



Drittmittelfinanzierte
Expertisen

Verein zur
**FÖRDERUNG
VON
WOHNEIGENTUM**
in Berlin e. V.



IW-Gutachten

Milieuschutz in Berlin

Dr. Ralph Henger, Pekka Sagner, Prof. Dr. Michael Voigtländer

Verein zur Förderung von
Wohneigentum in Berlin e.V.
Uhlandstraße 165
10719 Berlin

Köln, 18.02.2019

Kontakt Daten Autoren

Dr. Ralph Henger
+49 (0)221 / 4981 - 744
henger@iwkoeln.de

Pekka Sagner
+49 (0)221 / 4981 - 881
sagner@iwkoeln.de

Prof. Dr. Michael Voigtländer
+49 (0)221 / 4981 - 741
voigtlaender@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Mietpreis- und Bevölkerungsentwicklung in Berlin	5
2.1 Preisentwicklung am Berliner Mietwohnungsmarkt	5
2.2 Bevölkerungsentwicklung	9
3 Grundzüge des Milieuschutzes	12
3.1 Hintergrund	12
3.2 Erhaltungsschutzsatzungen in Berlin	13
3.3 Ausgestaltung des Milieuschutzes	16
3.3.1 Genehmigungspflichtige Modernisierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen	16
3.3.2 Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen	17
3.3.3 Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts	18
4 Folgen des Milieuschutzes	19
4.1 Stagnation von Investitionen für neuen Wohnraum, Klimaschutz und Barrierefreiheit	19
4.2 Behinderung der Eigentumsbildung	23
4.3 Risiken für kommunale Wohnungsgesellschaften	28
5 Argumente für Erhaltungsschutzsatzungen und Alternativen	29
5.1 Potenzieller Nutzen der Erhaltungsschutzsatzungen	30
5.2 Alternativen zum Milieuschutz	31
6 Schlussfolgerungen	33
Abbildungsverzeichnis	35
Literaturverzeichnis	36

JEL-Klassifikation:

R31 – Wohnungsangebot und -markt

R50 – Analyse regionaler Staatstätigkeit – Allgemeines

R58 – Regionale Entwicklungsplanung und -politik

Zusammenfassung

Die Bundeshauptstadt Berlin hat in den letzten Jahren aufgrund ihrer großen Attraktivität enorm an Bevölkerung gewonnen. Als Folge dieses Zustroms sind die Immobilienpreise und Mieten deutlich gestiegen. Die Berliner Wohnungspolitik hat hierauf unter anderem mit der Etablierung von gut 50 Milieuschutzgebieten nach §172 BauGB reagiert. Hierdurch soll die Verdrängung der dort lebenden Wohnbevölkerung abgeschwächt werden, sodass das dortige Milieu erhalten bleibt.

In einem Milieuschutzgebiet sind Modernisierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen genehmigungspflichtig. Zudem bestehen Einschränkungen bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Außerdem gilt dort ein allgemeines Vorkaufsrecht für die Bezirke.

Die vorliegende Studie diskutiert die vielfältigen Wirkungen der Berliner Milieuschutzgebiete aus ökonomischer Sicht. Auf Basis einer detaillierten Beschreibung der Wohnungsmarktlage in Berlin und seinen Stadtbezirken wird geprüft, mit welchen gesellschaftlichen Kosten und Nutzen das Instrument verbunden ist. Die Analyse zeigt, dass Erhaltungsschutzsatzungen einen sehr starken Eingriff in den Markt und die Eigentumsrechte darstellen. Hierdurch profitieren zwar diejenigen Haushalte, die dort aktuell mit günstigen Wohnungen versorgt sind. Haushalte, die sich am Markt neu versorgen müssen, werden aber benachteiligt. Das betrifft sowohl Haushalte die innerhalb des Bezirks oder Berlin eine Wohnung suchen, als auch Zuwanderer die neu in die Stadt ziehen.

Der kurzfristige wirkungsvolle Schutz der bestehenden Bevölkerung führt jedoch langfristig zu einer Verringerung der Investitionen in die Wohnungsbestände. Alle Maßnahmen des Milieuschutzes wirken wie bürokratische Hürden. Viele Investitionen sind jedoch in vielen Fällen sehr wichtig, um die Immobilienbestände attraktiv zu halten. Zudem besteht die Gefahr, dass Investitionsmaßnahmen unterbleiben, die zu mehr Wohnfläche führen. Der angespannte Berliner Wohnungsmarkt kann sich dadurch schwerer erholen. Die weitreichenden Modernisierungsverbote konterkarieren zudem die formulierten Klimaschutzziele. Auch können unter den Vorgaben kaum Investitionen in die Barriere-Armut erfolgen. Hinzu kommt, dass durch das Umwandlungsverbot Chancen für die Wohneigentumsbildung genommen werden. Dies ist insbesondere deswegen bedeutsam, da Berlin mit 18 Prozent eine für eine deutsche Großstadt sehr niedrige Wohneigentumsquote aufweist.

Durch die Einrichtung von Milieuschutz versucht Berlin die Aufwertung und die Attraktivierung einiger zentraler Standorte aufzuhalten. Anstatt zu versuchen, diesen Wandel zu stoppen, sollte sich Berlin darauf konzentrieren, die durch den Zuzug und die gestiegenen Immobilienwerte ausgelösten Mehreinnahmen der Stadt zu nutzen, um die soziale und technische Infrastruktur zu verbessern. Ziel sollte eine Wohnungspolitik sein, die einen Schulterschluss der kommunalen Politik und Verwaltung, mit der Immobilienwirtschaft und den Bürgern vor Ort ermöglicht. Mit Investoren vor Ort sollte gemeinsam eine Wohnraumoffensive initiiert werden. Gelingt es darüber hinaus, bislang eher schwierige Stadtteile aufzuwerten und die Anbindungen an den ÖPNV weiter zu verbessern, entstehen Wohnortalternativen für alle Schichten der Bevölkerung. Selektive Maßnahmen für einige Stadtviertel wirken hier kontraproduktiv. Besser ist eine abgestimmte und langfristige Politik für das gesamte Stadtgebiet, um möglichst viele gute Wohnstandort zu schaffen und das Wachstum und den Wohlstand der Stadt zu fördern.

1 Einleitung

Die Mieten sind in den letzten Jahren in vielen Städten und im Besonderen in Berlin stark gestiegen. Grundlegend für diese Entwicklung sind zum einen die starken Wanderungsgewinne der Großstädte, zum anderen aber auch die Bautätigkeit, die mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten kann. Hinzu kommt, dass zumindest ein Teil der Zuwanderer in die Städte über überdurchschnittlich hohe Einkommen verfügt, was ebenfalls preistreibend wirkt.

Als Reaktion auf diese Entwicklung wurde das Mietrecht mittlerweile mehrfach angepasst. Auf Bundesebene wurde im Jahr 2015 die Mietpreisbremse eingeführt, die die Mietenentwicklung dämpfen soll (vgl. Deschermeier et. al. 2016). Des Weiteren wurde im November 2018 das Mietrechtsanpassungsgesetz verabschiedet, mit dem neben der Verschärfung der Mietpreisbremse die Modernisierungsumlage abgesenkt wurde (Deutscher Bundestag, 2018). Darüber hinaus suchen die Städte aber teils auch nach eigenen Instrumenten, um die Mieten zu regulieren. Ein wesentliches Instrument sind dabei Erhaltungsschutzsatzungen bzw. der Milieuschutz, der unter anderem in Berlin weitreichende Anwendung erfährt. Hiermit sind erhebliche Einschränkungen bei der Modernisierung der Bestände und bei der Veräußerung oder Umwandlung von Wohnungen möglich.

Die vorliegende Studie diskutiert das Instrument der Milieuschutzsatzung in Berlin aus ökonomischer Sicht. Auf Basis einer detaillierten Beschreibung der Wohnungsmarktlage in Berlin und seinen Stadtbezirken wird geprüft, mit welchen gesellschaftlichen Kosten und Nutzen das Instrument verbunden ist. Die Analyse zeigt, dass Erhaltungsschutzsatzungen einen sehr starken Eingriff in den Markt und die Eigentumsrechte darstellen. Hierdurch besteht die Gefahr, dass gesellschaftlich gewünschte Modernisierungen unterbleiben und finanzielle Risiken für die Stadt entstehen. Diese Kosten werden letztlich nicht durch einen gesellschaftlichen Nutzen aufgewogen. Insbesondere werden hierdurch Wohnungssuchende benachteiligt und Insider-Outsider-Problematiken verstärkt. Daher wird im Schlusskapitel für eine alternative Wohnungspolitik in Berlin plädiert.

2 Mietpreis- und Bevölkerungsentwicklung in Berlin

2.1 Preisentwicklung am Berliner Mietwohnungsmarkt

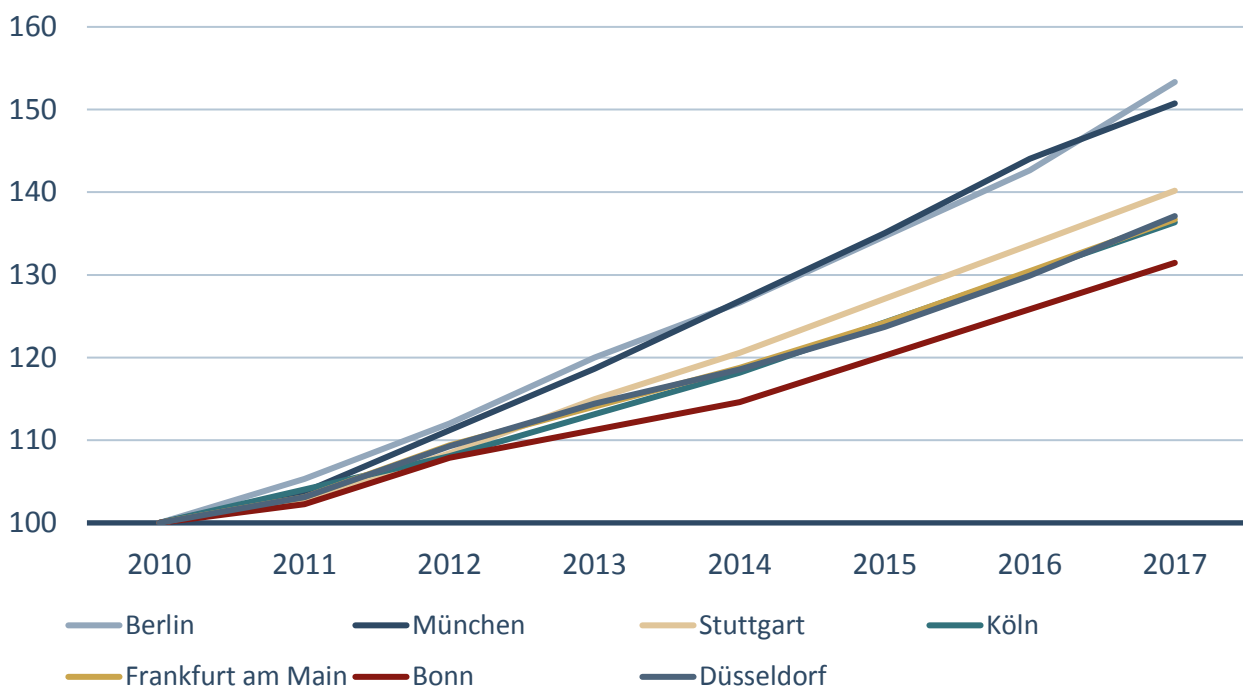
In fast allen deutschen Großstädten, sowie den beliebten Universitätsstädten steigen die Mietpreise in den vergangenen Jahren deutlich an. Gründe hierfür sind neben einer positiven Arbeitsmarktentwicklung, demographische Faktoren und die städtische Infrastruktur, die die Nachfrage nach Wohnraum steigen lassen (Deschermeier et al., 2017). Darüber hinaus sorgt der weiter anhaltende Wandel der Arbeitswelt hin zu mehr Dienstleistungen – welche hauptsächlich in den Büros der großen Städte bereitgestellt werden – dafür, dass der Druck auf die Städte zunimmt (siehe Bendel/Voigtländer, 2016; Sagner/Voigtländer, 2018).

Wie Daten von vdpResearch (2018) zeigen, sind die Neuvertragsmieten unter den Top-7, den sieben größten deutschen Städten, in Berlin am stärksten gestiegen (siehe Abbildung 2-1). In 2017 waren in Berlin 53 Prozent mehr Miete je Quadratmeter aufzuwenden als 2010. Die dargestellten Werte beruhen auf Transaktionsdaten, also den Beträgen, die tatsächlich am Markt gezahlt werden. Mittels hedonischer Verfahren wird hierbei für Qualitätsunterschiede in den

Wohnungen und Wohnlagen kontrolliert, sodass die Preise auch über Städte und Regionen hinaus vergleichbar sind. Für Wohnungssuchende sind jedoch weniger die hedonischen Preise, als vielmehr die auf einer der Internetplattformen inserierten Angebote bei der Entscheidungsfindung ausschlaggebend, da sie auch auf die veränderte Angebotsstruktur reagieren müssen. Deshalb wird im Folgenden auch die Entwicklung der inserierten Neuvertragsmieten in Berlin betrachtet.

Abbildung 2-1: Entwicklung der Neuvertragsmieten in den 7 größten deutschen Städten

Neuvertragsmieten bei Neuvermietung / Neuvermietung von durchgehend sanierten Altbauwohnungen, gute Lage, gute Ausstattung; 2010 = 100



Quelle: vdpResearch (2018); Institut der deutschen Wirtschaft

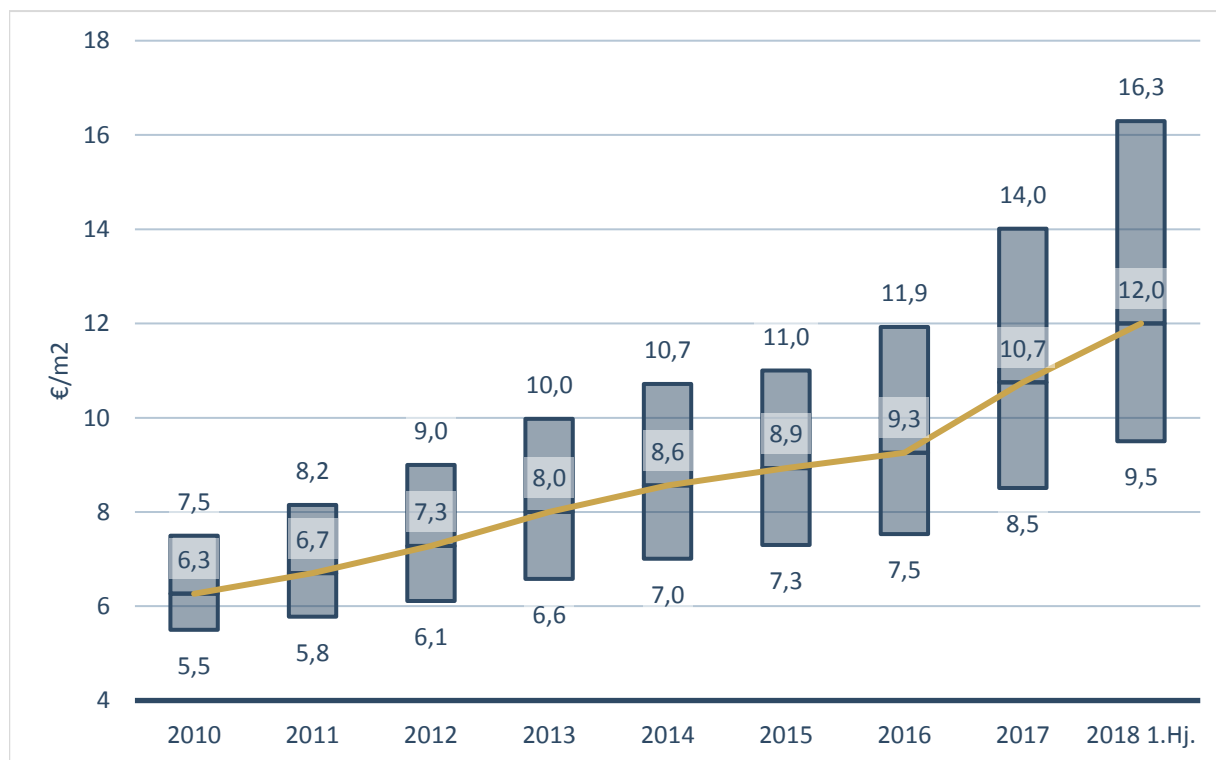
Abbildung 2-2 zeigt die Entwicklung der Neuvertragsmieten in Berlin von 2010 bis zum ersten Halbjahr 2018. Als Datengrundlage dienen Wohnungsinserate der Internetplattform ImmobilienScout24. Ein Vorteil der ImmobilienScout24-Daten liegt darin, dass die Anzahl der Mietangebote sehr hoch ist. Somit ist eine breite Marktabdeckung gegeben, auch wenn einige Anbietergruppen wie zum Beispiel große kommunale Wohnungsunternehmen unterdurchschnittlich repräsentiert sein können. Die Mietinserate wurden als Rohdaten bereitgestellt. Nach Bereinigung der Daten, bei der nicht plausible und fehlerhafte Inserate herausgefiltert wurden, bleiben für den analysierten Zeitraum mehr als 700.000 Wohnungsinserate. Dies bietet eine belastbare Datengrundlage. Für die jeweiligen Zeiträume wurden Quartilswerte der Mietpreise je Quadratmeter Wohnfläche gebildet.

