



WIRKUNGSANALYSE

Soziale Erhaltungsverordnungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB

im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin

*basierend auf aktuellen Daten der drei Kreuzberger Erhaltungsgebiete
Bergmannstraße Nord, Graefestraße und Luisenstadt*



Im Auftrag des
Bezirksamtes Friedrichshain – Kreuzberg
Abteilung für Planen, Bauen, Umwelt und Immobilien
Stadtentwicklungsamt

Verfasser*innen

Dr. Regina Jäkel

Vorarbeiten von

Sigmar Gude (TOPOS)

Dr. Annette Harth

Gesine Schmidtke

Madeleine Schöffler

Berlin, Mai 2017

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Anlass und Zielstellung.....	5
2.	Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen.....	5
2.1	Grenzen der Einflussnahme auf Strukturentwicklungen bei Mieterhöhungen nach § 558 BGB.....	6
2.2	Grenzen der Einflussnahme auf Strukturentwicklungen bei Fluktuation und Neuvermietung.....	8
2.3	Grenzen der Einflussnahme auf Strukturentwicklungen bei Schaffung allgemein üblicher, zeitgemässer Wohnstandards.....	9
3.	Wirkungen.....	10
3.1	Baulich – städtebauliche Struktureffekte.....	11
3.1.1	Erhalt des gebietstypischen Wohnungsangebots.....	11
3.1.2	Begrenzung von Aufwertungsmassnahmen.....	12
3.1.3	Dämpfung des Mietpreisniveaus.....	17
3.2	Soziodemografische Struktureffekte.....	19
3.2.1	Bevölkerungs- und Wohnungsstrukturen.....	19
3.2.2	Massnahmebetroffenheit und Mietbelastung.....	23
3.2.3	Massnahmebetroffenheit und strukturelle Unterschiede der Bewohner*innen.....	25
3.3	Umwandlung in Einzeleigentum.....	30
3.3.1	Umwandlung und Wohnungsstrukturen.....	30
3.3.2	Umwandlung und Bevölkerungsstrukturen.....	34
4.	Zusammenfassende Bewertung.....	35

1. ANLASS UND ZIELSTELLUNG

Ziel einer Sozialen Erhaltungsverordnung ist es, die Zusammensetzung der Bevölkerung eines Gebiets aus städtebaulichen Gründen zu bewahren und strukturell selektierende Verdrängungstendenzen einzudämmen. Im Mittelpunkt steht ein städtebaulich begründeter Strukturschutz der Wohnbevölkerung in den betreffenden Gebieten, um negative städtebauliche Auswirkungen auf die Gesamtstadt mit entsprechenden Folgekosten zu verhindern.

Mit der Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB werden bei Bewohner*innen dieser Gebiete Erwartungen dahingehend geweckt, dass die öffentliche Hand Einfluss auf Mieterhöhungsmöglichkeiten durch Modernisierungs- und Umwandlungsaktivitäten von Eigentümern nehmen kann. Zugleich treten in vielen dieser Gebiete mittelfristig dennoch Gentrifizierungstendenzen auf. Gerade in Großstädten wie Berlin steigen die Mieten seit Jahren stark an. Die Folge: Menschen mit geringeren Einkommen können sich eine Wohnung in einer gefragten Wohngegend, insbesondere auch in Erhaltungsgebieten der Innenstadt nicht leisten und alteingesessene Mieter werden verdrängt. Diese gegenläufigen Entwicklungen sind häufig Anlass, die Wirksamkeit des erhaltungsrechtlichen Instruments und seiner Anwendung in Frage zu stellen.

Im gesamten Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg gibt es aktuell acht soziale Erhaltungsgebiete nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 bzw. Nr. 1 und 2 des Baugesetzbuches. Fünf davon liegen im Ortsteil Kreuzberg. Für zwei weitere Gebiete in diesem Ortsteil gibt es Aufstellungsbeschlüsse. Drei der Kreuzberger Erhaltungsgebiete wurden aktuell auf den Fortbestand der Verordnung hin untersucht. Für eine Einschätzung der Wirksamkeit des Instruments liegen demnach zeitnahe Datengrundlagen vor.

Sofern nicht gesondert ausgewiesen, sind alle nachfolgenden Aussagen auf die drei aktuell untersuchten Erhaltungsgebiete nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 des Ortsteils Kreuzberg von Berlin bezogen - Bergmannstraße Nord, Graefestraße und Luisenstadt. Empirische Befunde beruhen sowohl auf den Befragungen der Haushalte in den Gebieten als auch auf gesonderten Auswertungen des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg, Stadtplanungsamt Bereich Milieuschutz.

2. WIRKUNGSMÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

Veränderungen einer Bevölkerungsstruktur mit Gentrifizierungstendenzen sind auf eine komplexe Gemengelage wohnungswirtschaftlicher, mietrechtlicher und städtebaulicher Entwicklungen zurückzuführen. Sie treffen auf soziostrukturell unterschiedliche Bedingungen wie auch individuelle Lebensstile, Wohnbedürfnisse und Wertvorstellungen der jeweiligen Bevölkerung. Nur ein Teil dieser Rahmenbedingungen ist mittels der gesetzlichen Grundlagen des sozialen Erhaltungsrechts nach § 172 BauGB überhaupt steuerbar.

Mit dem Erhaltungsrecht kann nicht auf die Mietentwicklung im Allgemeinen Einfluss genommen werden. Die Möglichkeiten beschränken sich nur mittelbar auf Mietsteigerungen aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen. Grundsätzlich sind Eingriffe der öffentlichen Hand mit Genehmigung bzw. Versagung von Maßnahmen nur dann möglich, wenn Eigentümer die Absicht realisieren wollen, bauliche Veränderungen an ihrem Eigentum vorzunehmen.

Damit sind den bezirklichen Steuerungsmöglichkeiten zur Dämpfung von Mietsteigerungen und den damit verbundenen sozialen Verdrängungsprozessen in den stark nachgefragten innerstädtischen Wohnquartieren Grenzen gesetzt.

Nicht über Erhaltungsverordnungen beeinflussbar sind vor allem

- reguläre Mieterhöhungsmöglichkeiten gemäß § 558 BGB ohne Modernisierungsgeschehen,
- Fluktuationsprozesse sowie damit zusammenhängende Neuvermietungen bei Wohnungswechseln mit steigenden Mieten,
- gesetzlich auch in Erhaltungsgebieten gemäß § 172 Abs. 4 zwingend zu genehmigende Modernisierungsmaßnahmen, die den allgemein üblichen Standard nicht überschreiten, bauordnungsrechtliche Mindestanforderungen oder energetische Anforderungen der EnEV¹ erfüllen.

2.1 GRENZEN DER EINFLUSSNAHME AUF STRUKTURENTWICKLUNGEN BEI MIETERHÖHUNGEN NACH § 558 BGB

Im Mietniveau bündeln sich Wirkungen von unterschiedlichen, gesetzlich zulässigen Erhöhungsmöglichkeiten:

- Mieterhöhungen im Bestand nach § 558 BGB,
- Mieterhöhungen infolge von Modernisierungen nach § 559 BGB sowie
- Neuvermietungsanschläge bei Mieterwechseln infolge mehr oder weniger stark ausgeprägter Fluktuationsprozesse.

Unabhängig davon, welche dieser Erhöhungsmöglichkeiten realisiert wurden, zeigt sich in allen drei Gebieten, dass eine lange Wohndauer im Allgemeinen deutlich dämpfenden Einfluss auf die Mietentwicklung hat. Eine weniger dynamische Fluktuation beeinflusst damit auch das Mietniveau eines Gebiets insgesamt. So zahlen Bewohner*innen, die 10 Jahre und länger in den Wohnungen leben, im Durchschnitt nur etwas mehr als die Hälfte dessen, was kürzlich eingezogene Bewohner*innen an Mietkosten netto aufbringen.

Tabelle 1: Durchschnittliche Nettomiethöhen (in €/m²) in Abhängigkeit von der Wohndauer des Haushalts

Wohndauer in Jahren	≥ 10 Jahre	6–9 Jahre	4–5 Jahre	2–3 Jahre	< 2 Jahre	Ø €/m ²	N	Ø Wohndauer
Bergmannstraße Nord	5,43	6,93	7,94	8,71	9,89	6,92	495	11,3
Graefestraße	5,68	6,87	7,74	8,86	8,70	6,84	384	11,8
Luisenstadt	5,36	6,52	7,54	8,51	9,07	6,47	495	11,9

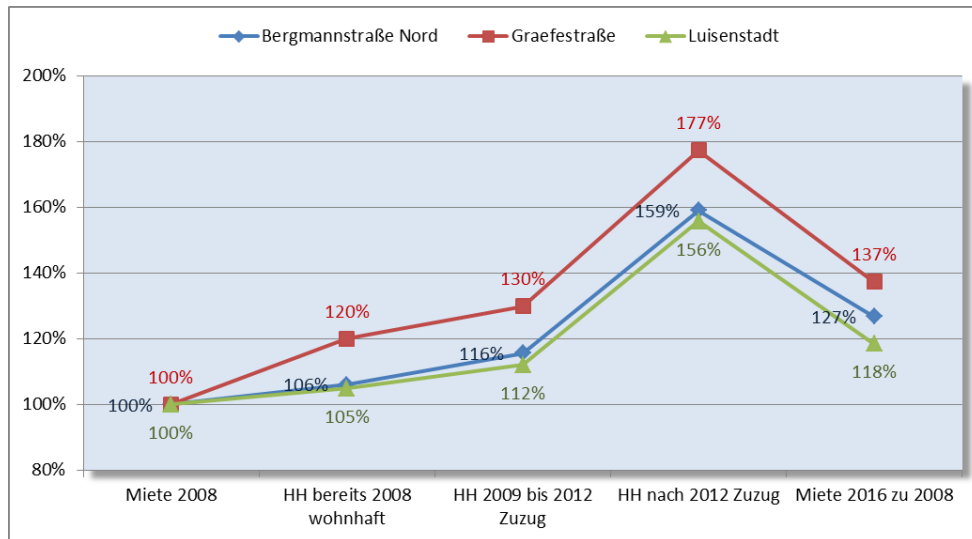
Der **§ 558 BGB** lässt **Grundmietenerhöhungen** gesetzlich zu, ohne dass vorhergehend bauliche Maßnahmen erfolgt sein müssen. Bei Haushalten, in deren Wohnungen seit ihrem Einzug zwischenzeitlich keine werterhöhenden Modernisierungsmaßnahmen stattfanden, konnte für Wohnkostensteigerungen der Nettomieten höchstens § 558 BGB wirksam werden (Grundmietenerhöhung). Über diese Bewohnergruppe kann der Einfluss des § 558 BGB auf das Mietniveau nachvollzogen werden.

In allen drei Gebieten haben sich die Nettomieten dieser Haushalte im Vergleich zu 2008 im Durchschnitt zwischen 18% (Luisenstadt) und 37% (Graefestraße) erhöht. Formal hätten sie im Zeitraum von 8 Jahren zweimal um jeweils maximal 15% erhöht werden können. Die gesetzlich möglichen Spannen

¹ EnEV 2014, Energieeinsparverordnung gilt seit 1. Mai 2014; seit 1. Jan. 2016 gilt für Neubau der erhöhte Standard EnEV 2016

wurden demnach nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Die hohe relative Steigerung im Gebiet Graefestraße beruht auf einem deutlich niedrigeren Ausgangsniveau der Mieten in 2008 und Nachholeffekten, die überwiegend bei Neuvermietungen realisiert wurden. Aktuell unterscheiden sich die Mieten der Graefestraße von denen der anderen beiden Gebiete kaum noch.

Abbildung 1: Entwicklung der mittleren Nettomieten 2016 von Haushalten *ohne Modernisierungen* im Vergleich zum Gebietsdurchschnitt 2008 in Abhängigkeit vom Zuzugszeitraum der Haushalte



Erhöhungen haben sowohl langjährige Bewohner*innen als auch erst kurz in den Wohnungen wohnende Mieter*innen betroffen, allerdings in unterschiedlichem Maß. Den deutlichsten Einfluss auf die allgemeine Mietsteigerung hatten Mieten bei Haushalten, die erst nach 2012 zugezogen sind. Die Wohnungen von Haushalten, die bis 2012 Mietverhältnisse geschlossen haben, weisen im Vergleich zum jeweiligen Gebiet insgesamt dagegen noch unterdurchschnittliche Miethöhen auf, obwohl auch hier mit steigender Tendenz Grundmietenerhöhungen erfolgten.

Tabelle 2: Durchschnittliche Nettomiethöhen 2016 (in €/m²) in Abhängigkeit von der Wohndauer des Haushalts (Modernisierungen während der Wohndauer *nicht* erfolgt)

Wohndauer in Jahren	≥ 10 Jahre	6–9 Jahre	4–5 Jahre	2–3 Jahre	< 2 Jahre	Ø €/m ²	N
Bergmannstraße Nord	5,70	7,02	7,84	8,68	9,99	7,26	413
Graefestraße	5,90	7,10	7,83	8,80	9,07	7,24	321
Luisenstadt	5,68	6,59	7,44	8,39	9,07	6,79	518

Bei Neuvermietungen erfolgten überdurchschnittliche Mieterhöhungen. Allerdings war die Mietendynamik in den letzten Jahren durch die stark gestiegene Nachfrage nach Wohnraum in Berlin besonders ausgeprägt.

Mieterhöhungen nach § 558 BGB können also unabhängig von baulichen Aktivitäten erfolgen und unterliegen nicht dem Erhaltungsrecht. Die Anmietung neuen Wohnraums wie auch der Verbleib in bereits gemieteten Wohnungen setzt entsprechende Zahlungsfähigkeit voraus, die nicht bei allen Bewohnergruppen der Gebiete ausreichend gegeben ist. Mieterhöhungen nach § 558 BGB fördern daher auch Gentrifizierungsprozesse und damit zusammenhängende Strukturveränderungen der Bevölkerung in den Quartieren.

2.2 GRENZEN DER EINFLUSSNAHME AUF STRUKTURENTWICKLUNGEN BEI FLUKTUATION UND NEUVERMIETUNG

In Abschnitt 2.1. hat sich deutlich gezeigt, dass die Nettomieten von Haushalten, die nach 2012 zugezogen sind und in deren Wohnungen seitdem keine Modernisierungen stattgefunden haben, im Vergleich zum Gebietsdurchschnitt exorbitant höher sind als bei länger hier wohnenden Haushalten. Das spiegelt die guten Vermarktungsmöglichkeiten in diesen Stadträumen wieder. Mietererhöhungen bei Mieterwechsel haben das jetzt vorhandene Mietniveau in den Gebieten maßgeblich beeinflusst.

Kleine Wohnungen umfassen etwa die Hälfte aller Wohnungen der Gebiete. Durch die Kleinwohnungsstruktur in den Innenstadtgebieten ist eine höhere Fluktuation mit entsprechend kürzerer Wohndauer der Haushalte bedingt, die in den kleinen Wohnungen in allen drei Gebieten auch am deutlichsten ausgeprägt ist. Gut ein Viertel aller Haushalte in diesen Wohnungen sind erst in den letzten 4 Jahren zugezogen. Mit Zunahme der Wohnungsgröße steigt die mittlere Wohndauer und der Anteil von Neuzuzügen sinkt. Der Einfluss der Fluktuation auf das insgesamt steigende Mietniveau ist in den Gebieten evident. Das wird auch perspektivisch zu erwarten sein, wenngleich sich die Fluktuationsraten auf Grund des verknappten Wohnraumangebots in der Stadt im Gegensatz zu den zurückliegenden Jahren insgesamt reduzieren werden.

