

Verdrängungsprozesse in der Landeshauptstadt München

Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme
auf einem zunehmend angespannten Wohnungsmarkt

- Abschlussbericht -



[Auftraggeberin](#)

Landeshauptstadt München
Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung,
I/22 Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie
E-Mail plan.ha1-22@muenchen.de

[Auftragnehmerin](#)

Humboldt-Innovation GmbH, Projektnummer: F650

[Projektlaufzeit](#)

Februar 2020 bis März 2021

[Bearbeitung](#)

Angewandte Geographie/Raumplanung, Geographisches Institut,
Humboldt-Universität zu Berlin

[Projektleitung](#)

Dr. Fabian Beran, Prof. Dr. Henning Nuißl

[Autor:innen](#)

Inken Ammon, Duncan Barahona, Dr. Fabian Beran, Sascha Münch,
Prof. Dr. Henning Nuißl, Carlotta Reh, Elena Steinrücke

[Stand](#) 15.05.2021

INHALT

1	Einleitung	4
2	Forschungsdesign	8
3	Ergebnisse und Diskussion	12
3.3	Experteninterviews	13
3.2	Presseanalyse	13
3.3	Interviews mit Betroffenen	16
3.3.1	(Potenzielle) Verdrängungsauslöser	18
3.3.2	Strategien der Haushalte bei Verdrängungsdruck	20
3.3.3	Folgen von Verdrängung und Verdrängungsdruck	21
3.3.4	Der Einfluss von Ressourcen und Biographien	22
3.3.5	Verdrängung als sich zeitlich erstreckender Prozess	23
4	Eingriffsmöglichkeiten für Politik & Planung	26
4.1	Erhaltungssatzung, Vorkaufsrecht und Abwendungserklärung	30
4.2	Mieter:innen verstärkt beraten und unterstützen	32
4.3	Indikatoren als Frühwarnsystem für Verdrängung	34
5	Fazit	36

ABBILDUNGEN

1	Verdrängungsbegriff	5
2	Forschungsablauf	6
3	Untersuchungsgebiete und Anzahl der Interviews	9
4	Begriffshäufigkeiten im Pressekorpus	14
5	Kodelandkarte, gemeinsames Auftreten von Kodes	14
6	Zentrale Aspekte in Verdrängungsprozessen	17
7	Strategien der von Verdrängungsdruck betroffenen Personen	23
8	Typischer Verlauf einer Verdrängung	24
9	Eingriffsmöglichkeiten für Politik und Planung in einem typischen Verdrängungsverlauf	29

TABELLEN

1	Auswahl der Expert:innen	11
2	Anzahl der in der Presseanalyse analysierten Artikel	11
3	Anzahl der geführten Interviews nach aktuellen und ehemaligen sowie keinen Erhaltungssatzungsgebieten	11
4	Instrumente und Maßnahmen gegen Verdrängung	28

1

Einleitung

Die bayerische Landeshauptstadt verfügt bereits seit Jahrzehnten über einen stark angespannten Wohnungsmarkt. Die Nachfrage nach Wohnraum übersteigt das Angebot, so dass hohe Mieten und fehlende Wohnungen die Stadtentwicklung und auch das Image von München prägen. Insbesondere Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen fällt es in München schwer, sich mit Wohnraum zu versorgen. Besonders problematisch ist die Situation für Mieter:innen, die ihre Wohnung ohne eigenen Auszugswunsch verlassen müssen, weil sie sich beispielsweise eine Mieterhöhung nicht leisten können oder eine Kündigung erhalten. Sie müssen nicht nur eine neue, für sie erschwingliche Wohnung finden, sondern häufig auch den Verlust ihrer gewohnten Wohnumgebung hinnehmen. Zudem steht zu befürchten, dass die Verdrängung von Mieter:innen auch zu sozialräumlichen Veränderungen führt, beispielsweise zu verstärkten Segregationstendenzen.

Die Landeshauptstadt München zielt mit ihrer Wohnungspolitik bereits seit Jahrzehnten auf eine quantitative und qualitative Ausweitung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen für alle Bevölkerungsgruppen ab. Auch die Verhinderung bzw. zumindest die Eindämmung der Verdrängung von Mieter:innen ist ihr erklärtes Ziel. Eine zentrale Rolle spielt hierbei die im Baugesetzbuch (BauGB) verankerte Erhaltungssatzung (EHS) (häufig auch als ‚Milieuschutz‘ bezeichnet). Der gezielte Einsatz dieses oder anderer gegen die Verdrängung von Mieter:innen gerichteter Instrumente ist allerdings schwierig, weil es an Wissen über das Ausmaß und die typischen Verlaufsmuster von Verdrängungsprozessen fehlt.

Die vorliegende Untersuchung wurde im Auftrag des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München von Februar 2020 bis März 2021 durchgeführt. Sie zielt darauf ab, vertiefte Erkenntnisse zu Verdrängungsprozessen auf dem Münchner Wohnungsmarkt zu gewinnen.

Der Fokus richtet sich dabei auf solche Formen der Verdrängung, deren Auslöser auf der Vermieterseite liegen. Solche (potenziellen) Verdrängungsauslöser können insbesondere bauliche Aufwertungen (z.B. Modernisierungen und energetische Sanierungen), Störungen des Wohnens durch Baulärm und/oder Wohnungsbesichtigungen, Verkäufe (z.B. des Hauses oder der Wohnung), Mieterhöhungen, Kündigungen

(die nicht dadurch ausgelöst wurden, dass die Mieter:innen den Mietvertrag nicht erfüllt haben) oder vermierterseitiger Druck, der die Mieter:innen zu einem Auszug bewegen soll, sein. Grundsätzlich können zwei Formen der Verdrängung unterschieden werden (siehe Abbildung 1): Entweder wird ein Mieterhaushalt von einem oder mehreren der genannten Verdrängungsauslöser zum Umzug veranlasst oder er unterliegt einem von den genannten Verdrängungsauslösern verursachten Verdrängungsdruck, ist aber (noch) nicht umgezogen (z.B., weil er keine Wohnung findet).

Abbildung 1 Verdrängungsbegriff

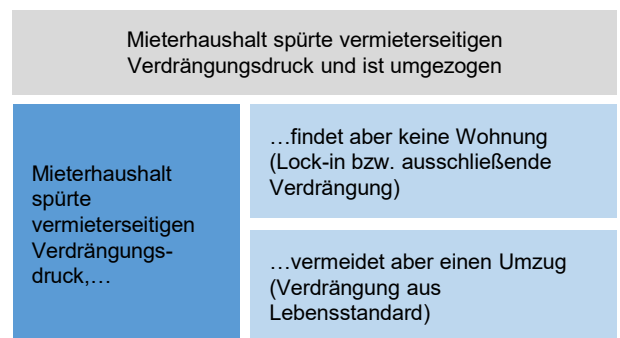
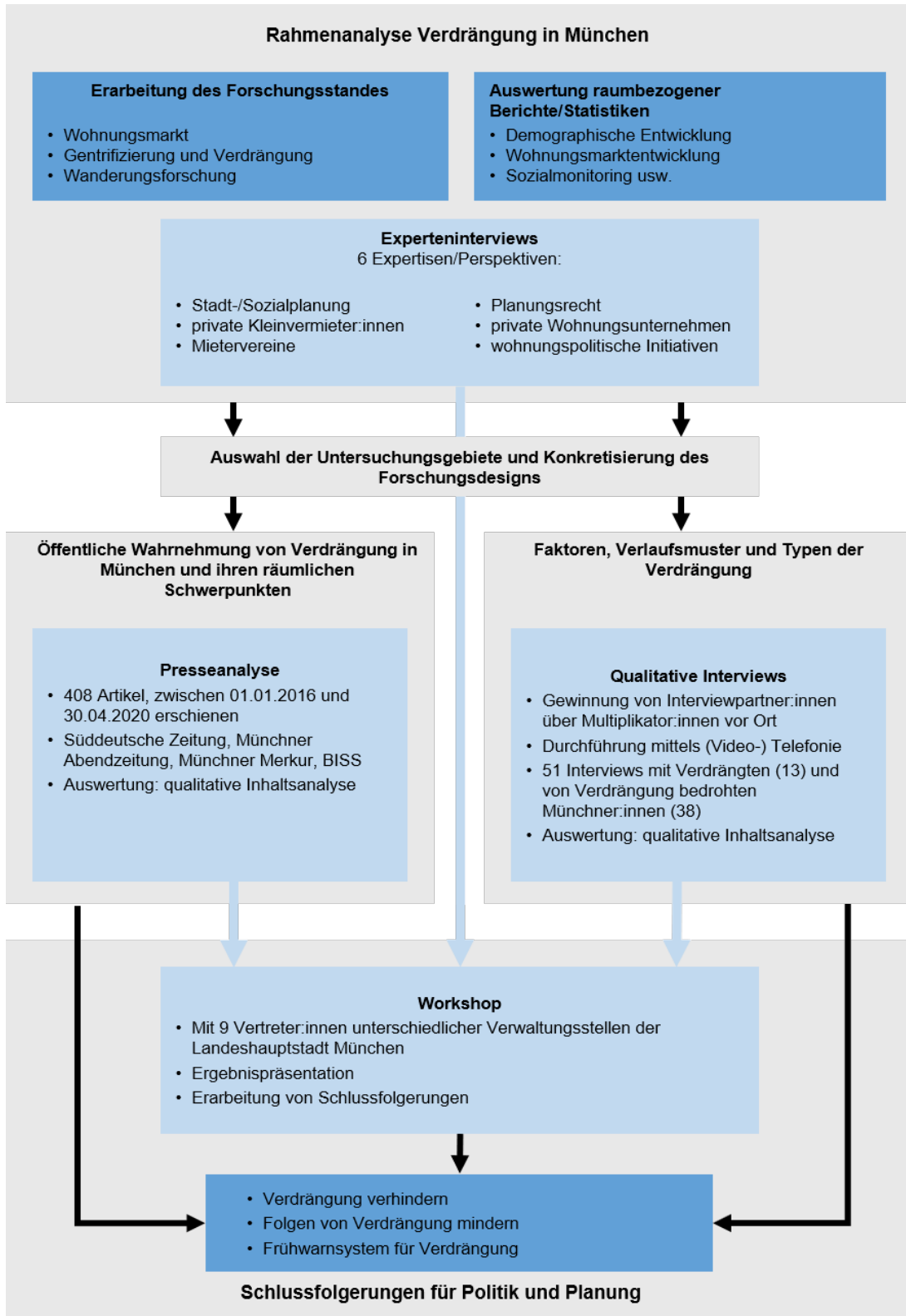


Abbildung 2 Forschungsablauf



Die im Folgenden vorgestellten Untersuchungsergebnisse beruhen auf einem mehrstufigen qualitativen Fallstudiendesign (siehe Abbildung 2), das unter anderem 51 leitfadengestützte Interviews mit verdrängten oder von Verdrängung bedrohten Münchner Mieter:innen, eine umfangreiche Presseanalyse, sechs Experteninterviews sowie die Auswertung von Statistiken und Berichten umfasste. Vier Fallstudiengebiete, die unterschiedliche Lage- und Wohngebietstypen repräsentieren, dienten als empirische Referenzräume. Um aus den erzielten Ergebnissen Handlungsempfehlungen für Politik und Planung ableiten zu können, wurde abschließend ein Workshop mit Vertreter:innen der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München durchgeführt. Auf dieser Basis werden in Kapitel 4 des vorliegenden Berichts Empfehlungen formuliert, wie Verdrängungsprozesse in München verhindert und Folgen für die Betroffenen vermindert werden können. Darüber hinaus wird aufgezeigt, an welchen Stellen die kommunale Einflussnahme auf Verdrängungsprozesse an ihre Grenzen stößt, da entscheidende Rahmenbedingungen auf Bundesebene gestaltet werden (z.B. Mietrecht).

2

Forschungsdesign

Die vorliegende Untersuchung beruht auf einem qualitativen Forschungsdesign. Qualitative empirische Forschung zeichnet sich im Gegensatz zur quantitativen durch die Berücksichtigung struktureller und situativer Kontexte sowie eine generelle Offenheit gegenüber den Forschungsobjekten und dem Forschungsfeld aus – mit dem Ziel, die Komplexität der untersuchten Sachverhalte abzubilden.

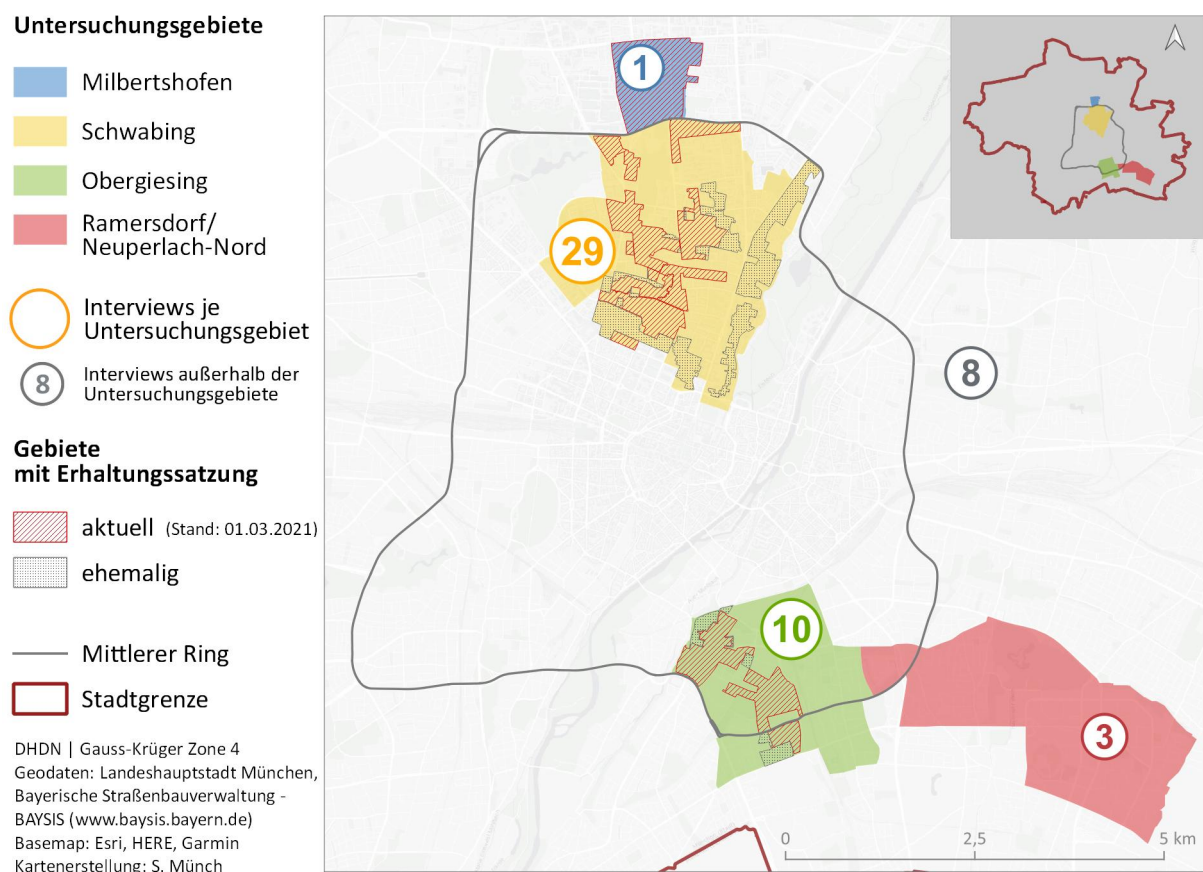
Als Untersuchungsgebiete wurden in Abstimmung mit der Landeshauptstadt München vier Stadtbereiche ausgewählt, die sich hinsichtlich ihrer städtebaulichen und sozialräumlichen Gegebenheiten, ihres Wohnungsmarkts und ihres Images teilweise erheblich unterscheiden. Bei zwei der Untersuchungsgebiete (Schwabing und Obergiesing) handelt es sich um innerstädtische Gebiete innerhalb des Mittleren Rings. Das Untersuchungsgebiet Milbertshofen schließt unmittelbar nördlich an den Mittleren Ring an. Das Un-

tersuchungsgebiet Ramersdorf/Neuperlach-Nord wiederum liegt zum größten Teil außerhalb des Mittleren Rings in eher peripherer Lage (siehe Abbildung 3).

