

CHRISTOPH TRAUTVETTER

WEM DIE STADT GEHÖRT, GEHT UNS ALLE WAS AN!

WIE SCHLUSS GEMACHT WERDEN KANN MIT ANONYMEM
IMMOBILIENEIGENTUM

Das Bundesinnenministerium würde gern wissen, wie viele ausländische Immobilieneigentümer es in Deutschland gibt und ob es sich lohnt, sie vom Immobilienmarkt auszuschließen. Eine Studie wurde beauftragt und empfiehlt, die Notare zu fragen. Das Bundeslandwirtschaftsministerium würde gern wissen, wie viele Finanzinvestoren Agrarland kaufen. Eine Studie wurde beauftragt und Brandenburg hat umfangreiche Daten zur Verfügung gestellt. Ein großer Teil der Berliner Bevölkerung würde gern wissen, wer in der Stadt mehr als 3.000 Wohnungen besitzt. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat dazu mehrere Studien herausgegeben, offizielle Daten lassen aber immer noch auf sich warten. Gründe, warum die Informationen darüber, wem große Teile des deutschen Vermögens in Form von Gebäuden und Land gehören, endlich ordentlich ausgewertet werden müssen, gibt es viele. Gleich mehrere Ansätze deuten den Weg, wie das gehen könnte. Jetzt wird es Zeit für den nächsten Schritt – in Berlin und deutschlandweit.

WIE DIE LETZTEN SCHRITTE AUSSAHEN

Viele Politiker*innen, Journalist*innen und Mieter*innen kennen das Problem. Wenn sie herausfinden wollen, wem ihre Stadt oder ihr Gebäude gehört, scheitern sie oft auf zwei Ebenen. Zum Ersten ist es schon im Einzelfall unnötig schwer, an Informationen über den im Grundbuch eingetragenen Eigentümer zu kommen. Geht es gar um mehr als nur den Einzelfall, wird es sehr schnell sehr schwierig, überhaupt Informationen zu erhalten. Zum Zweiten gleicht es in manchen Fällen einer Detektivarbeit, den echten Eigentümer hinter der im Grundbuch eingetragenen Firma herauszufinden. Oft führt diese über Ländergrenzen hinweg und scheitert immer wieder an anonymen Briefkastenfirmen und verschwiegenen Treuhändern aus den Schattenfinanzzentren der Welt – aber auch aus Deutschland. Dass das nicht so bleiben muss, sieht man an den folgenden Beispielen und Entwicklungen:

Ein Gutachten von Empirica zeigt, wie es gehen könnte, beinhaltet aber einen zentralen Denkfehler.

Presseberichte über ausländische Immobilienkäufer waren der Auslöser für ein aktuelles Forschungsprojekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (bbsr). Ziel des Projekts ist es, «fundierte Informationen zu erhalten, in welchem Umfang und in welchen Wohnungsmärkten aus-

ländische Personen Wohnimmobilien in Deutschland erwerben, um welche Art von Immobilien es sich handelt und für welche Nutzung diese gekauft werden. Diese Informationen sollten der Einschätzung dienen, ob von diesen

Entwicklungen wohnungsmarktrelevante Auswirkungen ausgehen und ob sich daraus Handlungsbedarfe auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen ergeben.»¹ Eine im Februar 2021 von Empirica vorgelegte Vorstudie zu diesem Forschungsprojekt analysiert ausführlich die verschiedenen Datenquellen für Immobilieneigentum: von den Aufzeichnungen der Notare über

