



# Die Folgen eines Umwandlungsverbots für den Wohnungsmarkt in Deutschland

## Gutachten

Auftraggeber  
Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

### **Ansprechpartner:**

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, 8. September 2020

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Prof. Dr. Michael Voigtländer  
Telefon: 0221 4981-741  
Fax: 0221 4981-99741  
E-Mail: [voigtlaender@iwkoeln.de](mailto:voigtlaender@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Hintergrund</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Reform des § 250 BauGB</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Umwandlungen in Deutschland</b> .....	<b>6</b>
3.1 Umfang der Umwandlungen .....	6
3.2 Käufer von Eigentumswohnungen.....	8
<b>4 Gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Wohneigentumsbildung</b> .....	<b>12</b>
4.1 Wohnkostenvorteile für Selbstnutzer .....	12
4.2 Vermögensbildung und Altersvorsorge .....	13
4.3 Gentrifizierung und steigende Mieten.....	14
4.4 Akzeptanz der Wirtschaftsordnung .....	14
<b>5 Kapitalanleger im Wohnungsmarkt</b> .....	<b>15</b>
<b>6 Weitere Folgen für den Wohnungsmarkt</b> .....	<b>16</b>
<b>7 Ein alternativer Ansatz zum Umwandlungsvorbehalt</b> .....	<b>17</b>
<b>8 Schlussfolgerungen</b> .....	<b>18</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>20</b>

## Zusammenfassung

Im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes soll es einen neuen § 250 BauGB gegeben, der es Gemeinden erlaubt, in angespannten Wohnungsmärkten die Aufteilung von Wohneigentum unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Generell ist zu vermuten, dass die Umwandlung in Eigentumswohnungen damit deutlich restriktiver erfolgen wird. So wird der Zugang zu Wohneigentum für Selbstnutzer als auch Kapitalanleger deutlich erschwert.

Rund 65.000 Haushalte kaufen pro Jahr Eigentumswohnungen zur Selbstnutzung. In vielen Fällen müssen diese Haushalte damit rechnen, dass sie entweder zu höheren Kosten oder gar kein Wohneigentum mehr erwerben können. Dies ist äußerst problematisch, da die Wohneigentumsbildung aufgrund der niedrigen Zinsen oftmals mit geringeren Wohnkosten als das Wohnen zur Miete verbunden ist. Überdies trägt die weite Verbreitung von Wohneigentum zu einer größeren Vermögensgleichheit bei und stellt einen wichtigen Baustein der Altersvorsorge dar.

Auch für Kapitalanleger ist die neue Regulierung einschneidend. Ihnen wird mit dem neuen Gesetzentwurf implizit vorgeworfen, dass sie die Mieten erhöhen und über Modernisierungen und Eigenbedarfskündigungen Mieter verdrängen. Tatsächlich können dies Studien im Auftrag des BBSR aber nicht belegen – ganz im Gegenteil: Gerade kleinere Investoren gehen bei Mietanpassungen und Modernisierungen sehr umsichtig vor. Und auch Eigenbedarfskündigungen spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Statt weiter Chancen im Wohnungsmarkt zu nehmen, sollten die Städte den Mietern besser helfen, von ihrem jetzt schon vorhandenen Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen. Hierzu könnten die Städte beispielsweise Nachrangdarlehen gewähren, die die Mieter als Eigenkapitalersatz nutzen können. Im Fall von Modernisierungen könnten Härtefallregelungen besser geeignet sein als pauschale Umwandlungsverbote.

## 1 Hintergrund

Im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes plant die Bundesregierung auch einen neuen § 250 BauGB, der es Gemeinden erlaubt, in angespannten Wohnungsmärkten die Aufteilung von Wohneigentum unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Die Fälle, in denen eine Genehmigung erteilt werden muss, sind dabei eng definiert, sodass in vielen Fällen eine Aufteilung eines Mehrfamilienhauses in einzelne Eigentumswohnungen kaum möglich sein wird. Für eine überwiegend restriktive Handhabung sprechen darüber hinaus auch die Erfahrungen in Erhaltungsschutzsatzungen, wo bereits vergleichbare Aufteilungsverbote Anwendung finden.

Eigentumswohnungen stellen für viele Menschen den Einstieg in das Wohneigentum dar, oftmals sind sie überhaupt die einzige Möglichkeit, um leistbares selbstgenutztes Wohneigentum zu bilden. Das Aufteilungsverbot wird den Zugang zum Wohneigentumsmarkt weiter begrenzen, mit entsprechenden Folgen für die Vermögensbildung. In dem folgenden Gutachten wird das geplante Aufteilungsverbot genauer analysiert, außerdem wird eine mögliche alternative Strategie diskutiert. Darüber hinaus werden nicht nur die Folgen für die Wohneigentumsbildung, sondern auch für den Wohnungsmarkt insgesamt diskutiert.

## 2 Reform des § 250 BauGB

Im Rahmen des so genannten Baulandmobilisierungsgesetzes, mit dem eigentlich die Rahmenbedingungen für die Ausweisung und Nutzung von mehr Bauland verbessert werden sollen, findet sich auch ein neuer § 250 BauGB, der die Aufteilung von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in einzelne Eigentumswohnungen unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt. Der § 250 BauGB soll in angespannten Wohnungsmärkten gelten und dies zunächst für fünf Jahre. Damit wird das Gesetz wahrscheinlich in den Märkten angewendet, in denen heute auch schon die Mietpreisbremse Anwendung findet. Dies sind rund 300 Gemeinden in Deutschland, wobei dazu Städte mit sehr starkem Anstieg der Mietpreise wie München zählen, aber auch Städte mit deutlich geringerer Mietpreisdynamik wie etwa Kleve in Nordrhein-Westfalen oder Langenhagen in Niedersachsen. Der Genehmigungsvorbehalt orientiert sich eng an den Regelungen in Erhaltungsschutzsatzungen, die heute bereits Umwandlungsverbote enthalten.

Der § 250 BauGB sieht nur in folgenden Fällen eine Pflicht zur Erteilung der Genehmigung vor:

- Wenn das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an mindestens zwei Drittel der Mieter veräußert werden soll,
- auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht mehr zumutbar ist oder
- ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist

Insgesamt sind die Ausnahmen sehr restriktiv. Letztlich wird eine Genehmigung erteilt, wenn es um Erbfälle geht, wenn Wohneigentum für enge Angehörige geschaffen werden soll, wenn die weit überwie-

gende Zahl der Mieter kaufen möchte und wenn es Allgemeinwohlgründe gibt. Nach der Gesetzesbegründung ist dies u. a. dann der Fall, wenn ohne die Aufteilung in Eigentumswohnungen etwa nicht genügend Kapital für die Sanierung/Instandsetzung des Mehrfamilienhauses zur Verfügung steht. Die letzte Ausnahme gilt für Fälle, in denen es bereits Vormerkungen im Grundbuch gibt. Kommunen können alternativ zum Umwandlungsverbot auch Auflagen erteilen, hierzu gibt es aber keine gesetzlichen Vorgaben.

Typische Fälle, wie etwa der (Teil-)Verkauf der Wohnungen an Kapitalanleger oder Selbstnutzer, etwa weil der Eigentümer Geld für andere Investitionen oder schlicht seine Altersvorsorge braucht, sind nicht mehr möglich. Damit stellt der neue § 250 BauGB einen sehr starken Eingriff in die Eigentumsrechte dar. Zum anderen wird damit der Zugang der potenziellen Käufer zu Wohneigentum, entweder zur Vermögenanlage oder zur Selbstnutzung, deutlich erschwert. Schließlich stellen gerade einzelne Wohnungen in Mehrfamilienhäusern einen Einstieg in die Bildung von Wohneigentum dar.

Begründet wird der neue § 250 BauGB vor allem mit dem Schutz von Mietern. Durch die Umwandlung würde es oftmals Aufwertungen geben, die mit steigenden Kosten für die Mieter verbunden sind. Zudem hätten Vermieter Interesse an einem Mieterwechsel, weil dann höhere Mieten möglich sind. Auch auf mögliche Eigenbedarfskündigungen wird hingewiesen. Allerdings gilt nach § 577a Absatz 2 Satz 1 BGB gerade in Gebieten mit angespannten Wohnungsgebieten schon heute ein weitreichender Kündigungsschutz nach Umwandlungen von zehn Jahren. Zudem erhält der Mieter bei Umwandlungen ein Vorkaufsrecht, und oft kann der Mieter die eigene Wohnung mit einem Abschlag kaufen. Im Folgenden werden vor allem die gesellschaftlichen Kosten der Maßnahme dargestellt. Zunächst sollen aber Umfang der Umwandlungen und typische Käufer umgewandelter Wohnungen betrachtet werden.