Das Untersuchungsgebiet Schwabing¹ ist insbesondere durch Gründerzeitbestände und eine jahrzehntelange starke immobilienwirtschaftliche Aufwertungs- dynamik geprägt. Dort gibt es aktuell acht Erhaltungssatzungsgebiete. Obergiesing ist durch eine heterogenere Bebauung und einen höheren Anteil an gering verdienenden Haushalten gekennzeichnet. Auch hier können Aufwertungsprozesse beobachtet werden. Aktuell bestehen dort drei Erhaltungssatzungsgebiete.

¹ Das hier definierte Untersuchungsgebiet „Schwabing“ überschreitet im Süden die administrativen Grenzen des Stadtbezirks Schwabing-West und schließt auch Teile des angrenzenden Stadtbezirks Maxvorstadt mit ein. Dort liegt auch eines der acht Erhaltungssatzungsgebiete des Untersuchungsgebiets.

Abbildung 3 Untersuchungsgebiete und Anzahl der Interviews



Milbertshofen ist als ehemaliges sog. Arbeiterviertel im Gegensatz zu den anderen Untersuchungsgebieten auch von industriellen und gewerblichen Nutzungen geprägt. Noch überwiegen dort Haushalte mit geringeren Einkommen, wobei inzwischen allerdings auch in Milbertshofen die Anspannung des Wohnungsmarkts deutlich zunimmt. Das als Ramersdorf/Neuperlach-Nord bezeichnete Untersuchungsgebiet weist eine heterogene städtebauliche Struktur auf. Neuperlach ist von der gleichnamigen Großwohnsiedlung mit im stadtweiten Vergleich günstigen Mietwohnungen geprägt. Ramersdorf zeichnet sich durch überwiegende Reihen- und Einfamilienhausbebauung sowie einen unterdurchschnittlichen Anteil an Sozialhilfe beziehenden Personen aus. In diesem Untersuchungsgebiet wurden bislang keine Erhaltungssatzungen erlassen.

Um erste Einschätzungen und Erkenntnisse zum Verdrängungsgeschehen in München zu erlangen, wurden sechs Experteninterviews geführt (siehe Tabelle 1): mit Frau Betzenbichler vom Amt für Wohnen und Migration des Sozialreferates der Stadt München als Expertin für die sozialen Belange des Münchner Wohnungsmarkts, mit Herrn Prof. Dr. Mitschang von der TU Berlin als Experten für Planungsrecht (v.a. Erhaltungssatzungen), mit Frau Zurek, der Vorsitzenden des bayerischen Landesverbandes des Mietervereins, und Herrn Schaich von der Initiative ‚Ausspekuliert‘ als Repräsentant:innen der Mieterseite sowie mit Herrn Neumann, Geschäftsführer von Vonovia Süd, und Frau Noack, stellvertretende Vorsitzende von Haus & Grund München, als Repräsentant:innen der Vermieterseite. Eine Extraktion der für die Studie relevanten Informationen erfolgte mit Hilfe einer insbesondere auf die Auswertung von Experteninterviews abgestimmten Variante der qualitativen Inhaltsanalyse.

Im Zuge einer Auswertung der Presseartikel, die zwischen 2016 und 2020 zum Thema Verdrängung und Gentrifizierung in München erschienen sind, wurde untersucht, wie das Problem der Verdrängung medial und öffentlich verhandelt wird, welche Hinweise sich auf räumliche Muster und Formen der Verdrängung finden lassen und inwiefern Erhaltungssatzungen als wirksames Instrument gegen Verdrängung angesehen werden. Der analysierte Textkorpus umfasst insgesamt 408 Artikel aus der Münchner Ausgabe der Süddeutschen Zeitung und des Münchner Merkur so-

wie der Münchner Abendzeitung und des Magazins BISS (siehe Tabelle 2). Die Auswertung der Inhalte erfolgte mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse.

Das Kernstück der vorliegenden Untersuchung bilden qualitative Interviews mit Münchner:innen aus den Untersuchungsgebieten, die bereits verdrängt wurden oder sich in ihrer aktuellen Wohnsituation von Verdrängung bedroht sehen. Hierfür wurden in einem Samplingverfahren zunächst zahlreiche zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure kontaktiert und darum gebeten, einen Aufruf zur Interviewteilnahme an potenziell Betroffene und/oder weitere geeignete Multiplikator:innen weiterzuleiten. Insgesamt konnten auf diese Weise 51 Interviews mit von Verdrängung betroffenen und bedrohten Personen geführt werden, wobei ein Großteil der Interviewten den Untersuchungsgebieten Schwabing und Obergiesing zuzuordnen sind (siehe Tabelle 3). Die inhaltliche Auswertung, die insbesondere Aufschlüsse über vorherrschende Verdrängungsauslöser sowie den Ablauf und die Folgen von Verdrängung liefern sollte, erfolgte hier ebenfalls mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse.

Mit dem Ziel einer kommunikativen Validierung der empirischen Befunde und Untersuchungsergebnisse sowie der Erörterung von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Schlussfolgerungen wurde am 1. Februar 2021 ein Workshop durchgeführt, an dem neben sechs Mitgliedern des Projektteams neun Repräsentant:innen unterschiedlicher Untergliederungen der Münchner Stadtverwaltung teilnahmen.² Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden zunächst zentrale vorläufige Befunde der empirischen Analysen präsentiert, um anschließend in drei parallelen Arbeitsgruppen zu erörtern, inwiefern sich diese Befunde mit der professionellen Wahrnehmung des Münchner Wohnungsmarkts durch die Workshopteilnehmer:innen decken und welche praktischen Schlussfolgerungen aus ihnen gezogen werden können. Die Diskussionen in den Arbeitsgruppen wurden protokolliert und anschließend in einem gruppenübergreifenden Ergebnisprotokoll zusammengeführt.

² Wir danken allen Teilnehmer:innen des Workshops von der Landeshauptstadt München für ihre spannenden Ideen: Elke Englisch, Jutta Gebauer, Yannik Helmreich, Sebastian Huss, Nicolai Kley, Christian Piesch, Sabine Ruhnke, Eva Tippmann, Lisa Eibler, Tina Willamowius, Philipp Winter.

Tabelle 1 Auswahl der Expert:innen

Auswahlkriterien	Stadt-/Sozial- planung	Städtebaurecht	Vermieterseite I große private Bestandshalter	Vermieterseite II kleine private Bestandshalter	Mieterseite I Mieterverein	Mieterseite II Bürgerinitiative
Kontextwissen						
Raumwissen	X		X	X	X	
Rechtswissen		X		X	X	
Wohnraumwissen	X		X	X	X	X
Betriebswissen						
juristisches Wissen		X		X		
Wohnungspolitisches/ planerisches Wissen	X	X	X	X	X	X
Verortung						
Verwaltung	X	X				
Zivilgesellschaft					X	X
Wohnungsanbieter			X	X		
Unterstützung beim Sampling						
Kontakt zu Multiplikatoren					X	X
<i>ausgewählte Expert:innen</i>	<i>M. Betzenbichler (Sozialreferat München, Amt für Wohnen und Migration)</i>	<i>Prof. Dr. Ing. S. Mitschang (TU Berlin)</i>	<i>F. Neumann (Geschäftsführer Vonovia Süd)</i>	<i>B. Noack (Stellvertr. Vorsitzende Haus und Grund München)</i>	<i>B. Zurek (Vorsitzende Deutscher Mieterbund, Landesverband Bayern)</i>	<i>T. Schaich (Bürgerinitiative „Ausspekuliert“)</i>

Tabelle 2 Anzahl der in der Presseanalyse analysierten Artikel nach Medium

	2016	2017	2018	2019	2020	Summe
Süddeutsche Zeitung +	43	44	44	26	21	178
Münchner Abendzeitung	12	21	37	25	4	99
Münchner Merkur +	15	35	37	24	9	120
BISS	4	2	1	4	-	11
Summe	74	102	119	79	34	408

+ Hier wurden jeweils nur die Regionalausgaben für München berücksichtigt.
Die Münchner Abendzeitung und das BISS-Magazin bieten keine regionsspezifischen Ausgaben an.

Tabelle 3 Anzahl der geführten Interviews nach aktuellen und ehemaligen Erhaltungssatzungsgebieten sowie keinen Erhaltungssatzungsgebieten

Untersuchungsgebiete	aktuelle EHS	ehemalige EHS	keine EHS	Summe
Milbertshofen	1	0	0	1
Schwabing	10	11	8	29
Obergiesing und Balanstraße	7	0	3	10
Neuperlach und Ramersdorf	0	0	3	3
sonstige	0	1	7	8
Summe	18	12	21	51

3

Ergebnisse und Diskussion

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Experteninterviews (Kapitel 3.1), der Presseanalyse (Kapitel 3.2) und der Interviews mit verdrängten und von Verdrängung bedrohten Personen (Kapitel 3.3) erläutert und diskutiert.

3.1 Experteninterviews

Die Experteninterviews gaben einen Überblick über den stadt- und wohnungspolitischen Diskussionsstand zum Problem der Verdrängung im Allgemeinen und in München im Besonderen sowie über die Einschätzungen, die die diesbezüglichen Debatten prägen. Die befragten Expert:innen sehen in einer zunehmenden Verdrängungsdynamik ein ernst zu nehmendes Problem für die Stadtentwicklung (Stichworte: soziale Entmischung, Verödung von Stadtteilen). Ihrer Einschätzung nach breitet sich das Phänomen der Verdrängung in München sowohl in sozialer als auch in räumlicher Hinsicht aus: Mittlerweile seien bei weitem nicht mehr nur eher benachteiligte Bevölkerungsgruppen von Verdrängung betroffen; und es lasse sich beobachten, dass eine Verdrängungsdynamik auf dem Wohnungsmarkt inzwischen auch auf bislang eher weniger im Fokus stehende Münchner Stadtteile wie etwa Giesing und Sendling übergreife.

In den Experteninterviews wurde zugleich deutlich, dass unter den Gesprächspartner:innen – ähnlich wie in der wissenschaftlichen Literatur – hinsichtlich vieler Aspekte des Phänomens der Verdrängung auf dem Wohnungsmarkt keine Übereinstimmung besteht. So teilen sie kein gemeinsames Verständnis davon, was Verdrängung genau ist bzw. wie sie zu definieren ist. Verdrängung wird in den Interviews beispielsweise als „unfreiwilliger Umzug“, als „Sanierung mit den einhergehenden Mieterhöhungen“ oder als „Bedrohung durch einen Gentrifizierungsprozess“ verstanden. Darüber hinaus wurde nachdrücklich auf das – in den Interviews allerdings nicht so benannte, sondern umschriebene – Phänomen der ausschließenden Verdrängung hingewiesen – d.h. auf das Problem, dass bestimmten Nachfragegruppen in bestimmten Stadtteilen der Zugang zu Wohnraum strukturell verwehrt ist. In München betreffe dieses Problem tendenziell sogar das gesamte Stadtgebiet.

Hinsichtlich ihrer Einschätzungen zu den hauptsächlichen Ursachen von Verdrängung, zum Ausmaß des Problems der Verdrängung sowie zu dessen Lösung opportunen Maßnahmen lassen sich grundsätzlich zwei Gruppen von Expert:innen unterscheiden. Die Vertreter:innen der Vermieterseite betonen dabei insbesondere die Eigentumsrechte der Immobilienbesitzer:innen, die Repräsentant:innen der Mieterseite postulieren ein Recht auf Wohnen. So mutmaßen erstere, dass Verdrängung ursächlich auf das Fehlen von Wohnraum bzw. ein zu geringes Neubauvolumen zurückzuführen sei, während letztere die hauptsächlichen Auslöser von Verdrängung in immobilienwirtschaftlichen Aufwertungen, insbesondere modernisierungsbedingten Mietsteigerungen und Eigenbedarfskündigungen wähen. Dementsprechend unterscheiden sich auch die präferierten Instrumente und Maßnahmen gegen Verdrängung: diejenigen Expert:innen, die sich vorrangig für die Belange von Mieter:innen einsetzen, befürworten den Einsatz regulativer Instrumente, einschließlich der Erhaltungssatzung bzw. der in Erhaltungssatzungsgebieten möglichen besonderen Maßnahmen wie der Forderung einer Abwendungserklärung bei Immobilienverkäufen. Diejenigen Expert:innen, die die Vermieterseite repräsentieren, kritisieren die ihres Erachtens dysfunktionalen Effekte eben dieser regulativen Instrumente und wünschen sich den Einsatz marktanaloger Instrumente, etwa im Bereich der Neubauförderung, sowie eine generelle Absenkung von bürokratischen und planerischen Hürden für den Wohnungsneubau.