Gutachterausschüsse, Kataster und Grundbücher bis hin zu den Finanzbehörden. Die Studie empfiehlt, ausländische Wohnungskäufer bei den Notaren stichprobenmäßig zu erheben, und macht damit einen zentralen Denkfehler. Investitionen vom internationalen Finanzmarkt, die häufig als Share Deals abgewickelt werden, blieben bei diesem Ansatz von vornherein außen vor. Außerdem bliebe das Potenzial, aus den juristischen Eigentümern im Grundbuch über eine international erprobte Verlinkung mit kommerziellen Unternehmensdatenbanken wie Orbis ausländische Investitionen einfach und viel zielgenauer zu dokumentieren, ungenutzt. Aus der isolierten Betrachtung des Forschungsauftrags kommt Empirica außerdem zu der Schlussfolgerung, der Aufbau eines Wohnungs- und Eigentümerregisters sei unverhältnismäßig. Dabei verliert Empirica allerdings das all-



gemeine politische Umfeld und die weiteren Nutzungsmöglichkeiten für ein solches Register aus dem Blick.

Die meisten europäischen Nachbarn haben öffentliche Grundbücher und auch Frankreich hat die kompletten Daten gerade zum freien Download zur Verfügung gestellt.

Einer der zentralen Gründe dafür, dass Informationen zum Immobilieneigentum in Deutschland so schwer zugänglich sind, ist der Datenschutz. Das verwundert aus zweierlei Hinsicht. Zum einen stellt sich die Frage, welches Recht auf Privatsphäre eine völlig anonyme Fondsgesellschaft aus Luxemburg, die im deutschen Grundbuch eingetragen ist, haben soll. Zum anderen stellt sich, sobald man über die deutschen Grenzen hinausschaut, die Frage, warum es dieses Problem bei unseren Nachbarn nicht zu geben scheint, obwohl die dasselbe europäische Datenschutzrecht anwenden. Bei allen diesen neun Nachbarn ist das Grundbuch mehr oder weniger öffentlich.² In Dänemark, Tschechien und Luxemburg ist es für jeden frei einsehbar. Österreich erhebt eine Gebühr, kennt aber sonst keine Zugangsschranken. In der Schweiz werden Eigentümerstrukturen jedes Jahr durch eine automatische Auswertung der Grundbücher ermittelt. Die niederländische Regierung hat eine Liste mit den 300 größten Immobilieneigentümern des Landes veröffentlicht. Und Frankreich hat vor wenigen Monaten das komplette Grundbuch für das gesamte Land zum Download ins Internet gestellt.³

Eine Informationsfreiheitsanfrage und ein Gerichtsverfahren zeigen, wie dehnbar die deutschen Regelungen sind.

Auch für England und Wales gibt es seit einigen Jahren monatlich aktualisierte Verzeichnisse über den Immobilienbesitz von britischen und ausländischen Firmen zum freien Download.⁴ Auslöser für die Veröffentlichung war – ähnlich wie bei der Veröffentlichung der 300 größten Eigentümer in den Niederlanden – eine journalistische Informationsfreiheitsanfrage. Mieter*innen aus Berlin haben einen ähnlichen Versuch gestartet. Sie wollten von den Berliner Bezirken wissen, welche Immobilien die umstrittenen Käufer des Buchladens Kisch & Co, die luxemburgische Albert Immo und Victoria Immo, gekauft und verkauft hatten. Einige Bezirke haben die Daten anstandslos geliefert. Andere hatten zunächst Bedenken wegen Datenschutz und Geschäftsgeheimnis, wurden aber durch eine Intervention der Datenschutzbeauftragten überzeugt oder haben zumindest formell die Eigentümer zunächst angehört, dann aber trotz deren Ablehnung die Daten veröffentlicht. Andere verlangten hohe Gebühren oder antworteten einfach nicht. Und zwei Bezirke verweigern die Auskünfte bis heute unter Berufung auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis.⁵ Ein ganz ähnliches Ergebnis zeigte sich beim Versuch mehrerer Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses, bei ihrem zuständigen Grundbuch Informationen über den Immobilienbesitz der Deutsche Wohnen zu erhalten. In einem Bezirk gingen die Abgeordneten sogar bis zum Bundesgerichtshof und scheiterten. Die Richter beschieden ein fehlendes berechtigtes Interesse und hoben hervor, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch auf juristische Personen anwendbar sei und dass das Grundbuch vor allem für den Geschäftsverkehr mit Grundstücken, nicht aber als Informationsmittel für den öffentlichen Diskurs über Eigentümerstrukturen gedacht sei.⁶ Dass ein Zugriff auf die kompletten Eigentümerdaten ähnlich wie in Frankreich auch