Preise für inserierte Mietwohnungen sind für viele Wohnungssuchende das erste Kriterium bei der Wohnungssuche in einer Stadt oder einem bestimmten Viertel. Die bei ImmobilienScout24 inserierten mittleren monatlichen Neuvertragsmieten (nettokalt) sind in Berlin seit 2010 um 90

Prozent gestiegen. 2010 wurde für die Hälfte der inserierten Wohnungen ein Quadratmeterpreis unter 6,30 Euro verlangt, die andere Hälfte kostete mehr. Am aktuellen Rand, dem ersten Halbjahr 2018 waren im Mittel 12 Euro je Quadratmeter zu entrichten. Die Balken in Abbildung 2-2 geben die Verteilung der mittleren 50 Prozent der Quadratmeterpreise an. Ein Viertel der, im ersten Halbjahr 2018 angebotenen, Wohnungen kostete zwischen 12 und 16,30 Euro – ein weiteres Viertel zwischen 9,50 und 12 Euro. Je ein weiteres Viertel der Inserate war günstiger als 9,50 Euro beziehungsweise teurer als 16,30 Euro. Ein genauer Blick auf die Verteilung der Angebote zeigt zudem, dass sich die Preisspanne im Zeitverlauf deutlich ausweitete. 2010 begann das teuerste Viertel der Wohnungsangebote bei 120 Prozent des Medianwertes. Am aktuellen Rand musste für das teuerste Viertel der inserierten Wohnungen bereits mindestens 135 Prozent des Medians aller Inserate aufgebracht werden. Ähnlich breiter gestreut wurde das Angebot auch im unteren Abschnitt der Verteilung. Für die potenziellen Mieter bedeutet dies, dass das Angebot mit Blick auf den Preis heterogener wurde. Wie der Vergleich der hedonischen Preise und der reinen inserierten Preise auch zeigt, sind die bei Immobilienscout24 inserierten Angebote stärker gestiegen als die hedonischen Preise. Dies lässt sich unter anderem durch qualitativ hochwertigere Wohnungen erklären (siehe Deschermeier/Haas (2015)).

Abbildung 2-2: Entwicklung der inserierten Neuvertragsmieten in Berlin

Dargestellt sind die Werte des 25%-Quantils, des Medians und des 75%-Quantils der Nettokaltmiete in Euro pro Monat je Quadratmeter Wohnfläche. Die Balken repräsentieren somit die mittleren 50 Prozent der Verteilung. Werte für 2018 aus dem ersten Halbjahr, Gesamtzahl der ausgewerteten Angebote: 710.196



Quelle: Immobilienscout24; Institut der deutschen Wirtschaft

Bei der Aggregation der Mietinserate auf die Ebene der Gesamtstadt gehen Informationen über räumliche Verteilungen verloren. Die Daten von Immobilienscout24 sind georeferenziert. Dies

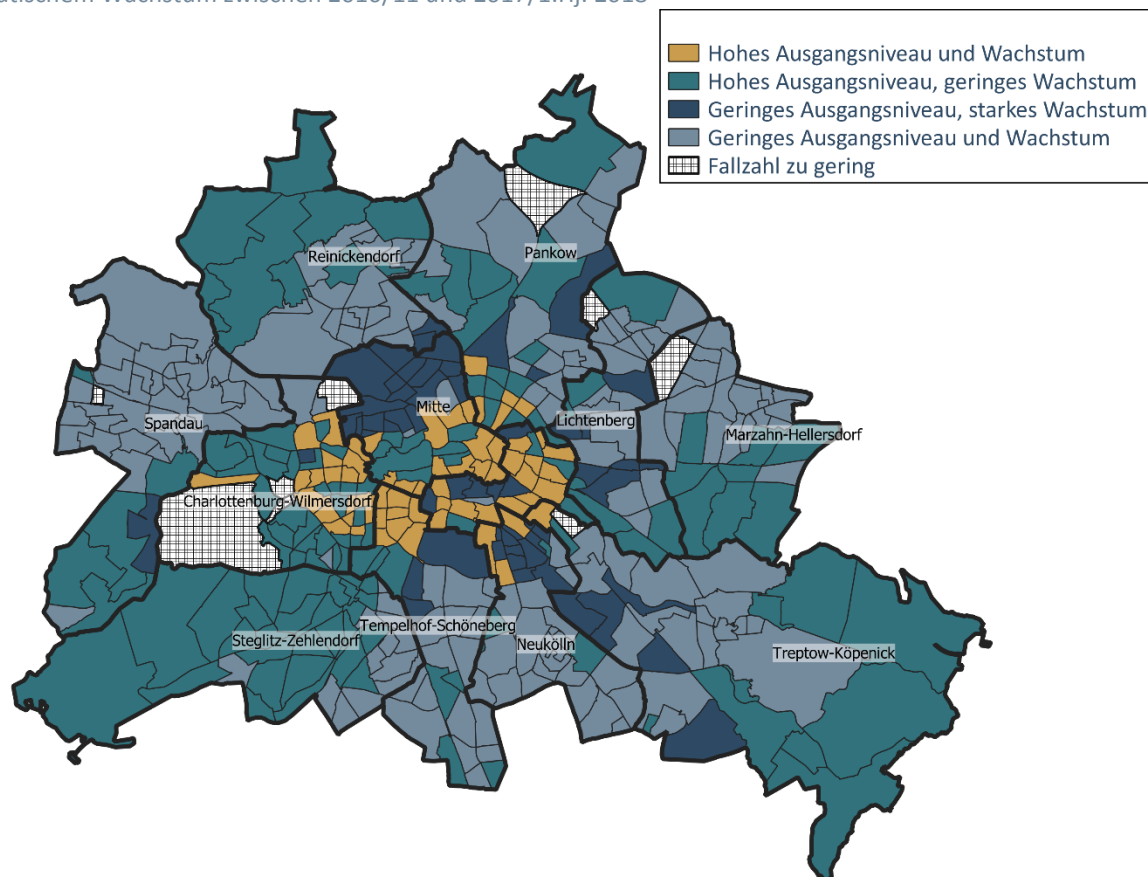
erlaubt eine kleinräumige Betrachtung der Entwicklung der Neuvertragsmieten. Um dennoch von einer Einzelfallbetrachtung abzusehen, wurden die Daten mittels Geoinformationssystem-Software innerhalb eines räumlich begrenzten Bereichs aggregiert und schließlich Medianwerte gebildet. Als räumliche Grenzen dienen die 447 Berliner Planungsräume. Diese stellen die kleinste Ebene der *lebensweltlich orientierten Räume (LOR)* dar. Die LOR dienen als „räumliche Grundlage für Planung, Prognose und Beobachtung demographischer und sozialer Entwicklungen in Berlin“ (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018a).

Um zu garantieren, dass die Fallzahlen in den betrachteten Gebieten groß genug und die berechneten Werte nicht von wenigen Extrema abhängig sind, wurden die Medianwerte der Jahre 2010 und 2011 beziehungsweise die von 2017 und dem ersten Halbjahr 2018 zusammengefasst. In neun Gebieten war die Anzahl der inserierten Mietwohnungen dennoch zu gering, um belastbare Werte auszuweisen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Messegelände, sowie Gewerbegebiete und Grünflächen.

Abbildung 2-3 zeigt die Entwicklung der Neuvertragsmieten in den Berliner Planungsräumen. Hierzu wurden die Planungsräume nach Mietniveau zum Ausgangszeitpunkt, sowie der gesamten Änderung der Medianmiete in Prozent des Ausgangsniveaus in vier Klassen eingeteilt. Viele Innenstadtlagen weisen hierbei sowohl ein hohes Ausgangsniveau, als auch eine Preissteigerung über der Gesamtberlins auf (beige Flächen). Zudem lagen auch viele Kieze in den Bezirken der Innenstadt auf einem niedrigen Ausgangsniveau und zeigten ein starkes Wachstum (dunkelblaue Flächen). Insgesamt verringert sich die polyzentrische Struktur Berlins hinsichtlich der verschiedenen Mietenniveaus und es entsteht ein räumlich großflächiges Zentrum mit hohen Mieten.

Abbildung 2-3: Ausgangsniveau und Entwicklung der Neuvertragsmieten in den Berliner Planungsräumen

Geringes Ausgangsniveau bedeutet unter gesamtstädtischem Median in 2010/11, geringes Wachstum bedeutet unter gesamtstädtischem Wachstum zwischen 2010/11 und 2017/1.Hj. 2018



Quelle: Immobilienscout24, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Institut der deutschen Wirtschaft

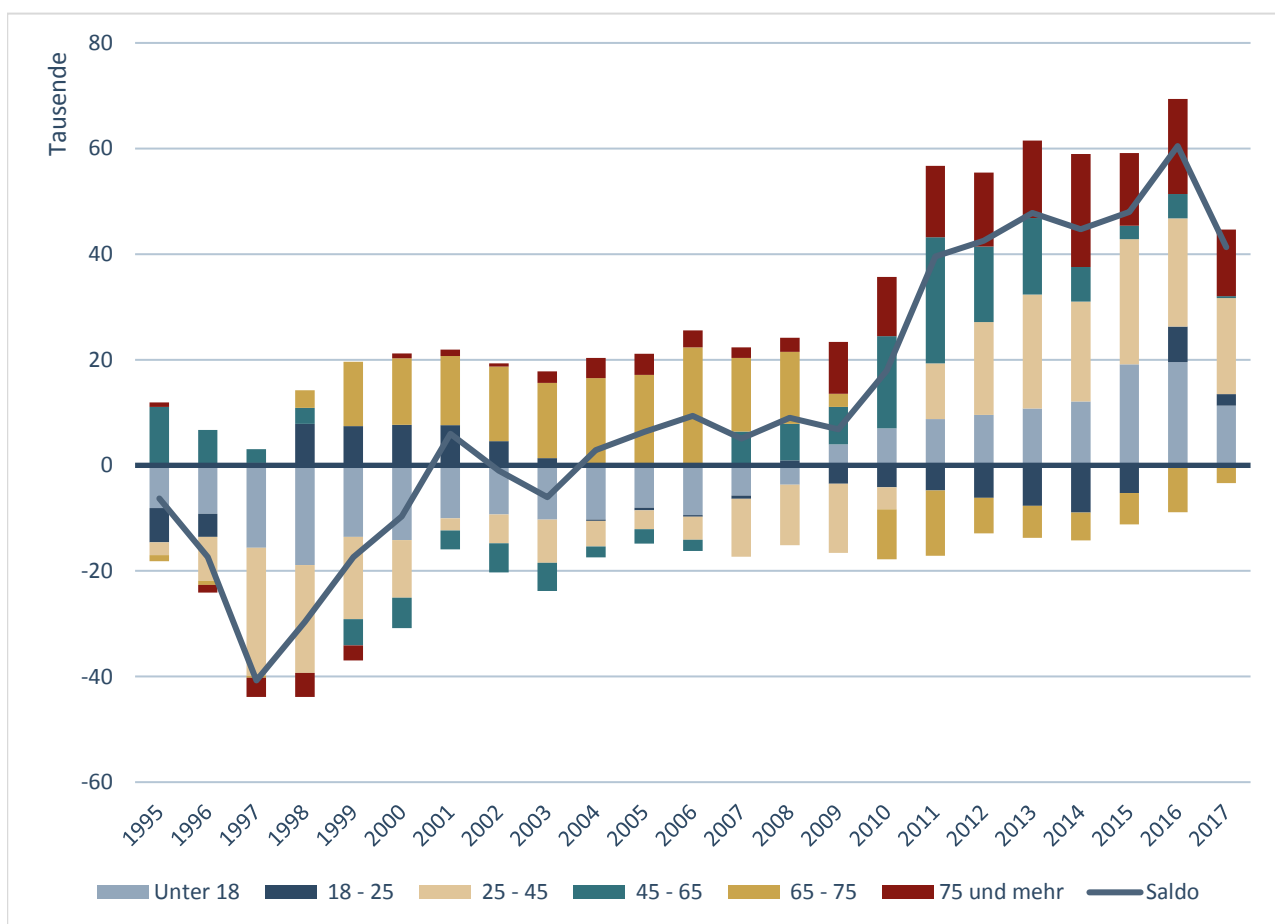
2.2 Bevölkerungsentwicklung

Seit nunmehr 15 Jahren steigt die Zahl der, auf Basis der melderechtlich registrierten Personen bestimmten, Bevölkerung in Berlin von Jahr zu Jahr an. Berlin wies zuletzt 2003 eine negative Bevölkerungsentwicklung im Vergleich zum Vorjahr auf. In den Jahren 2004 bis 2009 lag das Bevölkerungswachstum bei moderaten 3.000 bis 7.000 Einwohnern jährlich, dies entspricht Wachstumsraten von 0,1 bis 0,3 Prozent. Die gesamtdeutsche Bevölkerung schrumpfte in dieser Zeit zwischen 0,1 und 0,4 Prozent. Ähnlich wie auf gesamtdeutscher Ebene begann die Bevölkerung in Berlin in den 2010er-Jahren wieder stärker zu wachsen. In der um den Zensus 2011 bereinigten Statistik wuchs Berlin zwischen 2010 und 2017 um rund 43.000 Einwohner pro Jahr – die jährlichen Wachstumsraten betrugen zwischen 1,1 und 1,7 Prozent. Berlin wuchs damit deutlich stärker als die Bundesrepublik. Absolut gesehen ist Berlin seit 2010 um 340.000 Einwohner gewachsen.

Neben der Gesamtentwicklung zeigt Abbildung 2-4 auch, dass in Berlin vor allem die Altersgruppen der 25- bis 45-Jährigen sowie der unter 18-Jährigen stark zunimmt. Dies ist besonders deswegen interessant, da es besonders diese Gruppe war, die sich in den Neunziger und Nullerjahren für negatives Bevölkerungswachstum in Berlin verantwortlich zeigte. Gleichzeitig steigt aber auch der Anteil der über 75-Jährigen seit der Jahrtausendwende stetig an. Insgesamt altert Berlin. In 2005 betrug das Durchschnittsalter noch 42,1 Jahre. Bis zum Jahr 2017 ist es trotz des Zuzugs vor allem junger Bevölkerungsschichten auf 42,7 gestiegen.