### **3 Umwandlungen in Deutschland**

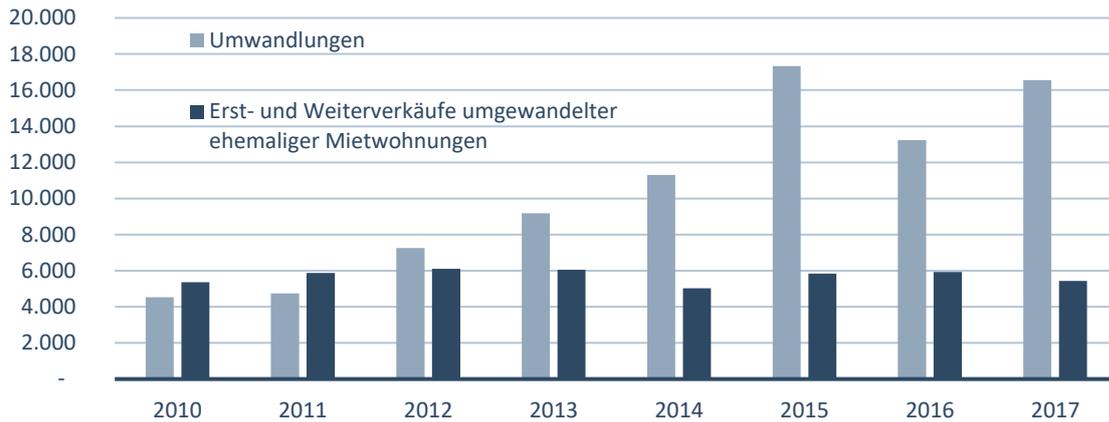
#### **3.1 Umfang der Umwandlungen**

Die wesentliche Quelle zur Erfassung von Umwandlungen und deren Verkäufe in Deutschland sind die Gutachterausschüsse. Allerdings muss man hier teilweise sehr große Widersprüche in den Daten feststellen. So weist der Immobilienmarktbericht für Berlin allein für 2018 Umwandlungen im Umfang von knapp 12.400 auf (Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, 2019), für ganz Deutschland wird im Immobilienmarktbericht Deutschland (2019) für das gleiche Berichtsjahr aber nur die Zahl 14.800 genannt. Ein Grund hierfür sind unterschiedliche Erfassungen. Berlin erfasst auch dann Umwandlungen, wenn es keine anschließenden Verkäufe gibt, also wenn zum Beispiel im Zuge einer Vererbung ein Mehrfamilienhaus aufgeteilt wird. In den anderen Fällen werden Umwandlungen dagegen nur dann erfasst, wenn es einen anschließenden Verkauf gab. Aber auch hier gehen die Gutachterausschüsse sehr unterschiedlich vor. In vielen Städten werden Umwandlungen beispielsweise nicht mehr erfasst, wenn die Verkäufe nicht mehr im unmittelbaren zeitlichen Bezug zur Umwandlung stehen – dann werden die Umwandlungen einfach in den sonstigen Verkäufen von Eigentumswohnungen erfasst. In diesem Sinne gibt es sehr unterschiedliche Statistiken zu diesem nun gesellschaftlich wichtigen Thema. Entsprechend wäre eine Vereinheitlichung der Statistiken wünschenswert.

Wie sehr die Statistiken auch falsche Entwicklungen nahelegen können, zeigt gerade das Beispiel Berlin. Nach den Statistiken des Immobilienmarktes Berlin ist die Zahl der Umwandlungen im Zeitablauf sehr stark gestiegen (Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, 2019). Braun und Tielkes (2020) zeigen aber in einem aktuellen Gutachten, dass damit keinesfalls die Veräußerung umgewandelter Wohnungen einhergeht. Sie werten die Statistiken des Gutachterausschusses separat aus und zeigen, dass

die Zahl der veräußerten Wohnungen nach Umwandlung konstant auf einem Niveau von rund 5.700 Einheiten im Jahr geblieben ist (Abbildung 3-1), viele umgewandelte Wohnungen also letztlich gar nicht veräußert werden. Aufgrund der fehlenden Differenzierung in der Statistik erfassen die Autoren aber sowohl Erst- als auch Weiterverkäufe umgewandelter Wohnungen. Braun und Tielkes (2020) schätzen, dass die Zahl der Erstverkäufe umgewandelter Wohnungen bei rund 400 bis 800 pro Jahr liegt.

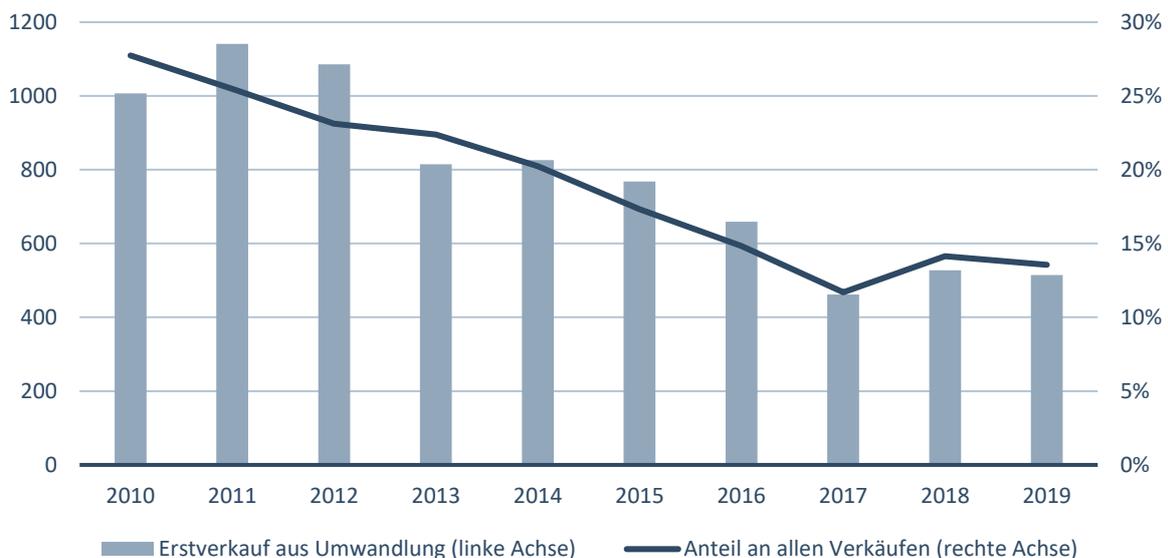
**Abbildung 3-1: Umwandlungen und Verkäufe umgewandelter Wohnungen in Berlin**



Quelle: Braun/Tielkes (2020)

Eine Stadt, die Verkäufe umgewandelter Wohnungen auch dann erfasst, wenn die Umwandlung schon länger zurückliegt, und damit auch zwischen Erstverkauf und Weiterverkauf umgewandelter Wohnungen unterscheiden kann, ist die Stadt Frankfurt. Dort wird jeweils die Umwandlung erfasst und dann, wenn die Wohnung verkauft wird, die Transaktion als Erstverkauf nach Umwandlung gewertet.

**Abbildung 3-2: Verkäufe nach Umwandlungen in Frankfurt**



Quelle: Gutachterausschuss Stadt Frankfurt am Main

Insgesamt wurden demnach in Frankfurt im Jahr 2019 515 Wohnungen erstmals nach einer Umwandlung verkauft, dies entspricht einem Anteil von 13,6 Prozent an allen Verkäufen von Eigentumswohnungen. Wie Abbildung 3-2 zeigt, ist der Anteil der Verkäufe nach Umwandlungen rückläufig, im Jahr 2010 lag der Anteil noch bei 25,5 Prozent, im Jahr 2011 wurden insgesamt 1.141 Wohnungen verkauft. Diese abnehmende Bedeutung der Umwandlungen ist auch in den Daten des Immobilienmarktberichts Deutschland festzustellen, wenngleich die Daten hier den genannten Restriktionen unterliegen. Bezieht man die Quote von 13,6 Prozent auf insgesamt 82 Städte, läge die Zahl der Erstverkäufe aus Umwandlungen bei rund 17.600 (vgl. Voigtländer/Sagner, 2020).

Dies bedeutet, dass die Regulierung einen signifikanten aber insgesamt rückläufigen Teil des Marktes betrifft. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass die Zahl der Transaktionen insgesamt bei einer eingeschränkten Umwandlung sinken würde, denn auch ein Teil der gehandelten Bestandseigentumswohnungen waren früher ggf. nicht aufgeteilt. Konkret handelt es sich bei einem Teil der so genannten Weiterverkäufe eben auch um Zweit- oder Drittverkäufe nach Umwandlungen. In Frankfurt etwa wurden im Jahr 2019 515 Wohnungen erstmals nach Umwandlungen verkauft, aber 1.749 Wohnungen wurden „weiterverkauft“, zählen also als Eigentumswohnungen, die bereits früher aufgeteilt wurden oder direkt als eigenständige Wohnungen erfasst worden sind. Ein weitreichender Genehmigungsvorbehalt hätte daher langfristig nicht nur Auswirkungen auf die Zahl der Umwandlungen, sondern würde auch die Transaktionen im Eigentumsmarkt, und damit die Zugänglichkeit des Marktes, deutlich reduzieren.