Abbildung 2: Bergmannstraße Nord - Wohnungsstruktur und Wohndauer

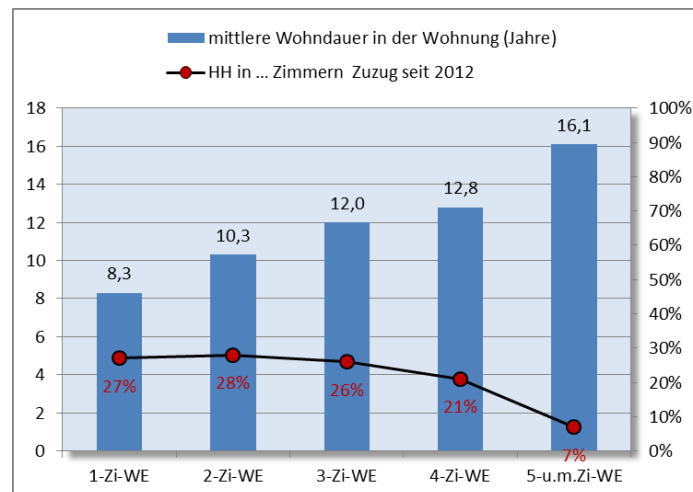


Abbildung 3: Graefestraße - Wohnungsstruktur und Wohndauer

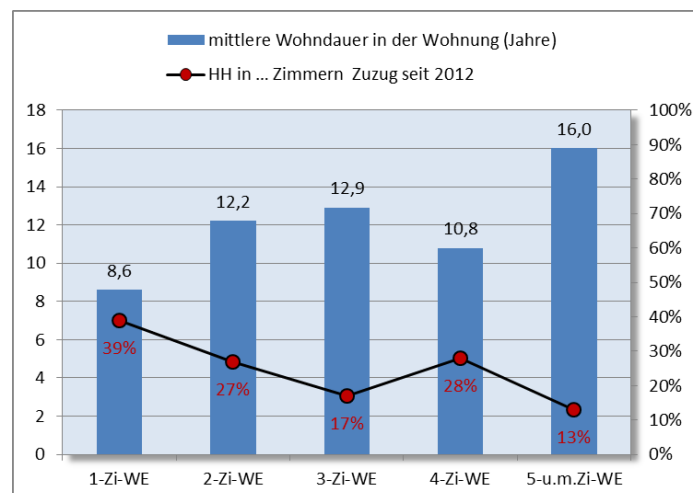
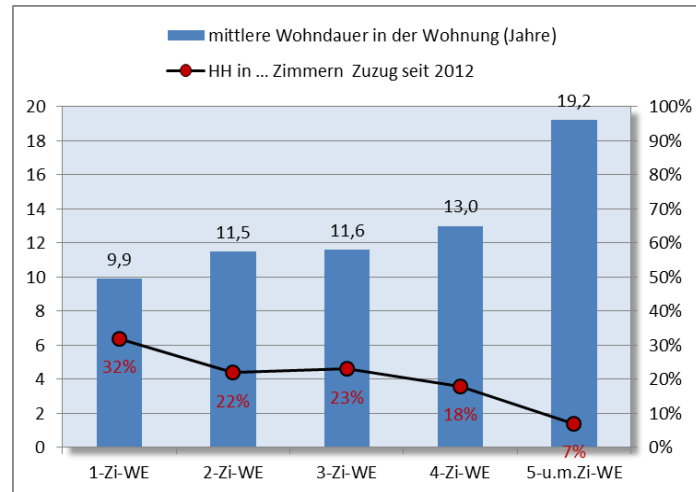


Abbildung 4: Luisenstadt - Wohnungsstruktur und Wohndauer



Auf die Fluktuationsraten mit entsprechenden Wirkungen auf Neuvermietungsprozesse und -mieten sowie sich dadurch verändernde Bewohnerstrukturen kann die Erhaltungsverordnung keinen Einfluss nehmen. Infolge des angespannten Wohnungsmarktes werden bei Neuvermietungen vorrangig einkommensstärkere Haushalte berücksichtigt, die damit das Einkommensniveau im Gebiet insgesamt heben und auch sich verändernde Ansprüche an die Infrastruktur und die Versorgung im Gebiet stellen. Wirkungen der „Mietpreisbremse“ lassen sich (noch) nicht erkennen. Dieses neu geschaffene Instrument zur Mietbegrenzung lässt Neuvertragsmieten oberhalb der ortsüblichen Mieten zu.²

2.3 GRENZEN DER EINFLUSSNAHME AUF STRUKTURENTWICKLUNGEN BEI SCHAFFUNG ALLGEMEIN ÜBLICHER, ZEITGEMÄSSER WOHNSTANDARDS

Im Wirkungsbereich des Erhaltungsrechts müssen bauliche Maßnahmen, die lediglich eine zeitgemäße Ausstattung (Bad und moderne Heizung) schaffen, zwar beantragt werden, sind jedoch gemäß § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 BauGB auflagenfrei zu genehmigen. Damit können sie mit erhaltungsrechtlichen Mitteln nicht beeinflusst werden. Ähnliches gilt für Maßnahmen, die bauordnungsrechtliche Mindestanforderungen umsetzen.

Zu letzteren gehören auch verschiedene Maßnahmen zur Energieeinsparung, bei denen eine Nachrüstspflicht besteht³ und Wärmedämmung der Fassaden.

Wenn diese Ausstattungsstandards geschaffen werden, sind die Maßnahmen **nach § 559 BGB als Modernisierungsaufschläge auf die Mieten umlegbar.**

² Das vom Bundestag und Bundesrat verabschiedete Gesetz zur Mietpreisbremse § 556 d-g BGB ist am 1. Juni 2015 in Kraft getreten. Auch in Berlin soll es in der ganzen Stadt den Anstieg der Mieten begrenzen. Bei Neuvermietungen sollen Mieten künftig in gefragten Gegenden nur noch maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen dürfen. Ausnahmen: Eine einmal erreichte Miethöhe bleibt erhalten. Vorherige Mieten müssen nicht gesenkt werden, auch wenn die Vergleichsmiete niedriger ist. Es gilt Bestandsschutz. Die Mietpreisbremse gilt auch nicht für Wohnungen nach umfassenden Sanierungen (Kosten ein Drittel eines vergleichbaren Neubaus) und nicht für Neubauten (erstmal nach dem 1. Oktober 2014 genutzt und vermietet). Nach Beschluss für ein Gebiet ist sie zunächst auf fünf Jahre befristet.

³ Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung, nach denen gem. § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1a BauGB eine Genehmigung zu erteilen ist, sind:

Heizkessel, die mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen betrieben werden, müssen nach 30 Jahren außer Betrieb genommen werden. Wurden sie vor 1985 eingebaut, dürfen sie schon ab 2015 nicht mehr betrieben werden.

Oberste Geschossdecken in Bestandsgebäuden, die nicht den Mindestwärmeschutz erfüllen, müssen ab dem 01.01.2016 gedämmt sein.

Der Anteil von Wohnungen mit Ausstattungszuständen unterhalb des heute allgemein Üblichen ist in den drei Gebieten heute nicht mehr dominant. Anzunehmen ist jedoch, dass zeitgemäß ausgestattete Wohnungen mittlerweile einige Instandhaltungsdefizite aufweisen. Die Untersuchungen haben auch ergeben, dass Gasetagenheizungen in den Vollstandardwohnungen noch einen hohen Anteil haben. Sie wurden meist schon in den 80er Jahren eingebaut und ziehen ggf. Genehmigungsansprüche durch energetische Nachrüstungsspflichten nach sich. Aufgrund der Vorgaben der EnEV ist damit zu rechnen, dass bei anstehenden Erneuerungsmaßnahmen eine Modernisierung dieser Heizsysteme dann auflagenfrei zu genehmigen wäre, wenn energiesparende Brennwertechnik eingesetzt werden soll. Die Mietentwicklung über entsprechende Modernisierungsumlagen ist in diesen Fällen mit dem Erhaltungsrecht ebenfalls nicht beeinflussbar.

Tabelle 3: Vorhandene Heizsysteme

	Ofenheizungen	Gasetagenheizungen	Zentralheizung/Fernwärme
Bergmannstraße Nord	3%	41%	55%
Graefestraße	3%	35%	61%
Luisenstadt	6%	35%	58%

Fazit: Die gesetzlichen Regelungen, insbesondere des Mietrechts, haben den deutlichsten Einfluss auf Veränderungen der Bevölkerungsstrukturen, den keine noch so gut gemachte Erhaltungsverordnung völlig ausgleichen kann. Gesamtstädtisch verstärken sich durch die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die Wohnbedingungen und Wohnkosten in den Gebieten soziale Umstrukturierungsprozesse. Sie ziehen Segregationstendenzen mit städtebaulichen Folgen nach sich. Diese, außerhalb erhaltungsrechtlicher Möglichkeiten liegenden Einflüsse sind von Bedeutung für die Entwicklung der Bewohnerstruktur. In allen Untersuchungen zur Überprüfung des Fortbestands sozialer Erhaltungssatzungen sind daher Trends struktureller Veränderungen erkennbar.

3. WIRKUNGEN

Mit Hilfe des sozialen Erhaltungsrechts sind bauliche Maßnahmen und Modernisierungsvorhaben steuerbar, die über den allgemein üblichen Ausstattungsstandard hinausgehen und nicht als bauordnungsrechtliche Mindestanforderungen bzw. energetische Nachrüstungsspflichten berücksichtigt werden müssen.

Wirkungen, die auf die Erhaltungsverordnungen zurückführbar sind, können angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren nicht an Hand von Daten für das gesamte Gebiet nachvollzogen werden. Ein Vergleich allgemeiner Strukturdaten der Gebiete gibt noch keine Antwort auf die Frage nach den Wirkungen. Antworten können nur gefunden werden durch die Betrachtung struktureller Entwicklungen in Wohnungen, die im Wirkungszeitraum und Wirkungsradius der Verordnung einem erhaltungsrechtlichen Verfahren unterlagen.

Dämpfende Wirkungen der sozialen Erhaltungsverordnung auf Art und Umfang von Modernisierungen sollen anhand von Wohnungen untersucht werden, bei denen Modernisierungsarbeiten unter Gültigkeit der sozialen Erhaltungsverordnung durchgeführt worden sind. Soziostrukturelle Effekte lassen sich anhand von Haushalten nachvollziehen, die unmittelbar während ihrer Wohnzeit von derartigen, steuerbaren Maßnahmen betroffen waren.

3.1 BAULICH – STÄDTEBAULICHE STRUKTUREFFEKTE

Baulich-städtebauliche Wirkungen des erhaltungsrechtlichen Instrumentariums zeigen sich vor allem

- im Erhalt von Wohnungsgrößenstrukturen und damit der Anzahl von Wohnungen (Bestandssicherung),
- bei der Begrenzung aufwertender Modernisierungsmaßnahmen, die über den allgemein üblichen zeitgemäßen Standard hinausgehen würden,
- in einer Dämpfung des Mietpreinsniveaus durch weitgehende Begrenzung baulicher Maßnahmen auf den zeitgemäßen Standard,
- in der Beschränkung von Inhalt und Umfang der Anträge auf Genehmigung baulicher Maßnahmen.

3.1.1 ERHALT DES GEBIETSTYPISCHEN WOHNUNGSANGEBOTS

Ein wichtiges erhaltungsrechtliches Kriterium war die Versagung von baulichen Maßnahmen, die Grundrissveränderungen bzw. die Zusammenlegung oder Teilung von Wohnungen zum Ziel hatten. Damit soll dem städtebaulichen Ziel entsprochen werden, für unterschiedlich große Haushalte, die strukturprägend waren und sind, ein zahlenmäßig und in der Größenstruktur passendes Wohnungsangebot weitgehend stabil zu halten.

Die Versagung von Maßnahmen zur Veränderung von Wohnungsgrößen hat sich dämpfend auf die Bautätigkeit in den Gebieten ausgewirkt. Die Ergebnisse der Untersuchungen in den drei Erhaltungsgebieten lassen den Schluss zu, dass die gebietsspezifische Wohnungsstruktur der Quartiere mit Hilfe der Erhaltungsverordnung erhalten werden konnte. Sowohl die Zahl der Wohnungen als auch deren Größenstruktur hat sich in den drei betrachteten Gebieten nur geringfügig verändert. Wohnungszusammenlegungen wie auch -teilungen hat es nicht in nennenswertem Umfang gegeben. Auch die Größenstruktur der Wohnungen hat sich seit Satzungserlass nicht grundlegend verändert.

Die Hälfte aller Wohnungen haben nicht mehr als 2 Zimmer. Eine Zusammenlegung von Wohnraum beschränkte sich vorrangig auf sehr kleine 1 Zimmerwohnungen, die in ihrer Gesamtzahl deutlicher abgenommen haben. Ausnahmen von den allgemeinen Genehmigungskriterien erfolgten in der Regel nur, um einen Ersteinbau von Bädern (zeitgemäße Ausstattung) zu ermöglichen.

Tabelle 4: Wohnungszahlen und -größe

	Anzahl 2016	Anzahl bei Erlass	⊖ m ² je WE 2016	⊖ m ² je WE bei Erlass	Festlegung
Bergmannstraße Nord	Ca. 6.500	Ca. 7.000	77	74	Februar 2003
Graefestraße	Ca. 7.600	Ca. 8.500	82	72	Mai 1995
Luisenstadt	Ca. 22.000	Ca. 21.000	79	75	Mai 1995

Tabelle 5: Wohnungsgrößenstruktur

	2016				Bei Festlegung			
	1 Zimmer	2 Zimmer	3 Zimmer	4 u.m. Zimmer	1 Zimmer	2 Zimmer	3 Zimmer	4 u.m. Zimmer
Bergmannstraße Nord	10%	38%	35%	17%	10%	40%	36%	14%
Graefestraße	14%	30%	35%	22%	17%	36%	33%	14%
Luisenstadt	12%	35%	33%	20%	15%	36%	33%	16%

Davon abweichend zeigen sich etwas deutlichere Veränderungen im Gebiet Graefestraße. Die Wohnungszahl hat hier stärker abgenommen. Im Gegenzug ist eine Zunahme der Zahl großer Wohnungen mit mehr Zimmern zu verzeichnen. Dieses Gebiet von Kreuzberg war vordem größtenteils zu einem Sanierungsgebiet gehörig. Bis in die 90er Jahre hinein war es ein Sanierungsziel, migrantischen Haushalten, die einen großen Anteil an allen Haushalten hatten und mit großen Familien überwiegend in kleinen Wohnungen lebten, eine angemessene Wohnraumversorgung zu gewähren. Wohnungszusammenlegungen waren gewollt. Eine diesbezügliche Kurskorrektur erfolgte erst später bei der Neuausrichtung erhaltungsrechtlicher Zielstellungen infolge steigender Nachfrage nach großzügigen, gut ausgestatteten Wohnungen und wachsender Konkurrenz unterschiedlich zahlungskräftiger Bewerber*innen um diesen Wohnraum.

Seit 2012 gab es in allen drei Gebieten nur vergleichsweise geringe Zahlen von Anträgen zur Genehmigung von Grundrissänderungen bzw. von Zusammenlegungen oder Teilungen. In den 4 Jahren wurden derartige Maßnahmen für insgesamt 2% bis 3% aller bewohnten Objekte der Gebiete beantragt (7mal Bergmannstraße, 12mal Graefestraße, 49mal Luisenstadt). Ein großer Teil derartiger Anträge bezog sich nicht auf Wohnungen sondern auf Zusammenlegungen von Gewerbeeinheiten.

3.1.2 BEGRENZUNG VON AUFWERTUNGSMASSNAHMEN

Die Ergebnisse der Untersuchungen in den drei Erhaltungsgebieten lassen erkennen, dass die Erhaltungsverordnung dämpfenden Einfluss auf Art und Umfang des Modernisierungsgeschehens hatte. Mit Hilfe des Erhaltungsrechts konnte die Modernisierungstätigkeit dahingehend beeinflusst werden, dass sie moderater verlaufen ist als die steigende Nachfrage nach gut ausgestatteten Wohnungen in Berlin erwarten ließe.

Dies widerspiegelt sich in Angaben der Mieterhaushalte zu den erfolgten baulichen Maßnahmen in den drei Untersuchungen. Dies zeigt sich auch bei Auswertung der Genehmigungspraxis des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg. Für drei Viertel aller Grundstücke mit Wohnbebauung sind beim Bezirksamt seit 2001⁴ keine Anträge auf Genehmigung von Baumaßnahmen nach dem Erhaltungsrecht gestellt worden. Insbesondere in den letzten vier Jahren hat sich das Ausstattungsniveau in allen drei Gebieten kaum noch wohnwerterhöhend verändert.

