Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen

Endbericht

empirica

Auftraggeber

Verein zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e.V.

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Prof. Dr. Harald Simons, Constantin Tielkes

Projektnummer

2019057

Berlin, Juni 2020

INHALTSVERZEICHNIS

1. Hintergrund 1
2. Auswertung vorliegender Gutachten 2
3. Prüfkriterien für den Erlass einer sozialen Erhaltungsordnung 8
   3.1 Zusammensetzung der Wohnbevölkerung 10
      3.1.1 Schützenswerte Zusammensetzung? 10
      3.1.2 Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung 12
      3.1.2.1 Konservierung der Bevölkerungsstruktur? 12
      3.1.2.2 Aktuelle Bewohnerschaft schützen? 16
   3.2 Umstrukturierung der bisherigen Zusammensetzung durch Aufwertung 17
      3.2.1 Aufwertungspotential 18
      3.2.2 Aufwertungsdruck 32
      3.2.3 Verdrängungsgefahr 40
   3.3 Besondere städtebauliche Gründe 53
      3.3.1 Angewiesenheit auf Infrastruktur 53
      3.3.2 Unterauslastung der Infrastruktur 55
      3.3.3 Notwendigkeit der Schaffung von Ersatzwohnungen / Verlust von preiswertem Wohnraum 57
      3.3.4 Segregationsprozesse 57
      3.3.5 Überlastung der Verkehrsinfrastruktur 58
      3.3.6 Hohe Gebietsbindung der Bewohner 59
      3.3.7 Fazit städtebauliche Folgen 64
4. Fazit 64
5. Anhang 68
   5.1 Verzeichnis der ausgewerteten Gutachten 68
   5.2 Erhaltungsgebiete in Hamburg 78

1. Hintergrund

Soziale Erhaltungsgebiete nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Abs. 4 BauGB sind ein Instrument des besonderen Städtebaus. Wörtlich heißt es „Die Gemeinde kann […] Gebiete bezeichnen, in denen […] zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung […] der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen." Und weiter in Abs. 4: Die Genehmigung darf nur „versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll."

Die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete wurde erstmals im Jahre 1976 ermöglicht durch die Einführung von § 39h BauGB, der 1987 in § 172 BauGB überführt wurde. Eingesetzt wurden soziale Erhaltungsgebiete zunächst zögerlich. Berlin wies die ersten Erhaltungsgebiete erst Mitte der 1990er Jahre aus[1]. Hamburg wies 1995 zunächst nur ein Gebiet aus[2]. Die Stadt München nutzt das Instrument seit 1987, wies dann zunächst bis Ende der 1990er Jahre insgesamt 28 Gebiete aus,[3] um allerdings bis 2006 die Zahl der Gebiete wieder auf 15 annähernd zu halbieren. Abgesehen von vereinzelten Ausweisungen wurde das Instrument in anderen Städten kaum genutzt. In ganz Nordrhein-Westfalen wurden z.B. nur Anfang der 1990er Jahre zwei soziale Erhaltungsgebiete festgelegt, eines in Köln, eines in Aachen.

In den letzten Jahren allerdings änderte sich dies deutlich. In München stieg seit 2010 die Zahl der Erhaltungsgebiete wieder von 15 auf zuletzt 27 Gebiete. In Hamburg stieg die Zahl der Gebiete von 1 auf 13 und insbesondere in Berlin stieg die Zahl der Gebiete von 18 im Jahre 2010 auf 61 (Mai 2020). Zwischenzeitlich sind in Berlin die sozialen Erhaltungsgebiete keine kleineren Bereiche mehr, sondern decken größere Teile der inneren Stadt ab. Zum Jahresende 2017 wohnten in den damals erst 42 sozialen Erhaltungsgebieten 654.000 Einwohner oder knapp 18 % aller Einwohner, in den Innenstadtbezirken reicht die Quote bis 75 % in Kreuzberg-Friedrichhain[4]. Auch in anderen Städten sind

---

1 https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml (Zugriff am: 28.05.2020).

2 https://www.hamburg.de/soziale-erhaltungsverordnungen/downloads/ (Zugriff am: 28.05.2020).

3 https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:d06a651e-479a-4dc5-a4cd-4a680d9e478e/Erhaltungssatzungen_Grafik-2020.jfif (Zugriff am: 28.05.2020).

4 Bachmann, Marie, Veser, Jürgen, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2017, Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, 2018, download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf

soziale Erhaltungsgebiete ausgewiesen worden oder werden diskutiert z.B. in Köln[5], Leipzig, Münster, Mainz[6] oder Göttingen[7].

Zur Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes müssen die zuständigen Behörden prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ausweisung im Gebiet erfüllt sind. Dies erfolgt in aller Regel durch ein Gutachten, das auf Basis bestimmter Kriterien prüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Zur Art der anzuwendenden Kriterien enthält das Gesetz keinen Hinweis.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, sich mithilfe dieser Gutachten der Frage weiter zu nähern, wie eigentlich der Nachweis negativer städtebaulicher Folgen einer aufwertungsbedingten Verdrängung zu bewerkstelligen ist. Wir bitten, diese Studie als einen Beitrag zu einer u.E. überfälligen Diskussion zu verstehen.

2. Auswertung vorliegender Gutachten

Für die vorliegende Studie wurden zunächst entsprechende Gutachten zur Prüfung der Voraussetzungen für die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete ausgewertet. Es liegen insgesamt 51 Gutachten vor, davon neun aus Hamburg und 42 Gutachten aus Berlin. Mit diesen Gutachten werden in Hamburg 9 von 13 Gebieten mit sozialer Erhaltungsverordnung abgedeckt, in Berlin sind es 52 von 61 (Stand: Mai 2020). Zu neun ausgewiesenen Erhaltungsgebieten in Berlin und zu vier ausgewiesenen Gebieten in Hamburg liegen die Gutachten nicht vor. Die Abdeckungsquote beträgt somit rund 85 % in Berlin (vgl. Abbildung 1) und 70 % in Hamburg (vgl. Abbildung 10 in 5.2).

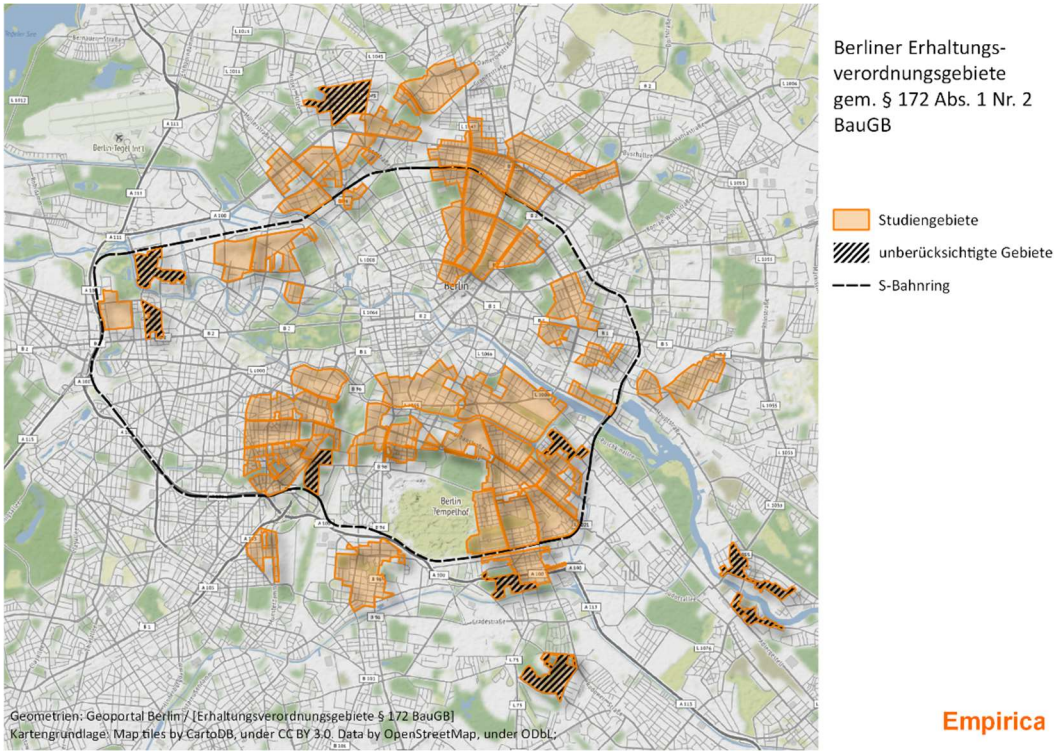
---

5 Siehe z.B. Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion Die Linke, der Gruppe Piraten und des Ratsmitgliedes Wortmann (Freie Wähler) im Kölner Rat, 25. Sitzung am 17.11.2016.

6 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Soziale Vielfalt im Blick: Stadtquartiere unter Nachfragedruck. BBSR-Online-Publikation 07/2019, Bonn, März 2019, S. 100; download unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2019/bbsr-online-07-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3

7 Aufstellungsbeschluss, siehe: https://ratsinfo.goettingen.de/bi/to020.asp?TOLFDNR=120400

Abbildung 1: Erhaltungsgebiete in Berlin



Quelle: eigene Darstellung **empirica**

In vielen Gutachten wird dabei nur ein einzelnes Gebiet untersucht. In 19 Gutachten[8] werden mehrere Gebiete geprüft. Diese Studie zielt auf die Methodik der Prüfung der Voraussetzungen ab. Daher ist es nicht von Belang, ob ein Gutachten mehrere oder nur ein einzelnes Gebiet behandelt, da innerhalb der Gutachten die Methodik grundsätzlich einheitlich ist. Sofern nicht anders angemerkt, besteht die Grundgesamtheit der Analyse immer aus den Gutachten. Deswegen ist auch unerheblich, dass einige Gebiete mehrmals begutachtet und daher mehrfach in der Stichprobe vorhanden sind. In den Berliner Bezirken Mitte, Neukölln, Charlottenburg-Wilmersdorf und Tempelhof-Schöneberg wurden zudem Grobscreenings durchgeführt. Daraus wurden Empfehlungen für die Erforderlichkeit der Durchführung von weiteren Voruntersuchungen für Milieuschutzgebiete abgeleitet.[9]

Ein Großteil der Gutachten prüft für ein gegebenes Gebiet, ob eine Erhaltungsverordnung erstmalig erlassen werden soll. In 15 Gutachten wird für ein oder mehrere Gebiete mit bestehender Erhaltungsverordnung überprüft, ob die Voraussetzungen für eine Erhaltungsverordnung weiterhin bestehen und der Erlass deswegen weiterhin gerechtfertigt ist.

8 Z.B. S.T.E.R.N + argus (2013), Pankow-Prenzlauer Berg; TOPOS (2010), Pankow; GEWOS (2013), Altona-Altstadt.

9 Vgl. asum (2013), Tempelhof-Schöneberg; LPG (2015), Mitte; LPG (2018), Neukölln; LPG (2020), Charlottenburg–Wilmersdorf.

In 37 der 51 Gutachten wird eine Empfehlung für das gesamte Untersuchungsgebiet ausgesprochen, in weiteren 11 wurde die Empfehlung für einen Teilbereich des untersuchten Gebietes ausgesprochen. Die verbleibenden drei Gutachten aus den Jahren 2007[10], 2011[11], 2015[12] empfehlen, das Untersuchungsgebiet nicht oder nicht mehr als soziales Erhaltungsgebiet auszuweisen. Eines davon wurde aber zwischenzeitlich auf Basis eines neuen Gutachtens dennoch ausgewiesen.

Datengrundlage der Gutachten

Der empirische Kern aller Gutachten ist eine Haushaltsbefragung im Untersuchungsgebiet. Daneben wird in allen Hamburger Gutachten und 37 der Berliner Gutachten explizit der Eindruck berücksichtigt, der sich aus einer Gebietsbegehung der jeweiligen Gutachter ergibt. Meist werden die Ergebnisse dieser Begehung nicht gebäudescharf ermittelt und dargestellt, sondern nur das Ortsbild beschrieben. Bei allen Hamburger Gutachten und einigen wenigen Berliner Gutachten wurden die Gebäude nicht nur straßenseitig bewertet, sondern auch von innen von den Interviewern beurteilt (z.B. Zustand Treppenhaus). In keinem Gutachten wurde das Innere der Wohnungen erfasst.

In manchen Gutachten werden darüber hinaus weitere Datenquellen zur Bewertung herangezogen. So werden beispielsweise Baugenehmigungen ausgewertet. In zwei Fällen[13] wurde die Analyse der Gutachter durch ein externes Gutachten im Anhang ergänzt.

Haushaltsbefragung

Im Zentrum aller Gutachten steht die Haushaltsbefragung mit Fragen zur Wohnung, zum Gebäude und zu den Haushalten.[14] Entsprechend wichtig ist eine sorgfältige Konzeption und Durchführung der Befragung. Die Haushaltsbefragung wurde für sämtliche Gutachten mittels standardisierter Fragebögen auf Papier und mit meist geschlossenen, manchmal offenen Antwortmöglichkeiten konzipiert.

Repräsentativität der Haushaltsbefragungen

Stichprobenziehung

Die Auswahl der Befragten erfolgte in der Regel über eine Stichprobenziehung. Die Stichprobe wurde entweder aus dem Einwohnermelderegister gezogen und die Befragten wurden angeschrieben. Die Stichprobenziehung erfolgte in aller Regel durch eine Zufallsstichprobe, in einem Falle wurde eine Quotenstichprobe (Übergewichtung ausländischer Haushalte) vorgenommen. Oder die Fragebögen wurden per Einwurf zugestellt, die Stichprobe ergab sich dann durch die Auswahl der Briefkästen. Alle Verfahren sind grundsätzlich angemessen.

---

10 TOPOS (2007), Huttenkiez.

11 TOPOS (2011), Weitlingstraße.

12 LPG (2016), Oranienburger Vorstadt.

13 Vgl. asum (2016), Hornstraße, S. 68 und asum (2016), Weberwiese, S. 61.

14 Nur in einem Gutachten aus dem Jahr 2013 (S.T.E.R.N. + argus, Pankow-Prenzlauer Berg) wird keine eigene Haushaltsbefragung durchgeführt, sondern ausschließlich auf Sekundärstatistiken wie amtliche Daten oder Befragungsergebnisse von anderen Sozialstudien zurückgegriffen.

Bei sämtlichen Berliner Gutachten wurden die Befragten gebeten, die Fragebögen auszufüllen und mit Freiumschlag zurückzusenden. In allen Hamburger Gutachten wurden hingegen die Befragten entweder persönlich durch einen Interviewer aufgesucht oder telefonisch kontaktiert. Der Interviewer unterstützte die Befragten dann beim Ausfüllen der Fragebögen. Die assistierte Beantwortung durch einen Interviewer ist grundsätzlich die vorzugswürdige Vorgehensweise, da dann die Befragten Verständnisfragen stellen können. Insbesondere wird so die Rücklaufquote gerade bei Haushalten mit beispielsweise sprachlichen Schwierigkeiten erhöht.

Rücklaufquoten

Die Rücklaufquoten liegen in den vorliegenden Berliner Studien mit postalischer Befragung zwischen 10% und 20 %, was den üblichen Werten von schriftlichen Befragungen entspricht, oder sie liegen sogar etwas darüber. In allen Studien wird nach eigener Aussage eine ausreichende Stichprobengröße erreicht, sodass sichergestellt sei, dass der Stichprobenfehler mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht größer als fünf Prozent sei. Da die Berechnungen des Stichprobenfehlers aber nicht oder nicht nachvollziehbar dargestellt werden, kann nicht beurteilt werden, ob dies tatsächlich der Fall ist. Vermutlich aber unterstellen alle Autoren immer erwartungstreue Schätzer.

Verzerrte Schätzer bei unterschiedlichen Rücklaufquoten

Leider aber spricht viel dafür, dass die Schätzer in den Gutachten mit postalischer Befragung nicht erwartungstreu sind. Die Antworthäufigkeit dürfte systematisch zwischen verschiedenen Teilgruppen der Befragten verzerrt sein. In einigen Studien wird dieses Problem angesprochen. So sind in allen Gutachten – die entsprechende Auswertungen ihrer Rücklaufquoten enthalten – ausländische Befragte oder Personen mit Migrationshintergrund deutlich unterrepräsentiert.[15] In anderen Gutachten – in denen die räumliche Verteilung der Rückläufe innerhalb des Untersuchungsgebiets analysiert wurde – sind die Rückläufe nicht proportional zur Einwohnerzahl bzw. zur Stichprobe.[16] Weitere systematische Verzerrungen sind z.B. in Bezug auf die Wohndauer im Gebiet, die Vermieterstruktur, die Altersstruktur oder die Haushaltsstruktur zu erwarten. Besonders stark dürften die Verzerrungen sein, wenn in Teilen des Wohnungsbestandes die Haushalte besonders sensibilisiert sind und eine Mieterinitiative für die Beantwortung wirbt[17].

Verzerrungen durch unterschiedliche Antworthäufigkeiten sind grundsätzlich nicht zu vermeiden, insbesondere wenn – wie dies in vielen Gebieten der Fall ist – die Ausweisung einer sozialen Erhaltungssatzung von lokalen Initiativen gefordert wird und die Frage ein lokales Politikum geworden ist.

Arbeiten mit verzerrter Stichprobe

Allerdings kann zum einen durch Quotenstichproben oder andere geeignete Maßnahmen (z.B. Fragebogen in türkischer Sprache, Nachfassaktionen, Einsatz von Interviewern) die Antworthäufigkeit bestimmter Gruppen erhöht werden. Solche Maßnahmen wurden allerdings zumindest in Berlin nur selten eingesetzt. Zum anderen können durch

[15] Siehe z.B. argus + S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum: Wedding.

[16] Siehe z.B. LPG (2018), Kreuzberg Nord, S. 11.

[17] Siehe z.B. LPG (2018), Kreuzberg-Nord, S. 11.

geeignete Gewichtung der Rückläufe anhand sekundärer Daten (z.B. Einwohnerregister, Zensus, Daten der Arbeitsämter) die Verzerrungen vermindert werden.

Leider wird eine Gewichtung nur in 8 der 39 Studien vorgenommen, in denen das Problem mit asymmetrischen Antworthäufigkeiten wohl bestehen dürfte. Zwar werden in fast allen Gutachten die sich aus den rückläufigen Fragebögen ergebenen Stichproben anhand verschiedener Merkmale mit der Grundgesamtheit verglichen. Oft werden dort zwar Unterschiede aufgezeigt, aber daraus keine Konsequenzen gezogen. In 18 Studien wird die Meinung vertreten, dass keine Gewichtung nötig sei, weil die Stichprobe die Grundgesamtheit gut abbilden würde. Dabei wird aber in aller Regel nur auf die Altersstruktur und nicht auf weitere Merkmale (z.B. Staatsangehörigkeit, Vermietertyp) abgestellt. Und manchmal auch sehr markante Abweichungen ohne weitere Begründung als hinnehmbar bezeichnet.

Es ist anzuraten, die Möglichkeiten zur Verminderung der vorhandenen Verzerrungen stärker zu nutzen. Natürlich müssen die Standards nicht übertrieben hoch angesetzt werden, aber eine einfache Gewichtung anhand von zwei oder drei Merkmalen sollte schon Standard sein.

Reliabilität

Daten müssen zuverlässig (auch reliabel genannt) sein, d.h. die erhobenen Daten müssen zuverlässig gemessen werden. Bei Befragungsdaten stellen sich dabei besondere Probleme.

Zum einen können Fragen von den Befragten missverstanden werden, die Antworten sind dann wertlos. Dies gilt umso mehr, wenn die Befragungen wie in allen vorliegenden Berliner Studien ohne die Anwesenheit eines Interviewers schriftlich durchgeführt werden; in Hamburg ist dies hingegen üblich.

Subjektive Bewertungen

Probleme bereiten dabei insbesondere Fragen, die implizit mit einem Werturteil verbunden sind. So wird in allen Gutachten in sehr umfangreicher Form die Ausstattung der Wohnungen abgefragt, darunter in aller Regel auch, ob z.B. der Bodenbelag „hochwertig“ ist. Die Antworten zu dieser Frage dürften auch bei identischem Fußbodenbelag variieren, da „hochwertig” nicht intersubjektiv vergleichbar ist. Für den einen können abgeschliffene Dielen hochwertig sein, für den anderen hingegen nicht. Hier wäre es wünschenswert, wenn entweder die Antwortmöglichkeiten näher definiert würden, oder es sollte auf die Frage bzw. derartige Antwortmöglichkeit verzichtet werden.

Unbekannte Informationen

Zum zweiten können Fragen von den Befragten schlicht nicht wahrheitsgemäß beantwortet werden, da sie ein Wissen abfragen, das die Befragten nicht haben. Dies gilt z.B. für Fragen zum Gebäude, die den Mieter nicht unmittelbar betreffen, wie Details zur Heizung, Warmwasserversorgung oder energiesparender Ausstattung. Daher sind z.B. Antworten auf die Frage, ob der Heizkessel im Gebäude ein Brennwertkessel ist, wertlos. Ähnliches gilt z.B. auch für Fragen zur Qualität oder Bedeutung von Spielplätzen oder Senioreneinrichtungen, die von Haushalten ohne Kinder oder ohne Senioren beantwortet werden. Sind Erkenntnisse zu diesen Themen unerlässlich, so müssen diese aus anderen Quellen gewonnen werden.

Strategische Antworten

Zuletzt ist es auch denkbar, dass die Befragten nicht wahrheitsgemäß, sondern strategisch antworten. Diese Gefahr dürfte insbesondere bei lokal begrenzten, hochpolitisierten Themen – wie es nun einmal soziale Erhaltungsgebiete sind – besonders groß sein. Vermeiden lassen sich die daraus entstehenden Verzerrungen vermutlich nicht. In jedem Falle aber sollte dieses Verhalten nicht befördert werden. Das könnte z.B. der Fall sein, wenn auf Stadtteiltreffen von Bürgerinitiativen für die Beantwortung durch die Autoren oder die Auftraggeber geworben wird und die Zielrichtung der Fragen erläutert wird. Wir gehen davon aus, dass hier eine professionelle Distanz gewahrt wird.

Validität

Die Befragungen müssen zudem gültige (auch „valide“ genannte) Ergebnisse liefern, d.h. das Maß muss auch tatsächlich das messen, was gemessen werden soll. Bei der Bearbeitung der vorliegenden Studie zeigte sich, dass hier die größten Probleme liegen.

In den Studien wird eine Vielzahl von Indikatoren verwendet. Wenn diese aber nicht das messen, was sie messen sollen, dann sind die Ergebnisse nicht valide. Anders ausgedrückt: Die Interpretation der Indikatoren ist entscheidend.

Probleme bei der Bewertung der Validität

Die Schwierigkeit der Bewertung der Validität von Indikatoren besteht zum einen darin, dass der Nachweis für die Notwendigkeit des Erlasses einer Milieuschutzsatzung mehrstufig ist. Zu prüfen ist (vgl. Kapitel 3) ob (1) Auswertungspotential besteht, (2) Aufwertungsdruck herrscht, (3) Verdrängungsgefahr besteht und (4) negative städtebauliche Folgen zu befürchten sind. Dadurch entsteht das Problem, dass ein Indikator zwar z.B. valide in Bezug auf den Aufwertungsdruck ist. Dies aber bedeutet natürlich nicht, dass er auch valide z.B. in Bezug auf das Verdrängungspotential ist. Nicht in allen Gutachten gelang es, die Indikatoren korrekt zuzuordnen.

Zum zweiten besteht das Problem, dass in den vorliegenden Gutachten nicht nur ein oder zwei Indikatoren für jedes Prüfkriterium herangezogen wurden, sondern teilweise acht[18] oder gar 14[19] verschiedene. In einem kleinen Teil der Gutachten werden diese Variablen dann wenigstens zu einem zusammenfassenden Indikator für ein Prüfkriterium aggregiert, in den meisten Studien aber nicht.

In Summe führt diese Vielfalt der Indikatoren zu einem undurchdringlichen Dschungel an Argumentationsketten – in einzelnen Studien, aber erst recht in der Gesamtheit der Gutachten. Nimmt man wohlwollend an, dass jede der 51 untersuchten Studien für jedes der vier Kriterien 5 Indikatoren analysiert, dann erhält man über 1000 Argumentationsketten, die alle erkannt, klassifiziert und beurteilt werden müssen. Zwar ähneln sich natürlich manche Argumentationsketten, gerade wenn sie von denselben Autoren verfasst wurden, dennoch wäre dies eine kaum zu leistende Aufgabe.

Erschwerend kommt hinzu, dass diese Argumentationsketten in einer Vielzahl der Fälle nicht sauber zusammenhängen und nicht abschließend diskutiert werden. Häufig ist eine Jagd über mehrere Kapitel hinweg nötig, um Behauptung, Beleg und Schlussfolgerung

[18] Vgl. beispielsweise LGP (2018), Thomasiusstraße, S. 20.

[19] Vgl. S.T.E.R.N. & argus (2017), Pankow Süd/Kompo/Lang/Danziger, S. 49.

zusammenzuführen. Oftmals werden einerseits Zahlen ohne argumentative Einordung in den Raum gestellt, andererseits finden sich im Schlussteil viele Aussagen, die nicht zu den Indikatorwerten passen, auf deren Grundlage sie eigentlich entstanden sein müssten.

3. Prüfkriterien für den Erlass einer sozialen Erhaltungsordnung

Die Prüfkriterien für den rechtssicheren Erlass einer sozialen Erhaltungsordnung sind nicht eindeutig. Das Gesetz selbst gibt keine Prüfkriterien vor und erhält unbestimmte Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig sind. So ist unklar, was (1) mit der „Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ und was mit (2) „negativen städtebaulichen Folgen“ gemeint ist.

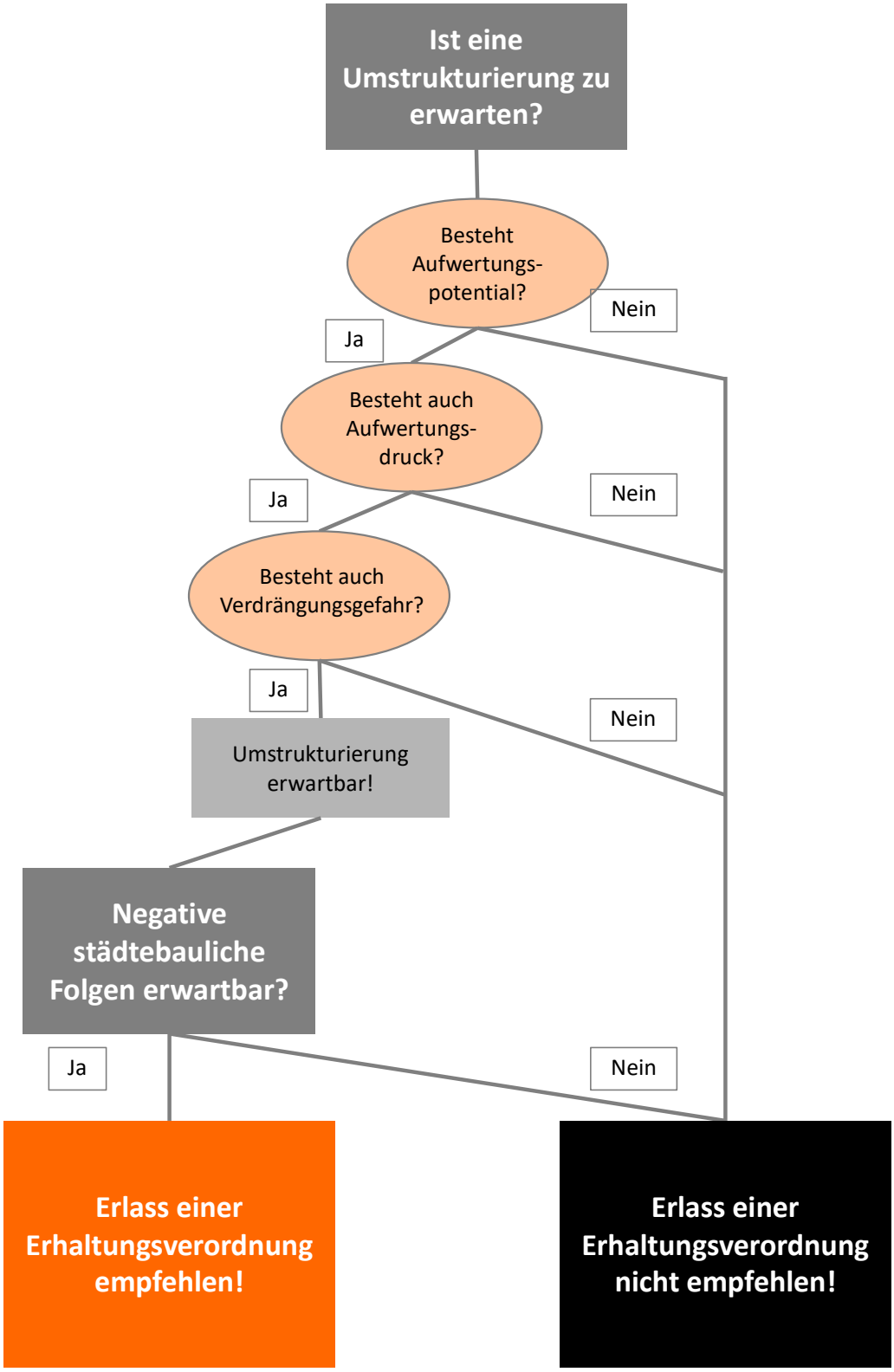
Die uns vorliegenden Studien gehen alle ähnlich vor. Nach einer Beschreibung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wird geprüft, ob

1. ein Aufwertungspotential bei den Gebäuden im Gebiet besteht,
2. ein Aufwertungsdruck besteht, d.h. ob es Anzeichen dafür gibt, dass das Aufwertungspotential gehoben wird,
3. eine Verdrängungsgefahr besteht,
4. negative städtebauliche Folgen durch die Verdrängung zu erwarten sind.

Nur wenn alle vier Kriterien erfüllt sind, empfehlen die Gutachten den Erlass einer Erhaltungsverordnung vor.

Wir erachten dieses Prüfungsschema prinzipiell als zielführend und den interpretationswürdigen Vorgaben des Gesetzesgebers entsprechend. Eine Verwendung dieses Schemas auch in Zukunft erscheint uns sinnvoll.

Abbildung 2: Prüfschema bei vorliegenden Gutachten



Quelle: eigene Darstellung

empirica

3.1 Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Der Gesetzgeber bestimmt, dass eine soziale Erhaltungsverordnung zur „Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung" aus besonderen städtebaulichen Gründen erlassen werden kann.

3.1.1 Schützenswerte Zusammensetzung?

Inwiefern die Art der Zusammensetzung eine Rolle spielen muss – ob also unterschieden werden muss zwischen einer schützenswerten und nicht-schützenswerten Zusammensetzung – wird im Gesetz nicht bestimmt.