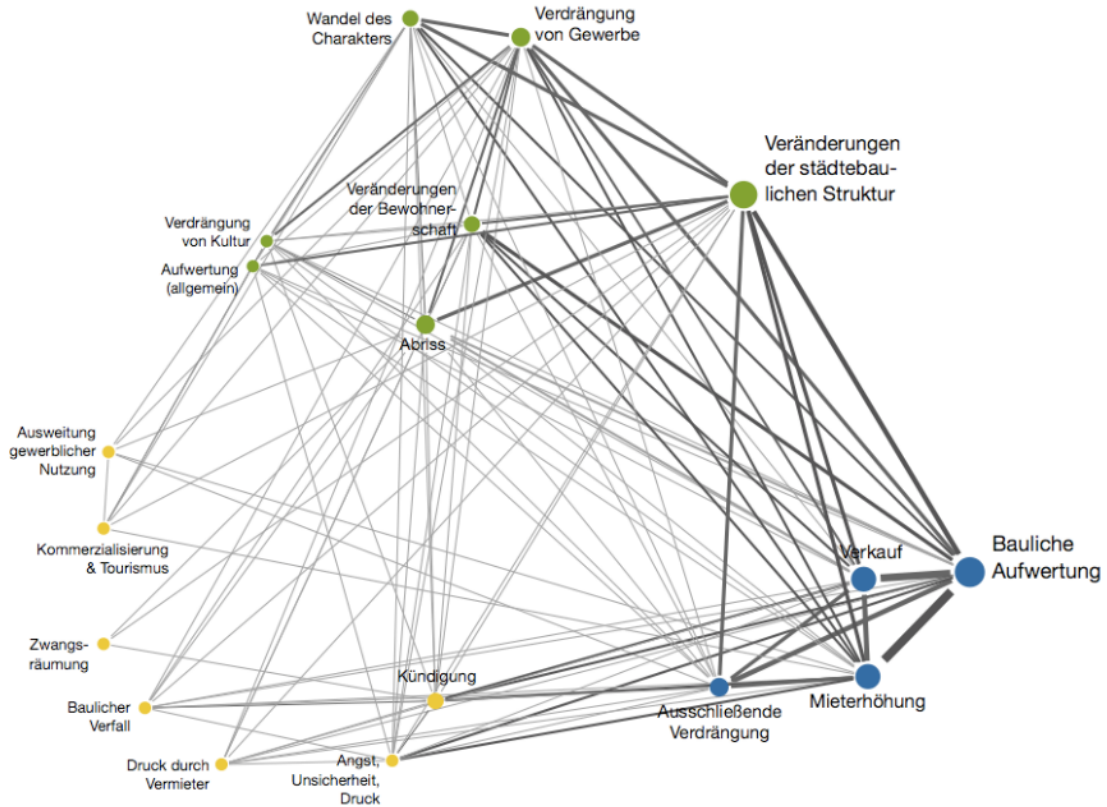
3.2 Presseanalyse

Die Presseanalyse verfolgte vier Forschungsziele: erstens die Validierung der Auswahl der Untersuchungsgebiete, zweitens die Ermittlung der medial repräsentierten Formen und Muster der Verdrängung, drittens die Suche nach Hinweisen auf kleinräumig spezifische bzw. unterschiedliche Einflussfaktoren der Verdrängung und viertens die Rekonstruktion der medial vermittelten Perspektive auf das städtebaurechtliche Instrument der Erhaltungssatzung.

Abbildung 4 Begriffshäufigkeiten im Pressekorpus



Abbildung 5 Kodelandkarte, gemeinsames Auftreten von Codes



In Bezug auf die in dieser Studie gewählten Untersuchungsgebiete lässt sich feststellen, dass Schwabing und Obergiesing zu den in der Presse am häufigsten als Gentrifizierungsgebiete identifizierten Stadtgebieten gehören (siehe Abbildung 4). Die Stadtbezirke Ramersdorf-Perlach und Milbertshofen-Am Hart, in denen die beiden anderen Untersuchungsgebiete liegen, werden hingegen deutlich seltener mit der Gentrifizierung oder Verdrängung in Verbindung gebracht. Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen, da gezielt auch Untersuchungsgebiete ausgewählt wurden, die nicht im Mittelpunkt der Besorgnis über die Anspannung des Münchner Wohnungsmarkts stehen. Bemerkenswert ist im Übrigen, dass von den insgesamt 25 Stadtbezirken Münchens lediglich vier im analysierten Pressekorpus überhaupt nicht auftauchen. Dies bestätigt, dass in München längst nicht mehr nur der Innenstadtbereich von Gentrifizierung und damit verbundener Verdrängung betroffen ist, sondern dass es sich hierbei um ein stadtweites Phänomen handelt.

Als vermietetseitige Verdrängungsauslöser werden in der Presse insbesondere bauliche Aufwertungen geschildert. Häufig genannt werden zudem Mieterhöhungen und der Verkauf von Wohnungen oder Wohnhäusern. Als weitere Auslöser von Verdrängung werden der Abriss von Wohnungen, Kündigungen, vor allem Eigenbedarfskündigungen, sowie – als eher indirekt wirksame Faktoren – städtebauliche Veränderungen (z.B. Nachverdichtung, Dachgeschossausbau) angeführt. Darüber hinaus werden die Verdrängung von Gewerbe, das allgemein hohe Mietniveau, Formen der ausschließenden Verdrängung, die der gruppenspezifischen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt oder der generell fehlenden Verfügbarkeit von Wohnungen geschuldet sind, sowie der Wandel des Charakters bzw. der Bewohnerschaft von Nachbarschaften in Gentrifizierungsgebieten thematisiert. Letzterer wird hierbei meist als Austausch sozioökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen durch wohlhabende Zuziehende beschrieben.

Neben der Identifizierung einzelner Auslöser von Verdrängungsprozessen sind mit Blick auf die Frage nach typischen Verdrängungsmustern auch Zusammenhänge zwischen diesen Auslösern relevant, die mit Hilfe sog. Kodelandkarten illustriert werden können. Die Kodelandkarten stellen dar, wie häufig bestimmte Begriffe in einem Textkorpus in räumlicher

und sachlicher Nähe zueinander auftreten (siehe Abbildung 5). So kann festgestellt werden, dass beispielsweise der Verdrängungsauslöser einer baulichen Aufwertung im untersuchten Korpus sehr häufig in solchen Artikeln genannt wird, in denen ebenfalls von Haus- bzw. Wohnungsverkäufen und/oder Mieterhöhungen berichtet wird. Auch Mieterhöhungen und Verkäufe werden relativ häufig gemeinsam genannt, ohne dass bauliche Aufwertung dabei zwangsläufig eine Rolle spielen muss. Auch eine Veränderung des Wohnumfeldes als indirekter Verdrängungsauslöser wird im Zusammenhang mit baulichen Aufwertungsprozessen häufig thematisiert. Hierbei spielen insbesondere die Veränderung der städtebaulichen Struktur, die Verdrängung von Gewerbe und Veränderungen in der Bewohnerschaft der betreffenden Viertel eine Rolle. Insgesamt werden in einigen Artikeln bis zu neun verschiedene Auslöser für Verdrängung genannt. Auch wenn daraus noch keine kausalen Zusammenhänge abgeleitet werden können, unterstreicht es in jedem Fall eindrücklich die Mehrdimensionalität des Phänomens der Verdrängung.

Artikel, in denen Verkäufe und/oder bauliche Aufwertungsmaßnahmen beschrieben werden, erwähnen oftmals auch privatwirtschaftliche Immobilienunternehmen und/oder (i. d. R. nicht namentlich genannte) Investor:innen. Andere Wohnungsmarktakteure (private Kleineigentümer:innen, städtische Wohnungsbau-Gesellschaften, Genossenschaften) werden in diesem Zusammenhang deutlich seltener genannt. Das deutet darauf hin, dass private Unternehmen oder Privatpersonen, die größere Immobilienbestände besitzen, eine besondere Bedeutung als Treiber des Verdrängungsgeschehen haben. Als von Verdrängung bedrohte bzw. betroffene Bevölkerungsgruppen stehen in der Presse insbesondere Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen sowie Rentner:innen im Fokus.

In den Artikeln des Pressekorpus werden bestimmte Verdrängungsphänomene vorzugsweise mit bestimmten Stadtgebieten in Verbindung gebracht. Hier zeigt sich, dass zum Beispiel über bauliche Aufwertung insbesondere in den Stadtbezirken Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt und Untergiesing-Harlaching berichtet wird. Außerdem scheint dieser Verdrängungsauslöser auch in der Maxvorstadt, in Au-Haidhausen und in Schwabing-West eine wichtige Rolle zu spielen.

Mit letzterem Stadtbezirk werden darüber hinaus insbesondere auch Mieterhöhungen und Verkäufe in Verbindung gebracht. Ferner sticht heraus, dass der Stadtbezirk Obergiesing-Fasangarten häufig im Zusammenhang mit Haus(teil)abrissen erwähnt wird. Bezüglich des Stadtbezirks Schwabing-Freimann werden in den Artikeln des ausgewerteten Pressekorpus³ insbesondere die Verdrängung von Gewerbe und eine allgemeine Veränderung der städtebaulichen Struktur beschrieben. Letzteres scheint auch in Schwabing-West und der Maxvorstadt eine Rolle zu spielen.

Mit Blick auf das Instrument der Erhaltungssatzung wird in der Presse als positiver Effekt hervorgehoben, dass entsprechende Verordnungen den Gentrifizierungsprozess teilweise verlangsamen und so dazu beitragen, einer Verdrängung der Wohnbevölkerung entgegenzuwirken. In einigen Artikeln wird zudem nachgezeichnet, dass die Ausübung des städtischen Vorkaufsrechts Mieter:innen vor einer drohenden Verdrängung zu schützen vermochte. Dem gegenüber stehen allerdings zahlreiche Schilderungen von Verdrängungsfällen, welche die Wirksamkeit des Instruments in Frage stellen. Stellenweise wird konstatiert, dass Erhaltungssatzungen allein nicht ausreichen, um Gentrifizierung und Verdrängung der alteingesessenen Bevölkerung effektiv zu verhindern. Luxussanierungen fänden auch in Erhaltungssatzungsgebieten statt und Veränderungen in diesen Gebieten seien allein durch die betreffende Erhaltungssatzung nicht zu verhindern – u.a. deshalb, weil Gewerbetreibende von dieser überhaupt nicht erfasst seien. In einigen Artikeln wird daher die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Überarbeitung der Rechtsgrundlagen bzw. der Wirkungsweise der sozialen Erhaltungssatzung nach BauGB hervorgehoben. So ist insgesamt festzustellen, dass die Presse ein bestenfalls ambivalentes Bild der Wirksamkeit von Erhaltungssatzungen zeichnet.

3.3 Interviews mit Betroffenen

In der vorliegenden Untersuchung wurden insgesamt 51 Personen interviewt, von denen 38 von Verdrängung bedroht waren und 13 bereits aus ihrer Wohnung verdrängt wurden. Im Fokus der Interviews stand die Verdrängungserfahrung der Betroffenen. Die Interviews zeigen eindrücklich, dass Verdrängungsprozesse erstens meist komplex sind bzw. auf verschiedenen Faktoren beruhen und sich zweitens häufig über einen längeren Zeitraum erstrecken.³

Auch wenn jede Verdrängungsgeschichte etwas unterschiedlich verläuft, hat sich eine Vielzahl an Aspekten herauskristallisiert, die typisch für Verdrängungsprozesse sind und die in Abbildung 6 dargestellt und in den folgenden Kapiteln näher erläutert werden. Verdrängungsdruck entsteht demnach insbesondere durch eine Vielzahl an vermietetseitigen Auslösern wie Mieterhöhungen oder Eigenbedarfskündigungen (Kapitel 3.3.1). Den Verdrängungsdruck verstärken können Veränderungen der Wohnumgebung wie bauliche oder funktionale Aufwertungen, die von den Interviewten wahrgenommen werden. Auf die Verdrängungsauslöser reagieren die betroffenen Personen unterschiedlich. Sie leisten Widerstand (z.B. juristisch), bleiben passiv (z.B. in dem sie Mieterhöhungen akzeptieren) oder sie ziehen um (Kapitel 3.3.2). Verdrängung hat für die interviewten Personen zahlreiche – fast immer negative – Folgen (z.B. Angst, finanzielle Sorgen; Kapitel 3.3.3). Wie die Personen auf die Verdrängungsauslöser reagieren und welche Folgen dies für sie hat, ist allerdings auch abhängig von den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen (z.B. Einkommen) und ihren Biographien (z.B. politische Einstellung; Kapitel 3.3.4). Nicht nur aus der Perspektive der Betroffenen, sondern auch mit Blick auf den stadtentwicklungspolitischen Umgang mit dem Phänomen der Verdrängung auf dem Wohnungsmarkt ist es bedeutsam, dass Verdrängung in den meisten Fällen nicht als punktuellere Ereignis, sondern als sich zeitlich über viele Monate oder sogar Jahre erstreckender Prozess stattfindet, wobei viele der genannten Aspekte in einer typischen Reihenfolge auftreten (Kapitel 3.3.5).

³ Im Folgenden wird auszugsweise aus den Interviews zitiert. Dabei wird das dem jeweiligen Interview zugewiesene Kürzel angegeben. Die Buchstabenkombinationen der Kürzel stehen für die Untersuchungsgebiete: AS = Altschwabing, SW = Schwabing, GO = Obergiesing, MH = Milbertshofen, NP = Neuperlach/Ramersdorf, SON = Sonstige. ‚Innerhalb‘ dieser Gebiete wurden die Interviews durchnummeriert. Da ursprünglich Altschwabing und Schwabing als getrennte Untersuchungsgebiete geplant waren (deren Unterscheidung sich im Zuge der Forschung jedoch als nicht praktikabel erwies, weshalb sie zu einem Untersuchungsgebiet zusammengeführt wurden), wurden die Kürzel der Interviews für diese beiden Stadtbereiche getrennt vergeben.

Abbildung 6 Zentrale Aspekte in Verdrängungsprozessen

Auslöser		Strategien/ Reaktionen/ Handlungen	Folgen/ Wirkungen/ Emotionen	Ressourcen/ Biographie
Wohnumgebung	Vermieterseitig			
<ul style="list-style-type: none"> • bauliche Aufwertungen • neue Vermietungskonzepte • Wandel der Infrastruktur • Leerstand • neue Bewohnerschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkauf/Verkäufe des Hauses • (Ankündigung von) Modernisierungen + energetische Sanierungen • Umwandlung/Verkauf der Wohnung • Dachausbau • Erbschaft (-steuer) • Forderung des Finanzamtes, Miete zu erhöhen • (Ankündigung einer) Mieterhöhung • Abstandszahlung • Eigenbedarfskündigung • Druck auf Mieter, auszuziehen • Bauschäden • ausbleibende Reparaturen 	<ul style="list-style-type: none"> • individueller Widerstand • gemeinschaftlicher Widerstand • Wohnungssuche • Umzug • Passivität/Aushalten 	<ul style="list-style-type: none"> • (diffuse) Angst • (Angst vor) Verlust von Netzwerken/sozialen Kontakten • Gefühl, alleingelassen zu werden • Verzweiflung • Demütigung • Frust • gesunkener Lebensstandard • finanzielle Sorgen • Stress • Wut • Hilflosigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Alter • Haushaltszusammensetzung • Einkommen, Vermögen • Bildung • Arbeitsverhältnis • Rechtsschutzversicherung • politische Einstellung • Mitgliedschaften

3.3.1 (Potenzielle) Verdrängungsauslöser

In der vorliegenden Untersuchung wurde eine Vielzahl von Verdrängungsauslösern identifiziert, die sich überlagern, gegenseitig bedingen, aufeinander folgen und sich in unterschiedlichem Ausmaß – auch in Abhängigkeit von den individuellen Umständen – auswirken können. In den meisten Fällen stellt Verdrängung empirisch also ein multikausales Phänomen dar, in dem die Betroffenen mehr als einem (potenziellen) Verdrängungsauslöser ausgesetzt sind, wobei sie immer wieder überlegen (müssen), wie sie auf die Auslöser reagieren.

Am Anfang einer Verdrängung steht häufig der Verkauf eines Hauses, teilweise nach einer Erbschaft. Anschließend ergreifen die neuen Eigentümer:innen in vielen Fällen Maßnahmen wie Modernisierungen und energetische Sanierungen, die mit einer hohen Belastung für die Betroffenen durch die Bauarbeiten einhergehen. Neben Baulärm und Staub berichten Interviewte unter anderem auch von durch Bauarbeiten ausgelösten Heizungsausfällen, die das Leben in ihrer Wohnung über längere Zeit enorm schwierig machen, oder davon, dass sie ihre Vermieter:innen bei Schäden nicht erreichen konnten. Geschehnisse wie diese erfahren Mieter:innen nicht selten als gezielte Versuche, sie zum Auszug zu bewegen. Das gleiche gilt auch für andere Aktivitäten von Vermieter:innen wie (unbegründete) Abmahnungen, persönliche Drohungen und Diffamierungsversuche, den Austausch von Kellerschlössern oder auch das Angebot von Abstands Zahlungen.