Insgesamt waren ca. ein Drittel aller derzeit in den Gebieten lebenden Haushalte in den zurückliegenden Jahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten von Modernisierungsmaßnahmen betroffen. Je länger Haushalte in ihren Wohnungen wohnen, umso höher ist der Anteil derer, die Wohnwertverbesserungen selbst und daraus resultierende Mieterhöhungen nach § 559 BGB miterlebt haben. Bei Haushalten, die 20 Jahre und länger in der Wohnung leben, hatte jeder zweite selbst mit Aufwertungsmaßnahmen zu tun. Bei Haushalten, die erst wenige Jahre hier leben, nur noch etwa jeder vierte.

In Wohnungen, in denen Mieterhaushalte direkt betroffen waren, blieb die Modernisierung überwiegend auf Maßnahmen beschränkt, die nicht über den allgemein üblichen zeitgemäßen Standard und gesetzlich vorgeschriebene bauordnungsrechtliche Mindeststandards sowie energetische Nachrüstpflichten hinausgingen. Das geht aus den Haushaltsbefragungen in den drei Gebieten und den Standardmerkmalen der Wohnungen der Befragten hervor.

⁴ Alle Angaben beruhen auf Auswertungen des Geschäftsbuches des Bezirksamtes, in dem seit 2001 erhaltungsrechtliche Vorgänge vollständig auswertbar erfasst werden.

Abbildung 5: Von Modernisierungen betroffene Haushalte nach Wohndauer - Bergmannstraße Nord

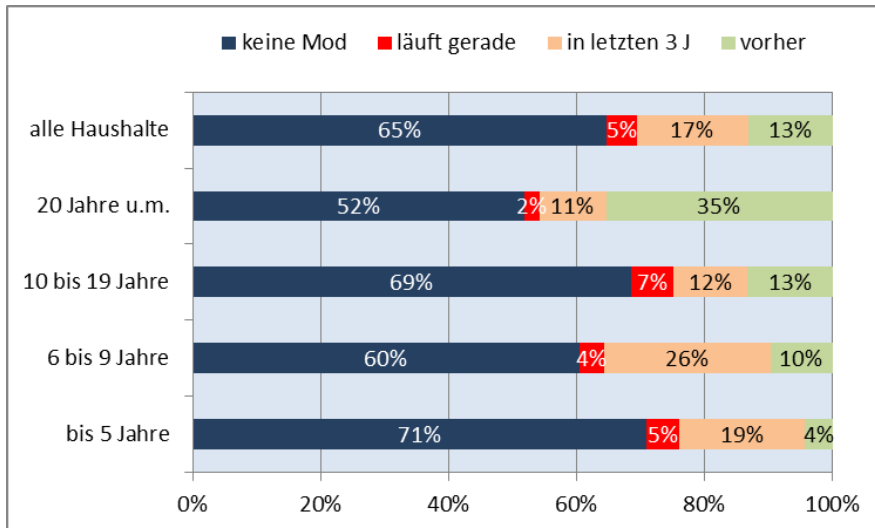


Abbildung 6: Von Modernisierungen betroffene Haushalte nach Wohndauer - Graefestraße

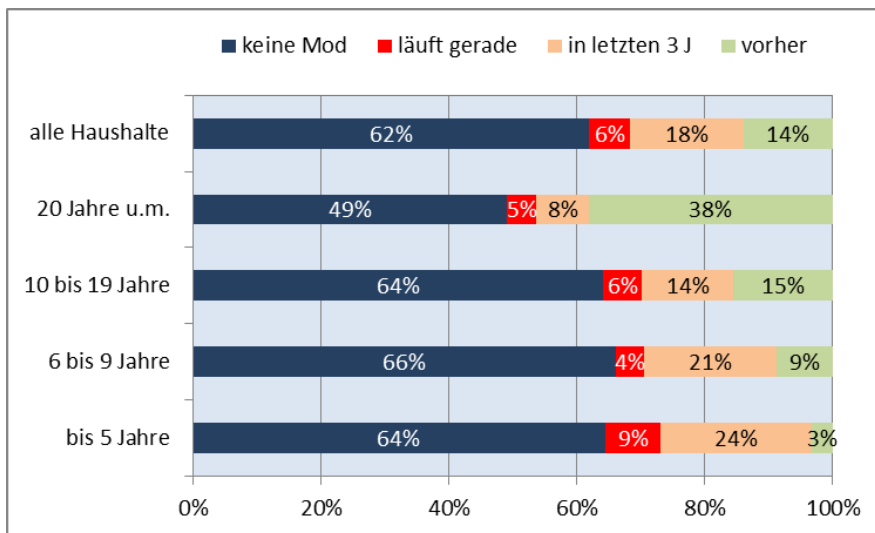


Abbildung 7: Von Modernisierungen betroffene Haushalte nach Wohndauer - Luisenstadt

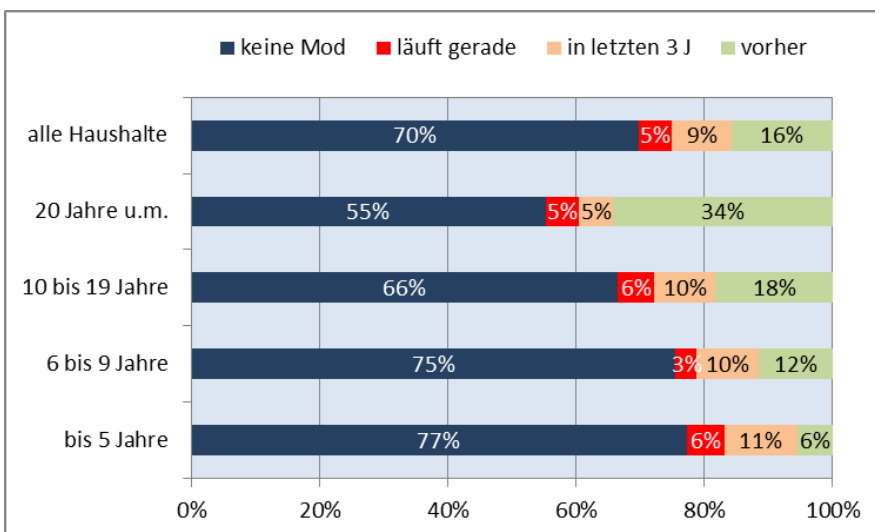
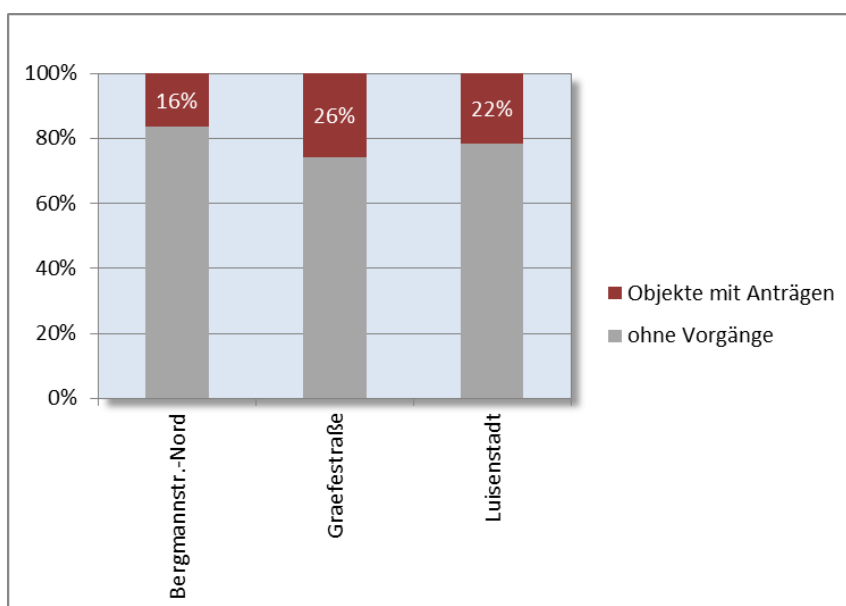


Tabelle 6: Struktur von Modernisierungsmaßnahmen (% der Fälle mit erlebten Maßnahmen) nach Auskunft betroffener Haushalte

	Nur zeitgemäßer Standard	Nur energetische Maßnahmen	Nur überdurchschnittlicher Standard (Luxus ⁵)	Zeitgemäßer Standard und energetische Maßnahmen	Zeitgemäßer Standard und einzelne Luxusmaßnahmen
Bergmannstraße Nord	84%	5%	2%	6%	3%
Graefestraße	81%	7%	6%	4%	2%
Luisenstadt	75%	9%	5%	5%	6%

Die Ergebnisse der Haushaltsbefragungen korrespondieren auch mit der bezirklichen Praxis, genehmigte Maßnahmen auf das gesetzlich notwendige Maß zu beschränken und dadurch Dämpfungseffekte bei Modernisierungsverfahren zu erzielen. So ist die Anzahl von Anträgen auf bauliche Maßnahmen verglichen mit der Gesamtzahl der im Gebiet vorhandenen Objekte mit Wohnbebauung relativ gering. Der Anteil der Objekte im Antragsverfahren ist jedoch vom Anteil der betroffenen Wohnungen zu unterscheiden. Zu letzteren können hier keine vollständigen Angaben gemacht werden. Maßnahmen können unterschiedlich lange zurückliegen und bei einem Teil der Wohnungen, in denen Mieter*innen bereits sehr lange wohnen, auch schon vor der Festlegung als Erhaltungsgebiet erfolgt sein.

Abbildung 8: Anteil von Objekten⁶ mit erhaltungsrechtlichen Anträgen⁷ an der Gesamtzahl der Objekte der jeweiligen Gebiete (zwischen 2001 und 2016)



⁵ Luxus: Gemeint sind hier überdurchschnittliche Ausstattungsstandards wie Einbauküchen, 2. Bad, Aufzug u.ä, die ggf. im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen oder unter Auflagen genehmigt wurden.

⁶ Quelle: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, SG Milieuschutz; Stand: Ende 2016

⁷ Nachfolgend wird in allen Abbildungen und Tabellen nur auf solche Maßnahmen in Anträgen auf erhaltungsrechtliche Genehmigungen Bezug genommen, die Relevanz für eine Aufwertung von Wohnraum für Mieterhaushalte haben und Modernisierungumlagen nach sich ziehen könnten. Anträge für Nutzungsänderungen vor allem beim Gewerbe, Neubau, Werbemaßnahmen u.ä. werden nicht berücksichtigt.

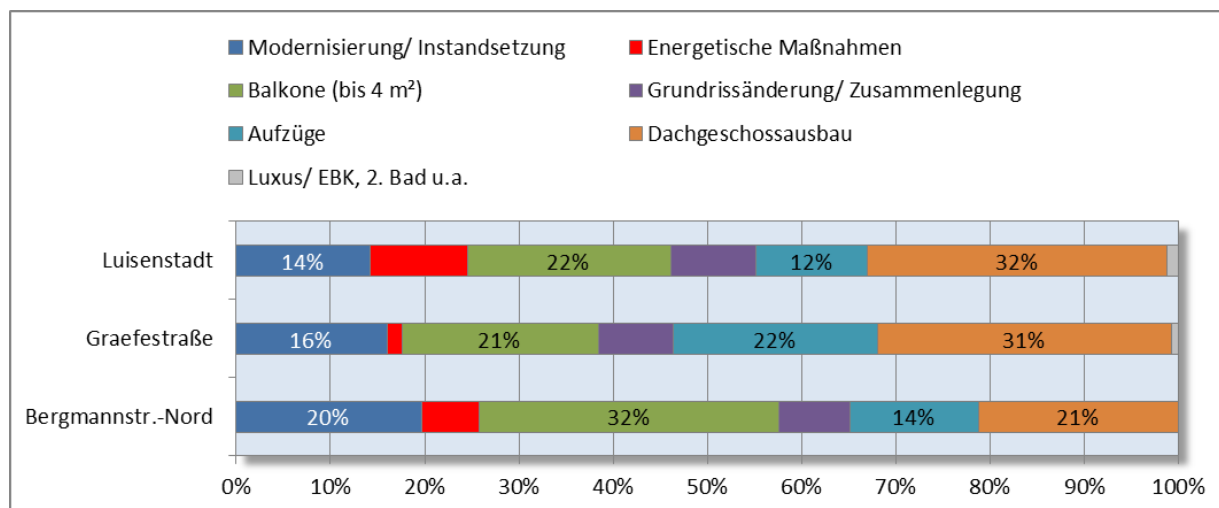
Tabelle 7: Anzahl der Anträge auf erhaltungsrechtliche Genehmigungen⁸

	Bergmannstr.-Nord	Graefestraße	Luisenstadt
2001 – 2004	31	29	182
2005 – 2008	18	45	99
2009 – 2012	28	57	168
2013 – 2016	51	92	296
Antragszahl insgesamt 2001 - 2016	128	223	745
Objekte mit Anträgen ⁹ insgesamt 2001 - 2016	61	113	314

Es ist auch davon auszugehen, dass trotz der Genehmigungspflicht in einzelnen Wohnungen im unbewohnten Zustand nach Auszug von Mieter*innen aufwertende Einzelmaßnahmen innerhalb der Wohnung vor Neuvermietung stattgefunden haben („Schwarzbauten“). Nicht alle tatsächlichen Modernisierungen sind dem Bezirk bekannt und dort erfasst worden.

Da mittlerweile, über den gesamten Satzungszeitraum betrachtet, der allgemein übliche Grundstandard der Ausstattung in den drei Gebieten besteht, ist der Anteil von Anträgen auf Maßnahmen, die lediglich den allgemein üblichen Standard herstellen und auflagenfrei zu genehmigen sind¹⁰, im Vergleich zu Anträgen auf Maßnahmen, die über diesen Standard hinausgehen, nunmehr nur noch vergleichsweise gering. In den letzten vier Jahren umfasst er höchstens ein Fünftel aller Vorhaben. Den meisten Eigentümer*innen ist bekannt, dass darüber hinausgehende Standardmerkmale i. d. R. versagt werden. Insofern besteht Grund zur Annahme, dass Dämpfungseffekte im Umfang des baulichen Geschehens auch auf die Interventionsmöglichkeiten des Erhaltungsrechts zurückzuführen sind.

Abbildung 9: Struktur der Maßnahmen, für die 2013 – 2016 Anträge auf erhaltungsrechtliche Genehmigungen gestellt wurden¹¹



⁸ Quelle: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, SG Milieuschutz; Stand: Ende 2016

⁹ In der Zahl der Anträge sind auch Mehrfachanträge für einzelne Objekte in unterschiedlichen Jahren und zu unterschiedlichen Maßnahmen enthalten.

¹⁰ Hier wurden Anträge zusammengefasst, bei denen Heizung, Sanitär, Fenster, E-Leitungen erneuert werden sollten.

¹¹ Bezogen auf die Summe aller einzelnen Maßnahmen. In der Regel wurde für mehrere dieser Maßnahmen ein gemeinsamer Antrag gestellt.

