

Thomas Franke, Ricarda Pätzold, Bettina Reimann,
Wolf-Christian Strauss, Martin zur Nedden

Kommunaler Umgang mit Gentrifizierung

Praxiserfahrungen
aus acht Kommunen



Edition Difu
Stadt
Forschung
Praxis

Thomas Franke
Ricarda Pätzold
Bettina Reimann
Wolf-Christian Strauss
Martin zur Nedden

Kommunaler Umgang mit Gentrifizierung

Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Bd. 15

Deutsches Institut für Urbanistik



Impressum

Autoren/Autorinnen:

Dr. Thomas Franke (Projektleitung)

Dipl.-Ing. Ricarda Pätzold

Dr. Bettina Reimann

Dipl.-Ing. Wolf-Christian Strauss

Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden

Redaktion:

Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann

Textverarbeitung:

Christina Bloedorn

Steffi Greiner

Grafik und Layout:

Christina Bloedorn

Umschlaggestaltung:

Elke Postler, Berlin

Bildnachweis Umschlag:

Wolf-Christian Strauss (Vorderseite)

Elke Postler (Rückseite)

Druck und Bindung:

H. Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Dieser Band ist auf Papier mit dem Umweltzertifikat PEFC gedruckt.

ISBN: 978-3-88118-579-0 • ISSN: 1863-7949

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
D-10969 Berlin

Telefon: +49 30 39001-0
E-Mail: difu@difu.de
Internet: www.difu.de

Inhalt

Zu diesem Band	9
I Untersuchungsansatz; Annäherung an Gentrifizierung	11
1. Ziele und methodischer Ansatz des Projektes.....	11
2. Ausgangslage: Entwicklung innerstädtischer Quartiere aus unterschiedlicher Perspektive	13
2.1 Entwicklungen: „Renaissance“ innerstädtischer Quartiere	13
2.2 Diskurse: erwünschte und unerwünschte (Neben-)Wirkungen von Aufwertung.....	15
3. Gentrifizierung aus wissenschaftlicher Perspektive	19
3.1 „Traditionelle“ Definitionsansätze: Segregation, Pioniere und Entwicklungsphasen.....	19
3.2 Jüngere Annäherungen an Gentrifizierung: veränderte Rahmenbedingungen, veränderte Entwicklungen, veränderte Sichtweisen	21
3.3 Gentrifizierung und methodologische Fragestellungen	25
Literatur.....	26
II Fallstudien: Umgang mit Gentrifizierung in der kommunalen Praxis	29
1. Berlin (Thomas Franke)	29
Vorbemerkung: Gentrifizierung in Berlin – Wie können „belastbare“ Befundlagen hergestellt werden?	29
1.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Berlin.....	29
1.2 Gentrifizierung in Berlin (?).....	33
1.3 Umgang mit „Gentrifizierung“ auf Landes- und Bezirksebene: Ziele und Strategien	37
1.4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der befragten Akteure	54
Literatur.....	56
Online-Literatur	57
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen.....	57
Kontakt.....	58
2. Dortmund (Bettina Reimann).....	59
Vorbemerkung: Gentrifizierung in Dortmund? – Auch ohne Nachweis wird darüber geredet	59
2.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Dortmund	59
2.2 Gentrifizierung in Dortmund (Hörde) (?)	63
2.3 Kommunalen Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung	68
2.4 Perspektiven: Entwicklungsszenarien und Handlungsbedarfe aus Sicht der befragten Akteure	76
2.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	77
Literatur.....	78
Online-Literatur	79

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	79
Kontakt	79
3. Freiburg im Breisgau (Wolf-Christian Strauss)	81
Vorbemerkung	81
3.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Freiburg	81
3.2 Gentrifizierung in Freiburg (?)	89
3.3 Kommunale Positionen, Ziele und Strategien	93
3.4 Perspektiven: Entwicklungsszenarien und Handlungsbedarfe aus Sicht der befragten Akteure	105
3.5 Fazit	107
Literatur	109
Online-Literatur	110
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	111
Kontakt	112
4. Köln (Bettina Reimann)	113
Vorbemerkung: Gentrifizierung in Köln?	113
4.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Köln	113
4.2 Gentrifizierungsdebatte in Köln	116
4.3 Kommunaler Umgang mit „Gentrifizierung“	119
4.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	128
Literatur	130
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	130
Kontakt	130
5. Leipzig (Thomas Franke)	131
Vorbemerkung: Gentrifizierung in Leipzig? – Viel Stoff für Diskurse	131
5.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Leipzig	131
5.2 Gentrifizierung in Leipzig (?)	136
5.3 Kommunaler Umgang mit „Gentrifizierung“: Ziele und Strategien	143
5.4 Schlussfolgerungen	156
Literatur	158
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	159
Kontakt	159
6. München (Thomas Franke)	161
Vorbemerkung: München als „Prototyp“ für Gentrifizierung?	161
6.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in München	161
6.2 Gentrifizierung in München (?)	164
6.3 Kommunaler Umgang mit Gentrifizierung: Ziele und Strategien	167
6.4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	182
Literatur	184
Online-Literatur	185
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	186
Kontakt	186
7. Stuttgart (Wolf-Christian Strauss)	187
Vorbemerkung	187
7.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Stuttgart	187

7.2 Gentrifizierung in Stuttgart (?).....	199
7.3 Kommunale Positionen, Ziele und Strategien	206
7.4 Perspektiven: Entwicklungsszenarien und Handlungsbedarfe aus Sicht der befragten Akteure	217
7.5 Fazit	219
Literatur.....	222
Online-Literatur	226
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	226
Kontakt.....	228
8. Wien (Ricarda Pätzold)	229
Vorbemerkung: Gentrifizierung in der Vorbildstadt des sozialen Mietswohnungsbaus – nur ein vermeintliches Paradox.....	229
8.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Wien	229
8.2 Gentrifizierung in Wien	237
8.3 Kommunale Positionen, Ziele und Strategien	244
8.4 Schlussfolgerungen	269
Rechtsgrundlagen.....	272
Literatur.....	273
Interview- bzw. Gesprächspartner/innen	280
III Auswertung der Fallstudien und Ableitung von Schlussfolgerungen	281
1. Querschau: Gentrifizierung in den projektbeteiligten Kommunen und ihr Umgang damit	281
1.1 „Typen“: Ist Gentrifizierung von Spezifika der Stadtentwicklung abhängig?	281
1.2 „Konfrontationen“: Welche Akteure thematisieren Gentrifizierung in den Städten?.....	283
1.3 „Adaption“: Welche Relevanz hat der Begriff Gentrifizierung in den Kommunalverwaltungen?	283
1.4 „Realitäten“: Welche Befundlagen weisen auf Gentrifizierung hin?.....	284
1.5 „Reaktionen“: Welche Strategien und Instrumente nutzen Kommunalverwaltungen im Umgang mit Gentrifizierung?	286
1.6 „Beratungen“: Welche Handlungsempfehlungen lassen sich für die Fallkommunen formulieren?.....	291
2. Veränderungsbedarfe bei übergeordneten Rahmenbedingungen	293
2.1 Veränderungsbedarfe bei übergeordneten Rahmenbedingungen aus Sicht der projektbeteiligten Städte	293
2.2 Erweiterte Handlungsspielräume durch eine veränderte Bodenpolitik?.....	294
3. Fazit: Thesen und ein Definitionsansatz.....	302
3.1 Thesen zu Möglichkeiten des kommunalen Umgangs mit Gentrifizierung....	302
3.2 Handlungsorientierter Definitionsansatz von Gentrifizierung aus der kommunalen Perspektive	303
4. Was lehrt uns das Projekt? Abschließende Überlegungen des Difu- Projektteams	306

Abbildungen

Abbildung 1:	Natürliche und wanderungsbedingte Bevölkerungsentwicklung in Berlin 1991 bis 2014.....	31
Abbildung 2:	Wanderungen in den Prognoserräumen in Berlin von 2010 bis 2014.....	31
Abbildung 3:	„Hinweisgebiete“ und mögliche „Ausstrahlungsgebiete“ preisinduzierter sozialräumlicher Veränderungsprozesse	35
Abbildung 4:	Wohngebäudestruktur Berlins auf Planungsraumebene.....	46
Abbildung 5:	Strukturanalyse anhand der Wohngebäudestruktur	46
Abbildung 6:	Bevölkerungsentwicklung seit 1955 bis 2015 in Freiburg.....	82
Abbildung 7:	Bevölkerungsentwicklung Freiburg 2004–2013	83
Abbildung 8:	Veränderung der durchschnittlichen Nettokaltmieten in Freiburg 1993–2012	85
Abbildung 9:	Fertiggestellte Wohneinheiten in Wohn- und Nichtwohngebäuden, Neubauvolumen 2004–2013	88
Abbildung 10:	Entwicklung der Haushalte in Köln 2014 bis 2040	114
Abbildung 11:	Verfahren zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln	124
Abbildung 12:	Bevölkerungsentwicklung der Stadt Leipzig 2004–2030 (mit Prognose).....	132
Abbildung 13:	Hauptgründe für den Zuzug nach Leipzig (Wanderungsbefragung 2014)	133
Abbildung 14:	Entwicklung der Bestandsmiete (Kaltmiete und Gesamtmiete) 2005–2014 sowie der Angebotsmiete 2009–2014 in Euro/m ²	134
Abbildung 15:	Umzugsgründe 2014 (Kommunale Bürgerumfrage).....	135
Abbildung 16:	Leitlinien des Wohnungspolitischen Konzeptes der Stadt Leipzig	145
Abbildung 17:	Entwicklung der Anzahl der Erhaltungssatzungsgebiete in München 1990 bis 2011	173
Abbildung 18:	Bevölkerungsentwicklung in Stuttgart ab 1970	188
Abbildung 19:	Bevölkerungsentwicklung in Stuttgart (mit Hauptwohnsitz) zwischen 2011 und 2015	189
Abbildung 20:	Natürliche Einwohnerentwicklung und Wanderungsgeschehen zwischen 2011 und 2015	190
Abbildung 21:	Verhältnis der Entwicklung der Preise für Lebenshaltung, Mieten, Baukosten sowie Bauland in Stuttgart zwischen 1990 und 2014	191
Abbildung 22:	Veränderung der Angebotsmieten auf dem Mietwohnungsmarkt in Stuttgart im Vergleich zum Vorjahresmonat seit Januar 2010	193
Abbildung 23:	Entwicklung der neu errichteten, geförderten Wohnungen zwischen 1990 und 2013	198
Abbildung 24:	Grafische Ergebnisse der Worldcafé-Runde zum Thema „Können Gentrifizierungsprozesse in Stuttgart verortet werden und, wenn ja, wo?“	203
Abbildung 25:	Zielbalance des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells und schematische Darstellung der Verwendung der durch Planung ausgelösten Bodenwertsteigerung	215

Abbildung 26:	Bevölkerungsentwicklung 1961 bis 2014 (Vorausschätzung bis 2044).....	231
Abbildung 27:	Wanderungsbilanz in Wien 1961 bis 2013 und Vorausschätzung 2014 bis 2044.....	232
Abbildung 28:	Entwicklung der Wohnimmobilienpreise Österreich und Wien (2013–2015)	234
Abbildung 29:	Entwicklung der Mieten und des Verhältnisses von Immobilienpreisen zu Mieten	235
Abbildung 30:	Anteil der sozial gebundenen Wohnungen am Wohnungsbestand nach Bezirken	245
Abbildung 31:	Anteil sozialer Wohnungsbau in Wien nach Bezirken	246
Abbildung 32:	Wahlplakate September 2015	248
Abbildung 33:	Ausgaben in der Wiener Wohnbauförderung 1989 bis 2013 in Mio. Euro nominell	250
Abbildung 34:	Neubauförderungszusicherungen in Wien 1989 bis 2013	251
Abbildung 35:	Verortung der aktuell geförderten Wohnungen	252
Abbildung 36:	Mietenniveaus unterschiedlicher Wohnungsmarkakteure im Zeitverlauf	254
Abbildung 37:	Veränderungen der Grundflächen.....	255
Abbildung 38:	Abbau der Substandardwohnungen in Wien.....	257
Abbildung 39:	Mietpreise auf dem privaten Wohnungsmarkt entlang der Wiener U-Bahnen	258
Abbildung 40:	Förderung der Sanierungstätigkeit in Wien	259
Abbildung 41:	Anteile Zinshäuser an Gebäuden, in % nach Bezirken Zinshaus Preisindex Ø Kaufpreis/m².....	262
Abbildung 42:	Wohnungsmarktkbarrieren für arme Haushalte in Wien	264
Abbildung 43:	Potenzieller Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum 2013	266

Tabellen

Tabelle 1:	Erhaltungssatzungsgebiete in München (Stand: Juli 2016)	174
Tabelle 2:	Ausgewählte Strukturdaten zu Erhaltungssatzungsgebieten im gesamtstädtischen Vergleich	175
Tabelle 3:	Bestand an geförderten Wohnungen in Stuttgart seit 1992	194
Tabelle 4:	Gebäude- und Wohnungsbestand, Indikatoren zur Wohnraumversorgung sowie Bautätigkeit in Stuttgart seit 1987	197
Tabelle 5:	Eigentümerstruktur des Wiener Wohnungsmarktes	233

Übersichten

Übersicht 1:	Teilindikatoren und Thesen zu ihrer Aussagekraft für ein Monitoring zur Aufwertung und Verdrängung	47
--------------	--	----

Übersicht 2:	Schwellenwerte zur Einstufung des Grades an notwendiger „Aufmerksamkeit“ für Planungsräume	49
Übersicht 3:	Bedeutung der Teilindikatoren für einzelne Gentrifizierungsphasen.....	50
Übersicht 4:	Ziele und Maßnahmen des Handlungsprogramms Wohnen	94
Übersicht 5:	Übersicht der in den projektbeteiligten Kommunen genutzten Instrumente im Umgang mit Gentrifizierung bzw. als solche bezeichneten Prozesse.....	287

Zu diesem Band

Viele (Groß-)Städte stehen seit einigen Jahren vor der Herausforderung, angesichts von Zuwanderung sowie steigenden Immobilien- und Mietpreisen eine Versorgung mit Wohnungen sicherzustellen, die sich auch weniger einkommensstarke Bevölkerungsgruppen leisten können. Überdeckt bzw. verschärft wird dieses Problem seit rund einem Jahr von der Aufgabe, teilweise sehr große Zahlen an Geflüchteten erst- und anschließend dauerhaft unterbringen zu müssen. Zwar dominiert derzeit die Frage, wie die Integration von Geflüchteten in bestimmten Wohnquartieren gelingen kann, vielerorts die Wahrnehmung und Diskussion. Dennoch bleibt auch das „alte“ Thema einer sozial ausgeglichenen Wohnraumversorgung virulent bzw. nimmt in manchen Städten an „Dramatik“ zu.

Eine Extremform des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Einkommensgruppen und Kapitalverwertungsinteressen auf einem sich schließenden und zunehmend sozial-räumlich ausdifferenzierenden Wohnungsmarkt wird unter dem Begriff „Gentrifizierung“ subsumiert, der in einer ersten Annäherung meist mit der Aufwertung von Wohnquartieren und der Folge einer Verdrängung alteingesessener, einkommensschwächerer Haushalte durch zuziehende einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen assoziiert wird. In Städten, die sich mit dem Phänomen Gentrifizierung auseinandersetzen – entweder weil es ohnehin auf der kommunalen Agenda steht oder weil Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung das Thema aufwerfen und Politik und Verwaltung damit konfrontieren –, stellen sich unter anderem die Fragen,

- welche Befundlagen rund um das Thema „Aufwertung“ von welchen Akteuren wie bewertet werden,
- welche Möglichkeiten für eine kommunale Steuerung von Entwicklungen „betroffener“ Quartiere bestehen
- und welche Formen der Kommunikation mit unterschiedlichen Akteursgruppen notwendig oder wenigstens wünschenswert erscheinen.

Vor diesem Hintergrund entstand im Jahr 2013 auf einer Sitzung der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages die Idee zu einem Kooperationsprojekt „Kommunaler Umgang mit Gentrifizierung“, das letztlich die Städte Berlin, Dortmund, Freiburg, Köln, Leipzig, München, Stuttgart und Wien gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik im Zeitraum Ende 2014 bis Sommer 2016 durchgeführt haben. Angesichts der genannten Fragestellungen ging es in dem Projekt weniger um eine wissenschaftliche Vertiefung von Befundlagen zur Gentrifizierung, sondern vielmehr um die Frage, welche Handlungsoptionen Kommunen zur Verfügung stehen, um auf entsprechende Entwicklungen reagieren zu können. Diese Optionen sind in starkem Maße abhängig von übergeordneten Rahmenbedingungen wie gesetzlichen Regularien (Mietrecht, Baurecht, Bodenrecht), Förderprogrammen sowie von (Rechts-)Instrumenten, die den Kommu-

nen an die Hand gegeben werden. Auf der Ebene der Kommunen ging es vor allem um die Frage, wie sich die projektbeteiligten Städte dem Phänomen Gentrifizierung stellen und welche Ziele sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen erreichen können – oder auch nicht.

In diesem Band aus der Reihe „Edition Difu – Stadt Forschung Praxis“ werden nun die Ergebnisse des Projektes vorgelegt. Im Anschluss an eine Darstellung von Untersuchungsfragen und -methoden (Kapitel I 1) wird zunächst auf jüngere Trends der Innenstadtentwicklung als Ausgangslage für Gentrifizierung eingegangen (Kapitel I 2). Anschließend folgt eine Auseinandersetzung mit Gentrifizierung aus wissenschaftlicher Perspektive (Kapitel I 3). Im Mittelpunkt des Projektes stand die Erarbeitung von acht Fallstudien zu den beteiligten Kommunen (Kapitel II). Nach der Querschau zentraler Ergebnisse der Einzelstudien inklusive Handlungsempfehlungen (Kapitel III 1) werden Überlegungen zur Veränderung übergeordneter Rahmenbedingungen aus Sicht der projektbeteiligten Akteure dargestellt (Kapitel III 2). Das Projektfazit in Kapitel III 3 umfasst eine handlungsorientierte definitorische Annäherung an Gentrifizierung aus kommunaler Perspektive sowie Thesen zum kommunalen Umgang mit Gentrifizierung.

I Untersuchungsansatz; Annäherung an Gentrifizierung

1. Ziele und methodischer Ansatz des Projektes

Übergeordnetes Ziel des Projektes war es, den Begriff Gentrifizierung im Hinblick auf seine kommunale Anwendbarkeit zu beleuchten, seine Relevanz für die projektbeteiligten Kommunen zu überprüfen sowie Möglichkeiten des kommunalen Umgangs mit Gentrifizierung oder Prozessen, die als solche bezeichnet werden, näher in Augenschein zu nehmen. Damit ging es in dem Vorhaben weniger um eine wissenschaftliche Vertiefung der jeweiligen Befundlagen – also einen originären Beitrag zur Gentrifizierungsforschung „an sich“. Im Zentrum stand vielmehr das kommunale „Rüstzeug“, mit dem auf Basis vorhandener Befunde gehandelt wird bzw. gehandelt werden kann – wozu es selbstverständlich gehört, sich mit der Aussagekraft von Befundlagen und ihren Bewertungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen. Im Wesentlichen standen damit vier Fragen im Vordergrund:

1. Was ist Gentrifizierung – und was nicht? (Definitionen)
2. Stehen die beteiligten Kommunen vor Herausforderungen, die als Gentrifizierung bezeichnet werden können? (Befunde)
3. Wie und von wem wird Gentrifizierung in den beteiligten Kommunen thematisiert? (Bewertungen, Positionen)
4. Welche kommunalen Handlungsmöglichkeiten gibt es, mit Gentrifizierung oder als solche bezeichneten Entwicklungen umzugehen? (Instrumente)

Antworten auf diese Fragen wurden aus folgendem „Dreiklang“ generiert:

- Grundlagenanalyse zum aktuellen Stand der Gentrifizierungsforschung und zu wesentlichen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung,
- Erstellung von Fallstudien in den acht beteiligten Städten sowie
- Entwicklung von Thesen zu Möglichkeiten des kommunalen Umgangs mit Gentrifizierung mitsamt handlungsorientierter Definitionsannäherung.

Dabei kamen folgende Methoden zum Einsatz:

- Desktoprecherchen und Dokumentenanalysen zu Gentrifizierung und Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in den beteiligten Kommunen (vor allem Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung),
- leitfadengestützte Einzel- und/oder Gruppeninterviews mit Akteuren innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung in den beteiligten Kommunen,
- Rückkopplungen und Abstimmungen der (Zwischen-)Ergebnisse im Rahmen dreier Workshops mit Vertreter/innen der projektbeteiligten Kommunen.

Je nach individueller Herausforderung bzw. spezifischen Betrachtungen des Themas Gentrifizierung in den beteiligten Kommunen wurden bei der Erstellung der Fallstudien in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Ansprechpartner/innen der Verwaltung unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt („Asymmetrie“), ohne jedoch die zentralen Fragestellungen zu vernachlässigen.