Fast immer geht eine Verdrängung mit Mietsteigerungen einher. Viele Interviewte berichten davon, dass ihre Vermieter:innen uneingeschränkten Gebrauch von der Möglichkeit machen, die Miete turnusgemäß alle drei Jahre im Rahmen der Kappungsgrenze um bis zu 15 % zu erhöhen. Dadurch unterliegen sie einerseits einem wachsenden finanziellen Druck und andererseits bereitet ihnen die Gewissheit, dass die Mietkosten auch künftig weiter steigen werden, zusätzliche Sorgen. Noch gravierender können Mieterhöhungen aufgrund der Modernisierungumlage nach Modernisierungen oder energetischen Sanierungen sein. Sie werden als besonders bedrohlich wahrgenommen, da sie bis zu mehreren hundert Euro betragen können.

„Also die haben mir schon ausgerechnet, dass ich dann 3 € pro Quadratmeter mehr zahlen müsste und das würde bei mir so, was war das, 200-300 € um die ausmachen. Was natürlich ein dickes Ding ist.“

(GO5)

Eigenbedarfskündigungen stellen ebenfalls einen wichtigen Verdrängungsauslöser dar. Sie sind in aller Regel nicht Teil einer multikausalen Verdrängung, da sie die betroffenen Haushalte fast immer dazu zwingen ausziehen. Allerdings belegen die Erkenntnisse der vorliegenden Studie, dass bereits die Umwandlung einer Miet- in eine Eigentumswohnung häufig die Angst vor einer Eigenbedarfskündigung nach sich zieht und damit einen erheblichen Verdrängungsdruck auszulösen vermag. Zudem wurden mehrere Fälle von offenbar vorgeschobenen Eigenbedarfskündigungen geschildert, in denen die betreffende Wohnung anschließend verkauft oder zu einem weit höheren Preis erneut auf dem Mietwohnungsmarkt angeboten wurde. Auch Eigenbedarfskündigungen ordnen sich demnach häufig in einen größeren Zusammenhang von Aufwertungen ein.

Die vorliegende Studie hat darüber hinaus einige weitere Erkenntnisse über Verdrängungsauslöser geliefert, die in bisherigen Untersuchungen von Verdrängung wenig berücksichtigt werden. Dazu zählen die bereits genannten Erbschaften, die zumindest einem Teil der Verkäufe von Häusern vorangegangen sind. Überraschend häufig werden zudem Dachausbauten als wichtiger Verdrängungsauslöser bewertet. Dachausbauten führen auf der einen Seite zu belastenden Baumaßnahmen im Haus und auf der anderen Seite zu Mieterhöhungen über nachträglich eingebaute Fahrstühle. Ein ebenfalls nicht erwartetes Forschungsergebnis betrifft die Rolle der Finanzämter im Zuge von Verdrängungsprozessen: So wird berichtet, dass sich einige Vermieter:innen, die ihre Wohnungen günstig vermieteten, gezwungen sahen, die Miete heraufzusetzen, da sie andernfalls die Aufwendungen für die betreffende Immobilie nicht mehr hätten steuerlich geltend machen können, da ihnen die Gewinnerzielungsabsicht abgesprochen bzw. Liebhaberei unterstellt wurde.

Hinsichtlich der in den Interviews beschriebenen vermietetseitigen Verdrängungsauslöser lassen sich keine Unterschiede zwischen den Untersuchungsgebieten erkennen. Die Tatsache, dass das Sampling von Interviews in Milbertshofen und Neuperlach sehr viel mühsamer war als in Schwabing und Giesing und dass dementsprechend auch der Rücklauf deutlich geringer ausfiel, könnte allerdings ein Hinweis darauf sein, dass die Verdrängungsdynamik dort schwächer ausgeprägt ist. Hinsichtlich des Erfolgs bereits getroffener kommunaler Maßnahmen gegen Verdrängung lässt sich konstatieren, dass auch in ausgewiesenen Erhaltungssatzungsgebieten viele Interviewpartner:innen von umfangreichen Baumaßnahmen berichten. Vereinzelt wird dabei explizit von energetischer Sanierung gesprochen, meistens jedoch allgemein von Modernisierungen. Außer über Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen wird aus den Erhaltungssatzungsgebieten auch davon berichtet, dass die Wohnungen der Befragten in Eigentum umgewandelt und anschließend teils umfangreich renoviert und/oder verkauft werden.

Neben den beschriebenen, vermietetseitig bedingten Verdrängungsauslösern nehmen die Interviewten auch eine Vielzahl von Veränderungen in ihren Quartieren wahr, die den von ihnen empfundenen Verdrängungsdruck verstärken. Insbesondere bauliche Aufwertungsprozesse, aber auch funktionale und soziale Veränderungen werden beschrieben. So werden gleichen baulichen Maßnahmen, die in vielen Interviews als direkt die eigene Wohnimmobilie betreffende Verdrängungsauslöser beschrieben werden, von den meisten Interviewten auch in der näheren (z.B. im Nachbarhaus) oder weiteren Wohnumgebung (z.B. in der Nachbarstraße) beobachtet. Sie berichten beispielsweise von Luxussanierungen oder Nachverdichtungen (z.B. Dachausbauten). Den Anstieg der Mietpreise in ihrer Wohnumgebung sehen die meisten Interviewten als unmittelbare Konsequenz einer baulichen Aufwertung.

„Also zum Beispiel das Nebenhaus, da haben sie einen Aufzug reingebaut, haben das luxussaniert und Ähnliches. Das passiert hier so die ganzen verschiedenen Straßen entlang. Dass auch hier auch versucht wird, das ganze hochwertiger zu machen. Und meine Vermieterin will jetzt das Vordergebäude, die Wohnung oben ausbauen im Dachgeschoss. Weil sie den Dachboden mitnutzen möchte und arbeitet dann von 130 qm Wohnung auf 350 qm Wohnung, die sie erweitern will. Wo ich mir denke so: Hallo München! 350 qm! A – wer kann das bezahlen? Und b – wer braucht das?“

(GO1)

Neben baulichen Aufwertungsprozessen beschreiben die Interviewten vielfältige Veränderungen der funktionalen Struktur ihrer Quartiere. Auffällig ist jedoch, dass diesbezüglich individuell unterschiedliche Wahrnehmungen stärker zum Tragen kommen als hinsichtlich baulicher Änderungen. Je nach Konsumgewohnheiten und persönlichen Interessen rücken unterschiedliche Aspekte in den Fokus. Einige berichten davon, dass besonders die Gastronomie von hoher Fluktuation betroffen ist und alteingesessene Inhaber:innen aufgrund steigender Gewerbemieten weichen müssen. Andere beobachten indes die Beständigkeit der gastronomischen Angebote in einem sich sonst stark verändernden Viertel. Wieder andere thematisieren Preissteigerungen bei der örtlichen Gastronomie, die sie teils als notwendige Voraussetzung für den Fortbestand der betreffenden Gaststätte, teils als Ausdruck einer generellen Aufwertung des gastronomischen Angebots interpretieren.

In vielen Interviewaussagen werden bauliche oder funktionale Veränderungen mit einem sozialen Wandel verknüpft. Insbesondere Interviewpartner:innen aus Schwabing, Giesing und Milbertshofen berichten, dass vermehrt Besserverdienende in ihren Stadtteil ziehen. Die von ihnen erläuterten baulichen, funktionalen und sozialen Veränderungen lassen sich als Teil einer Gentrifizierungsdynamik interpretieren, die von den Interviewpartner:innen auch häufig so benannt wird.

3.3.2 Strategien der Haushalte bei Verdrängungsdruck

Die von Verdrängung betroffenen Personen reagieren auf Verdrängungsauslöser unterschiedlich. Grundsätzlich können dabei drei Handlungssets unterschieden werden: Widerstand, Passivität (bzw. Anpassung an die Situation) und Abwanderung. Die Interviews zeigen allerdings, dass diese Handlungssets sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern häufig in Kombination auftreten, da viele Haushalte – zeitgleich oder nacheinander – mehrere Strategien des Umgangs mit Verdrängungsdruck verfolgen.

Widerstand

Viele Interviewte geben an, ihre Wohnung unter keinen Umständen verlassen und stattdessen gegen die drohende Verdrängung vorgehen zu wollen. Auch einige Haushalte, die einen Umzug in Erwägung ziehen, diesen aber (noch) nicht realisieren (können), versuchen sich aktiv zur Wehr zu setzen. Eine häufige Form des Widerstands besteht darin, die Eigentümer:innen aktiv (per Brief) anzusprechen, eine andere darin, Politiker:innen oder Verwaltungsstellen zu kontaktieren, um auf Verdrängungskonstellationen hinzuweisen. Eine gewisse Chance auf Erfolg haben solche Maßnahmen vor allem dann, wenn sie mit der Vernetzung mit anderen betroffenen Mieter:innen einhergehen und vom regelmäßigen Austausch über Miet- und Nebenkosten, Vorgehensweisen von Vermieter:innen, Möglichkeiten des Widerstands oder rechtliche Belange flankiert werden. Einige Befragte haben diese Form der Vernetzung mit der Gründung von Mietergemeinschaften institutionalisiert und finden durch geschlossenes Auftreten teilweise Gehör. Andere Interviewte berichten hingegen davon, dass ihnen trotz allen kollektiven Bemühungen keinerlei Unterstützung zuteilwurde. Insgesamt zeigt sich in den Interviews, dass Widerstand gegen Verdrängung zumeist bedeutet, dass viele verschiedene Akteure und Einrichtungen adressiert werden (müssen) und insofern mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden ist.

„Und wenn man solche Themen im Bezirksausschuss anspricht oder in den lokalen politischen Gremien, in den kommunalen Gremien, dann, ja, dann deuten die alle mit dem Finger aufeinander. [...] Nur ich erlebe auf politischer Seite keine Empörung, gut, zu wenig Empörung. Und also zu wenig Empathie und zu wenig Empörung an dieser Sache was zu ändern.“

(SW6)

In vielen der Interviews, in denen das Handlungsset Widerstand erkennbar ist, wird ein hoher Beratungsbedarf der betreffenden Mieter:innen deutlich, den diese typischerweise in Mietervereinen oder im Mieterschutzbund zu decken suchen (vorausgesetzt sie können sich die Mitgliedschaft dort leisten). Über diese Interessenvertretungen der Mieterseite suchen sich die Betroffenen teilweise auch professionellen rechtlichen Beistand, mit dessen Hilfe sie den Klageweg beschreiten, beispielsweise um Modernisierungen abzuwenden.

Passivität

Vor allem bei denjenigen Interviewpartner:innen, die trotz Verdrängungsdruck (bislang) in ihrer Wohnung verbleiben, tritt das Handlungsset Widerstand häufig in Kombination mit dem Handlungsset Passivität auf. Unter Passivität wird hier verstanden, dass sich Haushalte mit durch die Verdrängungsauslöser veränderten Umständen arrangieren (müssen). Beim Verbleib in der Wohnung ist das fast immer unausweichlich, denn auch wenn die Betroffenen sich erfolgreich gegen einzelne vermietetseitige Maßnahmen wehren, können sie den Verdrängungsdruck, dem sie unterliegen, nur selten vollständig aufheben. Die Durchsetzung einer Mietminderung während eines Baustellenbetriebes schützt sie beispielsweise nicht vor turnusgemäßen Mieterhöhungen; die Verhinderung einer überhöhten Modernisierungumlage nicht davor, dass die Umlage im rechtlich statthaften Rahmen von drei Euro pro Quadratmeter stattfindet oder dass es zu erneuten vermietetseitigen Bemühungen kommt, die Miete zu erhöhen.

Fast alle bislang nicht umgezogenen Befragten sahen sich gezwungen, sich an eine durch Verdrängungsauslöser veränderte Wohnsituation anzupassen – beispielsweise indem sie einen erhöhten Mietzins zahlen, bestehende Baustellen dulden, vermietetseitige Schikanen ertragen oder Einschränkungen, Ängste und Sorgen in Kauf nehmen, die mit ihrem Verbleib in der Wohnung einhergehen. Eine Reihe von Befragten wünscht sich generell eine stärkere Unterstützung von Politik und Planung, da sie sich mit ihren Sorgen und Ängsten häufig alleingelassen fühlen.

Abwanderung

Viele von Verdrängungsdruck betroffene Personen ziehen früher oder später um. In der vorliegenden Studie wurden nicht nur 13 Personen interviewt, die einen verdrängungsbedingten Umzug bereits vollzogen haben; auch viele weitere Interviewte suchen bereits – ganz überwiegend innerhalb Münchens – nach einer neuen Wohnung oder denken zumindest über einen Umzug nach. Bislang scheitert ihr Umzug allerdings typischerweise an den zu hohen Preisen am Münchner Wohnungsmarkt. Sie sind damit von der sogenannten ausschließenden Verdrängung betroffen (bei der Haushalte vom Bezug freiwerdender Wohnungen ausgeschlossen werden, da sie die Mietkosten nicht aufbringen können). Sowohl Personen, die bereits die Entscheidung getroffen haben umzuziehen, als auch Personen, deren Umzugsüberlegungen sporadischer Natur sind, beklagen, dass ihre Umzugsmöglichkeiten innerhalb Münchens aufgrund der hohen Angebotsmieten stark eingeschränkt seien. Dass ein Verbleib in der Wohnung sich aus ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoller darstellt als ein Umzug, kann auch als ‚Lock-in-Effekt‘ bezeichnet werden. Darüber hinaus wird in den Interviews deutlich, dass gerade auch in der Phase der (verdrängungsbedingten) Wohnungssuche ein hoher Beratungs- und Unterstützungsbedarf besteht. Insbesondere Haushalte mit niedrigen Einkommen benötigen Informationen darüber, auf welchem Wege sie an eine leistbare Wohnung gelangen können.

„Aber wie gesagt, wo soll ich hin? Natürlich bekomme ich eine Wohnung für fünfzehn oder für achtzehnhundert Euro irgendwo. Oder für 2000. Die habe ich nicht. Kann ich mir nicht leisten mit der Rente, die ich vom deutschen Staat bekomme.“

(GO8)

3.3.3 Folgen von Verdrängung und Verdrängungsdruck

Verdrängung hat für die betroffenen Personen zahlreiche, ganz überwiegend negative Folgen. Bereits das erste Auftreten von Verdrängungsauslösern löst Emotionen wie Angst, Unsicherheit und Stress aus. Die betreffenden Sorgen können sehr konkret sein, beispielsweise wenn befürchtet wird, dass das eigene Budget schlechterdings nicht ausreicht, die künftige Miete aufzubringen, oder dass ein Wegzug aus dem Wohnumfeld letztlich eine Vereinsamung nach sich ziehen wird. Teils empfinden die Befragten aber auch (bzw. zusätzlich) diffusere Ängste, was dazu führen kann, dass jegliche Veränderung im Umfeld der Wohnung (z.B. ein Grillverbot im Hof oder auch ein wahrnehmbares Anziehen des Preisniveaus in der lokalen Ökonomie) als Verdrängungsversuch wahrgenommen wird. Das Wissen um die diversen Möglichkeiten, über die Eigentümer:innen verfügen, um eine für Mieter:innen bedrohliche Situation zu schaffen, kann für eine permanente Unruhe sorgen. Mehrfach wird in den Interviews die Besorgnis darüber artikuliert, dass nicht abzusehen sei, was als nächstes kommt. Die Wohnung kann in solchen Phasen ihre Funktion als Rückzugs- und Ruhepunkt im Leben verlieren.

