

## Inhaltsverzeichnis

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

## 1 Einleitung

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

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

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

## 2 Mietpreis- und Bevölkerungsentwicklung in Berlin

### 2.1 Preisentwicklung am Berliner Mietwohnungsmarkt

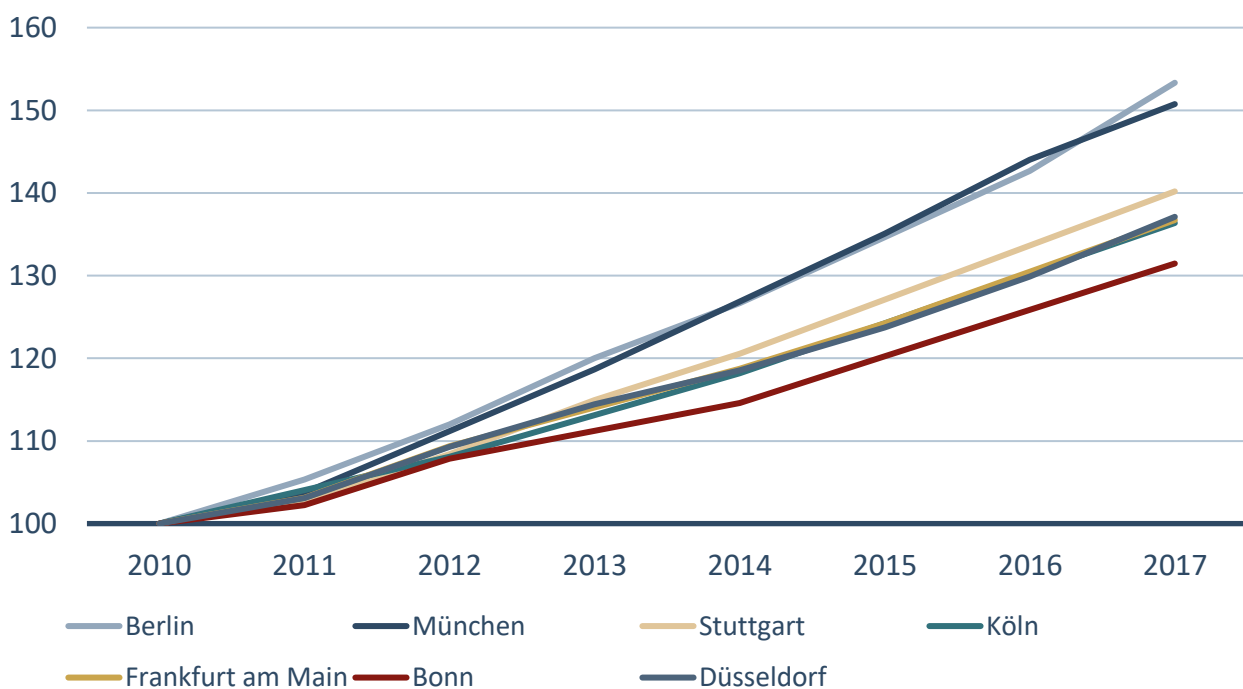
In fast allen deutschen Großstädten, sowie den beliebten Universitätsstädten steigen die Mietpreise in den vergangenen Jahren deutlich an. Gründe hierfür sind neben einer positiven Arbeitsmarktentwicklung, demographische Faktoren und die städtische Infrastruktur, die die Nachfrage nach Wohnraum steigen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