Abbildung 2-4: Bevölkerungsentwicklung in Berlin

1995–2017; absolute Änderung zum Vorjahr; nach Altersklassen und als Saldo



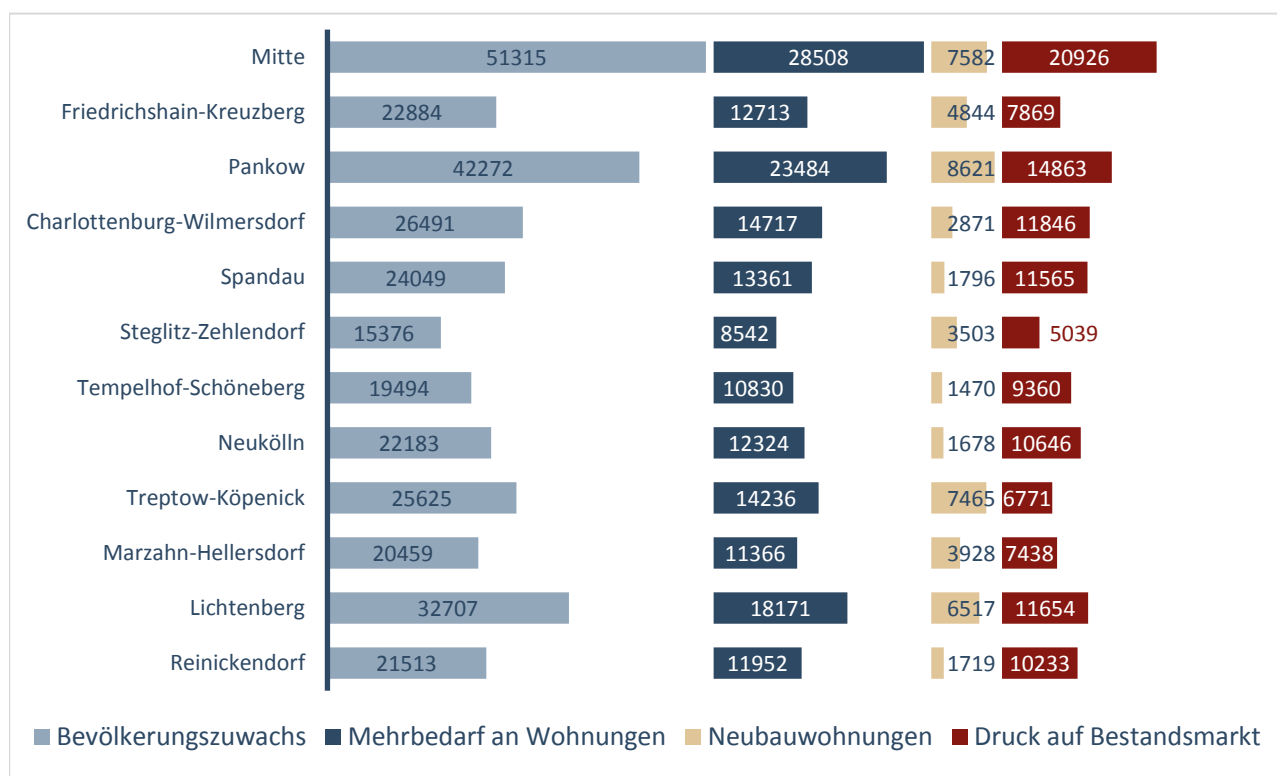
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018b); Institut der deutschen Wirtschaft

Der überdurchschnittliche Bevölkerungsanstieg der vergangenen Jahre macht sich auch auf dem Wohnungsmarkt bemerkbar und ist ein erklärender Faktor für die Preisanstiege. Folgende schematische Erläuterungen hinsichtlich des Bevölkerungswachstums und der Bautätigkeit sollen die enormen Anstiege der Miet- und Kaufpreise in Berlin skizzieren ohne auf weitere Kausalzusammenhänge einzugehen (siehe Abbildung 2-5). Die 340.000 zusätzlichen Einwohner, die Berlin seit 2010 aufweist, verteilen sich auf die Berliner Bezirke. Das größte absolute Bevölkerungswachstum verzeichneten die Bezirke Mitte (51.315 zusätzliche Einwohner seit 2010) und Pankow (plus 42.272). Laut Fortschreibung des Mikrozensus bestand ein durchschnittlicher Haushalt zuletzt (2016) aus 1,8 Personen. Stark vereinfacht lässt sich damit der theoretische Wohnungsbedarf der zusätzlichen Berliner Bevölkerung auf rund 190.000 Wohnungen beziffern. Der

Bedarf an Wohnungen übersteigt dabei den Neubau deutlich. Insgesamt wurden im selben Zeitraum nur knapp 52.000 Wohnungen gebaut. Somit konnte nur ein sehr geringer Teil des auf Bevölkerungswachstums basierenden Mehrbedarfs an Wohnungen durch den Neubau aufgefangen werden. Der Druck auf den Bestandsmarkt ergibt sich aus der Differenz aus Mehrbedarf an Wohnungen und der tatsächlichen Bautätigkeit. Dieser Heuristik folgend, ergibt sich beispielsweise im Bezirk Mitte ein Druck auf den Bestandsmarkt von 20.926 Wohnungen im Zeitraum 2010–2017 (51.315/1,8 minus 7.582, siehe Abbildung 2-5).

Abbildung 2-5: Bevölkerungswachstum, Neubau und resultierender Druck auf den Wohnungsmarkt in Berliner Bezirken, 2010–2017

Bevölkerungswachstum als Differenz der melderechtlich registrierten Einwohner vom 31.12.2010 bis zum 31.12.2017; der rechnerische Mehrbedarf an Wohnungen ergibt sich aus einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen; Neubauwohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden in den Jahren 2011–2017; Druck auf den Bestandsmarkt als Differenz aus Mehrbedarf und tatsächlicher Bautätigkeit



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Institut der deutschen Wirtschaft

Ein Teil des Drucks auf den Bestandsmarkt konnte durch eine Reduktion des Leerstandes abgefangen werden. Seit 2003 sinkt die Leerstandsquote Berliner Wohnungen stetig. Während 2007 noch rund 4,2 Prozent der Berliner Geschosswohnungen leer stand, waren es 2010 nur noch 2,6 Prozent (Empirica, 2016). Dieser Anteil reduzierte sich weiter bis auf 1,1 Prozent in 2016. Damit lag und liegt die Leerstandsquote unter dem allgemeinen Fluktuationsleerstand, der üblicherweise mit 2,5 Prozent angegeben wird und erforderlich ist, um Umzüge ohne zu große Wartezeiten und zu hohe Suchkosten zu ermöglichen. Die Fluktuationsreserve ist damit in Berlin un-

terschritten, was Wohnungssuchende vor erhebliche Probleme stellt, eine passende und angemessene Wohnung zu finden. Die sehr niedrige Leerstandsquote zeigt, dass die hauptsächlich aus weiterem Zuzug resultierende Nachfrage nach Wohnraum nur durch ein erhöhtes Angebot an Wohnungen befriedigt werden kann.

Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen beziffert den gesamten Entlastungsbedarf an Wohnungen (Zeitraum 2011–2016) auf rund 77.000 Wohnungen. Der Entlastungsbedarf stellt letztlich den Nachfrageüberhang, welcher aus dem Bevölkerungswachstum der letzten Jahre resultiert dar. Auf Basis von Bevölkerungsprognosen für Berlin besteht ein Neubaubedarf von 72.000 Wohnungen zwischen 2017 und 2021, allein um die aus der zusätzlichen Bevölkerung resultierende Nachfrage nach Wohnungen zu befriedigen. Soll zusätzlich der Wohnungsmarkt entlastet und die zusätzliche Nachfrage befriedigt werden, so bedarf es eines Neubaus von 19.000 Wohnungen pro Jahr zwischen 2017 und 2021 (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2018). Der aus dem Abgang resultierende Ersatzbedarf ist hier noch gar nicht berücksichtigt.

3 Grundzüge des Milieuschutzes

3.1 Hintergrund

Im Folgenden werden die Grundzüge des Milieuschutzes erläutert (siehe Mitschang (2017) für eine ausführliche Diskussion der rechtlichen Grundlagen). Erhaltungssatzungen werden auf Grundlage des besonderen Städtebaurechts erlassen. Diese sind seit 1987 in den §§ 172 ff. des Baugesetzbuchs (BauGB) geregelt. Das Rechtsinstrument besteht bereits seit 1976. Bis zur Überführung in das BauGB war es in § 39 h des Bundesbaugesetzes (BBauG) geregelt. Die Erhaltungssatzungen sind somit kein neues Instrument des Städtebaurechts, erfreuen sich aber gerade in Berlin in den vergangenen Jahren zunehmender Beliebtheit.

Die Erhaltungssatzung regelt die Erhaltung baulicher Anlagen und der schützenswerten Eigenarten von Gebieten. Hiernach kann eine Kommune in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bestimmen, in denen

- der Rückbau, worunter der vollständige oder teilweise Abbruch fällt,
- die Änderung, zum Beispiel Umbau oder Erweiterung,
- oder die Nutzungsänderung, wie zum Beispiel die Umwandlung von Wohn- in Gewerbenutzung baulicher Anlagen

der Genehmigung bedürfen. Grundlage hierfür können laut § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB drei Umstände sein:

- Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt
- Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutz“)
- Städtebauliche Umstrukturierungen

Städtebauliches Erhaltungsgebiet: Im ersten Fall steht nach § 172 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB die städtebauliche Gestalt im Vordergrund. In diesen Gebieten können bauliche Maßnahmen ver-

sagt werden, falls die betreffende bauliche Anlage das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt. Ein weiterer Versagensgrund liegt vor, falls die bauliche Anlage, an der Baumaßnahmen vorgenommen werden sollen, von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist beziehungsweise in einem solchen Gebiet liegt. Gemäß § 172 Abs. 3 Satz 2 BauGB darf die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage nur dann versagt werden, wenn es durch das Errichten der baulichen Anlage zu einer Beeinträchtigung der städtebaulichen Gestalt kommt.

Milieuschutzgebiete: Im zweiten Fall nach § 172 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB steht die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Fokus. Die häufig Milieuschutzgebiete oder soziale Erhaltungsgebiete genannten Gebiete verfolgen das Ziel, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung – ein spezifisches *Milieu* – zu erhalten. Durch die Genehmigungspflicht von Modernisierungsmaßnahmen und die Einschränkung der Umwandlung von Miet- zu Eigentumswohnungen (siehe Kapitel 2.5) sollen ungewünschte Veränderungen der Bevölkerungsstruktur vermieden und negative Folgen für die Stadtstruktur weitestgehend ausgeschlossen werden. Hierbei geht es vor allem um die Abschwächung von Veränderungsprozessen, in denen einkommensschwache Haushalte durch einkommensstarke Haushalte ersetzt werden (Gentrifizierung). Diese Prozesse gehen mit der baulichen Aufwertung von Quartieren und steigenden Mieten einher, die die bestehende Eigentümerstruktur finanziell nicht tragen kann. Der Schutz der Mieter ist dabei kein direktes Ziel, auch wenn natürlich einzelne Mieter von der Erlassung sozialer Erhaltungsgebiete profitieren können. Den Individualschutz gewährt das Mietrecht des BGB.

Durch die Erhaltung der Wohnungsstruktur soll dafür gesorgt werden, dass die vorhandene Infrastrukturausstattung weiterhin genutzt wird. Befürchtet wird, dass eine drastische Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung dazu führt, dass bisherige Infrastrukturinvestitionen redundant werden, da sie von den neuen Bewohnern nicht mehr genutzt werden. Eine Verdrängung des Milieus könnte darüber hinaus dazu führen, dass für dieses an anderer Stelle neue Infrastrukturaufwendungen notwendig werden.

Umstrukturierungsgebiete: Der dritte Fall nach § 172 Abs. Satz 1 Nr. 3 BauGB unterscheidet sich von den ersten beiden insofern, als das es sich hierbei um einen (planerisch) gewollten Prozess der städtebaulichen Umstrukturierung handelt, bei dem lediglich ein sozialgerechter Ablauf sichergestellt werden soll.

3.2 Erhaltungsschutzsatzungen in Berlin

Im Geoportal Berlin (2018) sind aktuell 51 Erhaltungsschutzgebiete zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung verzeichnet, welche der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung dienen. Diese Milieuschutzgebiete sind in Abbildung 3-1 in violett dargestellt und stehen in diesem Gutachten im Fokus. Zudem bestehen 69 Erhaltungsschutzgebiete städtebaulicher Eigenart (Abbildung 3-1 violett dargestellt). In einigen Fällen sind Gebiete sowohl als Milieuschutz- als auch als Städtebauliche Gebiete deklariert. Aktuell bestehen in Berlin keine Umstrukturierungsgebiete.

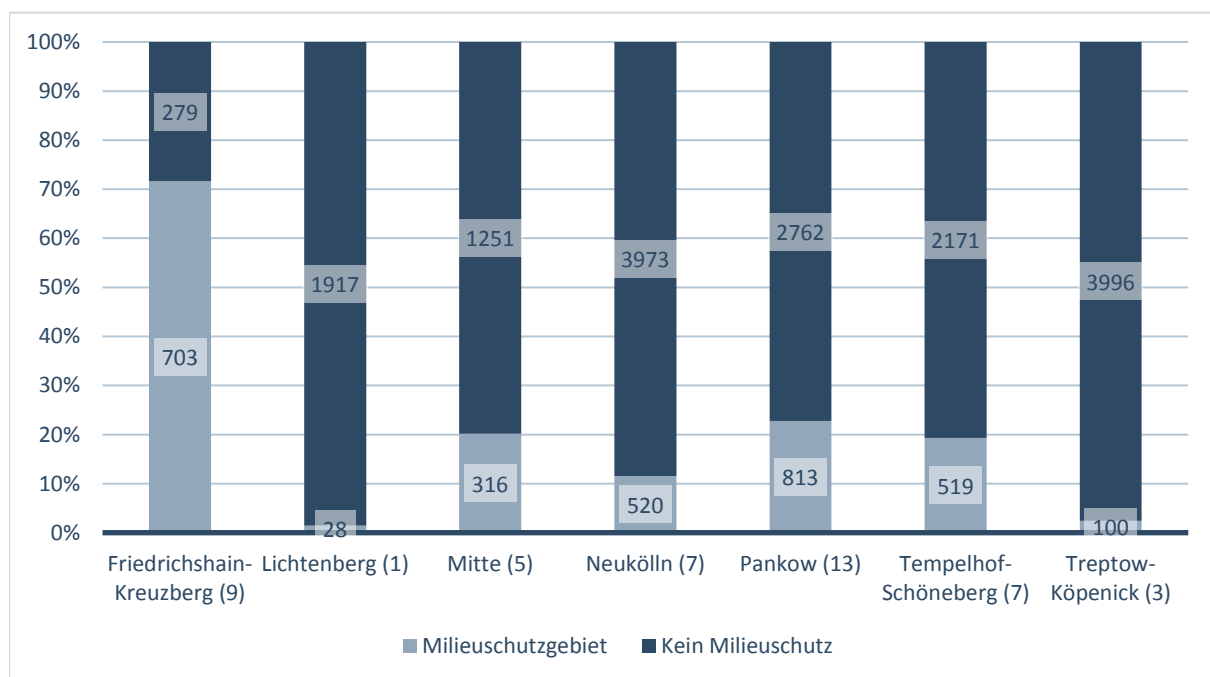
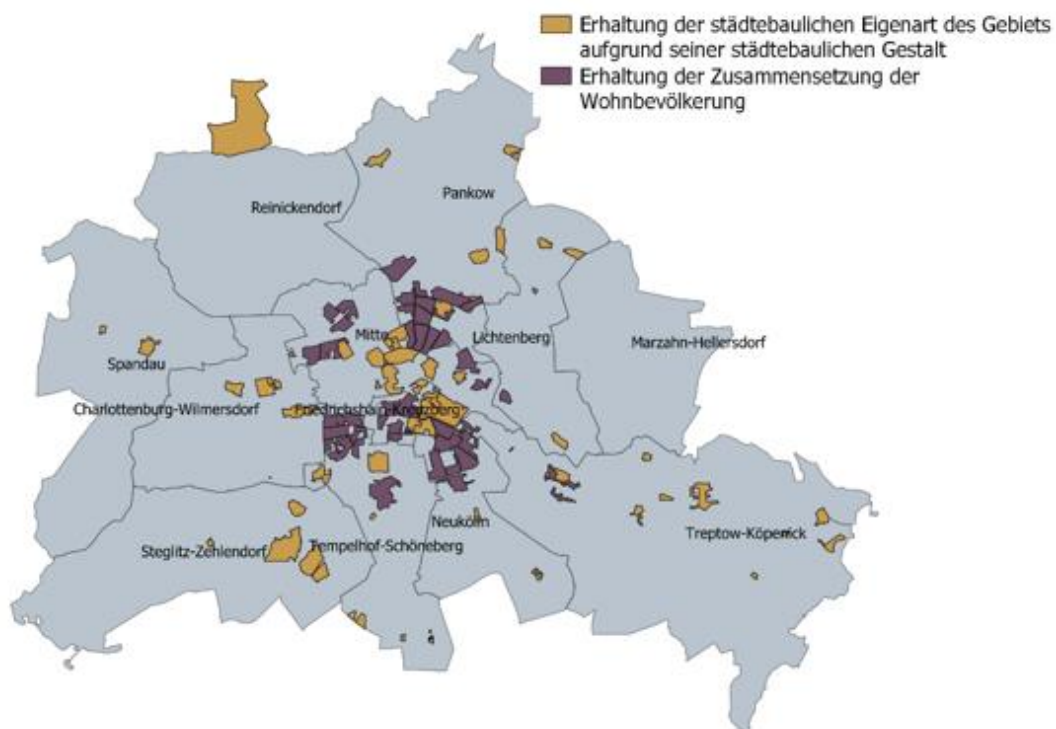
Wie in Abbildung 3-1 ersichtlich, befinden sich die Milieuschutzgebiete zum großen Teil in zentraler Lage. Die Gebiete verteilen sich auf sieben Bezirke, wobei die meisten Milieuschutzgebiete (13) in Pankow liegen. Dort ist mit 813 Hektar ebenfalls die vom Milieuschutz betroffene Gesamtfläche am größten. Relativ zur Summe aus für die Wohnnutzung bestimmter Flächen und

Straßenflächen, ist Friedrichshain-Kreuzberg am stärksten vom Milieuschutz betroffen. Hier stehen 713 Hektar unter Milieuschutz, was 72 Prozent der Wohnnutzungs- und Straßenflächen im Bezirk entspricht.