„Also ich finde so eine Wohnung ist so ein bisschen wie eine sichere Burg, oder sollte es sein irgendwie. Und wenn man dann nach Hause kommt, sich aber eigentlich nicht so richtig sicher fühlt, dann ist das keine Heimat. Also ich finde schon, dass das das Lebensgefühl schon sehr einschränkt, ja.“

(GO14)

In vielen Interviews wird davon berichtet, dass die Mieterhöhungen, mit denen die Befragten konfrontiert sind bzw. waren, zu finanziellen Nöten geführt haben. Insbesondere Personen mit vergleichsweise geringem Haushaltseinkommen müssen sich aufgrund einer erhöhten Miete in ihrer Lebensführung einschränken. Die Kompensation steigender Mietkosten an anderer Stelle kann auch als Verdrängung aus dem Lebensstandard bezeichnet werden. Beispielsweise wird davon berichtet, dass Urlaubsreisen seltener möglich seien, bei alltäglichen Konsumausgaben für Kleidung, Essen und Freizeitgestaltung gespart werden müsse, zur Kostenersparnis auf Fixkosten wie Altersvorsorge oder Autoreparatur und -nutzung verzichtet werde oder dass aufgrund der erhöhten Miete der Arbeitsumfang erhöht worden sei. Hier ist zu betonen, dass Personen im Ruhestand die letztgenannte Kompensationsmöglichkeit in der Regel nicht zur Verfügung steht, so dass sie in ihren Handlungsoptionen limitierter sind als Erwerbsfähigenhaushalte. Die meisten Befragten, die bereits umgezogen sind, berichten für die Zeit vor ihrem Umzug von ähnlichen Erfahrungen, wie sie beschrieben wurden.

Eine besondere Belastung ergibt sich in der Zeit der akuten (durch Verdrängung ausgelösten) Wohnungssuche. Sie wird von den bereits umgezogenen Befragten, aber auch von denjenigen, die gerade nach einer Wohnalternative suchen, als psychisch besonders herausfordernd beschrieben. Häufig spielt dabei die Angst, aus dem gewohnten Wohnumfeld oder sogar ganz aus München wegziehen zu müssen, eine wichtige Rolle. Unter den bereits umgezogenen Befragten, die ihren Stadtteil verlassen mussten, artikulieren einige manifeste Verlustgefühle. So beschreibt eine Betroffene eine lange und beschwerliche Phase der Umgewöhnung durch den Verlust sozialer Beziehungen, eine weitere thematisiert die größere Entfernung zum Arbeitsplatz als besondere Belastung. Einige der Umzügler:innen mussten zudem den Wohn- und Lebensstandard einschränken, da sich mit dem Umzug entweder die Wohnfläche verkleinert und/oder die Miete erhöht hat. Diesen von den meisten Verdrängten erlittenen negativen Folgen stehen auch positive Erfahrungen einiger weniger Haushalte gegenüber, die sich beispielsweise in ihrer neuen Wohnung und Wohnumfeld sehr wohlfühlen.

3.3.4 Der Einfluss von Ressourcen und Biographien

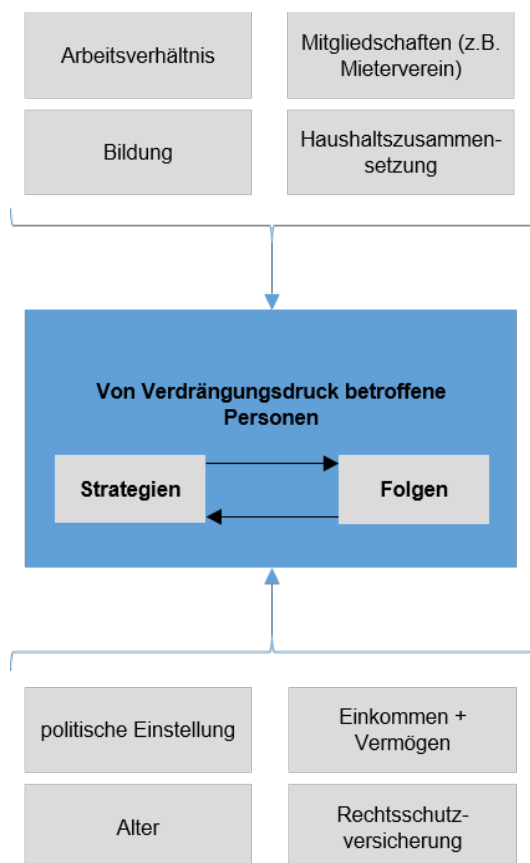
Verdrängungsprozesse können sich abhängig von den individuellen Ressourcen der betroffenen Mieter:innen unterschiedlich entwickeln. Sozioökonomische und demographische Merkmale, unterschiedliche biographische Erfahrungen und Haushaltszusammensetzungen werden zu potenziellen Einflussfaktoren insbesondere auf die Strategien der betroffenen Personen auf Verdrängungsauslöser und auf Ausmaß und Intensität der individuellen Folgen (siehe Abbildung 7).

Die Höhe des Einkommens und/oder des Vermögens der betroffenen Haushalte hat einen großen Einfluss darauf, wie sie auf Verdrängungsauslöser reagieren (können). Dies gilt insbesondere für Mieterhöhungen, die Haushalte mit hohem Einkommen eher kompensieren können als weniger solvente Haushalte. Zudem fällt es ersteren leichter, eine neue, für sie erschwingliche Wohnung in München zu finden. Letztere können bestenfalls zwischen nur wenigen Wohnungen wählen.

Neben Haushalten mit geringerem Einkommen zeigen sich vor allem auch Personen in prekären Erwerbsverhältnissen (zum Beispiel Freiberufler:innen, Auszubildende oder Personen mit befristeten Arbeitsverhältnissen) in hohem Maße besorgt bezüglich eines potenziellen Auszugs, da sie sich besonders schlechte Chancen auf dem Wohnungsmarkt ausrechnen. Darüber hinaus kann die Fähigkeit, mit Verdrängungsdruck umzugehen, auch durch die persönliche Biographie eingeschränkt sein. So berichten einige der Befragten von Schicksalsschlägen wie Krankheit und Berufsunfähigkeit, die ihre Handlungsspielräume zusätzlich einschränken. Eine Mutter berichtet zum Beispiel davon, dass sie, um ihre beiden erwachsenen, behinderten Söhne adäquat versorgen zu können, sehr darauf bedacht sei, in ihrer aktuellen Wohnung zu verbleiben. Die vielfältigen vermietetseitigen Verdrängungsstrategien, denen sie sich ausgesetzt sieht, belasten sie daher in besonders starkem Maße.

Um Verdrängungsversuchen erfolgreich entgegenzutreten, ist ein gewisses Maß an Engagement und Ressourcen erforderlich. Benachteiligte oder marginalisierte Bevölkerungsgruppen (die in der vorliegenden Studie kaum repräsentiert sind) dürften häufig weder über das kulturelle und soziale noch über das ökonomische Kapital verfügen, das erforderlich ist, um geeignete Schritte gegen das Vorgehen der Eigentümer:innen einzuleiten. Ein Interviewter beklagt zum Beispiel, dass er sich weder rechtliche Unterstützung noch die Mitgliedschaft im Mieterverein leisten könne und somit auf sich allein gestellt sei. Während einige Interviewpartner:innen private Rechtsschutzversicherungen abschließen, um sich für entsprechende Widerstandsmaßnahmen zu wappnen, verfügen andere Mieter:innen nicht über die finanziellen Mittel, die hierfür benötigt werden.

Abbildung 7 Strategien der von Verdrängungsdruck betroffenen Personen

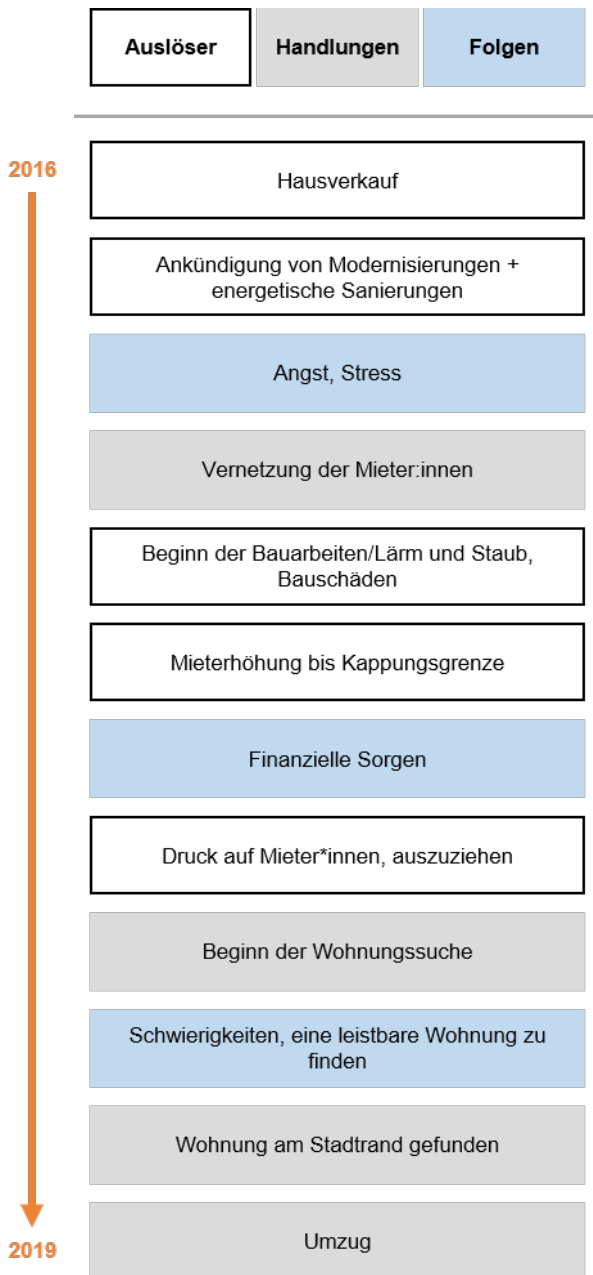


3.3.5 Verdrängung als sich zeitlich erstreckender Prozess

In den vorangegangenen Kapiteln wurde herausgearbeitet, dass Verdrängung meist ein komplexer Vorgang ist. Die Betroffenen sind häufig mehreren Verdrängungsauslösern ausgesetzt, sie wählen unterschiedliche Strategien, um auf diese Auslöser zu reagieren, und sie erleben unterschiedliche Verdrängungsfolgen. Die vielfältigen Auslöser, Handlungsmuster und Folgen, die im Zuge eines konkreten Verdrängungsprozesses eine Rolle spielen können, kommen dabei in den aller seltensten Fällen alle gleichzeitig zum Tragen. Vielmehr treten sie typischerweise nacheinander – häufig über einen längeren Zeitraum von Monaten oder sogar Jahren – auf, so dass Verdrängung als sich zeitlich erstreckender Prozess beschrieben werden kann. Dabei lassen sich anhand der in den Interviews geschilderten individuellen Verdrängungserfahrungen bestimmte Regelmäßigkeiten in der zeitlichen Reihenfolge feststellen, in der die Ereignisse eintreten, die einen Verdrängungsprozess kennzeichnen. In Abbildung 8 wird exemplarisch ein typischer Verlauf einer Verdrängung gezeigt. Dieser Verlauf basiert nicht auf einem einzelnen geführten Interview, sondern wurde aus den anhand der 51 untersuchten Verdrängungsfälle angestellten Beobachtungen als Idealtyp einer Verdrängung in München synthetisiert.

Der hier vorgestellte typische Verdrängungsprozess beginnt mit dem Verkauf eines Mehrfamilienhauses. Die neuen Eigentümer:innen kündigen anschließend Modernisierungen sowie energetische Sanierungen mit nachfolgenden Mietsteigerungen an, um den Ertrag aus Mieteinnahmen zu erhöhen. Diese Ankündigung löst bei den Bewohner:innen Angst und Stress aus: Sie haben Angst vor den bevorstehenden Störungen durch Bauarbeiten und befürchten, die erhöhte Miete gar nicht aufbringen zu können. Darüber hinaus wird ihre alltägliche Lebensführung auch dadurch eingeschränkt, dass sie viel Energie dafür aufwenden müssen, sich mit den Schreiben der Vermieterseite auseinanderzusetzen und ihre – ggf. auch juristischen – Reaktionsmöglichkeiten abzuwägen. Einige Mietparteien im Haus vernetzen sich zu diesem Zeitpunkt, um gemeinsam gegen die Verdrängung vorzugehen.

Abbildung 8 Typischer Verlauf einer Verdrängung



Der tatsächliche Beginn der Bauarbeiten bestätigt dann die Befürchtungen der Mieter:innen: Die Wohnsituation wird durch Baulärm, Staub und sogar durch Bauschäden (kaputte Heizungen) extrem beeinträchtigt. Überdies erfolgt im gleichen Zeitraum auch noch eine reguläre Mieterhöhung (die die angekündigte Modernisierungsumlage noch nicht einschließt), aufgrund derer die finanziellen Sorgen der betroffenen Mieter:innen noch zunehmen. Viele Mieter:innen beginnen spätestens zu diesem Zeitpunkt, über einen Umzug nachzudenken und nach anderen Wohnungen zu suchen. Die Suche gestaltet sich fast ausnahmslos als schwierig. Für Personen, die nur über ein durchschnittliches Einkommen verfügen oder deren Konkurrenzfähigkeit auf dem Wohnungsmarkt aus anderen Gründen beeinträchtigt ist (z.B. befristetes Arbeitsverhältnis) ist die Suche nach einer für sie erschwinglichen und nicht allzu weit von ihrem gegenwärtigen Wohngebiet entfernten Wohnung so gut wie aussichtslos. Ein Teil der Mieter:innen findet dann in einer weit entfernten, eher peripheren Wohnlage eine neue Wohnung und zieht um (ein anderer Teil verbleibt fürs Erste in der Wohnung und muss sich aufgrund der finanziellen Mehrbelastung massiv in der Lebensführung einschränken – ganz abgesehen von der emotionalen Härte einer stark belastenden Wohnsituation).

4

Eingriffsmöglichkeiten für Politik & Planung

In diesem Kapitel wird diskutiert, welche Rückschlüsse sich aus den empirischen Erkenntnissen, die in den Experteninterviews, der Presseanalyse und den Interviews mit von Verdrängung betroffenen und bedrohten Personen gewonnen wurden, für Politik und Planung ziehen lassen. Dabei fließen auch Überlegungen ein, die im Rahmen eines Workshops mit Vertreter:innen der Landeshauptstadt München am 1. Februar 2021 entwickelt worden sind. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen...