Tabelle 8: Bergmannstraße Nord - Zahl erhaltungsrechtlicher Anträge auf bauliche Maßnahmen sowie darin enthaltene Maßnahmen gemäß Antragstellung ab 2013¹²

Jahr	Anträge gesamt	darunter						
		Aufzüge	Balkone (bis 4 m ²)	Dachge- schossausbau	Energeti- sche Maß- nahmen	Modernisie- rung/ Instand- setzung	Grundriss- änderung/ Zusammen- legung	Luxus/ EBK, 2. Bad u.a.
2013	8	3	1	1	0	0	3	0
2014	16	4	8	4	2	6	1	0
2015	16	1	8	3	1	6	0	0
2016	11	1	4	6	1	1	1	0
	51	9	21	14	4	13	5	0

Tabelle 9: Graefestraße - Zahl erhaltungsrechtlicher Anträge auf bauliche Maßnahmen sowie darin enthaltene Maßnahmen gemäß Antragstellung ab 2013

Jahr	Anträge gesamt	darunter						
		Aufzüge	Balkone (bis 4 m ²)	Dachge- schossausbau	Energeti- sche Maß- nahmen	Modernisie- rung/ Instand- setzung	Grundriss- änderung/ Zusammen- legung	Luxus/ EBK, 2. Bad u.a.
2013	29	12	12	12	0	4	3	0
2014	16	3	3	7	0	3	3	0
2015	22	2	6	9	2	6	2	1
2016	25	10	5	11	0	7	2	0
	92	27	26	39	2	20	10	1

Tabelle 10: Luisenstadt - Zahl erhaltungsrechtlicher Anträge auf bauliche Maßnahmen sowie darin enthaltene Maßnahmen gemäß Antragstellung ab 2013

Jahr	Anträge gesamt	darunter						
		Aufzüge	Balkone (bis 4 m ²)	Dachge- schossausbau	Energeti- sche Maß- nahmen	Modernisie- rung/ Instand- setzung	Grundriss- änderung/ Zusammen- legung	Luxus/ EBK, 2. Bad u.a.
2013	63	15	17	36	8	10	9	0
2014	54	20	23	24	5	8	6	0
2015	76	2	30	26	10	15	9	2
2016	103	11	18	44	19	25	13	3
	296	48	88	130	42	58	37	5

Seit Erlass der Erhaltungsverordnungen haben in den drei betrachteten Gebieten - bis auf einen kleinen Restbestand - heute fast alle Wohnungen Bäder und Sammelheizungen. Sie weisen jedoch überwiegend noch nicht Merkmale auf, die wohnwerterhöhend über einen Normalstandard hinausgehen. Bei fast der Hälfte aller Wohnungen ist keines dieser mietenrelevanten Sonder- oder Zusatzmerkmale vorhanden.

¹² Quelle: Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, SG Milieuschutz; Stand: Ende

Tabelle 11: Wohnwerterhöhende Ausstattungsmerkmale der Wohnungen (%)

		Luisenstadt (n=917)	Bergmannstr.- Nord (n=743)	Graefestraße (n=630)
Stufen des Ausstattungs- standards	Noch kein zeitgemäßer Vollstandard	6%	4%	4%
	Zeitgemäßer Standard (Bad+Sammelheizung) ohne Sonder- bzw. wohnwerterhöhende Merkmale	34%	37%	33%
	Zeitgemäßer Standard (Bad+Sammelheizung) mit Sonder- bzw. wohnwerterhöhenden Merk- malen (darunter nur 1 Merkmal)	60% (39%)	49% (38%)	63% (32%)
Sondermerk- male nach Berliner Miet- spiegel 2015	überwiegend Isoverglasung/Schallschutzfenster	40%	49%	41%
	komplette Einbauküche (ohne Mietereinbau)	22%	28%	23%
	hochwertige Bodenbeläge	13%	15%	20%
	Aufzug	11%	9%	14%
	von der Badewanne getrennte Dusche	6%	6%	12%
Weitere Wohnwerter- höhende Zusatzmerk- male	Fußbodenheizung	16%	18%	23%
	Zweit-WC/Zweit-Bad	13%	13%	16%
	Balkone > 4m ²	10%	5%	13%
	Terrasse/Loggia/Wintergarten	7%	5%	5%
	Zweit-Balkon	4%	2%	4%

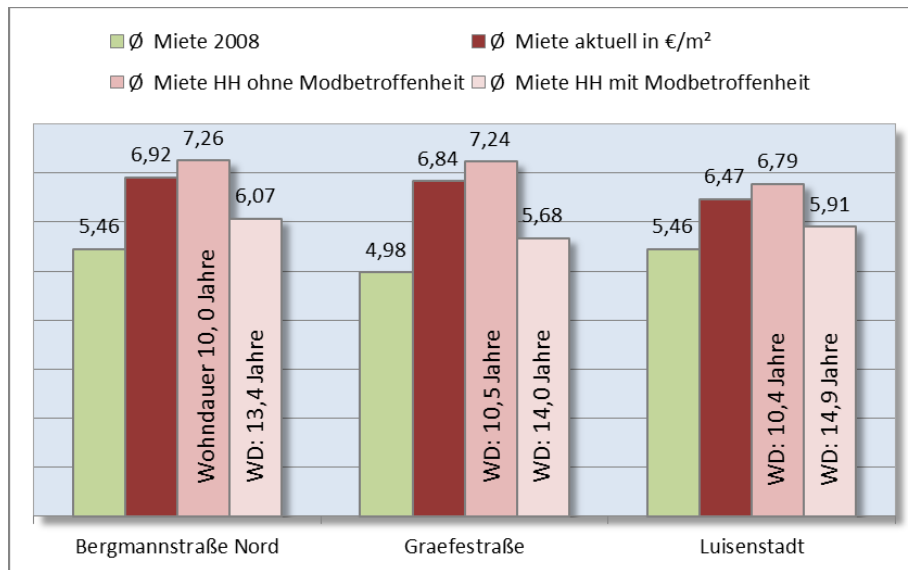
3.1.3 DÄMPFUNG DES MIETPREISNIVEAUS

In den Erhaltungsgebieten haben wohnwerterhöhende Maßnahmen mit entsprechenden Modernisierungsumlagen auf die Mieten stattgefunden. Der mit einer ErhVO verbundene Einfluss auf Art und Umfang wohnwerterhöhender Maßnahmen erweist sich jedoch als wichtiger Einflussfaktor für eine moderate Begrenzung des Mietenanstiegs. Die Unterschiede im Mietniveau bieten Grund zu der Annahme, dass die Mietentwicklung durch moderatere Modernisierungsmaßnahmen in den bei Modernisierung bewohnten Wohnungen begrenzter verlaufen ist.

*Information, Transparenz und Beratung haben ggf. den Bleibewillen von modernisierungsbetroffenen Mieter*innen gestärkt. Auch Eigentümer haben Aufwertungsmöglichkeiten nicht voll ausgereizt. Vor allem die, durch Steuerung des Maßnahmeumfangs erreichte Dämpfung des Mietenanstiegs trägt zum Erhalt der Passfähigkeit der Wohnungsstruktur für unterschiedlich zahlungsfähige Bevölkerungsgruppen bei. Das bietet auch Haushalten mit geringeren Einkommen die Option tragbarer Mietbelastung und die Möglichkeit zum längeren Verbleib in den Gebieten.*

Bereits im Abschnitt 2.2. wurde gezeigt, dass allgemeine Grundmietenerhöhungen im Bestand deutlich moderater auf Mieten eingewirkt haben als Mietsteigerungen durch Neuvertragsabschlüsse. In ähnlicher Weise lässt sich zeigen, dass Mieterhöhungen durch Modernisierungsmaßnahmen im Gefolge erhaltungsrechtlich genehmigter Maßnahmen mietpreisdämpfender waren als Erhöhungen nach Neuvermietungen, die den Mietpreisanstieg und damit einhergehende strukturelle Veränderungen am stärksten generiert haben.

Abbildung 10: Entwicklung der mittleren Nettomieten (ohne und mit Modernisierungen) in den Gebieten zwischen 2008 und 2016 im Vergleich



Die aktuellen Nettomieten sind in allen drei Gebieten gegenüber 2008 deutlich gestiegen (grüne/dunkelrote Säulen). Die mittleren Nettomieten unterscheiden sich jedoch sowohl nach der Dauer des Mietverhältnisses, als auch nach erfolgter oder nicht erfolgter Wohnwertverbesserung durch Modernisierungen.

Paradoxerweise sind die mittleren Nettomieten in Wohnungen, in denen keine Modernisierungen im Beisein der Haushalte stattfanden (dunkelrosa Säulen) höher als in denen, in denen die Mieter*innen selbst von wohnwerterhöhenden Maßnahmen betroffen waren (hellrosa Säulen). In ersteren wurden zwar keine Modernisierungsumlagen erklärt, Neuvertragsabschlüsse waren aber offenbar deutlich stärker mietenwirksam als Umlagen von Modernisierungskosten auf die Mieten. Darauf lässt auch die kürzere mittlere Wohndauer dieser Haushalte schließen. Ggf. wurde auch im unbewohnten Zustand ohne Genehmigungen modernisiert, um höhere Neuvertragsmieten zu realisieren.

Modernisierungsbetroffene Haushalte zahlen im Schnitt zwar mehr als 2008, aber immer noch weniger als aktuell in den Gebieten insgesamt verlangt werden und ca. einen Euro weniger Miete pro Quadratmeter als Bewohner*innen, die von wohnwerterhöhenden Maßnahmen nicht selbst betroffen waren.

Im Vergleich zur Mietentwicklung bei Neuvermietungen in den letzten Jahren haben sich die Mieten bei Haushalten, die bereits länger in ihren Wohnungen leben, deutlich moderater entwickelt, selbst dann, wenn zwischenzeitlich bei ihnen Modernisierungsmaßnahmen stattgefunden haben.

Tabelle 12: Durchschnittliche Nettomieten (in €/m²) in Abhängigkeit vom Zuzugszeitraum der Haushalte

	Ø Miete aktuell 2016 in €/m²	Ø Miete Untersuchung 2012	Ø Miete Untersuchung 2008	Ø Miete 2016: HH vor 2008 zugezogen	Ø Miete 2016: HH 2008 - 2012 zugezogen	Ø Miete 2016: HH nach 2012 zugezogen
Bergmannstraße Nord	6,92	5,92	5,46	5,69	7,47	8,62
Graefestraße	6,84	6,01	4,98	5,79	7,38	8,84
Luisenstadt	6,47	5,65	5,46	5,57	7,15	8,67

In dem Umstand, dass die Mieten bei denen, die Modernisierungen selbst erlebt haben, niedriger sind als bei denen, die erst nach Wohnwertverbesserungen eingezogen sind, kommt die Wirkung der Einflussnahme auf begrenzte Maßnahmen besonders deutlich zum Ausdruck. Bei Modernisierungen im unbewohnten Zustand werden vor Neuvermietungen entsprechend höhere Zuschläge realisiert.

Die Mieterhöhungen im Bestand insgesamt fielen im Zeitraum seit 2008 im Erhaltungsgebiet Graefestraße relativ am stärksten, im Gebiet Luisenstadt relativ am geringsten aus. Berücksichtigt werden sollte dabei allerdings das vergleichsweise geringste Ausgangsmietniveau der Graefestraße in 2008.

Tabelle 13: Durchschnittliche Nettomiethöhen (in €/m²) in Abhängigkeit vom Zuzugszeitraum der Haushalte und der Betroffenheit von Modernisierungen

Ø Miete nettokalt in €/m ²	Ø alle Haushalte aktuell 2016	Haushalt vor 2008 zugezogen		Haushalt 2008 - 2012 zugezogen		Haushalt nach 2012 zugezogen	
		Modernisierung nicht erlebt	Modernisierungen erlebt	Modernisierung nicht erlebt	Modernisierungen erlebt	Modernisierung nicht erlebt	Modernisierungen erlebt
Bergmannstraße Nord	6,92	5,79	5,40	7,49	7,31	8,68	7,93*
Graefestraße	6,84	5,98	5,29	7,40	7,20	8,83	9,18*
Luisenstadt	6,47	5,73	5,10	7,09	7,59	8,50	11,16*

* Prozentwerte, die auf weniger als 10 Fällen basieren, werden mit Sternchen (*) gekennzeichnet, um zu zeigen, dass der entsprechende Wert nur als Tendenzangabe gewertet werden kann.

3.2 SOZIODEMOGRAFISCHE STRUKTUREFFEKTE

Strukturelle Wirkungen des erhaltungsrechtlichen Instrumentariums in Bezug auf die Bevölkerungsstruktur zeigen sich

- im Erhalt der Zusammensetzung der Gebietsbewohnerschaft aus denjenigen Bevölkerungsgruppen, auf die im Gebiet vorhandene städtebauliche Bedingungen (Wohnungen, Infrastruktur) zugeschnitten sind,
- in der Schaffung eines zeitgemäßen Wohnungsangebots für die Bedarfe unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch für weniger zahlungskräftige Haushalte,
- in der Begrenzung von Segregationstendenzen bei baulichen Aufwertungsmaßnahmen.

3.2.1 BEVÖLKERUNGS- UND WOHNUNGSSTRUKTUREN

Der Erhalt der ortsansässigen Bevölkerungsstruktur ist ein zentrales Anliegen der Verordnung. Dafür sind ausgewogene Beziehungen zwischen Bevölkerungsgruppen und ihrem Bedarf gemäße Wohn- und Wohnumfeldbedingungen besonders relevant. Seit der Festlegung der Gebiete wurden nicht nur die Wohnungsstrukturen weitgehend erhalten. Auch die Haushaltsgrößenstrukturen haben sich nicht wesentlich verändert. Die Proportionen zwischen Ein- und Zweipersonenhaushalten einerseits und größeren Drei- und Mehrpersonenhaushalten andererseits sind erhalten geblieben. Die Passfähigkeit zwischen Bevölkerungsstrukturen und Wohnungsgrößenstrukturen ist nach wie vor gegeben. Etwas stärker verändert hat sich dieses Verhältnis bei Haushalten in Eigentumswohnungen.

Der Anteil von Haushalten mit Kindern ist in den drei Gebieten im Vergleich zur Zeit der Festlegung als Erhaltungsgebiet weitgehend stabil geblieben, ebenso die Zahl von Kindern und Jugendlichen. Damit ist insgesamt nicht nur die Passfähigkeit zwischen Bevölkerung und Wohnungsstrukturen gewährleistet sondern auch die Basis dafür gegeben, dass die öffentliche Infrastruktur, vor allem die familienbezogene, nicht unterausgelastet wird.

Seit der Festlegung als Erhaltungsgebiet ist **im Gebiet Bergmannstraße Nord** ein leichter Anstieg der Haushaltsgröße von ursprünglich 1,9 auf 2,0 Personen je Haushalt zu verzeichnen. Der Anteil von Singlehaushalten ist zugunsten des Anteils von Zwei- und Dreipersonenhaushalten etwas zurückgegangen. Dies geht konform mit einem leichten Überhang größerer Wohnungen ab drei Zimmern im Gebiet, den es bereits bei der Festlegung als Erhaltungsgebiet gab. Für kleine Haushalte standen und stehen grundsätzlich auch Wohnungen mit mehr Zimmern als Personen im Haushalt zur Verfügung.

Abbildung 11: *Bergmannstraße Nord – Bevölkerungsstrukturen im Zeitvergleich*

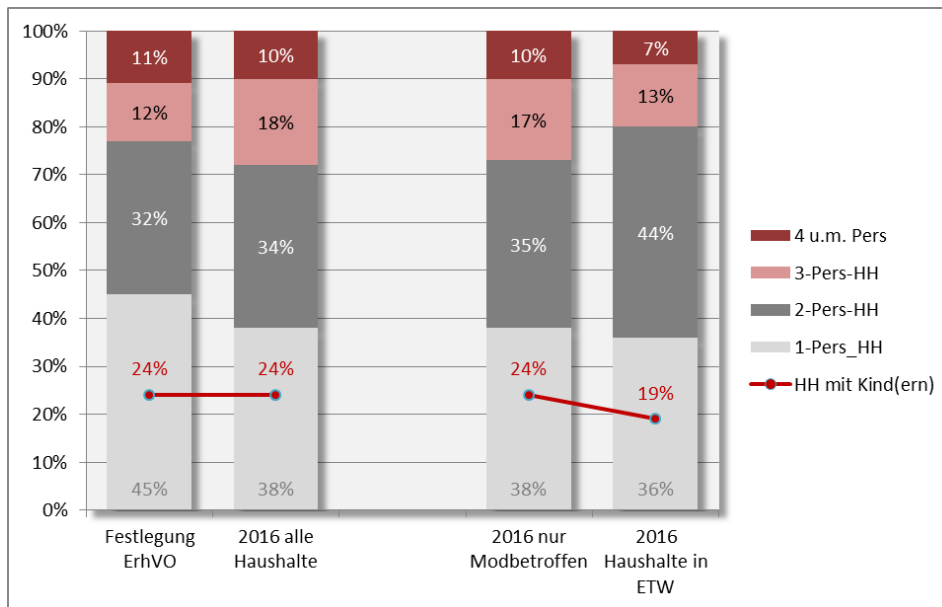


Tabelle 14: *Bergmannstraße Nord - Wohnungsgrößen versus Haushaltsgrößen im Zeitvergleich -*

	Vor Festlegung als Erhaltungsgebiet		Aktuell 2016		Vor Festlegung als Erhaltungsgebiet		Aktuell 2016	
	1 und 2-Zimmer	3 und mehr Zimmer	1 und 2-Zimmer	3 und mehr Zimmer	1 und 2 Personen	3 und mehr Personen	1 und 2 Personen	3 und mehr Personen
Bergmannstraße Nord	50%	50%	48%	52%	77%	23%	72%	28%

Der Anteil von Haushalten mit Kindern hat sich gegenüber dem Zeitpunkt der Festlegung zum Erhaltungsgebiet insgesamt nicht verändert.