in Deutschland möglich ist, bewies demgegenüber vor Kurzem Brandenburg, das für wissenschaftliche Studien den kompletten Datensatz für das gesamte Bundesland aus dem Liegenschaftskataster zur Verfügung gestellt hat.⁷

Die Forderung nach mehr Transparenz ist auf politischer Ebene angekommen, auch wenn Berlin mit dem Immobilienregister zunächst gescheitert ist.

Dass der beschriebene Zustand von Anonymität und fehlendem Wissen über die Eigentümerstrukturen nicht haltbar ist, ist auf verschiedenen politischen Ebenen mittlerweile angekommen. Mit der letzten größeren Reform der Geldwäschrichtlinie im November 2019 wurde, wie von der EU vorgeschrieben, das sogenannte Transparenzregister öffentlich zugänglich. In diesem Register sollen die finalen Eigentümer für jede in Deutschland registrierte Firma erfasst werden.⁸ Auf Drängen des Bundesrats ist Deutschland dabei sogar einen Schritt weiter gegangen und hat auch Firmen aus dem außereuropäischen Ausland zur Eintragung verpflichtet, wenn sie in Deutschland Immobilien kaufen wollen. Mittlerweile fordert das auch die EU in ihrem Aktionsplan gegen Geldwäsche und geht dabei noch einen Schritt weiter als Deutschland: Es sollen nämlich nicht nur die Neukäufer, sondern auch die Alteigentümer von dieser Pflicht betroffen sein. Auch bei den Statistikbehörden gibt es Bemühungen um bessere Daten. Bisher werden die Eigentümerstrukturen alle zehn Jahre über eine Befragung erfasst. Das ist langsam, unzuverlässig und kostete zuletzt fast eine Milliarde Euro. Für den übernächsten Zensus (2031) soll ein Gebäude- und Wohnungsregister, das es zum Beispiel in der Schweiz schon seit Langem gibt, regelmäßige und automatische Auswertungen ermöglichen – allerdings nur für statistische Zwecke und nicht für die Verwaltung.⁹

Der Berliner Senat ist zwar zu dem Schluss gelangt, dass ihm für die Einführung eines zentralen Immobilienregisters auf Landesebene die Kompetenz fehlt. Deswegen hat das Land Berlin Anfang 2021 einen entsprechenden Antrag im Bundesrat eingebracht.¹⁰ Schließlich arbeiten Berliner Senat und Abgeordnetenhaus an einem Entwurf für ein Berliner Mietenkataster, in dem neben Eigentümerinformationen vor allem auch Informationen zu den Mieten enthalten sein sollen. Und schließlich findet sich die Idee von mehr Transparenz auf den Immobilienmärkten unter verschiedenen Namen in einigen der Parteiprogramme. Die SPD fordert nicht nur ein zentrales Immobilienregister, sondern zusätzlich ein globales Register für mehr Transparenz. Die Grünen wollen das Transparenzregister stärken und ein Immobilienregister einführen und die DIE LINKE fordert mehr Transparenz bei den Eigentümerstrukturen und ein öffentliches Immobilienregister. Die Union will immerhin die Anonymität beim Immobilienbargeldkauf beenden und fordert eine vollständige Beweislastumkehr für Vermögen unklarer Herkunft. FDP und AfD betonen hingegen das Recht auf Anonymität und uneingeschränkte Bargeldzahlung.