1. ... wie Verdrängung verhindert werden kann,
2. ... wie Folgen von Verdrängung gemindert werden können und
3. ... welche Indikatoren als Frühwarnsystem für Verdrängung geeignet sind.

Bund und Kommunen – und in geringem Maße auch Bundesländern – stehen bereits zahlreiche Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung, um diese Ziele zu erreichen (siehe Tabelle 4). Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Kapitel erläuterten Untersuchungsergebnisse kann diesbezüglich bereits zweierlei festgestellt werden: Erstens sind diese Instrumente und Maßnahmen, da sie an verschiedenen Punkten ansetzen, nicht alle für jeden individuellen Verdrängungsfall gleichermaßen passfähig; denn eine Verdrängung kann auf unterschiedliche, sehr häufig auch auf mehrere Auslöser zurückgehen und verschiedenerlei negative Folgen haben. Zweitens hängen die Passfähigkeit und Wirksamkeit von Instrumenten und Maßnahmen gegen Verdrängung ganz maßgeblich auch davon ab, zu welchem Zeitpunkt im Verlauf eines – sich in aller Regel über einen längeren Zeitraum erstreckenden – Verdrängungsprozesses angesetzt wird bzw. angesetzt werden soll. Abbildung 9 illustriert dieses Argument am Beispiel des im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten typischen Verdrängungsverlaufs. Sie benennt exemplarisch einige wichtige Instrumente und Maßnahmen, die für Politik und Planung zur Verhinderung von Verdrängung zur Verfügung stehen und zeigt, an welchem Punkt einer Verdrängung diese sinnvollerweise eingesetzt werden.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über das Portfolio von Instrumenten und Maßnahmen, die auf verschiedenen Ebenen zur Verfügung stehen, um Verdrängung zu verhindern bzw. Verdrängungsdynamiken zu dämpfen. Diese Instrumente und Maßnahmen setzen an unterschiedlichen Verdrängungsauslösern in unterschiedlichen Feldern bzw. „Maßnahmenbereichen“ an (Spalte 1). Mit Blick auf die o.g. Zielsetzungen geht es in mehreren Maßnahmenbereichen (z.B. bei „Bezahlbares Wohnungsangebot ausweiten“, „Mietberatung“) nicht allein um die Verhinderung von Verdrängung, sondern auch um die Abmilderung negativer Verdrängungsfolgen; darüber hinaus können die in den jeweiligen Maßnahmenbereichen existierenden konkreten Instrumente geeignet sein, Daten für den Aufbau eines Indikatorensystems zu liefern (Spalte 2). Für die Etablierung und Umsetzung der betreffenden Instrumente sind jeweils bestimmte Ebenen des Staats- und Verwaltungsapparats zuständig (Spalte 3): Während den Kommunen überwiegend die Aufgabe zufällt, die Instrumente und Maßnahmen konkret umzusetzen, ist in vielen Fällen auch die gesetzgeberische Kompetenz des Bundes gefragt, der die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen maßgeblich gestaltet und der damit auch eine zentrale Verantwortung für den Umgang mit Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten hat. Schließlich können die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen aus einer governancetheoretischen Perspektive einem bestimmten Steuerungsmodus zugeordnet werden, je nachdem ob sie eher regulativ oder eher marktförmig wirken (Spalte 4).

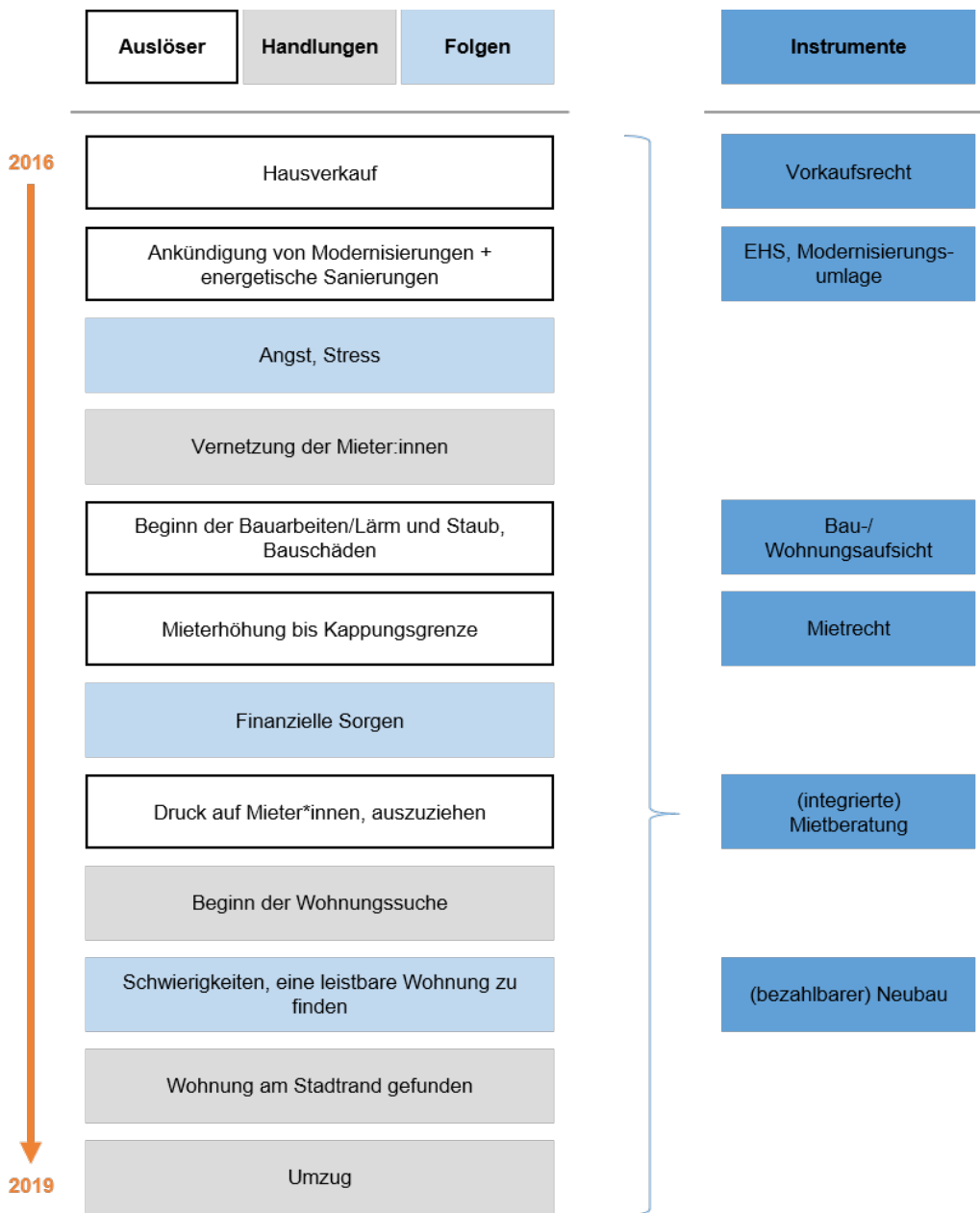
Drei der in Tabelle 4 aufgeführten Instrumente und Maßnahmen werden im Folgenden näher diskutiert. Es handelt sich um Instrumente, die im Lichte der erzielten Forschungsergebnisse besonders vielversprechend erscheinen und die auf der kommunalen Ebene eingesetzt werden können: die Erhaltungssatzung (Kapitel 4.1), die Beratung und Unterstützung von Mieter:innen (Kapitel 4.2) und die Einrichtung eines Frühwarnsystems für Verdrängung (Kapitel 4.3).

Tabelle 4 Instrumente und Maßnahmen gegen Verdrängung

Maßnahmenbereich	1 Instrumente/ Maßnahmen	2 (wesentliche) Ziele			3 Staatlich- administrative Ebene		4 Steuerungsmodus		
		Verdrängung verhindern	Folgen mindern	Indikatoren Frühwarnsystem	Gesetzlicher Rahmen	Umsetzung	angebots- orientiert	regulativ	sonstige
Bevölkerungs- zusammensetzung (Erhaltungssatzung)	Genehmigungsvorbehalt baulicher Veränderungen	x			Bund	Kommune		x	
	Umwandlungsverordnung	x			Bund, Land	Kommune		x	
	Vorkaufsrecht	x			Bund	Kommune		x	
	Abwendungserklärung	x			Bund	Kommune		x	
Mietberatung	klassische Mietrechtsberatung	x		x		Kommune			x
	integrierte Beratungsstelle		x	x		Kommune			x
Neubau	sozialer Wohnungsbau	x	x		Land	Kommune	x		
	kommunaler Wohnungsbau	x	x			Kommune	x		
	sonstiger Neubau	x	x				x		
Modernisierungs- umlage	Modernisierungsumlage verringern/ abschaffen	x			Bund		x	x	
	zeitliche Begrenzung der Modernisierungsumlage		x		Bund		x	x	
Immobilienverkäufe	Transparenz über Eigentümer:innen(-wechsel) herstellen	x		x	Bund				x
	Umwandlungsvorbehalt	x		x	Bund	Land, Kommune		x	
Weitere Instrumente im Mietrecht	Kappungsgrenze	x			Bund	Land		x	
	Berechnung Mietspiegel anpassen	x			Bund	Kommune		x	
	Mietendeckel	x	x		Bund			x	
	Mietpreisbremse		x		Bund	Land		x	
	Kündigungsschutz bei Eigenbedarf	x			Bund			x	
	Herausmodernisieren verhindern	x			Bund			x	
Bezahlbares Wohnungsangebot ausweiten	Belegungsrechte	x	x			Kommune	x		
	Nachverdichtung	x	x			Kommune	x		
	Sozialer Wohnungsbau				Bund				
	Förderung Genossenschaften/ kommunale WU	x	x		Bund	Kommune	x		
	München Modell-Miete		x			Kommune	x		
	Konzept Soziale Mietobergrenzen		x			Kommune	x		
	Wohnungstauschbörsen		x			Kommune	x		
Wohngeld	x	x		Bund	Kommune			x	
Liegenschafts- und Bodenpolitik	Bodenbevorratungspolitik	x	x			Kommune	x		
	Soziale Bodennutzung	x	x			Kommune	x		
	Erbaurecht	x	x		Bund	Kommune	x		
	Konzeptvergabeverfahren	x	x			Kommune	x		
Steuerrecht	Liebhaberei (Finanzamt)	x			Bund	Kommune		x	
	Erbschaftssteuer	x			Bund	Land		x	
Sonstiges	Eigentümer:innen verpflichten, Bauschäden zu beheben	x			Land	Kommune		x	
	Zweckentfremdungsverbot	x	x		Land	Kommune		x	
	Rekommunalisierung/ Enteignung	x	x		Bund	Land	x		

Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Abbildung 9 Eingriffsmöglichkeiten für Politik und Planung in einem typischen Verdrängungsverlauf



4.1 Erhaltungssatzung, Vorkaufsrecht und Abwendungserklärung

Kurzvorstellung des Maßnahmenbereichs

Wie viele andere deutsche Großstädte setzt die Landeshauptstadt München seit nunmehr rund 30 Jahren das Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 (1) Satz 1, Nr. 2 BauGB (sogenannter Milieuschutz) ein, um den Verdrängungsdruck in Gebieten zu dämpfen, die einer besonderen immobilienwirtschaftlichen und sozialen Aufwertungsdynamik unterliegen. Dieses Instrument zielt direkt auf den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ab. Dieses Ziel soll auf drei Wegen erreicht werden:

1. In Erhaltungssatzungsgebieten unterliegen bauliche Veränderungen an bestehenden Gebäuden (z.B. Grundrissänderung, Anbau von Balkonen/Aufzügen, Abriss) einer Genehmigungspflicht.
2. In Erhaltungssatzungsgebieten ist die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigungspflichtig.
3. In Erhaltungssatzungsgebieten hat die Stadt bei zum Verkauf stehenden Grundstücken ein Vorkaufsrecht. Käufer:innen wird angeboten, den Vorkauf durch die Unterzeichnung einer Abwendungserklärung abzuwenden.

Insbesondere um Verdrängung auslösende Modernisierungen zu kontrollieren, erscheint es sinnvoll, das Instrument der Erhaltungssatzung auch künftig einzusetzen.

Begründung

Erhaltungssatzungen setzen an in der vorliegenden Studie als wesentlich identifizierten Auslösern von Verdrängungsprozessen an: Modernisierungen, Umwandlungen und Verkäufe. (Luxus-) Modernisierungen und die damit einhergehenden Belästigungen durch Bautätigkeiten sowie die auf sie (qua Modernisierungsumlage) folgenden Mieterhöhungen können über das Instrument verhindert und Bewohner:innen damit prinzipiell vor einer Verdrängung geschützt werden. Die Verhinderung der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen schützt die Mieter:innen vor einer künftigen Eigenbedarfskündigung. Nicht zuletzt

erscheint die (Möglichkeit der) Ausübung des Vorkaufsrechts (bzw. dessen Verbindung mit einer Abwendungserklärung) als überaus wichtige Maßnahme im Zusammenhang mit Verdrängungsprozessen, da am Anfang einer Verdrängung nachweislich sehr häufig der Verkauf der betreffenden Mietimmobilie steht.

Der grundsätzlich sehr positiv zu bewertenden Wirksamkeit des Instruments der Erhaltungssatzung für die Eindämmung wesentlicher Verdrängungsauslöser steht allerdings der empirische Befund der vorliegenden Studie entgegen, dass es auch in Erhaltungssatzungsgebieten zur Verdrängung von Mieter:innen aufgrund von Modernisierungen und Eigenbedarfskündigungen nach Umwandlungen kommt. Dennoch ist es nicht auszuschließen, wenn nicht sogar anzunehmen, dass die betreffenden Erhaltungssatzungen trotz der verzeichneten Verdrängungsfälle zu einer Verringerung des Modernisierungsgeschehens beigetragen haben; denn der Erlass einer Erhaltungssatzung für ein bestimmtes Gebiet setzt ja voraus, dass das betreffende Gebiet von einem besonders ausgeprägten Modernisierungs- und Umwandlungsgeschehen betroffen ist – eine ‚nur‘ durchschnittliche Verdrängungsdynamik mag in einem Erhaltungssatzungsgebiet daher bereits als Erfolg gewertet werden. Mit dem qualitativen Forschungsdesign der vorliegenden Studie ist jedoch keine quantifizierende Einschätzung hinsichtlich der Wirksamkeit von Instrumenten möglich. Die empirischen Erkenntnisse können aber genutzt werden, um Ideen für eine wirksamere Anwendung und eine eventuelle Weiterentwicklung der Instrumente zu entwickeln.

Hinweise zu Wirksamkeit, Weiterentwicklung und Grenzen des Instruments

Erhaltungssatzungen können und sollen nicht jegliche Modernisierung verhindern. Beispielsweise haben Wohnungseigentümer:innen auch in Erhaltungssatzungsgebieten einen Anspruch darauf, Modernisierungen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer Wohnung dienen, durchzuführen. Solche baulichen Veränderungen können – obwohl sie aus anderen Gründen sinnvoll sind – zur Verdrängung der Mieter:innen führen. Die Formulierungen zum zeitgemäßen Ausstattungsstandard im Gesetz bieten allerdings einen gewissen Spielraum für die Kommune.