Die Veränderung der strukturellen Proportionen zugunsten größerer Haushalte geht vorwiegend von Haushalten aus, die in den zurückliegenden Jahren selbst von Modernisierungsmaßnahmen betroffen waren (Säule „2016 nur Modbetroffen“) und bis heute im Gebiet verblieben sind, zum Teil jetzt mit Kindern. Größere Veränderungen zeigen sich bei Haushalten, die heute in Eigentumswohnungen („Säule 2016 Haushalte in ETW“) leben, darunter überdurchschnittlich viele Zweipersonenhaushalte ohne Kinder.

Seit der Festlegung als Erhaltungsgebiet hat sich auch **im Gebiet Graefestraße** das Verhältnis zwischen Ein- und Mehrpersonenhaushalten zugunsten etwas größerer Haushalte verändert. Die mittlere Personenzahl der Haushalte ist in den fast 20 Jahren seit Festlegung von 1,9 auf 2,1 gestiegen. Auch hier blieb die Passfähigkeit zwischen Bevölkerung und Wohnungsstrukturen im Schnitt gewahrt, da es anteilig ebenfalls einen Überhang größerer Wohnungen mit drei und mehr Zimmern gegenüber dem Anteil größerer Haushalte mit entsprechender Personenzahl gibt. Eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung, bei der jeder Person im Haushalt mindestens ein Zimmer zur Verfügung steht und Überbelegungen vermieden werden können, ist damit auch in diesem Gebiet grundsätzlich möglich. Trotz

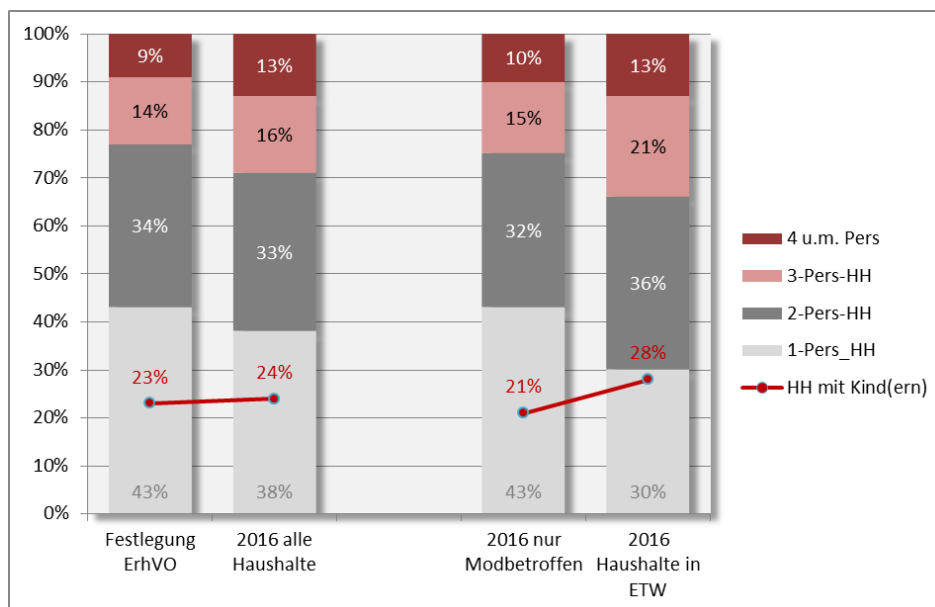
der relativ komfortablen Verhältnisse im Allgemeinen gibt es jedoch real immer noch Überbelegung¹³ in etwa jeder zehnten Wohnung, besonders bei Migrantenfamilien. Jede sechste Wohnung ist hier aber auch unterbelegt.

Tabelle 15: Graefestraße - Wohnungsgrößen versus Haushaltsgrößen im Zeitvergleich -

	Vor Festlegung als Erhaltungsgebiet		Aktuell 2016		Vor Festlegung als Erhaltungsgebiet		Aktuell 2016	
	1 und 2-Zimmer	3 und mehr Zimmer	1 und 2-Zimmer	3 und mehr Zimmer	1 und 2 Personen	3 und mehr Personen	1 und 2 Personen	3 und mehr Personen
Graefestraße	53%	47%	44%	57%	77%	23%	71%	29%

In diesem Gebiet hat sich der Anteil von Haushalten mit Kindern geringfügig erhöht. Um größere Wohnungen herrscht allerdings eine Konkurrenzsituation zwischen Haushalten mit und ohne Kinder. Dies zeigt sich sowohl bei Neuvermietungen, aber auch durch den ausgeprägten Bleibewillen von langjährigen Haushalten nach Verkleinerung der Personenzahl, z.B. durch den Auszug der erwachsenen Kinder.

Abbildung 12: Graefestraße - Bevölkerungsstrukturen im Zeitvergleich



Am Beispiel des Gebiets Graefestraße wird deutlich, dass der Zusammenhang zwischen Erhaltungsrecht und Strukturerehalt nicht linear gesehen werden kann. Nicht nur das Erhaltungsrecht sondern auch die Lagegunst und städtebauliche Attraktivität sind erhebliche Einflussfaktoren auf die Wohnraumnachfrage und damit verbundene Strukturveränderungen, neben zahlreichen weiteren Brechungen durch Einflüsse, die im Abschnitt 2 thematisiert wurden .

Das Gebiet Graefestraße ist eine stark nachgefragte Wohngegend. Hier werden die vergleichsweise teuersten Mieten erhoben. Jeder neunte Haushalt nutzt Wohneigentum selbst, der höchste Anteil aller drei Gebiete. Die selbstnutzenden Eigentümer*innen sind knapp fünf Jahre älter als die übrigen Bewohner*innen und leben im Durchschnitt länger im Gebiet. Andererseits ist aber auch der Anteil von Wohnungseigentümer*innen, die in den letzten vier Jahren zugezogen sind, hier am größten. Ausgeprägt Bleibewillige und neue Nachfrager halten sich hier die Waage.

¹³ Wohnungen, in denen zwei Personen mehr leben, als Zimmer vorhanden sind.

In diese Wohngegend zieht es auch Familien. Der überdurchschnittlich große Anteil von Haushalten mit Kindern in Eigentumswohnungen ist, entgegen den anderen beiden Erhaltungsgebieten, besonders hier gegeben. Ein Drittel der Selbstnutzer*innen leben in größeren Wohnungen des Gebiets mit Kindern im Haushalt. Vor allem der Teilraum Planufer mit der besonders guten Wohnlage am Landwehrkanal und am Grünzug Grimmstraße beeinflusst die strukturellen Besonderheiten des Gebiets beim Wohneigentum.

Im **Gebiet Luisenstadt** ist ein leichter Anstieg des Anteils von Drei- und Mehrpersonenhaushalten, speziell von Haushalten mit Kindern gegenüber dem Zeitpunkt der Festlegung zum Erhaltungsgebiet zu verzeichnen. Die mittlere Personenzahl ist von 2,1 auf 2,2 je Haushalt leicht gestiegen. An der Veränderung der strukturellen Proportionen zugunsten größerer Haushalte hatten in erster Linie Haushalte Anteil, die selbst von Modernisierungsmaßnahmen betroffen waren und im Gebiet verblieben sind, in überdurchschnittlichem Maß (schon vordem oder nunmehr) mit Kindern.

Abbildung 13: Luisenstadt - Bevölkerungsstrukturen im Zeitvergleich

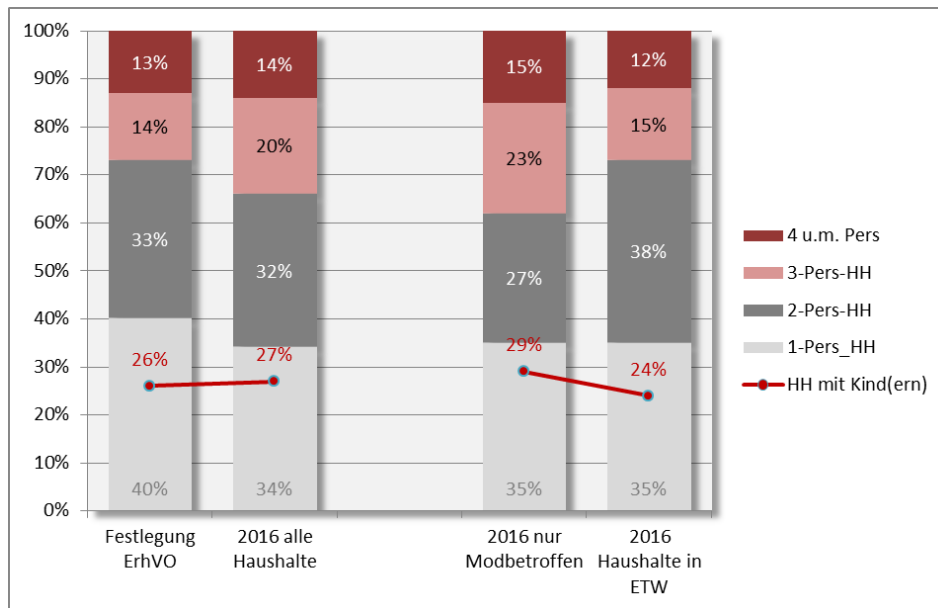


Tabelle 16: Luisenstadt - Wohnungsgrößen versus Haushaltsgrößen im Zeitvergleich -

	Vor Festlegung als Erhaltungsgebiet		Aktuell 2016		Vor Festlegung als Erhaltungsgebiet		Aktuell 2016	
	1 und 2-Zimmer	3 und mehr Zimmer	1 und 2-Zimmer	3 und mehr Zimmer	1 und 2 Personen	3 und mehr Personen	1 und 2 Personen	3 und mehr Personen
Luisenstadt	51%	49%	47%	53%	73%	27%	66%	34%

In den Eigentumswohnungen (ca. jeder sechste Haushalt) sind insbesondere Zweipersonenhaushalte überproportional, Haushalte mit Kindern dagegen unterdurchschnittlich vorhanden.

Der in allen drei Gebieten zu verzeichnende Trend zu etwas mehr Personen im Haushalt ist zum einen dem leicht sinkenden Anteil kleiner Einzimmerwohnungen zu verdanken. In den stark nachgefragten Gründerzeitquartieren ist es auch eine Reaktion auf steigende Wohnkosten. Während vor Jahren kleine Haushalte oft auch deutlich mehr Zimmer und Wohnfläche nachgefragt haben, hängt der Wohnflächenverbrauch nunmehr in stärkerem Maß von der Mietbelastbarkeit ab. Seit 2012 geht der Wohnflächenverbrauch je Person, mit Ausnahme der Luisenstadt, leicht zurück. Diese Anpassungen spiegeln sich auch in den Größenstrukturen von Wohnungen und Haushalten wieder. Einen erheb-

lichen Anteil daran, daß sie sich insgesamt jedoch immer noch entsprechen, hatte die Bestands-sicherung durch weitgehende Versagung von Grundrissänderungen in den Wohnungen der Gebiete.

Der Erhalt von Haushaltsgrößenstrukturen, passfähig zu vorhandenen Wohnungsgrößen ist ein not-wendiger Teilaspekt des Erhalts der Bevölkerungsstruktur, der in den Gebieten weitgehend realisiert wurde. Das ist allerdings nicht hinreichend, um Segregationsprozesse zu verhindern. Sozial selektive Austauschprozesse von Haushalten, die zwar hinsichtlich der Größe an die Wohnungsstrukturen ange-passt sind, nicht jedoch hinsichtlich ihrer Mietbelastbarkeit und ihrer Angewiesenheit auf wohnort-nahe und sozialorientierte Infrastrukturangebote, führen zu städtebaulichen Folgen nicht nur für das Gebiet sondern auch für die Gesamtstadt. Die Deckung des Wohnungsbedarfs von Haushalten mit unterdurchschnittlichen Einkommen ist angesichts der großen Lücke zwischen bezahlbaren Wohnun-gen und bezugsberechtigten Personengruppen mit begrenzten Einkommen in Berlin mittlerweile kaum noch möglich. Die städtebaulichen Probleme zunehmender Segregation verschärfen die bereits bestehenden Herausforderungen einer sozialen Wohnraumversorgung für das Land Berlin umso mehr, je größer die Zahl einkommenschwacher Haushalte ist, die aus den Erhaltungsgebieten verdrängt werden.

3.2.2 MASSNAHMEBETROFFENHEIT UND MIETBELASTUNG

*Mit der Einwirkung der sozialen Erhaltungsverordnung auf Art und Umfang der Modernisierungs-aktivitäten hat sie mittelbar das Mietniveau dahingehend beeinflusst, das auch weniger zahlungskräf-tige Bewohner*innen, die in besonderem Maß vor Verdrängung geschützt werden sollen, eine Bleibe-option erhalten.*

Im Bestand der Wohnungen mit erhaltungsrechtlichem Vorgang sind günstigere Mieten und etwas geringere Einkommen der Haushalte gegeben. Auch die höhere Wohndauer und der Bleibewille können als Indizien dafür betrachtet werden, dass mit dem erhaltungsrechtlichen Instrumentarium ein Beitrag zum Strukturschutz unterschiedlicher Bewohnergruppen, die Teile der Gebietsbevölkerung sind, ge-leistet werden kann.

Im Abschnitt 3.1.3. wurde dargelegt, dass mit Hilfe der ErhVO in den drei Gebieten eine Dämpfung des Mietpreinsniveaus bei baulichen Modernisierungsmaßnahmen einhergegangen ist. Haushalte, die bereits bei den Untersuchungen vor vier Jahren in ihren Wohnungen gewohnt haben und von einer oder mehreren baulichen Maßnahmen betroffen waren, zahlen heute im Schnitt wesentlich weniger als Haushalte, die nicht von Maßnahmen betroffen waren oder später zugezogen sind.

Tabelle 17: Mietbelastungen modernisierungsbetroffener Haushalte

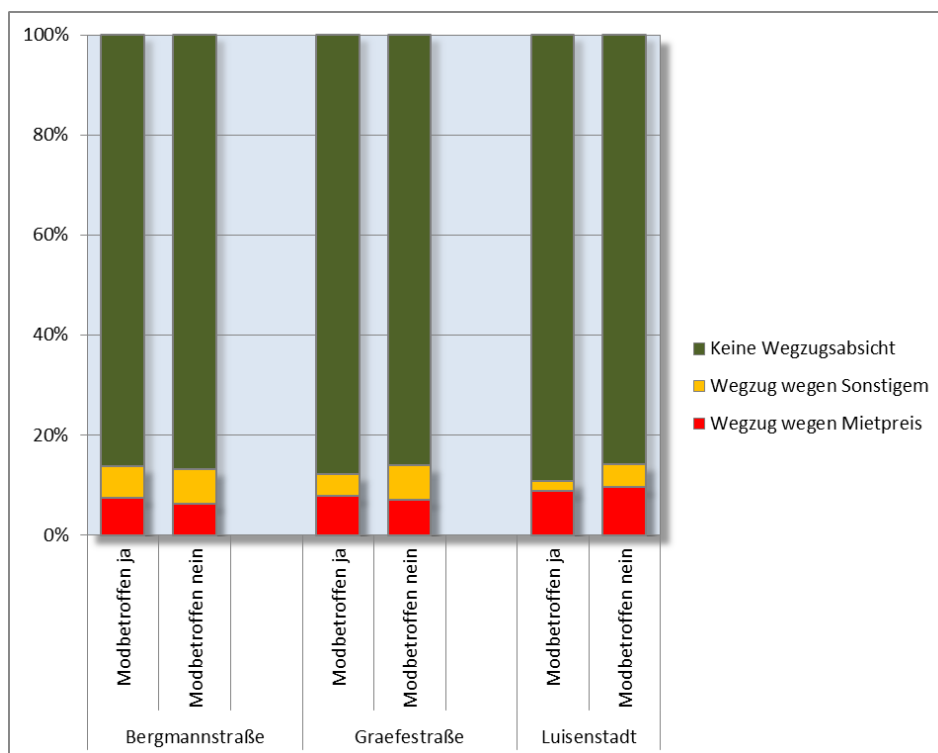
	Ø Kaltmietbelastung (brutto) (ohne Modernisierung)	Ø Kaltmietbelastung (brutto) (mit Modernisierung)	Ø Modernisierungs- umlage für betroffene Mieter*innen	Ø Investitionssumme (je WE)
Bergmannstraße Nord	28%	29%	66 € bzw. 0,91 €/m ²	ca. 7.200 €
Graefestraße	26%	27%	69 € bzw. 1,00 €/m ²	ca. 7.530 €
Luisenstadt	28%	27%	93 € bzw. 1,38 €/m ²	ca. 10.000 €

Insgesamt halten sich die Modernisierungsaktivitäten bislang in relativ moderatem Rahmen, wodurch die Mieterhöhungen infolge der Modernisierungen deutlich unterhalb des Anstiegs bei Neuvermie-tungen bereits modernisierter Wohnungen lagen. Die Investitionssummen in Wohnungen, in denen

die befragten Haushalte Modernisierungsmaßnahmen mit entsprechenden Umlagen auf die Miete erlebt haben, weisen vergleichsweise niedrige Werte auf.