In den Milieuschutzgebieten leben rund 440.000 Einwohner in 240.000 Wohnungen (siehe Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2017); Stand erstes Halbjahr 2017). Die meisten der aktuell gültigen Milieuschutzgebiete traten innerhalb der letzten fünf Jahre in Kraft. 34 von 45 der aktuell gültigen Milieuschutzgebiete bestehen seit 2013 oder sind jünger.

Abbildung 3-1: Berliner Erhaltungsschutzgebiete – Räumliche Verteilung und Flächen

Erhaltungsverordnungsgebiete § 172 BauGB; Zugriff: November 2018; Vom Milieuschutzgebiet betroffene Flächen als Anteil an der Wohnnutzungs- und Straßenfläche im jeweiligen Bezirk; absolute Werte in ha; Anzahl der Gebiete je Bezirk in Klammern



Quelle: Geoportal Berlin (2018); Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2016); Institut der deutschen Wirtschaft

3.3 Ausgestaltung des Milieuschutzes

In einem Milieuschutzgebiet (Erhaltungsverordnungsgebiet gem. § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) kommen folgende Instrumente zur Anwendung:

- Genehmigungspflichtige Modernisierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen,
- Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen,
- Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts.

3.3.1 Genehmigungspflichtige Modernisierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, geht der Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 mit einem Genehmigungsvorbehalt für den Abbruch, die Änderung oder die Nutzungsänderung einer Wohnung oder Wohngebäudes einher. Hierdurch sollen nicht zwingend notwendige Luxussanierungen und die daraus eventuell resultierenden Aufwertungen der Wohngegend vermieden werden. Wohnungseigentümern steht es damit nicht ohne weiteres frei, bauliche Änderungen, wie Modernisierungen oder Umbauten vorzunehmen.

Bauliche Änderungen an Wohnungen können sich sowohl auf äußere, als auch auf das innere der Immobilie beziehen. Dies impliziert, dass Umbau, Ausbau sowie Änderungen bezüglich der Größe der Immobilie und Änderungen am Grundriss genehmigungspflichtig sind.

§ 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB führt konkret die verschiedenen Sachverhalte auf, die eine Genehmigung der baulichen Maßnahme bedingen. Die ersten beiden Punkte (Nr. 1 und Nr. 1a) betreffen genehmigungspflichtige Modernisierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen. Eine bauliche Maßnahme ist zu genehmigen, wenn

- die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient,
- die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient.

Die Punkte verdeutlichen, dass Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten sowie Maßnahmen, die auf die bauliche Substanz der Immobilie abzielen, keiner Genehmigung bedürfen. Für weiterreichende Maßnahmen besteht jedoch kein Genehmigungsanspruch mehr, die Mitschang (2017) wie folgt zusammenfasst:

- Einbau eines Gästebades oder eines zweiten Bades,
- Einbau von Balkonen und Loggien,
- Einbau von Duschtassen, Doppelwaschtischen oder Videogegensprechanlagen.

In der Praxis haben die Behörden Ermessensspielräume, insbesondere bei der Einschätzung, ob ein Ausstattungszustand zeitgemäß ist oder nicht. So werden beispielsweise Badvergrößerung nicht genehmigt, wenn das bestehende Bad als zeitgemäß eingeschätzt wird (Tagesspiegel 24.04.2018).

Energetische Sanierungen müssen immer dann gestattet werden, wenn sie der Anpassung an Mindestanforderungen der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energiesparverordnung – EnEV) dienen (§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1a BauGB). Auch freiwillige Sanierungen des Eigentümers sind gestattet. Sie dürfen jedoch nicht über dem jeweiligen Maßstab, den die EnEV für den Neubau baulicher Anlagen vorschreibt, liegen. Eine Nichtgenehmigung der baulichen Maßnahmen darf nicht ausschließlich aus Gründen der eventuell resultierenden Mietpreissteigerung erfolgen. In der Praxis wird hierüber jedoch vielfach verhandelt, indem die Durchführung der Maßnahmen an die maximale Höhe der Mietanhebung gekoppelt wird.

3.3.2 Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen können einkommensärmere Bevölkerungsschichten verdrängt werden. Daher wird in Milieuschutzgebieten die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eingeschränkt und nur unter bestimmten Voraussetzungen genehmigt. Dies regelt seit der Novellierung des § 172 im Jahr 1998 § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB. Die Landesregierung ist dazu befähigt, in Milieuschutzgebieten eine Rechtsverordnung zu erlassen. Hierfür gilt eine zeitliche Beschränkung von maximal fünf Jahren, kann aber immer wieder verlängert werden. Am Beispiel Hamburgs zeigt sich, dass ein erneuter Erlass der Umwandlungsverordnung zur Regel werden kann. Die erste Umwandlungsverordnung in Milieuschutzgebieten wurde hier im Januar 1998 erlassen. Im Dezember 2018 wird diese nun zum fünften Mal verlängert. Der erneute Erlass dieser Rechtsverordnung verlängert die Genehmigungspflicht für die Begründung von Wohn- oder Teileigentum in den Hamburger Milieuschutzgebieten bis zum 31. Dezember 2023 (Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, 2018). Allgemeines Ziel dieser Maßnahme ist es, in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt, eine dämpfende Wirkung hinsichtlich hoher Mietpreisdynamik zu erreichen. In Berliner Milieuschutzgebieten trat die Verordnung über einen Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum, kurz Umwandlungsverordnung, im März 2015 in Kraft (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 2015, S. 43).

Die unter § 172 Abs. 4 Satz 1 BauGB aufgeführten Sachverhalte Nr. 2, 3, 5 und 6 betreffen die Einschränkung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Eine Umwandlung ist zu genehmigen, 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 Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt wird,
- sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Absatz 2 Satz 1 des BGBs verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Absatz 1 BGB entfällt.

Die Punkte Nr. 2 und 3 ermöglichen eine Umwandlung im Erbfall und bei Eigebedarf. Nr. 5 beschränkt das Umwandlungsverbot auf Wohnflächen. Nr. 6 ermöglicht die Umwandlung, wenn der Vermieter an den Mieter verkauft.

3.3.3 Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts

Will ein Eigentümer in einem Milieuschutzgebiet sein bebautes oder unbebautes Grundstück verkaufen, kann die Gemeinde ein Vorkaufsrecht für das Grundstück ausüben. Konkret formuliert § 172 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB, dass die Genehmigung zu erteilen ist, wenn 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. Ein solches allgemeines Vorkaufsrecht kann eine Kommune zwar generell bei Grundstücksgeschäften unter bestimmten Voraussetzungen nach § 24 BauGB auszuüben. Da eine Kommune das Vorkaufsrecht mit dem „Wohl der Allgemeinheit“ (§ 24 Abs. 3 BauGB) rechtfertigen muss, ist dies in Milieuschutzgebieten aber einfacher. Hier muss die Kommune nur darlegen, dass durch den Kauf Erhaltungsziele beeinträchtigt werden.

In Berlin wird das Vorkaufsrecht auf Ebene der Bezirke ausgeübt. Anstelle eines potenziellen Käufers erwirbt der Bezirk das Objekt samt Grundstück. Falls der Bezirk das Vorkaufsrecht ausübt, so wird meist nicht die Stadt, sondern in Berlin eine der sechs kommunalen Wohnungsbau-gesellschaften zum Eigentümer (z. B. die degewo AG, siehe Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2019a). Der Bezirk übt dann das Vorkaufsrecht zugunsten Dritter aus (§ 27a Abs. 1 Satz 1 BauGB). Zwischen 2015 und 2017 wurden über das Vorkaufsrecht 16 Miets-häuser mit insgesamt 472 Wohnungen von der Stadt Berlin erworben (Berliner Mieterverein, 2018). Neben anderen Punkten kann die Ausübung des Vorkaufsrechts laut § 26 BauGB dann versagt werden, wenn der Eigentümer an Ehegatten oder direkte Verwandte verkauft. Das Vor-kaufsrecht besteht außerdem nur für den Verkauf eines gesamten Grundstücks. Laut § 24 Abs. 2 BauGB kann beim Verkauf einer Eigentumswohnung das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden.

Dem Vorkaufsrecht sind rechtliche Grenzen gesetzt. So kann der Käufer nach § 27 BauGB das Vorkaufsrecht abwenden, wenn er sich verpflichtet, das Grundstück nach den Erhaltungszielen und den Vorgaben der Bezirksämter für einen bestimmten Zeitraum zu verwenden. Hierfür wird eine so genannte Abwendungsvereinbarung bzw. Abwendungserklärung zwischen potenziellen Käufern und dem Bezirksamt geschlossen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2019b, S. 16). In dieser Abwendungsvereinbarung werden dann konkret festgelegt, welche Maßnahmen der Käufer auf dem Grundstück für einen bestimmten Zeitraum tätigen darf. Nach eigenen Recherchen gelten die Abwendungsvereinbarungen in Berlin in der Regel für 20 Jahre und enthalten die folgenden Inhalte (vgl. Berliner Mieterverein, 2019):

- Verzicht auf den Rückbau der baulichen Anlage,
- Verzicht auf Änderungen der baulichen Anlage in Gestalt energetischer Sanierungsmaßnahmen, sofern keine Rechtspflicht zu ihrer Durchführung besteht,
- Verzicht auf den Anbau von Balkonen,
- Verzicht auf den An- bzw. Einbau eines Personenaufzuges,

- Sicherung in Form einer Grunddienstbarkeit im Grundbuch und verbunden mit hohen Vertragsstrafen bei Nichteinhaltung.

Zwischen 2015 und 2017 wurden nach Angaben des Berliner Mietervereins 14 Abwendungsvereinbarungen getroffen (Berliner Mieterverein, 2018).

4 Folgen des Milieuschutzes

Durch Erhaltungsschutzsatzungen soll die Infrastruktur besser ausgelastet und vor allem die soziale Durchmischung erhalten werden. Diese Ziele werden später in Kapitel 5 kritisch diskutiert. Die Instrumente des angewendeten Milieuschutzes sind jedoch sehr weitreichend und stellen einen starken Eingriff in den Wohnungsmarkt und die Eigentumsrechte der Wohneigentümer dar. Die gesellschaftlichen Kosten des Milieuschutzes sowie die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Folgen diskutiert dieses Kapitel.

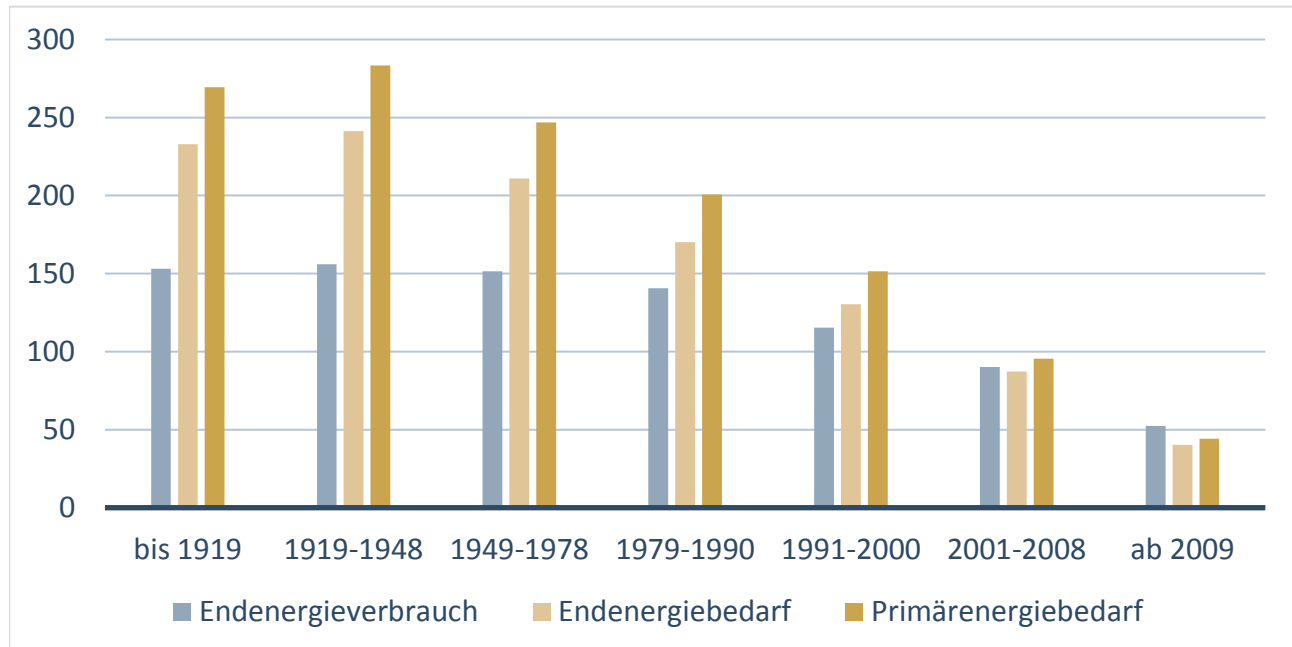
4.1 Stagnation von Investitionen - neuer Wohnraum, Klimaschutz und Barrierefreiheit

Alle Maßnahmen des Milieuschutzes wirken wie bürokratische Hürden, die Investitionen erschweren. Diese sind aber in vielen Fällen von enormer Wichtigkeit, um die Immobilienbestände attraktiv zu halten oder um Um- und Ausbaumaßnahmen zu ermöglichen. Durch Ausbaumaßnahmen, wie zum Beispiel in Dachgeschossen, lässt sich beispielsweise wertvoller neuer Wohnraum in den stark nachgefragten Vierteln schaffen. Durch die Genehmigungspflicht des Milieuschutzes entsteht eine Hürde für Eigentümer und Investoren, finanziell vorteilhafte Konzepte zu entwickeln. Hierdurch entsteht die Gefahr, dass Investitionsmaßnahmen unterbleiben, die zu mehr Wohnfläche führen. Der angespannte Berliner Wohnungsmarkt (siehe Kapitel 2) kann sich dadurch schwerer erholen.

Ein weiteres Problem besteht auch beim Klimaschutz. Deutschland hat weitreichende Ziele formuliert. Eine besondere Rolle spielt dabei der Gebäudesektor, insbesondere da Neubauten und sanierte Gebäude im Vergleich zu Altbauten deutlich weniger Energie benötigen und damit der Kohlendioxid-Ausstoß gesenkt werden kann. Abbildung 4-1 zeigt den Energieverbrauch differenziert nach Baualtersklassen.