Durch eine weitere Konkretisierung (nicht) erlaubter baulicher Veränderungen durch die Landeshauptstadt München könnten Verdrängungen gegebenenfalls noch stärker als bislang verhindert werden. Zudem könnte eine Verbesserung der Datenlage zum Ausstattungsstand von Wohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten die Beurteilung der Notwendigkeit von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen erheblich erleichtern. Ebenfalls genehmigt werden müssen energetische Sanierungen. Hier besteht ein auf kommunaler Ebene nicht zu lösender Zielkonflikt zwischen der ökologischen Notwendigkeit energetischer Baumaßnahmen und dem Schutz der Bewohner:innen vor Verdrängung. Darüber hinaus zeigt sich, dass es für Mieter:innen in der Praxis sehr schwierig sein kann zu erkennen, ob Baumaßnahmen (tatsächlich) der energetischen Sanierung, der (Luxus-) Modernisierung oder sogar einfach nur der Instandhaltung dienen. Von den im Rahmen der vorliegenden Studie interviewten Betroffenen wird teils vermutet, dass (nicht umlagefähige) Instandhaltungsmaßnahmen als Modernisierung oder (energetische) Sanierung deklariert werden, die umlagefähig sind. Eine Überprüfung durch die Landeshauptstadt München, ob die in Erhaltungssatzungsgebieten durchgeführten Baumaßnahmen den beantragten Maßnahmen entsprechen, könnte sinnvoll sein.

Gewerbeimmobilien werden von Erhaltungssatzungen nicht berührt; ihre Aufwertung lässt sich in Erhaltungssatzungsgebieten nicht verhindern. Für Gewerbetreibende bestehen in diesen Gebieten daher dieselben Bedingungen wie anderswo, so dass es im gleichen Maße zu einem indirekten Verdrängungsdruck durch steigende Preise im örtlichen Einzelhandel, in der Gastronomie sowie bei den Dienstleistungsangeboten im Quartier kommen kann. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, wenn der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit prüfte, die soziale Erhaltungssatzung auch auf das Gewerbe auszuweiten.

Schließlich wäre es wünschenswert, die personellen Ressourcen der für die Beurteilung genehmigungspflichtiger Vorhaben in Erhaltungssatzungsgebieten zuständigen Verwaltungsstellen zu erweitern. In einer Studie aus Hamburg wurde beispielsweise deutlich, dass eine sachgerechte Überprüfung erhaltungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalte nur möglich ist, wenn eine gute Personalausstattung vorhanden ist. Nicht zuletzt sind auch die weiter oben vorgeschlagenen

Nachbesserungen nur dann sinnvoll, wenn die personellen Kapazitäten dafür vorhanden sind, sie konsequent anzuwenden.

Die Presseanalyse lieferte Hinweise darauf, dass die Wirkung von Erhaltungssatzungen verbessert werden könnte, wenn sie bereits vor Beginn des Veränderungsprozesses im Stadtteil erlassen würden. Zudem wird in München für einige Stadtgebiete die Möglichkeit, eine Erhaltungssatzung (erneut) zu erlassen, deshalb verneint, weil der Veränderungsprozess bereits zu weit vorangeschritten sei, so dass besonders vor Verdrängung schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen dort mittlerweile nur noch vereinzelt vertreten sind. Nichtsdestotrotz – und auch, weil in München längst nicht mehr nur Geringverdiener:innen von Verdrängung bedroht sind – leben in den betreffenden Gebieten Personen, die durch die anhaltenden Aufwertungsprozesse unter starkem Verdrängungsdruck stehen. Daher wäre es sinnvoll, Kriterien und Schwellenwerte für den Erlass von Erhaltungssatzungen kontinuierlich zu überprüfen, was wiederum aktuelle und belastbare kleinräumige Daten zu zentralen Sachverhalten wie der Mietbelastungsquote oder Geschwindigkeit der Steigerung der durchschnittlichen Quadratmetermiete in einem Quartier erfordert. So könnte die Ausweisung von Erhaltungssatzungen stärker an die tatsächliche (finanzielle) Belastung der Haushalte geknüpft werden; das Baugesetzbuch eröffnet jedenfalls die dafür erforderlichen Spielräume.

Das städtische Vorkaufsrecht, das für zum Verkauf stehende Grundstücke in einem Erhaltungssatzungsgebiet grundsätzlich existiert (§ 24 BauGB), bietet einen wirksamen Ansatzpunkt zur Verhinderung von Verdrängung. Es wird in München derzeit zugunsten städtischer Wohnungsbaugesellschaften ausgeübt (Aussage nach Informationen aus dem Workshop). Eine großmaßstäbliche Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts stößt allerdings an die Grenzen des kommunalen Budgets. Das dürfte der Hintergrund dafür sein, dass in der Presse teilweise die Meinung vertreten wird, das Vorkaufsrecht komme (noch) nicht in ausreichendem Umfang zur Anwendung.

Auf Bundesebene schafft das neue Baulandmobilisierungsgesetz die Voraussetzungen dafür, dass die Möglichkeit der Kommunen zur Limitierung des Kaufpreises auf den Verkehrswert der Immobilie (ohne Spekulationsaufschläge) erweitert wird. Dieser Schritt erweitert den finanziellen Spielraum der Landeshauptstadt München in einem gewissen Umfang.

(Potenzielle) Käufer:innen einer Mietimmobilie in einem Erhaltungssatzungsgebiet können das kommunale Vorkaufsrecht abwehren, indem sie sich in einer sogenannten Abwendungserklärung verpflichten, die Immobilie ausschließlich den Zielen und Zwecken der Erhaltungssatzung entsprechend zu nutzen (§ 27 BauGB). Wird diese Vereinbarung nicht unterzeichnet, wird in München in aller Regel das Vorkaufsrecht angewandt. Auf die Ausgestaltung einer Abwendungserklärung haben Kommunen einen entscheidenden Einfluss, indem sie die dort enthaltenen Kriterien selbst formulieren. So legte die Landeshauptstadt München 2018 eine Mietpreis- und Belegungsbindung als zwingenden Teil der Abwendungserklärung in Erhaltungssatzungsgebieten fest. Diese orientiert sich derzeit am ‚München Modell Miete‘ und gilt solange das betreffende Objekt einer Erhaltungssatzung unterliegt.

In Erhaltungssatzungsgebieten besteht ein Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Sofern dieser Vorbehalt geltend gemacht wird, sind die betreffenden Mieter:innen vor zukünftigen Eigenbedarfskündigungen geschützt. Dieses wichtige Instrument gegen Verdrängung kann durch das bereits genannte Baulandmobilisierungsgesetz zukünftig auch außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten – nämlich in als angespannt definierten Wohnungsmärkten – eingesetzt werden. Diese bundespolitische Änderung ist vor dem Hintergrund der Erkenntnis der vorliegenden Studie, dass die Verdrängung von Mieter:innen aufgrund von Eigenbedarfskündigungen ein bedeutendes Phänomen ist, ein wichtiger Schritt zur Abschwächung von Verdrängungsprozessen. Solche bundesgesetzgeberischen Lösungen sind vor allem auch deshalb sinnvoll, weil sie die Kommunen dabei unterstützen, das städtebauliche Instrument der Erhaltungssatzung nicht überstrapazieren und stattdessen auf gesamtstädtischer Ebene Verdrängungsprozessen entgegenzuwirken.

4.2 Mieter:innen verstärkt beraten und unterstützen

Kurzvorstellung des Maßnahmenbereichs

Im gesamten Verlauf eines Verdrängungsprozesses besteht ein Beratungs- und Unterstützungsbedarf der betroffenen Haushalte. Die Landeshauptstadt München könnte diesen Bedarf decken, indem sie ihre bereits bestehende Mietberatung zu einer zentralen Anlaufstelle für von Verdrängung bedrohte Mieter:innen ausbaut. Solch eine zentrale Stelle sollte verwaltungsintern gut vernetzt sein, um die Mieter:innen in allen Phasen einer Verdrängung und zu allen Belangen beraten und/oder an die zuständigen Stellen weiterleiten zu können.

Begründung

Von Verdrängung betroffene oder bedrohte Mieter:innen suchen juristische, finanzielle oder auch emotionale Unterstützung, um einen unerwünschten Umzug zu verhindern, um die Folgen eines solchen Umzugs oder eines bestehenden Verdrängungsdrucks abzumildern oder auch generell um in der für sie sehr belastenden Situation Unterstützung zu erfahren. Zwar gibt es bereits sowohl kommunale (z.B. Mietberatung des Sozialreferates) als auch zivilgesellschaftliche (z.B. Mietervereine) Unterstützungs- und Beratungsangebote. Wie sich in den Interviews zeigte, sind den Betroffenen diese Angebote allerdings teilweise nicht bekannt oder sie werden als unzureichend empfunden. Darüber hinaus fehlt es einigen Interviewten an einer generellen, über konkrete Beratungsangebote hinausgehenden Unterstützung für die Betroffenen von Verdrängung durch die (Lokal-) Politik.

Hinweise zu Wirksamkeit, Weiterentwicklung und Grenzen des Instruments

Beratungsangebote für Mieter:innen können insbesondere zu Beginn eines Verdrängungsprozesses Optionen aufzeigen, wie gegen bestimmte Verdrängungsauslöser vorgegangen werden kann. Von Verdrängung bedrohte Personen können zum Beispiel über rechtliche Möglichkeiten, deren Kosten sowie Optionen der Kostenübernahme aufgeklärt werden.

Indirekte Unterstützung kann außerdem dadurch erfolgen, dass auch mit der Vermieterseite Gespräche und Lösungen gesucht werden und gegebenenfalls Druck auf die verdrängende Partei ausgeübt wird. Aber auch wenn eine Verdrängung nicht (mehr) abzuwenden ist, sind viele betroffene Haushalte auf Beratung angewiesen. Der Fokus sollte dann darauf liegen, die Folgen der Verdrängung abzumildern und zum Beispiel bei der Wohnungssuche zu helfen sowie Sorgen und Stress bei den Betroffenen abzumildern.

Auf kommunaler Ebene besteht vor allem durch die Mietberatung des Sozialreferates der Landeshauptstadt München ein Unterstützungsangebot für Mieter:innen und – dem Neutralitätsgebot öffentlicher Verwaltungen folgend – auch Vermieter:innen, wobei letztere das Angebot deutlich seltener nutzen (Aussage nach Informationen aus dem Workshop). Die für diese Studie interviewten Personen nehmen in ihren Schilderungen allerdings wenig Bezug auf kommunale Beratungsstellen, deren Angebot ihnen offenbar vielfach nicht ausreichend bekannt ist. Dennoch ist die kommunale Mietberatung momentan stark ausgelastet, so dass deren personelle Aufstockung wünschenswert erscheint, auch bereits geplant ist, aufgrund der finanziellen Einschnitte infolge der Covid-19-Pandemie allerdings noch nicht realisiert werden konnte (Aussage nach Informationen aus dem Workshop). An diesen Plänen sollte jedoch unbedingt festgehalten werden, da eindeutig ein hoher Beratungsbedarf der Münchner Mieter:innen gegeben ist.

Über die personelle Aufstockung bestehender Beratungsstellen hinaus wäre es zielführend, die bestehende Mietberatung zu einer zentralen, ‚integrativen‘ Anlaufstelle auszubauen, an die sich von Verdrängung bedrohte Münchner:innen (zunächst) mit allen Belangen wenden können. Die Mietberatung könnte dann eine Erstberatung zu allen Fragen rund um das Wohnen leisten und die ratsuchenden Mieter:innen, sofern erforderlich, zur vertieften Unterstützung dann an die entsprechenden (sowohl kommunalen als auch nicht-kommunalen) Stellen oder Organisationen weiterleiten. Eine Zusammenarbeit könnte hier etwa mit der Bauaufsicht, mit Mietrechtsanwälten, mit den Mietervereinen oder mit dem kommunalen Mieterbeirat erfolgen. Insbesondere letzterer ist (schon heute) dabei behilflich, Mieter:innen untereinander zu vernetzen und dabei zu unterstützen, ihre Belange gemeinsam zu vertreten. Voraussetzung für den Aufbau einer

zentralen, integrierten Beratungsstelle für Mieter:innen sind demnach eine ausreichende Vernetzung und (verwaltungsinterne) Kommunikation mit relevanten Organisationen und Abteilungen. Auch die Verknüpfung der jeweils verfügbaren Datensätze kann – unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben – hilfreich sein und beispielsweise für statistische Auswertungen oder eine Form des ‚Verdrängungsmonitoring‘ (siehe Kapitel 4.3) verwendet werden. Da die Mietberatung momentan auch als Ansprechpartnerin für Vermieter:innen fungiert, könnte auch das Beratungsangebot für diese Gruppe hier gebündelt werden. Ein in diese Richtung vor einigen Jahren entwickeltes Projekt des Mietervereins, das seitens der Landeshauptstadt bezuschusst wurde, wurde nicht weiterverfolgt (Aussage nach Informationen aus dem Workshop). Eine Betrachtung des Vorgehens im ersten Implementierungsversuch könnte Hinweise auf eventuelle Schwachstellen und Nachbesserungsbedarf geben und die erneute Umsetzungsplanung unterstützen.

Unabhängig davon, ob eine Integration verschiedener Beratungsangebote gelingen kann, weisen die Befunde der vorliegenden Studie darauf hin, dass die Landeshauptstadt München ihre kommunalen Unterstützungsangebote für Mieter:innen offensiver bekannt machen bzw. bewerben sollte. Bestehende Formate der Information von Bürger:innen (wie etwa Mitteilungen an betroffene Mieter:innen über anstehende Verkäufe) könnten ausgebaut und erweitert werden. Um Bevölkerungsgruppen unterschiedlichen Alters und mit unterschiedlichen finanziellen Ressourcen über das bestehende Angebot zu informieren, könnten eine stärkere Variation der Maßnahmen und gegebenenfalls auch eine Erweiterung um analoge Informationswege zielführend sein. Dabei sollte möglichst klar und eindeutig über zuständige Ansprechpartner:innen bzw. -stellen informiert werden. Informationen sollten möglichst barrierefrei und mehrsprachig zur Verfügung stehen. Eine Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit könnte auch so weit gehen, dass (z.B. aufgrund starker Gentrifizierungstendenzen im Wohnumfeld oder großer Modernisierungsvorhaben) potenziell von Verdrängung gefährdete Haushalte proaktiv kontaktiert und über bestehende Angebote informiert werden.

4.3 Indikatoren als Frühwarnsystem für Verdrängung

Kurzvorstellung des Maßnahmenbereichs

Um Verdrängung effektiv verhindern zu können, ist es wichtig, Gentrifizierungs- und Verdrängungstendenzen in einem bestimmten Stadtgebiet frühzeitig aufzudecken. Die Landeshauptstadt München setzt bereits ein Monitoring der sozialen Entwicklungen in der Stadt ein, das kleinräumige Daten zu sozialräumlichen Veränderungen und Aufwertungsprozessen beinhaltet, um Handlungsbedarfe zu erkennen. Zusätzlich verfügt die Stadt über ein Indikatorensystem, das Aussagen über Gentrifizierungsdynamik, Aufwertungspotenzial und Verdrängungsgefahr in bestimmten Gebieten zulässt und für die Ausweisung und Abgrenzung von Erhaltungssatzungsgebieten herangezogen wird. Diese bereits vorhandenen Datengrundlagen könnten mit Informationen zu weiteren, verdrängungsrelevanten Faktoren angereichert und damit zu einer Form des Verdrängungsmonitorings weiterentwickelt werden.