Ehemals von Modernisierung betroffene Bewohner*innen haben nur in geringem Umfang die Absicht, wegzuziehen. Darin ähneln sie sich mit Bewohner*innen, die nicht direkt von Aufwertungsmaßnahmen betroffen waren. In beiden Bewohnergruppen beträgt der Anteil zwischen 10 und 15%. Bei Bewohner*innen, die von Modernisierung betroffen waren, ist der Anteil derer, bei denen der Mietpreis mittlerweile ein dominanter Wegzugsgrund ist, etwas höher. Darin können sich sowohl Mieterhöhungen durch Modernisierungen als auch der Grundmieten widerspiegeln. Es wird auch deutlich, dass die über den Maßnahmeumfang mögliche, vermittelte Einflussnahme auf die Mietbelastung ein wesentliches Steuerungserfordernis ist, um den Verbleib in den Gebieten möglich zu machen. Deutlich wird aber am Bleibewillen auch, dass die Entwicklung der Mietbelastung ein kardinaler Aspekt von strukturellen Veränderungen der angestammten Wohnbevölkerung ist.

Abbildung 14: Bleibeperspektiven und Mietbelastung nach Modernisierungen



Zwischen Betroffenen von Baumaßnahmen, die erhaltungsrechtlich genehmigungspflichtig waren¹⁴ und jenen, die (noch) keine Modernisierungsmaßnahmen während ihrer Wohnzeit hinter sich haben bzw. erst später bei Neuvermietungen zugezogen sind, zeigen sich einige Unterschiede in soziostrukturellen Merkmalen, in den Miethöhen und der Wohndauer.

*Haushalte in Wohnungen, die saniert wurden, gehören eher zu den einkommensschwächeren Haushalten. Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von ALG II oder auch armutsgefährdete Haushalte sind etwas stärker vertreten. Ebenfalls größer ist der Anteil von Personen, die nicht im Erwerbsleben stehen und derer mit geringeren Qualifikationen. Rentner*innen sind allerdings in beiden Gruppen in geringem Maß anzutreffen.*

Verglichen mit den letzten Untersuchungen vor gut 4 Jahren zeigt sich, dass das soziale Gebietsprofil und die Grundstruktur der Bevölkerung der Gebiete weitgehend erhalten wurden.

Rund zwei Drittel der Bewohner*innen, die in den drei untersuchten Gebieten leben, hatten keine direkte Beziehung zum Erhaltungsrecht mit seinen Genehmigungsvorbehalten im Vorfeld von baulichen Maßnahmen. Während von Haushalten, die bereits 2000 hier wohnten, noch fast jeder zweite nach Einzug in die Wohnung von einer Modernisierungsmaßnahme des Eigentümers betroffen war, sind die Anteile bei später eingezogenen Bewohner*innen kontinuierlich rückläufig. Bei Einzug nach 2012 betraf es nur noch jeden vierten Haushalt. Eine Ausnahme bildet der Graefekiez, in dem in den letzten vier Jahren eine erhöhte bauliche Dynamik herrschte.

Auffallend ist, dass in allen drei Gebieten die Wohndauer der Haushalte, die von Modernisierungen betroffen waren, deutlich höher ist. Das lässt den Schluss zu, dass bei den betroffenen Haushalten trotz der Belastungen mit baulichen Maßnahmen und zu erwartenden Mietsteigerungen ein ausgeprägter Bleibewillen bestanden hat.

Auch sind die mittleren Haushaltsnettoeinkommen bzw. die personenbezogenen Äquivalenzeinkommen (bei größeren Haushalten) etwas geringer. Auch der Anteil armutsgefährdeter Haushalte ist etwas höher.

Verglichen mit dem sozialen Profil bei den letzten Untersuchungen vor 4 Jahren sind zwar bei Bewohner*innen, die dem erhaltungsrechtlichen Verfahren im Zuge von Modernisierungen unterlagen, einige Veränderungen erfolgt. Diese haben die sozialen Grundproportionen verschiedener Bevölkerungsgruppen in den Gebieten jedoch nur unerheblich beeinflusst.

¹⁴ Gemeint sind hier Modernisierungsmaßnahmen, die im Satzungszeitraum erfolgt sind und damit einer Genehmigungspflicht unterlagen.

Abbildung 15: Bergmannstraße Nord - Betroffenheit von baulichen Maßnahmen nach Bezug der Wohnung nach Zuzugsabschnitt (in % der jeweiligen Zuzugsgruppe)

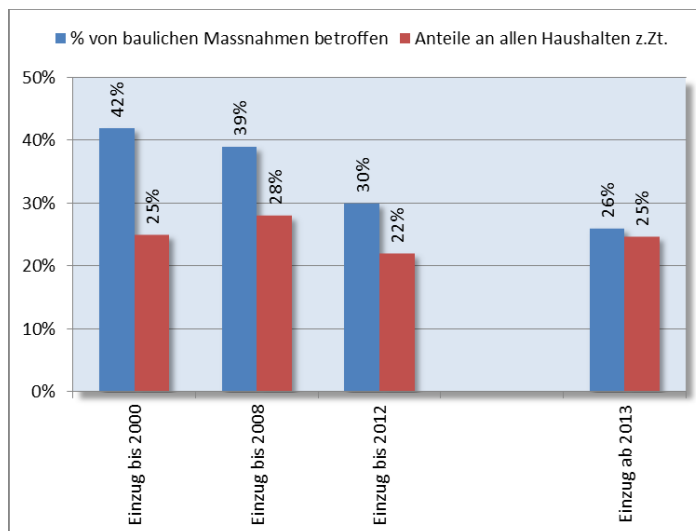


Abbildung 16: Graefestraße - Betroffenheit von baulichen Maßnahmen nach Bezug der Wohnung nach Zuzugsabschnitt (in % der jeweiligen Zuzugsgruppe)

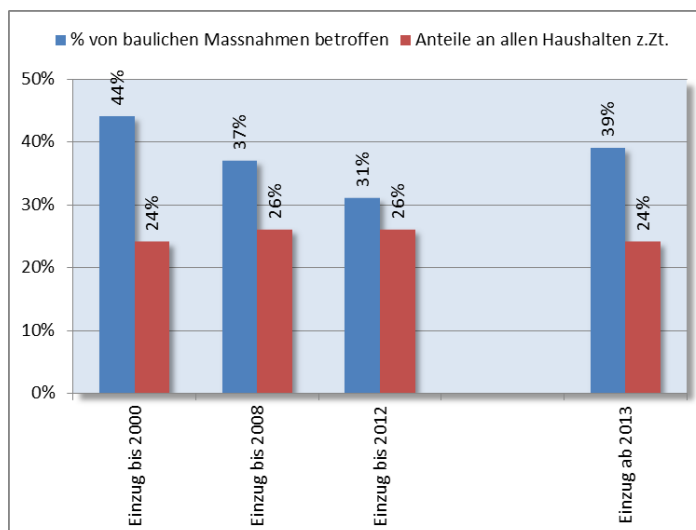


Abbildung 17: Luisenstadt - Betroffenheit von baulichen Maßnahmen nach Bezug der Wohnung nach Zuzugsabschnitt (in % der jeweiligen Zuzugsgruppe)

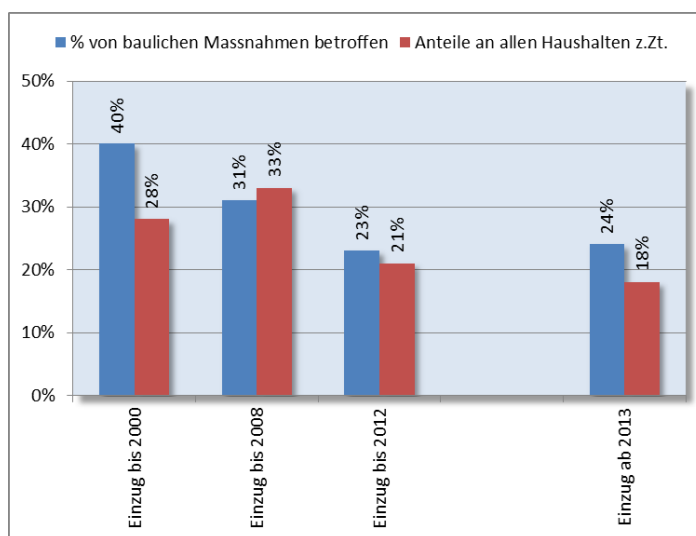


Tabelle 18: Soziale Strukturprofile in Wohnungen mit und ohne Bewohnerbetroffenheit von Modernisierung

Bergmannstraße Nord (Mieter*innen in Wohnungen ...)	... ohne Modernisierung (n=481)	... mit Modernisierung (n=262)	Gebietsprofil 2012
Anteil an allen Haushalten	64%	36%	---
Ø Haushaltsgröße	2,0	2,1	2,0
Anteil von Einpersonenhaushalten	37%	38%	43%
Anteil von Haushalten mit Kindern	24%	24%	22%
Anteil von Migrantenhaushalten	35%	37%	---
Anteil armutsgefährdeter Haushalte	8%	10%	14%
Anteil ALG II-Haushalte	10%	9%	7%
Erwerbstätige Personen	70%	66%	65%
Erwerbslose Personen	5%	4%	8%
Personen in Studium/Ausbildung	16%	20%	15%
Rentner*innen	6%	7%	6%
gering qualifizierte Personen	21%	17%	20%
höher qualifizierte Personen	59%	61%	59%
Haushaltsnettoeinkommen (Median)	2.500 €	2.300 €	2.000 €
Ø Äquivalenzeinkommen	1.669 €	1.620 €	1.694 €
Einkommen höher als vor 3 Jahren	30%	27%	---
Ø Wohndauer in Jahren (Wohnung)	10,0	13,4	8,3

Tabelle 19: Soziale Strukturprofile in Wohnungen mit und ohne Bewohnerbetroffenheit von Modernisierung

Graefestraße (Mieter*innen in Wohnungen ...)	... ohne Modernisierung (n=389)	... mit Modernisierung (n=241)	Gebietsprofil 2012
Anteil an allen Haushalten	61%	39%	---
Ø Haushaltsgröße	2,1	2,0	2,0
Anteil von Einpersonenhaushalten	37%	43%	41%
Anteil von Haushalten mit Kindern	24%	21%	23%
Anteil von Migrantenhaushalten	35%	25%	---
Anteil armutsgefährdeter Haushalte	9%	11%	10%
Anteil ALG II-Haushalte	8%	8%	4%
Erwerbstätige Personen	70%	72%	69%
Erwerbslose Personen	3%	4%	7%
Personen in Studium/Ausbildung	15%	13%	15%
Rentner*innen	8%	7%	6%
gering qualifizierte Personen	25%	20%	23%
höher qualifizierte Personen	61%	58%	59%
Haushaltsnettoeinkommen (Median)	2.500 €	2.400 €	2.050 €
Ø Äquivalenzeinkommen	1.956 €	2.060 €	1.697 €
Einkommen höher als vor 3 Jahren	31%	35%	---
Ø Wohndauer in Jahren (Wohnung)	10,5	14,0	9,8

Tabelle 20: Soziale Strukturprofile in Wohnungen mit und ohne Bewohnerbetroffenheit von Modernisierung

Luisenstadt (Mieter*innen in Wohnungen ...)	... ohne Modernisierung (n=670)	... mit Modernisierung (n=306)	Gebietsprofil 2012
Anteil an allen Haushalten	69%	31%	---
Ø Haushaltsgröße	2,2	2,2	2,2
Anteil von Einpersonenhaushalten	33%	35%	36%
Anteil von Haushalten mit Kindern	26%	29%	25%
Anteil von Migrantenhaushalten	45%	47%	---
Anteil armutsgefährdeter Haushalte	16%	15%	19%
Anteil ALG II-Haushalte	13%	15%	10%
Erwerbstätige Personen	66%	64%	62%
Erwerbslose Personen	7%	6%	9%
Personen in Studium/Ausbildung	15%	18%	16%
Rentner*innen	8%	6%	7%
gering qualifizierte Personen	24%	23%	24%
höher qualifizierte Personen	57%	62%	58%
Haushaltsnettoeinkommen (Median)	2.000 €	2.100 €	1.900 €
Ø Äquivalenzeinkommen	1.429 €	1.350 €	1.445 €
Einkommen höher als vor 3 Jahren	28%	25%	---
Ø Wohndauer in Jahren (Wohnung)	10,4	14,9	10,1

Im Unterschied zu den Erhaltungsgebieten im Ortsteil Friedrichshain des Bezirks sind die strukturellen Unterschiede zwischen Modernisierungsbetroffenen und Bewohner*innen, die (noch) keine aufwertenden baulichen Maßnahmen selbst erlebt haben, im Ortsteil Kreuzberg wesentlich geringer. In Friedrichshain mussten nach 1990 erhebliche bauliche Defizite beseitigt werden. Dabei setzte eine massive Bautätigkeit ein, die eine besondere Dynamik entwickelte und zu einem Austausch großer Teile der Bevölkerung geführt hat.

In Kreuzberg dagegen verlief die Wohnwertverbesserung seit den 80er Jahren vergleichsweise kontinuierlicher. Zum Zeitpunkt der Ersterhebungen bei Festlegung der Gebiete war der Anteil erst kurz in den Gebieten wohnender Mieter*innen relativ hoch. Sie wurden aber in den späteren Jahren zunehmend sesshafter. Während der Anteil von Haushalten, die länger als 5 Jahre in den Gebieten wohnten, zu Beginn noch zwischen 30% und 40% lag, umfasst er mittlerweile zwei Drittel. Die Luisenstadt weicht von diesen Trends etwas ab. Hier war bei Festlegung der Anteil langjähriger Bewohner*innen höher. 2012 erfolgte ein deutlicherer Austausch der Bewohner*innen. Mittlerweile ist der Anteil langjähriger Mieter*innen mit 70% aber wieder stabil und etwas höher als in den beiden anderen Gebieten.

Veränderungen des sozialen Profils in den Gebieten ergeben sich demzufolge nicht nur aus Neuzuzügen sondern auch aus sozialen Veränderungen der Bestandsbevölkerung selbst und ihrer Alterung im Gebiet.