„Milieuschutzgebiet" ist irreführendes Synonym

Der umgangssprachliche Begriff „Milieuschutzgebiet" jedenfalls leitet fehl. Er mag zunächst zu der Annahme verleiten, dass ein bestimmtes Milieu geschützt werden soll. Dies ist aber nicht der Fall. So urteilte der Hessische Verwaltungsgerichtshof bereits 1986, dass es nicht darauf ankäme, dass die Bevölkerungsstruktur Besonderheiten im Vergleich zu anderen Wohngebieten aufweise[20]. Auch das Bundesverwaltungsgericht[21] führt aus, dass es „nahezu einhellige" Meinung sei, dass grundsätzlich jede Art von Wohnbevölkerung schützenswert sei, soweit deren Zusammensetzung aus städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.

Es geht also nicht darum, spezielle Milieus wie möglicherweise Arbeitermilieu, Studentenmilieu, links-alternatives Milieu oder Rotlichtmilieu zu erhalten. Auch ein Millionärsmilieu kann daher grundsätzlich schützenwert sein, wenn negative städtebauliche Folgen einer veränderten Wohnbevölkerung drohen würden. Ein soziales Erhaltungsgebiet könnte daher auch in einem Villenviertel ausgewiesen werden, um zu verhindern, dass Villen zu Flüchtlingswohnheimen umgebaut werden und dadurch als negative städtebauliche Folge z.B. besondere Einrichtungen der Sozialhilfe errichtet werden müssten.

Auch aus einem anderen Grund kann der Schutz eines Milieus nicht Ziel des sozialen Erhaltungsgebietes sein. Ein Milieu kann zwar grundsätzlich räumlich hoch konzentriert in einem bestimmten Teil der Stadt leben. In aller Regel wird es sich aber über verschiedene Stadtviertel verteilen. So existieren bzw. existierten verschiedene Stadtviertel in Berlin, in denen vornehmlich Arbeiter wohnten (z.B. Wedding, Neukölln, Kreuzberg, etc.). Ginge es um den Schutz eines Milieus, so wäre es dann nicht notwendig, ein bestimmtes räumliches Gebiet Sonderregeln zu unterwerfen, wenn es das Milieu noch an anderer Stelle in der Stadt geben würde oder es sich bilden könnte. Ginge es darum, dass Haushalte räumlich konzentriert in ihrem Milieu wohnen sollen, dann könnten sie in andere Teile der Stadt umziehen und das gleiche Milieu dort wieder vorfinden.

Obwohl die soziale Erhaltungssatzung (nur) Teil des besonderen Städtebaurechts ist, ist die Art der Zusammensetzung der Bevölkerung daher zunächst kein Kriterium für oder gegen die Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes.

---

[20] Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 28. April 1986 – 3 N 1578/84 –, juris.

[21] Vgl. BVerwG Urt. v. 18-06-1997 – 4 C 2/97, 15.

Entsprechend unnötig wäre es, die Gebietsbindung der Bevölkerung herauszuarbeiten, wie dies in einer Reihe von Gutachten geschieht. Die Gebietsbindung wäre irrelevant wenn es nicht darauf ankäme, dass die ortsansässige Bevölkerung Besonderheiten aufweist.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre dies allerdings nicht nachvollziehbar. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist vielmehr die Interaktion der Bewohner, die sich in einer hohen Gebietsbindung ausdrücken dürfte, die entscheidende Begründung, warum eine soziale Erhaltungssatzung ein sinnvolles Instrument sein könnte (vgl. hierzu weiter Kapitel 3.3). Aber ob eine hohe Gebietsbindung aus juristischer Sicht ein Ziel der sozialen Erhaltungsverordnung sein kann, können wir nicht beurteilen.

Grenzen der Erhaltenswürdigkeit

Sehr weite Grenzen existieren bei der Einwohnerzusammensetzung aber gleichwohl doch. Der bayerische Verwaltungsgerichtshof 1994 urteilte: „Jedenfalls nicht erhaltenswert ist eine Bevölkerungszusammensetzung mit negativ zu bewertenden Strukturen, etwa eine einseitige Bevölkerungsstruktur[22]“.

Dies ist plausibel, da auch der Gesetzgeber nicht jede Bevölkerungszusammensetzung als schützenswert erachtet. Vielmehr hat er mit „Städtebauliche[n] Maßnahmen der Sozialen Stadt“ (§ 171e BauGB) sogar ein Instrument geschaffen, das explizit Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung vorsieht, mit denen soziale Missstände behoben werden sollen. Soziale Missstände liegen z.B. vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist.

Nach unserem Verständnis wäre daher zumindest zu prüfen, ob die Bevölkerung keine negativ zu bewertenden Strukturen aufweist.

Dies dürfte allerdings unproblematisch in zweierlei Hinsicht sein.

Zum einen müssen ohnehin die für eine Prüfung benötigten Daten vorliegen, wie vom Hamburger Oberverwaltungsgericht[23] verlangt: „Die Gemeinde [hat] […] konkret zu bestimmen, wie sich die Wohnbevölkerung im Erhaltungsgebiet zusammensetzt, die sie vor unerwünschten Veränderungen schützen will (aa)“. Und tatsächlich wird in allen uns vorliegenden Gutachten auch ausführlich die Bevölkerungszusammensetzung beschrieben, nur zielen diese Beschreibungen nicht auf eine Bewertung der Zusammensetzung ab.

Zum zweiten dürften vermutlich alle untersuchten Gebiete, für die uns Gutachten vorliegen, keine derart negativ zu bewertenden Strukturen aufweisen die gegen ihren Schutz sprechen. Vermutlich sind derart negativ zu bewertende Bevölkerungsstrukturen ohnehin selten.

[22] Vgl. VGH München Urt. v. 5. 8. 1994 – 2 N 91.2476, NVwZ-RR 1995, 429 (430)

[23] Vgl. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 09. Juli 2014 – 2 E 3/13.N –, juris

3.1.2 Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung

Das Ziel des Gesetzgebers ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (aus städtebaulichen Gründen).

Der Begriff der Erhaltung ist allerdings noch zu unbestimmt, um daraus Kriterien für eine Ausweisung – oder auch für eine noch ausstehende Wirkungsevaluation[24] – ableiten zu können. Wie eng ist der Begriff der Erhaltung zu verstehen in einer sich permanent wandelnden Gesellschaft? Welche (drohenden) Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sind hinzunehmen, welche sind so stark, dass die Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes gerechtfertigt ist? Nach unserem Kenntnisstand existiert hierzu keine Rechtsprechung und werden diese Fragen auch nicht in der Literatur oder den vorliegenden Gutachten thematisiert.

3.1.2.1 Konservierung der Bevölkerungsstruktur?

Eine mögliche Lesart wäre, dass die Bevölkerungsstruktur konserviert werden sollte, also dass z.B. der Anteil älterer oder jüngerer Menschen, der Familien, der Transferempfänger oder anderer Bevölkerungsgruppen konstant bleiben soll.

Berlin im Wandel

Eine solche Position aber übersieht, dass Bevölkerungsstrukturen sich in einem permanenten Wandel befinden. So gilt für Berlin insgesamt:

- Zwischen 2005 und 2017 sind insgesamt 2,03 Mio. Menschen nach Berlin gezogen und 1,67 Mio. fortgezogen[25]. Die Zahl der Einwohner ist um 364.000 oder 13,4 % gestiegen.[26]
- Zwischen 2005 und 2017 ist die Anzahl der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit um 71 % gestiegen, der Bevölkerungsanteil stieg von 11,6 % auf 17,6 %.[27]
- Zwischen 2005 und 2017 ist die Anzahl der 65- bis 80-Jährigen um 15,4 % gestiegen. Die Anzahl der 80-Jährigen und Älteren sogar um 48 %. Der Altersquotient (65 Jahre und älter bezogen auf 15 bis 64 Jahre) stieg von 25,2 % auf 28,7 %.[28]

---

[24] Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Untersuchungen über Auswirkungen der Festsetzung von Milieuschutzgebieten, Aktenzeichen WD 7 -3000 -123/17 vom 19.10.2017; download unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/532528/ae777cc3a64708ab1609046b47d9eead/WD-7-123-17-pdf-data.pdf

[25] Quelle: Wanderungsstatistik des statistischen Landesamtes, 2017.

[26] Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, Erstwohnsitz. Die Korrektur nach dem Zensus 2011 wurde rückwirkend für die Jahr 2005 bis 2011 durch empirica regio korrigiert.

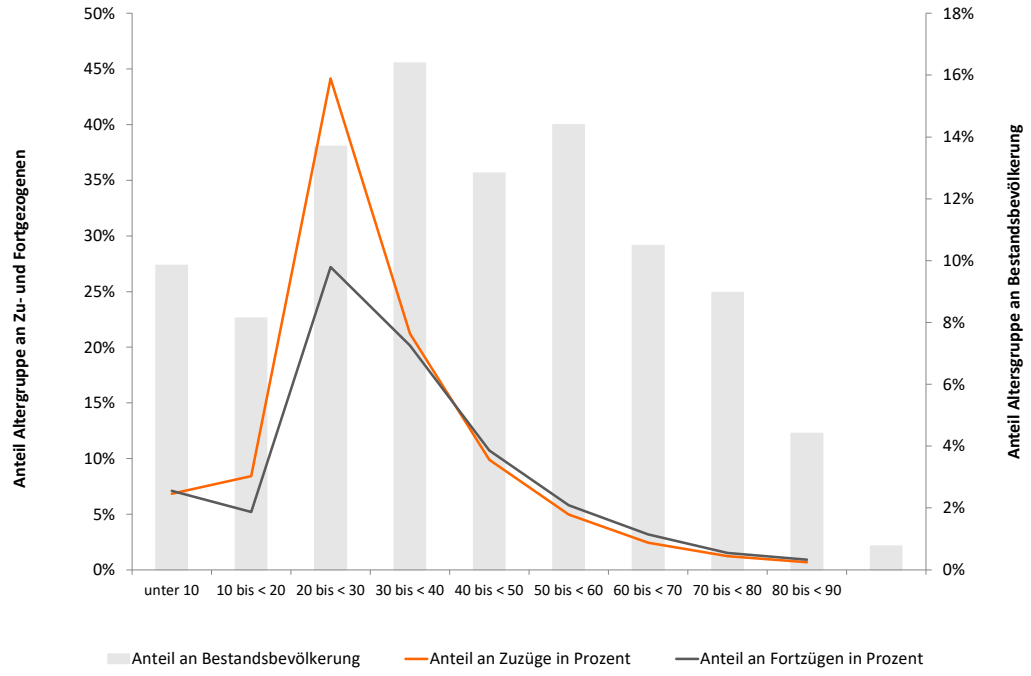
[27] Ebenda.

[28] Ebenda.

- Zwischen 2005 und 2017 stieg die Zahl der Einpersonenhaushalte von 961.000 auf 1,049 Mio. um 88.000 oder 9,2 %.[29]

Diese erheblichen Veränderungen in Zusammensetzung der Berliner Bevölkerung sind Folgen der hohen Selektivität von Wanderungen sowie der demographischen Entwicklung allgemein. Wanderungen sind hoch altersselektiv – junge Menschen wandern, ältere sind sesshafter – sodass sich in jedem Zuwanderungsgebiet die Bevölkerungszusammensetzung ändert, vgl. Abbildung 3.

Abbildung 3: Altersstruktur der Zu- und Abwanderung in Berlin



Quelle: Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg; eigene Darstellung **empirica**

Zum Zweiten ändert sich die Bevölkerungszusammensetzung durch den demographischen Wandel. Eine Fertilitätsrate von weniger als 2,1 Kinder pro Frau – wie sie in Deutschland seit mehr als 100 Jahren vorliegt – führt zu einer Alterung der Gesellschaft, zum Beispiel ausgedrückt durch ein steigendes Durchschnittsalter oder Anstieg des Anteils älterer Menschen. Eine Fertilitätsrate von über 2,1 hingegen würde ebenfalls die Bevölkerungszusammensetzung verändern. Das Durchschnittsalter würde sinken, der Anteil junger Menschen steigen. Die statische Bevölkerung ist nicht mehr als ein Referenzpunkt der Demographie, existierte aber in der Realität nie.

[29] Quelle: Mikrozensus 2017, Fachserie 3.1: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000209

Unmöglichkeit der vollständigen Konservierung der Bevölkerungsstruktur

Tatsächlich wirken eine starke Zuwanderung und eine niedrige Fertilitätsrate sogar gegeneinander. Eine hohe Zuwanderung führt für sich genommen zu einem sinkenden Durchschnittsalter, da die Zuwanderer zum einen im Mittel selbst jünger sind als die Bestandsbevölkerung und zum anderen steigt die Zahl der Geburten. Daher ist eine Konservierung der Bevölkerungsstruktur in Bezug auf die Altersstruktur nur bei Wanderungsgewinnen möglich, die Erhaltung der Bevölkerungsstruktur in Bezug auf die Zahl der Einwohner hingegen aber nur ohne Zuwanderung. Die Erhaltung der Bevölkerungsstruktur in Bezug auf Anzahl und Altersstruktur gleichzeitig ist mathematisch nicht möglich. Andere mit gleicher Begründung sich ausschließende Faktoren wären zum Beispiel: Anteil Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Altersstruktur, Anteil Personen mit Geburtsort Berlin und Altersstruktur.

Auch andere Indikatoren zur Beschreibung der Bevölkerungsstrukturen, auf die Bezug genommen werden könnte, ändern sich ständig. So sank beispielweise in Berlin die Zahl der Arbeitslosen nach SGB II zwischen 2009 und 2019 um 42 % oder 78.000 Personen[30]. Gleichzeitig stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Wohnort Berlin um 375.000 oder 37,3 % an, mit Arbeitsort Berlin waren es sogar +420.000.

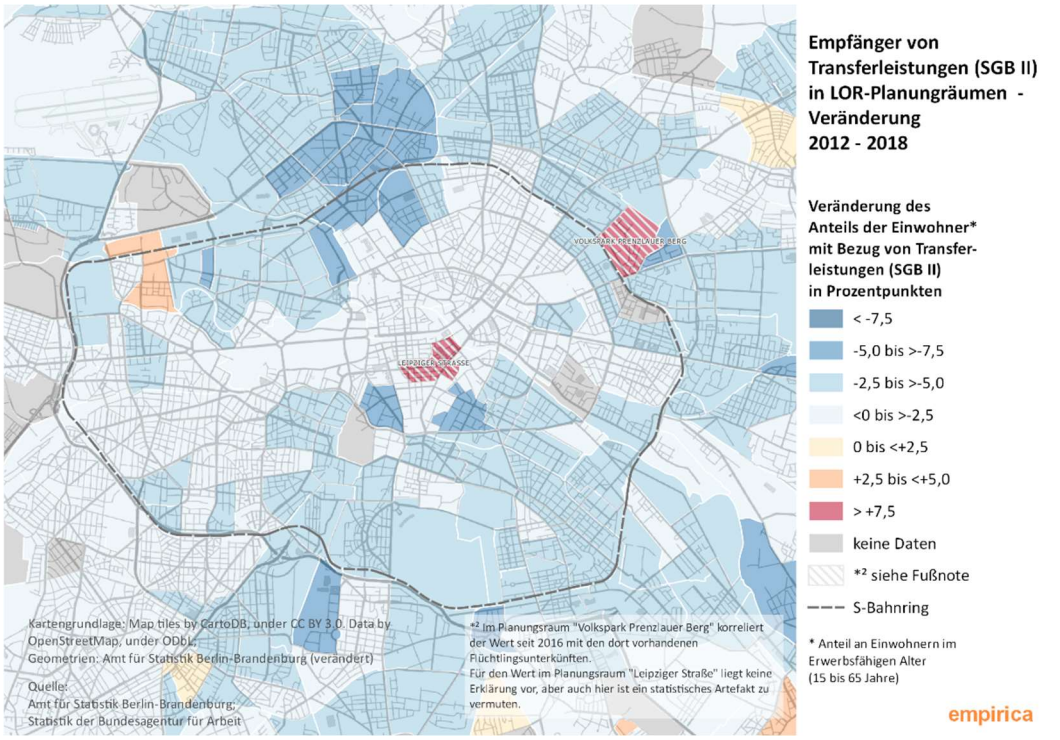
Besonders bemerkenswert ist, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit akademischem Abschluss innerhalb von nur sechs Jahren zwischen 2013[31] und 2019 um knapp 200.000 oder 87 % (!) anstieg. Hinzu kommt das Wachstum bei akademischen Freiberuflern und Beamten. Bezogen auf alle 30- bis 65-Jährigen war damit 2013 erst jeder 7,5te 30- bis 65-jährige Einwohner ein akademischer, sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, sechs Jahre später war es jede 4,6te. Das politische Ziel der „Akademisierung der Gesellschaft" ist in beeindruckendem Maße erfüllt worden.

Diese durchaus beeindruckenden Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung Berlins müssen sich natürlich auch irgendwo in der Stadt niederschlagen – und sie tun es flächendeckend. So ist in fast allen Planungsräumen Berlins die Zahl der Transferempfänger nach SGB II gesunken, vgl. Abbildung 4.

30 empirica regio (© Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

31 Ältere Daten liegen nicht vor.

Abbildung 4: Veränderung des Anteils der Transferleistungsempfänger, 2012-2018



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; eigene Darstellung **empirica**

Sollte nun die Bevölkerungszusammensetzung in einem Gebiet konserviert werden, so müssten diese „globalen“ Veränderungen von dem Gebiet ferngehalten werden. Dies aber hieße, dass z.B. die deutlich gewachsene Gruppe der Akademiker sich nur in anderen Gebieten der Stadt ansiedeln sollte. Da gleichzeitig z.B. die Zahl der SGB II Empfänger stadtweit gesunken ist, müssten für eine Konservierung der Bevölkerungsstruktur SGB II Empfänger aus anderen Teilen Berlins in diesem Gebiet konzentriert werden. Dieses Problem wird besonders deutlich, wenn nicht einzelne kleine Gebiete, sondern große Bereiche einer Stadt unter Milieuschutz gestellt werden.

Erhaltung der Bevölkerungsstruktur zu Ende gedacht

Das Ergebnis wäre, dass die einzelnen Stadtgebiete sich auseinander entwickeln müssten: ein Gebiet für Akademiker, ein Gebiet für Transferempfänger. Dies kann kein sinnvolles städtebauliches Ziel sein, vielmehr widerspricht es dem Ziel der sozialen Durchmischung.

Im Ergebnis ist eine Konservierung der Bevölkerungsstruktur in einem Gebiet nicht nur nicht umsetzbar, sondern auch nicht wünschenswert. Die Erhaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung kann daher nicht als Konservierung der Bevölkerungsstruktur verstanden werden. Vielmehr sollten Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur in der Gesamtstadt auch in jedem einzelnen Teilgebiet vonstattengehen, gerade um die soziale Durchmischung zu erhalten.

Daraus folgt, dass nicht jedwede Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung abgelehnt werden kann oder abgelehnt werden sollte, sondern nur besonders starke Veränderungen.

Ein einfacher Grundsatz

Für den Nachweis der Notwendigkeit der Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes ist daher mit einem geeigneten Vergleichswert zu zeigen, dass die Veränderungen im Gebiet besonders ausgeprägt sind. Letztlich folgt daraus eine wissenschaftliche Binse: „Keine Zahl ohne Vergleichszahl".

3.1.2.2 Aktuelle Bewohnerschaft schützen?

Eine denkbare andere Lesart, worauf sich der Schutz der Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur beziehen könnte, ist, dass die Einwohnerschaft eines bestimmten Stichtages erhalten werden soll. Dies hieße, dass die Wohnbevölkerung des Stichtages in diesem Gebiet wohnen bleiben müsste.

Bevölkerungsstruktur ändert sich bei gleicher Bevölkerung

Ein „Wir bleiben Alle" aber würde dazu führen, dass sich dann zwar nicht mehr die Bewohnerschaft ändern würde, aber die Bevölkerungsstrukturen würden sich weiterhin ändern. Dies aus dem einfachen Grund, dass sich die Bewohner selbst ändern. Sie können Einkommenszuwächse erzielen und höhere Bildungsabschlüsse erwerben, und auch wenn dies alles nicht der Fall sein sollte, altert die heutige Bewohnerschaft definitiv. Eine Konservierung der heutigen Bewohnerschaft würde dann zu einer einseitigen Bevölkerungsstruktur mit einem hohen Anteil älterer Menschen führen, was negative städtebauliche Folgen hätte.

Dies lässt sich in praktisch jedem Einfamilienhausgebiet beobachten, da die Fluktuation in diesen Gebieten sehr niedrig ist. Nach Fertigstellung ziehen junge Familien ein, nach 10 bis 20 Jahren ziehen die Kinder aus und die Spielplätze verwaisen. Weitere 10 bis 15 Jahre später ist das Viertel vor allem von Rentnerhaushalten bewohnt, bevor der Generationenwechsel beginnt. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Erhaltung einer Bewohnerschaft gerade kein städtebauliches Ziel sein kann.

Nun ließe sich einwenden, dass soziale Erhaltungssatzungen nicht einzelne Bewohner schützen soll, sondern die Zusammensetzung der Bevölkerung. Zwar wird jeder Bewohner innerhalb von 10 Jahren auch 10 Jahre älter, aber solange die einzelnen Altersklassen gleich stark besetzt sind und die Gestorbenen durch Neugeborene in gleicher Stärke ersetzt werden würden, dann würde zwar jeder Bewohner altern, die Altersstruktur aber bliebe gleich.

Dies aber wäre eine Abkehr vom Prinzip „Aktuelle Bewohnerschaft schützen", sondern wieder eine Konservierung der Bevölkerungsstruktur. Siehe die Ausführungen im Kapitel 3.1.2.

Zum anderen stellt sich dann die Frage, woher die Neugeborenen kommen sollen. Aus der eigenen Bevölkerung jedenfalls nicht, angesichts einer Fertilitätsrate[32] von 1,45 Kindern pro Frau. Auch ziehen aus jedem Gebiet Menschen zu jedem Zeitpunkt fort, z.B. junge Menschen in Richtung ihres Studienplatzes. Auch diese müssten adäquat ersetzt werden, was aber nicht möglich ist, da sich Studierende nun einmal räumlich konzentrieren (z.B. in Heidelberg, Tübingen oder Marburg) und daher an anderer Stelle fehlen.

Im Ergebnis kann auch der Schutz der aktuellen Bewohnerschaft kein städtebaulich sinnvolles Ziel sein. Es würde zu einseitigen Bevölkerungsstrukturen führen.

Nach unserem Verständnis – allerdings als Nichtjuristen – kann daher eine soziale Erhaltungssatzung nicht die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in dem Sinne anstreben, dass keine Veränderungen mehr möglich sind.

Wir sind an dieser Stelle etwas ratlos, was der Gesetzgeber daher mit der Erhaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung vor Augen hatte. Wir mutmaßen, dass es um die Geschwindigkeit der Veränderung gehen könnte. Diese sollte nicht zu schnell vonstatten gehen, wobei unklar bleibt, was eine angemessene Geschwindigkeit wäre. Wir gehen hilfsweise davon aus, dass die Zusammensetzung der Bevölkerung sich im Gebiet nicht wesentlich schneller verändern sollte, als in vergleichbaren Gebieten der Stadt.

3.2 Umstrukturierung der bisherigen Zusammensetzung durch Aufwertung

In der Regel wird in den vorliegenden Gutachten argumentiert, dass eine soziale Erhaltungssatzung erlassen werden sollte, wenn

1) Aufwertungspotential,
2) Aufwertungsdruck und
3) Verdrängungspotential besteht, sodass sich die Bevölkerungsstruktur ändern könnte, und
4) daraus negative städtebauliche Folgen zu erwarten sind.

Alle Kriterien sind notwendig und nur zusammen auch hinreichend. Dieses Vorgehen halten wir grundsätzlich für zielführend, sofern sie mit geeigneten Kennziffern gemessen werden können.

[32] Zusammengefasste Geburtsziffer je Frau zwischen 15 und 50 Jahren. Quelle: Statistisches Bundesamt, Download unter: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1585643011360&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12612-0104&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#astructure

3.2.1 Aufwertungspotential

Ein existierendes Aufwertungspotential ist Voraussetzung für eine mögliche Aufwertung. Aufwertungspotential besteht, wenn die Wohnungen bzw. Gebäude eines Gebietes nicht bereits schon aufgewertet sind. Ein hohes Aufwertungspotential bedeutet natürlich nicht, dass auch ein Aufwertungsdruck vorhanden ist, siehe dazu das nächste Kapitel 3.2.2.

Ein Aufwertungspotential setzt also eine Obergrenze in der Wohnungs- und Gebäudequalität. Entscheidend für die Diagnose eines Aufwertungspotentials ist damit zum einen, wie diese Obergrenze definiert wird und zum Zweiten, wie die aktuelle Wohnungs- und Gebäudequalität bestimmt wird.

Die vorliegenden Studien ermitteln die benötigten Daten zur Bewertung der aktuellen Wohnungs- und Gebäudequalität vor allem auf Basis der Haushaltsbefragungen. In einigen Studien werden auch die Eindrücke aus der Gebietsbegehung herangezogen, und manchmal liegt eine gebäudescharfe Ortsbildanalyse vor.

Die vorliegenden Studien entwickeln in der Regel eine Vielzahl von Indikatoren zum Aufwertungspotential. Leider wird aber nur in einem deutlich kleineren Teil der Studien versucht, diese Vielzahl auch zu einem Indikator zusammenzufassen. Viel häufiger werden in den meist kurzen Bewertungen oder Zusammenfassungen dann einzelne Indikatoren verwendet, andere nicht. Fast immer fehlt dann eine Begründung für die Auswahl der Indikatoren.

Ausstattung der Wohnungen

Alle Gutachten verwenden Informationen zum Ausstattungsgrad der Wohnungen. So werden in aller Regel die Art der Heizung, der Warmwasserversorgung, das Vorhandensein eines Bades oder eines Aufzuges, der energetischen Gebäudeausstattung und viele andere Ausstattungsmerkmale als Indikatoren erhoben und deskriptiv beschrieben, z.B. x % aller Wohnungen verfügen über einen Balkon.

Problematische Herleitung des Aufwertungspotentials

Diffiziler als die reine Beschreibung des Ausstattungsgrades der Wohnung ist allerdings die Ableitung des Aufwertungspotentials. Die reine Kenntnis des Faktums das „x% aller Wohnungen verfügen über einen Balkon“ bedeutet zwar das (1-x) % aller Wohnungen nicht über einen Balkon verfügen. Aber daraus kann natürlich noch nicht geschlossen werden, dass bei 1-x% der Wohnungen ein Aufwertungspotential besteht.

Zum einen bliebe dabei unberücksichtigt, ob der Anbau eines Balkons überhaupt möglich wäre. So ist z.B. in vielen Gründerzeithäusern der Vorbau von Balkonen an die Hausfassade nicht zulässig (Ensembleschutz, Nutzung des öffentlichen Raumes), sodass in diesen Fällen zwar kein Balkon aber auch kein Aufwertungspotential existiert. Dass der Denkmalschutz u.U. Aufwertungspotentiale relativiert[33], wird nur in sehr wenigen Gutachten anerkannt.

[33] Vgl. LPG (2018), Chamissoplatz, S.13f.

Vor allem aber lautet die Frage, welche Merkmale einer Wohnung überhaupt herangezogen werden sollen.

Wenn ein allgemein weitverbreitetes Merkmal herangezogen wird, dann besteht praktisch nirgendwo ein Aufwertungspotential. So wird beispielsweise in allen vorliegenden Studien erhoben, ob die Wohnungen mit und ohne Sammelheizung und/oder Bad ausgestattet sind. Vermutlich orientieren sich die Autoren hier an den Mietspiegeln, die auch auf diese Merkmale abstellen.[34]

Ungeeignete Mindestanforderungen

Da aber in Deutschland fast alle Wohnungen flächendeckend mit einer Sammelheizung und einem Bad ausgestattet sind, ergibt sich aus diesen Merkmalen kein Aufwertungspotential. So waren laut Zensus 2011 innerhalb des Berliner S-Bahn-Ringes bereits vor 9 Jahren 97,8 % aller Wohnungen mit einer Sammelheizung und nur 2,2 % aller Wohnungen noch mit Einzel- oder Mehrräumöfen, Nachtspeicherheizungen ausgestattet. Nur 0,04 % hatten keinerlei Heizung[35]. Im Vergleich dazu sind die Angaben in den vorliegenden Studien eher überraschend niedrig. Dort werden meist nur Werte zwischen 90% und 95 % angegeben, was Zweifel an der Repräsentativität oder Reabilität der Befragung aufkommen lässt. Vor allem aber stellt sich die Frage, warum die Autoren dies eigens erheben, obwohl mit dem Zensus 2011 amtliche Daten vorliegen. Die Zensusdatenbank 2011 erlaubt bundesweit flächendeckende Auswertungen in einem 100x100-Meter-Raster.

Weitere Kriterien für Ausstattung

Dass trotzdem in allen uns vorliegenden Studien ein Aufwertungspotential identifiziert wurde, liegt daran, dass weitere Kriterien herangezogen werden. Dies sind z.B.

- Modernes Bad (z.B. Boden und Wände überwiegend gefliest, Einbauwanne, Einhebelmischbatterie, Handtuchwärmer)
- Moderne Küche (z.B. Einbauküche, Dunstabzugshaube, Wandfliesen im Arbeitsbereich, Kühlschrank)
- Bad mit Fenster
- Von der Badewanne getrennte zusätzliche Dusche
- Bidet, 2. Waschbecken
- Zweites WC (Gäste-WC)
- Aufzug
- Balkon, Loggia, Terrasse, Wintergarten
- 2. Balkon, Loggia, Terrasse, Wintergarten
- Hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume

[34] Vgl. z.B. für Berlin https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/de/download/Mietspiegel2019.pdf oder für Hamburg https://www.hamburg.de/contentblob/13249498/8ce8401c8a829eb25d42b376c65693ff/data/d-mietenspiegel-tabelle-2019.pdf

[35] Eigene Berechnungen aus Zensus 2011; Datensatz 100x100-Meter-Raster

- Kabelfernsehen
- Gegensprechanlage
- Fußbodenheizung
- PKW-Stellplatz
- …

Wird nun ein (oder werden mehrere) Merkmale gewählt, das sehr selten ist, so besteht hingegen immer ein Aufwertungspotential. Ein Beispiel: in manchen Studien wird ein fehlender Balkon als Aufwertungspotential gewertet[36], in anderen Studien ist es aber ein fehlender 2. Balkon[37]. Andere Studien führen in diesem Zusammenhang fehlende Pkw-Stellplätze an[38].

Im Ergebnis kann mit dieser Vorgehensweise durch geeignete Wahl der verwendeten Wohnungsmerkmale das Aufwertungspotential der Wohnungen beliebig festgelegt werden.