Begründung

Verdrängung bettet sich üblicherweise in räumliche Aufwertungs- und Gentrifizierungsprozesse ein. Gebiete, in denen funktionale, sozioökonomische und bauliche Aufwertungen stattfinden, sind typischerweise auch von einer überdurchschnittlichen Verdrängungsdynamik betroffen. Um effektiv und rechtzeitig in diese Dynamik eingreifen und diese dahingehend beeinflussen zu können, dass das Ausmaß von Verdrängung so gering wie möglich gehalten wird, muss sie zuallererst frühzeitig erkannt werden.

Hinweise zu Wirksamkeit, Weiterentwicklung und Grenzen des Instruments

Die bereits vorhandenen Datengrundlagen der Landeshauptstadt München (Monitoring der sozialen Entwicklungen und Indikatorensystem zur Ausweisung und Abgrenzung von Erhaltungssatzungen) können kombiniert, um weitere verdrängungsrelevante Daten ergänzt und damit zu einer Form des Verdrängungsmonitorings weiterentwickelt werden. So könnten beispielsweise kleinräumige Daten zu Verkäufen von Wohnimmobilien und zur Erteilung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen einfließen, da diese Vor-

gänge bei gehäuftem Auftreten in aller Regel Gentrifizierungsprozesse anzeigen.

Da Verdrängung zu einem großen Teil auf bauliche Aufwertungsprozesse zurückgeführt werden kann, wären Statistiken zu stattfindenden Modernisierungen, Sanierungen und Neubauvorhaben hilfreich. Anhand von Bauanträgen bzw. Baugenehmigungen wäre es möglich, Informationen über die Art und den Umfang der zu erwartenden baulichen Maßnahmen in Zusammenhang mit der Lage des betreffenden Gebäudes oder Grundstücks zu sammeln. So könnte etwa ermittelt werden, ob in einem bestimmten Gebiet im Vergleich zu anderen Stadtvierteln eine starke Zunahme an Bauanträgen beispielsweise für luxuriösen Modernisierungen oder Dachgeschossausbauten zu verzeichnen ist. Da in Erhaltungssatzungsgebieten alle baulichen Vorgänge einer Genehmigung bedürfen, könnte die Auswertung der genehmigten Maßnahmen den Modernisierungszustand der betreffenden Gebäude noch detaillierter abbilden und bei weiteren Anträgen für dasselbe Gebäude gegebenenfalls genutzt werden, um die Angemessenheit weiterer Modernisierungsvorhaben zu bewerten.

Der vermutlich wichtigste Indikator für (wachsenden) Verdrängungsdruck ist die Entwicklung des Mietniveaus. Da Mieterhöhungen nicht amtlich erfasst werden, fehlt diesbezüglich allerdings eine belastbare Datengrundlage. Die Entwicklung der Angebotsmietpreise kann durch die Auswertung von Immobilienportalen stattfinden, auf denen Mietwohnungen angeboten werden. Im Zuge von Untersuchungen zur möglichen Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten werden in München entsprechende Daten bereits genutzt. Inwiefern bei den angebotenen Wohnungen eine Erhöhung des Mietpreises stattgefunden hat, lässt sich dabei allerdings nur eingeschränkt feststellen. Außerdem sind Erhöhungen in Bestandsmietverträgen nicht berücksichtigt. Für ein Monitoring der Bestandsmietenentwicklung wären in regelmäßigen Abständen wiederholte Befragungen von Haushalten zielführend, die in nicht-preisgebundenen Mietwohnungen leben. Über das Melderegister ließe sich hierfür eine repräsentative Stichprobe ziehen. Aufwand und Kosten solcher Primärerhebungen sind allerdings vergleichsweise hoch.

Neben baulichen Aktivitäten und Mieterhöhungen trägt auch die Zweckentfremdung von Wohnraum zur Verknappung des Wohnraumangebots und zur Gentrifizierung bei. Darunter fällt zum Beispiel neben einer Vermietung von Mietwohnungen an Tourist:innen auch der beabsichtigte (spekulative) Wohnungsleerstand. In den Interviews zeigte sich, dass Wohnungsleerstände auch von Münchner Mieter:innen als Problematik wahrgenommen werden. Um Leerstände oder andere Formen der Zweckentfremdung zu melden, wird im Onlineauftritt des Amtes für Wohnen und Migration ein entsprechendes Formular bereitgestellt, das Bürger:innen ausfüllen können. Eine schriftliche oder persönliche Meldung eines Verdachtsfalls ist ebenfalls möglich. Häufen sich entsprechende Leerstandsmeldungen in einem Haus, könnte dies als Indiz für Verdrängungsprozesse bzw. als Aufforderung zum proaktiven Eingreifen interpretiert werden. In ähnlicher Form könnte auch ein Online-Tool etabliert werden, in dem die Bürger:innen Verdrängungsfälle melden und deren Umstände beschreiben können. Die hierüber gewonnenen Daten könnten in ein Monitoring von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen aufgenommen werden. Eine solche Datenbank könnte zudem um Informationen der kommunalen Mietberatung bzw. der integrativen Anlaufstelle für von Verdrängung Betroffene, beispielsweise zu den Orten der Verdrängung, den zu beobachtenden Verdrängungsauslösern und den Eigentübertypen, ergänzt werden. Auch wenn hierbei keine statistische Repräsentativität erreicht werden kann, ergäben sich valide Hinweise auf stadtgebietsspezifische Entwicklungstendenzen.

5

Fazit

Die Verdrängung von Mieter:innen ist ein bedeutendes Thema in der Landeshauptstadt München. Sowohl die befragten Expert:innen als auch die Presse bewerten dieses Thema als hoch relevant. Die mit von Verdrängung betroffenen oder bedrohten Personen geführten Interviews belegen diese Erkenntnis. Verdrängung wird insbesondere in den Stadtteilen innerhalb des Mittleren Rings als große Herausforderung wahrgenommen, wo die Anspannung des Wohnungsmarktes am größten ist. Verdrängung tritt nach Meinung der Expert:innen und der Presse aber mittlerweile auch in Gebieten außerhalb des Mittleren Rings auf. Die hohe Anzahl der geführten Interviews mit Verdrängten und von Verdrängung bedrohten Personen in Schwabing und Obergiesing deutet darauf hin, dass diese Gebiete überdurchschnittlich stark betroffen sind, während in Milbertshofen und Neuperlach/Ramersdorf wenig Personen zu Interviews bereit waren. Diese Erkenntnis sollte allerdings nicht überinterpretiert werden, da das Sampling für die qualitativen Interviews über Multiplikator:innen keinen validen Vergleich zwischen den untersuchten Wohngebieten ermöglicht.

Eine genaue Quantifizierung von Verdrängungsprozessen in München ist mit dem Forschungsdesign der vorliegenden Studie nicht möglich. Eine der wenigen quantitativen Studien zur Verdrängung hat für die innerstädtischen Wohngebiete Berlins herausgefunden, dass über 20 % der Umzüge auf Verdrängungsfaktoren zurückzuführen sind. Auch wenn sich Wohnungsmarkt und Bevölkerungsstruktur in München und Berlin voneinander unterscheiden, dürfte die Verdrängungsrate in München kaum niedriger sein, da wesentliche Rahmenbedingungen denjenigen in der Bundeshauptstadt ähneln, insbesondere der Nachfrageüberhang nach Wohnraum, die starke Dynamik auf dem Immobilienmarkt und der signifikante Wandergewinn gegenüber anderen deutschen Regionen sowie dem Ausland. Zum Phänomen des Verdrängungsdrucks ohne Umzug gibt es keine verlässlichen quantitativen Studien. Nichtsdestotrotz kann von einer relevanten Zahl an von Verdrängung bedrohten Mieter:innen in München ausgegangen werden – ein Indiz hierfür ist nicht zuletzt, dass im Rahmen der vorliegenden Studie deutlich mehr von Verdrängung bedrohte (aber bislang nicht umgezogene) Mieter:innen als tatsächlich aufgrund einer Verdrängung umgezogene Mieter:innen ausfindig gemacht werden konnten. Angesichts des im deutschlandweiten Vergleich

sehr hohen Niveaus der Angebotsmieten in der bayerischen Landeshauptstadt ist dies nicht überraschend, da ein signifikanter Teil der von Verdrängung bedrohten Menschen gar nicht umziehen kann.

Mit Blick auf die Ursachen von Verdrängung (Verdrängungsauslöser) liefern alle drei im Rahmen der vorliegenden Studie eingesetzten Erhebungsmethoden ähnliche bzw. konsistente Ergebnisse: Dabei zeigen insbesondere die Interviews mit Betroffenen, dass Verdrängung in der Regel ein multikausales Phänomen ist, das sich zeitlich über einen längeren Zeitraum erstreckt, und dass die Betroffenen üblicherweise mehreren potenziellen Verdrängungsauslösern ausgesetzt sind, auf die sie jeweils eine Antwort suchen (müssen). Als zentrale Verdrängungsauslöser zeigen sich Mieterhöhungen, Störungen durch Bautätigkeiten, Entmietungsstrategien sowie auch Eigenbedarfskündigungen. Verdrängung ist typischerweise in gebietsbezogene immobilienwirtschaftliche Aufwertungsprozesse eingebettet, die sich beispielsweise in Dachausbauten und Nachverdichtungsmaßnahmen oder auch einem steigenden Preisniveau in Geschäften, Restaurants und Kneipen im Wohnumfeld manifestieren. Solche Aufwertungen können den durch vermietetseitige Maßnahmen erzeugten Verdrängungsdruck bei den Betroffenen verstärken.

Die betroffenen Haushalte reagieren auf Verdrängungsdruck unterschiedlich. Manche versuchen sich individuell oder gemeinschaftlich gegen Verdrängung zu wehren, andere akzeptieren Mieterhöhungen und schränken sich beispielsweise in anderen Lebensbereichen ein, wieder andere ziehen um. Häufig wählen die betroffenen Mieter:innen im Verlauf einer Verdrängung auch unterschiedliche Strategien, um ihre Situation zu verbessern. Fast alle Verdrängten leiden unter negativen Folgen ihrer Verdrängung. Dazu zählen Emotionen wie Angst, Unsicherheit, Stress und Wut sowie finanzielle Sorgen, aber auch der Verlust von sozialen Kontakten nach erfolgtem Umzug.

Die individuellen Ressourcen, die den von Verdrängung betroffenen Personen zur Verfügung stehen (z.B. Einkommen, Bildung), aber auch ihre Lebensumstände (z.B. Haushaltszusammensetzung, Bindung an den Wohnort) haben einen großen Einfluss darauf, wie sie auf Verdrängungsdruck reagieren und wie sie Verdrängungsfolgen kompensieren (können). In zahlreichen der geführten Interviews wird deutlich, dass die betroffenen Mieter:innen einen hohen Beratungsbedarf haben und sich generell eine stärkere Unterstützung von Politik und Planung wünschen, da sie sich mit ihren Sorgen und Ängsten häufig alleingelassen fühlen.

Die Landeshauptstadt München versucht bereits seit Jahrzehnten, die Anspannung des städtischen Wohnungsmarktes zu verringern und Verdrängung zu verhindern. Im vorliegenden Bericht werden zahlreiche Maßnahmen und Instrumente diskutiert, wie erstens Verdrängung verhindert, zweitens Verdrängungsfolgen gemindert und drittens vorliegende Daten als Indikatoren für Verdrängungsprozesse bzw. -gefahren genutzt werden können. Dabei zeigt sich, dass auch auf kommunaler Ebene eine Reihe grundsätzlich geeigneter Instrumente existieren, die aber in der Praxis Verdrängung nicht vollständig verhindern können. Darüber hinaus bedarf es – insbesondere auf der Ebene des Bundes – flankierender (gesetzlicher) Maßnahmen.

Einen zentralen Ansatzpunkt zur Verhinderung von Verdrängung stellen die Verdrängungsauslöser dar. Insbesondere der Bundesgesetzgeber wäre in der Lage, diese Verdrängungsauslöser mit regulativen Instrumenten zu adressieren – beispielsweise im Rahmen des Mietrechts (Senkung der Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen oder Modernisierungsumlagen; Erschwerung von Eigenbedarfskündigungen). Auf kommunaler Ebene steht der Landeshauptstadt München insbesondere das bereits intensiv genutzte Instrument der Erhaltungssatzung zur Verfügung, um Verdrängungsauslöser, die auf baulichen Veränderungen beruhen, einzudämmen. Eine zweite Option für die Landeshauptstadt München, Verdrängungsdynamiken gegenzusteuern, besteht im Ausbau der bereits existierenden Mietberatung zur zentralen Anlaufstelle für von Verdrängung bedrohte Mieter:innen. Dies setzt eine ausreichende Vernetzung und (verwaltungsinterne) Kommunikation zwischen den relevanten Verwaltungseinheiten voraus. Darüber hinaus ist

es sinnvoll, die Anstrengungen, die bereits mit dem Ziel einer Entspannung des Wohnungsmarktes unternommen werden, aufrechtzuerhalten und nach Möglichkeit noch zu intensivieren, um die bestehende Verdrängungsdynamik abzuschwächen und den Verdrängten alternative Wohnangebote zur Verfügung zu stellen. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums für Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen.

Um Verdrängung effektiv verhindern zu können, ist es erforderlich Verdrängungstendenzen in einem bestimmten Stadtgebiet frühzeitig zu entdecken. Ein einzurichtendes Frühwarnsystem könnte beispielsweise Daten des bestehenden sozialen Monitorings sowie des Indikatorensystems, das auch zur Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten herangezogen wird, kleinräumig integrieren und um weitere Daten ergänzen. Ergänzend zur offiziellen, repräsentativen Statistik könnten auch freiwillige Meldungen von Bürger:innen, zum Beispiel über einzelne Verdrängungsfälle, (über ein Online-Tool) erfasst und in ein Monitoring zu Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen integriert werden. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, Daten der kommunalen Mietberatung über Verdrängungsfälle als Indikatoren zu verwenden.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass es für Politik und Planung durchaus Möglichkeiten gibt, Verdrängung zu verhindern oder zumindest zu begrenzen. Voraussetzung für die Einführung und Anwendung wirksamer Instrumente gegen Verdrängung ist allerdings der Wille der wohnungspolitischen Akteure, hierfür die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Experteninterviews dokumentieren, dass in diesem Zusammenhang zwei Argumentationslinien existieren: Während die Vertreter:innen der Wohnungswirtschaft und der Eigentümer:innen das Besitzrecht am Immobilieneigentum in den Vordergrund rücken, wird von der Seite der Mieter:innen und des Sozialreferats mit einem Recht auf Wohnen argumentiert. Im Sinne der Mieter:innen Münchens, die in ihrer Stadt wohnen und dort wohnen bleiben möchten, sollte diese Kluft von allen beteiligten Akteuren gemeinsam überwunden werden.