Abbildung 18: Bergmannstraße Nord - Veränderungen der Wohndauer im Zeitvergleich (% der Haushalte)

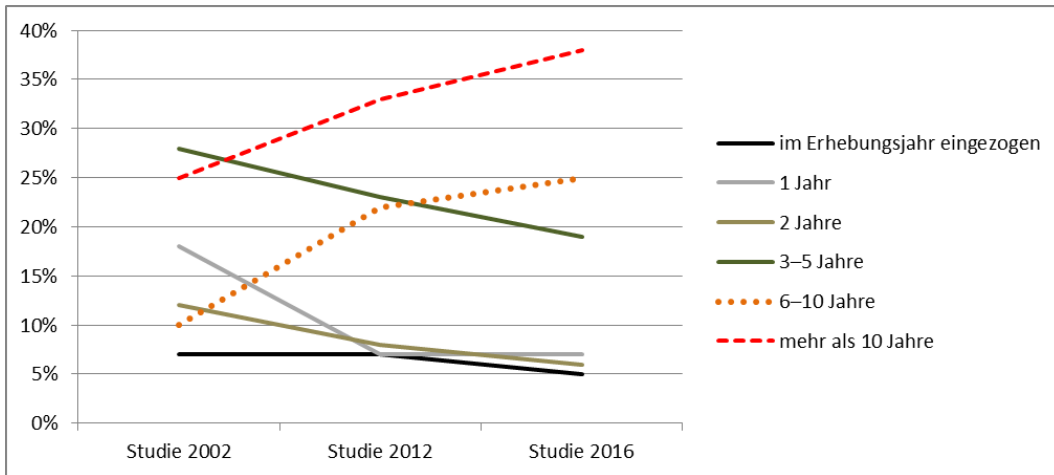


Abbildung 19: Graefestraße - Veränderungen der Wohndauer im Zeitvergleich (% der Haushalte)

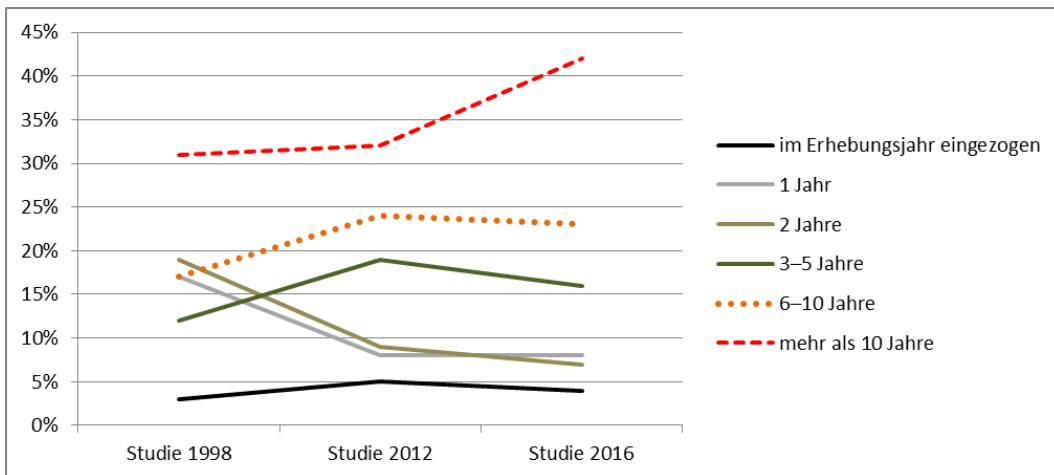
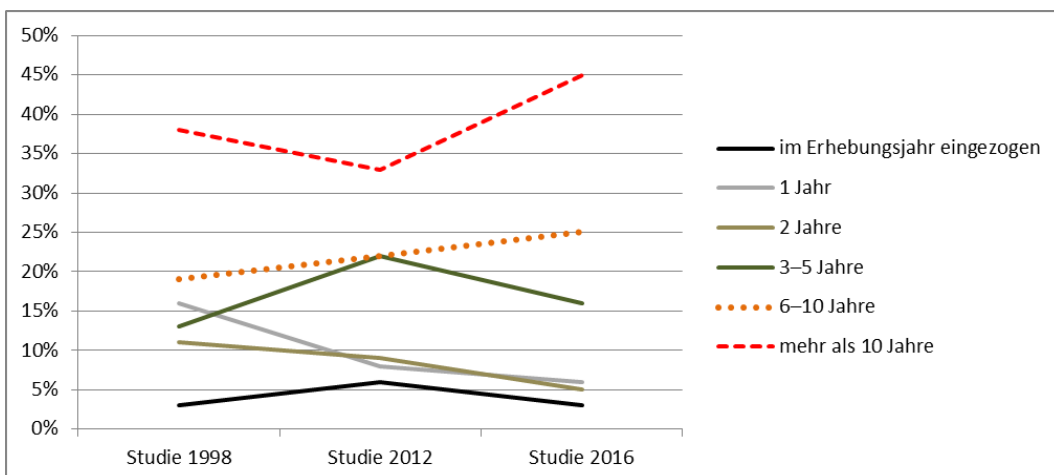


Abbildung 20: Luisenstadt - Veränderungen der Wohndauer im Zeitvergleich (% der Haushalte)



Nichtsdestotrotz gibt es in den Gebietsprofilen Anzeichen dafür, dass selektive Wegzugsbewegungen von Haushalten erfolgten, die am Wohnungsmarkt weniger durchsetzungsfähig waren. Darauf deutet die vergleichsweise gute soziale und finanzielle Lage der überwiegenden Mehrheit ehemals Modernisierungsbetroffener im Vergleich zu den vorhergehenden Untersuchungen hin. Auch haben sich nach deren Aussagen ihre Einkommensverhältnisse in den letzten drei Jahren mehrheitlich verbessert. Vermutet werden nachgelagerte Wegzugsbewegungen auch von weniger zahlungskräftigen Haushalten, die möglicherweise höhere Modernisierungsmieten hatten, bei denen spätere Grundmieten-erhöhungen ohne mögliche Einflussnahme der öffentlichen Hand erfolgten oder Wegzüge auch aus rein persönlichen Gründen. Motive für Wegzüge und darin enthaltene Verdrängungsaspekte müssen weitgehend im Unklaren bleiben, da unterschiedliche Einflüsse wirksam sind (Vgl. Abschnitt 2). Insgesamt wohnen noch knapp 40% der Haushalte im Bergmannkiez, 24% der Haushalte im Graefekiez und 26% der Haushalte in der Luisenstadt, die bereits vor Erlass der Verordnung hier lebten. Etwa ein Fünftel aller Haushalte sind in den drei Gebieten in den letzten vier Jahren seit 2012 neu in die Wohnungen gezogen.

3.3 UMWANDLUNG IN EINZELEIGENTUM

Bei der Aufwertung von innerstädtischen Quartieren spielt vor allem die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eine wichtige Rolle als mietpreistreibender, die Nutzungsstruktur und soziale Zusammensetzung der Bevölkerung umstrukturierender Faktor. Mit Umwandlungen sind häufig zeitgleich oder nachgelagert aufwändige, stark mietenwirksame Modernisierungsmaßnahmen verbunden, die im erhaltungsrechtlichen Verfahren strukturschützend begrenzt werden sollen. Das dies bisher nicht ausreichend gelungen ist, zeigt sich bei vergleichender Betrachtung der Struktur der Wohnbedingungen des umgewandelten mit dem nicht umgewandelten übrigen Wohnungsbestand.

3.3.1 UMWANDLUNG UND WOHNUNGSSTRUKTUREN

Der Umwandlungsprozess in Einzeleigentum setzt strukturelle Veränderungen des Wohnungsbestandes in Gang. Diese beziehen sich sowohl auf Wohnraum selbstnutzender Eigentümer*innen als auch auf die Mieter*innen von Wohnungen, die vorher in Einzeleigentum aufgeteilt worden sind.

Die Ausstattung und Größenstruktur von Eigentumswohnungen, insbesondere der selbstgenutzten, unterscheidet sich deutlich von den Mietwohnungen. Sowohl die durchschnittlichen Wohnflächen der Wohnungen als auch der Anteil der Wohnungen mit 3 oder mehr Zimmern ist deutlich höher als im nicht umgewandelten Mietwohnungsbestand.

Die Eigentumswohnungen haben zudem eine deutlich bessere Ausstattung und überdurchschnittlich häufig wohnwerterhöhende Ausstattungsmerkmale.

Die Nettokaltmieten liegen in den vermieteten Eigentumswohnungen auch höher als in den übrigen Mietwohnungen, besonders hohe Mieten über 10 €/m² werden deutlich öfter verlangt. Die Unterschiede im Ausstattungsniveau legen den Schluss nahe, dass in vermieteten Eigentumswohnungen im unbewohnten Zustand zwecks besserer Vermarktbarkeit vor Neubezug umfassender modernisiert wurde, in der Regel auch, um die Refinanzierung des Kaufpreises zu sichern.

Tabelle 21: Differenzierung der Wohnbedingungen in Miet- und Eigentumswohnungen

	ETW, selbst genutzt			ETW, vermietet			übrige Mietwohnungen		
	Bergmann- straße Nord	Graefe- straße	Luisen- stadt	Bergmann- straße Nord	Graefe- straße	Luisen- stadt	Bergmann- straße Nord	Graefe- straße	Luisen- stadt
Modernisierungen in den letzten 3 Jahren	23%	24%	16%	34%	23%	21%	25%	23%	15%
WE mit wohnwerterhöh. Merkmalen	69%	75%	78%	48%	66%	73%	43%	44%	65%
WE mit ≥ 3 wohnwerterhöh. Merkmalen	22%	34%	24%	14%	21%	20%	5%	8%	4%
Aufzug im Haus	18%	26%	28%	12%*	23%	18%	7%	11%	9%
Balkon > 4 m ² vorhanden	18%	32%	23%	9%*	16%	12%*	4%	10%	9%
Zweiter Balkon	10%	12%	15%	5%*	10%*	6%*	1%*	2%	3%
Einbauküche	35%	26%	39%	34%	36%	39%	27%	22%	30%
Anteil 1- bis 2-Zimmer-WE	27%	10%*	29%	46%	33%	44%	49%	49%	50%
Anteil ≥ 3 -Zimmer-WE	69%	89%	64%	46%	62%	47%	47%	45%	43%
Anteil WE ≥ 90 m ²	46%	78%	54%	25%	51%	36%	28%	31%	28%
ϕ Wohnfläche je WE in m ²	99,5	116,2	100,0	75,7	88,1	79,9	76,0	76,7	76,9
ϕ Wohnfläche pro Person (m ²)	47,2	48,7	45,2	40,7	39,3	43,6	38,1	38,6	35,4
ϕ Nettokaltmiete in €/m ²	-	-	-	7,28 €	7,42 €	6,90 €	6,81 €	6,96 €	6,35 €
Mieten >10 €/m ² nettokalt	-	-	-	18%	43%	6%*	10%	18%	6%
Mieten < 5 €/m ² nettokalt	-	-	-	16%	17%*	9%*	18%	13%	18%
ϕ Kaltmietbelastung (brutto)	-	-	-	29%	28%	29%	27%	27%	28%
Anteile an allen Haushalten	7%	11%	9%	9%	9%	7%	84%	80%	84%

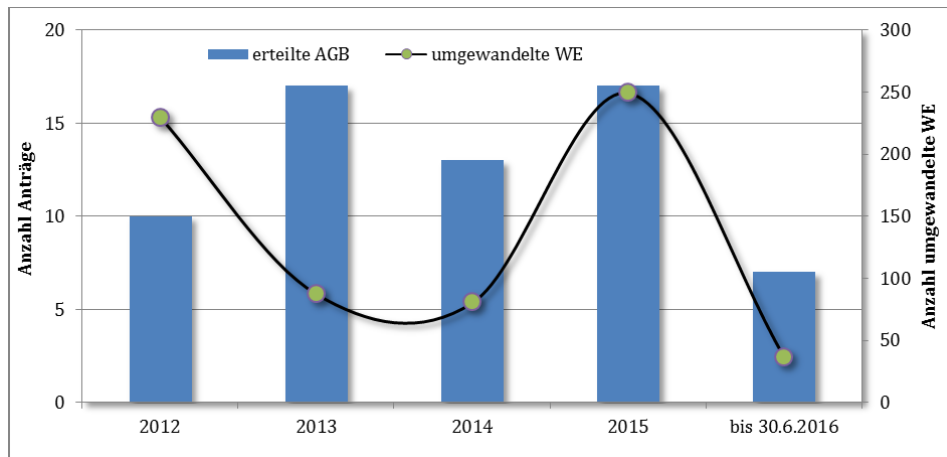
* Prozentwerte, die auf weniger als 10 Fällen basieren, werden mit Sternchen (*) gekennzeichnet

Bisher hatte der Bezirk wenig Einflussmöglichkeiten auf Umwandlungen. Die am 3. März 2015 erlassene Umwandlungsverordnung stellt nun die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Berliner Erhaltungsgebieten unter Genehmigungsvorbehalt, um der anhaltend ansteigenden Umwandlungsdynamik entgegenzuwirken.

Während die Umwandlungszahlen im Jahr 2014 gering waren, erreichten sie in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 Höchststände. Erst im letzten Drittel des Jahres hat sich der Umfang der Umwandlungen reduziert. Auch die Neuanträge sind deutlich zurückgegangen. Der drastische Anstieg an Umwandlungen in den Quartalen vor und kurz nach dem Erlass der Umwandlungsverordnung ist vermutlich als Reaktion auf den zu erwartenden Beschluss der Verordnung gewissermaßen vorsorglich erfolgt. Der anschließende Rückgang erklärt sich möglicherweise aus präventiven Vorzieheffekten durch Eigentümer.

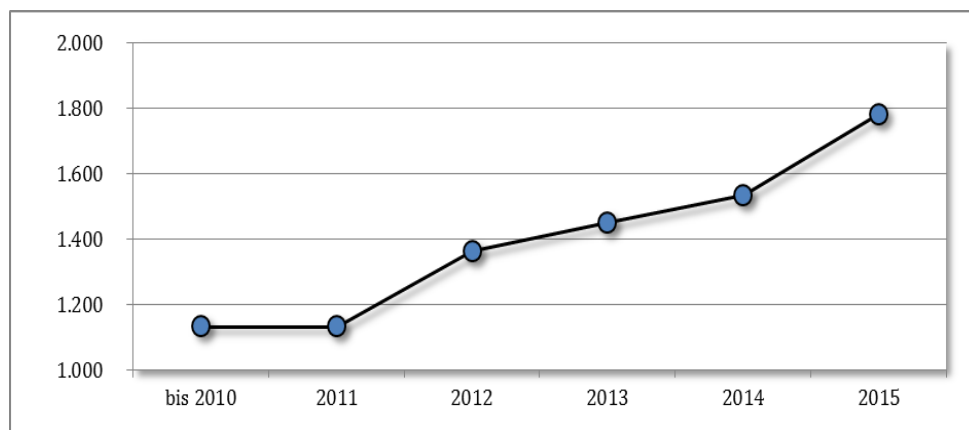
Es ist zu empfehlen, Rückschlüsse auf den Einfluss der Umwandlungsverordnung erst nach einiger Zeit zu ziehen, wenn sich ein klareres Bild ergibt, ob die Entwicklung der letzten Monate tatsächlich eine Art Bevorratung in Erwartung der Verordnung war und in welchem Maß die Umwandlungsverordnung mittelfristig tatsächlich dämpfende Wirkungen entfaltet.