Dies ist nicht hinnehmbar. Die Auswahl der betrachteten Ausstattungsmerkmale der Wohnungen muss weit stärker substantiiert werden, als dies in allen vorliegenden Studien der Fall ist.

Wie ungeeignet das derzeit praktizierte Verfahren ist, zeigt sich bereits daran, dass in aller Regel die verwendeten verschiedenen Indikatoren zu völlig verschiedenen Ergebnissen kommen. So wird z.B. im Gutachten zur Vorbereitung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Quartier Tiergarten-Süd nur bei 2,2 % aller Wohnungen ein starkes Aufwertungspotential bei der Sanitärausstattung konstatiert, aber bei 56 % der Wohnungen ein starkes Aufwertungspotential bei wohnwerterhöhenden Ausstattungen. Es ist wenig überzeugend, dass die Sanitärausstattung zwar fast überall bereits sehr hoch ist, aber bei anderen Merkmalen der Standard noch sehr niedrig. „Tolle Bäder“ einerseits, „geringer Standard“ andererseits ist ein wenig plausibles Ergebnis, sondern deutet auf ungeeignete Indikatoren hin.

Grundlegende Herausforderung bei Bestimmung von Ausstattung

Natürlich ist die Festlegung geeigneter Ausstattungsmerkmale nicht trivial. Dies beginnt schon mit der Frage, ob denn ein Wohnungsstandard überhaupt sinnvoll an einzelnen Ausstattungsmerkmalen festgemacht werden kann. Nach unserer Erfahrung zeichnet sich eine hochwertige Wohnung nicht zwingend dadurch aus, dass z.B. ein Bidet im Bad eingebaut ist, oder ob ein PKW-Abstellplatz existiert oder nicht. Hochwertige Wohnungen zeichnen sich vielmehr durch eine schwer beschreibbare Qualität der verwendeten Materialien und Verarbeitung sowie andere schwer greifbare Merkmale aus, wie vielleicht die Helligkeit der Wohnung, die Raumhöhe oder großzügige Wohnungsschnitte.

---

36 Vgl. LPG (2018), Tiergarten-Süd. S.18, LPG (2018), Mitte, S.21, asum + TOPOS (2017), Bergmannstraße-Nord, S. 36.

37 Vgl. LPG (2016), Rixdorf, S.28 und LPG (2017), Silbersteinstraße/Glasower Straße, S.30.

38 Arge, Sternschanze, S. 62.

Die Erhebung des Ausstattungsgrades, die diese schwer messbaren aber leider sehr relevanten Merkmale berücksichtigt, ist sicherlich herausfordernd und dürfte mittels einfacher Haushaltsbefragungen kaum reliable möglich sein. Dies gilt umso mehr, als oft scheinbar minimale Ausstattungsunterschiede zu fundamental anderen Aussagen führen. So wird in einer Befragung[39] im Zusammenhang mit hochwertigen Ausstattungsmerkmalen nach „abgezogenen Dielen/Parkett" gefragt. Während Parkett gemäß einem Gerichtsurteil unabhängig vom Zustand als hochwertig einzuordnen ist[40], ist die Rechtsprechung bei abgezogenen Dielen uneindeutig[41]. Vor diesem Hintergrund vernichtet man jeglichen Aussagegehalt, wenn man beide Merkmale in einer Frage gleichzeitig abfragt.

Aufgrund solcher methodischer Schwierigkeiten ist es fraglich, ob geeignete Wohnungsmerkmale überhaupt durch eine Bewohnerbefragung reliable erhoben werden können.

Besser wäre es, die Ausstattungsqualität durch vereidigte Sachverständige erheben zu lassen. Wird darauf aus Kostengründen verzichtet und weiterhin versucht, die Ausstattungsqualität der Wohnungen nur an einzelnen greifbaren Merkmalen festzumachen, so ist die Auswahl dieser Merkmale aber zumindest fundiert zu begründen.

Dazu müsste ein Ausstattungsstandard definiert werden, der empirisch abgesichert ist und wissenschaftlich soweit diskutiert wurde, dass sich eine herrschende Meinung gebildet hat.

Annäherung an den Standard

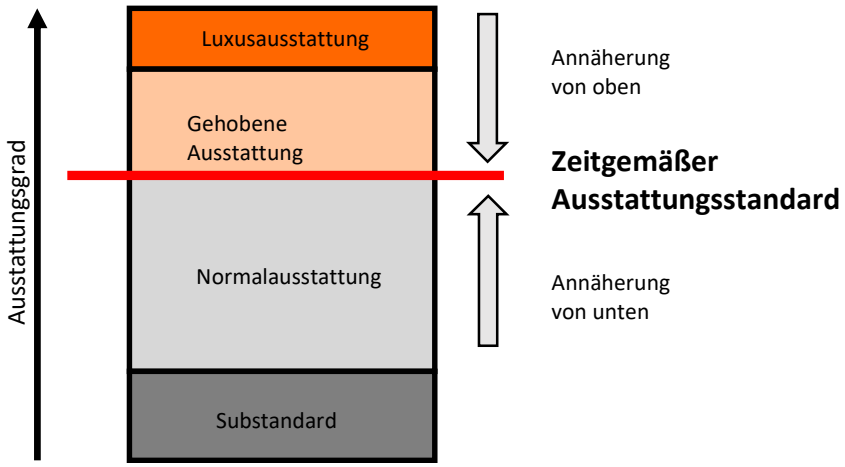
Die Wahl dieses Standards ist nicht trivial. Wird ein Standard zu niedrig angesetzt – siehe die Ausführung zu Bädern und Sammelheizung – so besteht praktisch nirgendwo ein Aufwertungspotential. Wird er zu hoch angesetzt, so besteht überall ein Aufwertungspotential. Um einen geeigneten Standard abzuleiten, wäre es daher hilfreich, sich diesem sowohl von unten als auch von oben anzunähern.

[39] Vgl. bspw. LPG (2018), Silbersteinstraße/Glasower Straße, S.3 im Fragebogen.

[40] 211 C 236/16 vom 07.12.2017 - Urteil vom AG Charlottenburg.

[41] Laut einem Urteil des LG Berlin vom 16.11.2016 (Az. 65 S 187/16) sind abgezogene, gepflegte Dielen hochwertig und damit wohnungsaufwertend im Sinne des Mietspiegels. Ein Jahr später machte das gleiche Gericht eine gegenteilige Aussage (Az. 76 S 218/4).

Abbildung 5: Herleitung des zeitgemäßen Ausstattungsstandards



Quelle: eigene Darstellung **empirica**

Eine Untergrenze für die Definition des zeitgemäßen Standards ergibt sich bereits aus § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB. Demnach ist die Genehmigung zur Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands stets zu erteilen. § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB gibt auch einen Hinweis, was unter einem zeitgemäßen Standard zu verstehen ist, nämlich der Standard einer durchschnittlichen Wohnung. Daraus dürfte zumindest folgen, dass Ausstattungsmerkmale, die in mehr als der Hälfte der Wohnungen vorhanden sind, keine geeigneten Indikatoren mehr sind, um ein Aufwertungspotential zu identifizieren. Damit sind Bäder, Sammelheizungen, Gegensprechanlagen, Kabel- oder Satellitenanschluss, geflieste Bäder, aber vermutlich auch ein Balkon, keine geeigneten Indikatoren.

Auch von oben kann man sich dem zeitgemäßen Ausstattungsstandard nähern, und zwar durch Bezug auf den Ausstattungsgrad. Das soll verhindern, dass ein sehr seltenes Ausstattungsmerkmal gewählt wird, mit der Folge, dass ein sehr großes Aufwertungspotential ausgewiesen wird. So sind Bidets in Deutschland sicherlich kein zeitgemäßer Ausstattungsstandard, aber vermutlich auch kein Ausstattungsstandard in hochwertigen Wohnungen, sondern ein eher exotisches Ausstattungsmerkmal. Um eine Grenze zwischen hochwertiger Ausstattung und exotischer Ausstattung zu ziehen, könnte wieder auf den Verbreitungsgrad Bezug genommen werden. So sollten Ausstattungsmerkmale, die in weniger als z.B. 20 % aller Wohnungen vorhanden sind, nicht als Indikator für ein Aufwertungspotential herangezogen werden. So dürften z.B. ein zweiter Balkon, ein Kamin, ein Whirlpool keine geeigneten Indikatoren sein.

Mangelhafte Datenlage über die Wohnungsausstattung

Die Datenlage zum Ausstattungsgrad von Wohnungen ist derzeit allerdings dürftig. Nach unserem Kenntnisstand liegen derzeit keine Daten zum Ausstattungsgrad von Wohnungen vor, die mehr als die Merkmale Sammelheizung und Bad enthalten. Dies ist sehr bedauerlich und nicht hinnehmbar. Die Verordnungsgeber versuchen in bestimmten Gebieten, die Aufwertung von Wohnungen in einen gehobenen Standard zu verhindern, stellen aber nicht sicher, dass eine Datengrundlage zur Definition dieses gehobenen Standards zur Verfügung steht. Den Verordnungsgebern ist daher dringend anzuraten, eine repräsentative Erhebung zum Ausstattungsgrad von Wohnungen zu beauftragen.

Die Gutachter der vorliegenden Studien versuchen sich manchmal zu behelfen, indem sie auf den typischen Ausstattungsgrad des Gebietes abstellen, für das ihnen Daten aus ihrer Haushaltsbefragung vorliegen. Dieses Vorgehen ist aber nicht zielführend. Es bedeutet, dass sowohl ein zeitgemäßer als auch ein gehobener Standard nur aus einem kleinen Wohngebiet abgeleitet wird, dass zudem vermutlich untypisch ist – schließlich besteht der Verdacht, dass dem untersuchten Gebiet eine Aufwertung bevorsteht.

Im Ergebnis sind die vorliegenden Gutachten sämtlich nicht geeignet, ein Aufwertungspotential bei der Ausstattung der Wohnungen zu identifizieren, da ein Vergleichsmaßstab für einen aufgewerteten, gehobenen Ausstattungsstandard fehlt.

Energetischer Zustand

In den meisten Gutachten wird auch der energetische Zustand der Wohnungen und Gebäude auf Aufwertungspotential hin untersucht.

Einfluss der Standardsetzung

Auch beim energetischen Zustand ergeben sich die gleichen Schwierigkeiten, einen geeigneten Standard festzulegen. Wird der gesetzte Standard zu niedrig angesetzt, so besteht kein Aufwertungspotential mehr – wird er zu hoch angesetzt, so besteht überall Aufwertungspotential. Details bei der Erhebung der Wärmeversorgung machen das deutlich. Derzeit werden ca. 15,2 % der deutschen Haushalte über alternative Versorgungssysteme wie Kraftwärmepumpen, Kraft-Wärme Kopplungssysteme oder Fernwärme versorgt. 84,8 % des Wohnungsbestandes wird also noch über herkömmliche, mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel und Öfen oder elektrische Direktheizungen versorgt. Gleichzeitig ist in 8 % der Gebäude zusätzlich eine Photovoltaikanlage installiert.[42] Die Frage, ob nun ein herkömmliches Versorgungssystem, ein alternatives System oder gar eine Photovoltaikanlage als Standard festgelegt wird, führt wahlweise zu einem Aufwertungspotential von 0 %, 84,8 % oder gar 92 %.

Auch bei der Fensterqualität besteht dieses Problem. Der Anteil einfach verglaster Fenster im deutschen Wohnungsbestand wird auf 4,4 % geschätzt, der Anteil dreifach verglaster Fenster 10,2 %. Der flächendeckend genutzte Fenstertyp ist mit 85,4 % die Zwei-Scheiben-Verglasung die auch weiterhin überwiegend bei Fenstererneuerungen verwendet wird (72, 3% bei Fenstererneuerung seit 2010).[43] Die Frage, ob nun zwei- oder dreifach verglaste Fenster als Standard festgelegt werden, führt einmal zu einem Aufwertungspotential bei Fenstern von 89,8 % (dreifach) und einmal nur zu 4,4 % (zweifach).

Bewohnerkompetenz bei energetischen Details?

Beim energetischen Zustand kommt zudem als besonderes Problem hinzu, dass die Daten über eine Bewohnerbefragung erhoben wurden. Diese Herangehensweise ist frag-

[42] Quelle: Cischinsky, Holger; Diefenbach Nikolaus, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016, IWU-Studie, 2018, download unter https://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/gebaeudebestand/prj/Endbericht_Datenerhebung_Wohngeb%C3%A4udebestand_2016.pdf

[43] Quelle: Cischinsky, Holger; Diefenbach Nikolaus, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016, IWU-Studie, 2018, download unter https://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/gebaeudebestand/prj/Endbericht_Datenerhebung_Wohngeb%C3%A4udebestand_2016.pdf

würdig. Zwar ist davon auszugehen, dass die Bewohner beurteilen können, wie ihre Wohnung ausgestattet ist, ob ein Bad oder Aufzug vorhanden ist. Bei Fragen zum Ausstattungsgrad des Gebäudes und insbesondere zur energetischen Gebäudeausstattung kann davon aber nicht ausgegangen werden. So dürfte den Haushalten in vielen Fällen unbekannt sein, ob das Gebäude über eine moderne energiesparende Heizanlage (Kraft-Wärme-Kopplung, Brennwerttechnik) verfügt, da es in ihrem Alltag keine Rolle spielt. Auch, ob eine moderne Dämmung der Fassade, der obersten Geschossdecke / Dach und der Kellerdecke / Fußboden vorgenommen wurde und zu welchem Anteil die Flächen gedämmt wurden[44], kann der Mieter in der Regel nicht beurteilen. Ob auf dem Gebäude eine Solar- oder Photovoltaikanlage aufgebaut ist, ist ebenfalls für die Bewohner völlig irrelevant, da die Einnahmen daraus dem Eigentümer und nicht den Mietern zustehen.[45] Die Antworten können daher nicht als Entscheidungsgrundlage dienen.

Leider sind aber gerade die Fragen zur energetischen Ausstattung von hoher Relevanz, da hier in allen Studien die Kennziffer für das Aufwertungspotential besonders hoch ist, in aller Regel wird sogar beim energetischen Zustand der höchste Wert für ein Aufwertungspotential ausgewiesen.

Eine Bewertung des energetischen Auswertungspotentials erfordert eine verlässliche Datenbasis. Diese kann nicht durch eine Befragung der Bewohner erreicht werden.

Daher wird in anderen Erhebungen zum Gebäudezustand stets der Eigentümer und nicht der Bewohner befragt. Siehe z.B. sämtliche Gebäude- und Wohnungszählungen der letzten Jahrzehnte wie z.B. im Rahmen des Zensus 2011[46], in denen auch Daten zur Gebäudeheizung erhoben wurden, oder die Erhebungen des IWU zum Wohnungsbestand 2010 und 2016[47].

Weitere Indikatoren

In den vorliegenden Gutachten sind darüber hinaus weitere Indikatoren zur Messung des Aufwertungspotentials herangezogen worden.

Eigentümerstruktur

In circa einem Drittel der Gutachten wird auf die Eigentümerstruktur abgestellt. Unterschieden wird dabei zwischen Wohnungen im privaten Eigentum auf der einen Seite und Wohnungen im kommunalen oder genossenschaftlichen Eigentum auf der anderen Seite. Überraschenderweise wird dann unterstellt, dass bei sämtlichen Wohnungen im pri-

---

[44] Im Mittel aller Wohngebäude mit nachträglicher Fassadendämmung, waren 72,7 % der Außenwandflächen gedämmt.

[45] Der sog. Mieterstrom wird erst seit 2017 direkt gefördert. Das Fördermodell ist bislang wenig erfolgreich. Bislang wurden erst wenige Anlagen errichtet. Die ausgezahlten Mieterstromzuschläge beliefen sich bundesweit in 2017 und 2018 auf nur rund 30.000 Euro. Vgl. Mieterstrombericht nach § 99 des Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017 vom 19.9.2019, Bundestagsdrucksache 19/13430, Download unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/134/1913430.pdf

[46] Vgl. Statistisches Bundesamt, Zensus 2011 – Methoden und Verfahren, Wiesbaden, 2015, download unter: https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaetze_Archiv/2015_06_MethodenUndVerfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=6

[47] Cischinsky, Holger; Diefenbach Nikolaus, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016, IWU-Studie, 2018, download unter https://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/gebaeudebestand/prj/Endbericht_Datenerhebung_Wohngeb%C3%A4udebestand_2016.pdf

vaten Eigentum ein starkes Aufwertungspotential, bei kommunalen / genossenschaftlichen Eigentümern aber nur ein geringes Aufwertungspotential besteht. Eine Begründung für diese Vorgehensweise wird nicht gegeben.

Zwei Begründungen sind denkbar. Entweder mutmaßen die Autoren, dass bei kommunalen / genossenschaftlichen Vermietern kein Aufwertungspotential mehr vorhanden wäre, sondern dieses bereits behoben wurde. Dies ist aber vermutlich nicht der Fall, in jedem Falle fehlt ein Nachweis.

Oder es wird vermutet, dass die kommunalen / genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen trotz vorhandener Aufwertungspotentiale ihre Wohnungen nicht aufwerten. Auch hier fehlt aber jede Begründung. Aber selbst wenn dies der Fall wäre, so wäre dies ein Kriterium zur Messung des Aufwertungs*drucks* (vgl. Kapitel 3.2.2) und nicht des Aufwertungspotentials. Nur ein einziges Gutachten ordnet dies korrekt zu.[48]

Im Ergebnis ist die Eigentümerstruktur kein valides Kriterium zur Messung des Aufwertungspotentials.

Zahl der kleinen Wohnungen

In 33 der 51 Gutachten wird das Aufwertungspotential an der Zahl der kleinen Wohnungen festgemacht.[49] Dabei wird argumentiert, dass kleine Wohnungen ein hohes Aufwertungspotential hätten, da diese zu großen zusammengelegt werden könnten, was großzügige Wohnungsgrundrisse ermöglichen würde, und daher allen kleinen Wohnungen ein Aufwertungspotential zugeschrieben.[50]

Dieses Argument wäre zwar prinzipiell stringent, hängt aber fundamental an der Annahme, dass sich Aufwertungsprozesse in der Tat durch Wohnungszusammenlegungen und damit einhergehenden großzügigeren Wohnungsgrundrissen festmachen ließen. Dies mag in Einzelfällen stimmen, repräsentative Daten zur Häufigkeit von Wohnungszusammenlegungen liegen aber nicht vor.

In einigen Gutachten werden Bauanträge aus dem Gebiet aus einem Zeitraum von üblicherweise 5 Jahren ausgewertet und die Zahl der Wohnungszusammenlegungen liegt stets im niedrigen einstelligen Bereich. Das wird zwar auch damit zusammenhängen, dass Wohnungszusammenlegungen in Gebieten ohne Erhaltungsverordnung nicht bei der Bauaufsicht angezeigt werden müssen, sofern kein Durchbruch einer tragenden Wand oder ein Deckendurchbruch vorgenommen wird – vermutlichsind Wohnungszusammenlegungen aber trotzdem sehr selten. Dies ergibt sich schon daraus, dass entweder beide Wohnungen leer stehen müssen oder zufällig die Nachbarwohnung eines Haushaltes frei wird, der sich gerne vergrößern würde.

Ein Hinweis darauf, dass Wohnungszusammenlegungen in der Tat sehr selten sind, ergibt sich aus dem Zensus 2011 bzw. allen früheren Wohnungszählungen. Diese zeigten stets, dass die Zahl der tatsächlich vorhandenen Wohnungen deutlich größer war als die

---

48 Vgl. UmbauStadt & die raumplaner (2016), Moabit, S. 17.

49 In der Regel gelten 1- bis 2-Zimmer Wohnungen als kleine Wohnungen, 4- und Meh- Zimmer Wohnungen als große Wohnungen. Die Zuordnung von 3-Zimmer Wohnungen ist unterschiedlich.

50 Vgl. LPG (2018), Tiergarten-Süd, S. 24.

Zahl der Wohnungen, die sich aus der Fortschreibung des Wohnungsbestandes[51] ergeben hat. D.h. es verschwinden zumindest im Saldo keine Wohnungen durch nicht genehmigungspflichtige Aktivitäten – wie es bei einer Wohnungszusammenlegung ohne statische Eingriffe der Fall wäre – sondern es entstehen zusätzlich Wohnungen.

In jedem Falle fehlt jegliches Indiz, dass Wohnungszusammenlegungen so häufig sind, dass für kleine Wohnungen valide auf ein Aufwertungspotential geschlossen werden kann. Derzeit jedenfalls, so berichten Bauträger, ist die Nachfrage nach kleineren Wohnungen größer als nach großen Wohnungen und „Microliving"-Projekte sind bei Bauträgern beliebt, stehen aber in der Kritik.[52]

Baujahr des Gebäudes

In fast allen Gutachten wird auch das Baujahr der Gebäude als Indikator herangezogen. Unterschieden wird meistens zwischen Altbauten (Baujahr bis 1949), Neubau bis 1990, Neubau seit 1990. In 24 Gutachten, also knapp der Hälfte der Fälle, wird dann sämtlichen Altbauten ein starkes Aufwertungspotential unterstellt, von diesen wird in 19 der Gutachten eine Begründung geliefert. In manchen Fällen ist die Begründung tautologisch: „Altbauwohnungen [haben] ein hohes Aufwertungspotential, da sie i.d.R. den am stärksten aufwertungsfähigen Bestand darstellen."[53] Die Autoren gehen in diesen Fällen offensichtlich davon aus, dass (sämtliche) Altbauten in einem schlechteren baulichen, unmodernisierten Zustand sind.

In einzelnen Gebieten kann dies zwar durchaus der Fall sein, und zumindest in einem Gebiet wurde dies auch für den dortigen Wohnungsbestand belegt[54]. Aber es ist sicherlich nicht generell übertragbar und vermutlich in vielen Fällen schlicht falsch. Wir vermuten, dass in den Beständen aus den 1950er bis 1970er Jahre der Instandhaltungs- und Modernisierungsstau größer ist.[55]

Eine in vielen Gutachten vorgebrachte Begründung ist, dass Altbauwohnungen aufgrund inhärenter attraktiver Merkmale wie hoher Decken oder besonderer Außenfassaden besonders gut vermarktbar sind und deswegen eher aufgewertet werden. Das ist durchaus nachvollziehbar. Eine Altbauwohnung, die über den Vollstandard hinaus ausgestattet ist, ist attraktiver für potentielle Mieter als eine Wohnung aus den 1970ern mit ansonsten gleichem Ausstattungszustand. Entsprechend dürfte es lukrativer sein, Altbauwohnungen auf den gehobenen Standard anzuheben als z.B. Wohnungen der 1950er bis 1970er Jahre. Aber selbst wenn dies so wäre, wäre es ein Indiz für eine erhöhten Aufwertungs*druck* (siehe Kapitel 3.2.2) und nicht für ein höheres Aufwertungspotential.

Umwandlungspotential

Weitere Gutachten verwenden einen Indikator namens „Umwandlungspotential". Dieser gibt den Anteil an Eigentumswohnungen im Gebiet an. Nicht-Eigentumswohnungen werden als Umwandlungspotential gewertet, d.h. der Anteil der Nicht-

---

51 Die Wohnungsfortschreibungen werden durch die statistischen Ämter vorgenommen. Ausgehend von einer Volkerhebung im Rahmen einer Wohnungszählung (zuletzt 2011), werden Wohnungszugänge (Neubau, Ausbau) addiert und Wohnungsabgänge (Abriss) subtrahiert.

52 https://www.berliner-woche.de/neukoelln/c-bauen/vorhaben-micro-living-gefaellt-weder-anwohnern-noch-bezirksamt_a230896

53 Vgl. argus & S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum: Wedding, S. 32.

54 Vgl. LGP (2017), Silbersteinstraße / Glasower Straße, S.25.

55 Dies wird auch in einigen Gutachten anerkannt, vgl. asum (2016), Weberwiese, S. 7.

Eigentumswohnungen bildet das Aufwertungspotential. Dies mag zwar zunächst plausibel klingen, ist es aber nicht. Es wird dabei unterstellt, dass in Gebäuden mit Eigentumswohnungen häufiger Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden als in anderen Gebäuden. Dies ist aber tatsächlich nicht der Fall. Ganz im Gegenteil verhindert die zersplitterte Eigentümerstruktur mit Einstimmigkeitszwang häufig Aufwertungsmaßnahmen. So ist zum Beispiel der Anteil der Gebäude mit nachträglicher Außenwanddämmung in keiner Eigentümerkategorie niedriger als in Eigentümergemeinschaften (16,5 %), während er bei Einzeleigentümern (21,4 %) oder Wohnungsunternehmen (28,6 %) deutlich höher ist[56]. Der Bundesgesetzgeber hat auf die Investitionsschwäche von Eigentümergemeinschaften jüngst reagiert und vereinfacht mit dem WEG-Reformgesetz nun die Herbeiführungen von Investitionsentscheidungen, indem bauliche Maßnahmen nicht mehr einstimmig beschlossen werden müssen und jeder einzelne Eigentümer einen Anspruch auf bestimmte Modernisierungen hat (E-Mobilität, Barrierefreiheit, Glasfaseranschluss). Inwieweit dies die Modernisierungshürden bei Wohnungseigentümergemeinschaften beseitigt, bleibt abzuwarten. In jedem Falle kann der Anteil an WEG-Wohnungen in einem Gebiet höchstens als sehr schwacher Indikator gegen ein hohes Aufwertungspotential dienen, aber sicher nicht für ein hohes Potential.

Baulicher Zustand

In manchen Studien wird auch der bauliche Zustand der Gebäude und Wohnungen herangezogen. Ein Instandhaltungsstau könnte ein sehr hartes Kriterium für ein Aufwertungspotential sein. Strenggenommen stellt eine Beseitigung von Gebäudeschäden und ein Abbau des Instandhaltungsstaus gemäß § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB zwar keine Aufwertung dar, sondern nur eine (Wieder-)Herstellung des Normalzustandes. Ein Instandhaltungsstau konstituiert also nicht unmittelbar Aufwertungspotential. Er kann dieses aber indirekt erhöhen, weil ein umfassender Eingriff wahrscheinlicher wird. Denn oft werden im Rahmen größerer Eingriffe wie der Beseitigung von schimmeligen Bauteilen oder schadhafter Gebäudefassade gleich weitere Eingriffe vorgenommen, um den Wohnwert zu erhöhen, frei nach dem gängigen Baustellenmotto „Wenn man es macht, dann macht man es richtig."[57] Allerdings muss dann der Instandhaltungsstau geeignet erfasst und quantifiziert werden. Dies kann z.B. über eine Eigentümerbefragung geschehen oder notfalls auch über eine eigenständige Erhebung durch die Gutachter. Leider wird aber nur in 15 Studien eine gebäudescharfe Kartierung von Gebäudeschäden vorgenommen. Eine Erhebung eines Instandhaltungsstaus über eine Bewohnerbefragung halten wir nicht für hinreichend reliable, allein schon, weil es zu große subjektive Unterschiede in der Beurteilung geben dürfte.

Bei sämtlichen weiteren Indikatoren, die nicht unmittelbar die Wohnqualität der Wohnung betreffen, stellt sich auch wieder die Frage der Antwortqualität. So kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bewohner tatsächlich das Baujahr ihres Gebäudes kennen, da es in ihrem Alltag keine Rolle spielt und es auch in aller Regel im Mietvertrag nicht vermerkt ist. Auch dürften viele Bewohner ihren Vermieter nicht korrekt den Ver-

---

[56] Diefenbach, Nikolaus, et.al., Datenbasis Gebäudebestand – Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungen im deutschen Wohnungsbestand, IWU-Studie, Darmstadt 2010, S. 50, download unter: https://www.iwu.de/fileadmin/publikationen/gebaeudebestand/datenbasis/Endbericht_Datenbasis.pdf

[57] Z.T. ist bei Reparaturmaßnahmen auch die Vornahme von Modernisierungen gesetzlich vorgeschrieben. So schreibt die ENEV in §9 Abs. 3 ENEV 2014 vor, dass die Außenwände energetisch zu ertüchtigen sind, wenn bei mehr als 10 % der Fassade der Außenputz erneuert werden muss.

mietertypen (z.B. kommunales Unternehmen, Genossenschaft, privates Wohnungsunternehmen, Einzeleigentümer einer vermieteten Eigentumswohnung, etc.) zuordnen können. So ist z.B. bei vermieteten Eigentumswohnungen häufig eine Haus- oder Wohnverwaltung Ansprechpartner der Mieter und Mietinteressenten, der Mietvertrag wird auch von der Hausverwaltung unterschrieben und sie nimmt auch die Miete entgegen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Mieter ihren Vermieter nicht richtig zwischen einer kommunalen Wohnungsgesellschaft (z.B. Stadt und Land Wohnbauten GmbH, Gewobag AG), einer nicht-kommunalen Wohnungsgesellschaft (z.B. GSW AG), einer Hausverwaltung (Stadt und Land Wobege Wohnbauten- und Beteiligungsgesellschaft) und einem Einzeleigentümer zuordnen können. Die Ergebnisse der Befragung sind daher sehr vorsichtig zu interpretieren.

Zusammenführung der Indikatoren

In den meisten Studien werden die verschiedenen Subindikatoren für Aufwertungspotential zum Abschluss des Kapitels nochmal betrachtet. Manchmal findet dabei auch eine Visualisierung der Ergebnisse der einzelnen Subindikatoren statt.[58] Eine Verdichtung der einzelnen Kennzahlen zu einem zusammenfassenden Indikator „Aufwertungspotential" findet aber nur in wenigen Studien statt. In diesen Studien geschieht das dann üblicherweise, sofern die Methodik offengelegt wurde, durch einfache Mittelwertbildung über die verschiedenen Subindikatoren. Ein Beispiel[59]:

75,4 % (Anteil Privateigentümer)
+ 66,7 % (Anteil Nicht-WEG-Wohnungen im privaten Eigentum)
+ 61,8 % (Anteil 1+2 Zimmer Wohnungen)
+ 2,8 % (Anteil Wohnungen mit Öfen, Nachtspeicherheizung)
+ 2,7 % (Anteil Wohnungen ohne Bad)
+ 12,0 % (Anteil Wohnungen mit Einfachverglasung)
+ 53,2 % (Anteil Wohnungen ohne besondere Ausstattungsmerkmale)
+ 67,8 % (Anteil Wohnungen ohne besondere energetische Ausstattung)
/ 8
= 42,2 % Wohnungen mit Aufwertungspotential.

Problematische Aggregierung

Diese einfache Mittelwertbildung ist zu kritisieren. Zum einen wird vorausgesetzt, dass die Subindikatoren additiv sind. Dies aber ist nicht der Fall. Ein Beispiel soll das Problem schildern: In einem fiktiven Wohnungsbestand ist in 50 % aller Wohnungen ein Bad eingebaut ist, aber keine Heizung. In den anderen 50 % der Wohnungen ist es umgekehrt. Die einfache Mittelwertbildung würde nun bei 50 % der Wohnungen ein Aufwertungspotential vermuten, aber tatsächlich besteht bei 100 % der Wohnungen ein (halbes) Aufwertungspotential.