In den leitfadengestützten Einzel- und Gruppeninterviews wurden im Wesentlichen folgende (Detail-)Fragen erörtert:

- Begriffsverwendung
 - Was genau wird unter „Gentrifizierung“ verstanden?
 - Wird der Begriff Gentrifizierung im jeweiligen Arbeitskontext verwendet?
Wenn ja: In welchem Zusammenhang und seit wann?
- Thematisierung von Gentrifizierung, Informationsgrundlagen
 - Für welche Akteure in der jeweiligen Stadt ist Gentrifizierung ein Thema – und warum?
 - Wie positionieren sich die Politik und Verwaltung dazu?
 - Für welche Orte wird seit wann mit welchen Indizien aufgrund welcher Ursachen mit welchen Auswirkungen Gentrifizierung konstatiert?
 - Auf welche Befunde wird sich bei einer Auseinandersetzung mit Gentrifizierung gestützt?
- Kommunale Handlungsmöglichkeiten, Instrumente
 - Welche Möglichkeiten werden für die Stadtverwaltung gesehen, Tendenzen sozial-räumlicher Ungleichheit zu beeinflussen?
 - Welche Instrumente stehen zur Verfügung, um etwas gegen sozial unverträgliche Verdrängungsprozesse zu tun?
 - Welche Instrumente stehen dabei im Kern, welche eher im Randbereich möglicher Maßnahmen-„Pakete“?
 - Welche Wirkungen werden welchen Instrumenten zugeschrieben?
 - Welche Aufwand-Nutzen-Relation wird welchen Instrumenten zugeschrieben?
 - Welche Verbesserungsbedarfe auf Bundes- und Landesebene werden mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Instrumente gesehen?

2. Ausgangslage: Entwicklung innerstädtischer Quartiere aus unterschiedlicher Perspektive

2.1 Entwicklungen: „Renaissance“ innerstädtischer Quartiere

Über lange Zeit hinweg – stark generalisiert von den 1970er-Jahren bis weit in die 2000er-Jahre hinein – war die Diskussion um „Stadt“ in starkem Maße von der Frage geprägt, wie sich umfangreiche Suburbanisierungsprozesse und eine „Verödung“ von Innenstädten aufhalten oder gar umkehren ließen: Wie kann innerstädtisches Wohnen insbesondere für junge und/oder einkommensstärkere Haushalte/Familien (wieder) attraktiv werden, und wie können attraktive Wohnbedingungen als „weicher“ Standortfaktor angesichts zunehmender Städtekonkurrenz weiterentwickelt werden?

Seit rund zehn Jahren lässt sich nun in einigen Groß- und großen Mittelstädten eine „Renaissance“ der Innenstädte beobachten: Obwohl die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik trotz insgesamt positiver Wanderungssalden tendenziell rückläufig ist – was in manchen Regionen bereits zu deutlichen Schrumpfungsprozessen führt –, profitieren einige Städte von zum Teil starken Zuzügen vor allem von Bevölkerungsgruppen mit einer guten Ausstattung im Hinblick auf kulturelles (Bildung), soziales (Netzwerke) und nicht zuletzt auch materielles Kapital. Zu den Rahmenbedingungen und Auslösern für diese Entwicklungen gehören (vgl. u.a. Adam/Sturm 2014: 268 f.; Frank 2014: 363; Holm 2012: 667 ff.):

- Bedeutungszuwachs von Hochschulen (als Standortfaktor) in (Groß-)Städten aufgrund steigender Studierendenzahlen;
- Wandel innerstädtischer Arbeitsmärkte: wachsende innerstädtische (attraktive) Arbeitsangebote (unternehmens-, kultur-, forschungsbezogene Dienstleistungen, „Kreativwirtschaft“ etc.);
- Flexibilisierung von Arbeitsmarktstrukturen: zunehmende freiwillige oder auch erzwungene Arbeitsplatzmobilität, verbunden mit häufigen Umzügen in eine andere Stadt (karriere- bzw. aufstiegsorientierte Arbeitsplatzwechsel, „Entlanghangeln“ von einem zum nächsten befristeten, vom derzeitigen Lebensmittelpunkt räumlich entkoppelten Arbeitsverhältnis; insgesamt Zunahme diskontinuierlicher Beschäftigungsverhältnisse mit ihren räumlichen Auswirkungen);
- vor diesem Hintergrund verstärkte Nachfrage nach „flexiblem“ innerstädtischem Wohnen (räumlich gekoppelte Infrastrukturen und räumlich engmaschige Netzwerke: „effiziente“ bzw. „praktikable“ Gestaltung der Lebensorganisation);
- Wandel der Arbeitskultur im Wissens- (unter anderem IuK) und/oder im Kreativbereich: zunehmende Erosion der Grenzen zwischen Arbeiten, Wohnen und Freizeit mit wachsender Bedeutung räumlicher Nähe dieser Funktionsbereiche;

- Veränderung von Geschlechterrollen: Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit bei Abnahme von „traditionellen“ Alleinverdienermodellen, zunehmende Angewiesenheit von Familienarbeit auf räumliche Nahbeziehungen in innerstädtischen Quartieren: Versorgung, soziale/Bildungsinfrastrukturen, kleinräumliche Netzwerke etc.;
- Verstetigung einst „neuer“ Lebensstile und Haushaltstypen: Bewertung von innerstädtischem Wohnen als „Distinktions“-Möglichkeit insbesondere von Single- und DINK-Haushalten (DINK: „double income no kids“) (spezifische Kultur, spezifische Ästhetik).

Dieser mehr oder weniger ausgeprägte neue „Run“ auf bestimmte Städte führt hier zu teils umfangreichen Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt und dadurch auch in (bestimmten) Quartiersstrukturen. Unter anderem sind folgende Entwicklungen zu beobachten:

- steigende Mietpreise, Umwidmung von Miet- in Eigentumswohnungen,
- Neubautätigkeiten auf Brach- und Konversionsflächen, in Baulücken und in Dachgeschossen sowie Umnutzung von (gewerblichen) Immobilienbrachen für (gehobene) Wohnnutzungen,
- Aufwertung von Bausubstanz, Erhöhung von Wohnungsqualitäten (Grundrisse, Küchen und Bäder, Balkone, Lifte etc.),
- quantitative und qualitative Verbesserung bzw. Aufwertung lokaler Infrastrukturausstattungen (Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie), oftmals in Richtung hochpreisiger Angebote.

In den betroffenen Städten können sich solche Entwicklungen relativ flächendeckend auf innerstädtische Quartiere beziehen – beispielsweise in Freiburg und München – oder sich auf ausgewählte Teilräume bzw. Quartiere konzentrieren wie zum Beispiel (noch) in Berlin. Zumindest teilweise sind hier ein „Zurück in die Stadt“ und ein (Wieder-)Erstarken von Innenstädten erreicht oder auf den Weg gebracht. Dies geht jedoch mit ortsspezifisch mehr oder weniger ausgeprägten Nebeneffekten einher:

- (flächendeckender) Anstieg von Mietpreisen im Quartier, Rückgang der Angebotsvielfalt mit Blick auf unterschiedliche Preissegmente (Nutzung des „Rent-Gaps“; siehe Kapitel I 3.1), Verringerung des Angebotes an günstigem Wohnraum im Quartier, Fortzug einkommensschwächerer Haushalte,
- Verdrängung von alteingesessenen (Dienstleistungs-)Unternehmern durch neue Nutzungen/Angeboten im Bereich lokale Ökonomie („Tante Emma“-Supermarkt versus Bioladen“, „Eckkneipe versus „Starbucks““ etc.),
- stärkere Ausrichtung der Infrastruktur an Rentabilitätskriterien bis hin zur Verlagerung oder gar Schließung von kulturellen und sozialen Einrichtungen,
- Konflikte zwischen „Alteingesessenen“, „Zuzüglern“, ggf. auch Touristen (nächtlicher Lärm etc.): „Wem gehört das Quartier?“,

- Verunsicherung alteingesessener Bewohner/innen und Unternehmer/innen angesichts der Aufwertungssymptome und der Dynamisierung des Lebensraums („Was wird hier passieren?“, „Werde ich hier wohnen bleiben können?“, „Wird sich mein Laden halten können?“).

An dieser Stelle könnte mit nüchternem Blick bilanziert werden, welche Entwicklungen sich in welchen Quartieren quantitativ belegen und qualitativ nachvollziehen lassen. Solche Bestandsaufnahmen griffen jedoch zu kurz, da hier Fragen der sozialen Verteilungsgerechtigkeit tangiert sind, die aus unterschiedlicher Akteursperspektive unterschiedlich (vehement) vorgetragen werden: Am Gegenüber stadtentwicklungspolitisch gewünschter Entwicklungen und ihren „unerwünschten Nebenwirkungen“ setzen (lokale) Gentrifizierungsdiskurse an.

2.2 Diskurse: erwünschte und unerwünschte (Neben-)Wirkungen von Aufwertung

Auf der einen Seite stehen dabei Positionen, die (stark generalisiert) Kommunalpolitik und -verwaltung – und hier vor allem den Bereichen Stadtentwicklung, Stadtplanung, Wohnen – zugeschrieben werden können. Stellvertretend für viele andere fassen es Adam/Sturm (2014: 271) folgendermaßen zusammen: „Aufwertung ist unabdingbares Element städtebaulicher Bestandspolitik. Schließlich wurden städtebauliche Missstände als mitverantwortlich für die selektive Stadtflucht betrachtet“, weshalb man „erwünschte Aufwertungsprozesse (...) in vielen Fällen öffentlich gefördert“ habe, unter anderem mit folgenden Zielen (vgl. u.a. von Lojewski 2013): Die Bausubstanz und der öffentlicher Raum werden nicht nur erhalten, sondern auch qualifiziert bzw. an veränderte Bedarfe angepasst. Innenstädte werden für einkommensstärkere Haushalte attraktiver mit dem Effekt einer (zumindest für den Augenblick) stärkeren sozialen Durchmischung und einer Belebung lokaler Wirtschaftsstrukturen. Neu entstehende Netzwerke und lokale Arbeitsplätze kommen dabei auch Alteingesessenen bzw. benachteiligten Quartiersbewohner/innen zugute. Insgesamt werden Suburbanisierung und der damit verbundene Flächenverbrauch gebremst. Die entstandenen „Szeneviertel“ leisten einen positiven Beitrag zur Imageentwicklung, was sich wiederum belebend auf den Städtetourismus auswirkt.

Auf der anderen Seite subsumieren Aufwertungskritiker/innen unter dem Begriff „Gentrifizierung“ die (möglichen) Negativaspekte dieser Entwicklungen: Verdrängung alteingesessener einkommensschwächerer Haushalte, Schließungseffekte quartiersbezogener Wohnungsmärkte aufgrund steigender Mieten bzw. eines rückgehenden Angebotes an bezahlbaren Wohnungen, Veränderung des Quartierscharakters in Richtung einer hochpreisigen „Szene“ (vgl. u.a. Holm 2012: 673 ff.; Lees/Slater/Wyly 2008: 195 ff.).

Angesichts dieser sich gegenüberstehenden Positionen stellt sich die Frage, wie insbesondere Kommunalpolitik und -verwaltung damit umgehen können: „Wo liegen die Schnittmengen, wo die Konfliktlinien zwischen Aufwertungsprozessen und einer sozial gerechten Stadtentwicklung?“ (Adam/Sturm 2014: 268). Auf der Akteursebene lässt sich – stark überspitzt – ein Gegenüber zweier gegensätzlicher „Parteien“ zeichnen: Auf der einen Seite stehen Kritiker/innen, die in den Befürworter/innen von Aufwertungsstrategien Protagonist/innen einer „unternehmerischen Stadt“ sehen, denen sie den Ausverkauf des Gemeinwohls an privatwirtschaftliche Investoren vorwerfen. Auf der anderen Seite erheben manche Verantwortliche in den Kommunen gegenüber solchen Kritiker/innen den Vorwurf eines Strukturkonservatismus, wenn Veränderungen von Stadt per se kritisch gesehen werden und der Status quo erhalten werden soll, wobei generell ignoriert werde, „welcher Fortschritt mit der Aufwertung städtischer Strukturen im Laufe von mehr als 40 Jahren Städtebauförderung erzielt wurde“ (Adam/Sturm 2014: 273). Brinkmann/Seelinger (2014: 327) formulieren es so: „Die Stadterneuerungsmaßnahmen nach BauGB, die 20 Jahre zuvor noch dringend herbeigesehnt worden waren, wurden nun als Grund für Gentrifizierung kritisiert“.

An dieser Stelle droht die Gefahr, nicht mehr über Sachverhalte zu diskutieren, die mit „Aufwertung“ und „Gentrifizierung“ umschrieben werden, sondern beide Begriffe stellvertretend für spezifische stadt- und gesellschaftspolitische Auffassungen einzusetzen und damit der skizzierten „Lagerbildung“ weiter Vorschub zu leisten; entsprechende Abgrenzungsargumente können lauten: „Gentrifizierung als Kampfbegriff“ versus „Aufwertung als Strategie einer neoliberalen unternehmerischen Stadt“. Vor diesem Hintergrund äußern viele Kommunen den Wunsch nach einer „Versachlichung“ des mancherorts konflikthaften Diskurses, wobei unterschiedliche Vorstellungen existieren, was genau damit gemeint sein könnte. Ideen dazu – die sich verschiedentlich (nicht nur) in den am Projekt beteiligten Kommunen finden – können wie folgt skizziert werden:

- *Trennung der Begriffe „Aufwertung“ und „Gentrifizierung“*, um Aufwertungsziele und -erfolge sowie planerisches Handeln nicht durch Gentrifizierungsdiskurse in Frage stellen zu lassen.
- *Fokussierung auf „harte“ empirische Fakten*: Angesichts der methodischen Schwierigkeiten, Gentrifizierung als Mengeneffekt auf der Quartiersebene empirisch klar nachweisen zu können (siehe Kapitel I 3.3), wird nur dann von Gentrifizierung gesprochen, wenn die (indikatorenbasierte) Befundlage eindeutig ist. „Einzelschicksale“ und/oder vereinzelte „Gentrifizierungs-Narrative“ gelten damit nicht als Nachweis eines Gentrifizierungsproblems.
- *Definitiv „enge“ Betrachtung von Gentrifizierung*: Indem vorwiegend „traditionelle“ Definitionen von Gentrifizierung als Betrachtungsgrundlage herangezogen werden (vgl. „[Doppelter] Invasions-Sukzessions-Zyklus“ in Kapitel I 3.1), bleiben neuere Denkansätze – und damit möglicherweise auch eine Anwendung des Begriffs auf erweiterte „Tatbestände“ – außen vor.

- *Erarbeitung eines alternativen Begriffs* für Entwicklungen und Phänomene, die bislang mit „Gentrifizierung“ umschrieben wurden, um bisherige Automatismen politisch aufgeladener Konnotationen zu vermeiden.

Gemeinsam ist diesen Varianten das Bestreben, den politisch aufgeladenen Begriff „Gentrifizierung“ möglichst nicht zu benutzen und „Verdrängungsdebatten“ (nur) dann zu führen, wenn es auf Basis einer belastbaren Befundlage wirklich angezeigt erscheint. Dies kann insbesondere im Rahmen von Dialogen mit Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung aus kommunaler Perspektive hilfreich sein. Für eine „offensivere“ Verwendung des Begriffs spricht allerdings auch einiges: Nur so lassen sich die Erkenntnisse der (internationalen) Gentrifizierungsforschung unmittelbar nutzen, in deren Rahmen unterschiedliche Quartiersentwicklungsprozesse untersucht und diskutiert sowie eine wesentliche Grundlage für eine fundierte Auseinandersetzung mit Aufwertung und ihren möglichen Folgen geschaffen werden. Auf Basis dieser Erkenntnisse ist es auch möglich, Entwicklungen zu analysieren, die im Sinne eines begrifflichen und konzeptionellen „Ausschlusses“ eben nicht unter Gentrifizierung zu fassen sind und daher in Abgrenzung davon dargestellt werden müssen. Im Folgenden werden daher zusammenfassend Schlaglichter auf zentrale Diskussionsstränge der Gentrifizierungsforschung insbesondere in Deutschland geworfen.

3. Gentrifizierung aus wissenschaftlicher Perspektive

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle das gesamte Spektrum der Gentrifizierungsforschung abbilden zu wollen, die mittlerweile auf eine relativ lange „Tradition“ sowohl im internationalen Raum als auch in deutschen Forschungsansätzen zurückblickt. Vielmehr soll hier der Fokus einerseits auf Ansätzen liegen, die als „Gentrifizierungs-Narrative“ vermutlich bei jeder und jedem Assoziationen hervorrufen – „Pioniere in Altbaugebieten“ gehören sicherlich dazu. Andererseits soll auch auf jüngste Überlegungen insbesondere in Deutschland eingegangen werden, mit denen der Deutungsradius mittlerweile stark erweitert wird.

3.1 „Traditionelle“ Definitionsansätze: Segregation, Pioniere und Entwicklungsphasen

Fast alle definitorischen Auseinandersetzungen mit Gentrifizierung beginnen mit einem Verweis auf die englische Soziologin Ruth Glass, die den Begriff im Jahr 1963 für die Rückwanderung von Mittelschichtshaushalten in innenstadtnahe Viertel mit der Folge entsprechender Aufwertungen prägte.

Für die deutsche Situation besonders „nachhallend“ ist der Definitionsansatz von Dangschat aus dem Jahr 1988, der den damaligen Forschungsstand folgendermaßen zusammenfasste: Gentrifizierung sei die „physische Wiederherstellung verfallener Gebäude in innerstädtischen Wohnlagen (...) [und] (...) Verdrängung unterer sozialer Schichten durch mittlere und obere soziale Schichten (...) durch Modernisierungen und Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen (...) [und] durch demographische Veränderungen“ (Dangschat 1988: 272). Auch wenn von verschiedenen Autor(inn)en dieser Zeit aus ihren je spezifischen Forschungsperspektiven unterschiedliche Aspekte hervorgehoben wurden, ging es im Kern stets um „eine Kombination aus der Erneuerung des Wohnungsbestandes und des Anstiegs des Anteils der Angehörigen der Mittel- und der oberen Mittelschicht“, wobei die wesentlichen Kräfte von außerhalb der „betroffenen“ Quartiere kamen (Investoren, Zuziehende; ebd.: 273 ff.). Eine so verstandene Gentrifizierung grenzte sich gegen „Incumbent Upgrading“ ab, bei der es zwar auch um die Aufwertung von Wohnquartieren geht, allerdings aus der Bewohnerschaft heraus und an ihren eigenen Bedarfen und Zielen orientiert, so dass es hier zu keiner Verdrängung kommt (vgl. Clay 1979; zitiert in: Dangschat 1988: 274) – eher dürften hier Schließungsprozesse nach außen ein zentrales Thema sein.

Die Mechanismen, die bei der Beschreibung von Gentrifizierungsprozessen zugrunde gelegt wurden – und größtenteils noch immer werden –, lassen sich in eine Nachfrage- und eine Angebotsseite differenzieren. Auf der Nachfrageseite stehen damals wie heute Veränderungen von Präferenzen der Wohnstandortwahl bestimmter Bevölkerungsgruppen (veränderte Lebensstile und Konsummuster) in Richtung Kernstadtquartiere im Vordergrund. Für die Angebotsseite wurden und

werden vor allem Theorieansätze von Smith (1979) sowie Hamnett und Randolph (1986) herangezogen: Nach Smiths „rent gap“-Theorie entsteht in heruntergekommenen innerstädtischen, gründerzeitlichen (ehemaligen) Arbeiterquartieren vor allem durch Desinvestition „eine zunehmende Diskrepanz aus Lagewert und Gebäudewert und damit aus potentiell und tatsächlich erzielbarer Grundrente“ – also eben jener „rent gap“ (Dangschat 1988: 286). Voraussetzung für Gentrifizierung ist demnach zunächst eine Entwertung von Immobilien, die dann durch entsprechende Investitionen wieder in Wert gesetzt werden (können). In der „value gap“-Theorie von Hamnett und Randolph wird eine wesentliche Grundlage für Gentrifizierung auch weniger heruntergekommenen Gebiete in der Differenz langfristig erzielbarer Einnahmen aus Vermietung und dem Verkaufswert eines Wohnhauses bei Leerstand nach Abzug der Modernisierungskosten gesehen: „In dem Maße, wie sich der Verkaufserlös und die Miethöhe auseinanderentwickeln, d.h. der ‚value gap‘ entsteht, verbessert sich die Möglichkeit zur Spekulation und zu Gewinnen durch Mieterwechsel oder Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen“ (Dangschat 1988: 286).

Insgesamt lässt also die zu erwartende Nachfragesteigerung durch einkommensstärkere Haushalte künftig höhere Mieten und (Wieder-)Verkaufspreise erwarten, was ein wesentlicher Motor für Investitionen in Immobilien und/oder für Immobilienkäufe ist. Grundlage sind dabei in starkem Maße informelle Bewertungen des Immobilienstandortes, also die Kontexteffekte des jeweiligen Quartiers (vgl. Diller 2014: 18; Lees/Slater/Wynny 2008: 52 ff.). Auf dieser Basis unterschieden Dangschat Ende der 1980er-Jahre und Dangschat/Blasius im Jahr 1990 beim „klassischen“ Gentrifizierungsverlauf für die (bundes)deutsche Situation zwei Entwicklungen: einerseits Gentrifizierung in „großbürgerlichen“ Gründerzeitvierteln mit gut erhaltener Bausubstanz durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, andererseits Gentrifizierung in heruntergekommenen Altbauquartieren, die bis dato überwiegend von benachteiligten Bevölkerungsgruppen bewohnt werden (Dangschat 1988: 277 f.; Dangschat/Blasius 1990: 12).

An letzterem Phänomen setzt der von Dangschat weiterentwickelte Invasions-Sukzessions-Zyklus der Chicago School an, bei dem es zunächst um die singuläre Verdrängung sozio-ökonomisch schwächerer durch stärkere Haushalte ging. In dem Modell des „Doppelten Invasions-Sukzessions-Zyklus“ wird dagegen „von zwei getrennten, zeitlich gegeneinander verschobenen Invasions-Sukzessions-Zyklen ausgegangen (...): einem der Pioniere und einem der Gentrifier“, wodurch es zu einer zweimaligen Verdrängung komme: „zuerst der verbliebenen unteren sozialen Schichten (...), dann der Pioniere“ (Dangschat 1988: 280 f.). Adam/Sturm (2014: 271) fassen die vier Phasen des „Doppelten Invasions-Sukzessions-Zyklus“ zusammen:

- Pioniere ziehen in preisgünstige unsanierte Altbauten,

- verstärkter Zuzug von Pionieren und ersten Gentrifiern führt zu Nachfrage-
druck,
- steigende Mieten haben die Abwanderung von einkommensschwächeren Alt-
eingesessenen und Pionieren „der ersten Stunde“ zur Folge,
- Gentrifier mit höheren Einkommen ziehen zu, weitere einkommensschwä-
chere Bevölkerungsgruppen ziehen fort.