WELCHE WEITEREN SCHRITTE WIR BRAUCHEN

Ob Immobilienregister, Wohn- und Gebäuderegister oder Mietenkataster – mehr Transparenz auf dem Immobilienmarkt betrifft verschiedene Aspekte und verlangt deshalb auch unterschiedliche Lösungsansätze.

Für den *Kampf gegen anonyme Eigentümerstrukturen, Geldwäsche und Steuerhinterziehung* wäre schon der zent-

rale und vereinfachte datenschutzkonforme Zugang zu vorhandenen Eigentümerinformationen aus dem Grundbuch und eine Verknüpfung mit dem Unternehmens- und Transparenzregister – zum Beispiel über eine eindeutige ID – ein großer Fortschritt. In Verbindung mit einer zusätzlichen (steuerlichen) Registrierung aller letztendlichen Nutznießer von Berliner Mieteinnahmen ließen sich, das zeigen Beispiele aus anderen Ländern, umfangreiche Mehreinnahmen erzielen.

Für eine *verbesserte statistische Erfassung* und als Grundlage für politische Entscheidungen zur Regulierung der Mieten und Renditen – zum Beispiel für einen Mietenspiegel – braucht es in den meisten Fällen einen eindeutigen Wohnungsschlüssel, mit dem dann relevante Informationen aus unterschiedlichen Verwaltungsdatensätzen verbunden werden können. Angesichts der vielen Hinterhöfe und Nebengebäude ist das in einer Stadt wie Berlin kein Kinderspiel, aber, wie andere Länder wie zum Beispiel die Schweiz und Österreich zeigen,¹¹ auch kein unlösbares Problem. Verknüpft mit größtenteils vorhandenen Informationen zu Wohnungsgröße, Baualter, Heizungsart und Einzug der Mietpartei ließe sich der aufwendige Zensus erheblich vereinfachen und auch eine zuverlässige Stichprobe für einen Mietspiegel generieren. Weitere Informationen beispielsweise zu Klimateffizienz, Baulücken, Leerstand oder Belegungsrechten könnten nach Bedarf ergänzt werden.

Um *Verstöße gegen den Mietendeckel zu prüfen oder für eine automatische Erstellung des Mietspiegels* bräuhete es zusätzliche Informationen zu den Wohnungen und den Mieten. Wie detailliert und häufig die erhoben werden müssten, wie und vom wem man sie bekommt und wie viel Arbeit das bedeutet, ist umstritten. Regelmäßige elektronische Meldungen durch die Vermieter mit der Möglichkeit für Mieter*innen und Verwaltung, die gemachten Angaben zu überprüfen, könnten das Problem mit vergleichsweise geringem Aufwand zu einem großen Teil lösen. In anderen Ländern (z. B. Malta oder Großbritannien¹²) hat man damit bereits gute Erfahrungen gemacht. Für detaillierte Informationen zur Wohnungsausstattung müssten sie gegebenenfalls in größeren Abständen durch Befragungen der Mieter*innen und durch Vor-Ort-Kontrollen ergänzt werden.

Für das *Ziel, echte Härtefälle von Regulierung auszunehmen* und nicht gemeinwohlorientierte Vermieter gezielt zu regulieren, wäre schließlich die Frage der Renditen der Vermietung spannend. Schweden erhebt diese Informationen über regelmäßige Stichprobenbefragungen.¹³ Und wo wir gerade bei guten Beispielen sind: Bis in die 1970er Jahre waren relativ detaillierte Informationen zu Eigentümern, Verwaltern und Mietern auch in Deutschland öffentlich zugänglich.¹⁴