[58] Vgl. S.T.E.R.N. (2017), Pankow Süd / Kompo / Lang / Danziger, S. 46.

[59] Vgl. LPG (2018), Thomasiusstraße, S.20.

Das zweite Problem ist, dass jeder Subindikator nur scheinbar ein stetiges Merkmal ist, tatsächlich sind sie alle einfach nur binär[60]. Entweder besteht in der Wohnung ein Aufwertungspotential oder eben nicht. Für die Ableitung des Aufwertungspotentials wird daher nicht unterschieden, ob der Wohnung ein Bad fehlt oder ob die Wohnung im privaten Eigentum ist. Beide Ausprägungen sind gleichgewichtig für das Ergebnis.

Weitere Kritikpunkte wären, dass die Subindikatoren nicht auf Kollinearität geprüft wurden, ja es wurde nicht einmal diskutiert, ob Kollinearität überhaupt problematisch sein könnte. Der Wechsel in der Grundgesamtheit (alle Wohnungen vs. alle Wohnungen im privaten Eigentum) wird ignoriert.

Aber diese Vorgehensweise der Aggregierung ist zumindest nachvollziehbar. In der Mehrheit der Gutachten wird gar nicht erst versucht, die verschiedenen Subindikatoren in irgendeiner Form zu aggregieren. Die meisten Gutachten erschöpfen sich in einer kurzen Deskription ausgewählter Ergebnisse – wobei die Auswahl nicht begründet wird – und schließen das Kapitel lapidar ab mit: „Es besteht erhebliches Aufwertungspotential“, ohne dieses näher zu beziffern. Manche verzichten sogar gleich ganz darauf, ein hohes Aufwertungspotential im entsprechenden Kapitel auch nur festzustellen. Im Fazit der Studie heißt es aber dann beispielweise trotzdem: „Ein Teil der Wohnungen weist noch Nachholbedarf bei der Basis-Ausstattung auf (Beheizung, Bad). Weitergehende Ausstattungsqualitäten liegen immer nur bei einem sehr kleinen Teil der Wohnungen vor. Insofern besteht für fast alle Wohnungen ein erhebliches Verbesserungspotential.“[61]

Folgerungen Aufwertungspotential

Ein Aufwertungspotential ist die Voraussetzung für einen Aufwertungsdruck (vgl. Kapitel 3.2.2). Ohne den Nachweis eines Aufwertungspotentials kann ein soziales Erhaltungsgebiet daher weder gerechtfertigt werden, noch könnten die Rechtsfolgen der Erhaltungssatzung (u.a. Genehmigungspflicht für Investitionen) eine Wirkung erzielen.

Aufwertungspotential besteht, wenn die Gebäude und Wohnungen durch bauliche Maßnahmen aufgewertet werden können. Daraus folgt, dass Indikatoren über den baulichen Zustand der Gebäude und Wohnungen verwendet werden sollten.

Auf nicht bauliche Indikatoren (z.B. Baualter, Eigentümerstruktur, Wohnungsgrößen) sollte verzichtet werden. Wenn sie trotzdem als Proxy für den baulichen Zustand verwendet werden sollen, so muss zumindest der Zusammenhang zwischen dem baulichen Zustand und dem Proxy theoretisch und empirisch nachgewiesen werden.

Grenzen der Bewohnerbefragung

Die Erhebung der baulichen Indikatoren kann grundsätzlich zwar über eine Bewohnerbefragung erfolgen. Allerdings hat eine Befragung dort ihre Grenzen, wo die Befragten selbst keine Kenntnis über den Befragungsgegenstand haben. Dies ist bei Fragen zum

[60] Manchmal sind die Merkmale ternär. Sie können die Ausprägung „geringes“, „mittleres“ oder „hohes“ Aufwertungspotential annehmen. Im weiteren Verlauf wird dann aber nur mit der Ausprägung hohes Aufwertungspotential argumentiert.

[61] Vgl. Arge (2011), Sternschanze, Fazit auf Seite 8 im Vergleich zur Langfassung S. 54-63. Nachrichtlich: Der Anteil der Wohnungen mit Einzelöfen, Etagenheizung, Brennstoffnachfüllung per Hand oder ohne Heizung beträgt laut Langfassung in der Sternschanze 1,2 %, 1,8 % kein Bad. Die weitergehenden Ausstattungsqualitäten sind Aufzug, zusätzliches WC, zusätzliche Badausstattungen wie Bidet, 2. Waschbecken.

baulichen Zustand aber häufig der Fall, insbesondere bei Fragen zur energetischen Ausstattung.

Auskunftsfähig sind die Bewohner daher nur in Bezug auf Ausstattungsmerkmale ihrer eigenen Wohnung, mit denen die Bewohner direkt in Kontakt kommen. Die Art des Heizkessels, die Existenz einer Solaranlage auf dem Dach, die Dämmung von Heizungsrohren[62], die Dämmung der Außenwände[63] und anderes kann vom Bewohner normalerweise nicht beurteilt werden. Diese Befragungsergebnisse sind daher wertlos.

Selbst wenn die Fragen aber durch die Bewohner beantwortet werden können, weil sie direkten Kontakt mit den Ausstattungsgegenständen haben, müssen die Fragen intersubjektiv vergleichbar sein. Dies ist z.B. sicherlich der Fall bei einer Frage wie „Ist das Bad gefliest?“. Eine Frage hingegen, ob die verwendeten Fliesen „hochwertig“ sind, dürfte von verschiedenen Befragten unterschiedlich beantwortet werden. Auch Fragen nach der Qualität der Fenster (2-fach-verglast, 3-fach-verglast, Isolierglas, Lärmschutzglas) dürfte von der Mehrheit der Bewohner nicht korrekt beantwortet werden können.[64] Diese Befragungsergebnisse sind daher ebenfalls wertlos.

Das Dilemma besteht nun darin, dass die wichtigsten Ausstattungsgegenstände, die intersubjektiv abfragbar sind, in praktisch allen Wohnungen vorhanden sind. So sind praktisch alle Wohnungen heute mit Sammelheizung, mit Bad und mit Gegensprechanlage ausgestattet und die Bäder sind auch meist modern im herkömmlichen Sinne (Wände gefliest, Bodenfliesen, Einhebelmischer). Nach Schätzungen des Fachverbandes Fenster und Fassaden lag 2017 der Anteil der einfachverglasten Fenster nur noch bei 2,7 %[65]. Ein Aufwertungspotential könnte, selbst wenn vorhanden, so nicht identifiziert werden.

Verwechslung von seltener und hochwertiger Ausstattung

Der Versuch, dieses Dilemma zu umgehen, indem weitere Ausstattungsgegenstände abgefragt werden, verursacht ein weiteres Problem, da diese per Definition selten vorkommen. Entsprechend bestimmt die Auswahl der abgefragten Ausstattungsgegenstände vollständig das Aufwertungspotential. Wenn ein sehr seltener Ausstattungsgegenstand verwendet wird – ein Whirlpool, um mal ein exotisches Beispiel zu nehmen – dann liegt das Aufwertungspotential nahe 100 %. Ein zweiter Balkon dürfte auch vermutlich bei weniger als 10 % der Wohnungen vorkommen, die Ableitung eines Aufwertungspotentials von 90 % wäre aber trotzdem nicht zulässig. Auch das Kriterium „fehlendes Gäste-WC“ als Indiz für ein Aufwertungspotential ist zumindest bei kleinen Wohnungen

---

62 Heizungsrohre in den Wohnungen sind in aller Regel ungedämmt, gedämmt werden die Verteilungsleitungen im Keller und die Steigleitungen, die aber meist eingekoffert sind oder unter Putz liegen. Der Befragte kann daher nicht beurteilen, ob diese gedämmt sind.

63 Erhaltenswerte Fassaden bleiben in aller Regel ungedämmt, sodass nur die rückwärtigen Wände gedämmt werden.

64 Das IWU Institut geht beispielsweise davon aus, dass nicht jedem Befragten der Unterschied zwischen einer Wärmeschutzverglasung und einer Isolierverglasung geläufig sein wird und verzichtete auf die Verwendung der Ergebnisse einer Eigentümerbefragung. Vgl. Diefenbach, N.; et.al; „Datenbasis Gebäudebestand“; Studie des Instituts Wohnen und Umwelt und des Bremer Energieinstituts; Darmstadt, 2010, S. 78, download unter https://www.iwu.de/fileadmin/publikationen/gebaeudebestand/datenbasis/Endbericht_Datenbasis.pdf

65 Verband Fenster + Fassade, Bundesverband Flachglas, Mehr Energiesparen mit neuen Fenstern; 2017, download unter: https://www.window.de/fileadmin/redaktion_window/vff/docs_und_pdf/VFF-BF_Studie_Mehr_Energie_sparen_mit_neuen_Fenstern_2017-09.pdf

wenig zielführend, da dann in der Regel die Zahl der WCs die Zahl der Bewohner übersteigen würde.

Entsprechend können abfragbare Ausstattungsgegenstände bestenfalls nur dann zur Ableitung eines Aufwertungspotentials herangezogen werden, wenn diese einerseits nicht zu selten, andererseits aber auch nicht zu häufig im deutschen Wohnungsbestand vorkommen. Dieser Verbreitungsgrad sollte zudem empirisch untermauert werden, was natürlich nicht auf Basis von Daten aus dem Untersuchungsgebiet selbst oder anderer Untersuchungsgebiete erfolgen kann.

Denkbare Ausstattungsgegenstände mit mittlerem Verbreitungsgrad können z.B. Balkon oder Aufzüge sein. Bei einigen dieser Ausstattungsgegenstände stellt sich dann aber die Frage, ob ein Einbau überhaupt baulich möglich ist. So ist der Vorbau von Balkonen an eine schützenswerte Fassade häufig nicht möglich oder nicht sinnvoll, das Fehlen eines Balkons mithin kein Indiz für ein Aufwertungspotential. Entsprechendes gilt für Aufzüge, für die häufig kein Raum im Treppenhaus oder Hof vorhanden ist, oder für PKW-Abstellplätze.

Abschließende Bewertung

Vermutlich ist insgesamt der Versuch, ein Aufwertungspotential über anfassbare, intersubjektiv vergleichbare Ausstattungsgegenstände zu erheben, nicht mehr zeitgemäß. Hochwertige Wohnungen zeichnen sich heutzutage nicht mehr dadurch aus, dass sie über einzelne Ausstattungsgegenstände verfügen, über die mittlere oder minderwertige Wohnungen nicht verfügen. Hochwertigkeit ist heute eine weit diffizilere Frage, die sich nur schwer beschreiben lässt und erst recht nicht per Fragebogen erhoben werden kann.

Ein neuer Ansatz

Geeigneter als der Versuch einer outputorientierten Erhebung der Wohnungsmerkmale dürfte daher eine inputorientierte Erhebung der Investitionsvolumina sein. Im einfachsten Falle könnte eine Wohnung dann als aufgewertet gelten, wenn innerhalb der letzten x Jahre mindestens y € investiert wurden. Etwas elaborierter könnte auch ein Aufwertungsgrad als Funktion der Investitionssumme verwendet werden, d.h. eine Investitionssumme von y € senkt das Aufwertungspotential um z %. Die Aufwertungsfunktion selbst müsste zunächst empirisch geschätzt werden, aber immerhin liegen hierfür erhebliche Vorarbeiten, z.B. zu typischen Investitionsvolumina, vor[66].

Das Aufwertungspotential wäre dann beispielsweise der Anteil der Wohnungen, in denen in den letzten 15 Jahren die Investitionssumme und der damit einhergehende Aufwertungsgrad einen bestimmten Schwellenwert unterschritten haben. Damit würde man sowohl einen Modernisierungsrückstand als auch einen Instandhaltungsstau erfassen. Beide sind vermutlich zuverlässige Prognoseindikatoren für zukünftig möglicherweise stattfindende Aufwertung.

Die Verwendung einer inputorientierten Erhebung der Investitionsvolumina würde gleich weitere Probleme lösen, die sich bei einer outputorientierten, merkmalsbezoge-

[66] Vgl. z.B. die wiederkehrenden Erhebungen zur Struktur der Bestandsinvestitionen der BBSR https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/1Wertschoepfung/2018/bestandsinvestitionen-2018/start-node.html

nen Datenbasis ergeben. So erübrigt sich das o.g. Problem der Aggregierung der Einzelindikatoren (Gewichtung der Einzelindikatoren, Sub- und Superadditivität der Einzelindikatoren) genauso wie das Problem der mangelnden Kenntnis der Befragten (Brennwertkessel oder nicht?). Zudem würde auch der Gebäudezustand und nicht nur der Wohnungszustand Berücksichtigung finden können.

Die Daten können zudem auch zur Messung des Aufwertungsdrucks (vgl. Kapitel 3.2.2) verwendet werden.

Umsetzbarkeit eines inputorientierten Ansatzes

Die Daten zu den Investitionen in die Bestände des Untersuchungsgebietes selbst sollten daher über eine Eigentümerbefragung erhoben werden. Zum einen liegen nur dort die Daten zum Investitionsvolumen vor. Zum anderen dürfte auch die Antwortqualität bei anderen Fragen deutlich höher sein. So ist dem Eigentümer z.B. aus der Grundsteuererklärung das Baujahr bekannt. Der Eigentümertypus ist direkt korrekt beantwortbar und bei Fragen zum Gebäude selbst können die Eigentümer auf ihre Unterlagen zurückgreifen. Sogar die Höhe der Nettokaltmiete, kalten und warmen Betriebskosten ist den Eigentümern manchmal besser bekannt als den Mietern, da die Mieter häufig nur den gesamten, monatlichen Zahlbetrag kennen[67]. Entsprechend sind Erhebungen von Wohnungs- und Gebäudedaten über die Eigentümer auch Standard, siehe z.B. sämtliche Gebäude- und Wohnungszählungen der letzten Jahrzehnte, wie z.B. im Rahmen des Zensus 2011[68], die Erhebungen des IWU zum Wohnungsbestand 2010 und 2016[69] oder die Erhebungen zu den Bestandsinvestitionen[70].

3.2.2 Aufwertungsdruck

Im Gegensatz zum Aufwertungspotential soll das Kriterium des Auswertungsdrucks beschreiben, dass tatsächlich das Aufwertungspotential gehoben wird.

Modernisierungen

Idealerweise sollte der Aufwertungsdruck daher auch mit den gleichen Indikatoren gemessen werden, wie das Aufwertungspotential – allerdings deren Veränderung und nicht deren Niveau. Ein Beispiel: wenn x % aller Wohnungen nicht über einen Balkon verfügen, obwohl einer angebaut werden könnte und damit ein Aufwertungspotential in

---

67 Siehe z.B. die Diskussion um die Änderung der Befragungsreihenfolge im Mikrozensus 2014 (Bruttowarmmiete, Nettokaltmiete, kalte Nebenkosten, warme Nebenkosten) im Vergleich zu 2010 (Nettokaltmiete, kalte Nebenkosten, warme Nebenkosten). Vgl. Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, Mikrozensus Zusatzerhebung 2014, S. 5, download unter: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00030614/2055001149004.pdf

68 Statistisches Bundesamt, Zensus 2011 – Methoden und Verfahren, Wiesbaden, 2015, download unter: https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaetze_Archiv/2015_06_MethodenUndVerfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=6

69 Cischinsky, Holger; Diefenbach Nikolaus, Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016, IWU-Studie, 2018, download unter: https://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/gebaeudebestand/prj/Endbericht_Datenerhebung_Wohngeb%C3%A4udebestand_2016.pdf

70 Vgl. z.B. die wiederkehrenden Erhebungen zur Struktur der Bestandsinvestitionen der BBSR https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/1Wertschoepfung/2018/bestandsinvestitionen-2018/start-node.html

Bezug auf Balkone von x % besteht, so ist der Auswertungsdruck zu messen, indem die Zahl der Wohnungen herangezogen wird, in denen ein Balkon im letzte Jahr oder letzten Jahren angebaut wurde.

In keiner der ausgewerteten Studien wird allerdings direkt Bezug auf die zuvor verwendeten Indikatoren zum Auswertungspotential genommen, sondern es werden weitere Indikatoren gebildet.

Modernisierungen als Indikator

In den meisten Studien werden aber zumindest auch ähnlich gelagerte Indikatoren verwendet. So wird in der Regel im Rahmen der Haushaltsbefragungen nach Modernisierungsmaßnahmen der vom Haushalt bewohnten Wohnungen und Gebäude gefragt. Dies ist problematisch, da so nur Daten von bewohnten Wohnungen erhoben werden. Leerstehende Wohnungen – insbesondere auch solche, die gerade modernisiert werden – werden dadurch nicht erfasst, was zu einer Untererfassung der Modernisierungstätigkeit gerade in Gebieten mit hohem Aufwertungsdruck führen könnte.

Aus den Angaben der Haushalte zu ihren Wohnungen / Gebäuden wird dann in der Regel in den vorliegenden Gutachten der Anteil der Wohnungen / Gebäude berechnet, an bzw. in denen Modernisierungsmaßnahmen stattfanden.

Leider aber erlaubt dieser einfache Indikator nicht, die unterschiedliche Modernisierungstiefe der Maßnahmen zu berücksichtigen, da nicht unterschieden wird, welche Maßnahmen durchgeführt wurden. Dies kann die komplette Sanierung des gesamten Gebäudes oder auch nur das Streichen des Treppenhauses gewesen sein. Beide Maßnahmen gehen gleichgewichtig in das Ergebnis ein.

Modernisierung vs. Instandhaltung

Dies ist insbesondere auch deshalb problematisch, weil bei sämtlichen Befragungen nicht zwischen Instandhaltungsmaßnahmen und Modernisierungsmaßnahmen unterschieden wird bzw. werden kann, da die Bewohner dies nicht unterscheiden können. So geben in einer Studie z.B. 0,3 % der Befragten an[71], dass das Dach während des Mietverhältnisses saniert wurde. Diese Zahl wird dann genauso interpretiert wie der Einbau eines Fahrstuhls. Dies aber weist in die falsche Richtung: Eine Dachsanierungsrate von 0,3 % über einen längeren, mehrjährigen Zeitraum[72] ist vielmehr zu niedrig. Wird von einer Lebensdauer von Dacheindeckungen von 60 Jahren ausgegangen[73], so sollten jedes Jahr 1/60 der Dächer saniert werden d.h. 1,67 % pro Jahr. In einem Gebiet mit Aufwertungspotential sollte die Dachsanierungsrate zudem eher höher ausfallen. Eine Dachsanierungsrate von nur 0,3 % über mehrere Jahre deutet daher auf eine zu geringe Investitionsrate hin und damit gerade nicht auf einen Aufwertungsdruck. Erst recht wird nicht unterschieden, ob die Modernisierungen zu einer Aufwertung der Wohnungen /

---

[71] Vgl. LPG (2018), Tiergarten Süd, Abbildung 32 (2% Dachsanierung von 102 durchgeführten Sachsanierungen) in Verbindung mit 665 ausgewertete Haushaltsfragebögen (S. 7) folgt 2%*102/665=0,31%

[72] Der Zeitraum, in dem die Sanierung stattfand, ist unbekannt, da nach Maßnahmen seit dem Einzug des Mieters gefragt wurde. Dies ist aber eine von Haushalt zu Haushalt unterschiedliche Größe ist.

[73] Die Lebensdauer vor Dacheindeckungen ist abhängig vom verwendeten Material, für eine Übersicht siehe die Informationsplattform www.nachhaltigesbauen.de des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Dort werden bei fast allen Dacheindeckungen „>50 Jahre“ angegeben. Download unter: https://www.nachhaltigesbauen.de/baustoff-und-gebaeudedaten/nutzungsdauern-von-bauteilen.html

Gebäude führen, oder ob einfach turnusgemäß auf dem gleichen Standard modernisiert wird.

Auswertung der Baugenehmigung

Geeigneter als das Modernisierungsgeschehen über eine Haushaltsbefragung zu erheben ist daher eine Auswertung der (Um-) Baugenehmigungen, wie dies in einer Reihe von Studie gemacht wird. Zwar werden damit nur genehmigungspflichtige Maßnahmen erfasst. Dies aber ist eher von Vorteil, da dadurch reine Instandhaltungsinvestitionen in der Regel außen vor bleiben und Modernisierungen auf einen zeitgemäßen Standard ebenso (z.B. Heizungseinbau). Genehmigungspflichtig sind vielmehr gerade die Investitionen, die auf eine Aufwertung hindeuten könnten, z.B. Balkonanbau, Aufzugsanbau, Dachgeschossausbau, Zusammenlegung von Wohnungen.

Alternativ könnten die benötigten Daten zur Aufwertung auch eine Befragung der Eigentümer erhoben werden. Erfasst werden sollten dabei die Investitionsvolumina der letzten Jahre, die die Eigentümer aus ihren Unterlagen entnehmen können. Dies würde auch das Problem beheben, dass die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich teuer sind und unklar ist, wie z.B. ein Balkonanbau für 100.000 Euro relativ zum Dachgeschossausbau für 500.000 Euro zu werten ist.

Mangelnde Einordnung von Modernisierungsraten

Unabhängig von der Art der Datenerhebung besteht das größte Problem allerdings darin, dass in allen Studien der Indikator „Anteil der Wohnungen mit Modernisierungen“ nicht eingeordnet wird, was diese wenig aussagefähig macht. Wenn z.B. 20 % der Haushalte angeben, dass eine Modernisierungsmaßnahme seit ihrem Einzug durchgeführt wurde oder x Baugenehmigungen erteilt wurden, so ist dies nicht weiter interpretierbar, da unklar bleibt oder dies nun hoch oder niedrig ist. Wieder fehlt ein Vergleichsmaßstab.[74] Implizit wird ohne Verwendung eines Vergleichsmaßstabs davon ausgegangen, dass jede Investition in eine Wohnung oder ein Gebäude einen Aufwertungsdruck erzeugt und daher das Unterlassen jeglicher Investitionen wünschenswert wäre.

Im Ergebnis sind die ausgeführten Modernisierungsindikatoren solange nicht valide zur Messung eines Aufwertungsdrucks, wie unklar bleibt, was eine wie auch immer definierte normale Investitionsrate ist.

Mieten

Die Mietpreisentwicklung wird in allen Gutachten zumindest beschrieben, in den meisten auch als Indikator des Aufwertungsdrucks verwendet. Verschiedene Mietindikatoren finden Anwendung, am häufigsten ist die Entwicklung der Angebotsmieten, der Bestandsmieten sowie Bestandsmieten nach Einzugsjahren.

Mietindikatoren sind indirekte Indikatoren zur Messung des Aufwertungsdrucks. Hinter der Verwendung des Indikators steht die Argumentationskette, dass aufgewertete Wohnungen zu einem höheren Preis vermietet werden. Gestiegene Mieten sind demnach der Beleg für bereits stattgefundene Aufwertung.

[74] Im besten Falle wird das Ergebnis verglichen mit den Ergebnissen anderer Studien, die ebenfalls zum Ziel hatten, ein soziales Erhaltungsgebiet zu rechtfertigen. Ein solcher Vergleichsmaßstab aber ist unzulässig, da es sich ebenfalls um Gebiete handelte, die möglicherweise aufgewertet wurden. Der Vergleichsmaßstab muss in Gebieten ohne Aufwertungsdruck ermittelt werden.

Problem bei Verwendung von Mietindikatoren

Dies übersieht, dass auch andere Gründe als eine Aufwertung ursächlich für steigende Mieten sein können. Dies ist natürlich zuvorderst ein allgemeiner Anstieg der Wohnungsnachfrage insbesondere durch Zuwanderung. Tatsächlich zeigte Thomschke mit einer Dekompositionsanalyse sogar, dass nahezu der gesamte Anstieg der Angebotsmieten in Berlin zwischen 2007 und 2012 nicht auf Änderungen der Wohnungseigenschaften zurückzuführen war[75] (z.B. Einbau Balkon, Fußbodenheizung), dass also berlinweit der Preisanstieg gerade nicht auf Aufwertungen von Wohnungsbeständen zurückzuführen war. Dies macht eindrücklich deutlich, dass aufwertungsbedingte Mietpreissteigerungen gerade nicht der typische Fall sind, sondern der Ausnahmefall. Entsprechend sorgfältig muss bei Verwendung von Mietpreisdaten als Indikator für Aufwertungen vorgegangen werden.

Insbesondere kann damit ein einfacher Anstieg der Angebotsmieten nicht als Indikator für einen Aufwertungsdruck herangezogen werden. Da die Bestandsmieten den Angebotsmieten zeitlich folgen, gilt entsprechendes auch für Bestandsmieten. Auch Vergleiche zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten („Neuvermietungsrendite“) sind damit kein geeigneter Indikator für den Nachweis eines Aufwertungsdrucks, sondern zunächst nur Ausdruck eines allgemeinen Nachfrageüberschusses nach Wohnungen in der Stadt. Ebenfalls ungeeignet sind auch Mietpreisvergleiche zwischen Haushalten, die jüngst in die Wohnung eingezogen sind, und solchen, die früher eingezogen sind. Denn eine solche Differenz weist dann nur auf einen Anstieg der Angebotsmieten hin, der aber immer bei einem Nachfrageüberschuss vorliegt.

Die Mietentwicklung könnte daher höchstens dann auf einen Aufwertungsdruck hinweisen, wenn die Mietentwicklung im untersuchten Gebiet besonders stark gestiegen ist. Es wird also auch hier wieder ein Vergleichsmaßstab benötigt. Im einfachsten Falle ist dies die Mietentwicklung in der Gesamtstadt, bei sehr großen Städten könnte ein zusätzlicher Vergleich mit dem Stadtviertel / den umliegenden Gebieten hilfreich sein.

In manchen Gutachten wird das Niveau der Bestandsmieten als Indikator herangezogen, allerdings ohne nachvollziehbare Begründung. In manchen Gutachten gilt ein niedriges Bestandsmietenniveau als Indikator für einen hohen Aufwertungsdruck[76], in manchen hingegen ein starker Anstieg des Niveaus[77]

Umwandlung / Aufteilungen

Die Aufteilung von Wohngebäuden in Einzeleigentum wird in 31 von 42 der Berliner Studien ebenfalls als ein Indikator für Aufwertungsdruck angeführt.

Die Datengrundlage ist grundsätzlich gut, da sie aus den tatsächlichen Grundbuchumschreibungen[78] oder den erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen als vorlaufender

[75] Thomschke, Lorenz, *Changes in the distribution of rental prices in Berlin*, Regional Science and Urban Economics, Jg. 51, 2015, S. 88-100.

[76] Z.B. argus & S.T.E.R.N. (2017), Stadtraum: Wedding, S. 91 (Fragebogen) und S. 18f. (Indikatoren Aufwertungsdruck)

[77] LPG (2020), Klausnerplatz / Sophie-Charlotte Platz, S. 78.

[78] Sofern aus den elektronischen Bauakten verfügbar.

Indikator[79] gewonnen wird. Manchmal liegen die Abgeschlossenheitsbescheinigungen nur insgesamt vor, sodass der Neubau von Eigentumswohnungen das Umwandlungsgeschehen im Wohnungsbestand überzeichnet. In diesen Fällen ist eine Bereinigung der Daten um den Neubau zu empfehlen. In anderen Fällen liegen die Daten nicht gebietsscharf für das Untersuchungsgebiet vor. Insgesamt aber ist die Datengrundlage vergleichsweise gut.

Fraglich ist allerdings, ob Umwandlungen überhaupt auf einen Aufwertungsdruck hinweisen. Die Aufteilung von Wohngebäuden ist zunächst nur eine rein juristische Veränderung der Eigentumsform und erhöht damit den Umwandlungsdruck selbst nicht. Bestenfalls kann der Indikator daher nur als Proxy für einen hohen Aufwertungsdruck angesehen werden, falls gezeigt werden könnte, dass Umwandlungen stets oder zumindest häufig auch zu realen Veränderungen führen.

Als reale Veränderung wird insbesondere gefürchtet, dass umgewandelte Wohnungen regelmäßig oder zumindest häufig von selbstnutzenden Haushalten bezogen werden. Manchmal wird zudem gefürchtet, dass aufgrund der (geplanten) Selbstnutzung auch bauliche Aufwertungsmaßnahmen vorgenommen werden.

Eine eher theoretische Wirkungskette

Der Zusammenhang zwischen Eigentumswohnungen und Selbstnutzung ist aber bestenfalls sehr lose, vermutlich aber besteht gar kein belastbarer Zusammenhang. Und der Zusammenhang hat sich zudem in den letzten Jahren auch noch deutlich abgeschwächt, wenn er überhaupt je in nennenswerter Weise bestanden hat.

Die Ursache dafür ist der Rechtsgrundsatz „Kauf bricht nicht Miete“, wie es auch die Berliner Senatsverwaltung sehr einprägsam in ihrer Mietfibel beschrieben hat, und vor Panik bei der Umwandlung von Wohnungen warnt.[80] Dies gilt insbesondere bei der Umwandlung von Wohnungen, da bei Umwandlung einer Wohnung die erweiterte Kündigungssperrfrist (§ 577a Abs. 1 BGB) gilt. Insgesamt liegen zwischen der Umwandlung und der Selbstnutzung einer Wohnung mehrere Schritte:

1) Umwandlung
2) Verkauf der Wohnung
3) Wartezeit, mit Kündigungssperrfrist von 10 Jahren[81] (ab Verkauf)
4) Eigenbedarfskündigung
5) Auszug der Mieter und Selbstnutzung

In der Summe dauert es daher mindestens 12 Jahre von der Umwandlung bis zum Auszug des Mieters. In der Folge fragen potentielle Selbstnutzer diese Wohnungen gar nicht erst nach, sie sind uninteressant für Selbstnutzer, da sie schließlich die Wohnung in naher Zukunft nutzen wollen – sonst sind die eigenen Kinder schon aus dem Haus.

---

[79] Nicht alle Abgeschlossenheitsbescheinigungen dürften auch tatsächlich für eine Aufteilung genutzt werden, aber vermutlich ist die Abweichung eher gering.

[80] Siehe: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/mf_umwandlung.shtml#pos03

[81] Vgl. Kündigungsschutzklausel-Verordnung vom 13. August 2013 (GVBl. Seite 488).