Diese Interpretation von Gentrifizierung prägt bis heute vielfach die Wahrneh-
mung in Deutschland, bot doch der „Doppelte Invasions-Sukzessions-Zyklus“ ei-
ne gut nachvollziehbare und anschauliche „Hintergrundfolie“ an. Viele der dama-
ligen Erkenntnisse bilden den Grundstock auch heutiger Definitionsansätze.
Gleichzeitig sind jedoch Betrachtungen hinzugekommen, die das Spektrum von
„Gentrifizierung“ ausweiten.

3.2 Jüngere Annäherungen an Gentrifizierung: veränderte Rahmenbedingungen, veränderte Entwicklungen, veränderte Sichtweisen

Angesichts aktueller Entwicklungen in vielen unserer Großstädte – starkes Bevöl-
kerungswachstum, zunehmend angespannte Wohnungsmärkte (vgl. die Fallstu-
dien in diesem Bericht) – lassen sich einige der bis dato angenommenen Grund-
elemente von Gentrifizierung teilweise in Frage stellen: Kann Gentrifizierung auch
gesamtstädtisch stattfinden oder ist sie stets auf einzelne Quartiere beschränkt?
Sind lineare Abfolgen wie Pioniere–Gentrifizierer, Substandard–Modernisierung/
Sanierung, Mietpreissteigerungen/Umwandlung–Verdrängung zwingend oder
müssen wir heute auch von anderen Spielarten einer Gentrifizierung sprechen,
die mit Gleichzeitigkeiten von Prozessen anstelle einer Phasen-Linearität sowie
mit dem Fehlen bislang als gegeben angenommener Entwicklungsschritte zu tun
haben?

Ist Gentrifizierung stets ein quartiersbezogener Entwicklungsprozess
oder ist sie auch als ein gesamtstädtisches Phänomen vorstellbar?

In der Forschungsliteratur zu Gentrifizierung wird überwiegend von nachbar-
schafts- oder quartiersbezogenen Prozessen ausgegangen, die jedoch in Städten
wie München annähernd flächendeckende Züge im Innenstadtbereich annehmen
können. Unter anderem Holm (2014: 277 f.) äußert die These, dass Gentrifizie-
rung heute vielerorts nicht mehr länger als „Sondersituation“ gesehen werden
kann, sondern zum innenstadtbezogenen Mainstream geworden ist, wo sich un-
terschiedliche Prozesse überlagern und wo „statt der ‚islands of renewal in seas of
decay‘ (Barry 1985) (...) ‚island of decay in seas of renewal‘ (Wyly/Hammel
1999)“ die Situation prägen. Dabei können sich die Grenzen zwischen wohlha-
benderen und weniger etablierten Quartieren durch „zunehmende Selbstein-

schließung und Abgrenzung“ ersterer verhärten, was zu einer „Stadt der Enklaven“ führt, wie Susanne Frank konstatiert (2014: 369).

Ist Gentrifizierung auch ohne Verdrängung vorstellbar?

Die US-amerikanischen Forscher/innen Davidson und Lees (2005: 1187) sehen vier gleichberechtigte quartiersbezogene Kriterien im Mittelpunkt einer Definition von „Gentrifizierung“: Dazu zählt eindeutig die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen durch den Zuzug sozial stärkerer Bevölkerungsgruppen neben Kapitalinvestitionen in Wohnungen/Wohngebäude sowie insgesamt einer Veränderung des Nachbarschaftscharakters (zitiert in Holm 2014: 278). Zu einem ähnlichen Bild kommen Kennedy/Leonard (2001: 5 f.), die in der deutschen Gentrifizierungsforschung häufig zitiert werden: Auch bei ihnen ist die Verdrängung einkommensschwächerer durch -stärkere Bevölkerungsgruppen zentrales Kriterium im Verbund mit physischer und sozialer Quartiersaufwertung bzw. der Veränderung des lokalen Sozialgefüges.

In jüngeren deutschen Forschungsansätzen wird dagegen die Bedeutung des Kriteriums Verdrängung für eine Definition von „Gentrifizierung“ teilweise relativiert: So schlägt Diller (2014: 36) vor, Gentrifizierung als „diejenige Form der sozialen, ökonomischen, baulichen, funktionalen, symbolischen Aufwertung eines Wohngebiets“ zu definieren, „die mit einem Austausch von statusniedrigen durch statushöhere Bevölkerungsgruppen verbunden ist“ (eigene Hervorhebung). Mit dem Begriff Austausch werde „der unnötig polemisierende Begriff Verdrängung (...), der nie überzeugend operationalisiert (...) wurde, vermieden“ (Diller 2014: 37). Außerdem lasse sich „Austausch“ – im Gegensatz zu „Verdrängung“ – über statistische Daten zu Sozialstruktur, Wanderungsbewegungen und Wohnparametern empirisch darstellen (ebd.).

Damit vermeidet Diller es, explizit auf empirisch nur schwer fassbare Verdrängungsprozesse eingehen zu müssen (vgl. nachfolgendes Kapitel I 3.3), ersetzt damit allerdings eine qualitative Komponente (Verdrängung als Umzugsgrund) durch ein eher quantitatives Element (Austausch als Mengengerüst, ohne die dahinter stehenden Wanderungsmotive einzubeziehen). Auch Glatter (2014: 387) macht die Frage, ob ein Prozess als Gentrifizierung bezeichnet werden kann, nicht zwingend von Verdrängung abhängig: „Gentrifizierung bezeichnet einen komplexen sozialräumlichen Prozess der (...) Aufwertung, in deren Folge es zu einer Verdrängung bisheriger Quartiersbewohner (...) kommen kann – aber nicht muss“ (eigene Hervorhebung). Wenn Verdrängung jedoch eine Rolle spielt, sollte sie nach unterschiedlichen Formen differenziert betrachtet werden (ebd.: 387):

- direkte Verdrängung: unfreiwillige Wegzüge unter anderem in Folge nicht mehr bedienbarer Mietsteigerungen oder von Eigenbedarfskündigungen,

- indirekte Verdrängung: freiwillige Wegzüge unter anderem aufgrund von „Unsicherheiten oder ungewünschten Veränderungen im Wohnumfeld“,
- ausschließende Verdrängung: erschwerte Zuzugschancen für einkommensschwächere/statusniedere Bevölkerungsgruppen in bestimmten Quartieren aufgrund von Mietpreiserhöhungen oder Diskriminierungen.

Ist Gentrifizierung auch ohne „Pionier“-Phasen denkbar?

Eine Reihe von Forschungsansätzen zu Gentrifizierung insbesondere im angelsächsischen Raum fokussiert auf Entwicklungen, die weder zwingend in Altbaubeständen stattfinden noch durch „Pioniere“ ausgelöst werden (vgl. Holm 2014: 287). So bezieht sich – aus der (städte)baulichen Perspektive – new-build-gentrification nicht auf den (Altbau-)Bestand, sondern meint die Aufwertung von Quartieren durch (hochpreisige) Neubautätigkeiten beispielsweise in Baulücken oder auf ehemaligen Industriebrachen (brownfield-gentrification). Ebenfalls ohne „Vorarbeiten“ durch Pioniere bzw. einen von ihnen ausgelösten linearen Phasenverlauf kommen rental gentrification, d.h. im Wesentlichen Mietpreissteigerungen ohne jegliche physische Aufwertung, sowie super-gentrification als weitere Aufwertung bereits gentrifizierter Quartiere aus.

In die Kategorie „Gentrifizierung ohne Pioniere“ fallen – diesmal mit Blick auf Akteursgruppen – auch die von Susanne Frank als familiy gentrification bezeichneten Entwicklungsprozesse: Dabei geht es um die (Um-)Prägung von Quartieren durch „junge Stadtelter“, die aufgrund ihres „meist hohen ökonomischen, sozialen und/oder kulturellen Kapitals“ dazu in der Lage sind, ihre Wohnumgebung mit Blick auf Dienstleistungs-, Freizeit- und Konsumangebote sowie soziale Infrastrukturen maßgeblich zu beeinflussen, was Schließungs- bzw. Verdrängungseffekte mit sich bringen kann (Frank 2014: 367 f.). Bei diesen „family gentrifiern“ handelt es sich meist um Menschen, die bereits zu Studien- oder Ausbildungszwecken in die jeweilige Stadt oder das jeweilige Quartier gekommen sind und auch in ihrer Berufs- und Familiengründungsphase – verbunden mit eben jener erweiterten Kapitalausstattung – „ihren urbanen Lebensstil und ihre gewachsenen sozialen Netze“ an ihrem angestammten Ort auf einem konsolidierteren Niveau beibehalten wollen (ebd.: 367). Interessant ist hier die Frage, inwieweit dieser Aufstiegsprozess mit Aspekten des bereits angesprochenen incumbent upgrading einhergeht.

Welche Rolle spielen atmosphärische/symbolische Veränderungen von Quartieren für Gentrifizierung?

Verschiedene Autor(inn)en weisen darauf hin, Gentrifizierung könne nicht nur unmittelbar an baulich-physischen und sozialstrukturellen Veränderungen im Quartier abgelesen werden, sondern auch – indirekter, subtiler – an den Änderungen der Atmosphäre vor Ort (vgl. unter anderem Diller 2014: 36; Glatter 2014:

387; Lees/Slater/Wyly 2008: 173 ff.). Die Atmosphäre eines Quartiers ist jedoch kein für alle Individuen gleichermaßen erfahrbares und gültiges Moment, sondern Ergebnis der jeweils subjektiven Raumproduktion durch Wahrnehmungen. Diese wiederum sind vom jeweiligen Habitus als einem „Wahrnehmungsschema“ geprägt, das je nach Sozialisation eines Individuums, seinem kulturellen bzw. religiösen Umfeld und seiner Bildung unterschiedliche Wahrnehmungsschwerpunkte ausbildet. Durch diese Wahrnehmungen von Atmosphäre bilden sich nach Löw (2001: 195 ff.) Gefühle wie Zugehörigkeit oder Fremdheit, Wohlbefinden oder Unbehagen, Sicherheit oder Angst heraus. Bei seiner Differenzierung von Verdrängung weist Glatter (2014: 387) unter anderem auf eben jene Effekte von „Unsicherheiten“ durch Veränderungen hin („indirekte Verdrängung“). Auf dieser Basis können atmosphärische Quartiersveränderungen also Teil von Gentrifizierung sein, beispielsweise wenn sich Alteingesessene durch aufwertungsbedingte Veränderungen ihres Wohnumfeldes nicht mehr zugehörig oder fremd im eigenen Quartier fühlen.

Ab wann kann von Gentrifizierung gesprochen werden? –
Mengengerüste, Entwicklungsdynamiken ...

In der Fachliteratur wird immer wieder die Bedeutung von Mengeneffekten für eine Befundlage Gentrifizierung betont: Nicht jeder Zuzug einkommensstärkerer Haushalte oder jede Revitalisierungsaktivität bedeute automatisch Gentrifizierung (vgl. u.a. Kennedy/Leonard 2001: 5 f.). Auch nach Glatter (2014: 387) müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, bevor im Zusammenhang mit Aufwertungsprozessen von Gentrifizierung gesprochen werden kann: Erstens sollte ein gewisser Mengeneffekt mit Blick auf Investoren und Nachfrager, zweitens eine Entwicklungsdynamik erkennbar sein: „Was Gentrifizierung von anderen Prozessen der Quartiersentwicklung unterscheidet, ist deren Dynamik, die auf einer Art Ansteckungs- oder auch Lemminge-Effekt beruht“ (ebd.). Dies bedeute im Umkehrschluss auch, dass nicht „alle Quartiere mit überdurchschnittlichem Mietniveau Gentrifizierungsquartiere sind“ (ebd.).

Bis hierhin: Was also bedeutet Gentrifizierung heute?

Zusammenfassend kann bis hierhin festgehalten werden, dass es sich bei Gentrifizierung um ein nicht einheitlich definiertes Phänomen handelt, das daher multiperspektivisch betrachtet werden sollte (Ursachen, Erscheinungsformen, „Betroffenheiten“ und Bewertungen). Im Vordergrund steht der „Minimalkonsens“ Verdrängung. „Motor“ sind die Wechselwirkungen aus steigender Wohnungsnachfrage durch vergleichsweise einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen und überdurchschnittlich steigenden Miet- und Kaufpreisen.

Gentrifizierung bezieht sich dabei stets auf die Entwicklung einzelner Quartiere, was zwar in manchen Kernstädten mehr oder weniger flächendeckend der Fall sein kann, jedoch nicht bedeutet, dass ein insgesamt angespannter innerstädtischer Wohnungsmarkt automatisch mit Gentrifizierung gleichgesetzt werden kann. Vielmehr müssen dafür quartiersbezogene qualitative Aspekte – vor allem direkte und indirekte Verdrängung – erfüllt sein, vorausgesetzt, sie sind durch eine gewisse Größenordnung bzw. Entwicklungsdynamik gekennzeichnet.

Spätestens hier stellt sich die Frage, wie belastbare Befundlagen sowohl in qualitativer als auch vor allem in quantitativer Hinsicht erstellt werden können.

3.3 Gentrifizierung und methodologische Fragestellungen

Verschiedene Methoden der qualitativen und quantitativen Sozialforschung eignen sich potenziell dazu, Befundlagen zu Gentrifizierung zu erstellen – allerdings mit teilweise erheblichen Einschränkungen: unklare sozial-räumliche Kontexteffekte, „Ex-post“-Problematik bei Datenberechnungen, teilweise erheblicher Ressourcenaufwand für die Kommunalverwaltungen.

Um Mengeneffekte und Entwicklungsdynamiken einzelner Quartiere im Vergleich zur Gesamtstadt identifizieren zu können, werden kleinräumliche statistische Daten benötigt, mit denen sich Aussagen zu Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt und in der Sozialstruktur von Quartiersbewohner/innen treffen lassen. Hier kommen Monitoringsysteme ins Spiel, die in unterschiedlicher Form bereits in vielen (Groß-)Städten installiert worden sind, beispielsweise in Berlin, Leipzig und München. Als problematisch zeigt sich jedoch bei allen Systemen, dass zwei an sie immer wieder gestellte Erwartungen regelmäßig enttäuscht werden: erstens der Wunsch, diese Monitoringsysteme als „Frühwarnsysteme“ für aufkommende Gentrifizierung, also ex ante oder zumindest ex nunc, einsetzen zu können – es liegt auf der Hand, dass der Moment, zu dem sich entsprechende Hinweise tatsächlich als Berechnungsergebnis erhärten, immer ein Zeitpunkt ist, an dem die „gemessenen“ Prozesse bereits im Gange sind (vgl. u.a. Kennedy/Leonard 2001: 3).

Zweitens wird aus dem kommunalen Umfeld häufig der Wunsch nach geeigneten Indikatoren für den Nachweis des für Gentrifizierung so zentralen Aspektes Verdrängung geäußert. Hier jedoch kommen vor allem qualitative Momente außerhalb statistischer Berechnungen ins Spiel, denn Fortzüge, die sich statistisch nachweisen lassen, müssen nicht zwingend etwas mit Verdrängung zu tun haben. Relevant sind hier subjektive Gründe, die nicht „errechnet“ werden können. Um tatsächliche Verdrängung zu identifizieren, müssen Fortgezogene nach ihren Wanderungsmotiven befragt werden. Selbst wenn hierfür die relevanten Zugangsdaten (vor allem Adressen) zur Verfügung stehen, muss mit einem erheblichen Ressourcenaufwand (Personal, Zeit) für eine solche Wanderungsmotivforschung

gerechnet werden – nur wenige Kommunen können oder wollen sich solche Untersuchungen „leisten“.

Auch unabhängig von diesem methodischen Dilemma gibt Holm (2014: 278) zu bedenken, es werde generell immer schwieriger, Gentrifizierungsprozesse zu identifizieren: „Je vielfältiger die Kombinationsmöglichkeiten städtischer Kontexte, maßgeblicher Akteure, Formen der sichtbaren baulichen Veränderungen und Verlaufsformen, die für einen Gentrification-Befund stehen können, desto schwieriger und umstrittener das Deklarieren von Veränderungsprozessen als Gentrification“. Und auch Kennedy/Leonard (2001: 7 ff.) weisen darauf hin, dass selbst wenn sozialräumliche Daten auf Quartiersbasis verfügbar sind, es sehr schwierig sei, aus ihnen spezifische Hinweise auf Gentrifizierung in Abgrenzung von anderen Quartierskontexten zu generieren (vgl. auch Diller 2014: 28).

Literatur

- Adam, Brigitte, und Gabriele Sturm (2014): Was bedeutet Gentrifizierung und welche Rolle spielt die Aufwertung städtischer Wohnbedingungen?, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 267-275.
- Altrock, Uwe (2014): Statement zu Gentrifizierung, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 383-386.
- Brinkmann, Martin, und Jan Seelinger (2014): Leere Kassen, volle Quartiere: Rückschau und Ausblick auf die Hamburger Stadtteilentwicklung, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 319-331.
- Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014.
- Clay, Phillip L. (1979): Neighborhood Renewal: Middle-Class Resettlement and Incumbent Upgrading in American Neighborhoods, Lexington.
- Dangschat, Jens S., und Jörg Blasius (Hrsg.) (1990): Gentrification: Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel, Frankfurt/Main und New York.
- Dangschat, Jens S. (1988): Gentrification: der Wandel innenstadtnaher Wohnviertel, in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.): Soziologische Stadtforschung, Sonderheft 29 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen: 272-292.
- Diller, Christian (2014): Zu Stand und Entwicklung der Gentrification-Forschung in Deutschland, in: ders. (Hrsg.) (2014): Gentrification in Berlin – Gesamtstädtische Betrachtungen – Fallstudien – Steuerungsmöglichkeiten, Aachen: 9-43.
- Frank, Susanne (2014): Mittelschichtfamilien als Adressaten und Motoren der Stadt- und Quartiersentwicklung, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 361-371.
- Glatter, Jan (2014): Statement zu Gentrifizierung, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 386-389.
- Holm, Andrej (2014): Gentrifizierung – mittlerweile ein Mainstreamphänomen?, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 277-289.
- Holm, Andrej (2012): Gentrification, in: Frank Eckardt (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden.
- Kaltenbrunner, Robert, und Olaf Schnur (2014): Kommodifizierung der Quartiersentwicklung. Zur Vermarktung neuer Wohnquartiere als Lifestyle-Produkte, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 373-382.
- Kennedy, Maureen, und Paul Leonard (2001): Dealing with Neighbourhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices, A Discussion Paper Prepared für The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, o.O. (www.brookings.edu/urban).
- Lees, Loretta, Tom Slater und Elvin Wyly (Hrsg.)(2010): The Gentrification Reader New York, London.
- Lees, Loretta, Tom Slater und Elvin Wyly (Hrsg.)(2008): Gentrification, New York und London.
- Löw, Martina (2001): Raumsoziologie, Frankfurt/Main.
- Müther, Anna Maria, und Matthias Waltersbacher (2014): Wie Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik den Wandel von Quartieren beeinflussen, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 333-348.
- Pfeiffer, Ulrich (2014): Statement zu Gentrifizierung, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 389-392.
- Plate, Elke, Cordelia Polinna und Thorsten Tonndorf (2014): Aufwertung. Verdrängung. Soziale Mischung sichern. Das Beispiel Berlin, in: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung. Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2014: 291-304.
- Sumka, Howard J. (1979): Neighbourhood Revitalization and Displacement: A Review of the Evidence, in: Loretta Lees, Tom Slater und Elvin Wyly (Hrsg.) (2010): The Gentrification Reader, Oxon und New York: 324-332.

- van Weesep, J. (1994): Gentrification as a research frontier, in: Progress in Human Geography 18: 74-83; zitiert in: Loretta Lees, Tom Slater und Elvin Wyly (Hrsg.) (2008): The Gentrification Reader, Oxon und New York: XV.
- von Lojewski, Hilmar (2013): Zum Verhältnis von sozialer Durchmischung, Segregation und Gentrifizierung, in: vhw FWS 4/Juli-September 2013: 175-179.

II Fallstudien: Umgang mit Gentrifizierung in der kommunalen Praxis

„Gentrifizierung“ zwischen stadtweiten und quartiersbezogenen Entwicklungen, mit und ohne Verdrängung, mit oder ohne „Pioniere“, lediglich wohnungsmarktbezogen oder auch unter atmosphärischen/symbolischen Aspekten, ab welcher „Menge“ wie nachweisbar als Thema welcher Akteure in der Stadt? Diese und weitere Fragen sind Gegenstand der Fallstudienbetrachtungen in Berlin, Dortmund, Freiburg, Köln, Leipzig, München, Stuttgart und Wien, die im Folgenden dargestellt werden.

Thomas Franke

1. Berlin

Vorbemerkung: Gentrifizierung in Berlin – Wie können „belastbare“ Befundlagen hergestellt werden?

Berlin steht neben Hamburg und München auf der „top list“ derjenigen deutschen Städte, über die und in denen im Zusammenhang mit „Gentrifizierung“ teilweise heftig diskutiert wird. Auch um diese Diskurse zu „versachlichen“ und belastbare Befundlagen herzustellen, wird auf der Senatsebene (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt) derzeit ein Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“ erarbeitet. Damit sollen Entwicklungen im stadtweiten Vergleich besser abgebildet und die kommunale Ebene der Bezirke bei ihren Strategien und ihrem Instrumenteneinsatz – insbesondere der Erhaltungssatzung – besser unterstützt werden.