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

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

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

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



Quelle: vdpResearch (2018); Institut der deutschen Wirtschaft

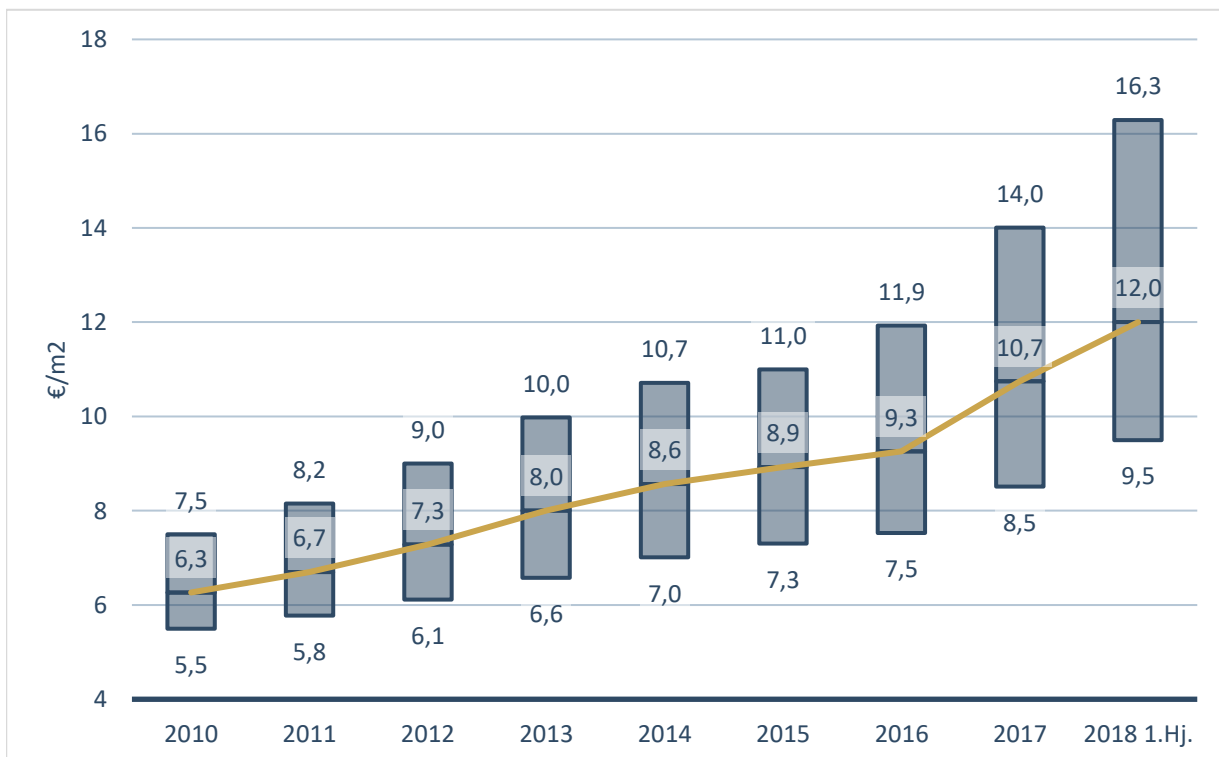
Abbildung 2-2 zeigt die Entwicklung der Neuvertragsmieten in Berlin von 2010 bis zum ersten Halbjahr 2018. Als Datengrundlage dienen Wohnungsinserate der Internetplattform ImmobilienScout24. Ein Vorteil der ImmobilienScout24-Daten liegt darin, dass die Anzahl der Mietangebote sehr hoch ist. Somit ist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