Abbildung 4-1: Energieverbrauch nach Baualtersklassen

Verbrauch in kWh/m² Wohnfläche



Quelle: dena (2015)

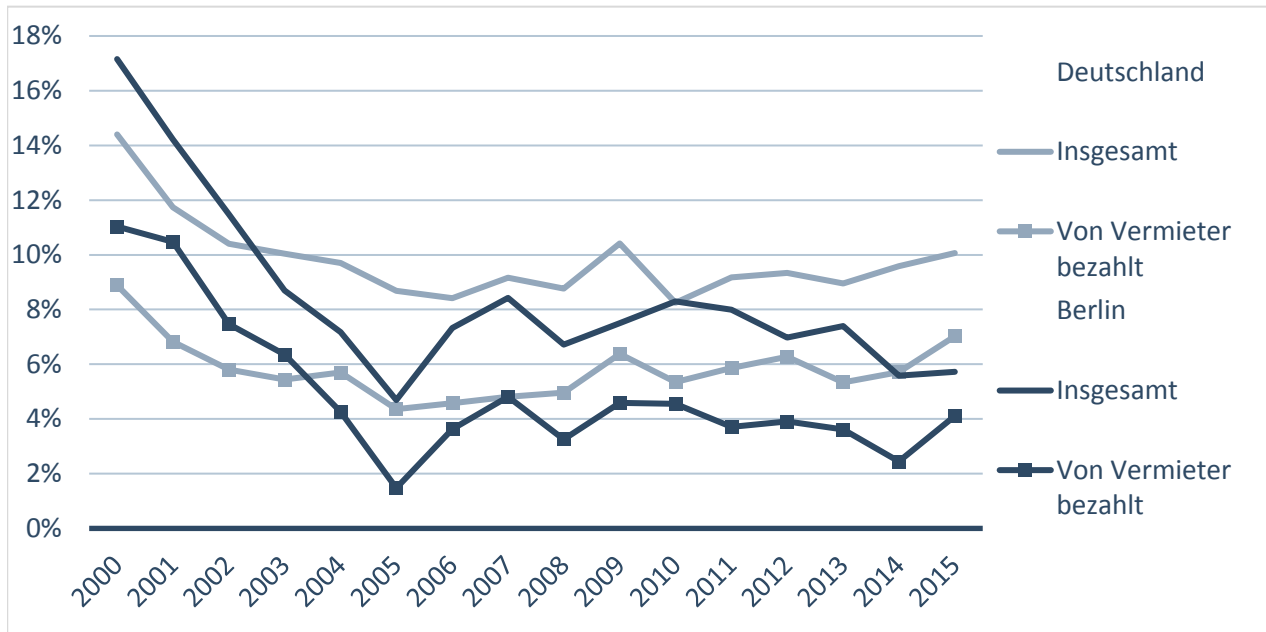
Deutschland hinkt bei der energetischen Modernisierung des Wohnungsbestands hinterher. Um die Ziele zu erreichen, müssten rund doppelt so viele Wohnungen jährlich umfassend saniert werden wie bisher (Cischinsky/Diefenbach, 2018). Hinzu kommt, dass insbesondere im Mietwohnungsmarkt weniger investiert wird (BBSR, 2014).

Wie Abbildung 4-2 auf Basis einer Auswertung des soziökonomischen Panels (SOEP) zeigt, liegt der jährliche Anteil der modernisierten Mietwohnungen in Berlin unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. 2015 betrug dieser 6 Prozent. Bundesweit werden jährlich rund 10 Prozent aller Wohnungen in irgendeiner Form modernisiert, zumeist finden so genannte Teilmodernisierungen statt. Zu Beginn der 2000er Jahre wurde in Berlin noch ein überdurchschnittlich großer Anteil der Mietwohnungen modernisiert. Seit 2003 liegt nun der Anteil der modernisierten Wohnungen in Berlin unter dem für Gesamtdeutschland.

Für den Milieuschutz von besonderem Interesse sind die Modernisierungsmaßnahmen, die von Vermietern getragen werden. Denn diese können zu einem gewissen Teil über Mietsteigerungen an den Mieter weitergegeben werden. Hier zeigt sich, dass der Anteil der vermieteten Wohnungen, in denen es zu einer Modernisierungsmaßnahme kam und diese vom Vermieter getragen wurde in Berlin ebenfalls unter dem bundesdeutschen Durchschnitt liegt. In rund 7 Prozent der deutschen Mieterhaushalte kam es zu einer Modernisierung, die vom Vermieter finanziert wurde, in Berlin waren es 2015 lediglich 4 Prozent. Dies ist ein Indiz dafür, dass in Berlin nicht überdurchschnittlich viele Modernisierungen durchgeführt werden, die die Mieter belasten.

Abbildung 4-2: Anteil modernisierte Mietwohnungen

2000–2015



Quelle: SOEP v33_1; Institut der deutschen Wirtschaft

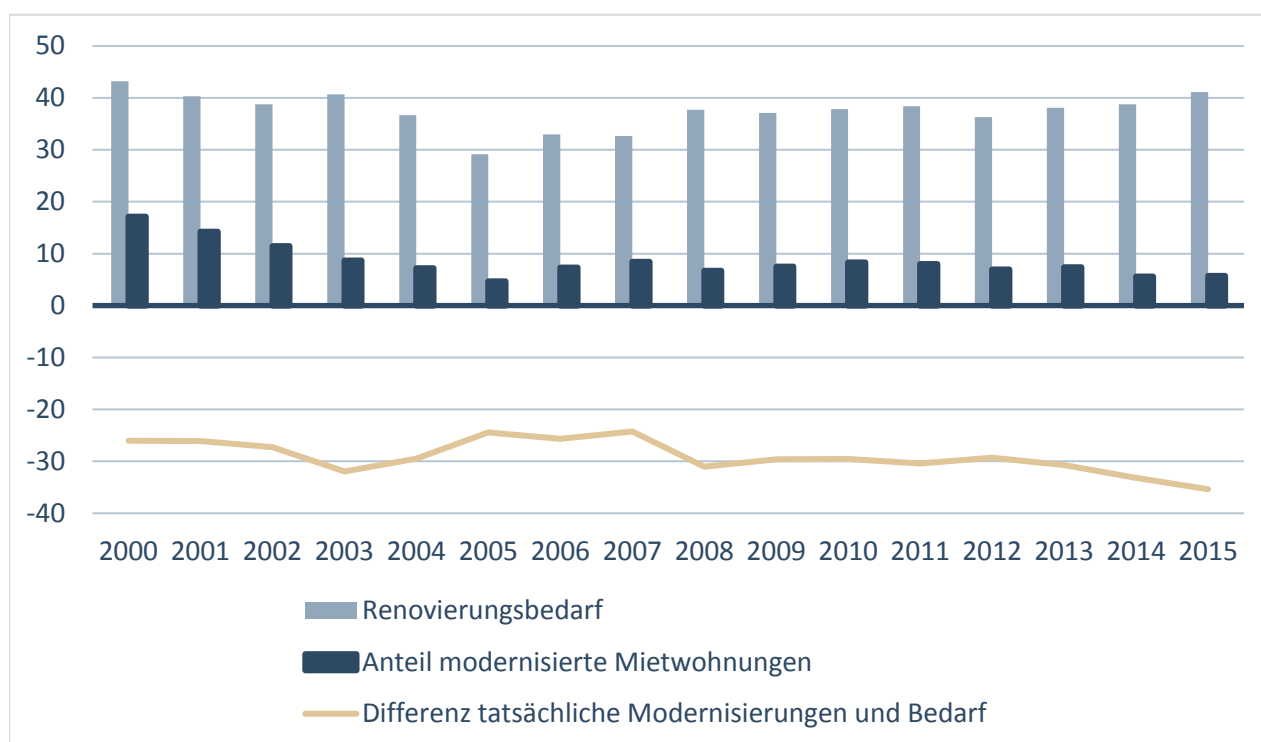
Die weitreichenden Modernisierungsverbote in Erhaltungsschutzgebieten konterkarieren die formulierten Klimaschutzziele für einen langfristig zu erreichenden klimaneutralen Gebäudebestand. Zwar bezweckt die Regelung des 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1a BauGB (Genehmigungen sind zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen und anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dient, siehe Kapitel 3.3.1), dass die Hindernisse bei energetischen Sanierungen verringert werden. Jedoch werden unter den restriktiven Vorgaben umfassende energetische Verbesserungen erschwert. Der Eigentümer muss dokumentieren, dass er durch die Maßnahme die Mindestanforderungen der EnEV erreichen will. Gehen die Maßnahmen über das Mindestmaß hinaus, werden die Maßnahmen nicht genehmigt. In der Praxis ist es für die Vermieter hierbei vor allem sehr schwer, die zu erwartenden Einsparungen der Mieter bei den Heizkosten zu kalkulieren und nachzuweisen. Dieses Problem besteht beim Ausgleich zwischen Vermieter und Mieter im Rahmen der Modernisierungsumlage des § 559 BGB ohnehin (Henger et al., 2017). Durch den Milieuschutz und der Genehmigungspflicht besteht hier jedoch eine zusätzliche Hürde, die dazu führen kann, dass bestimmte Maßnahmen wie beispielsweise die Dämmung der Fassade von den Behörden nicht genehmigt wird, während der Austausch der Fenster zugelassen wird. Unterbleiben langfristig sinnvolle energetische Modernisierungen, dann führt dies bei zukünftig steigenden Energiepreisen zu steigenden Heizkosten für die Mieter. Die Einschränkungen aus der Genehmigungspflicht für Modernisierung werden in den Abwendungsvereinbarungen (siehe Kapitel 3.3.3) noch übertroffen, denn hier werden in der Regel alle energetischen Maßnahmen ausgeschlossen, wenn sie nicht zwingend gesetzlich vorgeschrieben werden.

Abbildung 4-3 zeigt eine Auswertung des sozioökonomischen Panels zum subjektivem Modernisierungsbedarf der Haushalte in Berliner Mietwohnungen. Stellt man den Anteil der Mieter-

haushalte, die Renovierungsbedarf sehen, mit dem Anteil der tatsächlich modernisierten Mietwohnungen gegenüber, so zeigt sich, dass der Anteil der modernisierten Mietwohnungen weit hinter dem subjektiven Bedarf der Mieterhaushalte (repräsentativ für den Haushaltsvorstand) für Modernisierungen zurückbleibt. So gaben 2015 mehr als 40 Prozent aller Berliner Mieterhaushalte an, es bestehe Renovierungsbedarf der Unterkunft. Demgegenüber stehen jedoch nur knapp 6 Prozent modernisierte Mietwohnungen. Damit ist der subjektive Bedarf für Modernisierungen auf Mieterseite größer als die tatsächlichen Aktivitäten im Markt. Grund für die starke Differenz ist, dass die Kriterien, die Mieter und Vermieter bei der Bestimmung des Modernisierungsbedarfs zugrunde legen, nicht deckungsgleich sind. Ein Teil der Differenz ist jedoch darauf zurückzuführen, dass die Modernisierungen zumindest aus subjektiver Sicht der Mieter hinter dem Bedarf zurückbleiben. Am aktuellen Rand des Auswertungszeitraums beträgt die Differenz zwischen empfundenem Modernisierungsbedarf und Anteil der tatsächlichen Mietwohnungen mehr als 35 Prozentpunkte. Damit nahm die Differenz in der jüngeren Vergangenheit zu. Grund hierfür könnte der allgemeine Wohnungsmangel am Berliner Immobilienmarkt sein: Ist das Angebot an gut ausgestatteten und zeitgemäßen Mietwohnungen knapp, so sehen sich Mieter gezwungen, auf Wohnungen auszuweichen, die einen höheren Modernisierungsbedarf aufweisen.

Abbildung 4-3: Subjektiver Modernisierungsbedarf in Berliner Mietwohnungen

Renovierungsbedarf enthält die Kategorien „Teilweise renovierungsbedürftig“, „Ganz renovierungsbedürftig“ und „Abbruchreif“; Differenz aus tatsächlich modernisierten Mietwohnungen und dem Anteil der Mietwohnungen mit Renovierungsbedarf in Prozentpunkten; Antworten der Haushaltsvorstände



Quelle: SOEP v33_1; Institut der deutschen Wirtschaft

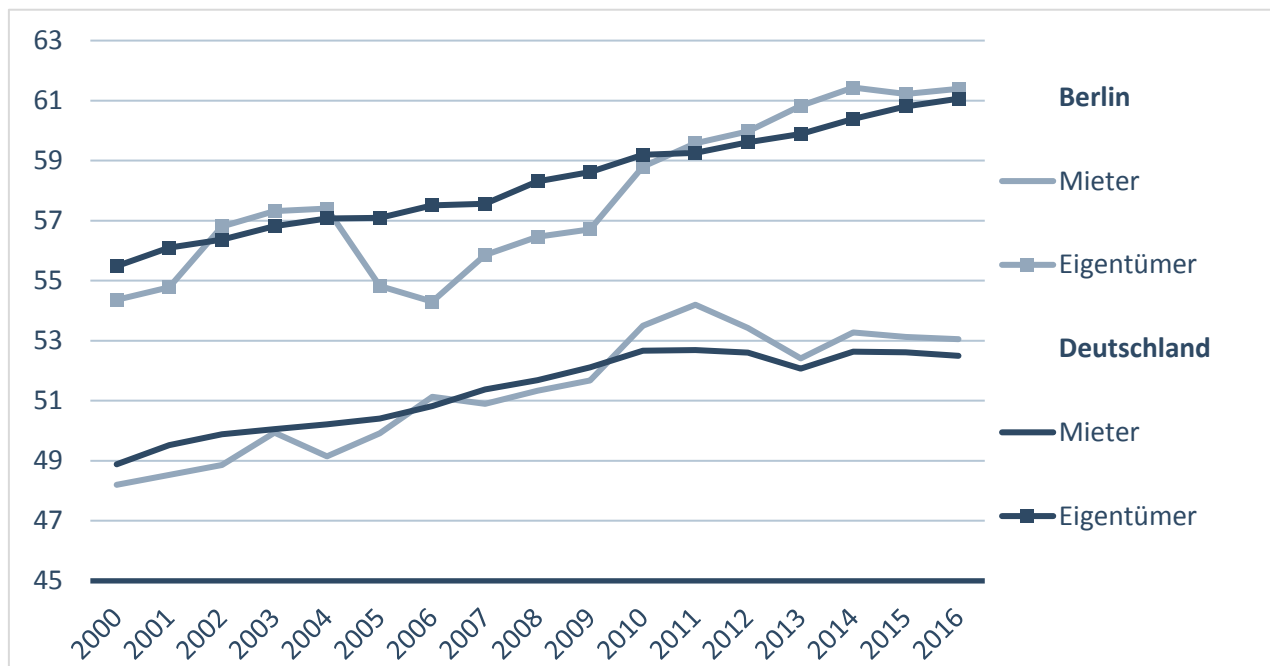
Die oben illustrierten Zahlen widersprechen auch der medial häufig vorgebrachten These, dass zu viel modernisiert wird. Im Bundesvergleich und vor dem Hintergrund der zu erreichenden

klimapolitischen Ziele wird eher zu wenig investiert. Nichtsdestotrotz kann es aber Einzelfälle geben, in denen Investoren weit über das gebotene Maß hinaus modernisieren, um Extrarenditen zu erzielen (Voigtländer, 2018).

Weiterhin sind unter den Vorgaben auch Investitionen in die Barriere-Armut der Wohnungen kaum möglich. So steigt nach dem sozioökonomischen Panel das Alter der Mieter stetig an. Das Durchschnittsalter der Haushaltsvorstände von Mieterhaushalten in Berlin lag 2000 noch bei 48,2 Jahren. Am aktuellen Rand, 2016, liegt das Durchschnittsalter bei 53,1 Jahren (siehe Abbildung 4-4). 2016 waren zudem nur 36 Prozent der Berliner Mietwohnungen mit einem Haushaltsvorstand von 65 Jahren und älter barrierefrei (SOEP v33_1). Um eine längere Nutzung der Wohnungen zu erreichen, muss verstärkt investiert werden.

Abbildung 4-4: Alter von Mietern und Eigentümern

Durchschnittsalter des Haushaltsvorstands



Quelle: SOEP v33_1; Institut der deutschen Wirtschaft

Es ist zu beachten, dass nicht nur Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Erreichung von Barriere-Armut wichtig sind, sondern auch Modernisierungen allgemein. Stadtviertel, in die über Jahre zu wenig investiert wurde, drohen abzurutschen und können sich in Problemviertel wandeln (Galster, 2007). Auch wenn dies angesichts der aktuellen Entwicklung in Berlin, gerade auch in zentralen Vierteln, nicht zu beobachten ist, kann aus einem zu starken Einsatz des Milieuschutz über einen längeren Zeitraum eine zu geringe Investitionsquote in den Wohnungsbestand folgen, sodass die Substanz der Wohnungen erodiert. Wie internationale Beispiele zeigen, drohen dann Abwärtsspiralen, die nur schwer aufzuhalten sind und dann für die Stadtentwicklung eine neue wesentliche Herausforderung darstellen.