## 3.2 Käufer von Eigentumswohnungen

Anders als in anderen Ländern lässt sich in Deutschland statistisch nicht feststellen, ob eine Wohnung zum Zwecke der Selbstnutzung oder zur Vermietung gekauft wird. Da Umwandlungen nur einen Teil des Marktes für gebrauchte Eigentumswohnungen darstellen, lässt sich auch nicht hochrechnen, zu welchem Anteil etwa Selbstnutzer diese Wohnungen kaufen. Aus Gesprächen mit Marktteilnehmern in Berlin lässt sich aber schließen, dass beide Gruppen in etwa gleichstark vertreten sind. Im Folgenden wird allgemein geschaut, wie sich die Gruppen der Käufer von Eigentumswohnungen zur Vermietung oder Selbstnutzung zusammensetzen.

### 3.2.1 Selbstnutzer von Eigentumswohnungen

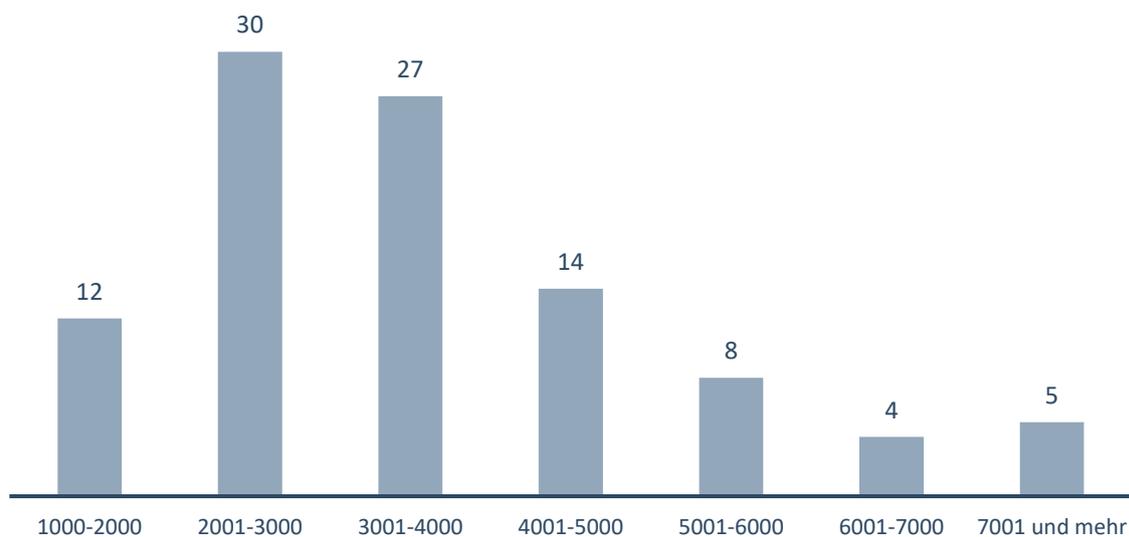
Obwohl die Wohneigentumsquote eine wichtige Stellgröße der Wohnungspolitik ist, werden die Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum von der amtlichen Statistik nicht erfasst, nicht einmal die Zahl der Ersterwerber wird jährlich ermittelt. Sagner und Voigtländer (2019) schätzen auf Basis des sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass im Jahr 2016 und 2017 weniger als 400.000 Haushalte erstmals ein Eigenheim erworben haben. Insgesamt ist die Zahl der Ersterwerber seit den 1990er Jahren stark gesunken. Während man im Durchschnitt Ende der 1990er Jahre noch 700.000 Ersterwerber zählen konnte, waren es im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 noch 500.000 Haushalte und im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018 dann nur noch 400.000 Haushalte. Angesichts der großen auch gesamtgesellschaftlichen Vorteile des Wohneigentums ist dies eine problematische Entwicklung. Die Nutzung des SOEP erlaubt aufgrund der geringen Fallzahl aber keine Differenzierung nach der Art des Eigenheims, also ob Einfamilienhäuser oder Eigentumswohnungen gekauft werden.

Diese Lücke schließt teilweise das BBSR (2019), das Ersterwerber zuletzt im Zeitraum 2012 bis 2017 genauer untersuchen ließ (IWU, 2018). Die Daten dieser Untersuchung beruhen auf einer repräsentativen

Befragung durch Kantar. Demnach erwarben die Ersterwerber nur in 21 Prozent der Fälle eine Eigentumswohnung, wobei dann in 70 Prozent der Fälle eine Bestandswohnung gekauft wurde und in 8 Prozent der Fälle die Wohnung geerbt oder geschenkt wurde. Diese Fälle sind in Bezug auf die Umwandlungsvorbehalte besonders relevant. Verknüpft man die Ersterwerberzahlen mit den Strukturdaten der BBSR Befragung, wären jährlich rund 65.000 Haushalte von den neuen Regulierungen betroffen. Dies ist freilich nur eine grobe Rechnung und berücksichtigt nicht nur solche Regionen, die als angespannt gelten. Außerdem kaufen die Ersterwerber nicht nur kürzlich umgewandelte Wohnungen. Allerdings wird das Angebot an Eigentumswohnungen auf Dauer deutlich sinken, was auch auf das Preisniveau wirkt (Kapitel 6). Das BBSR (2019) erfasst allerdings nicht die Einkommensstruktur der Erwerber. Dies wiederum ermittelt der vdp in seiner regelmäßigen Abfrage der Finanzierungssancen der Käufer. Demnach lag das Durchschnittseinkommen der Käufer von Eigentumswohnungen bei 3.790 Euro verfügbarem Haushaltseinkommen. Insgesamt 42 Prozent der Erwerber hatten jedoch ein verfügbares Nettoeinkommen von weniger als 3.000 Euro.

### Abbildung 3-3: Einkommenssituation der Käufer von Eigentumswohnungen

Einkommen in EUR, Häufigkeit in Prozent



Quelle: vdp

Diese Zahlen legen zwei wesentliche Erkenntnisse nahe. Erstens sind relativ viele Käufer von selbstgenutzten Eigentumswohnungen von den Regulierungen betroffen. Nach den Daten von BBSR und Sagner und Voigtländer (2019) kaufen jährlich rund 65.000 Haushalte gebrauchte Eigentumswohnungen zur Selbstnutzung. Je nach Anwendung des neuen Gesetzes wäre ein Teil davon nicht betroffen, aber die Gruppe bleibt signifikant. Zweitens zeigen die Ausführungen eklatante Datenmängel, die angesichts der Bedeutung der Wohneigentumsbildung allgemein dringend geschlossen werden sollten.

#### 3.2.2 Kapitalanleger / Kleinvermieter von Eigentumswohnungen

Noch weniger als über die Erwerber von selbstgenutzten Eigentumswohnungen ist über die Vermieter von Eigentumswohnungen bekannt. In dieser Gruppe ist es auch nicht möglich, Erwerber statistisch valide zu erfassen, da die Fallgrößen, wie etwa im sozio-oekonomischen Panel, zu gering sind. Allerdings

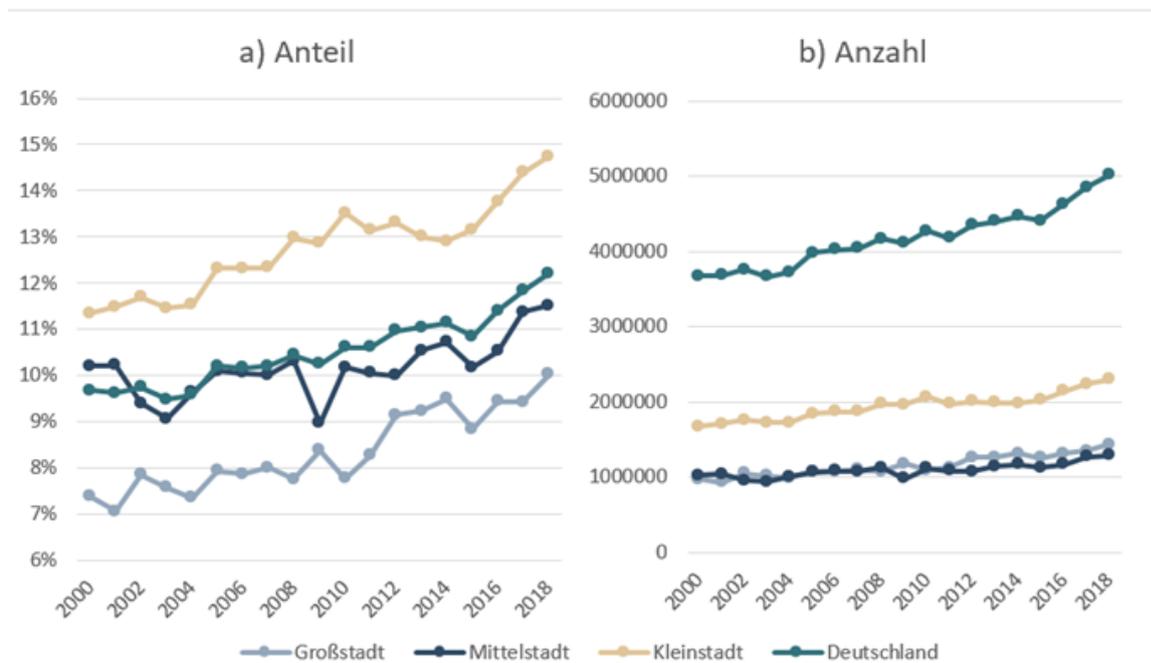
lassen sich einige Entwicklungen für die Gesamtzahl der privaten Vermieter, die sich aus den Kapitalanlegern wie den Erbpfängern von vermieteten Wohnungen zusammensetzt, ableiten (vgl. Sagner/Voigtländer, 2020).