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

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

### Abbildung 2-2: Entwicklung der inserierten Neuvertragsmieten in Berlin

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

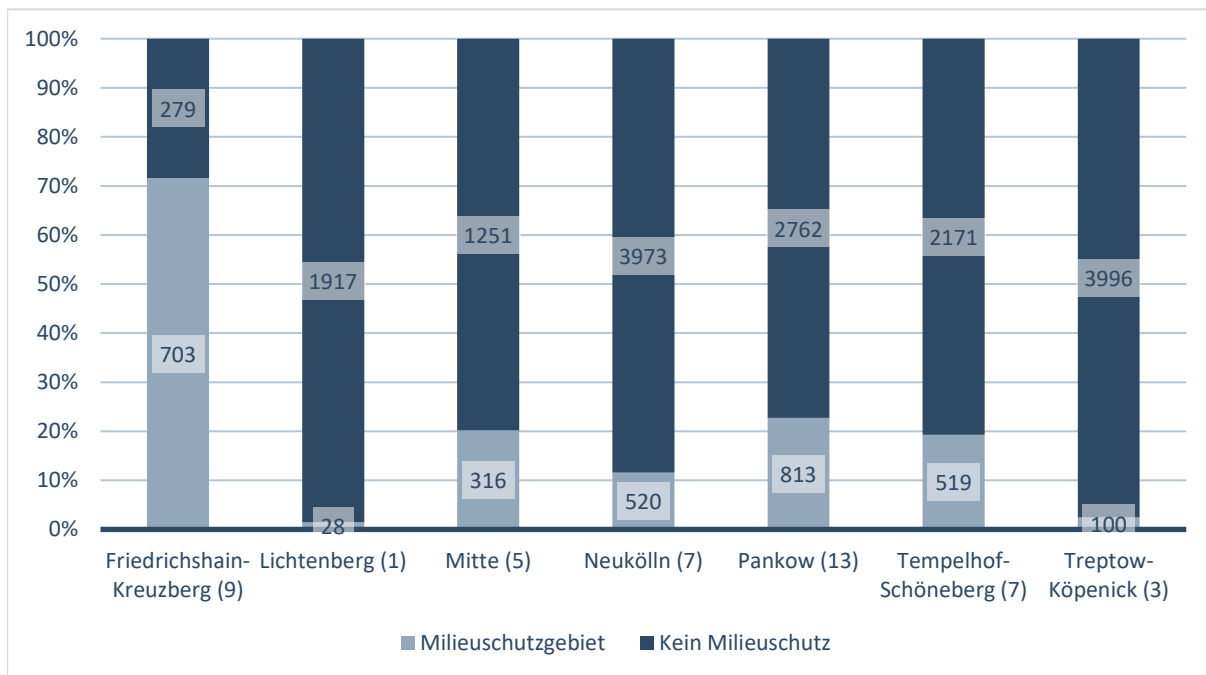
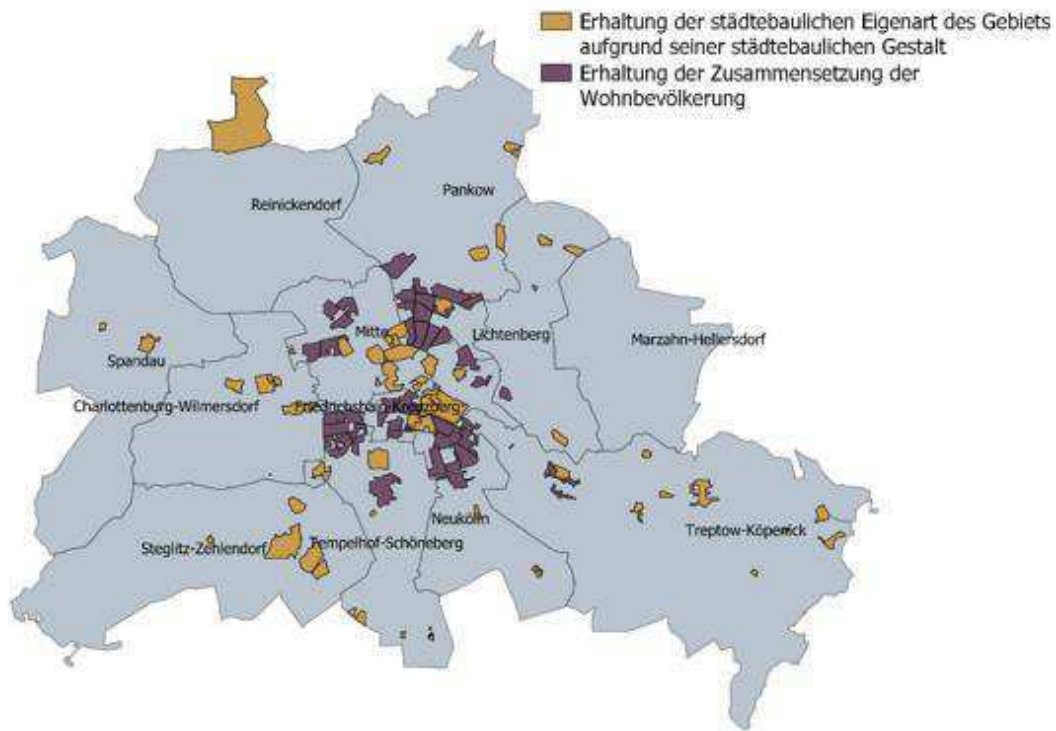