Verwendung umgewandelter Wohnungen

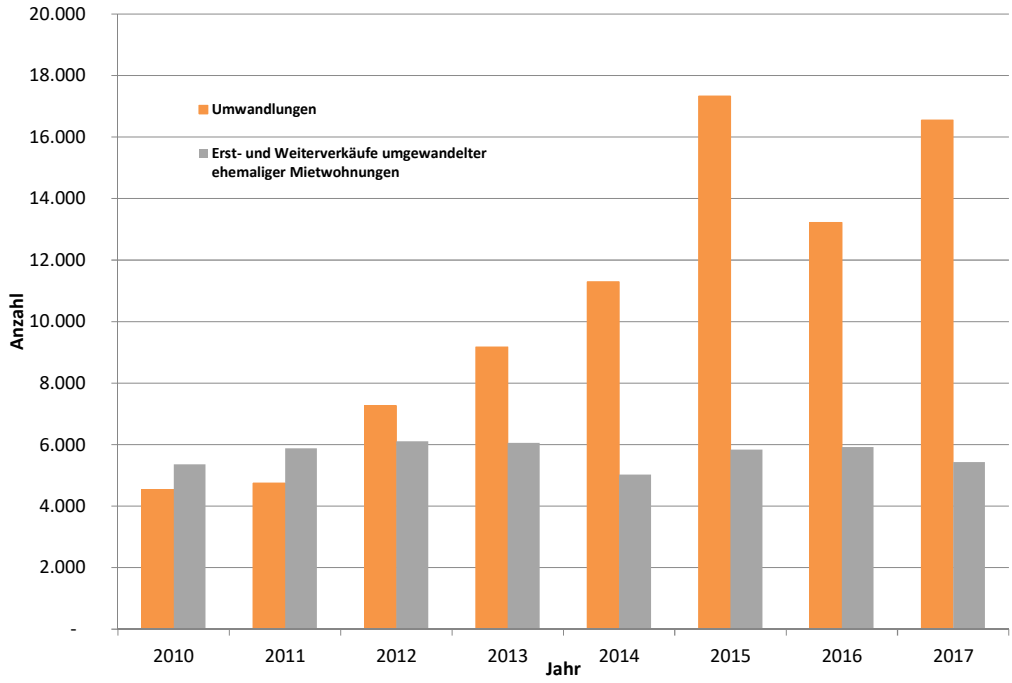
In aller Regel werden daher umgewandelte Wohnungen nicht von Selbstnutzern erworben, sondern von (Klein-)Kapitalanlegern, sodass sich das Angebot an Mietwohnungen durch die Umwandlung nicht ändert. Es wechselt bei einem Verkauf nur der Eigentümertyp – statt eines kapitalstärkeren Miethausbesitzers zu einem kapitalschwächeren Wohnungsbesitzer.

Falls die Wohnung überhaupt verkauft wird. Tatsächlich aber zeigen die wenigen verfügbaren Daten, dass in aller Regel eine Umwandlung nicht zu einem Verkauf der Wohnung führt – und erst recht nicht an einen Selbstnutzer.

Die folgende Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Zahl der Umwandlungen in Berlin seit 2010. Deutlich erkennbar ist ein kräftiger Anstieg der Zahl der Umwandlungen von rund 3.000 Wohnungen auf rund 16.000 Wohnungen pro Jahr. Jeder Indikator, der die Zahl der Umwandlungen nutzt, würde daraus einen erheblichen oder zumindest erheblich gestiegenen Aufwertungsdruck ableiten.

Dies aber ist nicht richtig. Das zeigen die zweiten, grauen Säulen, die die Zahl der Erst- und Weiterverkäufe von umgewandelten Wohnungen angeben. Diese sind im gleichen Zeitraum nicht gestiegen und liegen weiterhin bei zwischen 5.000 und 6.000 pro Jahr. Während also die Zahl der Umwandlungen stark gestiegen ist, ist die Zahl der Verkäufe konstant geblieben, d.h. die umgewandelten Wohnungen werden nicht verkauft. Ein möglicher Zeitverzug zwischen Umwandlungen und Verkauf ist dafür nicht die Ursache. Bei einem Zeitverzug müsste auch die Zahl der Verkäufe – zeitversetzt – steigen, was, wie dargestellt, nicht der Fall ist.

Abbildung 6: Zahl der Umwandlungen und Zahl der Erst- und Weiterverkäufe umgewandelter Wohnungen, Berlin, 2010-2017



Quelle: Gutachterausschuss Berlin **empirica**

Leider lässt sich mit den vorhandenen Daten nicht bestimmen, wie groß der Anteil der umgewandelten Wohnungen ist, die erstmalig verkauft werden.[82] Die dargestellte Datenreihe enthält sowohl Erstverkäufe als auch Weiterverkäufe von Wohnungen, die irgendwann in der Vergangenheit umgewandelt wurden. In der Stadt Köln werden Erstverkäufe und Weiterverkäufe von umgewandelten Wohnungen getrennt erfasst. Der Anteil der Erstverkäufe an allen Verkäufen betrug dort in den letzten Jahren zwischen 10 und 20 % mit sinkender Tendenz[83]. Wird diese Quote übertragen auf Berlin, so hieße dies, dass den rund 16.000 Umwandlungen im Jahr nur rund 400 bis 800 Erstverkäufe von umgewandelten Wohnungen gegenüberstünden.

Das heißt, dass die meisten Umwandlungen von Wohnungen nicht zu realen Veränderungen führen. Der weit überwiegende Teil der Wohnungen wird erst gar nicht verkauft. Und wenn sie verkauft werden, dann in nur sehr seltenen Fällen an Selbstnutzer. Bauli-

[82] Die getrennte Datenreihe wurde nach Aussage des Gutachterausschusses des Landes Berlin im Jahre 2004 eingestellt.

[83] Vgl. hierzu weiter: Simons, H., et.al., Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen, empirica-Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 2020, download unter: https://www.mhkbg.nrw/sites/default/files/media/document/file/2020-01-04MHKBG_Mantelgutachten_Mietenverordnungen.pdf

che Maßnahmen, die auf einen höheren Wohnstandard für Selbstnutzer abzielen, wären entsprechend nochmals seltener.

Teufelskreis bei Umwandlungsverboten

Die zunehmende Zahl an Umwandlungen dürfte vielmehr die Folge der zunehmenden Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten sein, in denen Umwandlungen genehmigungspflichtig werden (Umwandlungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1, S. 4 BauGB). Hier liegt ein klassischer Teufelskreis vor. Die Angst vor einem Umwandlungsverbot führt zu Vorzieheffekten im Gebiet und in Nachbargebieten[84], die dann als Indikator für einen steigenden Aufwertungsdruck gewertet werden und so zu weiteren Gebieten mit Umwandlungsverbot führen.

Im Ergebnis sind Umwandlungen kein geeigneter Indikator für einen Aufwertungsdruck. Eine hohe Zahl an Umwandlungen deutet vielmehr auf die Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten in der Nachbarschaft und/oder auf eine drohende Ausweisung im Gebiet hin.

Weitere Indikatoren

Wohnlage

In seltenen Fällen wird in den Gutachten auf die Wohnlage Bezug genommen. In der Regel wird dabei die Wohnlagenzuordnung laut Mietspiegel herangezogen. In Berlin wird zwischen einfacher, mittlerer und guter Wohnlage unterschieden, in Hamburg zwischen guter und normaler Lage. Unklar ist allerdings, wie die Zuordnung zu einer Wohnlage einen Hinweis auf einen Veränderungsdruck geben soll. Ist eine gute Wohnlage oder eine einfache Wohnlage ein Hinweis auf einen Aufwertungsdruck?

Die Wohnlage ist ein Niveauindikator, der Aufwertungsdruck hingegen ein dynamischer Indikator, der eine Veränderung oder zumindest die Gefahr einer Veränderung beschreiben soll. Da es prinzipiell nicht möglich ist, eine Veränderung durch einen Niveauindikator zu beschreiben, ist dieses Vorgehen unzulässig. Oder mathematisch ausgedrückt: Die Veränderung einer Variablen (Aufwertungsdruck) kann nicht durch eine Konstante (Wohnlage) beschrieben werden.

Es kann also nicht unterstellt werden, dass in einer seit langem guten Wohnlage noch überdurchschnittliche Mieterhöhungen möglich sind.[85] Nur in den seltenen Fällen, in denen die Wohnlagenzuordnung sich selbst verändert (z.B. von einfach auf mittel), könnte die Wohnlage als ein dynamischer Indikator herangezogen werden.

Zahl der registrierten Kaufverträge

Ebenfalls wird manchmal auf die Zahl der registrierten Kaufverträge Bezug genommen und eine hohe Zahl als Aufwertungsdruck interpretiert. Ein empirischer Nachweis für den Zusammenhang zwischen der Zahl der Kaufverträge und der Aufwertung von Wohnungen und Gebäuden wird zwar in keinem Gutachten geführt. Aber eine hohe Zahl an

---

[84] Vgl. hierzu auch: Bachmann, Marie, Veser, Jürgen, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2017, Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, 2018, download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf

[85] Asum; Tempelhof-Schöneberg (Grobscreening), S. 30. Überraschend ist auch, dass auf S. 45 die Wohnlage hingegen nicht als geeigneter Indikator beschrieben wird.

Wohnungsverkäufen deutet sicherlich auf eine hohe Dynamik auf dem Wohnungsmarkt hin, sodass dieser Indikator als zusätzlicher Hilfsindikator seine Berechtigung haben könnte. Allerdings gilt auch hier wieder, dass auch nachgewiesen werden muss, ob die Zahl der Wohnungsverkäufe tatsächlich hoch ist, z.B. durch einen geeigneten Vergleich mit der Zahl der Wohnungsverkäufe in anderen Gebieten der Stadt. Auch ist die Zahl der Kaufverträge nicht geeignet, da unklar bleibt, ob mit einem Kaufvertrag eine oder gar hunderte Wohnungen veräußert werden. Abgestellt werden sollte auf die Zahl der verkauften Wohnungen, nicht auf die Zahl der Kaufverträge.

Fazit Aufwertungsdruck

Die Existenz eines Aufwertungsdrucks kann durch geeignete Indikatoren zur Modernisierungstätigkeit oder, allgemeiner, durch getätigte Investitionsvolumina belegt werden. Übersteigen die getätigten Modernisierungen in Zahl und Umfang ein normales Maß, dann kann von einem Aufwertungsdruck ausgegangen werden. Ohne Vergleichsmaßstab kann ein Aufwertungsdruck nicht valide belegt werden.

Die Datengrundlage sollte nicht über Haushaltsbefragungen erhoben werden, da die Haushalte nur angeben können, ob Maßnahmen (Bauarbeiten) stattgefunden haben, nicht aber, welchem Zweck (Aufwertung oder Instandhaltung) diese Maßnahmen dienten. Geeigneter als Datenbasis sind entweder Eigentümerbefragungen oder Umbaugenehmigungen.

Die (Neuvertrags-) Mietentwicklung kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls zum Nachweis eines Aufwertungsdrucks herangezogen werden. Allerdings nur, falls gezeigt werden kann, dass die Mieterhöhungen tatsächlich Folge der Aufwertung und nicht Folge einer allgemeinen Marktanspannung sind.

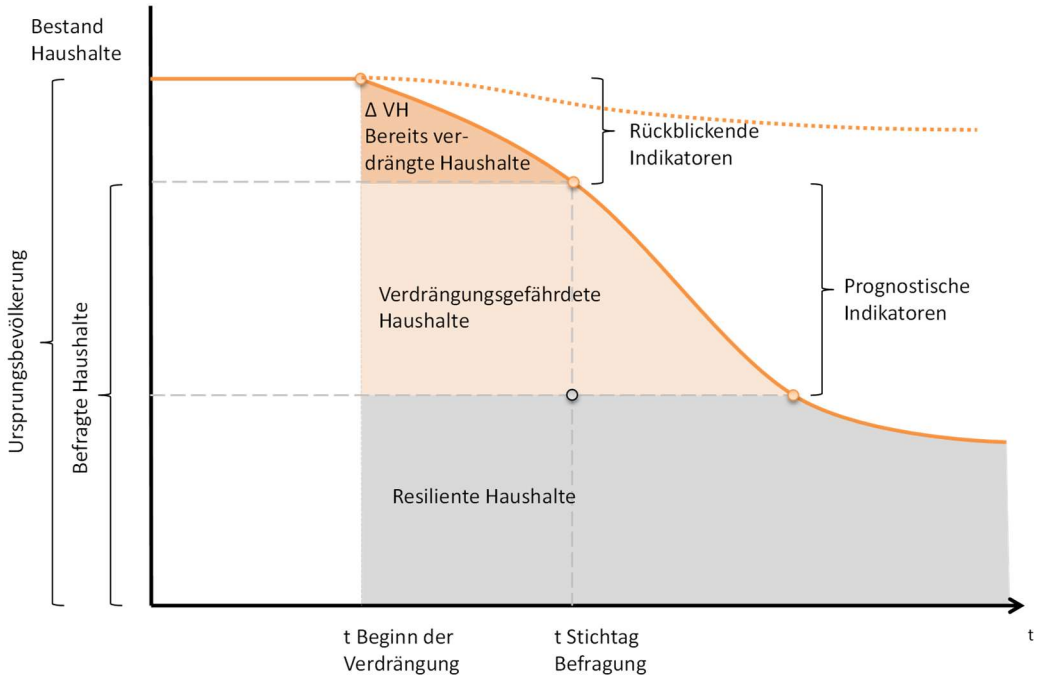
Die Umwandlung von Wohngebäuden in Wohneigentum ist hingegen kein valider Indikator. Umwandlungen sind vor allem getrieben von der Sorge der Eigentümer, dass ein soziales Erhaltungsgebiet ausgewiesen werden wird. Die Diskussion um die Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes – erst recht wenn bereits z.B. mit der Befragung die mögliche Ausweisung allgemein bekannt wird – verfälscht das Maß für den Aufwertungsdruck. Der gemessene Aufwertungsdruck würde durch die Messung selbst erhöht oder gar erst entstehen.

3.2.3 Verdrängungsgefahr

Das Aufwertungspotential und der Aufwertungsdruck können die wohnansässige Bevölkerungsstruktur verändern, was dann in der Folge negative städtebauliche Folgen haben kann. Nachzuweisen ist daher, dass sich die Bevölkerungsstruktur zu ändern droht. Die Veränderung muss dabei durch Wanderungsbewegungen verursacht werden und nicht z.B. durch die Veränderung der Bevölkerung selbst (z.B. durch Alterung oder allgemeinen Rückgang der Arbeitslosenquote). Die Veränderung durch Wanderungen wird üblicherweise in den Gutachten als Verdrängung adressiert.

Zu zeigen ist damit, ob und in welchem Ausmaß eine Verdrängung droht. Ob Verdrängung droht, ist im Kern eine prognostische Frage, d.h. es müssen Indikatoren gefunden werden, die zeigen, dass zukünftig mit Verdrängung zu rechnen ist. Davon abzugrenzen sind rückblickende Indikatoren, die zeigen, dass bereits eine Verdrängung stattgefunden hat.

Abbildung 7: Verdrängung im Zeitverlauf



Quelle: eigene Darstellung **empirica**

Rückblickende Indikatoren sind grundsätzlich nicht notwendig. Es kann auch den Fall geben, dass die Untersuchung zeitlich vor Beginn der Aufwertung und Verdrängung liegt – was natürlich sogar der optimale Zeitpunkt wäre. Andererseits sollten trotzdem rückblickende Indikatoren gebildet und verwendet werden. Zum einen zur Glaubhaftmachung der Entwicklung. Es dürfte schwer sein, Akzeptanz für ein Gutachten zu erhalten, das dokumentiert, dass noch keinerlei Anzeichen für Verdrängung zu sehen sind, diese aber drohen würden. Zum anderen können mit rückblickenden Indikatoren auch die Gebiete identifiziert werden, für die eine soziale Erhaltungssatzung zu spät kommt: Gebiete, in denen die Verdrängung bereits so weit fortgeschritten ist, dass kaum mehr (weitere) Verdrängungsgefahr besteht. Die Bildung und Interpretation rückblickender Indikatoren zum Untersuchungszeitpunkt bei bereits erfolgter Verdrängung ist schwierig, weil ein Teil der Ursprungsbevölkerung dann ja schon gar nicht mehr vor Ort ist.

Prognostische Indikatoren sind hingegen in jedem Falle notwendig, d.h. es muss gezeigt werden, dass zukünftig eine weitere Verdrängung droht. Damit die Verdrängung auch negative städtebauliche Wirkungen entfalten kann, muss die Verdrängungsgefahr auch

hoch sein. Da in jedem Gebiet der Stadt immer auch Haushalte mit niedrigen Einkommen, geringer Erwerbsbeteiligung oder hohen Mietkostenbelastungen leben, reicht es nicht zu zeigen, dass solche Haushalte in einem Gebiet vorkommen – sonst wäre jedes Gebiet von Verdrängung bedroht, was nicht sein kann. Wenn aus allen Gebieten Haushalte verdrängt werden, dann bewegen sich die Haushalte nur im Kreis. Vgl. hierzu weiter das Kapitel 2.1

Einkommen

In fast allen Studien wird auf das Einkommen der Bewohner Bezug genommen, sei es das Haushaltseinkommen, das Äquivalenzeinkommen oder das Pro-Kopf-Einkommen. Dargestellt werden meist Mittelwerte sowie Verteilungen. Die Datengrundlage ist meist die Haushaltsbefragung.

Diskussionswürdig ist dabei, wie aus diesen Daten rückblickende Indikatoren zur Verdrängung oder prognostische Indikatoren zur Verdrängungsgefahr abgeleitet werden können.

Zur Bildung von prognostischen Indikatoren scheinen sich zwei Herangehensweisen anzubieten. Zum einen kann mit dem mittleren Einkommen argumentiert werden, zum anderen mit der Einkommensverteilung, z.B. indem die Anteile der Haushalte mit geringeren Einkommen berechnet werden.

Prognostische Indikatoren

In vielen Studien wird zunächst das Durchschnittseinkommen im Untersuchungsgebiet herangezogen und meist mit dem entsprechenden Berliner Wert verglichen. Liegt das Durchschnittseinkommen im Gebiet unter dem Berliner Durchschnitt, wird dies in aller Regel als ein Indiz für eine Verdrängungsgefahr gewertet. Aber auch in Gebieten mit (deutlich) überdurchschnittlichem Einkommen wurde bereits eine Verdrängungsgefahr konstatiert[86].

Das Problem an diesem Indikator ist, dass er nur allgemein eine mögliche Verdrängungsgefahr erfasst, diese aber nicht quantifizieren kann. Es bleibt unklar, wie groß der Anteil der Verdrängungsgefährdeten ist, was aber Voraussetzung zur Abschätzung der negativen städtebaulichen Folgen ist. Das mittlere Einkommen sollte damit höchstens als illustrierender, zusätzlicher Hilfsindikator herangezogen werden.

Zielführender scheint es, Kriterien aus der Einkommensverteilung im Gebiet zu entwickeln, da damit möglicherweise ein Anteil der verdrängungsgefährdeten Bevölkerung ermittelt werden kann. In der Regel wird dies auch in den Gutachten so gehandhabt. Typischerweise wird aus den Einkommensdaten der Anteil einkommensarmer Haushalte ermittelt und dieser als verdrängungsgefährdeter Anteil definiert. Die Definitionen von Einkommensarmut sind dabei unterschiedlich, so werden formelle Definitionen (z.B. 60 % des Medianeinkommens, unterdurchschnittliches Einkommen), manchmal aber auch einfache Setzungen (z.B. < 1.500 € Monatseinkommen)[87] vorgenommen.

[86] Vgl. Topos (2016), Kaskelstraße.

[87] Vgl. LPG (2019), Klausenerplatz / Sophie-Charlotte Platz, S. 76.

Mit der Berechnung des Anteils verdrängungsgefährdeter Haushalte ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, ob der Anteil hoch genug ist, um die Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes zu rechtfertigen – schließlich wird es in jedem Gebiet der Stadt einen gewissen Anteil an Haushalten mit niedrigem Einkommen geben. Das Problem ist damit wieder die Entwicklung eines geeigneten Vergleichsmaßstabs.

Zusammenhang zwischen Maßstab und Ergebnis

Das Problem wird sehr anschaulich bei der Verwendung des Durchschnittseinkommens als Vergleichsmaßstab, wie dies z.B. im Gutachten zum Stralauer Kiez (Berlin)[88] vorgenommen wurde. Dort heißt es: „Ein erheblicher Anteil an Haushalten im Gebiet (ca. 50 %) ist daher verdrängungsgefährdet“. Diese Zahl klingt zwar wahrhaft beängstigend hoch, ist aber eine Banalität. Der Wert wurde aus dem Vergleich der Einkommen laut Befragung mit dem Berliner Durchschnittseinkommen gewonnen. Demnach haben 53 % der Haushalte im Gebiet ein unterdurchschnittliches Einkommen. Dies aber bedeutet nichts anderes, als dass das Gebiet völlig unauffällig ist. Eine Quote von rund 50 % der Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen ergibt sich aus der Definition des Durchschnitts. Bei einer symmetrischen Verteilung haben per Definition von Durchschnitt immer 50 % der Merkmalsträger einen unterdurchschnittlichen Wert und 50 % einen überdurchschnittlichen. Würde statt des Durchschnitts der Median verwendet, wären es sogar stets genau 50 %. Eine besondere Verdrängungsgefährdung in einem Gebiet lässt sich daher mit dem Vergleichsmaßstab „Durchschnittliches Berliner Einkommen” nur dann ableiten, wenn der Anteil sehr deutlich über 50 % liegen würde, also z.B. bei 80 % oder höher.

Entsprechendes gilt bei der Verwendung anderer Einkommensmaße. In jedem beliebigen Gebiet wohnen ebenfalls Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 60 % des Medianeinkommens (sog. Armutsgefährdungsquote). Eine erhebliche Verdrängungsgefahr mit negativen städtebaulichen Folgen kann daher nur dann existieren, wenn in dem Gebiet besonders viele Haushalte unter der Armutsquote wohnen, z.B. wenn die Armutsgefährdungsquote mindestens doppelt so hoch wie der Berliner Wert liegen würde.

Vergleich von Zuzugskohorten als rückblickender Indikator

Bei der Bildung von rückblickenden Indikatoren zum Nachweis bereits erfolgter Verdrängung analysieren viele Gutachten das Einkommen der Haushalte nach Zuzugsjahr in die Wohnung oder in das Gebiet. Das Zuzugsjahr wird im Rahmen der Befragung erhoben. Meist wird dabei unterschieden zwischen Zuzug in den letzten 3 oder 4 Jahren und Zuzügen z.B. vor 2011, vor 2001, vor 1991. In diesem Falle ist der Vergleichsmaßstab nicht die Stadt Berlin, sondern die zeitliche Entwicklung, sodass sich daraus grundsätzlich eine Veränderung ableiten lässt. In vielen Gutachten mit entsprechenden Auswertungen waren die zuletzt eingezogenen Haushalte einkommensreicher als die vor Jahren oder Jahrzehnten eingezogenen Haushalte, woraus eine Verdrängung abgeleitet wird.

Mangelnde Vergleichbarkeit von Zugezogenen und Stammbevölkerung

Aber auch dieser Zeitvergleich kann fehlleiten. Das größte Problem dabei ist, dass hierbei die jüngst Umgezogenen mit den vor Jahren oder Jahrzehnten Umgezogenen verglichen werden. Diese Gruppen unterscheiden sich aber in vielerlei Hinsicht. Zum ersten sind die jüngst Zugezogenen per Definition jünger als die früher Zugezogenen. Insofern ist es nicht weiter erstaunlich, wenn jüngst Zugezogene häufiger Studenten sind und

[88] Vgl. asum & TOPOS (2019), Stralauer Kiez, S. 48.

häufiger in einer WG wohnen, als die vor 1991 Zugezogenen, und öfter Kinder haben. Auch ist ihre Erwerbsbeteiligung natürlich unterschiedlich. So ist es nicht weiter überraschend, wenn von den vor 1991 zugezogenen Haushalten im Jahre 2017 54 % Rentner waren, von den seit 2012 zugezogenen aber nur 4,5 %.[89]

Hinzu kommt, dass die Umzugshäufigkeit (Fluktuation) stark von Veränderungen in den persönlichen Lebensumständen abhängt. Bleiben die persönlichen Umstände gleich, ergibt sich in aller Regel keine Notwendigkeit umzuziehen. Wächst der Haushalt z.B. durch Heirat oder Geburt von Kindern, wird häufig eine neue Wohnung angemietet. Dies aber bedeutet, dass die Haushalte von Zuziehenden im Mittel größer sind[90], als die Haushalte der Bestandsbevölkerung[91]. Da aber größere Haushalte stets höhere Haushaltseinkommen haben als kleinere (Zwei Einkommen, Kindergeld, höhere SGB II Sätze), überrascht es nicht, dass in vielen Gutachten die Zuziehenden höhere Haushaltseinkommen haben. Dass umziehende Haushalte ein höheres Einkommen haben als der Durchschnitt aller Haushalte, hatte bereits Fricke (1996) gezeigt.[92]

Im Ergebnis ist ein einfacher Vergleich der Einkommen über das Zuzugsjahr nicht valide, um eine bereits erfolgte Verdrängung zu detektieren. Vielmehr dürften in aller Regel die Zuziehenden ein höheres Haushaltseinkommen, eine größere Haushaltsgröße, eine höhere Erwerbsbeteiligung und ein jüngeres Durchschnittsalter aufweisen als die früher zugezogenen. Eine mögliche Ausnahme könnten höchstens Gebiete sein, die abwerten.

Weiterentwicklung des Indikators

Um aus diesem interessanten Ansatz einen zielführenden Indikator zu entwickeln, muss wieder eine geeignete Vergleichszahl verwendet werden. Idealerweise würden die in den letzten Jahren zugezogenen Haushalte mit denen im gleichen Zeitraum fortgezogenen Haushalten verglichen. Die fortgezogenen Haushalte lassen sich zwar naturgemäß nicht über eine einfach Haushaltsbefragung kontaktieren. Mithilfe von Daten aus dem Einwohnermelderegister sollte es aber prinzipiell möglich sein, die fortgezogenen Haushalte an ihrer neuen Adresse zu kontaktieren.

Multivariate Analyse statt einfacher Vergleich

Eine andere Möglichkeit wäre es, zwar weiterhin die angestammte Bevölkerung und die neu hinzugezogene Bevölkerung miteinander zu vergleichen, dabei aber für die zwingend unterschiedlichen Charakteristiken der Haushalte zu kontrollieren. Für das Charakteristikum der Haushaltsgröße ist dies durch die Verwendung der Äquivalenzeinkommen sehr einfach möglich. Wenn man die Haushalte gleichzeitig noch hinsichtlich anderer Eigenschaften vergleichbar machen will, insbesondere des Alters der Haushaltsmitglieder, müssen multivariate Verfahren wie die Oaxaca-Blinder-Dekomposition[93] angewen-

---

89 Vgl. LPG (2018), Kreuzberg-Nord.

90 Dies wird nochmals verstärkt dadurch, dass WGs als Haushalte gewertet werden.

91 In der Regel wird bei Verkleinerung der Haushalte hingegen keine kleinere Wohnung bezogen (Remanenzeffekt), vgl. hierzu Braun, Rainer (2014): Remanenzeffekte alters- und haushaltstypspezifischer Wohnungsnachfrageentwicklungen am Beispiel Bayern. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VI. Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz. Berlin: Rhombos-Verlag, 2014, (IÖR-Schriften; 65), S. 321-331.

92 Frick, Joachim, Lebenslagen im Wandel, Determinanten kleinräumlicher Mobilität in Westdeutschland, Frankfurt/Main, Campus Verlag, S. 251. Zitiert nach Beran, Fabian; Nuissl, Henning; *Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten - das Beispiel Berlins*, Hrsg.: Wüstenrot Stiftung, Berlin, 2019, S. 109.

93 Für eine ausführliche Übersicht zu der Methode vgl. Fortin, Nicole; Lemieux, Thomas und Firpo, Sergio (2010). Decomposition Methods in Economics, NBER Working Paper 16045, http://www.nber.org/papers/w16045

det werden. Dadurch lässt sich der Einkommensunterschied zwischen Bestandsbevölkerung und Zugezogenen in einen Teil zerlegen, der nur von Alter und Haushaltsstruktur bestimmt wird, und einen Teil, der sich durch Faktoren wie eine bessere Sozialstruktur oder eine bessere berufliche Stellung bestimmt. Nur wenn dieser zweite Teil einen signifikanten Teil des Gesamteinkommensunterschiedes ausmacht, kann dies als ein Hinweis auf eine Verdrängung im Gebiet gedeutet werden.

Dieses Vorgehen wäre keineswegs zu kompliziert für eine Voruntersuchung des Erlasses einer Erhaltungsverordnung. Eine leicht umsetzbare Lösung wäre es, mithilfe der Daten aus dem Mikrozensus in einem ersten Schritt für Individuen aus Berlin zu schätzen, wie das Haushaltseinkommen von Alter und Haushaltsgröße abhängt. In einem zweiten Schritt könnte man dann jeweils für die Bestandsbevölkerung und für die Neuzugezogenen das Einkommen nur auf Basis der Haushaltsgröße und des Alters der Haushaltsmitglieder vorhersagen und dann ein Resteinkommen als Differenz aus tatsächlichem Einkommen und vorhergesagtem Einkommen berechnen. Im dritten Schritt lässt sich dann mit einfachen statistischen Methoden testen, ob dieses Resteinkommen zwischen den Gruppen unterschiedlich ist.

Erwerbsbeteiligung

Häufig wird auf die Erwerbsbeteiligung abgestellt, um eine Verdrängungsgefahr abzuleiten. Verwendung finden z.B. Erwerbslosenquoten, Erwerbspersonenquoten, Arbeitslosenquote, Transferempfängerquoten.

Diese Indikatoren könnten zwar grundsätzlich geeignet sein, den Anteil potentiell verdrängungsgefährdeter Haushalte abzuschätzen. Allerdings erschließt sich der Vorteil von Erwerbsindikatoren gegenüber den Einkommensindikatoren nicht. Auch erwerbslose Haushalte können schließlich über ein hohes Einkommen verfügen (z.B. Rentner und Pensionäre) und auch Transferempfänger müssen nicht immer einkommensarm sein (z.B. Elterngeld).

Stünden Einkommensdaten nicht zur Verfügung, könnten Erwerbsbeteiligungsindikatoren sicherlich als Hilfsindikatoren ihre Bedeutung haben. Da aber in sämtlichen Gutachten per Fragebogen Einkommensdaten abgefragt werden, ist dies nicht notwendig. Ganz im Gegenteil „verwässern" diese die härteren Einkommensdaten.

Natürlich kann es zur Erhöhung der Akzeptanz und zur Plausibilisierung der Einkommensanalysen sinnvoll sein, weitere Indikatoren zu erheben und auszuwerten. Aber sie sollten bei der Abschätzung der Verdrängungsgefahr unberücksichtigt bleiben.

In jedem Falle gilt auch hier wie für alle prognostischen Indikatoren zur Ermittlung der Verdrängungsgefahr, dass geeignete Vergleichsmaßstäbe zu verwenden sind, da in jedem Gebiet natürlich Haushalte mit einem oder zwei Arbeitslosen, ohne Erwerbsperson etc. wohnen werden. Eine besondere Verdrängungsgefahr kann daher nur dann festgestellt werden, wenn der Anteil besonders hoch ist, z.B. mehr als das Doppelte des Berliner Wertes.