In den vergangenen Jahren scheinen private Kapitalanleger die günstigen Finanzierungsbedingungen für den Kauf einer Immobilie genutzt zu haben. Denn die Anzahl und Anteile der Haushalte, die Einnahmen aus Miete und Pacht erzielen, hat sich in den 2010er Jahren erhöht. Abbildung 3-4 zeigt für die Jahre 2000 bis 2018 die Entwicklung des Anteils und der Anzahl derjenigen Haushalte, die im jeweiligen Jahr angaben, im Vorjahr Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung von Grund- oder Hausbesitz gehabt zu haben; dargestellt sind jeweils die Werte für Gesamtdeutschland. Darüber hinaus wird unterschieden, ob der vermietende Haushalt in einer Klein-, Mittel- oder Großstadt wohnt.

Der Anteil der privaten Vermieter unter allen Haushalten ist in den Kleinstädten am größten – in den Gemeinden bis 20.000 Einwohner hatten laut aktuellsten Werten rund 15 Prozent der Haushalte (ca. 2,3 Millionen) Einnahmen aus Miete und Pacht, in den Mittelstädten waren es 12 Prozent (ca. 1,3 Millionen) und in den Großstädten 10 Prozent (1,4 Millionen). Dieser Zusammenhang legt nahe, dass private Vermieter möglicherweise vermehrt in den räumlichen Regionen vermieten, in denen sie auch selbst wohnen. Dies wäre verständlich, da, zumindest bei einer Eigenverwaltung der vermieteten Immobilie, die Nähe zum vermieteten Objekt und die Kenntnisse des lokalen Wohnungsmarktes wichtige Kriterien bei der Entscheidung für ein Investitionsobjekt darstellen. Ein solcher Zusammenhang lässt sich jedoch aus den Daten nicht eindeutig ableiten, da im SOEP nicht erhoben wird, aus welcher Region die erwirtschafteten Miet- und Pachteinahmen stammen. In Deutschland hatten zuletzt 12 Prozent der Haushalte Einnahmen aus Miete und Pacht, was circa 5 Millionen Haushalten entspricht.

Anzahl und Anteil der Haushalte, die Einnahmen aus Miete und Pacht erwirtschafteten, sind in den vergangenen Jahren gestiegen – in Deutschland seit 2010 um 2 Prozentpunkte, was einem Plus von circa 750.000 Haushalten bis 2018 entspricht, dies sind rund 100.000 zusätzliche Haushalte pro Jahr. Die Zahl der privaten Vermieter mit Wohnsitz in den Großstädten stieg seit 2010 am stärksten und legte um circa 32 Prozent oder 350.000 Haushalte zu. Auch in den Mittelstädten (plus 16 Prozent oder 175.000 Haushalte) und Kleinstädten (plus 11 Prozent oder 230.000 Haushalte) stieg die Zahl der vermietenden Haushalte deutlich an.

**Abbildung 3-4: Anteil und Anzahl der Haushalte mit Einnahmen aus Miete und Pacht nach Gemeindegrößen (Wohnort)<sup>1)</sup>**

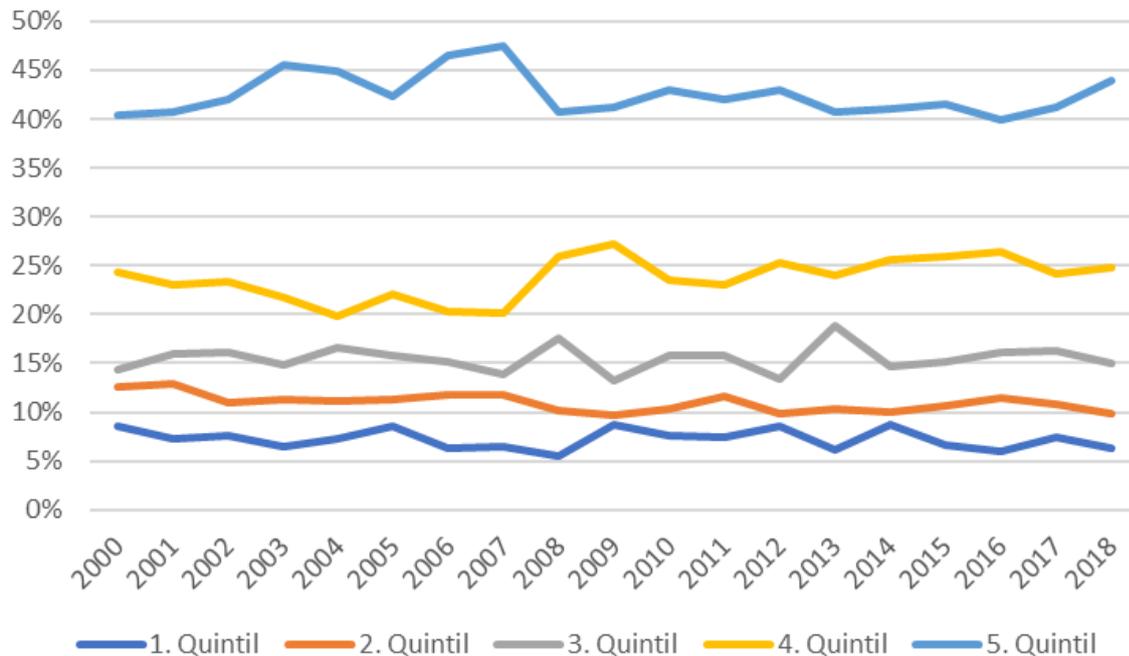


1) Kleinstädte: bis 20.000 Einwohner, Mittelstädte: 20.000 bis 100.000 Einwohner, Großstädte: ab 100.000 Einwohner  
 Quelle: SOEP v35; Institut der deutschen Wirtschaft

Unter den privaten Kleinvermietern finden sich alle gesellschaftlichen Gruppen. Selbständige und Rentner sind zwar überrepräsentiert, aber es finden sich auch Arbeitslose, Beamte und Arbeiter unter den Selbständigen (Seipelt/Voigtländer, 2017). Mit knapp 39 Prozent stellen Rentner die größte Gruppe dar, gefolgt von den Angestellten mit etwa 33 Prozent. Selbständige und Freiberufler sind mit knapp 14 Prozent die nächstgrößte Gruppe, danach folgen Beamte (5 Prozent), Arbeiter (5 Prozent) und Arbeitslose mit 1 Prozent.

Ebenso wie sich alle gesellschaftlichen Gruppen in den privaten Vermietern wiederfinden, ist auch das Einkommen sehr heterogen. Im Jahr 2018 zählten 44 Prozent der Kleinvermieter zu den 20 Prozent einkommensstärksten Haushalten, aber auch 6 Prozent zu den 20 Prozent einkommensärmsten Haushalten. Insgesamt lag das Einkommen von etwa 22 Prozent der Vermieter unter dem bundesweiten Einkommensdurchschnitt. Vermieter und damit Kapitalanleger sind also weit gefasst und längst nicht jeder Käufer einer Eigentumswohnung zur Vermietung kann als reich eingestuft werden.