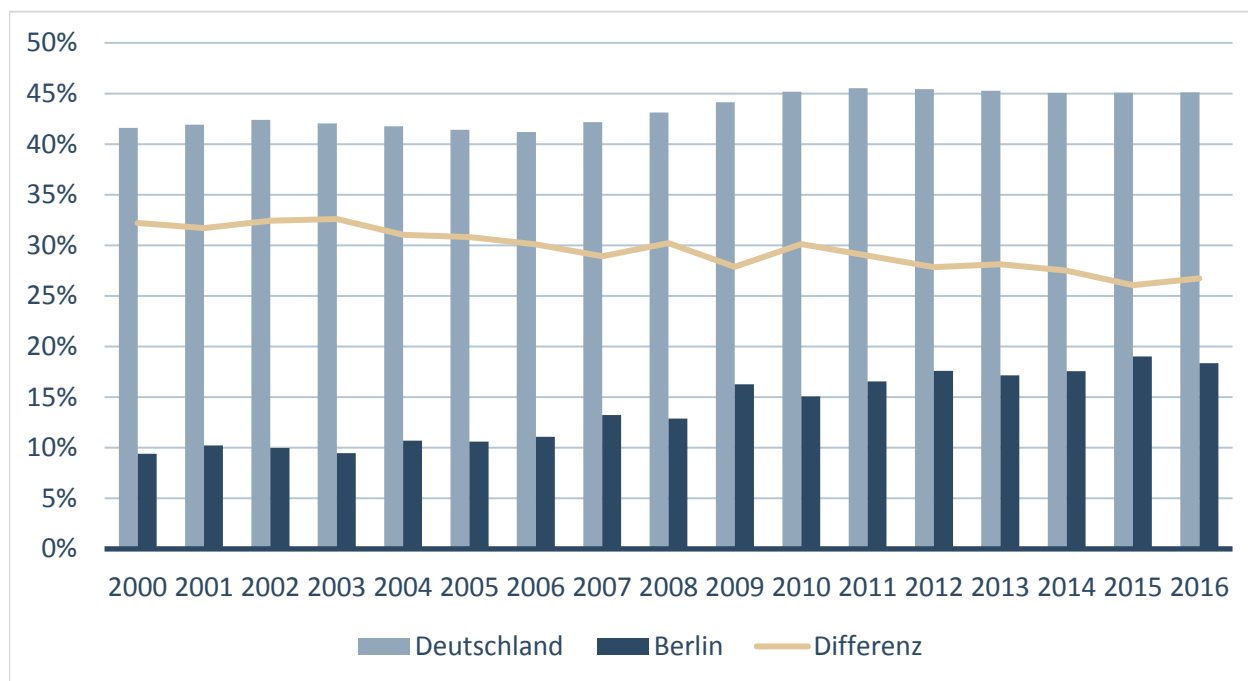
4.2 Behinderung der Eigentumsbildung

Die anhaltende Niedrigzinsphase in Kombination mit steigenden Immobilienpreisen macht den Besitz von Wohneigentum aktuell besonders attraktiv (Seipelt/Voigtländer, 2018). Dies gilt auch für Berlin und andere Metropolregionen, in denen die Mietpreise stark steigen und die demografischen Perspektiven sehr günstig sind. Vor diesem Hintergrund ist eine steigende Wohneigentumsquote plausibel, insbesondere auch da private Anleger nach alternativen Investitionsobjekten suchen. Die Wohneigentumsquote stagniert jedoch auf Bundesebene seit 2010 bei 45 Prozent, da es oft am erforderlichen Eigenkapital mangelt (Niehues/Voigtländer, 2016).

Die Berliner trotzen dem bundesweiten Trend einer nicht steigenden Eigentumsquote. Von 2000 bis 2016 hat sich nach dem sozioökonomischen Panel die Wohneigentumsquote von 9,4 auf 18,4 Prozent fast verdoppelt. Berlin holt damit bei der Eigentumbildung wie andere ostdeutsche Städte auf, erreicht aber noch nicht das Niveau westdeutscher Großstädte mit einem Durchschnitt von 26,9 Prozent (Stand 2013, Henger/Voigtländer, 2015). Abbildung 4-5 zeigt, dass die Berliner Wohneigentumsquote trotz des überdurchschnittlichen Wachstums weiterhin deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibt. Am aktuellen Rand ist die bundesweite Wohneigentumsquote immer noch zweieinhalb Mal so hoch wie in Berlin. Der Anteil lag 2016 bei 81,6 Prozent. Der Berliner Wohnungsmarkt ist somit in erster Linie ein Markt für Mietwohnungen.

Abbildung 4-5: Wohneigentumsquote

2000–2016, Eigentümerhaushalte als Anteil an allen Haushalten, Differenz in Prozentpunkten



Quelle: SOEP v33_1; Institut der deutschen Wirtschaft

Die nach wie vor geringe Wohneigentumsbildung in Berlin geht auch mit einem Verteilungsproblem einher – nur wenige Haushalte können von dem Immobilienpreisboom in der Hauptstadt profitieren. Vermögensgewinne konzentrieren sich vor allem auf Vermieter. Dabei wäre gerade auch für viele Haushalte der Mittelschicht der Kauf von Wohneigentum, auch mit Blick auf die Altersvorsorge, hoch attraktiv. Berechnungen des IW zeigen (Seipelt/Voigtländer, 2018),

dass Wohnungen in Berlin derzeit zu den gleichen Kosten finanziert und bis zum Rentenalter getilgt werden können, ohne dass die Haushalte stärker belastet sind als vergleichbare Mieter. Dementsprechend sind der Vermögensaufbau und das mietfreie Wohnen im Alter quasi kostenlos. Betrachtet man das Verhältnis von Mietkosten und Annuitätenzahlungen, so zeigt sich, dass in Berlin bei einem unterstellten Annuitätenzins und einer Gesamtlaufzeit von 35 Jahren, ein Finanzierungsvorteil für Erwerber von Wohneigentum von 19,4 Prozent besteht. Bei einem Anstieg des Hypothekenzinssatzes auf 4,5 Prozent verbleibt immer noch ein Vorteil von 10,5 Prozent (Seipelt/Voigtländer, 2018). Mit dem Umwandlungsverbot wird nun aber der Zugang zum Wohneigentumsmarkt versperrt, insbesondere in den Stadtteilen, die für potenzielle Wohneigentümer besonders attraktiv sind.

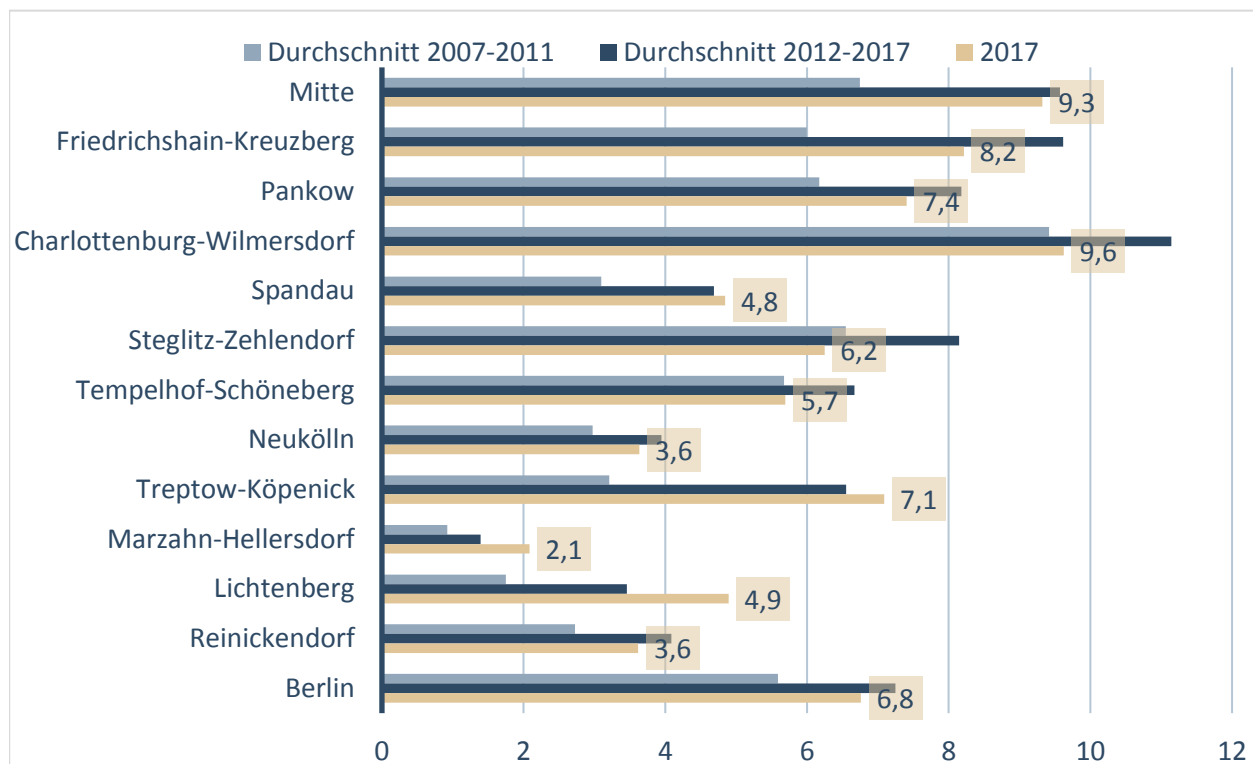
Dies zeigt sich an der Statistik der Berliner Kauffallzahlen. Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin erhebt diese jährlich auf Basis aller notariell beurkundeten Immobilienverkäufe. Enthalten sind dabei Kauffälle von vormals vermieteten als auch selbstgenutzten Wohnungen. Zudem sind Verkäufe in Paketen von Wohnungsunternehmen enthalten. Um reine Anstiege der Kauffallzahlen aufgrund des Bevölkerungswachstums zu vermeiden, werden die Kauffallzahlen ins Verhältnis zur Bevölkerung (in 1.000 Personen) gesetzt. Abbildung 4-6 zeigt die Kauffälle von Wohnungseigentum je 1.000 Personen im Zeitraum 2007 bis 2017. Um jährliche Schwankungen auszuschließen, werden neben den aktuellsten Werten für 2017 auch Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2011 und 2012 bis 2017 verglichen. In allen Stadtteilen wurde in den vergangenen fünf Jahren mehr Wohnungseigentum gekauft als in der Periode 2007 bis 2011, in der auch die Wirtschaftskrise die Investitionsentscheidungen stark lähmte und der Zugang in die Städte noch nicht so stark an Fahrt aufgenommen hatte.

In den Stadtteilen Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte war der Immobilienmarkt 2017 mit 9,6 und 9,3 Kauffällen von Wohneigentum je 1.000 Einwohner am beliebtesten. Am wenigsten pro Kopf wurde mit 2,1 und 3,6 in Marzahn-Hellersdorf und Reinickendorf gekauft. Der stadtweite Durchschnitt betrug 6,8. In absoluten Zahlen kam es 2017 in Berlin zu rund 25.000 Kauffällen von Wohneigentum.

Die Dynamik in den verschiedenen Stadtteilen ist sehr unterschiedlich. In Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg lagen die Kauffälle zuletzt unter dem Niveau von 2010. In den übrigen Stadtteilen teilweise deutlich darüber. Ihren bisherigen Höhepunkt erreichten die Kauffälle in den meisten Stadtteilen 2015. Grund hierfür ist laut Gutachterausschuss das mangelnde Angebot in den letzten beiden Jahren. Die Nachfrage ist weiterhin hoch. Darüber hinaus sind die Perspektiven entscheidend. In den Bezirken mit besonders vielen Kauffällen müssen die Haushalte mit weiter steigenden Mieten rechnen. Selbstgenutztes Eigentum stellt immer auch eine Versicherung gegen steigende Mieten dar (vgl. Ortalo-Magne/Rady (2002), weshalb gerade in diesen Bezirken mehr Wohnungen gekauft werden.

Abbildung 4-6: Kauffälle von Wohnungseigentum

je 1.000 melderechtlich registrierte Personen, 2007–2017, Durchschnitt der Jahre...



Quelle: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2008-2018); Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018b); Institut der deutschen Wirtschaft

In den attraktiven Innenstadtlagen der Metropolen ist Bauland und damit auch das Neubaugesamtheit knapp. Soll mehr Wohneigentum geschaffen werden, bleibt daher nur die Möglichkeit, Mietwohnungen in Eigentum umzuwandeln. Die Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen gehen direkt mit den gestiegenen Kauffallzahlen einher. Diese haben in den Berliner Bezirken zuletzt stark zugenommen (siehe Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2008-2018)).

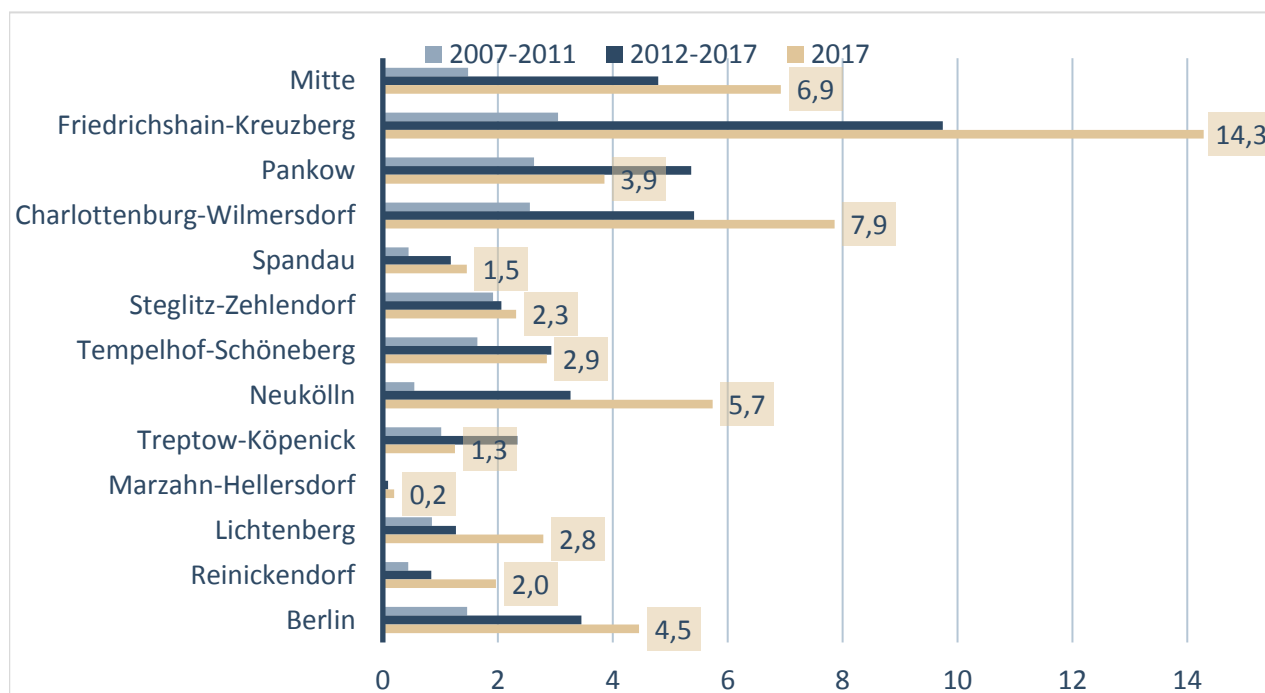
In 2017 wurden in Berlin rund 16.500 Mietwohnungen zu Eigentumswohnungen umgewandelt – dies entspricht 4,5 Wohnungen je 1.000 Einwohner. Ein Viertel aller Umwandlungen wurden im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg durchgeführt – pro Kopf kam es zu mehr als drei Mal so vielen Umwandlungen wie im stadtweiten Durchschnitt. In den Bezirken Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf und Neukölln kam es zuletzt ebenfalls zu überdurchschnittlich vielen Umwandlungen je 1.000 Personen. Ein Vergleich der Durchschnittswerte für die Perioden 2007–2011 und 2012–2017 zeigt, dass sich die Umwandlungen je 1.000 Personen in den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg sowie Marzahn-Hellersdorf mehr als verdreifacht haben. Den stärksten Zuwachs verzeichnete Neukölln. Dort wurden im Durchschnitt der Jahre 2012–2017 fast sechs Mal so viele Wohnungen in Eigentum umgewandelt wie noch im Durchschnitt 2007–2011.