Die Gutachten verwenden als rückblickende Indikatoren für die Erwerbsbeteiligung auch wieder vor allem Vergleiche von verschiedenen Zuzugskohorten. Wie bereits im vorheri-

gen Abschnitt beschrieben, ist ein solcher Vergleich unzulässig, da vor längerer Zeit zugezogene Personen sich stets von den erst vor kurzem zugezogenen Personen unterscheiden werden. Da vor längerem zugezogene Haushalte älter sind als vor kurzem zugezogene Haushalte und gleichzeitig die Arbeitslosenquote[94] mit dem Alter steigt, ist ceteris paribus die Arbeitslosenquote bei früher Zugezogenen stets höher.

Ein einfacher Zeitvergleich (Die Arbeitslosenquote ist von x % auf y % gesunken) ist ebenfalls unzulässig. Zielführend ist er nur, wenn auch die stadtweiten Veränderungen berücksichtigt werden. Wenn stadtweit z.B. die Zahl der Arbeitslosen nach SGB II zwischen 2009 und 2019 um 42 % oder 78.000 Personen[95] gesunken ist, so ist zu erwarten, dass auch in dem Untersuchungsgebiet die Zahl der Arbeitslosen gesunken ist – nicht weil Arbeitslose verdrängt worden sind, sondern weil sie einen Arbeitsplatz gefunden haben. Die Arbeitslosenquote sollte also z.B. über den Berliner Durchschnittswert normiert werden: „Die relative Arbeitslosenquote ist von 140 % des Berliner Wertes auf 110 % gesunken" damit er valide eine Verdrängungsgefahr anzeigen kann

Mietbelastung

Ein weiteres, häufig verwendetes Kriterium ist die Mietbelastung. Aus den beiden Merkmalen Miete[96] und Einkommen, die im Rahmen der Befragung erhoben wurden, wird durch Division die Mietbelastung berechnet. Anders als die bisher aufgeführten Indikatoren ist die Mietbelastung ausschließlich ein prognostischer Indikator, der zukünftige Verdrängungsgefahr belegen soll.

Fraglich ist wiederum, wie die Mietbelastung zu einem validen Verdrängungsindikator ausgebaut werden kann. Wieder geht es dabei um den geeigneten Vergleichswert.

Eine Möglichkeit wäre, die Entwicklung der mittleren Mietbelastung in den letzten Jahren zu analysieren. Steigt diese, deutet das auf eine steigende Verdrängungsgefahr hin. Hier könnte zwar eingewendet werden, dass bei steigenden Neuvertragsmieten in der Gesamtstadt auch die Mietbelastung in der Gesamtstadt steigt und daher das Untersuchungsgebiet nicht besonders betroffen wäre. Dies wäre zwar richtig, aber für die Frage zur Verdrängungsgefahr nicht von Belang. Die Ursache der Miet- und damit Mietbelastungssteigerung ist zwar relevant für die Frage des Aufwertungsdrucks (vgl. Kapitel 3.2.2), nicht aber für die Frage nach der Verdrängung. Diese ist unabhängig von den Ursachen. [97]

---

[94] Falls die Arbeitslosenquote wie üblich als Arbeitslose / Erwerbspersonen definiert ist. Wenn die Arbeitslosenquote als Anteil der Haushalte mit Arbeitslosen an allen Haushalten definiert ist, dann ist die Arbeitslosenquote aufgrund des höheren Rentneranteils hingegen bei früher eingezogenen Haushalten ceteris paribus niedriger.

[95] empirica regio (© Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

[96] In der Regel wird auf die Nettokaltmieten Bezug genommen, manchmal auch auf die Bruttowarmmiete.

[97] Ungeeignet ist auch der indirekte Zeitvergleich der Mietbelastung über das Einzugsjahr. Das Problem ist wieder, dass unabhängig von jedem Aufwertungsdruck die sehr starke Abhängigkeit der Mietbelastung vom Einzugsjahr des Haushaltes. Da das Mietrecht (Kappungsgrenze) dafür sorgt, dass ein Anstieg der Neuvertragsmieten nur sehr abgeschwächt und verlangsamt auf die Bestandsmieten durchschlägt, wird die Höhe der Mieten und damit der Mietbelastung vor allem vom Einzugsjahr des Haushalts in seine Wohnung determiniert. Haushalte, deren Mietvertrag vor 10 oder 20 Jahren unterschrieben wurde, weisen daher ceteris paribus eine niedrigere Wohnkostenbelastung aus als jüngst eingezogene Haushalte.

Zustand vs. Dynamik bei Mietbelastung

Gleichwohl zeigt eine steigende Mietbelastungsquote als dynamischer Indikator nur an, dass die Gefahr der Verdrängung steigt, nicht aber, ob die Gefahr schon so hoch ist, dass eine Verdrängung in relevanter Größenordnung befürchtet werden muss. Dies ist eine Frage des Niveaus der Mietbelastungsquote, nicht ihrer Entwicklung.

Geeigneter könnte daher ein Mietbelastungsindikator sein, der auf den Anteil der Mieterhaushalte mit einer Mietbelastungsquote von über x % abstellt.

Aber auch diese Vorgehensweise ist nicht ganz einfach. Zunächst stellt sich die Frage, wie die Höhe des Schwellenwerts festgelegt wird, ab dem eine Verdrängungsgefahr für einen Haushalt angenommen wird. In den vorliegenden Gutachten wird der Schwellenwert in der Regel freihändig gesetzt: Manche setzen 20 %[98], manche 30 %[99], manche 40 %[100].

Mechanische Erhöhung der Mietbelastung bei Fluktuation

Zudem entsteht bei der Verwendung eines einfachen Schwellenwertes folgendes Problem: Da das Mietrecht (Kappungsgrenze) dafür sorgt, dass ein Anstieg der Neuvertragsmieten nur abgeschwächt und verlangsamt auf die Bestandsmieten durchschlägt, wird die Höhe der Mieten und damit der Mietbelastung vor allem vom Alter des Mietvertrages determiniert. Haushalte, deren Mietvertrag vor 10 oder 20 Jahren unterschrieben wurden, weisen eine niedrigere Wohnkostenbelastung aus als jüngst eingezogene Mieter. In Gebieten mit hoher Fluktuation – wie sie typischerweise in innerstädtischen Gebieten vorkommt – ist daher die mittlere Mietbelastungsquote stets höher als in randständischen Gebieten. Ein Beispiel: in Friedrichshain-Kreuzberg haben in den Jahren von 2013 bis 2019 311.880 Personen eine neue Wohnung bezogen.[101] Dies entspricht 107 % der Bevölkerung des Jahres 2019. Zumindest rein statistisch ist der ganze Bezirk in den letzten 6 Jahren einmal umgezogen (de facto sind natürlich manche Personen mehr als einmal umgezogen und andere gar nicht – hierzu liegen aber keine Daten vor). D.h. ein großer Teil der heutigen Bevölkerung zahlt eine vergleichsweise hohe Miete, da die Neuvertragsmieten in Kreuzberg Ende 2019 44 % höher waren als 2013.[102] Die Verdrängungsgefahr dieser Neukreuzberger ist gleichwohl nicht zwingend höher, da die individuelle Mietbelastungsquote dieser Haushalte bereits beim Einzug hoch war. Die hohe Mietbelastung ist dann ein Ausdruck ihre Wohnstandortpräferenz und deutet nicht darauf hin, dass diese verdrängungsgefährdet wären. Dies hieße, sie hätten ihre finanziellen Möglichkeiten schon beim Einzug überschätzt.

Idealerweise würde daher nicht auf die Mietbelastungsquote aller Haushalte abgestellt, sondern in Abhängigkeit vom Einzugsdatum in die Wohnung. D.h. der Schwellenwert für eine Verdrängungsgefahr wird getrennt für Haushalte die in den letzten 5 Jahren, in den letzten 10 Jahren, etc. eingezogen sind, entwickelt.

---

98 argus & S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum Wedding: auf S. 23 wird ausgeführt, dass 43 % der Haushalte potentiell verdrängungsgefährdet sind. Die Zahl ergibt auch dem Mittelwert der Teilindikatoren und den Ausprägungen mittel und hoch, d.h. eine mittlere Ausprägung gilt als verdrängungsgefährdet. Auf S. 21 ist definiert, dass Haushalte mit einer Mietbelastungsquote von über 20 % eine mittlere Verdrängungsgefahr aufweisen.

99 LPG (2018) Tiergarten-Süd, S. 40.

100 LPG (2018),Kreuzberg-Nord, S. 71.

101 Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg - Einwohnerregisterstatistik (Bewegungsdaten).

102 empirica-systeme Marktdatenbank.

Dies mag etwas aufwändig klingen, ist es aber nicht. Die gebietsspezifischen Daten liegen in aller Regel schon aus den Haushaltsbefragungen vor. Die Schwellenwerte können aus der Mikrozensus Zusatzerhebung[103] ermittelt werden, die alle benötigten Daten enthält.

Die Schwellenwerte sollten höher liegen als die mittlere Mietbelastungsquote, sonst würden wieder in völlig durchschnittlichen Wohngebieten immer rund 50 % der Haushalte als verdrängungsgefährdet gelten. Geeignet erscheinen Schwellenwerte von 150 % der stadtweiten mittleren Mietbelastungsquoten, d.h. wenn die Mietbelastungsquote der vor 10 bis vor 20 Jahren eingezogenen Haushalte z.B. 20 % wäre, so würde ein Haushalt als verdrängungsgefährdet definiert, dessen Mietbelastungsquote über 30 % ist.

Proxys für niedrige Einkommen

In den meisten Gutachten werden neben Einkommen, Erwerbsbeteiligung und Mietbelastung auch weitere Indikatoren verwendet.

Häufig verwendet werden z.B. der Anteil der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, der Anteil der Familien, der Anteil der Seniorenhaushalte, der Anteil der Haushalte mit Transferbezug. Diese Anteile werden dann als verdrängungsgefährdeter Anteil der Haushalte interpretiert.

Begründet wird die Auswahl dieser Indikatoren entweder nicht oder kurz mit einem Hinweis auf geringere Einkommen dieser Gruppen. Dies ist zwar nicht in allen Fällen richtig – so ist die Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen mit 10,2 % in Berlin laut regionalem Sozialbericht 2017 des Statistischen Amtes Berlin-Brandenburg[104] niedriger als die aller anderen Altersgruppen. Aber bei den meisten anderen Haushaltstypen ist zumindest richtig, dass das durchschnittliche Einkommen niedriger oder die Armutsgefährdungsquote höher liegt.

Trotzdem erschließt sich nicht, warum diese Indikatoren verwendet werden. Ein geringes mittleres Einkommen bedeutet zum einen schließlich nicht, dass alle Vertreter eines Haushaltstyps ein geringes Einkommen hätten. Auch in der Teilmenge z.B. der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit streut schließlich das Einkommen, und Einkommensarme stehen Einkommensreichen gegenüber. Was im Mittel richtig ist, ist natürlich nicht für alle richtig.

Vielzahl an Indikatoren ist kein Wert an sich!

Diese Einschränkung von approximativen Einkommensindikatoren wäre hinzunehmen, wenn keine individuellen Einkommensdaten vorlägen. Dies ist aber nicht der Fall, vielmehr liegen sie vor und wurden in allen Gutachten auch ausgewertet. Die Schätzgenau-

[103] Der Mikrozensus ist eine amtliche Haushaltsstichprobe und kann auf Ebene der großen Städte ausgewertet werden. Alle vier Jahren werden zusätzlich Merkmale zur Wohnsituation erhoben, darunter auch das Einzugsjahr und die Miethöhe.

[104] Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Regionaler Sozialbericht Berlin und Brandenburg 2017, Potsdam 2018, S. 6, download unter. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/pdf/SP_Sozialbericht-000-000_DE_2017_BBB.pdf

igkeit des Anteils verdrängungsgefährdeter Haushalte wird schließlich nicht erhöht, wenn besonders viele Indikatoren verwendet werden. Mit den Einkommensdaten liegen hinreichend Informationen über die Einkommen der Befragten vor – sie müssen nicht ein zweites oder drittes Mal indirekt über Approximationen erfasst werden. Im Gegenteil: Eine Verwendung weiterer Indikatoren entwertet und verwässert je nach Aggregationsmethode der Indikatoren die besseren Ergebnisse der Einkommensindikatoren. Von einer Verwendung weiterer Indikatoren, die auf die Einkommen abzielen, sollte daher abgesehen werden.

Weitere Indikatoren

Wohndauer im Gebiet

Häufiger wird z.B. der Anteil der Haushalte mit langer Wohndauer im Gebiet / in der Wohnung als Indikator für Verdrängungsgefahr verwendet. Die unterstellte Wirkungsrichtung ist dabei, dass die Verdrängungsgefahr umso größer sei, je höher der Anteil an Haushalten mit langer Wohndauer ist, d.h. mit der Wohndauer steigt die Verdrängungsgefahr. Dies erschließt sich uns nicht. Im Gegenteil ist eher zu vermuten, dass Haushalte mit erst kurzer Wohndauer in der Wohnung oder im Gebiet in höherem Maße geneigt sein könnten, dass Gebiet zu verlassen.

Dies gilt zum einen, da eine lange Wohndauer auf eine besonders starke Verbundenheit mit dem Gebiet hinweisen dürfte (siehe hierzu Kapitel 3.3.6) und diese Haushalte daher höhere Belastungen akzeptieren dürften, bevor sie das Gebiet verlassen. Zum zweiten sind Haushalte mit längerer Wohndauer im Mittel älter als solche, die erst vor kurzem zugezogen sind und ältere Haushalte sind immobiler als jüngere Haushalte. Zudem ist in der Regel ihre Mietbelastung niedriger, da ihr Mietvertrag älter ist. Schulz (2019)[105] zeigt, dass der Anteil der Haushalte mit einer Wohndauer von über 10 Jahren sich erwartungsgemäß negativ auf die Binnenfortzugsrate auf Planungsraumebene in Berlin auswirkt, und bezeichnet dies als erwartbar mit Blick auf die Literatur.

Umzugsabsichten

Andere Studien konstruieren einen Indikator aus den abgefragten Umzugsabsichten der Haushalte. Haushalte mit potenzieller und konkreter Umzugsabsicht werden als verdrängungsgefährdet eingestuft. Richtig ist sicherlich, dass Haushalte mit konkreter Umzugsabsicht häufiger umziehen werden. Allerdings muss hier auch die Frage erlaubt sein, ob dies als Verdrängungsgefahr gewertet werden muss. Sofern die Umzugsneigung auf einer hohen Mietbelastung beruht, kann dies wohl zutreffend sein. Wenn die Umzugsneigung aber auf Merkmalen der Wohnung beruht (zu klein, zu schlecht, nicht altersgerecht, Bildung von Wohneigentum), so scheint Verdrängung ein falsches Wort zu sein. Sicherlich soll die soziale Erhaltungssatzung die wie auch immer definierte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen erhalten. Aber der Indikator wertet einen freiwilligen Auszug als Verdrängung, was unpassend erscheint.

[105] Schulz, Guido, „Messung von aufwertungsbedingter Verdrängung in Berlin mithilfe räumlich statistischer Methoden“ in: Beran, Fabian; Nuissl, Henning; *Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten - das Beispiel Berlins*, Hrsg.: Wüstenrot Stiftung, Berlin, 2019, S. 51.

Sozialwohnungen mit auslaufender Bindung

Ein in wenigen Studien verwendeter Indikator für Verdrängungsgefahr ist die Zahl der Sozialwohnungen mit auslaufender Bindung. Zwar ändert sich bei Auslaufen einer Bindung zunächst für den Bestandsmieter wenig, da die Kappungsgrenze einen deutlichen Sprung in der Bestandsmiete verhindert. Bei einem Auszug des Mieters allerdings könnte die Wohnung zu einer deutlich höheren Miete wiedervermietet werden. Verdrängte Haushalte haben dann weniger Möglichkeiten, im gleichen Gebiet eine für sie bezahlbare Wohnung zu finden. Damit dieser Wirkungsmechanismus aber relevant ist, müssen die auslaufenden Sozialwohnungen einen relevanten Teil des lokalen Wohnungsmarktes und insbesondere des Neuvermietungsmarktes ausmachen.

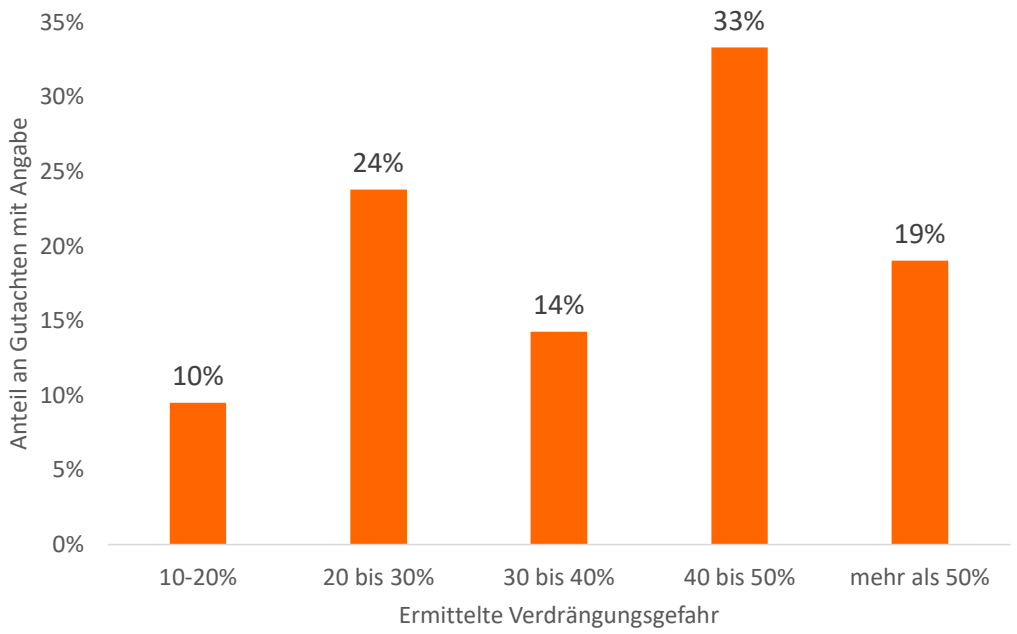
Fazit

Die Verdrängungsgefahr sollte mit prognostischen Indikatoren berechnet werden, die den Anteil der verdrängungsgefährdeten Haushalte schätzen. Sinnvoll sind dabei Einkommensindikatoren und Mietbelastungsindikatoren. Die Auswahl der Schwellenwerte, ab denen eine Verdrängungsgefahr bejaht werden kann, sollte sorgfältig erfolgen. Wie immer ist es eine Frage des Vergleichsmaßstabs.

Die Schwellenwerte sollten so gesetzt werden, dass die Verdrängungsgefahr nicht übertrieben dargestellt wird.

In den 42 uns vorliegenden Berliner Gutachten findet sich nur in 27 Gutachten überhaupt ein Wert, der die Verdrängungsgefahr abschließend beziffert. In 14 Gutachten wird kein Wert ausgewiesen, sondern die Verdrängungsgefahr nur abstrakt beschrieben. In den Gutachten, in denen die Verdrängungsgefahr beziffert wird, lag der Anteil verdrängungsgefährdeter Haushalte in der Hälfte der Gutachten bei mehr als 40 %.

Abbildung 8: Ergebnisse bei Ermittlung des Anteils der verdrängungsgefährdeten Bevölkerung



Quelle: eigene Berechnung **empirica**

Vergleich Verdrängungsgefährdung mit tatsächlicher Verdrängung

Diese Größenordnung erscheint stark übertrieben. In einer bemerkenswerten Studie – konzeptionell und methodisch von beeindruckender Qualität – haben Beran und Nuissl[106] die Verdrängung in Berlin (Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg) zwischen September 2013 und August 2015 untersucht. Den Anteil der direkt, d.h. wohnungsbezogen Verdrängten beziffern sie in Berlin Mitte und Kreuzberg-Friedrichshain auf 15,6 % aller umgezogenen Personen, weitere 6,9 % wurden kulturell d.h. wohngebietsbezogen verdrängt.[107] Die Verdrängungsrate bezog sich allerdings nicht auf die Bevölkerung, sondern auf die umgezogenen Personen. Diese wurde mit 107.525 angegeben (S. 91), d.h. die Gesamtzahl der verdrängten Personen beträgt knapp 25.000.[108] Bezogen auf die Wohnbevölkerung der beiden Bezirke entspricht dies einer Verdrängungsrate der Bevölkerung von 4 % in zwei Jahren oder 2 % pro Jahr.

[106] Beran, Fabian; Nuissl, Henning; *Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten - das Beispiel Berlins*, Hrsg.: Wüstenrot Stiftung, Berlin, 2019.

[107] Die Autoren haben die Verdrängungsrate auch auf der kleinräumlichen Ebene der 66 Planungsräume in Mitte / Kreuzberg-Friedrichshain untersucht, die in vielen Fällen der Größe der sozialen Erhaltungsgebiete entspricht, bzw. meist nur etwas größer ist. Die höchste Verdrängungsrate lag bei 40,5 % (Oranienburger Straße), in 9 Planungsräumen lag sie über 23 %.

[108] Beran und Nuissl geben die Zahl der Verdrängten mit „weit über 20.000“ Personen an.

Unterscheidung zwischen Verdrängung aus Wohnung und aus Gebiet

Die Studie definierte allerdings Verdrängung als eine Verdrängung aus der Wohnung, nicht aber notwendigerweise aus dem Gebiet. Tatsächlich zeigen Beran und Nuissl, dass sehr häufig der Wohnort sich nicht drastisch durch die Verdrängung änderte. Vielmehr war der Wohnort nach der Verdrängung in 40 % wieder in Mitte bzw. 38 % wieder in Friedrichshain-Kreuzberg und in ¾ aller Fälle in der inneren Stadt[109]. Knapp 80 % fanden eine neue Wohnung in den von ihnen benannten Wunschräumen, die meist in der Nachbarschaft und ähnlich (baulich und sozial) strukturiert waren, wie ihr vorheriger Wohnort. Die Umzugsdistanz betrug im Median 3,1 km, d.h. die meisten fanden eine neue Wohnung in der Umgebung. Dieser Befund – dass ein großer Teil der Verdrängten eine neue Wohnung in der Nähe der alten Wohnung sucht und findet – wurde häufig in der Literatur beschrieben, siehe z.B. Förste und Bernt[110] und die dort genannte Literatur. Förste und Bernt selbst zeigen, dass zwischen 35 % und 40 % der Fortzüge aus dem Kernbereich[111] von Prenzlauer Berg während der Aufwertungsphase (Ende 1990er bis Ende 2000er Jahre) in Prenzlauer Berg blieben, und weitere in angrenzenden Gebieten.

Im Ergebnis ist eine Verdrängungsrate von 2 % aus der Wohnung nicht gleichzusetzen mit einer 2%-igen Verdrängung aus dem Untersuchungsgebiet. Die Verdrängungsrate aus dem Wohngebiet muss vielmehr zwingend kleiner sein als die Verdrängung aus dem Wohngebiet. Quantifiziert werden kann die Verdrängungsrate aus dem Wohngebiet allerdings nicht sinnvoll. Das Grundproblem ist, dass die Verdrängungsrate vor allem von der Größe des Untersuchungsgebietes abhängig ist. Je kleiner dieses ist, desto unwahrscheinlicher ist es, eine neue Wohnung wieder in genau diesem Gebiet zu finden. Sinnvoller erscheint es, Verdrängung anhand der Umzugsdistanz zu bewerten. Würde eine Umzugsdistanz von 3 km nicht als Verdrängung aus dem Gebiet gewertet werden, die negative städtebaulichen Folgen hätte, so hätte die Gebiets-Verdrängungsrate bei rund 1 % in Mitte und Friedrichhain-Kreuzberg in den Jahren 2013 bis 2015 gelegen.

Mangelnde Plausibilität der ermittelten Verdrängungsgefährdung

Im Vergleich dazu sind die in den meisten Gebietsgutachten ausgewiesenen Anteile von verdrängungsgefährdeten Haushalten unplausibel hoch, vgl. Abbildung 8. Natürlich könnte argumentiert werden, dass die Verdrängung nicht innerhalb eines Jahres erfolgt, sondern sich über mehrere Jahre hinzieht. Aber eine Verdrängungsrate von 1 % und eine Verdrängungsgefährdung von 50 % liefen auf einen Zeitraum von 50 Jahren hinaus. Insgesamt scheinen die verwendeten Schwellenwerte bzw. die gewählten Indikatoren eine sehr deutlich überhöhte Verdrängungsgefahr anzuzeigen. Realistischer scheinen uns Verdrängungsgefährdungsraten von maximal 20 % über 10 Jahre zu sein, in der Regel aber darunter. Höhere Werte sollten grundsätzlich als Ausdruck ungeeigneter Indikatoren gewertet werden.

---

[109] Innere Stadt: S-Bahn Ring zuzügliche einige Gebiete außerhalb.

[110] Förste, Daniel, Bernt, Matthias, Black Box Verdrängung: Bleiben im Kiez oder Verdrängung an den Rand?, in: Helbrecht, Ilse (Hrsg.): Gentrifizierung in Berlin: Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien, transcript, Bielefeld, 2016, S. 45-68.

[111] Untersucht wurden die Fortzüge aus den Statistischen Gebieten Schönhauser Allee-Nord (106), Prenzlauer Allee-Nord (107) und Schönhauser Allee-Süd (110)

3.3 Besondere städtebauliche Gründe

Die Erhaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung ist kein Selbstzweck. Vielmehr soll diese erhalten werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dafür vorliegen. Diese besonderen städtebaulichen Gründe werden im Gesetz nicht weiter beschrieben. In den vorbereitenden Gutachten werden folgende besondere städtebauliche Gründe vorgebracht:

- Angewiesenheit der ortsansässigen Bevölkerung auf die Infrastruktur im Gebiet
- Ersatzinvestitionen durch Minderauslastung der Gebietsinfrastruktur
- Verlust von preiswertem Wohnraum / Notwendigkeit von Ersatzwohnungen für verdrängte Haushalte
- Verstärkung von Segregationsprozessen
- Hohe Gebietsbindung der Bewohner
- Überlastung der Verkehrsinfrastruktur

3.3.1 Angewiesenheit auf Infrastruktur

Die Angewiesenheit der ortsansässigen Bevölkerung auf die Infrastruktur im Gebiet gilt laut Riemann[112] als anerkannter städtebaulicher Grund. Fraglich ist allerdings, wie eine Angewiesenheit belegt werden soll.

In vielen Gutachten wird die Angewiesenheit einfach unterstellt, in anderen wird zumindest versucht, die Angewiesenheit zu untermauern. Dies geschieht typischerweise mit Daten aus der Haushaltsbefragung. Dort werden die Haushalte nach der Nutzung der örtlichen Infrastruktur befragt und erhalten eine Liste von Infrastruktureinrichtungen, die sie ankreuzen sollen, wenn sie diese nutzen und diese im Gebiet oder in der Nähe des Gebietes liegen. Die meist abgefragten Infrastruktureinrichtungen sind:

- Kindertagesstätten / Horteinrichtungen
- Grundschule
- Öffentliche Kinderspielplätze
- Freizeitangebote für Jugendliche
- Seniorenfreizeitangebote / Nachbarschaftstreff

[112] Riemann, Charlotte Sophie; Baurechtliche Instrumente gegen Gentrifizierung, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden, 2016, S. 21.

- Kulturelle Einrichtungen / Angebote
- Öffentliche Grünanlagen
- Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge (Ärzte, Therapieeinrichtungen, Krankengymnastik etc.)
- Beratungseinrichtungen
- Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf
- Öffentlicher Nahverkehr

Eine starke Angewiesenheit wird – dort wo versucht wird, die Antworten zu einem Wert zu verdichten – dem Befragten attestiert, wenn er drei oder mehr Infrastrukturen nutzt, eine mittlere, wenn es zwei oder drei sind. Eine geringe Angewiesenheit, wenn er keine Infrastruktur nutzt.

Diese Vorgehensweise ist problematisch. Vermutlich wird in jedem beliebigen Stadtviertel jeder beliebigen Stadt zu jedem beliebigen Zeitpunkt die überwiegende Mehrzahl der Haushalte mehrere Infrastrukturen nutzen. So dürften vermutlich in aller Regel nahezu alle Haushalte die Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf im Untersuchungsgebiet nutzen. Gleiches gilt sicherlich für öffentliche Grünanlagen und den ÖPNV, auch da in aller Regel nicht nach der Häufigkeit der Nutzung gefragt wird und meist innerstädtische Gebiete untersucht werden. Haushalte mit Kindern werden vermutlich ebenfalls fast immer Kinderspielplätze in der Nähe nutzen und weit überwiegend auch Kindertagesstätten und Grundschulen. Daraus allerdings eine hohe Angewiesenheit auf die Infrastrukturen des Gebietes abzuleiten, erscheint weit hergeholt. Vielmehr muss wohl davon ausgegangen werden, dass ein verdrängter Haushalt auch nach dem Umzug einen Bäcker in der nahen Umgebung seines neuen Wohnortes nutzen wird und auch seine Kinder weiterhin einen Kinderspielplatz in der Nähe nutzen werden.

Manche Gutachten fragen darüber hinaus die Haushalte direkt danach, ob sie auf die Infrastrukturen angewiesen sind[113] oder diese für wichtig erachten[114]. Uns ist unklar, wie hier als Befragter zu antworten ist und damit auch, wie die Antworten zu interpretieren sind. Eine Familie mit schulpflichtigen Kindern wird in Bezug auf die Grundschule vermutlich immer und wahrheitsgemäß antworten, dass sie auf eine Grundschule angewiesen ist, und vermutlich wird auch die überwiegende Mehrheit der Befragten – unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht – eine Grundschule für wichtig erachten. Aber ob dies speziell für die Grundschule im Gebiet gilt oder allgemein, bleibt unklar.

Letztlich erschließt sich uns nicht, in welcher Weise eine Bevölkerung auf diese Angebote im Gebiet angewiesen sein könnte, da die abgefragten Einrichtungen flächendeckend auch woanders vorhanden sind. Angewiesen sein könnten Haushalte auf die gebietsspezifischen Angebote nur dann, wenn diese nur in diesem Gebiet verfügbar, aber in anderen Gebieten nicht verfügbar wären. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Grundschule eine

[113] Vgl. Argus & S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum: Wedding.

[114] Vgl. LPG (2018), Tiergarten-Süd.

sehr spezielle Ausrichtung (z.B. fremdsprachlich) hätte und der Haushalt seine Kinder entsprechend erziehen möchte. Oder wenn der Haushalt auf eine bestimmte Facharztrichtung angewiesen wäre, die woanders nicht residiert. In jedem Falle aber dürften nur einzelne Haushalte, aber sicherlich nicht weite Teile der Bevölkerung auf die Infrastruktur im Gebiet angewiesen sein.