**Abbildung 3-5: Verteilung der Vermieter hinsichtlich ihrer monatlichen Nettoäquivalenzeinkommen relativ zu allen Haushalten<sup>1)</sup>**



1) Lesebeispiel: Sechs Prozent der Vermieter gehörten zu den einkommensschwächsten 20 Prozent der Haushalte im Jahr 2018.  
Quelle: SOEP v35; Institut der deutschen Wirtschaft

## 4 Gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Wohneigentumsbildung

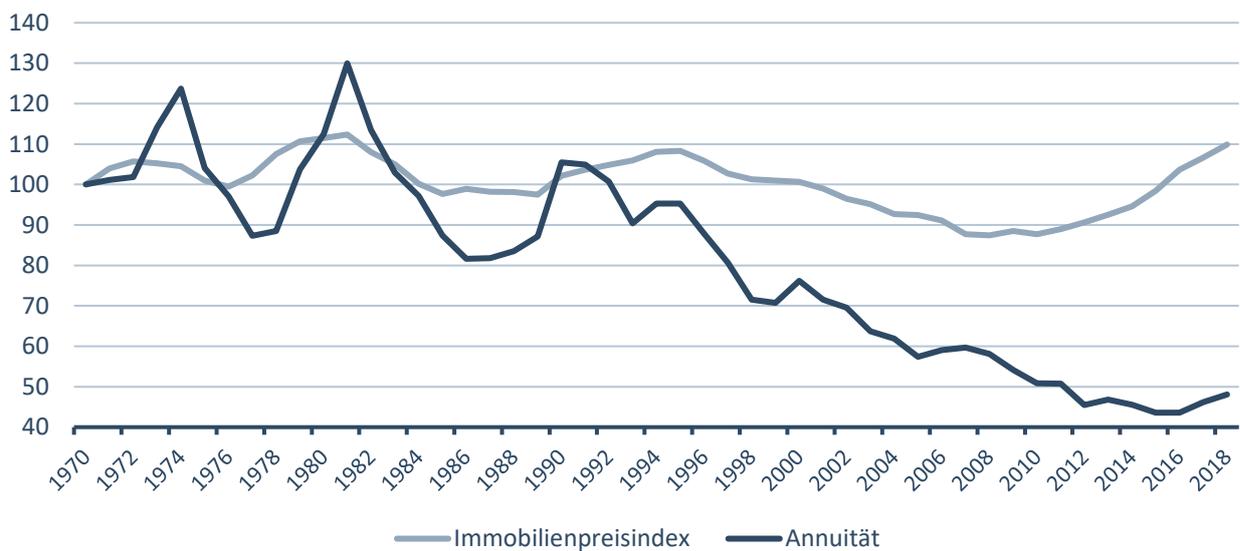
Der geplante § 250 BauGB wird den Zugang zur Eigentumsbildung erschweren, insbesondere in den Großstädten. Dies wird zum Teil als vernachlässigender Effekt betrachtet (vgl. Vornholz, 2020), doch tatsächlich entgehen damit der Gesellschaft große Chancen. Dies wird im Folgenden näher ausgeführt.

### 4.1 Wohnkostenvorteile für Selbstnutzer

Vielfach wird berichtet, dass die Preise für Wohneigentum schneller steigen als die Mieten. Dies ist auch richtig, sagt aber noch wenig über die finanzielle Attraktivität des Wohneigentums aus. Entscheidend ist vielmehr das Zusammenspiel von Kaufpreisen, Mieten und Zinsen. Wie das IW herausstellt, hat in den letzten Jahren die Zinsentwicklung die Entwicklung der Kaufpreise überkompensiert, sprich, es ist aktuell trotz deutlich gestiegener Preise günstiger zu kaufen als zu mieten (Sagner/Voigtländer, 2020). Der Spielraum ist sogar so groß, dass selbst bei Tilgung der Immobilie während der Erwerbsphase der Käufer günstiger leben kann als der Mieter, der ja keine Vermögensbildung betreibt. Insgesamt belegen eine Vielzahl von Studien, dass Wohneigentümer fallende Wohnkosten aufweisen und sich damit eine stärkere Einkommensspreizung zwischen Mietern und Wohneigentümern nach Berücksichtigung der Wohnkosten ergibt (vgl. zum Beispiel Dustmann et al. 2019). Neben der relativen Schlechterstellung der Mieterhaushalte stellt dies aber eben auch eine enorme Chance für das Wohneigentum dar.

Auch Abbildung 4-1 verdeutlicht die historische Chance, heute Wohneigentümer zu sein. Darin sind die Kosten eines Volltilgerdarlehens über 25 Jahre auf Basis der realen Hauspreise in Deutschland gezeigt. Heute liegt die Kostenbelastung deutlich unter der Belastung in den 1980er oder auch 1990er Jahren. Darüber hinaus relativiert die Abbildung auch die heutige Preisentwicklung, denn in realen Preisen haben wir erst heute wieder an die Spitze der 1990er Jahre Anschluss gefunden. Das dennoch so wenig Menschen Wohneigentum kaufen, hängt vor allem mit den hohen Erwerbsnebenkosten in Deutschland zusammen (Voigtländer, 2019), die in der Regel nicht finanziert werden können. Die damit verbundene notwendige Sparleistung überfordert viele Menschen, womit in der Konsequenz die Rolle der Eltern und deren Fähigkeit, Geld zu vererben oder etwa das eigene Haus zu beleihen, an Bedeutung gewinnt (vgl. Sagner/Voigtländer, 2019). Damit wird die Vermögensungleichheit weitervererbt. Statt nun also weitere Hürden für den Eigentumserwerb aufzubauen und Menschen daran zu hindern, möglicherweise die bisherige Mietwohnung zu kaufen oder eine andere Wohnung in der Stadt, sollten besser die Erwerbsnebenkosten gesenkt werden, um mehr Menschen geringere Wohnkosten zu ermöglichen.

**Abbildung 4-1: Entwicklung des realen Hauspreisindex und des Index für ein Volltilgerdarlehen**



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

## 4.2 Vermögensbildung und Altersvorsorge

Der private Altersvorsorgebedarf ist sehr groß. Aufgrund immer geringerer Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Haushalte darauf angewiesen, mehr zu sparen. Die Verzinsung klassischer Altersvorsorgeformen ist aber gering, gerade Lebensversicherungen leiden unter anhaltenden Niedrigzinsen, aber auch die betriebliche Altersvorsorge steht unter Druck. Wohneigentum gewinnt daher an Bedeutung auch für die Altersvorsorge. Dem kann man entgegenhalten, dass man auch als Mieter sparen kann und dies im Rahmen wohldiversifizierter Portfolien. Das ist zwar richtig, aber das Problem ist, dass dies kaum umgesetzt wird. Gerade weil Altersvorsorge ein sehr entferntes Ziel darstellt, verschieben viele Mieter die Ersparnisbildung oder sparen letztlich weniger als notwendig wäre. Wohn-

eigentümer dagegen müssen einen Kredit tilgen, was mit einer deutlich größeren Verbindlichkeit verbunden ist, so dass sie im Endeffekt mehr sparen. Dies belegen auch Daten aus dem Household Finance and Consumption Survey der EZB (vgl. auch Fratzscher, 2017). Deutschland belegt bei der Vermögensbildung der Haushalte in Europa einen der letzten Plätze, was maßgeblich auf die geringe Verbreitung von Wohneigentum zurückführbar ist. Selbst wenn in einigen Regionen die Preise real nicht weiter steigen sollten, sind Immobilien über die Incentivierung der Ersparnisbildung und aufgrund der geringeren Wohnkosten im Vergleich zur Miete ein wichtiger Beitrag zur Altersvorsorge.

#### **4.3 Gentrifizierung und steigende Mieten**

Ein wesentlicher Ansatz lokaler Wohnungspolitik besteht darin, Menschen vor steigenden Mieten und Verdrängung (Gentrifizierung) zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden u. a. Erhaltungsschutzsatzungen eingeführt, aber auch der Berliner Mietendeckel oder aber die Kappung der Modernisierungumlage werden so begründet. Und nun natürlich auch die weitreichenden Genehmigungsvorbehalte für Umwandlungen. Diese Eingriffe sind hochproblematisch und behindern zum Beispiel energetische Sanierungen (Henger/Sagner/Voigtländer, 2019). Auf der anderen Seite ist aber auch fraglich, ob sie die gesetzten Ziele überhaupt erreichen können. Ein tatsächlich wirksamer Schutz gegen Verdrängung und steigende Mieten ist dagegen Wohneigentum. Ein Wohneigentümer ist unabhängig von der Mietentwicklung rings um ihn herum, und ihm kann auch nicht gekündigt werden. Wenn er sich aufgrund steigender Preise zum Verkauf entschließt, profitiert er von den Zugewinnen – und der Verkauf erfolgt immer freiwillig. Insofern wäre die Verbreiterung des Wohneigentums, gerade auch in den Großstädten, eine wichtige sozialpolitische Maßnahme, die nun aber gerade konterkariert wird.