1.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Berlin

Zu den wesentlichen Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Berlin zählt ein seit 2004 ungebrochenes Bevölkerungswachstum, unter anderem verbunden mit einem Zuwachs des Anteils an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und rückgehender Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaftsstruktur Berlins ist vor allem vom wachsenden Dienstleistungssektor geprägt (unter anderem Wissenschaft, digitale IuK, Medien, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Tourismus, Kultur). Einem großen Anteil von Beschäftigten in diesem Bereich steht allerdings ei-

ne hohe Zahl (gering qualifizierter) Arbeitsloser und Transfermittelempfänger/innen gegenüber, was – trotz noch immer vergleichsweise niedriger Lebenshaltungskosten in Berlin – zu sozio-ökonomischen Polarisierungen führt, die auch stadträumlich zu beobachten sind: Stadtteilen mit einkommensstärkerer Bewohnerschaft stehen benachteiligte Stadtquartiere gegenüber, die nun teilweise unter Aufwertungsdruck in einem enger werdenden Wohnungsmarkt geraten.

1.1.1 Bevölkerungsentwicklung

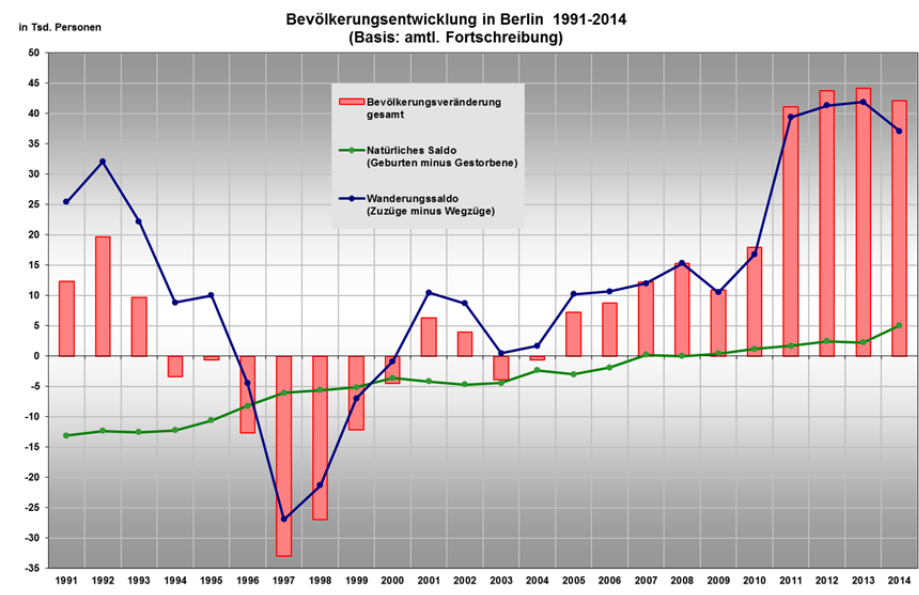
Die Einwohnerzahl Berlins hat vor allem in den letzten Jahren deutlich zugenommen – mit anhaltend positivem Trend. Lebten im Jahr 1993 noch rund 3,46 Mio. Einwohner/innen in der Stadt, sank die Einwohnerzahl bis zur Jahrtausendwende zunächst auf rund 3,33 Mio. Personen ab, um bis zum Jahr 2005 mehr oder weniger auf diesem Niveau zu stagnieren. Seitdem legt(e) die Bevölkerungszahl zunächst langsam, seit dem Jahr 2010 jedoch deutlich zu: Ende des Jahres 2011 hatte Berlin bereits rund 3,43 Mio. Einwohner/innen, Ende des Jahres 2014 lebten gut 3,61 Mio. Personen in der Stadt (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2016).

Das Bevölkerungswachstum ist vor allem auf einen zunehmend positiven Wanderungssaldo von jährlich mindestens 10.000 Personen seit dem Jahr 2005 zurückzuführen. Der Wanderungsüberschuss von rund 235.000 neuen Einwohner/innen, der im Zeitraum 2005 bis 2014 entstand, resultiert aus Zuwanderungen aus den alten und den neuen Bundesländern (ohne Berliner Umland) sowie aus dem Ausland. In den vergangenen Jahren speist sich der positive Wanderungssaldo zunehmend aus einem hohen Zuzug aus dem Ausland. Daneben verzeichnet Berlin seit 2007 einen Geburtenüberschuss (SenStadtUm 2014: 24 f.; vgl. auch Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014; siehe Abbildung 1).

Mit Blick auf die räumliche Verteilung der Bevölkerungszunahme zeigt sich – stark generalisiert – folgendes Bild: Während durch Binnenwanderungen aus dem inner- in den randstädtischen Bereich Einwohnerrückgänge in zentralen Lagen zu verzeichnen sind, werden diese in nachgefragten innerstädtischen (Altbau-)Quartieren durch Außenzuwanderung mehr als kompensiert; Wanderungsgewinne von außen fallen in Stadtrandgebieten dagegen kaum ins Gewicht (siehe dazu Abbildung 2).

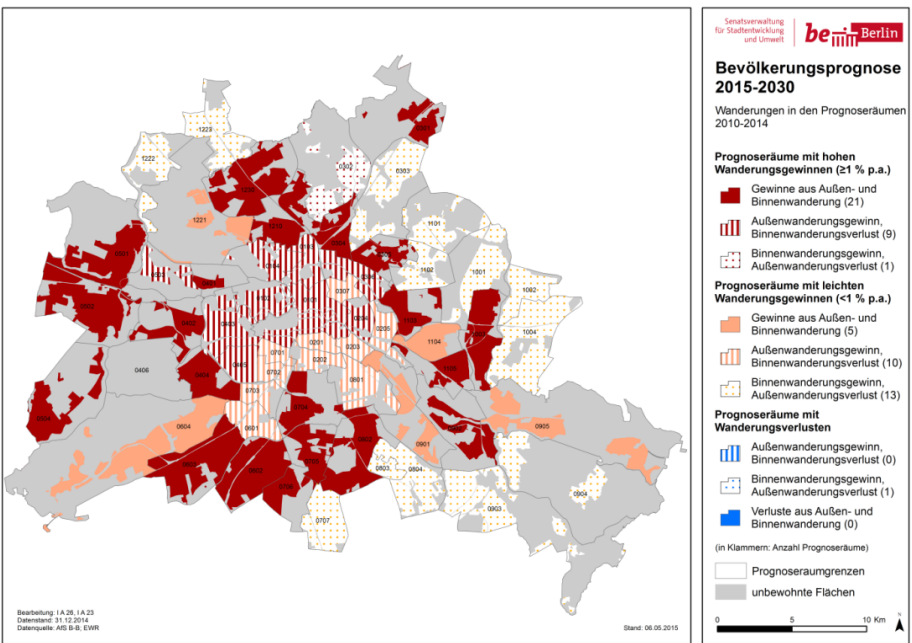
Die mittlere Bevölkerungsprognose des Landes Berlin bis zum Jahr 2030 geht von einem anhaltend positiven Wachstumstrend aus, wonach dann 266.000 Menschen mehr in Berlin leben werden als noch in 2014 (erwartete Bevölkerungszahl 2030: 3,828 Mio. Einwohner/innen oder +7,5 Prozent gegenüber 2014). Damit verbunden sind absehbare Änderungen der Bevölkerungsstruktur – unter anderem wird von einer Erhöhung des Durchschnittsalters sowie von wachsenden Anteilen sowohl der Altersgruppen ab 65 Jahre als auch von Einwohner/innen unter 18 Jahren ausgegangen (SenStadtUm 2016b: 23 ff.).

Abbildung 1: Natürliche und wanderungsbedingte Bevölkerungsentwicklung in Berlin 1991 bis 2014



Quelle: SenStadtUm 2016b: 8.

Abbildung 2: Wanderungen in den Prognosereäumen in Berlin von 2010 bis 2014



Quelle: SenStadtUm 2016b.

Handelte es sich bei den Zuwandernden zunächst überwiegend um junge Menschen unter 30 Jahren in der Ausbildungsphase, kommen seit einigen Jahren vermehrt auch Personen zwischen 30 und 40 Jahren im Zuge ihrer Erwerbstätigkeit nach Berlin. „In Folge der positiven wirtschaftlichen Entwicklung hat Berlin (...) seine Zuwanderungsbasis verbreitet. Berlin gewinnt immer mehr an Attraktivität für jüngere Personen, die im Erwerbsleben stehen“, konstatiert die Berliner Senatsverwaltung (SenStadtUm 2014: 26). Und in der DIW-Studie „Wirtschaftsentwicklung in Berlin: Szenario 2030“ heißt es unter anderem: „Arbeitsplätze entstehen vornehmlich in den wissensbasierten Dienstleistungen und der forschungsintensiven Industrie. Sie sind somit abhängig von der Verfügbarkeit hochqualifizierter Arbeitskräfte“ (DIW 2013: 12).

Entsprechend der Wachstumsdynamik auch auf dem Arbeitsmarkt ist die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2005 und Anfang 2016 von rund 319.000 auf knapp 196.000 Personen zurückgegangen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014; BA 2016: 67). Auch die Zahl der Empfänger/innen staatlicher Transferleistungen nach SGB II ist zurückgegangen: zwischen 2006 und 2011 um rund acht Prozent (SenStadtUm 2014: 32).

1.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Angeichts der dynamischen Bevölkerungsentwicklung gerät der Berliner Wohnungsmarkt immer mehr unter Druck. So sind die Angebotsmieten von 2004 bis 2012 um rund 23 Prozent gestiegen; eine besondere Dynamik ist seit dem Jahr 2007 zu beobachten. Die bereinigte Angebotsmiete lag Ende des Jahres 2012 bei 7,40 Euro/m², wobei die höchsten Preise in den Bereichen Mitte, südlicher Prenzlauer Berg, in den südwestlichen Bereichen sowie in randstädtischen Einfamilienhausgebieten erzielt werden. Noch stärker haben die Preise für Eigentumswohnungen seit 2004 angezogen, während der Markt für Ein- und Zweifamilienhäuser seit mehreren Jahren eher stagniert (SenStadtUm 2014: 44 f.).

Die Zahl der Einpersonenhaushalte nimmt zu (2005 bis 2013: von 962.800 auf 1.046.200), die Zahl der Mehrpersonenhaushalte ab (2005 bis 2013: von 935.100 auf 886.300) (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014). In der Folge ist die Zahl der Haushalte in Berlin zunächst stärker gestiegen als die Einwohnerzahl; gegenwärtig und in nächster Zukunft rechnet man mit parallel verlaufenden Entwicklungen. Auf Basis dieser Annahmen und bei Berücksichtigung der Bestandsentwicklung inklusive Abbau von Leerstand werden – so der Stadtentwicklungsplan Wohnen aus dem Jahr 2014 – in Berlin bis zum Jahr 2025 rund 137.000 zusätzliche Wohnungen benötigt, und dies insbesondere in der ersten Hälfte des Prognosezeitraums. Mit Blick auf Neubautätigkeiten zeigt sich allerdings, dass Berlin zwar vor allem nach der Wende ein zum Teil erhebliches Maß an Baufertigstellungen verzeichnete – mit einem Peak im Jahr 1997 von rund 33.000 Wohneinheiten. Jedoch blieb die Zahl der Fertigstellungen in den 2000er-Jahren dann ver-

gleichsweise niedrig (jährlich zwischen rund 3.000 und 5.000 neue Wohneinheiten), so dass die Nachfrage durch Zuwandernde bereits heute zu teilweise erheblichen Engpässen in diesem Segment führt. Vor diesem Hintergrund sind Baugemeinschaften und Wohnprojekte seit einigen Jahren eine wesentliche Komponente des Neubausegmentes – vor allem, aber nicht ausschließlich in innerstädtischen Quartieren realisieren rund 140 Baugemeinschaften ihre Projekte, Tendenz zunehmend (SenStadtUm 2014: 33, 41, 59 ff.).

Daneben ist die Nachfrage einkommensschwächerer Haushalte nach Wohnungen im preisgünstigen Mietsegment nach wie vor hoch. In Berlin liegt der Anteil von Beständen, in denen eine Wohnraumversorgung gezielt unter sozialen Gesichtspunkten gesteuert werden kann, insgesamt bei einem Drittel des Wohnungsmarktes. Dazu gehören landeseigene Wohnungsbestände, die mit rund 285.000 Einheiten rund 14 Prozent des Wohnungsmarktes ausmachen. Berliner Wohnungsgenossenschaften verfügen über einen Anteil von rund zehn Prozent. Der Anteil an Sozialwohnungen am Berliner Wohnungsbestand ist aufgrund auslaufender Bindungen jedoch von 14 Prozent im Jahr 2001 auf 8,5 Prozent in 2014 gesunken; dieser Trend wird sich weiter fortsetzen. Entsprechend der gestiegenen Nachfrage ist der Wohnungsleerstand in Berlin seit einiger Zeit rückläufig. Betrug er im Jahr 2001 noch rund sechs Prozent, lag er im Jahr 2011 bereits nur noch bei 3,5 Prozent. Die Berliner Senatsverwaltung geht davon aus, dass sich weitere rund 1,5 Prozent oder ca. 30.000 Wohneinheiten für den Markt aktivieren lassen (SenStadtUm 2014: 38 f.; 43 f.).

1.2 Gentrifizierung in Berlin (?)

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen liegt ein „Gentrifizierungsverdacht“ vor allem für Berliner Innenstadtquartiere nahe. Sowohl dieser „Verdacht“ als auch ein „Gentrifizierungstatbestand“ wurden von den interviewten drei Gesprächspartner/innen in der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sowie insgesamt fünf Interviewpartner/innen in den Bezirksämtern von Mitte, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg bestätigt.

1.2.1 Zum Begriff „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Berliner Verwaltungsakteure

Dabei nutzen sowohl die Interviewpartner/innen auf der Senats- als auch auf der Bezirksebene den Begriff Gentrifizierung nach ihren Angaben mehr oder weniger selbstverständlich in ihren Arbeitskontexten. Ein Vertreter der Senatsebene relativierte jedoch, dies sei nicht immer so gewesen – vielmehr habe es in Berlin „Zyklen“ der Begriffsverwendung gegeben.

Bei der Auseinandersetzung mit Gentrifizierung muss im Stadtstaat Berlin die Besonderheit berücksichtigt werden, dass in diesem Kontext die Senats- im Sinne der

Landesebene eher übergeordnete Strategieansätze entwickelt und Aufgaben wie die Verordnung eines Umwandlungsverbotes in Erhaltungssatzungsgebieten wahrnimmt. Die Bezirke sind im Sinne einer kommunalen Ebene für den unmittelbaren Umgang mit Gentrifizierung und damit für die Umsetzung von Instrumenten wie der Erhaltungssatzung zuständig.

Vor diesem Hintergrund finde auf der Berliner Senatsebene eine Auseinandersetzung mit Gentrifizierung nicht im Detail und auch weniger ressortübergreifend statt, so Interviewpartner/innen aus diesem Bereich. Auf der Ebene derjenigen Bezirke dagegen, die in die Difu-Untersuchung einbezogen wurden, scheinen „Gentrifizierung“ und ihr detaillierter Umgang damit eher „Alltagsgeschäft“ zu sein, wie hier im Gespräch betont wurde. So setze man sich im Bezirk Mitte aufgrund eines politischen Leitantrages der Bezirksverordnetenversammlung mit Gentrifizierung auseinander, wonach die Bezirksverwaltung aufgefordert ist, flächendeckend für Gesamt-Mitte mit seinen rund 360.000 Einwohner/innen eine Untersuchung durchzuführen, inwieweit hier der Einsatz einer Milieuschutzsatzung notwendig wird. Dabei werde Gentrifizierung, verstanden als Austausch einkommensschwächerer durch einkommensstärkere Haushalte im Sinne von Verdrängung, als „unaufgerechter“ Arbeitsbegriff genutzt – allein schon, weil er von einer ganzen Reihe im Bezirk aktiver bürgerschaftlicher Gruppierungen diskutiert und auch auf die politische Tagesordnung gehoben werde („sachliche Debatte“). Ein Interviewpartner der Bezirksebene kommentierte dies so: „Ich nehme diese Akteure wirklich ernst und finde auch ihre Argumentation o.k. Insofern: Gentrification ist ein Diskussionsgegenstand – aber es ist eine faire Diskussion. Gentrification ist in Mitte kein ‚Kampfbegriff‘. Die Vor-Ort-Akteure wollen, dass wir Instrumente wie Milieuschutzsatzung und Zweckentfremdungsverbotsverordnung anwenden, und fordern die Landesebene auf, Instrumente zur Bestandssicherung vor allem aus dem Mietrecht einzusetzen“.

Auch in Tempelhof-Schöneberg bemerkten die Interviewpartner/innen der Bezirksebene, keine Schwierigkeiten mit einer Verwendung des Begriffs Gentrifizierung zu haben. Im Gegenteil müsse sogar davon ausgegangen werden, dass erst die Aufwertung von Quartieren – beispielsweise im Rahmen der Durchführung von Städtebauförderungsprogrammen – das Zuzugsinteresse einkommensstärkerer Haushalte wecke, was wiederum Gentrifizierungsprozesse in Gang setzen könne. Die „Negativeffekte“ von Aufwertung sollten daher nicht „tabuisiert“ werden.

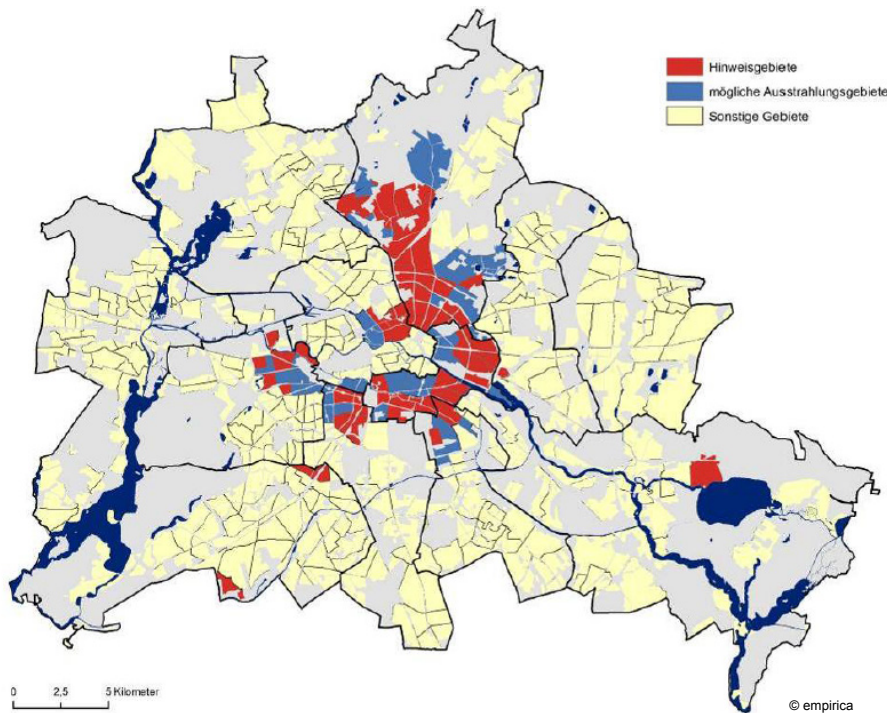
Der Interviewpartner aus dem Bezirksamt Neukölln äußerte sich mit Blick auf Verdrängung ähnlich, verwies jedoch darauf, den Begriff Gentrifizierung lediglich in der verwaltungsinternen Kommunikation zu nutzen und ihn nicht zu einem „Oberthema“ werden zu lassen. „Gentrifizierung“ sei von der Verwaltung und den politischen Regierungsverantwortlichen bis vor kurzem nicht problematisiert worden. Dagegen machten ihn Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche lokale Zusammenschlüsse bereits seit längerer Zeit zu einem politischen Thema in

Neukölln, was letztlich zu einer Änderung der politischen „Stoßrichtung“ geführt habe, indem beispielsweise das Instrument Milieuschutzsatzung nun auch in Neukölln eingesetzt werden soll.

1.2.2 Problemwahrnehmungen aus Senats- und Bezirksperspektive

Hier stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß und an welchen Orten Gentrifizierung in Berlin konkret stattfindet. Dazu heißt es in einem verwaltungsinternen Arbeitspapier der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt zur Entwicklung eines Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“: „Aufwertung und Verdrängung sind Prozesse, die sich [bereits] in der Vergangenheit (...) in bestimmten Räumen gezeigt haben. Vor allem Räume der inneren Stadt bzw. in innenstadtnahen Lagen, die von gründerzeitlichen Bauten geprägt sind, zeigten bisher Ausprägungen von Aufwertung und Verdrängung“ (SenStadtUm 2015a: 3). Vertreter/innen der Senatsverwaltung problematisierten dabei jedoch, das „Kernphänomen“ Verdrängung (wissenschaftlich) empirisch kaum greifen sowie stets nur Ex-post-Befundlagen herstellen zu können: „Wir wissen nicht, in welchem Ausmaß Verdrängung stattfindet oder stattfinden wird“.

Abbildung 3: „Hinweisgebiete“ und mögliche „Ausstrahlungsgebiete“ preisinduzierter sozialräumlicher Veränderungsprozesse



Quelle: SenStadtUm 2014: 47.