Vielleicht ist es möglich, eine Angewiesenheit zu zeigen, wenn die Angebotsstruktur z.B. des Lebenseinzelhandels und die Einkommensverhältnisse der Haushalte passend sind. Wenn also ein Gebiet von einkommensärmeren Haushalten geprägt ist und gleichzeitig der Besatz von Einzelhändlern mit besonders günstigen Angeboten hoch ist. Aber ein Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung könnte in diesem Falle möglicherweise sogar der Zielrichtung der sozialen Erhaltungssatzung widersprechen, die gerade nicht die Erhaltung von negativ zu bewertenden Strukturen, etwa einseitige Bevölkerungsstrukturen[115] zum Ziel hat.

In Gebieten mit einer sozial durchmischten Bevölkerungsstruktur, was der Regelfall ist, dürfte hingegen auch die Angebotsstruktur des Einzelhandels und anderer Infrastrukturen durchmischt sein. Von einer spezifischen Angewiesenheit auf eine durchmischte Angebotsstruktur kann aber nicht ausgegangen werden, diese liegt in weiten Teilen der Städte flächendeckend vor.

Eine Angewiesenheit ließe sich vielleicht begründen, wenn die Bevölkerungsstruktur im Gebiet Besonderheiten im Vergleich zu anderen Gebieten aufweisen würde und die Infrastruktur diese Besonderheiten aufgreifen würde. So könnte in einem Gebiet, das eine bestimmte migrantische Prägung hat („China-Town", „Little Istanbul"), und damit spezielle Angebote, von Gastronomie bis zum Lebensmitteleinzelhandel, die ansässige Bevölkerung auf die Infrastruktur angewiesen sein, da sie in anderen Teilen der Stadt nicht oder nicht in dem Maße vorhanden ist. Dies aber hieße, dass die Angewiesenheit dann nur für ein bestimmtes Milieu angenommen werden könnte und damit – da soziale Erhaltungssatzungen gerade nicht die Anwesenheit eines besonderen Milieus voraussetzen, vgl. Kapitel 3.1.1 – in anderen Gebieten eine andere städtebauliche Begründung gefunden werden muss.

Im Ergebnis liegt eine Angewiesenheit der ortsansässigen Bevölkerung auf die Infrastruktur im Gebiet vermutlich nur in seltenen Fällen in ausreichendem Maße vor, um darauf eine soziale Erhaltungssatzung stützen zu können.

3.3.2 Unterauslastung der Infrastruktur

Eine Verdrängung der ortsansässigen Bevölkerung kann zu einer Unterauslastung der vorhandenen Infrastruktur im Gebiet führen, wenn sich mit der Verdrängung die Bevölkerungsstruktur ändert.

Das einprägsamste Beispiel wäre die Verdrängung von Familien mit schulpflichtigen Kindern durch kinderlose Haushalte, sodass die Schulen unterausgelastet wären.

---

[115] Vgl. VGH München Urt. v. 5. 8. 1994 – 2 N 91.2476, NVwZ-RR 1995, 429 (430).

Voraussetzung für das Entstehen der negativen städtebaulichen Folgen ist daher, dass sich der infrastrukturrelevante Bevölkerungsanteil verändert bzw. zu verändern droht. Im Falle der Schulen ist dies die Zahl der Schüler im Einzugsgebiet der Schule.

Ob sich die Zahl der Schüler in Zukunft zu ändern droht, lässt sich einfach anhand der vorliegenden Bevölkerungsprognosen / Schülerprognosen ablesen. In Berlin veröffentlicht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung regelmäßig entsprechende kleinräumige Bevölkerungsprognosen differenziert nach Alter[116]. Die Bezirke erstellen zudem regelmäßig soziale Infrastrukturkonzepte wie Schulentwicklungsplanungen[117], die den Auslastungsgrad der sozialen Infrastruktur bewerten, prognostizieren und mit den vorhandenen Grundschulkapazitäten abgleichen.

Keines der vorliegenden Gutachten aber stellt auf diese amtlichen Prognosen ab. Vielmehr wird, wenn zur Auslastung der Infrastruktur eine Aussage gemacht wird, eine eigene Einschätzung abgegeben. In einigen Fällen unterscheiden sich die amtlichen Prognosen und die Gebietsgutachten aber erheblich. Während beispielsweise das Gutachten für das Gebiet Pankow Süd aus dem Juni 2017 eine Minderauslastung der Trelleborg Grundschule (Eschengraben 40) und der Kindertagesbetreuung im Gebiet als Folge der Segregationsprozesse fürchtete[118], geht das Entwicklungskonzept „Soziale und grüne Infrastruktur"[119] aus Mai 2016 von der Erforderlichkeit der Erweiterung der Grundschulkapazität in der entsprechenden Schulregion 6 um 3,9 Züge aus. Der Bezirk plante die Erweiterung der Trelleborg Grundschule um 1,0 Züge. Im Februar 2017 wurden vier Klassen in einem Container auf dem Schulhof unterrichtet[120], da zu wenig Räume zur Verfügung standen. Auch plante der Bezirk Pankow den Bau einer zusätzlichen und die Erweiterung zweier bestehender Kindertagesstätten.[121] Die Ursache der unterschiedlichen Zukunftserwartungen ist nicht nachvollziehbar. Der Bezirk jedenfalls ist dem Entwicklungskonzept zur Infrastruktur gefolgt und hat mit Schreiben vom 28.6.2017, erneut am 8.9.2017, erinnert am 18.1.2018 gegenüber der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF) sowie Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenSW) um Amtshilfe für die Erweiterung der Trelleborg Grundschule ersucht.[122]

Entsprechend sollte auch für andere altersspezifische Infrastrukturen (Kindertagesstätte, Spielplätze, Freizeitangebote Jugendliche / Senioren) auf die vorliegenden amtlichen Prognosen / Planungen zurückgegriffen werden.

---

116 Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018-2030; download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/bevoelkerungsprognose/download/2018-2030/Bericht_Bevprog2018-2030.pdf

117 Vgl. Beispielsweise für Berlin-Mitte: https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/schul-und-sportamt/schule/entwurf-schulentwicklungsplanung.pdf

118 S.T.E.R.N. & argus, (2017), Pankow Süd / Kompo / Lang / Danziger, S. 50.

119 Planungsgruppe Werkstatt, Entwicklungskonzept soziale und grüne Infrastruktur für den Zeitraum bis 2030, Auftraggeber: Bezirksamt Pankow, Stadtentwicklungsamt, S. 139. Download unter: https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/infrastrukturkonzept-endbericht-m-plaenen-05-16.pdf

120 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Bericht zur Inspektion der Trelleborg Grundschule 03G41, Februar 2017, S. 17. Download unter: http://trelleborg-schule.de/wp-content/uploads/2017/03/Bericht-03G41.pdf

121 Ebenda, Karte zwischen S. 106 und S. 107.

122 Vgl. https://www.linksfraktion-pankow.de/nc/themen/detail/news/berliner-schulbauoffensive-amtshilfe/

Eine Unterauslastung nicht altersspezifischer, allgemeiner Infrastrukturen wie Grünflächen, ÖPNV oder Einkaufsmöglichkeiten muss bei wachsender oder konstanter Bevölkerung grundsätzlich nicht befürchtet werden. Insofern sind entsprechende unerwünschte städtebauliche Folgen nicht zu erwarten gewesen.

Sehr spezifische Infrastrukturen – wie beispielsweise Beratungsangebote, besondere Hilfsleistungen für bedürftige Haushalte, Strukturen des Quartiersmanagements oder der Sozialen Stadt wie Stadtteilläden – werden in den Gutachten regelmäßig explizit behandelt. Bei diesen Angeboten ist bei einer Verdrängung einkommensschwacher Haushalte sicherlich eine Minderauslastung zu fürchten. Allerdings sind die städtebaulichen Folgen vermutlich gering, schließlich könnten – oder sogar sollten – diese öffentlichen oder öffentlich geförderten Einrichtungen unter geringem Aufwand mit ihrem Angebot ihren Nachfragern hinterherziehen können. Aus dem gewünschten Verbleib der Einrichtungen an ihrem jetzigen Ort abzuleiten, dass auch die Nachfrager bleiben müssten, erscheint als eine Umkehrung der Kausalität.

3.3.3 Notwendigkeit der Schaffung von Ersatzwohnungen / Verlust von preiswertem Wohnraum

Als negative städtebauliche Folge wird in einigen Gutachten auf die Notwendigkeit der Schaffung von Ersatzwohnraum verwiesen. Dies mag zunächst plausibel erscheinen, da die verdrängten Haushalte ja irgendwo wohnen müssen. Würde aber nun die Verdrängung durch die soziale Erhaltungssatzung unterbunden, so würde in einer Stadt mit Wohnungsknappheit trotzdem die Notwendigkeit bestehen bleiben, Wohnraum zu schaffen – diesmal aber für die potentiellen Verdränger. In einer Stadt mit Wohnungsleerständen (Berlin in den 1990er Jahren) hingegen müsste kein Ersatzwohnraum geschaffen werden. Welche Situation auch immer vorliegt: An der Zahl der benötigten Wohnungen in der Stadt ändert sich durch eine soziale Erhaltungssatzung nichts. Die Ausweisung oder Nicht-Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes hat damit auch keinen Einfluss auf z.B. die Notwendigkeit, Bauland auszuweisen.

In den meisten Gutachten wird daher auch nicht mit der reinen Schaffung von Ersatzwohnraum argumentiert, sondern mit dem Verlust preiswerten Wohnraums. Dieses Argument ist überzeugender, da die Anzahl preiswerter Wohnungen durch direktes staatliches Handeln nur mit hoher fiskalischer Belastung z.B. durch den Bau von Sozialwohnungen erhöht werden kann. Die negative städtebauliche Folge wäre dann eine fiskalische Folge.

Die empirische Relevanz des Arguments sollte sich direkt aus der Analyse zum Aufwertungspotential ergeben, leider wird aber in keinem Gutachten der empirische Bezug direkt hergestellt. So bleibt unklar, wie gewichtig die fiskalischen Folgen sind. Diese sollten – zumindest grob – beziffert werden.

3.3.4 Segregationsprozesse

In vielen Gutachten wird als städtebauliche Folge der Aufwertung und Verdrängung eine Zunahme der Segregation befürchtet. Wird ein Stadtgebiet aufgewertet und werden

statusniedrigere durch statushöhere Haushalte verdrängt, dann steigt zum einen in diesem Gebiet die Similarität der Haushalte. Dies ist grundsätzlich überzeugend, sofern das Gebiet zuvor sozial durchmischt war. War es hingegen durch einen hohen Anteil statusniedrigerer Haushalte bewohnt, so führt die Verdrängung sogar zu einer höheren sozialen Durchmischung. Leider fehlen bei den meisten Gutachten Ausführungen hierzu. In einem Gutachten aus dem Jahre 2011[123] wird der Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung aber mit genau diesem Argument der zu geringen sozialen Durchmischung abgelehnt.

Zum anderen kann die Segregation steigen, wenn sich die Verdrängten räumlich an einem anderen Orten wieder konzentrieren – diesmal allerdings an einem Ort mit einem geringeren Anteil an statushöheren Haushalten. Dieser zweite Wirkungsmechanismus der Segregation kann zumindest für Berlin allerdings empirisch nicht bestätigt werden. Beran und Nuissl untersuchten in einer methodisch sehr aufwändigen und anspruchsvollen Studie die Zuzugsorte der Verdrängten aus Berlin Kreuzberg-Friedrichhain. Demnach ließ sich zumindest für den Untersuchungszeitraum [1.9.2013 - 31.8.2015] entgegen den häufig formulierten Befürchtungen keine Verdrängung in bestimmte Teilräume oder gar an den Stadtrand feststellen.[124] Entsprechend nahm die Segregation über diesen zweiten Wirkungskanal nicht zu. Bislang sind daher hieraus auch keine negativen städtebaulichen Folgen zu befürchten.

Insgesamt ist die Befürchtung einer steigenden Segregation durch eine aufwertungsbedingte Verdrängung theoretisch eingängig. Da aber die Wirkungsrichtung nicht immer eindeutig ist und sich berlinweit die Segregationswirkung der Verdrängung nicht zeigen lässt, reicht eine reine Behauptung der negativen Folge der Segregation nicht aus. Vielmehr wäre ein empirischer Nachweis oder zumindest empirische Indizien für diese Wirkung nötig. Leider aber fehlen in praktisch allen Studien hierzu jegliche Ansätze eines empirischen Nachweises oder ein Verweis auf einen solchen.

3.3.5 Überlastung der Verkehrsinfrastruktur

In einigen Gutachten wird die Befürchtung geäußert, dass die aufwertungsbedingte Verdrängung zu einer Überlastung der Straßeninfrastruktur für den ruhenden Verkehr (Parkplätze) führen würde. Einkommensstärkere Haushalte hätten einen höheren PKW-Besatz, der dann die vorhandene Infrastruktur überlasten würde und zusätzliche Investitionen zur Bedarfsdeckung erfordern würde.

Leider versäumen es aber sämtliche Gutachten, die eine Überlastung der Verkehrsinfrastruktur aufgrund einer aufwertungsbedingten Verdrängung fürchten, diese weiter zu substanziieren. Meist wird nur in zwei, drei Sätzen diese negative städtebauliche Folge behauptet.

---

123 Vgl. Topos (2011), Weitlingkiez.

124 Beran, Fabian; Nuissl, Henning; *Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten - das Beispiel Berlins*, Hrsg.: Wüstenrot Stiftung, Berlin, 2019, S. 161.

Tatsächlich steigt grundsätzlich der PKW-Besatz mit dem Haushaltseinkommen[125] an. Aber das Einkommen ist nicht der einzige Einflussfaktor auf den PKW-Besatz. Mindestens ebenso entscheidend ist die Haushaltsgröße. Während nur 40 % der Einpersonenhaushalte in deutsche Metropolen einen PKW zur Verfügung haben, sind es bei Haushalten mit 3, 4 oder 5 und mehr Personen 75 % bis 81 %.

Daraus folgt, dass eine Verdrängung von Familien zu einem sinkenden PKW-Besatz führt und nicht zu einem steigenden. In einer Reihe von Gutachten wird hingegen – meist ohne weitere Erläuterung – beides gleichzeitig unterstellt.[126]

Soll der Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung (auch) mit fehlenden Parkplätzen gegründet werden, so sollte dies daher durch geeignete Berechnungen zumindest grob quantifiziert werden. Angesichts des gerade in den innerstädtischen Bereichen generell niedrigeren PKW-Besatzes[127] und der gegenläufigen Faktoren dürfte häufig der Effekt einer Verdrängung auf den PKW-Besatz gering oder nicht vorhanden sein.

3.3.6 Hohe Gebietsbindung der Bewohner

In praktisch allen Gutachten werden Themen wie der Zusammenhalt der Bevölkerung, die Intensität nachbarschaftlicher Bindungen, die Verwurzelung im Wohngebiet, die Zufriedenheit mit dem Wohnumfeld und anderes behandelt. Wir fassen diese gesamten Themen hier unter dem Begriff der Gebietsbindung zusammen. In den Gutachten wird die Gebietsbindung unterschiedlich behandelt. Manchmal wird direkt ein Indikator zur Gebietsbindung entwickelt, manchmal wird sie unter die Angewiesenheit auf das Wohngebiet subsummiert. Wo und in welcher Form auch immer diese Themen vorgebracht werden, sie werden als städtebaulicher Grund für eine Erhaltungssatzung vorgebracht.

Wir können nicht beurteilen, ob eine hohe Gebietsbindung der Bewohner ein städtebaurechtliches Argument für eine Erhaltungssatzung sein kann. Dagegen spricht sicherlich, dass es, wie das Bundesverwaltungsgericht[128] ausführt, „nahezu einhellige" Meinung ist, dass grundsätzlich jede Art von Wohnbevölkerung schützenswert sei. Eine besondere Gebietsbindung wäre dann irrelevant.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht aber ist eine hohe Gebietsbindung das entscheidende Argument, warum eine Verdrängung einer angestammten Bevölkerung aus ihrem Wohngebiet negativ gewertet werden kann.

---

125 Infas, Mobilität in Deutschland - Tabellarische Grundauswertung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und, S. 12, download unter: Infrastruktur http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Tabellenband_Deutschland.pdf

126 argus + S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum: Wedding, S.54 und S.57

127 Vgl. für Berlin: https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/download/Mobilitaet_dt_komplett.pdf

128 Vgl. BVerwG Urt. v. 18-06-1997 – 4 C 2/97, 15.

Eine hohe Gebietsbindung deutet darauf hin, dass die Haushalte nicht indifferent bezüglich ihres Wohnortes sind, d.h. der Haushalt würde eine Wohnung im Gebiet einer anderen Wohnung außerhalb des Gebietes selbst dann vorziehen, wenn die andere besser ausgestattet, besser gelegen und / oder billiger wäre. Das Wohnen in genau diesem Gebiet stellt also für den Haushalt einen Wert an sich dar.

Natürlich stellt aber auch das Wohnen im Gebiet für den neuzugezogenen „Verdränger" einen Wert an sich dar. Damit aber lautet die Frage, welcher der von den beiden Haushalten zugemessene Wert der Größere ist.

Um dies näher zu untersuchen, muss zunächst differenziert werden, welche Faktoren den Wunsch nach Wohnen im Gebiet beeinflussen. Unterschieden werden muss zwischen Faktoren, die für Neuzugezogene und für Alteingesessene gleich zu werten sind. Dies wäre z.B. die Lage in der Stadt. Eine zentrale Lage in der Stadt ist für Neuzugezogene als auch für Alteingesessene ein Vorteil gleichermaßen. In einem Gebiet, in dem zwar viele Menschen angeben, dort gerne zu wohnen, dies aber nur der zentralen Lage geschuldet ist, wäre der Gebietsvorteil für Alteingesessene und für Neuzugezogene identisch. Entsprechendes gilt für attraktive Stadtbilder, kulturelle Angebote im Gebiet oder andere „Hardware". Alteingesessene und Neuzugezogene profitieren jeweils in gleichem Maße von einer Wohnung im Gebiet. Diese Faktoren sind daher nicht in Ansatz zu bringen.

Anders sieht es aber mit den zwischenmenschlichen Beziehungen aus („Software"), also nachbarschaftlichen und familiären Beziehungen, Unterstützungsnetzwerken und ähnlichem. Die Vorteile aus der „Software" sind ungleich aus dem einfachen Grund, dass es Zeit braucht, die Netzwerke zu knüpfen. Der Neuzugezogene hat diese Vorteile zunächst nicht, der verdrängte Alteingesessene verliert sie oder zumindest die Vorteile der räumlichen Nähe daraus aber unmittelbar.

Hinzu kommt, dass die „Software" kein normales Gut im volkswirtschaftlichen Sinne ist, das sich durch den Konsum verbraucht. Ganz im Gegenteil wächst der Vorteil, wenn mehr Haushalte mitmachen. In der Volkswirtschaftslehre wird in diesem Falle von einem positiven externen Effekt gesprochen, d.h. das individuelle Handeln führt zu einem Vorteil für Dritte auch wenn das Motiv für das Handeln der eigene Vorteil ist. Oder anders ausgedrückt: Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. Umgekehrt gilt also auch: Wird ein Alteingesessener mit enger Gebietsbindung verdrängt, dann verliert nicht nur dieser selbst, sondern auch alle anderen Gebietsbewohner.

Als negative Folge einer Verdrängung der alteingesessenen Bevölkerung ist daher zu zeigen, dass eine schützenwerte „Software" im Gebiet existiert, die durch Verdrängung zerstört werden würde.

In den meisten Studien wird die Wohndauer im Gebiet oder in der Wohnung als Indikator für eine hohe Gebietsbindung verwendet und mehr oder minder explizit als Indikator für die Existenz einer schützenswerten „Software" verwendet.

Natürlich kann eingewendet werden, dass aus einer langen Wohndauer noch nicht auf eine Eingebundenheit in Nachbarschaftsnetzwerke o.ä. geschlossen werden kann. Dies

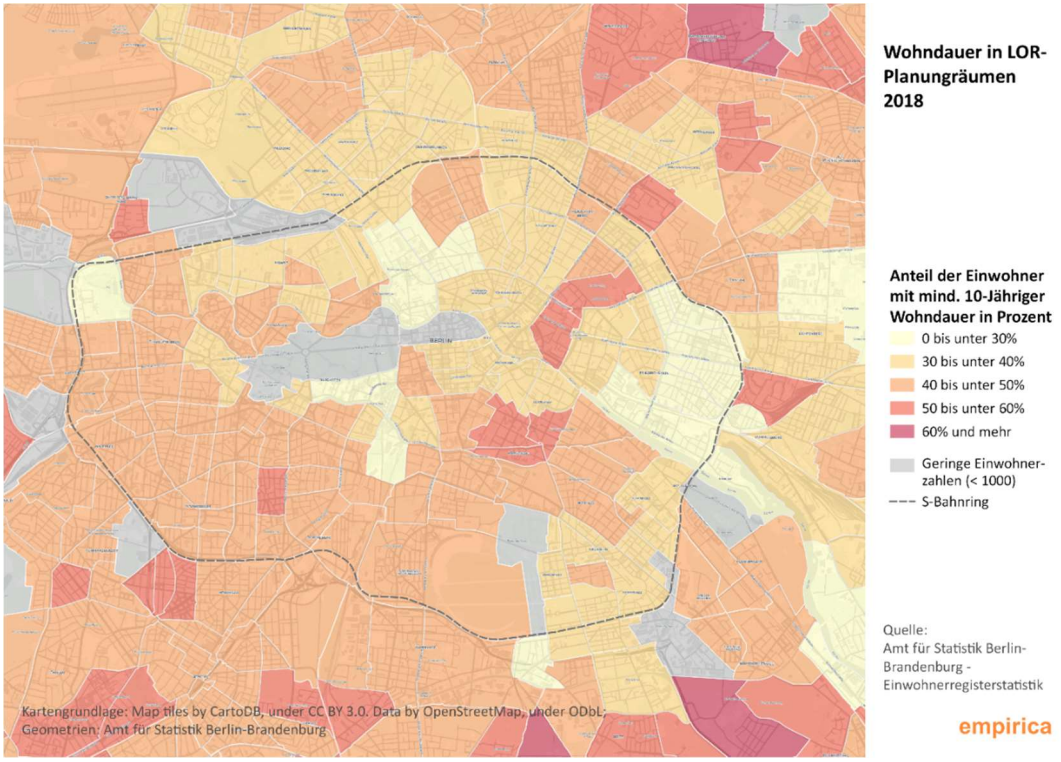
ist einerseits sicherlich richtig. Auf der anderen Seite aber scheint plausibel genug, anzunehmen, dass mit steigender Wohndauer auch die Eingebundenheit zunimmt. Insofern sieht es zunächst danach aus, dass die Wohndauer ein geeigneter Proxy für das Vorhandensein einer schützenswerten Software sein könnte.

Letztlich aber hat die Wohndauer als Proxy-Indikator eine Reihe schwerwiegender Nachteile. Diese werden deutlich, wenn – wie leider wieder in keinem Gutachten geschehen – Vergleichswerte gesucht werden, um einzuschätzen, ob die Wohndauer in einem Gebiet tatsächlich hoch oder niedrig ist.

Die Wohndauer – wenn auch nicht im Gebiet, so doch in der jeweiligen Wohnung – ist in Berlin aus amtlichen Quellen auf der Ebene der Planungsräume bekannt, vgl. Abbildung 9 für den Anteil der Einwohner mit einer Wohndauer von mindestens 10 Jahren. Besonders hohe Werte finden sich in den Außenbezirken, was eine Folge der dort höheren Selbstnutzerquoten ist. In der inneren Stadt hingegen ist die Varianz des Anteilswertes vergleichsweise gering. Er liegt praktisch immer zwischen 30 % und 50 %. Niedriger ist er in Gebieten mit viel Wohnungsneubau, woraus sich daher kein Hinweis auf eine geringe Gebietsbindung ergibt. Die geringe Varianz aber spricht gegen die Verwendung dieses Indikators als Proxy für eine hohe Gebietsbindung. Entweder ist die Gebietsbindung überall in etwa gleich hoch, was es dann nicht erlauben würde, einen städtebaulichen Grund für die Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes abzuleiten. Oder der Indikator misst nicht tatsächlich die Gebietsbindung, sondern etwas anderes. Zudem ist die Wohndauer in den letzten Jahren in allen Gebieten der Stadt Berlin angestiegen. Dies aber ist nicht Folge einer gestiegenen Gebietsbindung, sondern der gestiegenen Neuvertragsmieten, die die Fluktuation sinken lassen. Auch dieser Umstand spricht dafür, dass der Indikator „Wohndauer" nicht valide die Qualität der" Software" misst, sondern durch andere Faktoren (Selbstnutzerquote, Neubau, Anspannungsgrad Wohnungsmarkt) stärker beeinflusst wird.

Im Ergebnis ist die Wohndauer zwar ein interessanter Indikator, er reicht aber nicht aus, das Vorhandensein einer besonderen Gebietsbindung und dann erst recht nicht die Gebietsbindung aufgrund einer ausgeprägten „Software" zu belegen.

Abbildung 9: Wohndauer in Berliner Planungsräumen, 2018



Quelle: Einwohnerregisterstatistik des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Darstellung **empirica**

Ein Teil der Gutachten versucht die Existenz einer schützenswerten „Software" direkt über Fragen zur Interaktion der Haushalte untereinander zu bewerten. Beispielsweise indem gefragt wird, wie oft sich Nachbarn hier helfen, nur kurz grüßen oder keinen Kontakt haben. Für andere Gutachten wurden die Haushalte gebeten, die Qualität der Nachbarschaftsbeziehungen auf einer Skala (sehr gut … schlecht) einzuordnen. Interessant ist der Ansatz, ehrenamtliche Tätigkeiten zu erfassen.[129]

In manchen Gutachten sind allerdings die Antwortmöglichkeiten unzureichend, z.B. wenn auf die Frage „Wie beurteilen Sie die Nachbarschaft?" nur die Antwortmöglichkeiten „gefällt mir sehr gut", „gefällt mir gut" sowie „gefällt mir gar nicht" vorgegeben werden[130]. Hier fehlt zumindest eine Kategorie „gefällt mir weniger". Dadurch werden auf-

[129] GEWOS (2013), Altona-Altstadt, S. 99.

[130] argus & S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum: Wedding, S. 93.

grund der in der empirischen Sozialforschung wohlbekannten „Tendenz zur Mitte"[131] die Befragten zur Antwort „gefällt mir gut" geleitet.

In anderen Gutachten werden Antworten überraschend interpretiert, z.B. wenn die Antwortmöglichkeit „Hier haben nur wenige miteinander Kontakt, die meisten laufen aneinander vorbei." als „mittlere Wertschätzung des Wohngebietes" gewertet wird [132].

Das Hauptproblem aber ist wieder, dass in keiner Studie ein Vergleichsmaßstab[133] angegeben wird, sodass unbekannt bleibt, ob die ermittelten Werte nun hoch oder niedrig sind. Dies ist aber gerade bei Fragen zum Wohnumfeld besonders relevant, da Vergleichswerte zum Nachweis einer hohen Gebietsbindung vermutlich stets recht hoch sind. In einer Umfrage in der (gesamten) Stadt Nürnberg z.B. gaben 61 % der Befragten an, gerne in ihrer Nachbarschaft zu leben und weitere 33 % gaben „eher gerne" an. „Eher ungerne" und „ungerne" gaben hingegen zusammen nur 6 % an[134]. Diese Werte können nicht überraschen. Unzufriedene Haushalte verlassen das Gebiet, sodass nur die Zurückbleibenden eine Positivauswahl sind. Wenn sich z.B. nur etwas mehr als die Hälfte der Bewohner zufrieden mit dem Wohnstandort zeigt, so deutet dies nicht etwa auf eine hohe Zufriedenheit und ein funktionierendes Viertel hin, sondern ganz im Gegenteil auf ein dysfunktionales Wohnviertel. Im Vergleich dazu sind die in den Gutachten angegebenen Werte sogar meist überraschend niedrig, werden aber als hoch gewertet.

Nach unserer Einschätzung wird die Frage der schützenswerten Nachbarschaftsbeziehungen gemessen an der Relevanz in allen Gutachten in zu geringer Tiefe behandelt. Hier sollte versucht werden, die Analyseinstrumente und die zu nutzenden Vergleichswerte stärker zu substanziieren.

Interessante Ansätze können sich z.B. aus der Forschung zu ehrenamtlichen Tätigkeiten (Ehrenamtlich engagierte Personen als Proxy für „Software"[135]) oder zum sozialen Zusammenhalt[136] ergeben.

---

131 Vgl. Bogner, K., Landrock, U., "Antworttendenzen in standartisierten Umfragen", (Version 1.1). (GESIS SurveyGuidelines). Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.15465/gesis-sg_016 und die dort zitierte Literatur.

132 Vgl. LPG (2018), Tiergarten Süd, S. 52

133 Abgesehen von einem Vergleich verschiedener Verdachtsgebiete. Dieser ist unzulässig, da dies nur ein Vergleich unter ähnlichen Gebieten wäre.

134 Fromm, S., Rosenkranz, D, Nachbarschaftshilfe in Nürnberg, Studie der Georg Simon Ohm Hochschule Nürnberg, download unter: https://www.nuernberg.de/imperia/md/seniorenamt/dokumente/fachliche_informationen/projektnachbarschaft_frommrosenkranz_stadtrat_2018-04-07.pdf

135 Simonson, J. et al. (Hrsg.), Freiwilliges Engagement in Deutschland, Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement, DOI 10.1007/978-3-658-12644-5_10

136 Siehe z.B. Arant, R., et.al. Sozialer Zusammenhalt in Deutschland, Hrsg. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2017, download uner:

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ST-LW_Studie_Zusammenhalt_in_Deutschland_2017.pdf

3.3.7 Fazit städtebauliche Folgen

Die Verhinderung städtebaulicher Folgen der Verdrängung sind der Zweck der sozialen Erhaltungssatzungen. Da es auf andere Gründe, wie die Schützenswertigkeit einer Bevölkerungsstruktur oder eines Milieus nicht ankommt, müssen die städtebaulichen Folgen die Begründungslast tragen.

Gemessen daran werden die städtebaulichen Folgen in sämtlichen Gutachten sehr stiefmütterlich behandelt. Meist wird auf nur ein oder zwei Seiten eine Reihe von Behauptungen aufgestellt, die aber nicht substanziiert werden. Zum Teil widersprechen die befürchteten Folgen sogar direkt den Planungen oder Prognosen anderer öffentlicher Stellen. Besonders erstaunlich ist, dass in keiner einzigen Studie auf z.B. Schulentwicklungsplanungen oder andere Infrastrukturplanungen eingegangen wird.

Ansonsten gelten wieder die bei den anderen Prüfkriterien gemachten Anmerkungen, insbesondere bezüglich des weitgehenden Fehlens von Vergleichswerten.