#### **4.4 Akzeptanz der Wirtschaftsordnung**

Die soziale Marktwirtschaft verliert derzeit an Akzeptanz. Zwar halten immer noch rund 70 Prozent der Bundesbürger die soziale Marktwirtschaft als das beste Wirtschaftssystem (Böll, 2019), aber eine Maßnahme wie der Mietendeckel, bei dem explizit der Marktmechanismus ausgesetzt wird, erfährt eine Zustimmung von 53 Prozent. Und immerhin 40 Prozent empfinden die Enteignung von Unternehmen als richtig. Besonders niedrig ist die Zustimmung zur sozialen Marktwirtschaft in Ostdeutschland, dort liegt der Zustimmungswert nur bei 59 Prozent (Westdeutschland: 73 Prozent). Sicherlich gibt es für diese Einstellungen zahlreiche Gründe, doch ein wichtiger Faktor ist sicherlich das Eigentum, wie es Hans-Werner Sinn (2019) darlegt. Zur Marktwirtschaft gehört eben auch die Teilhabe am Kapital. Aber weder sind Beteiligungen an Unternehmen in Deutschland weit verbreitet, noch ist die Wohneigentumsquote hoch. Im Gegenteil, die Wohneigentumsquote verharrt bei 45 Prozent, in Ostdeutschland ist sie noch deutlich geringer. Damit partizipieren in Deutschland nur wenige Menschen an Wertsteigerungen im Wohnungsbestand, was die Akzeptanz der wirtschaftlichen Ordnung schmälert. Es muss heute als Fehler angesehen werden, dass man nach der Wiedervereinigung in nur geringer Weise den Menschen ermöglichte, die bisher bewohnte Wohnung zu kaufen oder zu übernehmen. Damit hat man die Chance vertan, das Eigentum auf eine breite Basis zu stellen. Umso mehr kommt es in Zukunft darauf an, möglichst vielen Menschen die Partizipation an Eigentum zu ermöglichen und damit auch die Verteilung des Eigentums gerechter zu gestalten. Dies wiederum könnte die Akzeptanz der Marktwirtschaft wieder deutlich erhöhen.

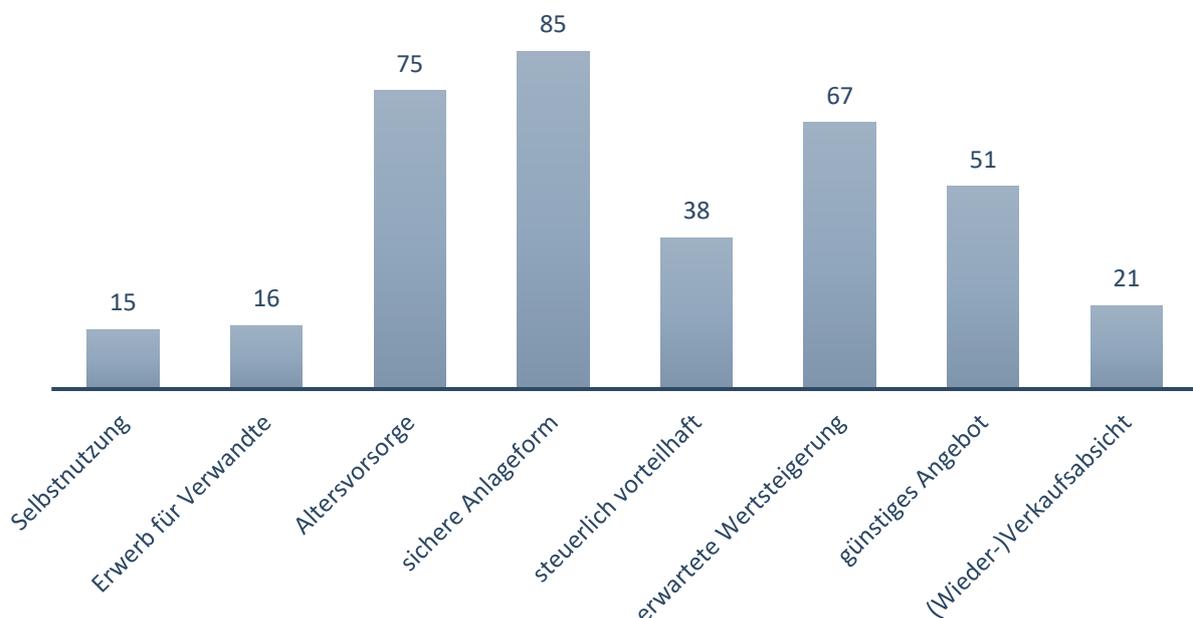
## 5 Kapitalanleger im Wohnungsmarkt

Über private Kapitalanleger im Wohnungsmarkt ist relativ wenig bekannt. Dies ist sicherlich ein Grund für hartnäckige Vorurteile, die auch das geplante Gesetz prägen. So wird angenommen, dass der Verkauf an Kapitalanleger zu steigenden Mieten, mehr Kündigungen wegen Eigennutzung und mehr Modernisierungen führt, die ebenfalls mit steigenden Mieten einhergehen. Wie bereits gezeigt, finden sich private Kleinvermieter (Kapitalanleger) in allen Einkommensschichten und allen gesellschaftlichen Gruppen. Schon von daher sind pauschale Einordnungen unangemessen. Darüber hinaus ist auch die Motivlage sehr differenziert und die zumindest implizit unterstellten Motive spielen nur eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt die einzige größere und repräsentative Untersuchung zu dem Verhalten privater Kapitalanleger im Wohnungsmarkt (Cischinsky et al., 2015).

Demnach sind sehr wichtige oder ziemliche Motive beim Kauf einer Wohnung, dass Wohnimmobilien als sehr sichere Anlageform gelten (85 Prozent), und 75 Prozent wollen damit ihre Altersvorsorge stärken. An dritter Stelle steht die Erwartung von Wertsteigerung. Eine mögliche Selbstnutzung (15 Prozent), der Kauf für Verwandte (16 Prozent) oder auch ein möglicher Weiterverkauf (21 Prozent) spielen nur eine untergeordnete Rolle.

### Abbildung 5-1: Kapitalanleger kaufen Wohnimmobilien vor allem zur Altersvorsorge

Anteil der Kapitalanleger, die die Motive als sehr wichtig oder ziemlich wichtig einstufen (Käufe innerhalb der letzten 5 Jahre)



Quelle: Cischinsky et al., 2015

Das geringe Interesse an einer Eigennutzung spiegelt sich auch in der geringen Relevanz von Eigenbedarfskündigungen bei Mietrechtsstreitigkeiten wider. Der Deutsche Mieterbund weist regelmäßig aus, zu welchen Themen seine Mitglieder beraten werden. Nur 0,7 Prozent aller Beratungen sind dem Themenfeld Umwandlungen/Eigentümerwechsel zuzuordnen, in absoluten Zahlen dürften dies etwas mehr

als 7.000 Beratungsfälle sein (Deutscher Mieterbund, 2019). Die Zahl ist damit seit 2016 gestiegen, das Niveau der Fälle aber sehr gering.

Sehr moderat gehen Kapitalanleger auch bei Mietsteigerungen vor. Nach der Studie von Cischinsky et al. (2015) haben Vermieter von Eigentumswohnungen nur in 6 Prozent der Fälle eine Mieterhöhung durchgeführt, in angespannten Märkten waren es mit 5 Prozent sogar noch weniger. Besonders bemerkenswert: Eigentümer ganzer Mehrfamilienhäuser haben in 8 Prozent der Fälle Mieterhöhungen durchgeführt und im Fall angespannter Märkte in 10 Prozent der Fälle. Dies wird bestätigt durch eine Studie von Voigtländer und Sagner (2019), nach der private Wohnungsunternehmen die Mieten in Großstädten deutlich stärker angehoben haben als private Kleinvermieter. Tatsächlich sind private Kleinvermieter weniger an Mietsteigerungen interessiert als größere Wohnungseigentümer, die einen stärkeren Fokus auf Renditen legen. Kleinvermieter wollen dagegen vor allem Leerstand/Fluktuation vermeiden, ein gutes Verhältnis zu ihrem Mieter pflegen und sind hauptsächlich an einem langfristigen Werterhalt interessiert.

Auch bei Modernisierungen gehen private Kleinvermieter eher moderat vor. Nur in 8 Prozent der von Cischinsky et al. (2015) untersuchten Fälle wurden die Wohnungen modernisiert, was ebenso an der schwierigen Koordination der Maßnahmen unter den Wohneigentümergeinschaften liegen kann. Dies wiederum erklärt auch, warum häufig der bisherige Alleineigentümer die Modernisierung übernimmt und dann erst verkauft. Als wesentliche Motive für die Modernisierung gelten bei den Kapitalanlegern vor allem die Sicherung der Vermietbarkeit (87 Prozent), der Werterhalt des Gebäudes (85 Prozent) und mögliche Wertsteigerungen (57 Prozent). Nur für 25 Prozent spielen mögliche Mietsteigerungen eine ziemliche oder sehr wichtige Rolle.

Kapitalanleger sind also keineswegs Vermieter, die Mieter aufgrund von Eigennutzung herausdrängen oder die ihre Renditen maximieren wollen. Vielmehr suchen Kapitalanleger in der Mehrzahl eine sichere Form der Altersvorsorge und zeigen sich sehr moderat bei Mieterhöhungen.