Um sich einer Befundlage zu Gentrifizierung in Berlin anzunähern, betrachtet die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt das Verhältnis von Mietenentwicklung und sozio-ökonomischer Lage der Bevölkerung in seiner räumlichen Ausdifferenzierung. Danach hat sich zwar die Mietbelastungsquote in den letzten Jahren generell kaum verändert, jedoch ist die Mietbelastung für Haushalte mit den geringsten Haushaltsnettoeinkommen – dies sind in Berlin rund zehn Prozent – gestiegen. Entsprechend bestehen „Anhaltspunkte für (...) preisinduzierte sozial-räumliche Veränderungsprozesse (...) vor allem in Planungsräumen, in denen die Zahl der dort wohnenden erwerbsfähigen SGB-II-Bezieher in erster Linie als Folge eines Bevölkerungsaustausches zurückgegangen ist und in denen gleichzeitig das Mietpreisniveau und die Mietpreisentwicklung im Vergleich zu Berlin überdurchschnittlich ausfällt (gemessen an den durchschnittlichen Angebotsmieten der Jahre 2011/2012)“ (SenStadtUm 2014: 47). Solche „Hinweisgebiete“ (siehe Abbildung 3) „erstrecken sich in einem Dreiviertelkreis um die zentralen Lagen der Inneren Stadt und setzen sich in einem Strang nach Norden im Bezirk Pankow fort. Um die Hinweisgebiete erstrecken sich mögliche ‚Ausstrahlungsgebiete‘, in denen die Entwicklung in den nächsten Jahren genau beobachtet werden sollte“ (ebd.).

Mit Blick auf die Bezirke, in denen im Rahmen des Difu-Projektes „Umgang mit Gentrifizierung“ Interviews durchgeführt worden sind, zeigt sich folgendes Bild: Im Bezirk Mitte kristallisieren sich aus Verwaltungssicht derzeit vier Gebiete in Moabit und im Wedding heraus, in denen aktuell Gentrifizierungstendenzen befürchtet werden. Im Interview wies jedoch einer der Gesprächspartner darauf hin, dass diese Prozesse vor Ort nicht in signifikanter Größenordnung spürbar seien. Zwar beobachte man Mietpreissteigerungen, nicht jedoch den Austausch von Bevölkerungsgruppen in einem größeren Maße. „Ich will überhaupt nicht in Abrede stellen, dass es so etwas gibt – aber es sind Einzelfälle“. Auch die „traditionellen“ sozialen Mischungen und der soziale Zusammenhalt der betroffenen Quartiere in Mitte blieben erhalten, so die Beobachtung des Interviewpartners.

Im Bezirk Tempelhof-Schöneberg können ebenfalls Gentrifizierungstendenzen beobachtet werden, wie im Interview erläutert wurde. Betroffen sei derzeit unter anderem der „Szenebereich“ Akazien- und Belziger Straße in Schöneberg; ebenfalls unter Aufwertungsdruck stehe die gesamte „Schöneberger Insel“, und Verdrängung könne im Umfeld des Barbarossaplatzes – gleichfalls in Schöneberg – beobachtet werden.

Für den Bezirk Neukölln sei das Phänomen Gentrifizierung ein relativ neues, wurde hier im Interview betont. Neukölln sei mit Blick auf sein Image als Wohn- und Lebensort immer „Schlusslicht“ in Berlin gewesen. Noch bis vor kurzem sei es kaum gelungen, Neukölln von Positiventwicklungen in der Stadt profitieren zu lassen, so dass es hier einen großen Aufholbedarf gebe. Seit drei bis vier Jahren ändere sich dieses Bild insbesondere im nördlichen Bereich Neuköllns. Während nachholende Entwicklungen im Reuterkiez nahezu abgeschlossen seien, könne

man aktuell stärkere Gentrifizierungstendenzen im Schillerkiez beobachten (Zuzüge insbesondere jüngerer Menschen, Nachfrage unter anderem nach Dachgeschosswohnungen und Neubauwohnungen, Rückgang des Wohnungsleerstands, proportional stärkste Mietpreisentwicklungen in Berlin, Entwicklung einer Kunst- und Gastronomieszene in ehemaligem Leerstand etc.). Insgesamt sei es auf der einen Seite positiv zu bewerten, „dass in Neukölln endlich mal was passiert“. Auf der anderen Seite führe dies automatisch zu einem Einzug des Themas Gentrifizierung in die Diskussion über Entwicklungen Neuköllns. Man müsse nun herausfinden, wie ein „gesunder Mittelweg“, eine „gute Mischung“ aussehen kann bzw. ab wann Aufwertungsprozesse stärkere Negativaspekte mit sich brächten.

1.3 Umgang mit „Gentrifizierung“ auf Landes- und Bezirksebene: Ziele und Strategien

Wie kann nun mit Gentrifizierung auf der Landesebene und in den Bezirken Berlins umgegangen werden? Hier spielen vor allem der Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025 als strategischer Rahmen sowie Erhaltungssatzungen in den Bezirken eine besondere Rolle.

1.3.1 Der Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025 als wichtiger strategischer Rahmen für den Umgang mit Gentrifizierung

Stadtentwicklung in Berlin stützt sich auf eine Reihe miteinander verzahnter Strategie- und Konzeptansätze. Für das Thema Gentrifizierung ist dabei vor allem der „Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025“ hervorzuheben, der im Wesentlichen auf sieben Leitlinien basiert:

- *Leitlinie 1: „Berlin braucht Wohnungsneubau“* (SenStadtUm 2014: 76 ff.). Ziel: Bereitstellung von Flächen für den Neubau von mindestens 137.000 Wohnungen bis 2025 bzw. 10.000 bis 15.000 Wohneinheiten pro Jahr (SenStadtUm 2016b); dazu werden unter anderem folgende Maßnahmen vorgeschlagen:
 - Einrichtung eines Wohnbauflächen-Informationssystems und einer Wohnungsbauleitstelle;
 - Erarbeitung von Bezirksentwicklungskonzepten Wohnen;
 - strategisches Flächenmanagement;
 - Flächenaktivierung.
- *Leitlinie 2: „Berlin sichert die soziale und funktionale Mischung“* (SenStadtUm 2014: 78 ff.). Ziele/Handlungsbedarfe: Erhalt preiswerten Wohnraums im innerstädtischen Bereich; Aktivierung innerstädtischer Wohnbauflächen; Schaffung zusätzlichen Wohnraums in nachgefragten Quartieren auch für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen; Angebot höherpreisigen Wohnraums für einkommensstärkere Haushalte in benachteiligten Quartieren; beabsichtigte Maßnahmen: unter anderem

- Einrichtung eines „Bündnisses für bezahlbare Mieten“ mit landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften; Bestandserweiterung der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften durch Zukäufe;
 - Zweckentfremdungsverbotsgesetz;
 - Liegenschaftspolitik: unter anderem Konzeptvergaben und innovative Wohnraumförderung;
 - Aktivierung von Belegungsrechten im Bestand;
 - regelmäßige Aktualisierung des Mietspiegels.
- *Leitlinie 3: „Berlin braucht Wohnungsneubau für alle“* (SenStadtUm 2014: 80 ff.). Ziel: Wohnungsneubau auch für einkommensschwächere Haushalte in innerstädtischen Quartieren; Maßnahmen: unter anderem
- Erweiterung der landeseigenen Wohnungsbestände durch Neubau, möglichst auf kommunalen Grundstücken;
 - stärkere Orientierung bei der Vergabe von (landeseigenen) Grundstücken an wohnungspolitischen Zielen; ggf. Vergabe über Erbbaurecht;
 - kleinteilige Vergabe von Grundstücken an unterschiedliche Investorentypen, Initiativen und Baugruppen zur Förderung der sozialen Mischung, dabei
 - angemessene Berücksichtigung von Genossenschaften, selbstnutzenden Baugemeinschaften und Baugruppen, mietwohnenorientierten Gemeinschaftsprojekten oder regional und lokal orientierten Wohnungsbaugesellschaften;
 - Einsatz eines innovativen Wohnungsbauförderprogramms;
 - Vereinbarungen mit Bauherren zur Realisierung preiswerten Wohnungsneubaus; Vereinbarung von Anteilen mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen in Neubauprojekten über städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB.
- *Leitlinie 4: „Berlin gestaltet die Vielfalt der Wohnquartiere“* (SenStadtUm 2014: 82 f.); Ziele/Handlungsbedarfe: Stärkung der öffentlichen Wahrnehmung der Qualitäten des Berliner Wohnungsmarktes in seiner gesamten Breite; Reduzierung des Nachfragedrucks auf „Szenequartiere“; beabsichtigte Maßnahmen: unter anderem
- Einsatz von Städtebauförderungsmitteln zur Weiterentwicklung benachteiligter Quartiere; Quartiersmanagement;
 - Entwicklung von Bezirksentwicklungskonzepten „Wohnen“;
 - Erarbeitung von „Stadtteilprofilen“ zur Problem- und Potenzialanalyse.
- *Leitlinie 5: „Berlin gestaltet den demografischen Wandel“* (SenStadtUm 2014: 83 f.); Ziel/Handlungsbedarfe: Wohnraumversorgung für ältere Menschen und/oder solche mit Handicaps sowie für einkommensschwächere Haushalte in bestehenden Wohnquartieren; entsprechende Anpassungen von Wohnungen und sozialen Infrastrukturen; Maßnahmen: unter anderem
- Stärkung von Kooperationen zwischen Wohnungsunternehmen, Sozialen Trägern, Bezirken und Land zur Förderung sozialer Nachbarschaften;
 - Stärkung von Nachbarschaftsinitiativen und ehrenamtlicher Tätigkeit;

- Förderung von quartiersbezogenen Konzepten mit dem Grundsatz „ambulante vor stationärer“ Pflege/Betreuung;
 - Integration ambulant betreuter Wohngemeinschaften in Nachbarschaften;
 - Entwicklung und Einsatz „weicher“ Instrumente wie Beratung, Aktivierung und Unterstützung.
- *Leitlinie 6: „Berlin gestaltet den energetischen Wandel“* (SenStadtUm 2014: 84 ff.); Handlungsbedarfe: klimagerechte Ausrichtung der Stadtentwicklung, Ermittlung räumlicher Handlungsschwerpunkte, Beachtung der Sozialverträglichkeit (Mieterhöhungen nach Modernisierung); vorgesehene Maßnahmen: unter anderem Erarbeitung von energetischen Quartierskonzepten sowie Energie- und Klimaberatung bzw. -coaching.
 - *Leitlinie 7: „Berlin entwickelt sich baulich und ökologisch im Gleichgewicht“* (SenStadtUm 2014: 86 f.) unter anderem durch Flächenrecycling, Maßnahmen zur Klimaanpassung in Nachverdichtungs- und Neubauquartieren, Freiflächenentwicklung sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Wohnungsbauprojekten.

Im „Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025“ wird bereits auf verschiedene „Zielkonflikte“ bzw. besondere Herausforderungen bei dessen Umsetzung hingewiesen. Dazu gehört das Gegenüber einer angesichts anhaltender Zuwanderung als notwendig erachteten baulichen Nachverdichtung im Innenstadtbereich und dem Wunsch vieler Einwohner/innen, Freiflächen nicht zu bebauen. Auch werden mögliche Widersprüche zwischen wirtschaftlicher Tragfähigkeit im Wohnungsbau und dem Ziel, preiswerten Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte zu schaffen, angesprochen. Verwiesen wird weiterhin auf mögliche nicht intendierte Nebenwirkungen von Instrumenten zur Steuerung der sozial-räumlichen Quartiersentwicklung (Image, Investitionsanreize etc.) sowie auf einen zusätzlichen Ressourcenbedarf für den Instrumenteneinsatz und die daraus folgenden Belastungen für die Verwaltung (SenStadtUm 2014: 88 f.).

1.3.2 Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung

Damit ist der konkrete Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung angesprochen, zu denen (Rechts-)Instrumente aus dem Mietrecht und dem Baugesetzbuch ebenso gehören wie Kommunikations- und Beratungsangebote sowie Monitoringsysteme.

(Rechts-)Instrumente

Bei den zur Verfügung stehenden Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung im weitesten Sinne kann in Berlin – wie in den anderen Fallstudienstädten auch – zwischen bestands- und neubauorientierten Instrumenten unterschieden werden,

die entweder von der Landes- oder der bezirklichen Ebene bereitgestellt werden. Nachfolgend sind wesentliche Instrumente aufgeführt.

Bestandsorientierte Instrumente

Soziale Erhaltungsgebiete nach § 172 (1) Nr. 2 BauGB

Im Mittelpunkt des Instrumenteneinsatzes „vor Ort“ steht die soziale Erhaltungssatzung nach § 172 (1) Nr. 2 BauGB, die von den Bezirken durch Rechtsverordnung ausgewiesen wird. In den derzeit 21 Berliner sozialen Erhaltungsgebieten leben insgesamt rund 300.000 Einwohner/innen.

Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in sozialen Erhaltungsgebieten

In sozialen Erhaltungsgebieten hat das Land Berlin mit der Verordnung des Senats zum Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen vom 3. März 2015 „die Voraussetzungen dafür [geschaffen](...), dass die Bezirke künftig in den Erhaltungsgebieten entscheiden können, ob die Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum genehmigungsfähig ist oder nicht“ (www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.272330.php).

Zweckentfremdungsverbot-Verordnung – ZwVbVO

Außerdem können die Bezirke das in Berlin am 12. Dezember 2013 in Kraft getretene Zweckentfremdungsverbot-Gesetz nutzen, „mit dem die zweckfremde Nutzung von Wohnraum, d.h. die Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken, unter Genehmigungsvorbehalt gestellt wurde“. Am 4. März 2014 hat der Senat von Berlin die Anwendbarkeit des Zweckentfremdungsverbot für das gesamte Stadtgebiet Berlins beschlossen. „Die Rechtsverordnung und damit das generelle Zweckentfremdungsverbot sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten“ (www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/zweckentfremdung_wohnraum/).

Mietpreisbremse

Ebenfalls für das gesamte Stadtgebiet gilt die am 28. April 2015 vom Berliner Senat erlassene „Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Absatz 2 BGB (Mietenbegrenzungsverordnung) (...) (GVBl. S. 101). Mit der Verordnung wird die gesamte Stadt Berlin zum Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt mit der Folge, dass die sogenannte Mietpreisbremse im Zeitraum vom 1. Juni 2015 bis einschließlich 31. Mai 2020 in ganz Berlin zur Anwendung kommt“ (Begrenzung von Neuvermietungsmiten auf höchstens zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete) (www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/m_miete1.shtml).

Kündigungssperrfrist nach Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Die Kündigungssperrfrist für Eigenbedarfskündigungen nach Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wurde ebenfalls für das gesamte Stadtgebiet auf eine Frist von zehn Jahren ausgeweitet (SenStadtUm 2014: 101).

„Bündnis für bezahlbare Mieten“ mit den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften

Das Land Berlin hat im Jahr 2013 mit den sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, die über rund 285.000 Wohnungen verfügen, ein „Bündnis für bezahlbare Mieten“ als einen Beitrag zur Dämpfung des Mietenanstiegs geschlossen (SenStadtUm 2014: 99 f.).

Mietenkonzept für Sozialmietwohnungen

Auf Basis eines im Jahr 2013 vom Berliner Senat beschlossenen und mittlerweile bis Anfang 2018 gültigen Mietenkonzeptes sollen die jährlichen Mietsteigerungen im Sozialen Wohnungsbau für Haushalte mit niedrigem Einkommen gedämpft werden. Davon berührt sind rund 35.000 Wohnungen in den 16 Großsiedlungen des Sozialen Wohnungsbaus. „Die Kappungsgrenze, ab welcher der förderbedingte Mietanstieg ausgesetzt wird, [lag] im Jahr 2014 bei 5,50 Euro/m² monatlich nettokalt, sowie in den Jahren 2015 bis 2017 bei 5,70 Euro/m² monatlich nettokalt“ (SenStadtUm 2014:100).

Im Rahmen des Gesetzes über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln) „wird ein neues Konzept für die finanzielle Unterstützung der Mieterinnen und Mieter in den vorhandenen Wohnungen des Sozialen Wohnungsbaus eingeführt. Zudem werden bestehende Förderbindungen im Sozialen Wohnungsbau gesichert. Ein Mietzuschuss soll grundsätzlich dann gezahlt werden, wenn die Nettokaltmiete für den angemessenen Umfang der Wohnfläche die Grenze von 30 Prozent des anrechenbaren Gesamteinkommens des Haushalts überschreitet. Bei anspruchsberechtigten Haushalten, die in Gebäuden mit schlechtem energetischem Zustand wohnen, soll der Mietzuschuss bereits bei geringeren Nettokaltmietenbelastungen (bereits ab 25 Prozent des anrechenbaren Gesamteinkommens) gezahlt werden“ (Senatskanzlei Berlin 2015).

Belegungsbindungen

Seit dem Frühjahr 2012 ist der Bezug von belegungsgebundenen Wohnungen sowie von Sozialwohnungen ausschließlich mit einem Wohnberechtigungsschein möglich: „In Reaktion auf die zunehmende Anspannung des Wohnungsmarktes sind die bisher großzügigen Freistellungsregelungen von Belegungsbindungen im sozialen Wohnungsbau zurückgenommen worden“ (SenStadtUm 2014: 100).

Neubauorientierte Instrumente

Information und Beratung, Kommunikation

Um den Wohnungsneubau in Berlin zu unterstützen, wurde eine „Wohnungsbau-leitstelle“ eingerichtet, an die sich Bezirksvertreter/innen, Investoren und sonstige Wohnungsmarktakeure wenden können. Zu den Aufgaben dieser Leitstelle gehören die Förderung von Projektentwicklungen, die Beschleunigung behördlicher Abstimmungen, Mediation in Konfliktsituationen sowie allgemein Beratung und Moderation. Die Wohnungsbauleitstelle „kann schnell auf Probleme in Genehmigungsverfahren, festgefahrene Verhandlungen von städtebaulichen Verträgen etc. reagieren, aber auch Vorschläge für ein gesamtstädtisches Regelwerk erarbeiten“ (SenStadtUm 2014: 97).

Mit Blick auf den erforderlichen Wohnungsbau wurde, aufbauend auf bereits bestehenden Instrumenten (u.a. Baulückenmanagement, Flächenmonitoring), das Wohnbauflächen-Informationssystem (WoFIS) entwickelt, um für die öffentlichen Planungsakteure ein einheitliches und aktuelles Informationsangebot zu schaffen. Mit ihm soll größtmögliche Klarheit über Wohnbauflächenpotenziale in Berlin erreicht werden (SenStadtUm 2014: 97). Perspektivisch ist beabsichtigt, das Angebot teilweise der breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Flächenaktivierung und Strategisches Flächenmanagement

Zwischen den für Baurechtschaffung, verbindliche Bauleitplanung und Baugenehmigungen zuständigen zwölf Berliner Bezirken und der Senatsebene werden Zielvereinbarungen zur Flächenaktivierung geschlossen (SenStadtUm 2014: 97 f.). Geplant ist vonseiten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt außerdem, „die Flächenaktivierung zu einem ‚Strategischen Flächenmanagement‘ weiterzuentwickeln, das ressort- und verwaltungsübergreifend organisiert und entscheidungsorientiert strukturiert wird, das auf regelmäßig erhobenen Informationen und Prognosen zur Flächennutzung, zum Flächenverbrauch und zur Flächenverfügbarkeit aufbaut, diese Informationen veröffentlicht, diskutiert, fachlich und politisch bewertet und in strategische Handlungsempfehlungen übersetzt“ (SenStadtUm 2014: 98 f.).

Liegenschaftspolitik, Direkt- und Konzeptvergaben

Auf Basis eines Konzeptes „Transparente Liegenschaftspolitik“ und entsprechenden politischen Beschlüssen werden landeseigene Liegenschaften „verstärkt auch nach stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten beurteilt und eingesetzt“ (SenStadtUm 2014: 99). Landeseigene Flächen sollen dann unter anderem im Rahmen von Direktvergaben oder Konzept- bzw. Bieterverfahren mit vertraglicher Absicherung veräußert werden. Priorisiert werden sollen landeseigene Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften.

Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung

Im Juni 2015 hat der Berliner Senat das „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“ für den Abschluss städtebaulicher Verträge beschlossen, wonach „mit der Vergabe von Neubauprojekten in den städtebaulichen Verträgen eine Quote von 25 Prozent für mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen festgelegt wird. Darüber hinaus werden Investoren bei der Entwicklung von Wohnbauprojekten an den Kosten für die technische und soziale Infrastruktur beteiligt“. Mit dem Modell soll dem im Baugesetzbuch formulierten Anspruch an eine sozialgerechte Bodennutzung entsprochen werden. „Das Verfahren wird angewendet, wenn für die Realisierung eines Vorhabens ein Bebauungsplan aufgestellt oder wesentlich geändert und auf dessen Grundlage ein städtebaulicher Vertrag geschlossen wird“ (www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.330526.php).

Bestandserweiterung landeseigener Wohnungsbaugesellschaften

Im Rahmen des Gesetzes über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln) sollen „rechtliche Grundlagen für die Eigenkapitalausstattung der [landeseigenen] Unternehmen für die vom Senat angestrebte Erweiterung der Wohnungsbestände der [landeseigenen] Unternehmen von jetzt knapp 300.000 auf perspektivisch 400.000 Wohnungen“ geschaffen werden“ (Senatskanzlei Berlin 2015).

Förderung von Wohnungsneubau

In Berlin soll der Bau von sozial geförderten Wohnungen deutlich ausgeweitet werden, weshalb diesbezügliche Förderbestimmungen entsprechend angepasst wurden. „Diese bieten für sämtliche Bauherrenschaften – wie z.B. Private, städtische Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften – deutlich mehr finanziellen Anreiz für die Errichtung von gefördertem Wohnungsneubau als bisher“ (SenStadt Um 2015c). Danach sollen nach 1.000 Wohnungen im Jahr 2015 nun 2.500 in 2016 sowie 3.000 Wohneinheiten im Jahr 2017 gefördert werden.