Bei Umwandlungen kaufen die Mieter eine Eigentumswohnung vom Vermieter. Häufig sind die Verkäufer dann auch bereit, dem Mieter preislich entgegenzukommen. Schließlich ist der Verkauf an den Mieter für den Verkäufer besonders unproblematisch. Möchte der Mieter nicht

kaufen, ist er auch ohne Umwandlungsverbot im Rahmen der Erhaltungsschutzsatzungen weitreichend geschützt. Der Verkauf der Wohnung an einen Dritten hat keinen Einfluss auf den laufenden Mietvertrag, da jeder Erwerber mit allen Rechten und Pflichten in den bestehenden Mietvertrag eintritt (§ 566 BGB). Zudem schützt das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) die Mieter in solchen Fällen explizit vor einer Kündigung (§§ 577–577a BGB) mit einer dreijährigen Kündigungsfrist. Ist der Bedarf an Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders hoch, so kann die jeweilige Landesregierung für bestimmte Gebiete eine Rechtsverordnung erlassen, die die Kündigungsfrist auf bis zu zehn Jahre verlängert. Berlin hat dieses Recht genutzt und für Kündigungen, die den Mietern seit dem 1.10.2013 im gesamten Stadtgebiet zugehen, eine zehnjährige Kündigungsfrist verhängt (Gesetzes- und Verordnungsblatt für Berlin, 2013, S. 488).

Abbildung 4-7: Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen

je 1.000 melderechtlich registrierte Personen, 2007–2017, Durchschnitt der Jahre...



Quelle: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2008-2018); Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018b); Institut der deutschen Wirtschaft

Durch das Umwandlungsverbot werden Chancen für die Wohneigentumsbildung genommen. Gerade in der derzeitigen Lage mit niedrigen Zinsen ist die Wohneigentumsbildung sehr attraktiv und eine Chance, Wohnkosten zu reduzieren. Berlin weist für eine deutsche Großstadt wie beschrieben eine immer noch geringe Wohneigentumsquote auf. Wohneigentum ist ein wichtiger Baustein, um die Altersvorsorge zu verbessern und die Vermögensungleichheit zu reduzieren (Depenheuer/Voigtländer, 2014). Hinzu kommt, dass gerade Wohneigentum Haushalte umfassend und dauerhaft vor Modernisierungen und Mieterhöhungen schützt und damit verdrängt zu werden. Wohneigentümer sind von der Mietpreisentwicklung entkoppelt und können daher zu konstanten Kosten in ihren eigenen vier Wänden solange wohnen bleiben, wie sie

möchten. Dem kann entgegen gehalten werden, dass nur einkommensstarke Haushalte Wohneigentümer werden können, da der Kapitalbedarf sehr hoch ist. Tatsächlich sind die Eigentumsquoten bei einkommensschwachen Haushalten deutlich niedriger (Niehues/Voigtländer, 2016). Wie in Kapitel 5 gezeigt wird, sollten daher gerade hier Verbesserungen vorgenommen werden. Schließlich liegen aktuell die Finanzierungskosten unter den Mietkosten, so dass es vorrangig eine Frage der Eigenkapitalunterlegung ist, um auch einkommensschwächeren Haushalten den Zugang zum Wohnungsmarkt zu erleichtern.

4.3 Risiken für kommunale Wohnungsgesellschaften

Ein weiterer Bestandteil der Erhaltungsschutzsatzungen sind die Vorkaufsrechte (Kapitel 3.3.3). Bei jedem Verkauf eines Gebäudes in einem Erhaltungssatzungsgebiet hat die Stadt Berlin ein Vorkaufsrecht. In einigen Fällen wird das Recht von Investoren ausgeübt, die entsprechende Vereinbarungen mit der Stadt treffen, in weiteren Fällen von gemeinnützigen Stiftungen oder aber in den meisten Fällen von kommunalen Wohnungsgesellschaften. Diese kommunalen Wohnungsgesellschaften kaufen die Wohnungen zu Marktpreisen und werden dann in der Regel die Mieten konstant halten, womit sie im Zeitablauf real sinken. Wie in Kapitel 3.3.3 gezeigt, wurden zwischen 2015 und 2017 472 Wohnungen von der Stadt Berlin gekauft (Berliner Mieterverein, 2018).

Hieraus kann ein wirtschaftliches Problem für die kommunalen Wohnungsgesellschaften entstehen. Die Marktpreise steigen seit Jahren wegen den niedrigen Zinsen und den hohen Wohnungsbedarfen an. Zudem rechnen die Marktteilnehmer mit steigenden Mieten, u. a. aufgrund des Bevölkerungswachstums und der damit antizipierten auch künftigen Wohnraumknappheit. Aufgrund der Rigidität der regulierten Mieten steigen die Preise und damit sind die Vervielfältiger schneller als die Mieten. In Großstädten sind die Dynamiken aufgrund der unterschiedlichen demografischen Disposition deutlich größer (Voigtländer, 2017a).

Wenn die kaufenden kommunalen Wohnungsgesellschaften die Mieten nicht anheben, droht ihnen langfristig ein Verlust. Anfänglich ist dies kaum merklich, doch mit der Zeit wächst der Unterschied zwischen den Marktmieten und den eingefrorenen Mieten deutlich. Hinzu kommt das Risiko steigender Zinsen, die die Kostensituation der Unternehmen verschlechtern könnte.

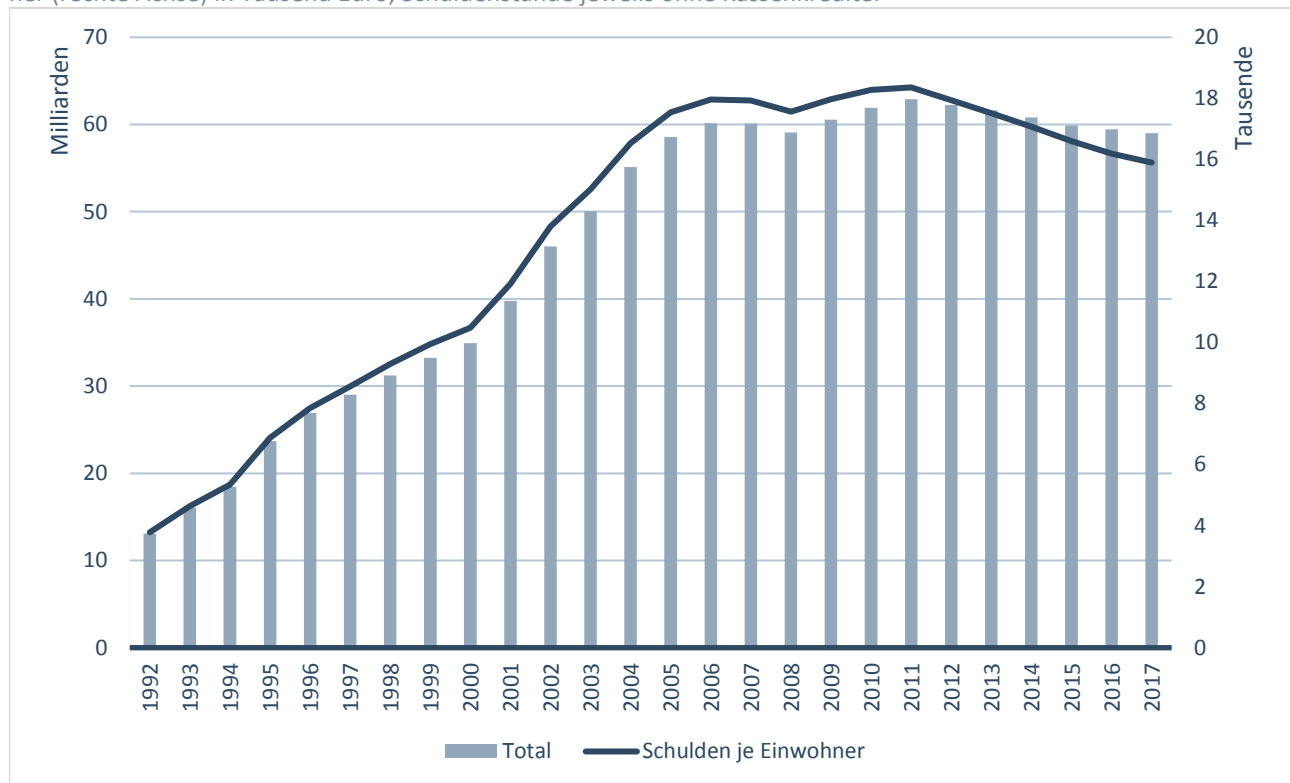
Bereits heute wird über die finanzielle Lage der kommunalen Wohnungsgesellschaften diskutiert (Tagesspiegel, 08.11.2018). In Zukunft könnten die Belastungen weiter steigen, da in die Bestände investiert werden muss, um die Qualität zu erhalten, jedoch hierfür bei Mieten unter dem Marktniveau kaum Rücklagen gebildet werden können.

Städte mit großen finanziellen Spielräumen könnten dies mitunter durch Zuschüsse für ihre Wohnungsunternehmen auffangen. Berlin ist jedoch verschuldet. Wie Abbildung 4-8 dokumentiert, stieg nach der Wiedervereinigung und in den darauffolgenden Jahren bis zur Mitte der Nullerjahre der Schuldenstand des Landes rasant an. 1992 beliefen sich die Schulden noch auf 13 Milliarden Euro – mit teilweise zweistelligen jährlichen Wachstumsraten hatten sich die Schulden in 2006 bereits verfünffacht. Nach einer kurzen Phase der Konsolidierung in 2007 und 2008 erreichten die Schulden der Hauptstadt in 2011 mit 63 Milliarden ihren bisherigen Höhepunkt. Seit 2011 ist Berlin in der Lage, die Schulden zu tilgen. Jährlich konnten um die ein Prozent getilgt werden. Zum Ende des Jahres 2017 lag der Schuldenstand aber immer noch bei knapp 59

Milliarden Euro. Mit Schulden je Einwohner von 16.000 Euro liegt der Schuldenstand deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 6.645 Euro.

Abbildung 4-8: Verschuldung Berlins

Absoluter Schuldenstand (linke Achse) in Milliarden Euro, sowie Verschuldung je melderechtlich registrierten Einwohner (rechte Achse) in Tausend Euro; Schuldenstände jeweils ohne Kassenkredite.



Quelle: Berliner Senatsverwaltung für Finanzen (2018); Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018b); Institut der deutschen Wirtschaft

Aus der Kombination von hohen städtischen Schulden und geringen Erträgen der kommunalen Wohnungsgesellschaften droht die Gefahr, dass die Wohnungsunternehmen langfristig die Instandsetzung und Modernisierung zurückfahren müssen, was die Qualität der Viertel mindert. Tritt dies ein wären vor allem die Mieter betroffen. An dieser Stelle sei auch daran erinnert, dass etwa Nordrhein-Westfalen die LEG deswegen verkauft hat, weil die Modernisierungskosten für das Land nicht tragbar waren. Ähnliches könnte auf Dauer auch wieder Berlin drohen.

5 Argumente für Erhaltungsschutzsatzungen und Alternativen

Im vorherigen Kapitel standen die gesellschaftlichen Kosten der Erhaltungsschutzsatzungen im Vordergrund. Durch die Maßnahmen werden die Eigentumsbildung sowie die energetische und allgemein notwendige Aufwertung der Wohnungen behindert, außerdem entstehen finanzielle Risiken für die Stadt. Diese Kosten wären zu akzeptieren, wenn diesen Kosten höhere Nutzen für die Gesellschaft gegenüberstehen, wenn also der Markteingriff insgesamt vorteilhaft für die Gesellschaft wäre. Im Folgenden werden daher typische Argumente für Erhaltungsschutzsatzungen bewertet. Darüber hinaus werden auch mögliche Alternativen diskutiert.

5.1 Potenzieller Nutzen der Erhaltungsschutzsatzungen

Das wesentliche Ziel der Erhaltungsschutzsatzungen besteht darin, die vorhandene Wohnbevölkerung vor Verdrängung zu schützen und ggf. nachteilige städtebauliche Veränderungen zu vermeiden. Solche nachteiligen städtebaulichen Veränderungen können beispielsweise dann vorliegen, wenn die aufgebaute Infrastruktur von der „neuen“ Bevölkerung im Stadtteil nicht mehr genutzt wird. Beispiele hierfür wären Schulen oder Kindergärten, die von einer älteren Bevölkerung weniger in Anspruch genommen wird als von einer jungen Bevölkerung. Tatsächlich gibt es aber keine Indikation dafür, dass die Bedeutung der sozialen Infrastruktur im Rahmen der Veränderung der Wohnbevölkerung in Berlin abnimmt. Schließlich ziehen vor allem junge Haushalte nach Berlin, die entweder die Familiengründung noch vor sich haben oder aber gerade eine Familie gegründet haben.

In der Literatur werden weitere Argumente genannt, warum die Veränderung der Wohnbevölkerung nachteilig sein kann. Ein wichtiges Argument ist der Zugang zu Bildung (Pineda, 2017). Wenn die Schulqualität in dem Stadtteil mit starkem Zuwanderungsdruck sehr gut ist, und ärmere Haushalte in andere Stadtteile verdrängt werden, können sich die Perspektiven der Kinder aufgrund einer schwierigeren Schulsituation verschlechtern. Dies gilt auch in Bezug auf die Haushalte insgesamt. Müssen ärmere Haushalte aufgrund steigender Mieten das Stadtviertel verlassen, und stehen ihnen aufgrund der insgesamt angespannten Mietensituation nur wenige Stadtteile offen, kann es zu einer Kumulation sozialer Risiken kommen, da anderswo problematische Stadtviertel entstehen (siehe z. B. Atkinson (2002)). Als mahnendes Beispiel hierfür werden oft die Randbezirke in Paris genannt.

Abbildung 2-3 in Kapitel 2 zeigte jedoch bereits, dass die Mieten in Berlin nicht flächendeckend, sondern vor allem in den zentralen Stadtteilen stark gestiegen sind. Viele der äußeren Stadtteile Berlins, wie etwa Spandau, Reinickendorf, Treptow oder Köpenick, weisen ein deutlich geringeres Mietenwachstum als zentrale Standorte wie Mitte oder Friedrichshain auf. Auch die soziale Stabilität erscheint in vielen der äußeren Stadtteile zumindest auf einem ähnlichen Niveau zu sein wie in den zentraleren Stadtteilen. Dies unterstreicht auch die Nachfrage nach Gymnasien. Nimmt man an, dass in den als besonders gut angesehenen Gymnasien die Zahl der Anmeldungen die Zahl der Plätze besonders übersteigt, finden sich über das gesamte Stadtgebiet verteilt reputierliche Gymnasien. Allerdings sind von den zehn am stärksten gefragten Gymnasien nur zwei in den zentralen Stadtteilen Mitte und Friedrichshain, aber alleine vier in Pankow. Das beliebteste Gymnasium findet sich in Reinickendorf (Berliner Morgenpost, 01.03.2018). Dass sich die Rangfolge gegenüber dem Vorjahr deutlich verschoben hat, legt nahe, dass es bezogen auf die Schulen keine besondere Attraktivität der zentralen Lagen gibt.