## **6 Weitere Folgen für den Wohnungsmarkt**

Das Gutachten zeigt, dass die geplanten Einschränkungen bei Umwandlungen den Zugang zu Wohneigentum sowohl für Selbstnutzer als auch Kapitalanleger deutlich einschränken. Dies ist mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nachteilen verbunden. Darüber hinaus gibt es jedoch weitere Nachteile, die im Folgenden skizziert werden.

Zum einen sind die Preiseffekte zu nennen. Das Angebot an Wohnungen bleibt durch die Reform erstmal gleich, die Nachfrage wird jedoch teilweise restringiert. Während bislang beim Verkauf von Mehrfamilienhäusern tendenziell auch der Einzelverkauf an Kapitalanleger und Selbstnutzer denkbar war, kann zukünftig im Regelfall nur an andere große Vermieter verkauft werden, die bereit sind, die Mehrfamilienhäuser komplett zu übernehmen und zu bewirtschaften. Dies sind zum einen Genossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen, zum anderen private Wohnungsunternehmen und größere Investoren wie Equity Gesellschaften oder Versicherungen. Aufgrund der geringeren Konkurrenz werden die Mehrfamilienhäuser tendenziell günstiger, wobei der Effekt je nach Marktlage aber kaum spürbar sein wird. Die Nachfrage nach bereits umgewandelten Eigentumswohnungen wird sich dagegen tendenziell erhöhen, weshalb hier mit weiteren Preissteigerungen zu rechnen ist. Die Regulierung bevorzugt also tendenziell größere Investoren und Unternehmungen zulasten kleiner Anleger und Selbstnutzer. Wie stark die Effekte sein werden, hängt von der Marktsituation vor Ort ab. Je stärker bislang Selbstnutzer und Kapitalanleger im Markt präsent waren, desto stärker dürften die Effekte ausfallen.

Zum anderen ist mit Verschiebungen im Neubau zu rechnen. Bedingt durch die ausgelöste Überschussnachfrage der Kapitalanleger und Selbstnutzer werden sich Projektentwickler auf aufteilungsfähige Neubauten konzentrieren, da sie von den gestiegenen Preisen bei Gebrauchtoobjekten profitieren können. Die höheren Preise versprechen im Neubau höhere Margen, weshalb sich das Angebot in den Städten verändern könnte. Dies wiederum würde bedeuten, dass das neue Angebot an preisgünstigen Wohnungen weiter eingeschränkt werden würde. Es ist einfach zu prognostizieren, dass dies neue Regulierungen nach sich zieht, etwa höhere Quoten für Sozialwohnungen oder preisgedämpfte Wohnungen, die aber letztlich zu noch weniger Wohnungsbau beitragen. Schließlich wird jede Intervention zu Anpassungsreaktionen führen, die häufig mit unerwünschten Effekten einhergehen. Dies wiederum kann zu neuen Interventionen führen, die ebenfalls unerwünschte Effekte nach sich ziehen. Tatsächlich kann so keine befriedigende Lösung geschaffen werden. Kernproblem bleibt vielmehr der unzureichende Wohnungsbau. Und zum besseren Schutz von Haushalten vor Verdrängung, steht ein weit mehr geeigneter Ansatz zur Verfügung.

## **7 Ein alternativer Ansatz zum Umwandlungsvorbehalt**

Es bestehen eine ganze Reihe von Maßnahmen, die dazu beitragen können, die Lage im Wohnungsmarkt zu entspannen. Elementar ist die Schaffung zusätzlichen Wohnraums, da im Kern die gestiegenen Mieten auf der starken Nachfrage bei gleichzeitig zu geringer Bautätigkeit fußt. Hierzu bedarf es einer besseren Nutzung des Bestands, etwa hinsichtlich des Dachausbaus oder aber der Ermöglichung von Untervermietungen oder der Schaffung von Einliegerwohnungen (SVR, 2018; Voigtländer/Henger, 2017), sowie des Baus neuer gut angebundener Stadtviertel (Voigtländer, 2017).

Mit Blick auf mögliche Verdrängungen bietet es sich angesichts der aktuellen Lage an den Hypothekmärkten an, die Eigentumsbildung von Zielhaushalten zu unterstützen. Wohneigentümer können nicht verdrängt werden und angesichts der geringen Zinsen können sie ihre laufenden Ausgaben gegenüber Mietern sogar reduzieren (vgl. Sagner/Voigtländer, 2020). Das Problem für Haushalte ist aber oftmals, dass sie nicht genügend Kapital gespart haben, um die Transaktionskosten und die Eigenkapitalanforderungen zu bedienen. Hier könnte eine gezielte Förderung der Städte oder der Länder ansetzen. Mieter verfügen über ein Vorkaufsrecht, wenn ihre Wohnung von einer Miet- in eine Eigentumswohnung umgewandelt wird und der Vermieter diese Wohnung danach verkauft (siehe Kapitel 3.3.3). Wird in einem Gebiet mit Erhaltungsschutzsatzung eine Wohnung verkauft, könnten die Mieter – sofern sie vorher zu definierende Einkommensgrenzen unterschritten haben – eine Unterstützung bei der Grunderwerbsteuer erhalten. Außerdem könnte ein Nachrangdarlehen gewährt werden, was als Eigenkapitalersatz fungiert. Die Unterstützung der Wohneigentumsbildung hat mehrere wesentliche Vorteile:

- Erstens wird so die soziale Zusammensetzung in dem Viertel wirksam erhalten, da Wohneigentümer nicht verdrängt werden können.
- Zweitens wird damit die Vermögensbildung unterstützt und somit auch die Gefahr von Altersarmut vermindert.
- Drittens liegen die Kosten der Wohneigentümer aufgrund der Zinsentwicklung teilweise deutlich unter denen der Mieter.
- Viertens ist die Unterstützung der Wohneigentumsbildung deutlich günstiger und mit weniger Risiken verbunden als der Kauf der Wohnungen.

Die Wohneigentumsbildung ist nicht für alle Haushalte eine Option. Auch birgt eine zu hohe Eigentumsquote mit hoher Fremdkapitalfinanzierung gesamtwirtschaftliche Risiken. Ebenfalls ist für ältere Haushalte die Perspektive des Wohneigentumserwerbs weniger attraktiv, da die Zeit zur Rückzahlung des Kredits kurz ist. In diesem Fall kann die Sicherung von Belegungsrechten ein Weg sein, eine bestimmte soziale Durchmischung zu erhalten. So könnte bei einem Verkauf von Mehrfamilienhäusern in Erhaltungsschutzsatzungen eingefordert werden, dass etwa für einen Teil der Wohnungen die Stadt ein Belegungsrecht erhält. Damit hat sie die Möglichkeit, Haushalten aus dem Viertel Zugang zum Wohnraum zu erhalten. Auch anderen Haushalten, für die das Wohnen in dem Viertel, etwa aufgrund familiärer Bindung, besonders wichtig ist, könnten so unterstützt werden. Die Stadt müsste für das Belegungsrecht eine marktübliche Kompensation bezahlen, darüber hinaus sollte den Vermietern eine Auswahl ermöglicht werden, zum Beispiel durch die Erstellung einer Dreier-Liste (vgl. Henger/Voigtländer, 2017). Eine solche Liste bedeutet, dass der Vermieter aus einer eingeschränkten Auswahl – hier drei Optionen – einen Mieter auswählt.

Ein besonders kritisches Thema sind Modernisierungen, die teilweise zu deutlichen Mietpreissteigerungen führen. Wie jedoch in Kapitel 5 gezeigt, gehen Kapitalanleger bei Modernisierungen eher behutsam vor, insgesamt wird mit Blick auf die großen Herausforderungen beim Klimaschutz eher zu wenig modernisiert. Nichtsdestotrotz gibt es auch Fälle, in denen über den Bedarf hinaus modernisiert wurde (vgl. Voigtländer, 2018). Die Kombination aus einer Modernisierungsumlage von 11 Prozent und sehr niedrigen Zinsen hat zu Renditen der Modernisierung geführt, die in Einzelfällen Anreize zur so genannten Luxusmodernisierung gesetzt haben. Dies gilt aber nicht flächendeckend, da der Investor auch im Blick haben muss, dass die Wohnungen zu deutlich höheren Mieten vermietbar sind. Große Mehrfamilienhäuser in großen Wohnsiedlungen sind dabei weniger betroffen, da einkommensstarke Haushalte solche Wohnlagen weniger präferieren, in Teilen aber kleine Mehrfamilienhäuser. Mit der Umsetzung des Mietrechtsanpassungsgesetzes und der Reduzierung der Modernisierungsumlage auf 8 Prozent und der Kappung auf 2 Euro bei Mieten von unter 7 Euro hat der Gesetzgeber jedoch bereits scharf interveniert (vgl. Voigtländer, 2018). Sollte die Politik noch mehr ändern wollen, sollte statt genereller Verbote oder Ablehnungen für spezifische Modernisierungen in Milieuschutzgebieten besser mit einer Härtefallregelung reagiert werden. So ließe sich beispielsweise festlegen, dass die Mietbelastung nach Modernisierung maximal 40 Prozent des Nettoeinkommens entspricht. Die Feststellung könnte dabei über die jeweilige Stadt erfolgen. Damit würden dringend notwendige Sanierungen und Aufwertungen nicht unterbunden, gleichsam aber Haushalte vor einer (extremen) Überlastung geschützt werden.