Quelle: Immobilienscout24; Institut der deutschen Wirtschaft

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

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

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



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

### 3.3 Ausgestaltung des Milieuschutzes

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

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

#### 3.3.1 Genehmigungspflichtige Modernisierungen, Umbauten und Nutzungsänderungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4 Folgen des Milieuschutzes

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

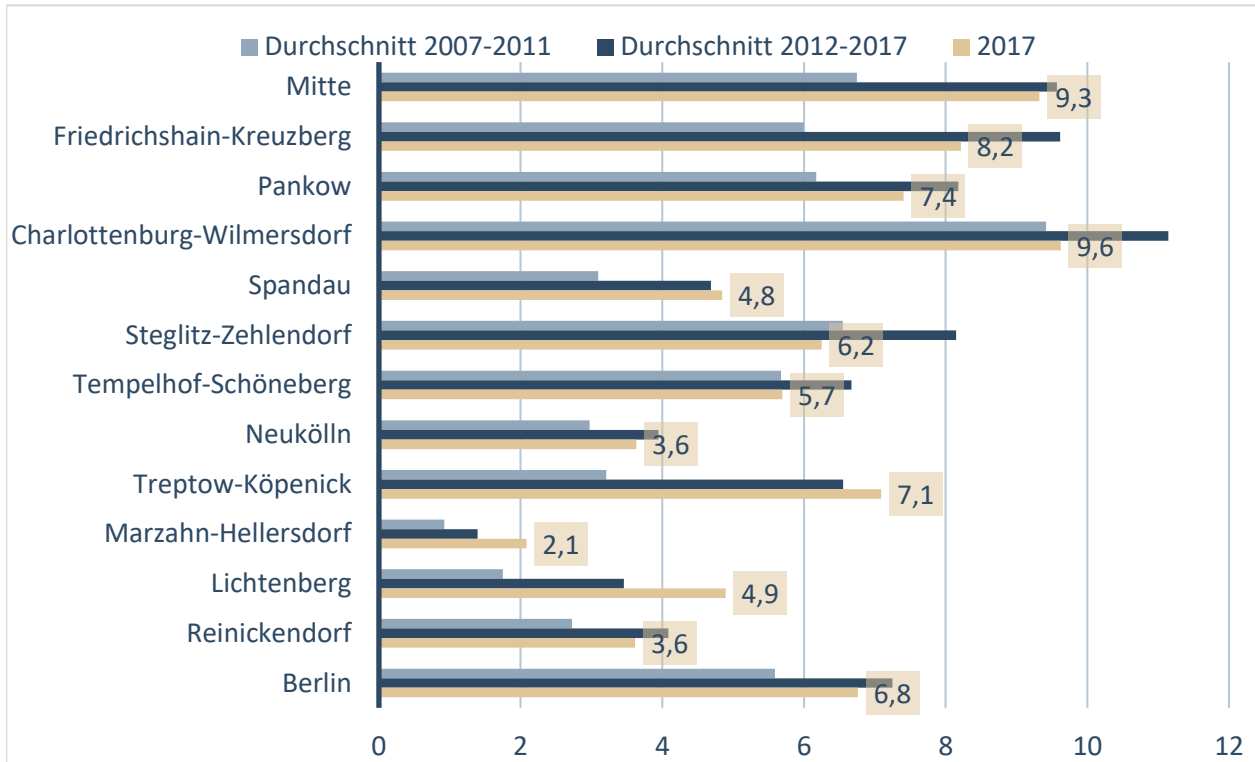
### 4.1 Stagnation von Investitionen - neuer Wohnraum, Klimaschutz und Barrierefreiheit