WIE DER NÄCHSTE SCHRITT AUSSEHEN KÖNNTE

Wie bereits dargestellt, machen unsere europäischen Nachbarn vor, wie Fortschritt aussehen könnte, aber auch in Deutschland gab es auf Bundes- und Landesebene Bemühungen, für mehr Transparenz beim Immobilienbesitz zu sorgen. Und es gibt ganz verschiedene Möglichkeiten, weiter

voranzugehen: von einem Mietenkataster, das für die lokale Verwaltung aufschlussreiche Informationen über Mietentwicklungen bereithält, bis zu einem globalen Register für Vermögenseigentum, das hilft, den anonymen Finanzmarkt in die Schranken der demokratischen Kontrolle zu weisen. Damit wir besser verstehen, wem unsere Stadt gehört, plädieren wir für einen kleinen und einfachen, aber sehr wirkungsvollen nächsten Schritt und für zwei weitere größere Schritte. Nach dem Vorbild von Großbritannien, Frankreich und Brandenburg sollten weitere Städte und Bundesländer die Daten aus ihren Liegenschaftskatastern der Wissenschaft und idealerweise auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen – bei Datenschutzbedenken vielleicht erst einmal beschränkt auf Firmeneigentum. Mit Informationsfreiheitsanfragen leisten Journalist*innen und Mieter*innen dafür ihren Beitrag.

Anders als in der eingangs beschriebenen Studie von Empirica für das Bundesinnenministerium behauptet, ist es im 21. Jahrhundert keine unlösbare Aufgabe, aus den Eigentümerinformationen aus dem Kataster Informationen über die Eigentümerstrukturen zu gewinnen. Es gibt kommerzielle Datenbanken, in denen Informationen zu Firmeneigentümern aus allen öffentlich zugänglichen Registern der Welt gesammelt sind. Diese Informationen lassen sich mit den Firmennamen aus dem Kataster verknüpfen und liefern entweder eine Information über den finalen Eigentümer oder helfen zu zeigen, wie oft der wegen Lücken bei der globalen Registerpflicht noch anonym bleibt. Um zu erfahren, wie viele Wohnungen diese Eigentümer besitzen, müssten die Kataster in einem zweiten Schritt eine Unterscheidung zwischen Wohn- und Geschäftshäusern ermöglichen und die Wohnungszahl für alle Wohngrundstücke erfassen. Schließlich sollten die Steuerbehörden in einem parallelen dritten Schritt Daten über die finalen Eigentümer sammeln und diese mit ihren europäischen und globalen Partnern automatisch teilen. Für Finanzkonten gibt es einen solchen lange für unmöglich gehaltenen Austausch seit Kurzem zwischen mehr als 100 Staaten. Und auch die europäischen Richtlinien für den Datenaustausch umfassen schon heute Immobilien. Deutschland müsste also lediglich damit anfangen, die Informationen zu sammeln, um sie dann auch austauschen zu können. Die Kombination aus diesen drei Schritten würde dafür sorgen, dass Geldwäsche und Steuerhinterziehung mit Immobilien endlich effektiv bekämpft werden könnten und dass wir endlich eine informierte öffentliche und politische Debatte darüber führen können, wem die Stadt gehört und wem sie gehören sollte. Schließlich wäre damit sichergestellt, dass sich Immobilieneigentümer nicht länger hinter anonymen Firmenhüllen vor der sozialen Verantwortung verstecken können, die jedem Vermögen laut unserem Grundgesetz anhaftet.

Christoph Trautvetter ist externer Projektleiter des Projekts «Wem gehört die Stadt» der Rosa-Luxemburg-Stiftung und Autor mehrerer Studien über den Berliner Immobilienmarkt. Er arbeitet außerdem als wissenschaftlicher Referent für das Netzwerk Steuergerechtigkeit.