Die alternativen Maßnahmen zum Milieuschutz sind hier nur skizziert worden, zeigen aber, dass auch marktkonforme Lösungen möglich sind, die mit einer geringeren Eingriffsintensität und weniger Nachteilen für Gesellschaft und Eigentümer verbunden sind, dennoch aber die Ziele mit Blick auf die Sozialstruktur erhalten können. Allerdings ist zu bedenken, dass Wandel – auch in Städten – ein notwendiger Prozess ist. Während es Konsens ist, dass Mieter in bestehenden Verträgen geschützt werden sollten, ist es aus gesellschaftlicher Perspektive kaum zu begründen, dass Mieter bei einem Umzug ein größeres Anrecht auf eine Wohnung in dem Stadtviertel haben als Zugezogene. Es sei denn, es entstehen hierdurch Probleme in anderen Stadtbezirken, doch dies erscheint aktuell wenig wahrscheinlich.

## **8 Schlussfolgerungen**

Die geplante Reform des § 250 BauGB und der damit einhergehende Vorbehalt gegenüber Umwandlungen wird den Zugang zu Wohneigentum deutlich erschweren. Damit wird vielen Menschen die Chance genommen, die Wohnkosten zu reduzieren und Vermögen für die Altersvorsorge aufzubauen. Dies wird

mit der Gefahr von Verdrängungen von Mietern gerechtfertigt. Tatsächlich aber zeigen vorhandene Untersuchungen, dass gerade Kapitalanleger/Kleinvermieter sehr behutsam mit Mieterhöhungen und auch Modernisierungen umgehen. Darüber hinaus stellt den wirksamsten Schutz gegenüber Verdrängung gerade die Wohneigentumsbildung dar. Statt also neue Interventionen einzuführen, wäre es sinnvoller, den Mietern zu ermöglichen, ihr jetzt schon vorhandenes Vorkaufsrecht zu nutzen. Dies könnten die Städte zum Beispiel durch Nachrangdarlehen ermöglichen, die aufgrund der vorteilhaften Zinssituation allenfalls mit geringen Kosten verbunden wären.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass die eigentliche Problematik in dem zu geringen Wohnungsangebot in den Städten begründet liegt. Würde sich durch mehr Wohnungsbau die Lage entspannen, wären die Themen Gentrifizierung und steigende Mieten obsolet. Doch selbst bei keiner Ausweitung des Angebots könnte sich der Wohnungsmarkt entspannen. Schließlich ist die Zuwanderung längst nicht mehr so stark, und möglicherweise fällt die Zuwanderung langfristig aufgrund der Erfahrungen aus der Corona-Pandemie geringer aus. Schon Henger und Voigtländer (2019) konnten überdies zeigen, dass künftig das Wohnungsangebot nicht mehr in dem gleichen Maße wachsen muss wie bisher. Auch wenn sich die Situation entspannen sollte, ist aber aus polit-ökonomischen Gründen nicht damit zu rechnen, dass zeitnah auch Regulierungen entfallen. Im Speziellen ist nicht davon auszugehen, dass einmal als angespannt definierte Märkte umdefiniert werden. Entsprechend würden die Zugangsbeschränkungen für die Wohneigentumsbildung vermutlich weiterwirken, auch wenn die vermeintlichen Rechtfertigungen lange nicht mehr tragen. Aus diesen und den weiteren im Gutachten diskutierten Gründen sollte das Gesetz in dieser Form nicht umgesetzt und der entsprechende Passus aus dem Baulandmobilisierungsgesetz gestrichen werden.

## Literaturverzeichnis

AK OGA – Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, Immobilienmarktbericht Deutschland 2019 der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, <http://docs.dpaq.de/15661-04-2019-12-17-immobericht-de-2019-gesamt.pdf> [3.8.2020]

Böll, Sven, 2019, Wer sich in Deutschland wirklich mehr Staat wünscht, in: wiwo.de, 8.9.2019, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/exklusive-civey-umfrage-wer-sich-in-deutschland-wirklich-mehr-staat-wuenscht/24978850.html> [3.8.2020]

Cischinsky, Holger / Kirchner, Joachim / Vaché, Martin / Rodenfels, Markus / Nuss, Galina, 2015, Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL\\_ON022015.pdf?blob=publicationFile&v=5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL_ON022015.pdf?blob=publicationFile&v=5) [2.9.2020]

Deutscher Mieterbund, 2019, Deutscher Mieterbund legt Beratungs- und Prozess-Statistik 2018 vor, <https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/54216-deutscher-mieterbund-legt-beratungs-und-prozess-statistik-2018-vor.html> [19.08.2020]

Dustmann, Christian / Fitzenberger, Bernd / Zimmermann, Markus, 2018, Housing Expenditures and Income Inequality, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp18048.pdf> [2.9.2020]

Fratzcher, Marcel, 2017, Verteilungskampf – Warum Deutschland immer ungleicher wird, München

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, 2019, Immobilienmarktbericht Berlin 2018/2019, <https://www.berlin.de/gutachterausschuss/assets/amarktinformationen/amarktanalyse/04-03-010-1800.pdf> [3.8.2020]

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2017, Ideen für eine bessere Wohnungspolitik, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/364187/IW\\_Gutachten\\_2017\\_Wohnungspolitik.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/364187/IW_Gutachten_2017_Wohnungspolitik.pdf) [2.9.2020]

Henger, Ralph / Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2019, Milieuschutz in Berlin, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/Gutachten\\_Milieuschutz\\_Berlin.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/Gutachten_Milieuschutz_Berlin.pdf) [2.9.2020]

Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017, Perspektiven für private Kleinvermieter, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361123/Gutachten\\_Perspektiven\\_fuer\\_private\\_Kleinvermieter.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361123/Gutachten_Perspektiven_fuer_private_Kleinvermieter.pdf) [2.9.2020]

Simons, Harald / Tielkes, Constantin, 2020, Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen, [https://pb3c.com/wp-content/uploads/2020/08/empirica\\_Studie\\_Aussagekraeftige-Kriterien-zum-Erlass-sozialer-Erhaltungssatzungen.pdf](https://pb3c.com/wp-content/uploads/2020/08/empirica_Studie_Aussagekraeftige-Kriterien-zum-Erlass-sozialer-Erhaltungssatzungen.pdf) [2.9.2020]

Sinn, Hans-Werner, 2019, Der Fehler der Einheit, in: Die Zeit, Nr. 42, 10.10.2019, S. 32–33

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018, Jahresgutachten 2017/18 – Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Wiesbaden

Voigtländer, Michael, 2017, Luxusgut Wohnen – Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist, 1. Aufl., Wiesbaden

Voigtländer, Michael, 2018, Die Modernisierungsumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung, IW-Policy Paper 11/18, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper\\_2018\\_11\\_Modernisierungsumlage.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper_2018_11_Modernisierungsumlage.pdf) [2.9.2020]

Voigtländer, Michael, 2019, Das Bestellerprinzip in der Immobilienvermittlung, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2019/IW-Trends\\_2019-01-01\\_Bestellerprinzip\\_Immobilienvermittlung.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2019/IW-Trends_2019-01-01_Bestellerprinzip_Immobilienvermittlung.pdf) [2.9.2020]

Voigtländer, Michael / Sagner, Pekka, 2019, Mieten, Modernisierungen und Mieterstruktur – Vermietergruppen in Großstädten im Vergleich, IW-Report, Nr. 11/2019, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report\\_2019-Wohnungsunternehmen.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019-Wohnungsunternehmen.pdf) [3.8.2020]

Voigtländer, Michael / Sagner, Pekka, 2020, ACCENTRO Wohnkostenreport 2020 – Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzernkosten für 401 Kreise, [https://www.accentro.ag/fileadmin/user\\_upload/data/dokumente/Publikationen/ACCENTRO-Wohnkostenreport\\_2020\\_DE.pdf](https://www.accentro.ag/fileadmin/user_upload/data/dokumente/Publikationen/ACCENTRO-Wohnkostenreport_2020_DE.pdf) [3.8.2020]

Vornholz, Günter, 2020, Kein Verbot, eher eine Bremse, in: SparkassenZeitung, <https://www.sparkassenzeitung.de/politik/wohnungs-umwandlungen-kein-verbot-eher-eine-bremse> [2.9.2020]