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

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

## Abbildung 4-6: Kauffälle von Wohnungseigentum

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



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

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

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

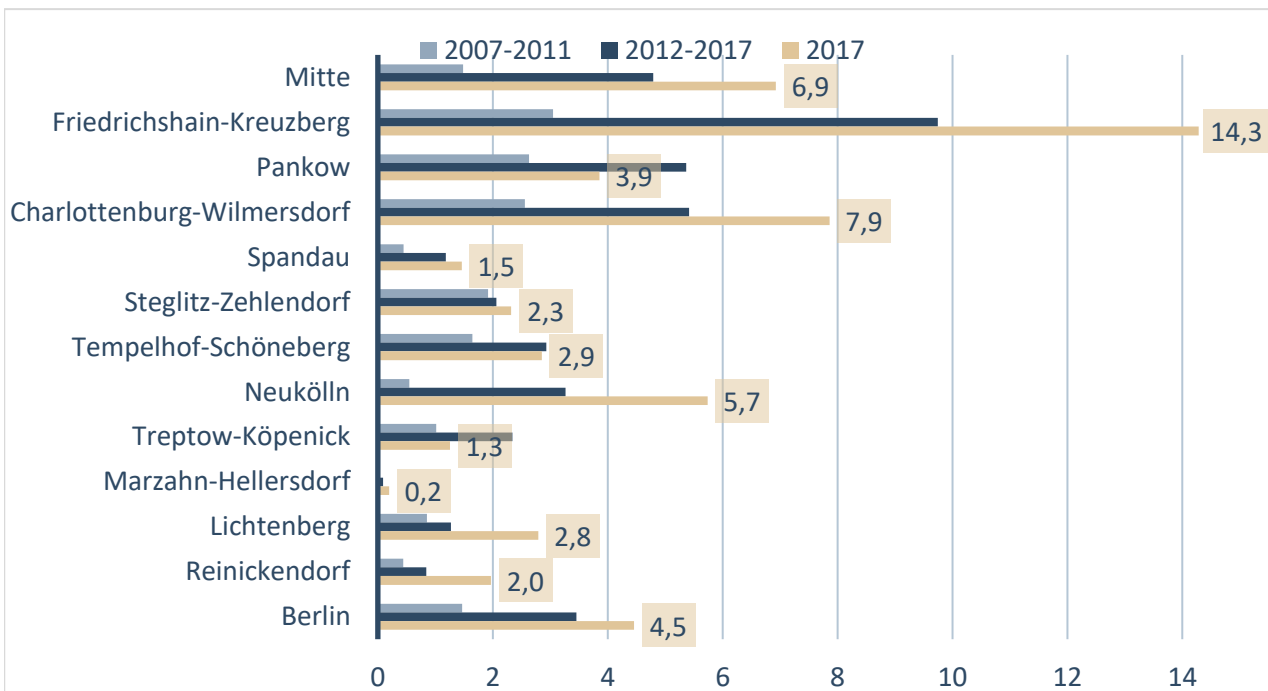
Bei Umwandlungen kaufen die Mieter eine Eigentumswohnung vom Vermieter. Häufig sind die Verkäufer dann auch bereit, dem Mieter preislich entgegenzukommen. Schließlich ist der Verkauf an den Mieter für den Verkäufer besonders unproblematisch. Möchte der Mieter nicht