Dies ist zum einen über öffentliche Baudarlehen in Höhe bis zu 64.000 Euro pro geförderter Wohnung und maximal 1.200 Euro/m² geförderter Wohnfläche möglich: „Auf den ausgezahlten Betrag des öffentlichen Baudarlehens wird ein Tilgungszuschuss in Höhe von 25 % gewährt. Die durchschnittliche Anfangsmiete im Förderobjekt beträgt 6,50 Euro/m² Wohnfläche monatlich, wobei die Einzelmieten vom Bauherren eigenverantwortlich zwischen 6,00 und 7,50 Euro/m² Wohnfläche monatlich festgelegt werden können. Für den Bezug der Wohnung ist die Vorlage eines in Berlin gültigen Wohnberechtigungsscheins (WBS) erforderlich“ (ebd.). Zum anderen kommen eine Förderung mit öffentlichen Baudarlehen bis 50.000 Euro pro geförderter Wohnung und maximal 1.000 Euro/m² geförderter Wohnfläche sowie einkommensorientierte Zuschüsse zur Gewährleistung sozial

verträglicher Mieten in Betracht: „Die Anfangsmieten von 8,00 Euro/m² Wohnfläche monatlich werden – je nach Haushaltseinkommen – durch gestaffelte einkommensorientierten Zuschüsse auf bis zu 6,00 Euro/m² Wohnfläche monatlich verringert. Für den Bezug der Wohnung ist die Vorlage eines in Berlin gültigen Wohnberechtigungsscheins (WBS) oder die vom bezirklichen Wohnungsamt ausgestellte Einkommensbescheinigung erforderlich“ (ebd.).

Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Im Zentrum des bezirklichen Instrumenteneinsatzes steht die Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 (1) Nr. 2 BauGB im Verbund mit der Umwandlungsverordnung, die der Berliner Senat im Jahr 2015 erlassen hat. Grundlage für den Einsatz dieses Instrumentes sind Hinweise auf Verdachtsfälle sowie entsprechende vorbereitende Untersuchungen auf der Basis qualitativer Informationen und vor allem quantitativer Daten. Auf der Bezirksebene stützt man sich dabei bislang vor allem auf die Auswertung bereits vorliegender Sekundärdaten und vertiefende Einblicke in die Ergebnisse von Haushaltbefragungen (siehe dazu weiter unten).

Um Hinweise auf stadtweite Entwicklungen zu erhalten und die Bezirke bei ihrer „Steuerung und Gestaltung von gewünschten Aufwertungs- und zur Verhinderung von nicht gewünschten Verdrängungsprozessen“ mit wissenschaftlich basierten Informationen zu unterstützen, hat die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt darüber hinaus ein gesamtstädtisches Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“ erarbeitet (SenStadtUm 2015a: 2).

Senatsebene: Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“

Ziele des Monitorings

Mit dem Monitoring soll den Bezirken „eine gesamtstädtische Einordnung lokaler Prozesse ermöglicht, [eine] Orientierungshilfe zum Instrumenten- und Mitteleinsatz gegeben [sowie eine] regelmäßige Aktualisierung der verwendeten Indikatoren angeboten“ werden; Letztere soll alle zwei Jahre erfolgen (SenStadtUm 2015a: 2). Auf diese Weise soll das Monitoring dazu beitragen, „Verdachtsgebiete“ für Verdrängung zu identifizieren, vertiefende Untersuchungen in den Bezirken zu unterstützen und (damit) notwendige Daten für einen bezirklichen Instrumenteneinsatz beizusteuern. Insgesamt intendiert die Senatsverwaltung mit dem Monitoring, ein möglichst „einheitliches Verwaltungshandeln in der fachlichen Erschließung und Bewertung komplexer sozialer und städtebaulicher Veränderungsprozesse“ (ebd.) zu unterstützen.

Aufbau und Methodik, Indikatoren

Das Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“ setzt also an der Betrachtung sowohl sozialer als auch baulicher Veränderungen in der Stadt an. „Ausgangslage ist

eine spezifische immobilienwirtschaftliche Struktur, die die Aufwertung und Verdrängung begünstigt, zum Beispiel nicht modernisierte Gebäude- und Wohnsubstanz und entsprechend geringe Mieten“ (SenStadtUm 2015a: 3). Auf Basis solcher Struktur-Parameter können sich – so die Annahme – Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse ereignen, so dass dem Monitoring methodologisch je ein struktur- und ein prozessanalytischer Baustein zugrunde gelegt wird.

Mit Blick auf die Strukturanalyse als „Grundfolie“ wird vor allem – jedoch nicht ausschließlich – der gründerzeitliche Wohnungs- bzw. Gebäudebestand in den Blick genommen: „Da Aufwertung und Verdrängung mutmaßlich – und auch nachweislich in anderen deutschen Städten – nicht mehr nur auf gründerzeitliche Gebiete beschränkt sind, kommt eine dreistufige Auswahl zum Einsatz, die weitere Räume berücksichtigt“, in denen auch andere Bau(alter)s(typen) vorherrschen (ebd.):

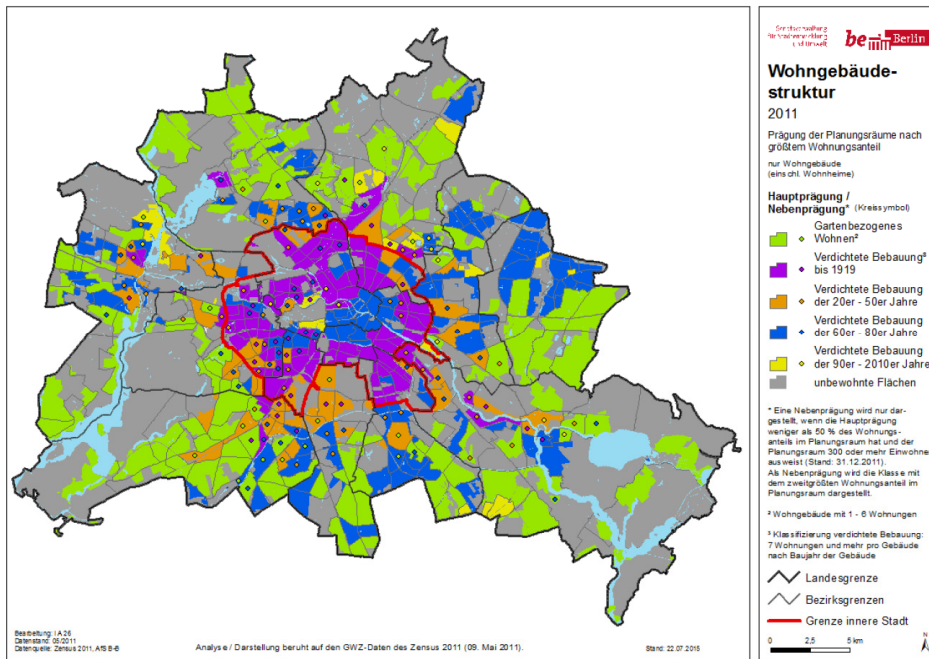
1. alle Planungsräume¹, die in der inneren Stadt liegen;
2. Planungsräume außerhalb der inneren Stadt mit einem verdichteten Wohngebäudebestand, errichtet bis 1919 sowie zwischen den 1920er- und 1950er-Jahren, die von Einwohner/innen und Gewerbetreibenden nachgefragt werden (könnten);
3. Planungsräume außerhalb der inneren Stadt ohne eine Dominanz der unter 2. genannten Kriterien, jedoch mit einem Mindestanteil an verdichtetem Wohngebäudebestand, der bis 1919 errichtet wurde und der hier beispielsweise besondere „Nachfrageinseln“ darstellen kann (SenStadtUm 2015a: 5 f.; vgl. Abbildungen 4 und 5).

Bei der *Prozessanalyse* geht es um das eigentliche Monitoring. Es basiert auf der Grundannahme, dass sich Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse vor allem durch die Betrachtung zweier Kernelemente erfassen lassen: „Haushalte mit höherer Wirtschaftskraft ersetzen einkommensschwache Haushalte und die bauliche Substanz verbessert sich merklich“ (SenStadtUm 2015a: 5). Entsprechend werden im Berliner Ansatz die beiden Indikatorengruppen „Wohn-/Gebäudestruktur“ und „Sozialstruktur“ als Ausgangspunkt genommen. Innerhalb der beiden Gruppen werden Teilindikatoren festgelegt, die nach Möglichkeit im Rahmen anderer Indikatoren- bzw. Monitoringsysteme erarbeitet worden sind und damit bereits zur Verfügung stehen. Dies hat – neben einem reduzierten Ressourcenaufwand – die

1 „Planungsräume“ sind die kleinste Hierarchieebene im räumlich-statistischen System der Berliner „Lebensweltlich orientierten Räume“ (LOR). Diese „wurden 2006 gemeinsam zwischen den planenden Fachverwaltungen des Senats, den Bezirken und dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg auf der Grundlage der von der Jugendhilfe bereits definierten Sozialräume einheitlich abgestimmt. Die LOR sind am 1.8.2006 per Senatsbeschluss als neue räumliche Grundlage für Planung, Prognose und Beobachtung demografischer und sozialer Entwicklungen in Berlin festgelegt worden. (...) Die neue Raumhierarchie LOR ist eingebunden in das für alle Datenerhebungen und Planungen relevante Regionale Bezugssystem (RBS) des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg. (...) Die Lebensweltlich orientierten Räume (LOR) bestehen aus 3 Ebenen (...): 447 Planungsräume (PLR; vergleichbare Ebene: 338 Verkehrszellen), 138 Bezirksregionen (...), 60 Prognoserräume (PRG)“ (www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/lor/).

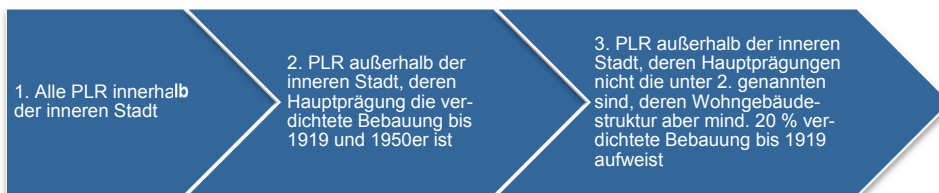
Vorteile, dynamische Entwicklungen im zeitlichen Verlauf darstellen zu können (Zeitreihen), die Aussagetiefe bzw. Verwendungsfähigkeit dieser Indikatoren bereits zu kennen und (daher) nicht erst für ihre Akzeptanz in Politik, Verwaltung und sonstigen Fachkreisen „werben“ zu müssen. Entsprechende Indikatoren finden sich sowohl in dem bereits eingeführten Monitoring Soziale Stadtentwicklung (MSS) als auch in Bezirksregionenprofilen, die im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung entwickelt wurden und werden (ebd.: 6).

Abbildung 4: Wohngebäudestruktur Berlins auf Planungsraumebene



Quelle: SenStadtUm 2015a: 4.

Abbildung 5: Strukturanalyse anhand der Wohngebäudestruktur



Quelle: SenStadtUm 2015a: 5.

Im Einzelnen handelt es sich um die nachfolgend aufgeführten Indikatoren, die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt mit Kommentierungen bzw. Thesen zur Aussagekraft in punkto Aufwertung und Verdrängung unterlegt sind:

Übersicht 1: Teilindikatoren und Thesen zu ihrer Aussagekraft für ein Monitoring zur Aufwertung und Verdrängung

Wohn-/Gebäudestruktur

Teilindikator 1: Durchschnittlicher Anteil (%) der Anzahl Baumaßnahmen an Wohngebäuden im Bestand an allen Wohngebäuden im Betrachtungszeitraum

These zur Aussagekraft von Teilindikator 1: Ist der durchschnittliche Anteil der Anzahl Baumaßnahmen an Wohngebäuden im Bestand an allen Wohngebäuden im Betrachtungszeitraum hoch, zeugt dies von einer gesteigerten Aufwertung der Gebäudestruktur, etwa durch Sanierungen und Ausbau des Dachgeschosses und die Zusammenlegung von kleineren zu größeren Wohnungen.

Hinweis: Nicht alle Baumaßnahmen im Bestand sind genehmigungspflichtig. Die vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg gelieferten Fallzahlen stellen demnach nur einen Ausschnitt aller Bautätigkeiten im Bestand dar. In den Zahlen ist jedoch der Ausbau von Dachgeschossen und Wohnungszusammenlegungen, als wesentliche Anzeiger für Aufwertung, enthalten. Teilindikator 1 ist anfällig für azyklische Schwankungen. Bei dessen Analyse sollte berücksichtigt werden, dass es im Betrachtungszeitraum zu „Einmal-Effekten“ kommen kann (denen jedoch versucht wird, mit dem Zweijahreszeitraum und der Klassifizierung über Standardabweichung (siehe unten) zu begegnen).

Teilindikator 2: Anzahl der Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen je 1.000 Bestandswohnungen im Betrachtungszeitraum

These zur Aussagekraft von Teilindikator 2: Ist die Anzahl der Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen hoch, deutet dies auf ein starkes Interesse der Immobilienwirtschaft bzw. der umwandelnden Eigentümer, die steigende Kaufkraft und Attraktivität des Gebäudes und Umfeldes gewinnbringend zu nutzen.

Hinweis: Die Anzahl der Bestandswohnungen bezieht sich auf das Vorjahr zur Meldung der Umwandlung. Z. B. wird die Anzahl Umwandlungen im Jahr 2013 in Relation zum Wohnungsbestand 2012 gesetzt.

Teilindikator 3: Anzahl der Wohnungsverkäufe je 1.000 Bestandswohnungen im Betrachtungszeitraum

These zur Aussagekraft von Teilindikator 3: Ist die Anzahl der Wohnungsverkäufe je 1.000 Bestandswohnungen hoch, deutet dies auf ein starkes Interesse der Immobilienwirtschaft, Wohnungen als sichere Kapitalanlagen zu nutzen. Die kalkulierten Gewinnmargen schlagen sich im Verkaufspreis nieder und sind nur für sozial und ökonomisch besser gestellte Haushalte erschwinglich.

Teilindikator 4: Veränderung der durchschnittlichen Angebotsmiete in Euro je m².

These zur Aussagekraft von Teilindikator 4: Steigt die Angebotsmiete, besteht eine erhöhte Nachfrage nach Wohnraum im Quartier (Nachfrageüberhang). Fluktuation und Neuvermietungen im Bestand und von Neubauten erhöhen die durchschnittliche Angebotsmiete und spiegeln die Aufwertung der Wohn- und Gebäudestruktur wider.

Hinweis: Es liegen nicht für jeden Planungsraum für jedes Jahr statistisch valide Angaben zu Angebotsmieten vor (aufgrund zu geringer Fallzahlen/Wohnungsangebote).

Fortsetzung nächste Seite

Sozialstruktur

Teilindikator 5: Wanderungssaldo der 18- bis unter 35-Jährigen im Betrachtungszeitraum je 1.000 Einwohner

These zur Aussagekraft von Teilindikator 5: Ist der Wanderungssaldo der 18- bis unter 35-Jährigen verhältnismäßig hoch (positiv), deutet dies auf ein starkes Interesse von Pionieren, die wesentlicher Bestandteil eines Aufwertungsprozesses sein können.

Hinweis: Als Einwohneranzahl dient die Anzahl Einwohner, die zum Ende des jeweiligen Betrachtungszeitraums aktuell ist bzw. zu deren Erreichen der Wanderungssaldo beigetragen hat.

Teilindikator 6: Veränderung des Anteils (%) Arbeitslose nach SGB II und SGB III an Einwohnern im Alter 15 bis unter 65 Jahre

These zur Aussagekraft von Teilindikator 6: Sinkt der Anteil Arbeitsloser nach SGB II und SGB III an Einwohnern im Alter 15 bis unter 65 Jahre, gehen mehr Personen einer Erwerbstätigkeit nach und verfügen über eine höhere Kaufkraft, die zu verändertem Nachfrageverhalten im Quartier führen kann.

Teilindikator 7: Veränderung des Anteils (%) der nicht erwerbsfähigen Empfängerinnen und Empfänger von Existenzleistungen (SGB II) an den unter 15-Jährigen

These zur Aussagekraft von Teilindikator 7: Sinkt der Anteil (%) der nicht erwerbsfähigen Empfängerinnen und Empfänger von Existenzleistungen (SGB II) an den unter 15-Jährigen, deutet dies auf bessere Einkommen der Eltern hin, die zu veränderten Nachfrageverhalten im Quartier führen können.

Teilindikator 8: Veränderung des Anteils (%) Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen (Personen in Bedarfsgemeinschaften) nach SGB II an Einwohnern im Alter unter 65 Jahre.

These zur Aussagekraft von Teilindikator 8: Sinkt der Anteil Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen (Personen in Bedarfsgemeinschaften) nach SGB II an Einwohnern im Alter unter 65 Jahre, spricht dies für einen sozialen Wandel (Aufstieg) der Bewohnerschaft und ersetzen einkommensstarke Bevölkerungsgruppen einkommensschwache.

Quelle: SenStadtUm 2015a: 7 f.

Mit Blick auf mögliche Auswertungen und Schlussfolgerungen wird davon ausgegangen, dass bei einem Rückgang sozialer Benachteiligung in einem Quartier hier eine besondere „Aufmerksamkeit“ in Richtung möglicher Aufwertung und Verdrängung notwendig wird. Es geht also um den Versuch, Entwicklungsdynamiken zu erfassen, weshalb die zu Grunde gelegten Teilindikatoren prozessorientiert (Veränderung von Mieten, Veränderung der Anteile von Transfermittelempfänger/innen usw.) und von ihrer Datenverfügbarkeit her zeitreihentauglich sowie für die jeweiligen kleinräumigen Betrachtungsebenen verfügbar sein müssen; entsprechende Daten liegen für die 447 Planungsräume vor (SenStadtUm 2015a: 6 f.).

Im Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“ wird unter Berücksichtigung aller Vorüberlegungen und Parameter der Datenauswahl ein erster Zeitreihenvergleich für die Jahre 2012 und 2013 vorgenommen. Dabei soll auf komplexere statistisch-mathematische Berechnungen verzichtet werden. „Die Zusammenschau einzelner Indikatoren ist transparenter und flexibler in der Handhabung und daher zu be-

vorzugen“, so die Senatsverwaltung, auch „um die Nachvollziehbarkeit des Monitorings und [von] dessen Ergebnissen verwaltungsintern und -extern sicherzustellen“. Bei dem Zeitreihenvergleich wird darauf geachtet, die Betrachtungsabstände nicht zu groß werden zu lassen, „um kurzfristige Dynamiken noch abbilden zu können“, und singulären Entwicklungen bzw. „Ausreißen“ keinen größeren Stellenwert beizumessen (SenStadtUm 2015a: 6).

Im Einzelnen wird die „Intensität“ der Aufwertung und Verdrängung differenziert. Mithilfe der Standardabweichung werden (...) Schwellenwerte festgelegt, die als Klassengrenzen dienen. Auf Basis der Klassen wird beurteilt, ob eine (hohe) Aufmerksamkeit für den Planungsraum aufgrund des Teilindikators angebracht ist“ (SenStadtUm 2015a: 9). Berechnungsformel und Bewertungsansatz entsprechender Schwellenwerte sind in Übersicht 2 dargestellt:

Übersicht 2: Schwellenwerte zur Einstufung des Grades an notwendiger „Aufmerksamkeit“ für Planungsräume

Gruppe 1 – hohe / steigende Werte deuten auf Aufwertung und Verdrängung		
Klassifizierungsformel	Codierung	Aufmerksamkeitsstufe
$X \geq +1.0 \text{ SD}$	3	■ hohe Aufmerksamkeit empfohlen
$X \geq +0.5 \text{ SD} \ \& \ X < +1.0 \text{ SD}$	2	■ Aufmerksamkeit empfohlen
$X > -0.5 \text{ SD} \ \& \ X < +0.5 \text{ SD}$	1	■ Durchschnitt
$X \leq -0.5 \text{ SD}$	0	■ keine Aufmerksamkeit
Gruppe 2 – niedrige / sinkende Werte deuten auf Aufwertung und Verdrängung		
Klassifizierungsformel	Codierung	Aufmerksamkeitsstufe
$X \geq +0.5 \text{ SD}$	0	■ keine Aufmerksamkeit
$X > -0.5 \text{ SD} \ \& \ X < +0.5 \text{ SD}$	1	■ Durchschnitt
$X > -1.0 \text{ SD} \ \& \ X \leq -0.5 \text{ SD}$	2	■ Aufmerksamkeit empfohlen
$X \leq -1.0 \text{ SD}$	3	■ hohe Aufmerksamkeit empfohlen

SD = Standardabweichung; Gruppe 1 = Teilindikatoren 1-4; Gruppe 2 = Teilindikatoren 5-8

Quelle: SenStadtUm 2015a: 9.

Zum methodischen Vorgehen wird weiter ausgeführt: „Um die unterschiedlich großen Einwohneranzahlen der einzelnen Planungsräume zu berücksichtigen, wird eine gewichtete Standardabweichung, basierend auf einem gewichteten Mittelwert, verwendet (...). Als Gewicht dient die Einwohneranzahl 2013. (...) Die Teilindikatoren werden einzeln und nacheinander betrachtet. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, welche Prozesse in welchen Räumen vonstattengehen. Des Weiteren wird versucht, die Teilindikatoren zu einer Phase des Gentrifizierungsprozesses zuzuordnen“ (SenStadtUm 2015a: 9). Dabei wird von einem Gentrifizierungsverständnis ausgegangen, dass – nach Friedrichs (1996) – im Sinne eines Vier-Phasen-Modells – stark generalisiert – auf den Zuzug erster Pioniere und

erster Gentrifizierung Aufwertungsmaßnahmen erfolgen, die wiederum eine Basis für den Nachzug weiterer Gentrifizierung im Verbund mit vermehrten Investitionen in die Bausubstanz sind (ebd.: 10).