Abbildung 21: Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen und umgewandelte Wohnungen (Bergmannstraße Nord)



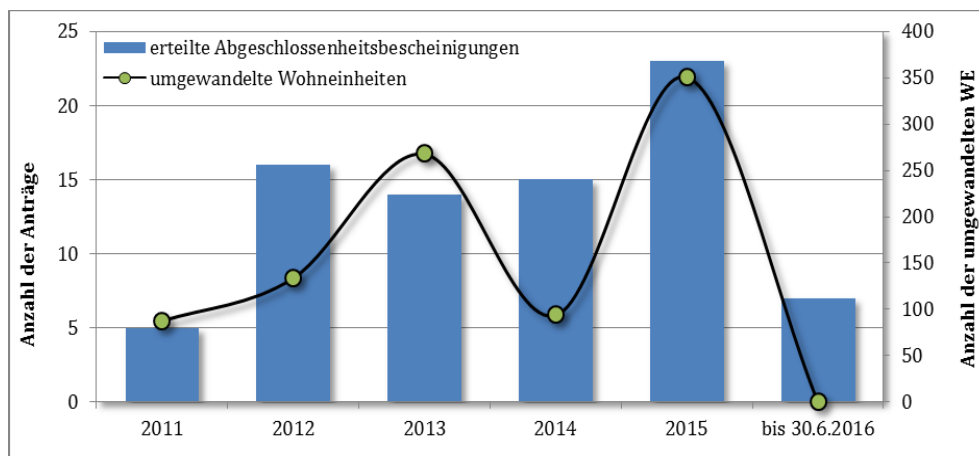
Quelle: Auswertung des Bezirksamtes, Stadtplanungsamt Bereich Milieuschutz (Abfrage am 30.6.16); Sonderauswertung des Gutachterausschusses für Grundstückswerte vom 15.9.16; Darstellung: asum GmbH

Abbildung 22: Anzahl umgewandelter Wohnungen - Bergmannstraße Nord (kumuliert); 27% aller WE des Gebiets



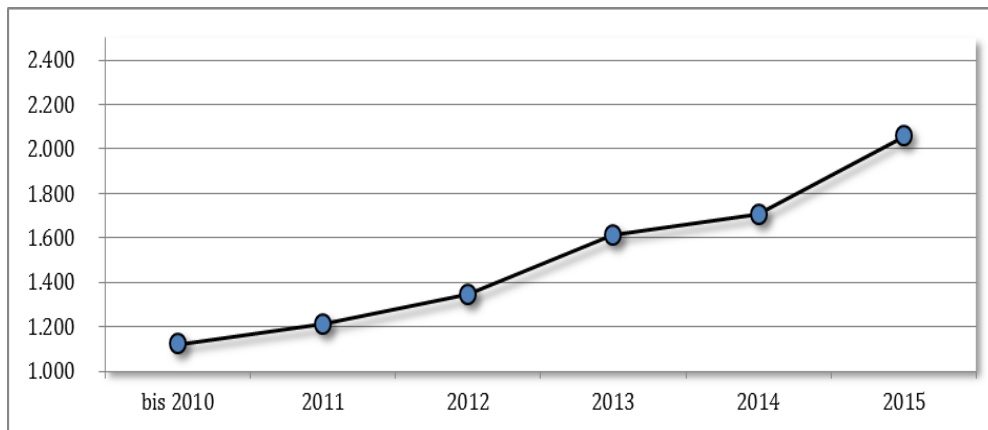
Quelle: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, Sonderauswertung vom 15.9.16; Darstellung: asum GmbH

Abbildung 23: Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen und umgewandelte Wohnungen (Graefestraße)



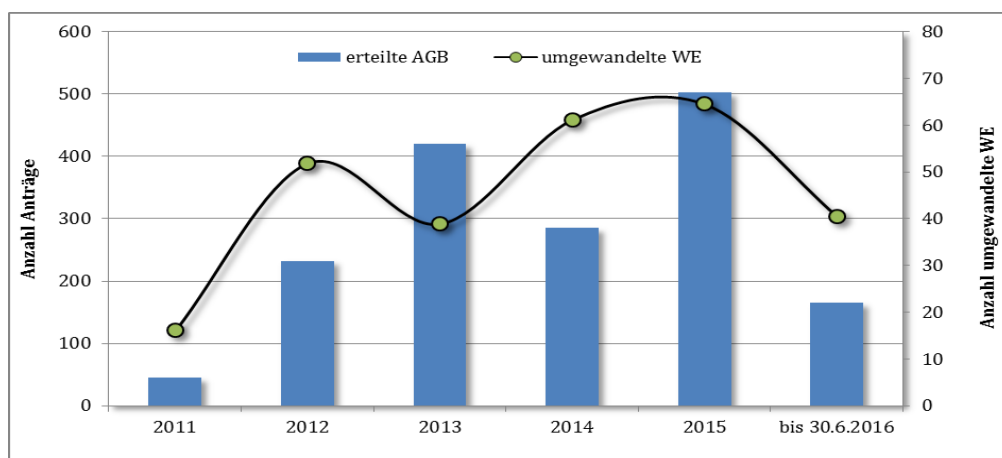
Quelle: Auswertung des Bezirksamtes, Stadtplanungsamt Bereich Milieuschutz (Abfrage am 30.6.16); Sonderauswertung des Gutachterausschusses für Grundstückswerte vom 15.9.16; Darstellung: asum GmbH

Abbildung 24: Anzahl umgewandelter Wohnungen - Graefestraße (kumuliert), 22% aller WE des Gebiets



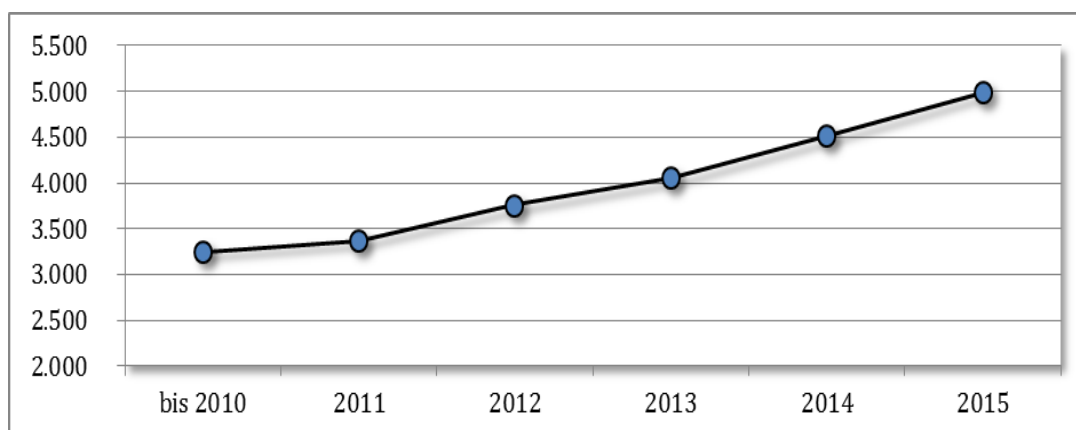
Quelle: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, Sonderauswertung vom 15.9.16; Darstellung: asum GmbH

Abbildung 25: Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen und umgewandelte Wohnungen (Luisenstadt)



Quelle: Auswertung des Bezirksamtes, Stadtplanungsamt Bereich Milieuschutz (Abfrage am 30.6.16); Sonderauswertung des Gutachterausschusses für Grundstückswerte vom 15.9.16; Darstellung: asum GmbH

Abbildung 26: Anzahl umgewandelter Wohnungen - Luisenstadt (kumuliert); 23% aller WE WE des Gebiets



Quelle: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, Sonderauswertung vom 15.9.16; Darstellung: asum GmbH

Zwar trat im März 2015 die Umwandlungsverordnung in Kraft, jedoch lässt sich bislang die Umwandlung dadurch nicht ausreichend verhindern. Eine Reihe von Ausnahmeregelungen führen zu einer Genehmigungspflicht durch den Bezirk. Insbesondere in Friedrichshain-Kreuzberg, das im Berliner Vergleich eine besonders hohe Umwandlungsquote hat, nutzen Eigentümer*innen vor allem die Ausnahme, dass eine Umwandlung bei Selbstverpflichtung, innerhalb von sieben Jahren nur an Mieter*innen zu verkaufen, erfolgen kann. Diese Option bietet auch Umgehungsmöglichkeiten. Die

der Umwandlungsverordnung zugeschriebenen Wirkungsmöglichkeiten beim Strukturschutz bedürfen insbesondere einer Novellierung bisheriger Ausnahmetatbestände im Sinne der Erhaltungsziele.

3.3.2 UMWANDLUNG UND BEVÖLKERUNGSSTRUKTUREN

Die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen ist meist Voraussetzung für den Verkauf von Wohnungen. Modernisierungsaktivitäten begleiten die Dynamik von Umwandlungen in Einzeleigentum. Aus dem Zusammenwirken beider Prozesse lässt sich eine verstärkte Wirkung auf die Zusammensetzung der ansässigen Gebietsbewohnerschaft prognostizieren. Die Unterschiede im sozialen Status zwischen Bewohner*innen in Eigentumswohnungen und im übrigen Wohnungsbestand bieten Grund zur Annahme struktureller Veränderungen mit Verdrängungseffekten insbesondere durch ungebremstes Umwandlungsgeschehen.

Die nachfolgende Übersicht liefert Belege dafür, dass insbesondere das Umwandlungsgeschehen strukturverändernde Wirkungen hat.

Tabelle 22: Differenzierung der soziostrukturellen Bedingungen in Miet- und Eigentumswohnungen (ETW)

	ETW, selbst genutzt			ETW, vermietet			übrige Mietwohnungen		
	Bergmann- straße Nord	Graefe- straße	Luisenstadt	Bergmann- straße Nord	Graefe- straße	Luisenstadt	Bergmann- straße Nord	Graefe- straße	Luisenstadt
Personen im Haushalt	2,1	2,4	2,2	1,9	2,2	1,9	2,0	1,9	2,2
M ² pro Person	47,2	48,7	45,2	40,7	39,3	43,6	38,1	38,6	35,4
Ø Haushaltseinkommen in €	5.327	4.549	3.863	2.600	3.338	3.007	2.617	2.566	2.314
Median Haushaltsnettoeinkommen €	3.500	4.000	3.000	2.300	2.500	2.300	2.300	2.200	1.900
Ø Äquivalenzeinkommen in €	3.265	2.809	2.519	1.944	2.210	2.131	1.788	1.821	1.546
Median Äquivalenzeink. €	2.267	2.175	2.070	1.535	1.415	1.440	1.400	1.500	1.250
Erwerbsquote	95%	89%	80%	83%	77%	88%	79%	79%	78%
ALG II Haushalte	---	3% *	---	5%	13% *	7% *	10%	8%	15%
Armutgefährdete Haushalte	8% *	3% *	8% *	5% *	9% *	8% *	9%	11%	18%
Haushalte mit Kindern	19%	33%	29%	20%	23%	18%	24%	21%	27%
Rentnerhaushalte	9%	10%	10%	5%	10%	6%	7%	8%	8%
Migrantenhaushalte	29%	33%	33%	29%	44%	29%	35%	34%	48%
Studentische Haushalte	---	1%	---	3%	7%	4%	4%	4%	3%
gering qualifizierte Personen > 15 J.	12%	16%	12%	21%	20%	18%	20%	24%	25%
hoch qualifizierte Personen > 15 J.	70%	67%	71%	61%	66%	65%	59%	59%	57%
% aller Haushalte	7%	11%	9%	9%	9%	7%	81%	80%	83%

Der soziale Status von Mieter*innen in Eigentumswohnungen unterscheidet sich deutlich von den übrigen. Besonders ausgeprägt sind Einkommensunterschiede. Bewohner*innen in Eigentumswohnungen haben ein höheres Äquivalenzeinkommen als die übrigen Mieter*innen. Die Durchschnittseinkommen der selbstnutzenden Eigentums Haushalte sind mehr als eineinhalb Mal bis doppelt so hoch wie die der Mieterhaushalte. Dies korrespondiert auch mit einer höheren Erwerbsquote und höherem Qualifikationsniveau der Bewohner*innen dieser Wohnungen. Sie tendieren zudem auch zu einem deutlich höheren Wohnflächenverbrauch.

Die nunmehr möglich gewordene Nutzung der Umwandlungsverordnung bietet wesentliche Möglichkeiten für einen Strukturschutz der Gebietsbevölkerung und muss konsequent angewendet werden, um die Erhaltungsziele zu realisieren.

4. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Die Nutzung des erhaltungsrechtlichen Instrumentariums bei baulichen Modernisierungsvorhaben hatte sowohl städtebauliche Wirkungen als auch, für den von Maßnahmen betroffenen Teil der Gebietsbevölkerung, strukturerhaltende Effekte. Sowohl im aktuellen Vergleich zwischen Bewohnerstrukturen in modernisierten Beständen und denen, in denen keine direkte Betroffenheit der Bewohner*innen bestand, als auch im rückwärtigen Vergleich zu Bewohnerstrukturen vorhergehender Untersuchungen zeigt sich, dass die Dynamik struktureller Veränderungen verlangsamt und einige Faktoren, die Strukturveränderungen beeinflussen, in ihren Wirkungen gedämpft werden können.

Indirekt wirkt die soziale Erhaltungsverordnung auch als Mieterschutz, da es im Erhaltungsgebiet darum geht, bauliche Veränderungen im notwendigen Umfang zuzulassen, ohne jedoch die Zusammensetzung der Bevölkerung zu gefährden oder im Einzelfall Härten zu schaffen. Der Umfang der Bauanträge im erhaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren zeigt deutlich das verhaltene Modernisierungsgeschehen. Ein vergleichsweise geringer Anteil von Haushalten war in den letzten Jahren direkt von Maßnahmen innerhalb der Wohnung betroffen. Das könnte ein Indiz für geringe Anreize für Eigentümer zu Wertverbesserungen sein. Anzunehmen ist aber auch, dass leergezogene Wohnungen nach Auszug von Mieter*innen und vor Wiedervermietung mit einzelnen Ausstattungsverbesserungen aufgewertet wurden, ohne dass die Genehmigungsbehörde hiervon Kenntnis erlangte. Wo dies vor dem Einzug geschah, waren damit die Mietenkonditionen der Wohnungen marktüblich gesetzt und nicht mehr zu beeinflussen. Nahezu alle Haushalte wohnen heute in Wohnungen, die auf allgemein üblichen modernen Standard gebracht wurden.

Im Bestand der Wohnungen mit direkter Betroffenheit der Bewohner*innen von einem erhaltungsrechtlichen Vorgang sind günstigere Mieten und ein weitgehender Erhalt derjenigen Bevölkerungsgruppen nachweisbar, die bereits in den zurückliegenden Jahren die Gebietsstruktur geprägt haben. Das sind Indizien für das strukturerhaltende Potenzial der sozialen Erhaltungssatzung.

Angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren auf den Wohnungsmarkt können strukturelle Veränderungen und nachgelagerte Verdrängungsprozesse in Erhaltungsgebieten nicht gänzlich verhindert werden. Strukturerhaltende Effekte, die zugunsten sozial und finanziell am Wohnungsmarkt weniger durchsetzungsfähiger Haushalte erzielt werden sollen, sind mit dem gegebenen Instrumentarium nur zeitnah zu baulichen Maßnahmen und nicht durchgängig in allen Fällen möglich.

Teilweise konterkarieren auch andere rechtliche Rahmenbedingungen¹⁵ die Zielstellungen des Erhaltsrechts und reduzieren dessen Wirkungsmöglichkeiten. Auch wenn die Steuerungspotenziale, die der § 172 BauGB bietet, einen eher begrenzten Einfluss auf die soziostrukturelle und bauliche Entwicklung eines Gebietes zulassen, stellt dieses Instrument nach wie vor einen wichtigen Baustein zur sozialen Stadtentwicklung dar, der im Rahmen seiner vorhandenen Möglichkeiten weiter genutzt werden sollte.

Nicht zu unterschätzen sind die Wirkungen, die der Erlass einer Erhaltungsverordnung und die dazu geführte Öffentlichkeitsarbeit bei den Bewohner*innen selbst hinterlassen. Initiativen vor Ort erhalten

¹⁵ Mietrecht, Energiesparziele der EnEV, Bauordnung, Finanzrahmen für die Ausübung von Vorkaufsrechten, Ausnahmeregelungen des Erhaltsrechts selbst u.a.

Informationen zu den städtebaulichen Besonderheiten ihres Wohngebiets. Sie tauschen sich aus, schließen sich zusammen, um mit gemeinsamen Aktivitäten soziale Kompetenzen zu bündeln und dafür zu sorgen, dass Modernisierungsmaßnahmen tatsächlich im vorgegebenen Rahmen und möglichst sozialverträglich stattfinden. Diese Art von Bürgerbeteiligung ist zugleich eine wichtige Informationsquelle für die Genehmigungsbehörde und leistet damit einen eigenständigen Beitrag zur Wirksamkeit der Erhaltungsverordnungen.

Beste Strukturschutz wäre jedoch eine mieterfreundlichere Gesetzgebung, die Modernisierungsumlagen, Mieterhöhungsmöglichkeiten, die Mietspiegelsystematik und die Belastbarkeit der Haushalte in ein ausgewogeneres Verhältnis bringt als bisher.