Ein weiteres Argument wird mit Blick auf den Arbeitsmarkt herangezogen (Florida, 2014). Lange Anfahrtswege können Haushalten aus einkommensärmeren Schichten den Zugang zu attraktiven Arbeitsplätzen in der Innenstadt verwehren und sie daher in ihrer Einkommenssituation gefangen halten. Dies ist ein valides Argument, gilt aber vor allem mit Blick auf Schwellenländer oder Entwicklungsländer mit einem Mangel an öffentlichen Verkehrsmitteln. Teilweise kann dies für ländliche Räume ein Problem darstellen, aber in Berlin mit seinem breit ausgebauten

ÖPNV spielen Distanzen innerhalb der Stadt nur eine untergeordnete Rolle. Darüber hinaus spricht gegen dieses Argument auch die Tatsache, dass gerade in Milieuschutzgebieten wie Friedrichshain-Kreuzberg die Ansiedlung von Unternehmen eher behindert wird, gerade weil man befürchtet das Arbeitsplätze für hochqualifizierte Mitarbeiter den Druck auf das Stadtviertel weiter erhöhen (Tagesspiegel, 24.10.2018)

Tatsächlich dürfte sich hier eine wesentliche Motivation für den Milieuschutz verbergen – die Abflachung der Mietensteigerungen in zentralen Lagen. Mit der Verringerung von Modernisierungen, der Verhinderung von Umwandlungen und der Vergrößerung des kommunalen Wohnungsbestands in den ausgewählten Stadtteilen soll das Angebot an günstigen Wohnungen erhalten bleiben. Hierdurch sollen die Wohnkostenbelastungen für die Haushalte (weitgehend) konstant gehalten werden. Dies schafft und verstärkt jedoch die vom Arbeitsmarkt bekannte Insider-Outsider-Problematik (SVR, 2018). Von dem Markteingriff profitieren diejenigen Haushalte, die aktuell mit Wohnungen niedriger Mieten versorgt sind (Insider). Alle Haushalte, die sich am Markt neu versorgen müssen (Outsider), werden aber benachteiligt. Das betrifft sowohl Haushalte die innerhalb des Bezirks oder Berlin eine Wohnung suchen, als auch Zuwanderer die neu in die Stadt ziehen. Auch sind sowohl Haushalte betroffen, die eine Wohnung zur Miete oder eine Wohnung zum Kauf suchen.

Wie beschrieben geht die Regulierung auch zu Lasten der Eigentümer und ist mit Nachteilen für die Gesellschaft insgesamt verbunden, etwa mit Blick auf den Klimaschutz oder die finanziellen Risiken für die Stadt. Daher soll im nächsten Abschnitt überlegt werden, ob es Maßnahmen gibt, die der Zielerfüllung ebenfalls genügen, aber mit weniger Nachteilen einhergehen.

5.2 Alternativen zum Milieuschutz

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 dem Bau neuer gut angebundener Stadtviertel (Voigtländer, 2017b).

Mit Blick auf mögliche Verdrängungen bietet es sich angesichts der aktuellen Lage an den Hypothekenmärkten 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. Seipelt/Voigtländer (2018)). Das Problem für Haushalte ist aber oftmals, das sie nicht genügend Kapital gespart haben, um die Transaktionskosten und die Eigenkapitalanforderungen zu bedienen. Hier könnte eine gezielte Förderung des Landes Berlin 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 unterschreiten – 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 ein Drittel 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, z. B. durch die Erstellung einer Dreier-Liste (vgl. Henger/Voigtländer, 2017).

Ein besonders kritisches Thema sind Modernisierungen, die teilweise zu deutlichen Mietpreiserhöhungen in Berlin führen. Wie jedoch in Kapitel 4.2. gezeigt, wurde in Berlin in der Vergangenheit eher wenig modernisiert. Hinzu kommen die großen Bedarfe an Investitionen in die Energieeffizienz und Barrierearmut. Andererseits 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 geführt haben. Dies gilt aber nicht flächendeckend, da der Investor auch im Blick haben muss, dass die Wohnungen auch 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 Senatsverwaltung erfolgen. Damit würden dringend notwendige Sanierungen und Aufwertungen nicht unterbunden werden, 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.

6 Schlussfolgerungen

Als Reaktion auf steigende Mieten insbesondere in zentralen Lagen setzt Berlin zunehmend auf das Instrument der Erhaltungsschutz- bzw. Milieuschutzzsatzungen. Damit werden strenge Auflagen für die Modernisierung der Bestände, Umwandlungsverbote und Vorkaufsrechte für die Stadt geschaffen.

Das Instrument der Milieuschutzzsatzung stellt einen massiven Eingriff in die Eigentumsrechte dar. Begünstigt werden hierdurch Mieter, die in dem Gebiet über eine Wohnung mit geringen Wohnkosten verfügen. Benachteiligt werden jedoch alle Wohnungssuchenden, die aufgrund des Nachfrageüberschusses keine angemessene Wohnung finden können. Die dadurch geschaffene Insider-Outsider-Konstellation wirft enorme gesellschaftliche Fragen auf.

Zudem werden durch die Schutzvorschrift gesellschaftlich gewünschte Investitionen für mehr Wohnflächen, die Energieeffizienz oder Barrierearmut behindert und Chancen auf den Eigentumserwerb verbaut. Weiterhin entstehen Risiken für den städtischen Haushalt durch den Ankauf der Immobilien zu aktuellen Marktpreisen. Gesellschaftlich lassen sich die Kosten nicht durch den Nutzen aufwiegen. Schließlich ist die Erhaltung der Sozialstruktur weder aus arbeitsmarktpolitischen, aus bildungspolitischen oder aus Gründen der Vermeidung von Problemvierteln zu rechtfertigen.

Nichtsdestotrotz ist es aus politischer Sicht verständlich, dass es ein sozialpolitisches Anliegen gibt, Wohnkosten zu begrenzen. Hier existieren jedoch alternative Ansätze, wie etwa über die Unterstützung der Wohneigentumsförderung oder aber Belegungsrechte und Härtefallregelungen bei Modernisierungen, um die Ziele zu erreichen. Das bundesweit geltende Mietrecht des BGB (§§ 535–580a BGB) bietet zudem in vielen Fällen ausreichend Schutz für Mieter in den Wohnungsbeständen.

Generell unterliegt Berlin einem sehr starken Veränderungsdruck. Dies beruht auf zwei wesentlichen Faktoren. Erstens ist das Mietpreisniveau in Berlin im Vergleich zu den anderen Metropolen wie München, Hamburg und Frankfurt am Main immer noch günstig. Das Mietenniveau ist aber in den letzten Jahren von einem sehr niedrigen Niveau stark gestiegen. Durch das immer noch relativ niedrige Mietenniveau ist die Stadt für Zuwanderer aus dem In- und Ausland nach wie vor sehr attraktiv. Zweitens hat Berlin eine besondere Stadtstruktur. Bedingt durch die Teilung liegen im Zentrum der Stadt Viertel, die noch Anfang der 1990er Jahre relativ unattraktiv waren. Die polyzentrische Struktur der Stadt schwächt sich ab und es entsteht ein breiteres Zentrum. Erst mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der Stadt und dem Zuzug von Studenten und Fachkräften erleben Stadtviertel wie Kreuzberg, Friedrichshain oder der Prenzlauer Berg einen Aufwertungsprozess.

Es darf nicht vergessen werden, dass diese Aufwertungsprozesse auch mit vielen Vorteilen einhergehen. Die höhere Kaufkraft kommt dem Einzelhandel zu Gute, die Investitionen der oftmals kleinteiligen Baubranche. Hinzu kommt, dass gerade durch den Zuzug die oftmals gewollte soziale Durchmischung entsteht. Schließlich sind Mieter, auch ohne den Milieuschutz, weitestgehend durch das Mietrecht geschützt, anders als etwa in den USA oder Großbritannien.

Die Aufwertung und die Attraktivierung der zentralen Standorte aufzuhalten, ist für die Stadt mit direkten und indirekten Kosten verbunden und kann langfristig zu erheblichen Problemen führen. Statt zu versuchen, diesen Wandel zu stoppen, sollte sich Berlin eher darauf konzentrieren, die Mehreinnahmen zu nutzen, um die soziale Infrastruktur in ganz Berlin zu verbessern. Gelingt es etwa, auch Schulen in bislang eher schwierigen Stadtteilen aufzuwerten, die Kriminalität einzudämmen und etwa die Anbindungen an den ÖPNV weiter zu verbessern, entstehen Wohnortalternativen für alle Schichten der Bevölkerung. Denn auch in der Mittel- und Oberschicht ist es nicht für alle Haushalte prioritär, nah am Zentrum zu leben, sofern die Infrastruktur passend ist. Gelingt es darüber hinaus gut angebundene neue Stadtviertel zu gründen, mit einem Mix aus Eigentumsmaßnahmen und Mietangeboten, wird sich ebenfalls der Druck auf das Zentrum reduzieren. Das Ziel einer Stadt sollte nicht darin bestehen, durch selektive Maßnahmen Stadtviertel für Zuziehende unattraktiv zu machen oder den Zugang zu versperren, sondern es sollte das Ziel sein, das gesamte Stadtgebiet zu attraktivieren und zu vergrößern, um möglichst viele gute Wohnstandortalternativen zu bieten und das Wachstum und den Wohlstand der Stadt zu fördern. Dies bietet auch die Möglichkeit, gezielt einkommensarme Haushalte zu unterstützen. Angesichts der starken wirtschaftlichen Entwicklung und der geringen Zinsen stehen die Umsetzungschancen für diese Strategie besonders gut.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der Neuvertragsmieten in den 7 größten deutschen Städten	6
Abbildung 2-2: Entwicklung der inserierten Neuvertragsmieten in Berlin	7
Abbildung 2-3: Ausgangsniveau und Entwicklung der Neuvertragsmieten in den Berliner Planungsräumen	9
Abbildung 2-4: Bevölkerungsentwicklung in Berlin	10
Abbildung 2-5: Bevölkerungswachstum, Neubau und resultierender Druck auf den Wohnungsmarkt in Berliner Bezirken, 2010–2017	11
Abbildung 3-1: Berliner Erhaltungsschutzgebiete – Räumliche Verteilung und Flächen	15
Abbildung 4-1: Wohneigentumsquote	24
Abbildung 4-2: Kauffälle von Wohnungseigentum	26
Abbildung 4-3: Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen	27
Abbildung 4-4: Energieverbrauch nach Baualtersklassen	20
Abbildung 4-5: Anteil modernisierte Mietwohnungen	21
Abbildung 4-6: Subjektiver Modernisierungsbedarf in Berliner Mietwohnungen	22
Abbildung 4-7: Alter von Mietern und Eigentümern	23
Abbildung 4-8: Verschuldung Berlins	29

Literaturverzeichnis

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018a, Lebensweltlich orientierte Räume (LOR) in Berlin, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/lor/index.shtml [23.08.2018]

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018b, Melderechtlich registrierte Einwohnerinnen und Einwohner am Ort der Hauptwohnung am 31.12.2017 nach Bezirken und Migrationshintergrund, Potsdam

Atkinson, Rowland, 2002, Does Gentrification Help or Harm Urban Neighborhoods? An Assessment of the Evidence-Base in the Context of the New Urban Agenda, CNR Paper, Nr. 5

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, 2018, Senat verlängert Umwandlungsverordnung um 5 Jahre, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/11593224/2018-09-04-bsw-umwandlungsverordnung/> [16.11.2018]

Bendel, Daniel / Voigtländer, Michael, 2016, Entwicklung der Bürobeschäftigung in deutschen Städten, IW-Report, Köln

Berliner Mieterverein, 2018, Bericht zum Kommunalen Vorkaufsrecht. Rasante Entwicklung, <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0618/bericht-zum-kommunalen-vorkaufsrecht-rasante-entwicklung-061808a.htm> [28.11.2018]

Berliner Mieterverein, 2019, Info 68: Milieuschutzgebiete – Was Mieter wissen sollten, Stand: 1/19, <https://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/info-68-milieuschutzgebiete-was-mieter-wissen-sollten.htm> [23.1.2019]

Berliner Morgenpost, 01.03.2018, Das sind Berlins beliebteste weiterführende Schulen, 01.03.2018

Berliner Senatsverwaltung für Finanzen, 2018, Schulden des Landes Berlin: Stetiger Abbau für eine solide Zukunft, <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsueberwachung/schuldentilgung/artikel.475316.php> [16.11.2018]

Cischinsky, Holger / Diefenbach, Nikolaus, 2018, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016. Datenerhebung zu den energetischen Merkmalen und Modernisierungsraten im deutschen und hessischen Wohngebäudebestand, Darmstadt

dena, 2015, Gebäudereport 2015. Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, Berlin

Deppenheuer, Otto / Voigtländer, Michael (Hrsg.), 2014, Wohneigentum. Herausforderungen und Perspektiven, Berlin

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide, 2015, Mietpreisdynamik in Köln und Berlin, IW policy paper, Nr. 21, Köln

Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017, IW-DREF-Studentenwohnpreisindex. Ein Gutachten für Deutsche Real Estate Funds Advisor, IW-Gutachten, Köln

Deutscher Bundestag, 2018, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der

- Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG), Drucksache 19/4672, Berlin
- Empirica, 2016, CBRE-empirica-Leerstandsindex 2009-2016, Berlin, Bonn, Leipzig
- Florida, Richard, 2014, The Rise of the Creative Class--Revisited: Revised and Expanded, New York
- Galster, George, 2007, Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis, in: European Journal of Housing Policy, 7. Jg., Nr. 1, S. 19–43
- Geoportal Berlin, 2018, Erhaltungsverordnungsgebiete § 172 BauGB
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, 2008-2018, Immobilienmarktbericht Berlin, Berlin
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2015, Vereint in regionalen Unterschieden - Der deutsche Wohnungsmarkt 25 Jahre nach der Wiedervereinigung, IW policy paper, Nr. 31, Köln
- Henger, Ralph / Runst, Petrik / Voigtländer, Michael, 2017, Energiewende im Gebäudesektor, IW-Analysen, Nr. 119, Köln
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2017, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung. Jahresbericht 2016, Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin
- 2014, Investitionsprozesse bei Wohnungseigentümergeinschaften mit besonderer Berücksichtigung energetischer und altersgerechter Sanierungen, Bonn
- 2018, Jahresgutachten 2017/18. Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Wiesbaden
- Mitschang, Stephan, 2017, Erhaltungssatzungen - planerische Möglichkeiten zur Erhaltung und Sicherung von Wohnraum, in: UPR Umwelt- und Planungsrecht, 37. Jg., Nr. 9, S. 321–331
- Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, 2016, Wohneigentumsquote – Geringe Dynamik in der Wohneigentumsbildung, in: IW-Kurzbericht Nr. 22
- Ortalo-Magne, Francois / Rady, Sven, 2002, Homeownership: Low Household Mobility, Volatile Housing Prices, High Income Dispersion, CESifo Working Paper, Nr. 823, München
- Pineda, Marilyn, 2017, The Effects of Gentrification: Inhabitants, Education, and Displacement, Honors College Theses, Nr. 28
- Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2018, On the relevance and perspectives of commercial construction in the EU, IW-Report, 32/2018, Köln
- Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2018, Accentro-IW Wohnkostenreport. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2016, 06.01 Reale Nutzung der bebauten Flächen (Ausgabe 2016), Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2018, Zwischenbericht Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen 2030, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2019a, Städtische Wohnungsbau-
gesellschaften, <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau-gesellschaften.shtml> [23.01.2019]

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2019b, Konzept für die Nutzung
von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin, Stand Juli 2017, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/soziale_erhaltungsgebiete/download/VZK-Konzept_Vorkaufsrechte.pdf [23.01.2019]

SOEP v33_1, Sozioökonomisches Panel, Daten für die Jahre 1984-2016, Version 33_1, SOEP,
2018, Berlin, doi: 10.5684/soep.v33.1

Tagesspiegel, 24.10.2018, In Berlin wird doch kein Google-Campus eröffnet, in: Tagesspiegel,
24.10.2018

Tagesspiegel, 08.11.2018, Was wird Berlins soziale Wohnungspolitik kosten?, in: Tagesspiegel,
08.11.2018

Tagesspiegel 24.04.2018, Wie ein Schlauchbad für einen Rechtsstreit sorgt. Milieuschutz in Ber-
lin, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/milieuschutz-in-berlin-wie-ein-schlauchbad-fuer-einen-rechtsstreit-sorgt/21210404.html> [16.11.2018]

VdpResearch, 2018, Transaktionsdatenbank, <https://www.vdpresearch.de/transaktionsdatenbank/> [18.11.2018]

Voigtländer, Michael, 2017a, Three Risks for the German Residential Property, IW-Report,
23/2017, Köln

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

Voigtländer, Michael, 2018, Die Modernisierungsumlage zwischen Investitionshemmnis und
Mieterüberforderung, IW-Policy Paper, 11/18

Voigtländer, Michael / Henger, Ralph, 2017, Ideen für eine bessere Wohnungspolitik. Gutachten
für die LEG Immobilien AG, Köln