1 Weitere Informationen zum Projekt finden sich auf der Projektseite unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/wohnungswesen/2019/auslaendische-kaeufer/01-start.html. 2 Einen ausführlicheren Vergleich gibt es demnächst unter: www.wemgehörtdiestadt.de. 3 Die Daten können hier heruntergeladen werden: www.data.gouv.fr/en/datasets/fichiers-des-locaux-et-des-parcelles-des-personnes-morales/?fbclid=IwAR1TE3AUSeRFO_eleEXm81XaiOff2ewzUcm0f3OzpClmxsNf51x-XoG5K6KU. 4 Diese und weitere Datenpakete finden sich unter: www.gov.uk/government/publications/hm-land-registry-data/public-data. 5 Eine ausführliche Begründung der Ablehnung findet sich zum Beispiel bei der Anfrage an den Bezirk Pankow unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/immobilienbestande-von-albert-immo-und-victoria-immo-properties-sarl-in-berlin-7/#nachricht-577548>. 6 Vergleiche BGH V ZB 98/19 vom 9. Januar 2020. 7 Vergleich zum Beispiel: <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Th%C3%BCnen-Institut-Eigentumsstruktur-%20Brandenburg-Tietz2020.pdf>. 8 Dass das bisher eher schlecht als recht funktioniert, zeigt eine Untersuchung der Rosa-Luxemburg-Stiftung vom Mai 2020, verfügbar unter: www.rosalux.de/publikation/id/42141. Das größte Problem – die sogenannte Meldefiktion – wurde zwischenzeitlich beseitigt. Bis Ende 2022 müssen sich jetzt alle in Deutschland registrierten Firmen im Transparenzregister eintragen. 9 Vergleiche RegZensErpG, Entwurf vom 13.1.2021, unter: [\[bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwerfer/entwurf-gesetz-zur-erprobung-von-verfahren-eines-registerzensus-und-zur-aenderung-statistikrechtlicher-vorschriften.pdf?__blob=publicationFile&v=1\]\(http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwerfer/entwurf-gesetz-zur-erprobung-von-verfahren-eines-registerzensus-und-zur-aenderung-statistikrechtlicher-vorschriften.pdf?__blob=publicationFile&v=1\). 10 Vergleiche BR-Drs 40/21 vom 15.1.2021, unter: \[http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vo.do;jsessionid=7398FC8D920AD5E0972419D6B76D0E26.dip21\]\(http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vo.do;jsessionid=7398FC8D920AD5E0972419D6B76D0E26.dip21\). 11 Weitere Informationen zur Schweiz: \[www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.7008785.html\]\(http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.7008785.html\) und zu Österreich: \[www.statistik.at/web_de/services/adress_gwr_online/handbuch\]\(http://www.statistik.at/web_de/services/adress_gwr_online/handbuch\). 12 Die meisten dieser Register erheben nicht den finalen Berechtigten, sondern einen Repräsentanten des Vermieters. Beispiele für zusätzliche Steuereinnahmen finden sich hier: \[www.taxwatchuk.org/landlord_tax_evasion/\]\(http://www.taxwatchuk.org/landlord_tax_evasion/\). Weitere Informationen zu Malta: <https://rentregistration.mt/reporting-a-tenancy/> und Großbritannien/Nordirland: \[www.nidirect.gov.uk/publications/landlord-registration-scheme-application-form\]\(http://www.nidirect.gov.uk/publications/landlord-registration-scheme-application-form\). Auch in New York gibt es seit 2010 ein Register für preiskontrollierte Wohnungen: <https://hcr.ny.gov/rent-registration>. 13 Weitere Informationen unter: \[www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/housing-construction-and-building/\]\(http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/housing-construction-and-building/\). 14 Vergleiche z. B. das Berliner Adressbuch für den Verwaltungsbezirk Lichtenberg aus dem Jahr 1925 unter: \[https://digital.zlb.de/viewer/image/34115495_1925/6579/\]\(https://digital.zlb.de/viewer/image/34115495_1925/6579/\).](http://www.bmi.</p></div><div data-bbox=)

IMPRESSUM

STANDPUNKTE 7/2021 erscheint online
und wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Ulrike Hempel
Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 1867-3171
Redaktionsschluss: August 2021
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Satz/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit
der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Sie wird kostenlos abgegeben
und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.