4. Fazit

Zur Ausweisung einer sozialen Erhaltungssatzung ist der Nachweis zu führen, dass eine Änderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu städtebaulichen Nachteilen führen wird.

Die vorliegenden Gutachten gehen hier überwiegend einheitlich und zielführend vor und prüfen vier aufeinander aufbauende Kriterien. Diese sind:

1. Vorhandensein eines baulichen Aufwertungspotentials
2. Vorhandensein eines Aufwertungsdrucks
3. Verdrängung der bisherigen Wohnbevölkerung mit der Folge einer Änderung der Bevölkerungsstruktur
4. Negative städtebauliche Folgen der Änderung der Bevölkerungsstruktur.

Die Gutachten befürworten in aller Regel die Ausweisung eines sozialen Erhaltungsgebietes. In 37 der 51 Gutachten wird eine Empfehlung für das gesamte Untersuchungsgebiet ausgesprochen, in weiteren 11 wurde die Empfehlung für einen Teilbereich des untersuchten Gebietes ausgesprochen. Nur drei der vorliegenden Gutachten aus den Jahren 2007[137], 2011[138], 2015[139] empfehlen, das Untersuchungsgebiet nicht oder nicht mehr als soziales Erhaltungsgebiet auszuweisen. Eines davon wurde aber zwischenzeitlich auf Basis eines neuen Gutachtens dennoch ausgewiesen.

[137] Vgl. TOPOS (2007), Huttenkiez.

[138] Vgl. TOPOS (2011), Weitlingstraße.

[139] Vgl. LPG (2016), Oranienburger Vorstadt.

Die hohe Befürwortungsquote überrascht. Dies gilt insbesondere für Berlin, da hier die sozialen Erhaltungsgebiete zwischenzeitlich weite Teile der inneren Stadt abdecken, vgl. Abbildung 1. Damit müssten sich weite Teile der inneren Stadt Berlins in einem Aufwertungs- und Verdrängungsprozess befinden und städtebauliche Nachteile fast flächendeckend entstehen.

Kernstück aller Gutachten ist eine schriftliche Bevölkerungsbefragung. In Berlin mussten die Befragten stets die Fragebögen selbständig ausfüllen, in Hamburg wurde ihnen bei der Beantwortung durch Interviewer assistiert. Der Hamburger Vorgehensweise ist sicherlich der Vorzug zu geben, auch da damit Haushalten mit Defiziten in der deutschen Sprache die Beantwortung erleichtert wird.

Die Repräsentativität der Befragung wird zwar in keinem Gutachten umfassend belegt und bei einigen sind deutliche Abweichungen zwischen den Fragebögen-Rückläufen und der Grundgesamtheit ersichtlich. Unverständlicherweise wird nur in sieben Gutachten versucht, diese Abweichungen durch geeignete Gewichtung der Rückläufe auszugleichen. Da davon auszugehen ist, dass die Autoren sich den berufsständigen Standards verpflichtet fühlen – hier insbesondere dem Verzicht auf Teilnahme bei Versammlungen von Bürgerinitiativen oder anderen Veranstaltungen mit einem nicht-repräsentativen Teilnehmerkreis – dürften sich Mängel in der Repräsentativität aber vermutlich nicht in völlig anderen Ergebnissen niederschlagen.

Die Fragebögen enthalten, von wenigen Ausnahmen abgesehen, geschlossene Fragen. Diese können meist auch von den Befragten beantwortet werden und sind daher in aller Regel auch hinreichend reliable.

Nicht reliable sind die Antworten allerdings bei Fragen zum technischen Ausstattungsstandard der Gebäude und zu baulichen Maßnahmen an den Gebäuden. Es kann z.B. nicht davon ausgegangen werden, dass die Bewohner den Heizkesseltyp im Gebäude korrekt angeben können, oder beurteilen können, ob die meist nicht sichtbaren Steigleitungen isoliert sind. Ebenso wenig reliable sind Antworten zu Baumaßnahmen am Gebäude. Zwar dürften die Bewohner meistens korrekt angeben können, an welchem Bauteil Baumaßnahmen stattfanden, aber ob es sich dabei um Instandhaltung oder um Aufwertungsmaßnahmen handelte, können sie meist nicht wissen. Auch die Eingriffstiefe lässt sich mit den einfachen Fragen zu Baumaßnahmen nicht beurteilen. Da diese Themenfelder aber essentiell zur Beurteilung des Aufwertungspotentials und des Aufwertungsdrucks sind, ist dringend zu empfehlen, die Investitionen in den Wohnungsbestand bei den Gebäudeeigentümern zu erheben. Die Bewohner können diese Fragen nicht reliable beantworten. Schwächen in der Reliabilität finden sich u. A. auch bei Fragen zur Infrastrukturnutzung und –bedeutung.

Größere Probleme als die Repräsentativität und die Reliabilität der Befragung bereitet allerdings die Validität der verwendeten Indikatoren.

In kaum einem Fall wird der Zusammenhang zwischen dem gewählten Indikator und den Kriterien (Aufwertungspotential, Aufwertungsdruck, Verdrängung, städtebauliche Folgen) belegt, sondern meist nur sehr kurz behauptet. In einigen Fällen wird der jeweilige Zusammenhang zum Kriterium sogar nicht einmal explizit vermerkt und erst vom Ergebnis her erschließt sich der scheinbar angenommene Zusammenhang. Die geringe Ausei-

nandersetzungstiefe mit den Zusammenhängen führte dazu, dass der angenommene Zusammenhang in der Literatur sogar genau gegensätzlich beschrieben wird.

Vor allem aber werden die berechneten Indikatoren meist nicht eingeordnet. Abgesehen von wenigen Ausnahmen werden keine Vergleichszahlen herangezogen. Damit aber bleibt unklar, ob die berechneten Indikatorwerte hoch oder niedrig sind. Wenn z.B. 70 % der Befragten antworten würden, dass sie die Einkaufsinfrastruktur im Gebiet nutzen, so wäre dies vermutlich ein niedriger Wert, der gerade nicht auf eine hohe Gebietsbindung hindeutet. Auch wenn 80 % angeben würden, den ÖPNV-Anschluss (zumindest ab und zu einmal) im Gebiet zu nutzen, so ist dies für innerstädtische Quartiere sicherlich kein ungewöhnlich hoher Wert, aus dem eine besondere Angewiesenheit der Bevölkerung auf die öffentliche Infrastruktur abgeleitet werden kann.

Besonders unzureichend ist der weitgehende Verzicht auf Vergleichszahlen bei „harten" Indikatoren wie z.B. Einkommen, Bildungsabschlüsse oder Erwerbsbeteiligung. Wenn berlinweit die Zahl der Arbeitslosen nach SGB II zwischen 2009 und 2019 um 42 % sinkt, dann kann ein entsprechender Rückgang in einem Gebiet nicht als Indiz für eine Verdrängung verwendet werden. Auch ein Anstieg der (Neuvertrags-)Mieten in einem Gebiet ist noch kein Indiz für eine Aufwertung, sondern zunächst nur ein Indiz für eine Wohnungsknappheit – die aber in der ganzen Stadt vorliegt.

Wenn Vergleichszahlen angegeben werden, so sind diese häufig ungeeignet. Häufig werden z.B. die jüngst zugezogenen Haushalte mit den schon länger im Gebiet wohnenden Haushalte anhand einiger sozioökonomischer Merkmale verglichen. Dass aber Haushalte, die bereits vor 20 oder mehr Jahren zugezogen sind, im Mittel älter und häufiger Rentner sind, ein niedrigeres Einkommen und weniger Kinder haben, ist nicht weiter bemerkenswert. Wer vor 20 Jahren mit seinen Kindern eine Familienwohnung angemietet hat, wohnt heute in der Regel nicht mehr mit seinen Kindern zusammen und dürfte zumindest näher am Renteneintrittsalter sein, als die neu zugezogenen Familien, die nun mal per Definition jünger sind. Das umziehende Haushalte ein höheres Einkommen haben, als nicht-umziehende Haushalte, ist naheliegend und seit langem bekannt. Daher können diese Indikatoren nicht valide eine Änderung der Bevölkerungsstruktur anzeigen.

Der weitegehende Verzicht auf Vergleichszahlen führt auch dazu, dass die Ergebnisse kaum auf Plausibilität untersucht werden. Die Folge sind manchmal direkte Widersprüche zwischen den Aussagen der Gutachten und anderen Untersuchungen, Planungen und Vorgehen der öffentlichen Hand. Oder völlig unplausible Größenordnungen einzelner Indikatoren werden ungeprüft vorgestellt. So steht ein Verdrängungsgefährdung von 50 % der Bevölkerung in völligem Widerspruch zur Literatur, realistisch ist eher eine Verdrängungsrate von 1 % bis 2 % pro Jahr.

In keinem einzigen Gutachten findet sich ein Zeitbezug in der Analyse. So bleibt in allen Studien völlig unklar, in welchem Zeitrahmen mit Veränderungen zu rechnen ist, z.B. ob mit einer relevanten Aufwertung der Wohnungen mit Aufwertungspotential innerhalb der nächsten 2 oder der nächsten 20 Jahren zu rechnen ist. Dies aber wäre eine wesentliche Information zur Abwägung der Verhältnismäßigkeit der Ausweisung als soziales Erhaltungsgebiet.

Überraschend ist auch die Vielzahl der in jedem Gutachten verwendeten Indikatoren. Es drängt sich der Verdacht auf, dass eine hohe Zahl an Indikatoren als ein Wert an sich angesehen wird. Aber die Verwendung von mehreren Indikatoren wäre nur sinnvoll, wenn damit verschiedene Dimensionen eines Zusammenhangs erfasst werden würden. Tatsächlich aber werden häufig verschiedene, aber sehr ähnliche Indikatoren zu ein und derselben Dimension gleichzeitig verwandt und damit das letztlich gleiche Argument mehrfach bemüht.

Die Vielzahl der Indikatoren erfordert schließlich auch eine geeignete Aggregation der Indikatoren zu einem Metaindikator für jedes Kriterium. In vielen Studien wird eine solche Aggregation aber einfach nicht durchgeführt. Vielmehr wird häufig das Fazit einfach aus einer Wiederholung der Indikatoren, die besonders markant zu sein scheinen, abgeleitet. Eine Abwägung mit unklaren oder gegenläufigen Indikatoren findet so nicht statt. Dies ist unzureichend.

In den Studien, die eine formale Aggregation der Subindikatoren vornehmen, erschöpft sich dies immer in einer einfachen Mittelwertbildung. Dies ist ebenfalls unzulässig, da damit allen Indikatoren das gleiche Gewicht eingeräumt wird. Manchmal wird implizit zwar eine Gewichtung eingeführt – indem mehrere sehr ähnlich gelagerte Indikatoren zu ein und derselben Dimension verwendet werden – aber die Gewichtung wird nicht begründet.

Im Ergebnis mangelt es den meisten vorliegenden Gutachten an einer hinreichend tiefen Auseinandersetzung mit den üblichen Schwierigkeiten, die bei einer Beschreibung gesellschaftlicher Veränderungen auftreten. Die Schlussfolgerungen praktisch aller Gutachten lesen sich wie die Beschreibung einer geradezu lehrbuchhaften Gentrifizierung. Die Erfahrung aber lehrt, dass in der gesellschaftlichen Realität glasklare, völlig unzweideutige Entwicklungen nur sehr selten stattfinden. Meist aber ist die Realität grau.

Das insgesamt meist schwache methodische Niveau ist bedauerlich und wird der Bedeutung der Folgen von Verdrängung nicht gerecht. Die Erhaltung gewachsener Einwohnerstrukturen mit ihren Nachbarschaftskontakten und Unterstützungsnetzwerken ist – zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht – ein sehr hohes Gut.

Die geringe Analysetiefe ist auch insofern erstaunlich, als in den letzten Jahren und Jahrzehnten Dutzende, wenn nicht sogar eine dreistellige Zahl an Gutachten mit gleicher Fragestellung verfasst wurde. Ein wissenschaftlicher Austausch der Gutachter, ein Streiten um die bessere Methodik, lässt sich nicht ansatzweise erkennen. Es ist den Verordnungsgebern daher dringend anzuraten, den wissenschaftlichen Disput über die geeignete Methodik zum Nachweis negativer städtebaulicher Folgen durch eine Änderung der Bevölkerungszusammensetzung zu befördern. Diese Studie hofft, dazu einen Beitrag geleistet zu haben.

5. Anhang

5.1 Verzeichnis der ausgewerteten Gutachten

ARGE (2011), Osterkichenviertel

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2011a): Soziale Erhaltungsverordnung im Gebiet Osterkirchenviertel. Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, erstellt durch ARGE Kirchoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

ARGE (2011), St. Pauli

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2011b): Soziale Erhaltungsverordnung für St. Pauli. Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, erstellt durch ARGE Kirchoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

ARGE (2011), Sternschanze

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2011c): Soziale Erhaltungsverordnung für das Gebiet Sternschanze. Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, erstellt durch ARGE Kirchhoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

ARGE (2013), Südliche Neustadt

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2013): Soziale Erhaltungsverordnung in der Südlichen Neustadt und Umwandlungsverordnung in der Südlichen Neustadt, in St. Georg und St. Pauli. Evaluation und Aktualisierung der Datengrundlage, erstellt durch ARGE Kirchhoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

ARGE (2016), Nördliche Neustadt

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2016): Soziale Erhaltungsverordnung im Gebiet Nördliche Neustadt / Venusberg. Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, erstellt durch ARGE Kirchhoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

ARGE (2019), Altona-Nord

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2019a): Repräsentativuntersuchung Soziale Erhaltungsverordnung im Hamburger Stadtteil Altona-Nord. Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, erstellt durch ARGE Kirchhoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

ARGE (2019), Eilbek

KIRCHHOFF, JUTTA & JACOBS, BERND (2019b): Repräsentativuntersuchung Soziale Erhaltungsverordnung Eilbek. Gutachten zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 im Hamburger Stadtteil Eilbek (Bezirk Wandsbek), erstellt durch ARGE Kirchhoff Jacobs, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

argus + S.T.E.R.N. (2018), Stadtraum: Wedding

GREVE, BERND ET AL. (2018): Vertiefende Untersuchungen zur Vorbereitung sozialer Erhaltungsverordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in den „Beobachtungsgebieten“ des Stadtraums Wedding im Bezirk Mitte von Berlin, erstellt durch argus GmbH & S.T.E.R.N. Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH, im Auftrag des Bezirksamt Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Soziales und Gesundheit. Stadtentwicklungsamt - FB Stadtplanung.

asum (2013), Tempelhof - Schöneberg (Grobscreening)

BOUALI, KERIMA ET AL. (2013): Untersuchung des Bezirks Tempelhof-Schöneberg auf Gebiete, die ein hinreichendes Potenzial für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung bieten, erstellt durch asum GmbH, im Auftrag des Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg, Abteilung Gesundheit, Soziales, Stadtentwicklung – Stadtentwicklungsamt.

asum (2013), Petersburger Straße

JÄKEL, REGINA; SCHULZE, MAREN; SCHLEGEL, THERESA (2013): Endbericht Petersburger Straße 2013. Überprüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch asum GmbH, im Auftrag des Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

asum (2015), Boxhagener Platz

JÄKEL, REGINA ET AL. (2015): Abschlussbericht Boxhagener Platz 2015. Überprüfung der Voraussetzungen für den Fortbestand der Erhaltungsverordnung nach § 172 BauGB, erstellt durch asum GmbH, im Auftrag des Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin.

asum (2016), Weberwiese

JÄKEL, REGINA ET AL. (2016): Abschlussbericht Weberwiese 2015. Überprüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch asum GmbH, im Auftrag des Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

asum (2016), Hornstraße

SCHULZE, MAREN ET AL. (2016): Hornstraße 2015. Überprüfung der Voraussetzungen für den Fortbestand der sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 BauGB sowie der Erweiterung des Gebiets um den statistischen Block 205 „Riehmers Hofgarten“, erstellt durch asum GmbH, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin.

asum & TOPOS (2017), Bergmannstraße-Nord

HARTH, ANNETE ET AL. (2017a): Sozialstudie Bergmannstraße-Nord 2016. Überprüfung der Voraussetzungen für den Fortbestand der sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch asum GmbH & TOPOS, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin.

asum & TOPOS (2017), Kaskelstraße

HARTH, ANNETE ET AL. (2017b): Sozialstudie Graefestraße 2016. Überprüfung der Voraussetzungen für den Fortbestand der sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch asum GmbH & TOPOS, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin.

asum & TOPOS (2017), Luisenstadt

HARTH, ANNETE ET AL. (2017c): Sozialstudie Luisenstadt 2016. Überprüfung der Voraussetzungen für den Fortbestand der sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch asum GmbH & TOPOS, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin.

asum & TOPOS (2019), Stralauer Kiez

GUDE, SIGMAR & ROHDE, MARTIN (2019): Sozialstudie Stralauer Kiez 2019. Überprüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch asum GmbH & TOPOS, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin.

F+B (2011), St. Georg

F+B FORSCHUNG UND BERATUNG FÜR WOHNEN, IMMOBILIEN UND UMWELT GMBH (2011): Soziale Erhaltungsverordnung und Umwandlungsverordnung St. Georg. Repräsentativerhebung für ein Teilgebiet St. Georgs zur Überprüfung der Anwendungsgrundlagen einer Sozialen Erhaltungsverordnung, erstellt durch F+B GmbH, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

GEWOS (2013), Altona-Altstadt

GEWOS INSTITUT FÜR STADT-, REGIONAL UND WOHNFORSCHUNG GMBH (2013): Altona-Altstadt Vorbereitung einer Sozialen Erhaltungsverordnung, erstellt durch GEWOS GmbH, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

INPOLIS (2016), Stadtraum: Wedding

HOLM, ANDREJ & KÖPER, PAUL (2016): Vertiefende Untersuchung für den Erlass einer Sozialen Erhaltungssatzung im Bezirk Mitte von Berlin. Stadtraum: Wedding, erstellt durch INPOLIS UCE GmbH in Kooperation mit der Humboldt Universität zu Berlin - Institut für Sozialwissenschaften, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2015), Mitte (Grobscreening)

BAREIß, JANA ET AL. (2015): Ermittlung von potenziellen Gebieten für den Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB im Bezirk Mitte von Berlin (Grobscreening), erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2015), Reuterplatz

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2015a): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Reuterplatz, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamt Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2015), Schillerpromenade

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2015b): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Schillerpromenade, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2016), Flughafenstraße / DonaustraßeDRESCHER, SÖREN ET AL. (2016a): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Flughafenstraße / Donaustraße, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2016), Körnerpark / Rollberg
DRESCHER, SÖREN ET AL. (2016b): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Rollberg / Körnerpark, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2016), Rixdorf
DRESCHER, SÖREN ET AL. (2016c): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Rixdorf erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2016), Oranienburger Vorstadt
DRESCHER, SÖREN ET AL. (2016d): Vertiefende Nachuntersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen des Erhaltungsgebietes Oranienburger Vorstadt im Bezirk Mitte von Berlin, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Wirtschaft, Bauen und Ordnung, Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung.

LPG (2017), Hertzbergplatz / Treptower Straße
DRESCHER, SÖREN; SCHRÖDER, ROLAND; WEBER, ANTONIA (2017a): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Hertzbergplatz / Treptower Straße, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2017), Silbersteinstraße / Glasower Straße
DRESCHER, SÖREN; SCHRÖDER, ROLAND; WEBER, ANTONIA (2017b): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Silbersteinstraße/Glasower Straße, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamt Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2018), Mitte

DRESCHER, SÖREN; SCHRÖDER, ROLAND; WEBER, ANTONIA (2018a): Voruntersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Mitte im Bezirk Mitte von Berlin, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Wirtschaft, Bauen und Ordnung, Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung.

LPG (2018), Thomasiusstraße

DRESCHER, SÖREN; SCHRÖDER, ROLAND; WEBER, ANTONIA (2018b): Vertiefende Untersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Thomasiusstraße im Bezirk Mitte von Berlin, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Wirtschaft, Bauen und Ordnung, Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung.

LPG (2018), Tempelhof

DRESCHER, SÖREN; SCHRÖDER, ROLAND; WEBER, ANTONIA (2018c): Voruntersuchung zur Prüfung der Notwenigkeit einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Tempelhof, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2018), Tiergarten - Süd

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2018a): Vertiefende Untersuchung zur Prüfung des Einsatzes einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Tiergarten-Süd im Bezirk Mitte von Berlin, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Wirtschaft, Bauen und Ordnung, Stadtentwicklungsamt, Stadtplanung

LPG (2018), Chamissoplatz

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2018b): Untersuchungsgebiet Chamissoplatz. Überprüfung der Voraussetzung für den Fortbestand der Erhaltungsverordnung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin. Abteilung für Bauen, Planen und Facility Management. Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2018), Kreuzberg-Nord

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2018c): Überprüfung der Voraussetzung für den Erlass von Erhaltungsverordnungen nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für den Prognoseraum Kreuzberg-Nord, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Abteilung für Bauen, Planen und Facility Management. Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2018), Neukölln (Grobscreening)

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2018d): Ermittlung von potenziellen Anwendungsgebieten für das Soziale Erhaltungsrecht gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB oder anderer städtebaulicher Regelungsinstrumente zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Bezirk Neukölln (Grobscreening), erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Neukölln, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2018), Grazer Platz

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2018e): Voruntersuchung zur Prüfung der Notwendigkeit einer Verordnung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzverordnung“) gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Quartier Grazer Platz, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2020), Charlottenburg-Wilmersdorf (Grobscreening)

DRESCHER, SÖREN ET AL. (2020): Untersuchung zur Ermittlung von möglichen Verdachtsgebieten im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf, die Voraussetzungen für den Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB aufweisen (Grobscreening), erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, Abteilung Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt, Fachbereich Stadtplanung.

LPG (2020), Klausnerplatz / Sophie-Charlotte-Platz

KÖCKER ET. AL (2020): Vertiefende Untersuchung zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer Verordnung zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für das Gebiet Klausnerplatz / Sophie-Charlotte-Platz, erstellt durch LPG mbH, im Auftrag des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf, Abteilung Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt, Fachbereich Stadtplanung.

S.T.E.R.N. + argus (2013), Pankow-Prenzlauer Berg

LOCHNER, HEINZ ET AL. (2013): Weiterentwicklung der Erhaltungsgebietskulisse gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB im Bezirk Pankow, Ortsteil Prenzlauer Berg. Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen, erstellt durch S.T.E.R.N. Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH in Zusammenarbeit mit argus GmbH & Gassner, Groth, Siederer & Coll., im Auftrag des Bezirksamts Pankow von Berlin Abt. Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsamt / Fachbereich Stadterneuerung.

S.T.E.R.N. & argus (2017), Pankow Falk / Arnim / Humann / Ostsee

LOCHNER, HEINZ ET AL. (2017a): Nacherhebung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen vier bestehender Sozialer Erhaltungsverordnungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB im Bezirk Pankow von Berlin. Falkplatz, Arnimplatz, Humannplatz, Ostseestraße / Grellstraße, erstellt durch S.T.E.R.N. Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH & argus GmbH, im Auftrag des Bezirksamts Pankow von Berlin, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadterneuerung.

S.T.E.R.N. & argus (2017), Pankow Süd / Kompo / Lang / Danziger

LOCHNER, HEINZ ET AL. (2017b): Grundlagenuntersuchungen zur Prüfung der Voraussetzungen für den Erlass Sozialer Erhaltungsverordnungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB für fünf Verdachtsgebiete im Bezirk Pankow von Berlin. Pankow-Süd /Komponistenviertel / Langhansstraße / Danziger Straße Mitte / Danziger Straße Ost, erstellt durch S.T.E.R.N. Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH & argus GmbH, im Auftrag des Bezirksamts Pankow von Berlin, Stadtentwicklungsamt, Fachbereich Stadterneuerung.

TOPOS (2007), Huttenkiez

GUDE, SIGMAR (2007): Sozialstruktur und Mietentwicklung im Erhaltungsgebiet Huttenkiez, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Abteilung für Stadtentwicklung und Bauen, Amt für Stadtplanung und Vermessung.

TOPOS (2008), Oranienburger Vorstadt

GUDE, SIGMAR & SCHWARZ, MICHAEL (2008): Sozialstruktur und Mietentwicklung im Erhaltungsgebiet Oranienburger Vorstadt, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin, Abteilung Stadtentwicklung, Fachbereich Planen.

TOPOS (2010), Pankow

GUDE, SIGMAR & SCHWARZ, MICHAEL (2010): Sozialstruktur und Mietentwicklung in den Milieuschutzgebieten im Bezirk Pankow von Berlin 2010, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Pankow von Berlin, Abteilung Kultur, Wirtschaft und Stadtentwicklung, Amt für Planen und Genehmigen, Sanierung, Milieuschutz.

TOPOS (2011), Weiltingkiez

GUDE, SIGMAR & SCHWARZ, MICHAEL (2011): Sozialstruktur und Mietentwicklung im Lichtenberger Weitlingkiez 2011, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Lichtenberg von Berlin, Abteilung Stadtentwicklung, Amt für Planen und Vermessen, Fachbereich Stadtplanung – Stadterneuerung.

TOPOS (2011), Kaskelstraße

GUDE, SIGMAR; SCHWARZ, MICHAEL; HUHS, REINER (2011): Sozialstruktur und Mietentwicklung im ehemaligen Lichtenberger Sanierungsgebiet Kaskelstraße 2011, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Lichtenberg von Berlin, Abteilung Stadtentwicklung, Amt für Planen und Vermessen, Fachbereich Stadtplanung – Stadterneuerung.

TOPOS (2013), Gräfestraße

GUDE, SIGMAR; SCHWARZ, MICHAEL; VON SCHÖNFELD, KIM CARLOTTA (2013a): Sozialstruktur und Mietentwicklung im Erhaltungsgebiet Gräfestraße 2012, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Abteilung für Stadtentwicklung, Personal und Gleichstellung, Amt für Stadtplanung / Team Milieuschutz

TOPOS (2013), Luisenstadt

GUDE, SIGMAR; SCHWARZ, MICHAEL; VON SCHÖNFELD, KIM CARLOTTA (2013b): Sozialstruktur und Mietentwicklung im Erhaltungsgebiet Luisenstadt (SO36) 2012, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Abteilung für Stadtentwicklung, Personal und Gleichstellung, Amt für Stadtplanung, Vermessung und Bauaufsicht, Sachgebiet Milieuschutz.

TOPOS (2014), Barbarossaplatz/Bayerischer Platz

GUDE, SIGMAR & THAL, TOM (2014a): Untersuchung zur Begründung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Barbarossaplatz/Bayerischer Platz, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Abteilung für Gesundheit, Soziales, Stadtentwicklung, Fachbereich Stadtentwicklungsamt

TOPOS (2014), Großgörschenstraße / Kaiser-Wilhelm-Platz

GUDE, SIGMAR & THAL, TOM (2014b): Untersuchung zur Begründung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Großgörschenstraße / Kaiser-Wilhelm-Platz, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamta Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Abteilung für Gesundheit, Soziales, Stadtentwicklung, Fachbereich Stadtentwicklungsamt.

TOPOS (2016), Kaskelstraße

GUDE, SIGMAR & THAL, TOM (2016): Untersuchung zur Begründung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Kaskelstraße, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Lichtenberg von Berlin, Abteilung für Stadtentwicklung, Fachbereich Stadtplanung.

TOPOS (2017), Schöneberger Norden

GUDE, SIGMAR & THAL, TOM (2017): Untersuchung zur Begründung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Schöneberger Norden, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Abteilung für Gesundheit, Soziales, Stadtentwicklung, Fachbereich Stadtentwicklungsamt.

TOPOS (2017), Schöneberger Süden

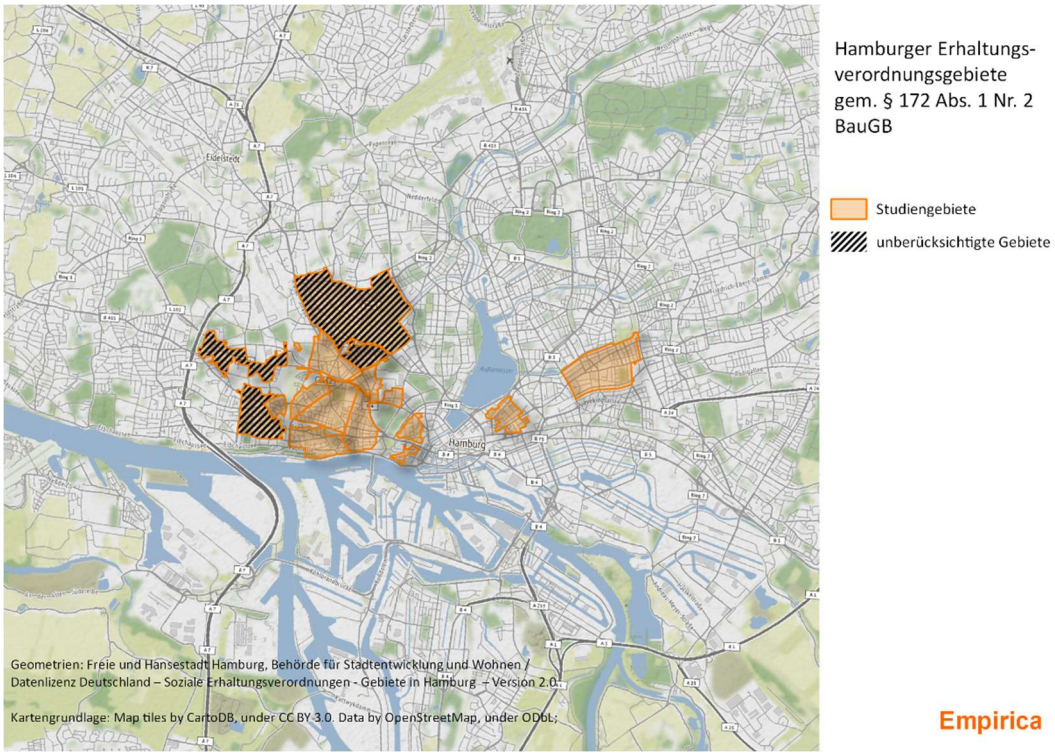
GUDE, SIGMAR & THAL, TOM (2017): Untersuchung zur Begründung einer sozialen Erhaltungsverordnung für das Gebiet Schöneberger Süden, erstellt durch TOPOS Stadtforschung, im Auftrag des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Abteilung für Gesundheit, Soziales, Stadtentwicklung, Fachbereich Stadtentwicklungsamt.

UmbauStadt/die Raumplaner (2016), Moabit

EMGE, RICO ET AL. (2016): Vertiefende Untersuchungen für den Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung in Berlin-Moabit, erstellt durch UmbauStadt GbR & die Raumplaner, in Zusammenarbeit mit INFO GmbH, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin.

5.2 Erhaltungsgebiete in Hamburg

Abbildung 10: Erhaltungsgebiete in Hamburg



Quelle: eigene Darstellung