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

### Abbildung 4-7: Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen

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



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

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

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

### 4.3 Risiken für kommunale Wohnungsgesellschaften

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

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

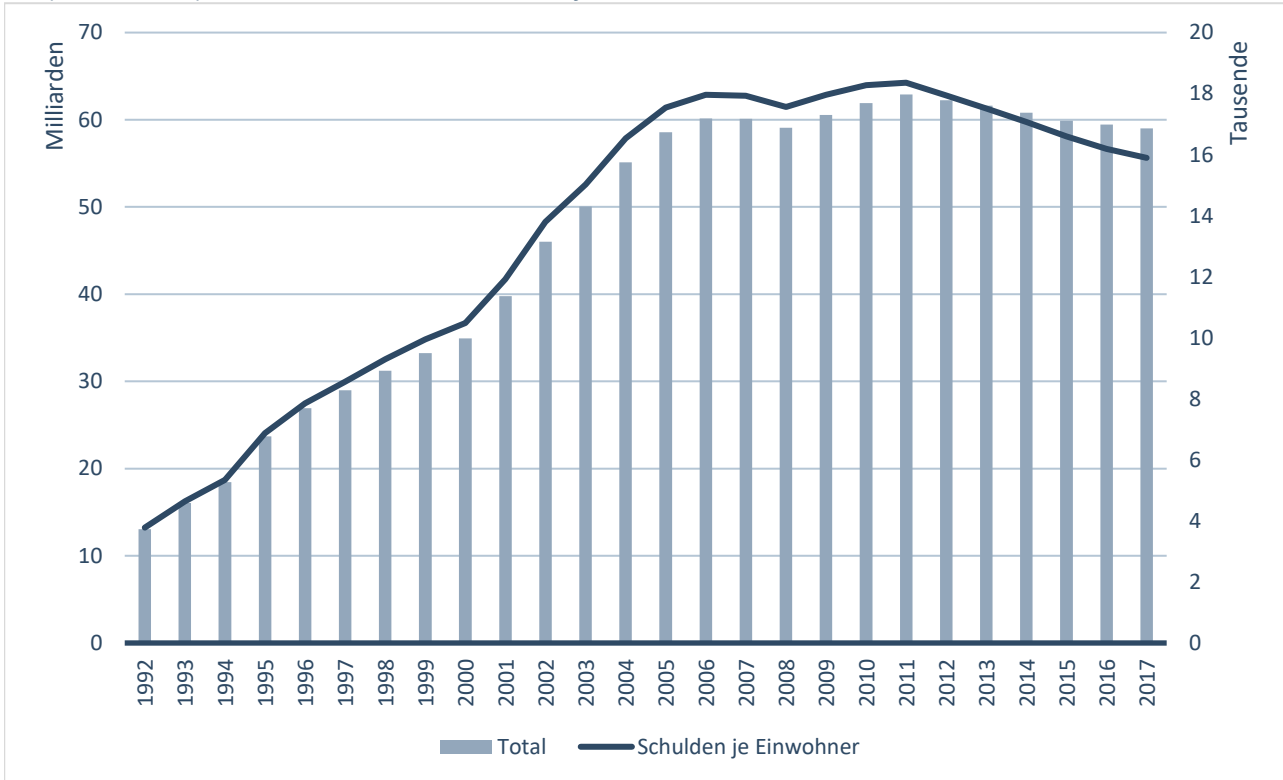
Wenn die kaufenden kommunalen Wohnungsgesellschaften die Mieten nicht anheben, droht ihnen langfristig ein Verlust. Anfänglich ist dies kaum merklich, doch mit der Zeit wächst der Unterschied zwischen den Marktmieten und den eingefrorenen Mieten deutlich. Hinzu kommt das Risiko steigender Zinsen, die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

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

Städte mit großen finanziellen Spielräumen könnten dies mitunter durch Zuschüsse für ihre Wohnungsunternehmen auffangen. Berlin ist jedoch verschuldet. Wie Abbildung 4-8 dokumentiert, stieg nach der Wiedervereinigung und in den darauffolgenden Jahren bis zur Mitte der Nullerjahre der Schuldenstand des Landes rasant an. 1992 beliefen sich die Schulden noch auf 13 Milliarden Euro – mit teilweise zweistelligen jährlichen Wachstumsraten hatten sich die Schulden in 2006 bereits verfünffacht. Nach einer kurzen Phase der Konsolidierung in 2007 und 2008 erreichten die Schulden der Hauptstadt in 2011 mit 63 Milliarden ihren bisherigen Höhepunkt. Seit 2011 ist Berlin in der Lage, die Schulden zu tilgen. Jährlich konnten um die ein Prozent getilgt werden. Zum Ende des Jahres 2017 lag der Schuldenstand aber immer noch bei knapp 59 Milliarden Euro. Mit Schulden je Einwohner von 16.000 Euro liegt der Schuldenstand deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 6.645 Euro.

### Abbildung 4-8: Verschuldung Berlins

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



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

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

## 5 Argumente für Erhaltungsschutzsatzungen und Alternativen

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