Die Bedeutung der Teilindikatoren für die einzelnen Phasen wird in Übersicht 3 dargestellt. Im Ergebnis sollen durch das Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“ etwaige „Verdachtsgebiete“ identifiziert werden, in denen Gentrifizierung droht oder bereits stattfindet. Wo dies angenommen wird, sollen Fach- und Vor-Ort-Wissen und/oder vertiefende Gebietsanalysen dazu beitragen, belastbarere Befundlagen herzustellen – unter anderem als Grundlage für den bezirklichen Einsatz von Instrumenten wie die Soziale Erhaltungssatzung (SenStadtUm 2015a: 9 f.).

Übersicht 3: Bedeutung der Teilindikatoren für einzelne Gentrifizierungsphasen

Indikatoren	Phase I	Phase II	Phase III	Phase IV
Zuzug der 18-bis unter 35-Jährigen	+	++	o	o
Anteil Arbeitslose (SGB II u. III) an Einwohnern im Alter 15 bis unter 65 Jahre	o	+	++	+
Anteil der nicht erwerbstätigen Empfängerinnen und Empfänger von Existenzleistungen (SGB II) an den unter 15-Jährigen (Kinderarmut)	o	+	++	+
Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen (Personen in Bedarfsgemeinschaften) nach SGB II an Einwohnern im Alter unter 65 Jahre	o	+	++	+
Anteil der Anzahl Baumaßnahmen im Bestand an allen Wohngebäuden	-	+	++	+
Anzahl der Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen je 1.000 Bestandswohnungen	o	+	++	+
Anzahl Wohnungsverkäufe je 1.000 Bestandswohnungen	-	+	++	++
Veränderung der durchschnittlichen Angebotsmiete in EUR je m ²	o	+	++	+

Quelle: SenStadtUm 2015a: 10.

Bezirksebene: Erstellung von Datengrundlagen als Basis für die Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten

Auf der Ebene der Bezirke Mitte, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg, die in diese Fallstudie einbezogen wurden, werden die Datengrundlage als Basis für die Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten je individuell erhoben und ausgewertet.

So habe man im Bezirk Mitte im Rahmen vorbereitender Untersuchungen zum Erlass von Milieuschutzsatzungen im Jahr 2014 den Grad von Aufwertungs- und Verdrängungsdruck für verschiedene Planungsräume zunächst im Sinne eines

„Grobscreenings“ auf der Basis bereits vorliegender Sekundärdaten aus den Bereichen bauliche Struktur, Wohnungswirtschaft sowie Sozialstruktur ermittelt, wie im Interview mit Vertreter/innen der Bezirksverwaltung erläutert wurde. Im Ergebnis seien „Verdachtsgebiete“ mit auffälligen Werten bei den drei Indikatoren „Aufwertungspotenzial“, „Aufwertungsdruck“ und „Verdrängungspotenzial“ identifiziert worden. Darüber hinaus habe man „Beobachtungsgebiete“ ermittelt, die auffällige Werte bei nur zwei der drei Indikatoren aufweisen. In den „Verdachtsgebieten“ mit zusammen rund 100.000 Einwohner/innen und 50.000 Wohneinheiten würden nun von externen Auftragnehmern vertiefende Untersuchungen als Vorbereitung und Grundlage für den Erlass von Milieuschutzsatzung durchgeführt.

Dabei spielten vor allem auch quantitative Informationen eine Rolle, die im Rahmen von Haushaltsbefragungen erhoben worden seien. In dem elfseitigen Fragebogen werden unter anderem Informationen zu Wohndauer und Wohnungsbeschaffenheit bzw. -zustand samt individueller Bewertung, Mietkosten, Bewertung von Wohnumfeld inklusive sozialer Infrastruktur, Qualität des sozialen Zusammenlebens und nachbarschaftlicher Kontakte sowie personenbezogene Daten erhoben. In der Zusammenschau von quantitativen Daten und qualitativen Informationen geht der Bezirk Mitte derzeit davon aus, vier Satzungsgebiete festzulegen (je zwei in Moabit und im Wedding).

Auch im Bezirk Tempelhof-Schöneberg habe man sich den vier sozialen Erhaltungssatzungsgebieten Barbarossaplatz/Bayerischer Platz, Bautzener Straße, Kaiser-Wilhelm-Platz und Schöneberger Insel – alle liegen in mehr oder weniger starker räumlicher Nähe in Schöneberg – zunächst über eine Analyse bereits vorhandener Daten genähert, um dann in entsprechenden Untersuchungsgebieten ebenfalls vertiefende Haushaltsbefragungen durchzuführen (auch wurde unter anderem nach der Qualität der jeweiligen Wohnsituation, des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und dem Grad des Sich-Wohlfühlens im Quartier gefragt).

Im Norden Neuköllns werde man zwei Erhaltungssatzungsgebiete (Reuterplatz und Schillerpromenade) festlegen, sobald in der zuständigen Verwaltung das dafür benötigte Personal bereitgestellt ist. Entsprechende vorbereitende Untersuchungen durch externe Auftragnehmer seien bereits abgeschlossen. Auch in diesen Fällen habe man bereits verfügbare Sekundärdaten ausgewertet – unter anderem begleitet von dem Problem nicht immer vergleichbarer räumlicher Grundlagen. Auch in diesen Untersuchungskontexten seien Haushaltsbefragungen durchgeführt worden, um die quantitative Befundlage durch qualitative Informationen ergänzen zu können. Darüber hinaus habe die Bezirksverordnetenversammlung Neukölln einen Beschluss gefasst, mit dem die Verwaltung aufgefordert wird, in 2016 und 2017 fünf weitere Verdachtsgebiete im Norden Neuköllns zu untersuchen.

Während der Bezirk Mitte die Einführung eines eigenen Monitorings „Soziale Erhaltungsverordnung“ auf der Datenbasis von 2013 plane und entsprechend ausschreiben werde, sind in den Bezirken Tempelhof-Schöneberg und Neukölln kei-

ne eigenen Monitoringsysteme geplant, unter anderem aus Kapazitätsgründen (Personal, Finanzmittel).

1.3.3 Instrumente im Umgang mit Gentrifizierung: Einschätzungen Berliner Verwaltungsakteure auf Bezirksebene

Vor diesem Hintergrund begrüßten die Interviewpartner/innen der Bezirksebene übereinstimmend das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt entwickelte Monitoringsystem: „Ich finde den Ansatz sehr gut. Ich bin ganz begeistert, dass es das gibt, weil ich der Meinung bin, dass man so etwas in Berlin bräuchte im Sinne eines ‚Frühwarnsystems‘“, bemerkte ein Gesprächspartner. Von besonderem Nutzen für die Bezirke werde das neue Instrument vor allem dann sein, wenn es auf dem System der Berliner Planungsräume basiert, „weil wir dann eine Basis hätten, die Entwicklung unserer Gebiete zu kontrollieren“ und (weitere) Anhaltspunkte zu gewinnen, in welchen Teilräumen gegebenenfalls vertiefende Untersuchungen notwendig werden, ergänzte ein anderer Interviewpartner. Mit Blick auf den gesamtstädtischen Ansatz wurde auf die Gefahr der Verlagerung von Aufwertungsdruck aus Bezirken mit Erhaltungssatzungsgebieten in Nachbarbezirke ohne dieses Instrument hingewiesen – auch vor diesem Hintergrund werde der Monitoringansatz der Senatsverwaltung für sinnvoll erachtet. Generell stelle sich jedoch die Frage, inwieweit er dazu beitragen kann, die Zeitlücke zwischen Quartiersentwicklung und ihrer quantitativen Abbildung stärker als mit bisherigen Methoden zu schließen. Ein Interviewpartner der Bezirksebene sprach sich außerdem dafür aus, dass die Senatsverwaltung auch für die Durchführung vorbereitender Untersuchungen einen vereinheitlichten Handlungsrahmen im Sinne eines Leitfadens zur Verfügung stellen sollte.

Mit Blick auf die Reichweite der vor Ort einsetzbaren Instrumente wurde unter anderem bemerkt: „Der größte Effekt von Erhaltungssatzungen ist der, dass ‚Jobber‘ [gemeint sind ausschließlich renditeorientierte Immobilienmarktakteure] nicht in das Gebiet kommen. Im Grunde genommen ist das Instrument [ansonsten] flach und stumpf angesichts der Dinge, die heute als normaler Ausstattungsstandard gelten und somit genehmigungsfrei sind“. Ein Gesprächspartner aus einem zweiten Bezirk attestierte dem Instrument Erhaltungssatzung, dass es zumindest „den Druck aus dem Kessel“ eines überhitzten Wohnungsmarktes nehme, denn der Zwang zur Beantragung baulicher Maßnahmen schrecke viele Investoren ab. Allerdings komme es dennoch zu Mietsteigerungen im Zuge genehmigter oder genehmigungsfreier Modernisierungen, da die Satzung lediglich bei Luxusmodernisierungen greife. Die von manchen Akteuren gehegte Erwartung, es handle sich bei Erhaltungssatzungen um ein „Mieterhöhungsvermeidungs-“ oder ein „Mieterschutzinstrument“, erfülle sich also nicht, wie in allen drei Bezirken betont wurde. Angesichts der Reichweite dieser Instrumente stelle sich die generelle Frage, wie man auf Bezirksebene auf sich abzeichnende oder bereits eingetretene

Veränderungen reagieren kann – auch jenseits von Erhaltungssatzungen. „Ich glaube nicht daran, dass man solche Prozesse wirklich beeinflussen kann, und die Instrumente, die man hat, kommen oftmals zu spät“, bilanzierte ein Gesprächspartner der Bezirksebene.

Neben der Wirkungstiefe des Instruments wurde auch der mit seinem Einsatz verbundene zeitliche Aufwand problematisiert: Erst „hinke“ man mit der Befundlage hinterher, und anschließend dauere der Verfahrensweg oft sehr lange, bis ein Erhaltungssatzungsgebiet tatsächlich festgelegt ist (Identifizierung von Verdachtsgebieten, vorbereitende Untersuchungen, Erarbeitung von Genehmigungskriterien, politische Beschlussfassung). „Bis das vor Ort ankommt, ist dort schon viel gelaufen“, lautete eine Einschätzung.

Mit Blick auf die Handhabbarkeit von Erhaltungssatzungen lautete ein Kommentar: „Das ist alles sehr aufwändig“. Im operativen Geschäft im Bezirk Mitte plane man daher eine „schlanke“ Durchführung: Das Prüfverfahren solle auf wenige Parameter wie Luxussanierung und Zusammenlegung von Wohnungen reduziert werden, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Dennoch rechne man hier pro Gebiet (je 30.000 Einwohner/innen und 15.000 Wohneinheiten) mit einem personellen Mehraufwand in der Größenordnung einer halben Stelle, was zwei zusätzliche Planstellen bedeute. „Wenn man ein solches Instrument so umfassend anwenden will, kostet dies Personal!“ Zudem sei in Mitte geplant, jeweils begleitend eine Mieterberatung vor Ort einzusetzen, die für die Verwaltung den Kontakt zur Quartiersebene darstelle.

Auch in Neukölln und Tempelhof-Schöneberg seien für die Betreuung der Erhaltungssatzungsgebiete je zwei neue Stellen geschaffen worden. Die Interviewpartner/innen aus Tempelhof-Schöneberg wiesen darauf hin, die Begleitung der Satzungsgebiete erfordere nicht nur planerisches Know-how – hinzu kämen unter anderem Berechnungen von Einspareffekten aus energetischer Sanierung in Relation zu umlagebedingten Mieterhöhungen. Ebenfalls nicht unterschätzen dürfe man den Beratungsbedarf von Bewohner/innen bzw. Mieter/innen. Hier gehe es unter anderem darum, verunsicherte „Betroffene“ zu informieren, welche von Vermieterseite geplanten Maßnahmen „in Ordnung“ seien, sie zugleich jedoch auch darüber aufzuklären, dass mit einer Erhaltungssatzung kein Mieterschutz einhergehe. Schließlich gehöre es in Tempelhof-Schöneberg zu der Aufgabe des Bezirksamtes, in regelmäßigen Abständen Erhaltungssatzungsgebiete vor Ort in Augenschein zu nehmen. Insgesamt sei eine Erhaltungssatzung also „keine Maßnahme, die man nebenbei macht“. Dies gelte insbesondere, wenn man nicht auf Daten und Personal zurückgreifen könne, die bereits im Zuge von Sanierungen bereitgestellt worden seien.

Die Interviewpartner/innen der Bezirksebene wiesen darauf hin, in Erhaltungssatzungsgebieten habe neben der Zweckentfremdungsverbotsverordnung insbesondere die Umwandlungsverbotsverordnung – beides Instrumente der Senatsebene –

große Effekte, denn die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sei derzeit „das große Thema“. Ein Gesprächspartner hob hervor, das Umwandlungsverbot sei das „einzige wirklich scharfe Schwert“, um Aufwertungen in großem Stile zu vermeiden. Ohne Umwandlungsverordnung lohne das Instrument Erhaltungssatzung den Aufwand dagegen kaum.

Da die Umwandlungsverbotsverordnung für zunächst fünf Jahre gelte und auch die Erhaltungssatzung regelmäßig überprüft werden sollte, wiesen die Interviewpartner/innen der Bezirksebene auf die Notwendigkeit regelmäßiger Evaluationen von Gebietsentwicklungen bzw. der Wirkungen von Instrumenten hin – hier schließt sich der Kreis zu der Frage des Werts eines stadtweiten Monitorings „Aufwertung und Verdrängung“.

1.4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der befragten Akteure

In dem hier betrachteten Ausschnitt des Umgangs mit Gentrifizierung in Berlin aus der Perspektive der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sowie dreier für das Thema zuständiger Bezirksämter zeigt sich: Das Thema ist „angekommen“ und wird nicht in Frage gestellt, wenngleich ein vertiefender Austausch über die unterschiedlichen Verwaltungsebenen zu Befundlagen, Zielen und möglichen Strategien wünschenswert erscheint. Deutlich mehr Fragen stellen sich dagegen auf der operativen Ebene: Wie können „belastbare“ Befundlagen zu Gentrifizierung hergestellt, wie „präventionsgeeignete“ Erkenntnisse erlangt, mit welchen Instrumenten welche Effekte erreicht werden?

Das von der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt entwickelte Monitoring „Aufwertung und Verdrängung“ wird von den Interviewpartner/innen der in die Untersuchung einbezogenen Bezirke grundsätzlich begrüßt. Um an dieser Stelle eine größtmögliche „Passgenauigkeit“ von auf der Senatsebene Leistbarem und auf der Bezirksebene Gewünschtem herzustellen, sollte überlegt werden, Bezirksvertreter/innen noch stärker in die weitere Entwicklung und Implementierung des Monitoringsystems einzubeziehen. Darüber hinaus wird vonseiten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt an dieser Stelle die wissenschaftliche Stadt- und Sozialforschung noch mehr als bisher adressiert: Von dringendem Interesse sei – mit Blick auf bestehende Monitoringsysteme wie in Berlin – die Beantwortung der Frage, welche Indikatoren für ein Monitoring „Gentrifizierung“ als (noch) besser geeignet erscheinen, das Phänomen Gentrifizierung abbilden zu können. Damit zusammen hänge die Frage, mit welchen (weiteren) statistischen Daten aus welchen (amtlichen) Quellen solche Vorstöße vorgenommen werden können bzw. welches Datenmaterial dafür zugänglich gemacht werden müsste.

Mit Blick auf den konkreten Instrumenteneinsatz in den Bezirken zeigt sich eine gewisse Ambivalenz in der Einschätzung von Reichweite bzw. Effekten insbeson-

dere der sozialen Erhaltungssatzung: Auf der einen Seite wird diesem Instrument eine „abschreckende“ Wirkung gegenüber ausschließlich renditeorientierten Immobilienakteuren und ein „dämpfender“ Effekt in einem sich überheizenden Wohnungsmarkt beigemessen. Auf der anderen Seite machten die Interviewpartner/innen aber auch die begrenzte Reichweite der Erhaltungssatzung in Bezug auf Mietenentwicklung und Mietsicherheit einkommensschwächerer Bewohner/innen deutlich. Zudem wird klar, dass dieses Instrument ohne einen Mehreinsatz personeller Ressourcen nicht einzusetzen ist.

Die im Instrumentenkatalog der Landesebene aufgeführten Unterstützungsmöglichkeiten für Neubauaktivitäten wurden auf der Bezirksebene grundsätzlich begrüßt. Neubau – insbesondere im kommunalen Bereich – wird als ein wesentliches Instrument zur Entlastung des Wohnungsmarktes gesehen. Aus der Bezirksperspektive wurde hier jedoch die Frage nach realisierbaren Mengeneffekten gestellt – sowohl mit Blick auf verfügbare und geeignete Flächen als auch unter Kostenaspekten. Vor diesem Hintergrund äußerten die Interviewpartner/innen der Bezirksebene – auch in Richtung Bund – eine Reihe von Wünschen und Vorschlägen für eine Verbesserung der Gesamtsituation; dazu gehören:

- Mit Blick auf die Mietgesetzgebung forderten einige Interviewpartner/innen dazu auf, über eine Modernisierung des „Instrumentenkastens“ zum Umgang mit Gentrifizierung nachzudenken. Es seien sowohl Instrumente zur Prävention notwendig als auch eine Angleichung bestehender Instrumente an sich verändernde Rahmenbedingungen. Beispielsweise könne die Frage gestellt werden, wie mit „rental gentrification“ – also mit überproportional steigenden Mietpreisforderungen ohne Substanzverbesserung (Nichteinhaltung von Sanierungszyklen, ausbleibende Modernisierungsleistungen) – umgegangen werden kann.
- Das Thema Energetische Sanierung/EnEV sollte aus Sicht einiger Gesprächspartner/innen ebenfalls „auf den Prüfstand“ gestellt werden: „Man kann die Klimafrage nicht gegen die soziale Frage ausspielen – die sozialen Belange haben immer Vorrang vor den Klimathemen“, lautete dazu ein Kommentar mit Blick auf umlagefähige Modernisierungskosten. Hier sei eine Aufsplittung der Belastung zu je einem Drittel auf Mieter/innen, Eigentümer/innen und staatliche Förderung der richtige Weg, um durch energetische Sanierung erhebliche Mieterhöhungen zu vermeiden. Auch müsse über sinnvolle teilenergetische Lösungen nachgedacht werden.
- Gesprächspartner/innen der Senatsebene regten angesichts begrenzter Wirkungen der verfügbaren bodenrechtlichen Instrumente des BauGB gegenüber komplexen immobilienwirtschaftlichen Prozessen an, weitergehende Instrumente – beispielsweise in der Steuergesetzgebung – als weiter reichenden Beitrag zur Vermeidung von Verdrängung bzw. zur Verlangsamung von Aufwertungsprozessen zu überprüfen bzw. zu entwickeln.

- Mehrere Interviewpartner/innen der Bezirksebene betonten, Wohnungsneubau in großen Dimensionen sei die einzige Lösung, Druck vom Wohnungsmarkt zu nehmen. Hier sei insbesondere der Bund aufgefordert, mit einem entsprechenden Wohnungsbaumaßnahmegesetz zu reagieren.
- Schließlich betonten Gesprächspartner/innen in den Bezirksämtern, auch die Kostenfrage im Zusammenhang mit Wohnungsneubau müsse gestellt werden – hier seien die aktuellen Vorgaben zur Energieeinsparung nur ein Faktor von vielen. Beispielsweise könne auch die Höhe der vom Land erhobenen Gewerbesteuer überdacht werden. Und es sollte überlegt werden, inwieweit sich derzeitige bauliche Standards in Teilen sinnvoll und vertretbar auf ein niedrigeres Niveau absenken lassen.

Zusammengefasst sehen die Interviewpartner/innen in Berlin Verbesserungs- bzw. Veränderungsbedarf vor allem bei Mess- und (übergeordneten) Rechtsinstrumenten, mit denen Entwicklungen im Zusammenhang mit „Gentrifizierung“ gesteuert werden können.

Literatur

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2015): Statistischer Bericht A I 5 – hj 2/14: Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2014, Potsdam.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2014): Die kleine Berlin-Statistik 2014, Potsdam.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2016): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Januar 2016, Nürnberg.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2013): Wirtschaftsentwicklung in Berlin: Szenario 2030, Berlin.
- IBB – Investitionsbank Berlin (o.J.): IBB Wohnungsmarktbericht 2014, Berlin.
- Senatskanzlei Berlin (2015): Senat legt Entwurf des Wohnraumversorgungsgesetzes vor, Pressemitteilung vom 15. September 2015, Berlin, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.364922.php (Stand März 2016).
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016a): Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2015–2030, Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016b): „Wir müssen mehr Berlin wagen“, Pressemitteilung vom 18. Januar 2016: Senator Geisel stellt Schwerpunkte der Stadtentwicklung für 2016 vor, Berlin, www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_1601/nachricht5901.html (Stand März 2016).
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Abteilung I, Referat IA Stadtentwicklungsplanung) (2015a): Monitoring Aufwertung und Verdrängung. Methodik und Indikatoren, verwaltungsinternes Arbeitspapier (nicht veröffentlicht), Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Abteilung IV, Wohnungswesen, Stadterneuerung, Soziale Stadt) (2015b): Gut und sicher wohnen. Soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten, Berlin.

SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2015c): Berlin ändert Neubauförderung, Pressemitteilung vom 5. Oktober 2015: Ab sofort deutlich bessere Konditionen für den Bau sozial geförderter Wohnungen, Berlin, www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_1510/nachricht5790.html (Stand März 2016).

SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Abteilung I, Referat IA Stadtentwicklungsplanung) (2014): Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025, Berlin.

SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Wohnungsbauleitstelle) (o.J.): Strategie Wohnen in Berlin. Die Lebensqualität der Stadt ausbauen, Berlin.

SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (o.J.): Gut, sicher und preiswert wohnen in Berlin. Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten, Berlin.

Online-Literatur

zur Mietpreisbremse:

www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/m_miete1.shtml (Stand: 12/15)

zur Zweckentfremdungsverbot-Verordnung – ZwVbVO:

www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/zweckentfremdung_wohnraum/ (Stand: 12/15)

zum Genehmigungsvorbehalt zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Sozialen Erhaltungsgebieten:

www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.272330.php (Stand: 12/15)

zum „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“:

www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.330526.php (Stand: 12/15)

zur Förderung von Wohnungsneubau:

www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2014/pressemitteilung.94454.php (Stand: 12/15)

zum System der „Lebensweltlich orientierten Räume“ (LOR):

www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/lor/ (Stand: 1/16).

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Andreas Baldow, Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung, Gruppenleiter Städtebauliche Entwürfe, planungsrechtliche Bauberatung

Katja Block, Bezirksamt Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Bauen, Wirtschaft und Ordnung, Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung

E. Ehmke, Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung

Franziska Göpfert, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Referat Stadtentwicklungsplanung

Rolf Groth, Bezirksamt Neukölln von Berlin, Amtsleiter Stadtentwicklungsamt, Fachbereichsleiter Stadtplanung

Stephan Lange, Bezirksamt Mitte von Berlin, Abt. Stadtentwicklung, Bauen, Wirtschaft und Ordnung, Stadtentwicklungsamt, FB Stadtplanung

Elke Plate, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Referat Stadtentwicklungsplanung, Gruppenleiterin Zentren, Wirtschaft, gesamtstädtische Entwicklungsstrategien

Thorsten Tonndorf, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Referatsleiter Stadtentwicklungsplanung

Kontakt

Thorsten Tonndorf, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Referatsleiter Stadtentwicklungsplanung, Am Köllnischen Park 3, 10179 Berlin, Tel.: 030/9025-1327, Fax: 030/9025-1197, E-Mail: thorsten.tonndorf@senstadtum.berlin.de

Elke Plate, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, Referat Stadtentwicklungsplanung, Gruppenleiterin Zentren, Wirtschaft, gesamtstädtische Entwicklungsstrategien, Am Köllnischen Park 3, 10179 Berlin, Tel.: 030/9025-1328, Fax: 030/9025-1302, E-Mail: elke.plate@senstadtum.berlin.de

2. Dortmund

Vorbemerkung: Gentrifizierung in Dortmund? – Auch ohne Nachweis wird darüber geredet

Gibt es Gentrifizierung in Dortmund? Die Empirie spricht bislang dagegen. Warum aber wird dann darüber geredet? Soll die Stadt die Diskussion um das Phänomen „Gentrifizierung“ – trotz dagegen sprechender Befundlage – führen? Und wenn ja, in welcher Form und zwischen welchen Akteuren bzw. Akteursgruppen? Über diese Fragen diskutierten in einer vom Strukturwandel geprägten Stadt die für Planen, Wohnen und Stadterneuerung verantwortlichen Verwaltungsbereiche, professionelle Vor-Ort-Akteure wie die Stadtteilagentur in Hörde, zivilgesellschaftliche Netzwerkakteure, Bezirks- und Kommunalpolitiker/innen, Medienfachleute (Film und Fotografie) sowie Vertreter/innen der Forschung. Die Akteure, die in dieser Form teilweise erstmalig in einen direkten und vom Difu moderierten Austausch der Argumente traten, erkannten dabei ein gemeinsames Grundverständnis der Entwicklungen – was kontroverse Einschätzungen im Detail nicht ausschließt. Weitgehend Einigkeit herrschte darüber, dass es bislang keinen Nachweis für Gentrifizierung in Dortmund gibt. Gleichwohl gibt es Stadtentwicklungsprozesse, die zu einer öffentlichen Diskussion über Gentrifizierung geführt haben.

2.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Dortmund

Dortmund ist seit den 1960er-Jahren von wirtschaftlichem Strukturwandel geprägt. Durch Deindustrialisierung gingen nicht nur rund 63.000 Arbeitsplätze verloren, die Transformationsprozesse rüttelten auch am Selbstverständnis und der Identität einer Stadt, die für Kohle, Stahl- und Bierproduktion stand. Da im Zuge von Werksschließungen Flächen brachfielen, steht die Suche nach einer neuen „Bestimmung“ der Stadt nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Entwicklung einer sehr prominenten, symbolbeladenen Fläche. Der Phoenix-See, fertiggestellt in 2011, fungiert als Ankerpunkt für Ansiedlungen und die Entwicklung von Wohnungsneubau; ein explizites Entwicklungsziel im Stadterneuerungskonzept 2010–2022. Größer als die Binnenalster in Hamburg, steht der 28 ha große See heute für Wohnen am Wasser und Freizeit am und auf dem Wasser. Für das Phoenix-See-Projekt im Stadtteil Hörde entstanden auf zwei je 100 Hektar großen Flächen des ehemaligen Hochofen- und Stahlwerkgeländes von Hoesch/Thyssen-Krupp ein neues Wohn- bzw. Stadtgebiet: „an der einen Seite der Technologiepark Phoenix West, auf der anderen Seite das – laut Eigenwerbung – ‚zukünftige ‚Wohn‘-, Dienstleistungs- und Freizeitparadies‘ Phoenix Ost rund um den künstlich angelegten Phoenix See“ (Frank/Greiwe 2012: 575). Die neuen Wohngebiete umfassen ca. 1.000 Wohneinheiten, „Einfamilien-

häuser, Doppelhäuser, exklusive Mehrfamilienhäuser sowie repräsentative Stadtvillen und Terrassenhäuser“ (Phoenix See Entwicklungsgesellschaft mbH: 11; zit. nach Frank/Greiwé 2012: 578).

Gleichzeitig setzte damit eine Diskussion um städtebauliche Aufwertung, Verdrängung und Gentrifizierung ein, denn die neuen, hochwertigen Wohngebiete rund um den See (das „neue“ Dortmund) umfassen nicht nur (zum Teil) hochpreisigen Wohnraum, sondern liegen auch in unmittelbarer Nachbarschaft zu dem eher strukturschwachen Arbeiterstadtteil Hörde (Wohnort der „Hoeschianer“) mit seinen rund 23.000 Einwohnern (das „alte“ Dortmund). Das führte zum direkten „Nebeneinander von entwerteter Vergangenheit und (erwarteter) strahlender Zukunft“ (Frank/Greiwé 2012: 581).

2.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung Dortmunds verzeichnet nach Jahren der Stagnation wieder einen positiven Trend. Zum Zeitpunkt der Untersuchung stiegen die Bevölkerungs- und Haushaltszahlen. Zum Stichtag 30.11.2014 lebten laut kommunaler Einwohnerstatistik 589.283 Personen in der Stadt. Innerhalb eines Jahres kam es damit zu einem deutlichen Bevölkerungszuwachs um rund 5.600 Personen und innerhalb der letzten beiden Jahre sogar um 10.000 Personen. Der Bevölkerungszuwachs und der anhaltende Trend zu kleineren Haushalten führen zu einem Anstieg der Haushaltszahlen um rund 4.000 auf nun 315.700 (Stadt Dortmund 2015: 10).

Zudem weist Dortmund eine positive Außenwanderungsbilanz auf (Stadt Dortmund 2015: 48). 35.430 Personen zogen im Jahre 2014 nach Dortmund und lediglich 29.254 Personen verließen die Stadt; die positive Außenwanderungsbilanz beträgt damit 6.176 Personen (ebd.). Vor allem Paare mit Kind/ern ziehen zu; ihre Anzahl hat sich innerhalb der letzten vier Jahre mehr als verdoppelt (ebd.: 10). Hingegen verzeichnet die Nahwanderungsbilanz erstmalig seit einigen Jahren ein Minus von 566 Personen (ebd.).

2.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Der Dortmunder Immobilienmarkt ist rege. Die Zahl der Kauffälle von bebauten und unbebauten Grundstücken stieg 2014 um über 16 Prozent im Vergleich zum Vorjahr an. Hierbei stellen sowohl Eigenheime als auch Eigentumswohnungen nachgefragte Kaufobjekte dar. Mit einem Plus von 22 Prozent fällt der Anstieg bei den Kaufverträgen für Eigentumswohnungen besonders hoch aus (Stadt Dortmund 2015: 9).

Das rege Marktgeschehen steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den gestiegenen Immobilienpreisen. So sind die Angebotspreise für Einfamilienhäuser wei-

terhin in fast allen Segmenten gestiegen. Die mittleren Angebotspreise für neu gebaute frei stehende Einfamilienhäuser stiegen im Fünf-Jahres-Vergleich um neun Prozent und für bestehende frei stehende Einfamilienhäuser um rund 18 Prozent. Neue Doppelhaushälften werden zu einem rund zwölf Prozent höheren Preis und Bestands-Doppelhaushälften zu einem knapp neun Prozent höheren Preis als noch vor fünf Jahren angeboten. Besonders deutlich ist die Preissteigerung für neu gebaute Eigentumswohnungen um 35 Prozent in den letzten fünf Jahren, so dass sie im Jahre 2014 im Median für 2.787 Euro/m² angeboten wurden (ebd.).

Die Bautätigkeit bewegt sich auf stabilem Niveau. Die Dortmunder Neubautätigkeit stabilisiert sich bei rund 1.000 Fertigstellungen und Genehmigungen pro Jahr. Die 1.189 im Jahr 2014 erteilten Baugenehmigungen stellen in Zusammenschau mit dem extrem niedrigen Zinsniveau eine rege Bautätigkeit in Aussicht. Bei den Neubauten bleiben die Geschosswohnungen weiterhin zahlenmäßig relevant (ebd.). Das Angebot an Wohnbauflächen ist hierbei großzügig. Ende 2014 standen stadtweit rund 230 Hektar Wohnbauflächen in rechtsverbindlichen und in Aufstellung befindlichen Bebauungsplänen zur Verfügung. Dort können insgesamt rund 7.100 Wohnungen entstehen – je zur Hälfte im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser sowie dem des Geschosswohnungsbaus (ebd.).

Die Eigentumsquote (23,8 Prozent) verzeichnete 2014 einen leichten Anstieg und ist seit 2005 um 2,5 Prozentpunkte gestiegen. Knapp ein Viertel aller Wohnungen werden vom Eigentümer bzw. Miteigentümer selbst genutzt. Deutlich mehr als die Hälfte (56 Prozent) der rund 55.000 Eigentumswohnungen in Dortmund werden hingegen als Kapitalanlage vermietet. Eigenheime werden zu rund 78 Prozent vom (Mit-)Eigentümer bewohnt (ebd.).

Auf dem Mietwohnungsmarkt haben sich die Bestandsmieten in jüngster Zeit stark erhöht. Nachdem sich die Angebotsmieten im Wohnungsbestand in der Vergangenheit nur mäßig erhöht hatten, stieg in 2014 der Median der Nettokaltmieten von 5,50 Euro/m² (2013) auf 5,83 Euro/m² an. Die Angebotsmieten im Neubaubereich haben sich auf einem vergleichsweise hohen Niveau eingependelt. Im Jahre 2014 beläuft sich der Median auf 9,37 Euro/m² (ebd.). Die durchschnittliche Nettokaltmiete im alten Hörde liegt bei 4,54 Euro/m² (Stadt Dortmund 2012: 16) und ist damit vergleichsweise moderat.

Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum weiter deutlich an. Wie in den Jahren zuvor hat sich auch in 2014 die Zahl der Personen, die auf Grund ihrer Einkommenssituation auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind, erhöht. Die wachsende Gruppe der Seniorinnen und Senioren, die SGB-XII-Leistungen bezieht, verweist, auch mit Blick auf den Wohnungsmarkt, auf die Bedeutung der Altersarmut. Darüber hinaus ist die Zahl der Flüchtlinge bzw. Asylbewerber/innen in Dortmund stark gestiegen bzw. noch steigend (Stadt Dortmund 2015: 10). Aufgrund der seit Jahren ausgebliebenen Anpassungen der Wohngeldgesetzgebung an die tatsächliche Einkommens- und Mietenentwicklung haben

immer weniger einkommensschwache Haushalte einen Anspruch auf Wohngeld. Oftmals entsteht dadurch eine Hilfebedürftigkeit nach SGB II und SGB XII. Die seit dem 1. Januar 2016 rechtswirksame Novelle zum Wohngeldgesetz sieht deutliche Leistungsverbesserungen vor (ebd.).

Im Bereich des geförderten Wohnungsbaus führen steigende Wohnungssuchendenzahlen und der parallel sinkende Sozialwohnungsbestand zu einer weiteren Anspannung in diesem Segment. Zudem stellt der Anstieg von Flüchtlingen und Asylbewerber/innen die Stadt vor große Herausforderungen. Das betrifft nicht nur deren vorübergehende Unterbringung, sondern auch die für die Integration erforderliche dauerhafte Wohnraumversorgung. Da die Anzahl der Wohnraumangebote für diesen Personenkreis nicht ausreicht, sind weitere Übergangskapazitäten erforderlich, was den notwendigen Auszug aus Übergangseinrichtungen konterkariert (ebd.: 50). Mit Blick auf die konkurrierende Wohnraumnachfrage (Seniorinnen und Senioren, Studierende, Single-Haushalte, Haushalte mit Transferleistungsbezug) im preiswerten Segment hat sich die Dynamik in Richtung einer Anspannung des Dortmunder Wohnungsmarktes rasant verstärkt.

Zusammenfassend ist der Dortmunder Wohnungsmarkt, der lange als entspannt galt, zum Zeitpunkt der Untersuchung weitgehend ausgeglichen, mit einer Anspannung hinsichtlich bestimmter Segmente: bezahlbarer Wohnraum und Wohnen für Single-Haushalte und Familien. Im Gegensatz dazu stellen die Neubaugebiete rund um den Phoenix-See Beispiele für hochwertigen und hochpreisigen Wohnungsneubau dar – ein Wohnungsmarktsegment, für das es nach Auskunft der Stadtverwaltung eine erhöhte Nachfrage und ein bislang eher geringes Angebot gibt. Demnach sei das hochwertige Wohnungsangebot am Phoenix-See am Dortmunder Bedarf orientiert. Dass sich hier ein besonderes Konfliktpotenzial auf tut, liege nicht an den dortigen hohen Immobilienpreisen, denn diese bewegten sich im stadtweiten Vergleich nicht auf höchstem Niveau. Vielmehr wird hierfür das Aufeinandertreffen des „alten“ und des „neuen“ Dortmunds verantwortlich gemacht.

Dieses räumlich dichte Aufeinandertreffen von „entwerteter Vergangenheit und (erwarteter) strahlender Zukunft“ (s.o.) bildet den Hintergrund für die Auseinandersetzung mit der Diskussion um Gentrifizierung in Hörde. Können hochpreisige und hochwertige Wohnungsmarktsegmente, die auf eine finanzstarke Bewohnerschaft ausgerichtet sind, in räumlicher Nachbarschaft zu einem Wohngebiet mit bislang eher niedrigen Mieten und weniger finanzstarker Bewohnerschaft etabliert werden, ohne für dieses Effekte einer durch Aufwertung verursachten Verdrängung auszulösen?

2.2 Gentrifizierung in Dortmund (Hörde) (?)

2.2.1 Was ist Gentrifizierung aus der Perspektive Dortmunder Akteure?

Die Gesprächs- und Interviewpartner/innen aus Stadtverwaltung, Kommunalpolitik, Zivilgesellschaft, Vor-Ort-Büros sowie aus der Wissenschaft/Forschung nutzen den Begriff „Gentrifizierung“ in verschiedener Weise und mit unterschiedlichem Verständnis, was darunter subsumiert werden kann. Fast alle setzen die Diskussion des Begriffs in einen Zusammenhang mit den Entwicklungen in Dortmund Hörde und dem Wohnungsneubau am Phoenix-See.

Aus der Perspektive einer Vertreterin der Forschung ist Gentrifizierung ein Fachterminus, der unterschiedlich ausgelegt werde. In der engen Auslegung werde davon ausgegangen, dass Verdrängung stattfinden müsse. In der weiten Auslegung, die im deutschsprachigen Raum eher weniger, in den USA eher mehr zur Anwendung komme, gehe es um eine Stadtentwicklung für die Mittelschicht, es müsse sich faktisch keine Verdrängung vollziehen. Die Stadt lege für die Beschreibung und Bewertung der Entwicklungen in Dortmund Hörde die enge Auslegung zugrunde.

Nach dem Verständnis von Vertreter/innen des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung sowie des örtlichen Quartiermanagements ist Gentrifizierung „Aufwertung, die zu Verdrängung führt“. Im Zuge steigender Mieten komme es zu einem Austausch der Sozialstruktur. Nach dieser Interpretation gebe es in Dortmund keine Gentrifizierung, weil in keinem Stadtteil ein Austausch der Bevölkerung stattgefunden habe. Dies gelte auch für den Stadtteil Hörde, um den sich die öffentliche Diskussion um Gentrifizierung rankt. Die festzustellenden höherpreisigen Flächen lägen außerhalb des alten Hörde. Auch sei niemand verdrängt worden, da dort, wo die Neubauten rund um den Phoenix-See stünden, vorher niemand gewohnt habe; Gentrifizierung sei hier demnach „unmöglich“. Am See sei lediglich zusätzlicher, neuer Wohnraum geschaffen worden, was zu einer sozialen Mischung im Stadtteil Hörde führe. Gleichwohl habe dies nicht zu einem nennenswerten Anstieg der Mieten im Bestand geführt.

Mit einem ähnlichen Begriffsverständnis, aber einer entgegengesetzten Bewertung der Entwicklung argumentiert ein Fotograf, „Autor“ der Fotoausstellung „GENTRIFICATION am Phoenix-See?“. Er bezieht sich bei der Begriffsklärung auf den Prozess des Austauschs einer statusniederen gegen eine statushöhere Bevölkerung. Er weist darauf hin, dass sich dies in Hörde vollziehe, u.a. auch deshalb, weil in Dortmund konzeptionelle Maßnahmen gegen Verdrängung fehlten.

Einem Vertreter der Zivilgesellschaft ist der Begriff nur aus der politischen Diskussion, als „Kampfbegriff“, bekannt. Damit verbunden sei ein Handeln in „böser Absicht“. So verstanden, könne Gentrifizierung nicht mit den Entwicklungen am Phoenix-See in Verbindung gebracht werden. Die Zuschreibung „Kampfbegriff“ wird auch seitens der Forschung für Gentrifizierung vorgenommen und damit be-

gründet, dass das Thema Gentrifizierung hochgradig politisch aufgeladen sei: „Gentrifizierung ist kein deskriptiver Begriff, sondern ein Kampfbegriff“.

2.2.2 Problemwahrnehmungen aus unterschiedlichen Akteursperspektiven

Manifestierung von Gentrifizierung in Dortmund?

Die Interviewpartner/innen wurden gefragt, ob sie – und wenn ja: an welchen Orten aufgrund welcher Indizien – in Dortmund „Gentrifizierung“ erkennen können. Zusammengefasst: Über alle Gespräche hinweg besteht weitgehend Einigkeit, dass in Dortmund für Gentrifizierung bislang kein Nachweis erbracht werden konnte. Gleichwohl wird die Diskussion um Gentrifizierung in Dortmund geführt – und räumlich eingegrenzt auf den Stadtteil Hörde und den Phoenix-See. Nach Darstellung der Verwaltungsspitze (Leitung des Dezernats „Umwelt, Planen und Wohnen“) sowie Vertreter/innen des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung sei die öffentliche Debatte um Gentrifizierung 2011 von außen aufgedrängt worden durch eine Fotoausstellung. Sie wurde dann wieder aufgegriffen im Zusammenhang mit dem 2014 erschienen Film „Göttliche Lage. Eine Stadt erfindet sich neu“, in dem zwei Filmemacher den Wandel der Industrie- zur Freizeitgesellschaft am Beispiel Hördes/Phoenix-See über Jahre begleitet und dokumentiert haben. Gentrifizierung wird damit primär als eine mediale Diskussion dargestellt, die von der Öffentlichkeit – unter Bezugnahme auf den Stadtteil Hörde und die Entwicklungen rund um den Phoenix-See – geführt werde. Wortführer seien neben Medienmenschen (Film und Foto) auch Vertreter/innen der Forschung. Wenngleich „Gentrifizierung nicht ablesbar“ sei, so das angeführte Zitat eines Wissenschaftlers, „gehen wir davon aus, dass es sie trotzdem gibt“. Gentrifizierung sei in Dortmund ein „gefühltes Thema“, bei dem es um „Wahrnehmungen“ gehe. Dies wird durch Aussagen von Personen bestätigt, die Aufwertungstendenzen kritisieren und Gentrifizierung ansatzweise wahrnehmen: Gentrifizierung wird als „ein subtiler und schleichender Prozess“ beschrieben. Eine Vertreterin der Forschung beschreibt Gentrifizierung als „eine Chiffre für Unbehagen an der Stadtentwicklung, die hier in Dortmund mit dem Phoenix-See erklärt werden muss“. Durch eine planerische Intervention seien das neue und das alte Hörde in unmittelbare Nachbarschaft gebracht worden. Dies verunsichere und löse eine breite Debatte aus.

Generell: Für Gentrifizierung in Dortmund gibt es bislang keinen Nachweis – Segregation ist eher das Thema

So unterschiedlich die Positionen der verschiedenen Gesprächspartner/innen sind, bis auf eine Ausnahme herrscht Einigkeit darüber, dass es bislang keine Gentrifizierung in Dortmund gibt. Der empirische Nachweis für Gentrifizierung sei bislang nicht erbracht, so auch eine Vertreterin aus der Forschung. Nur von einem

Gesprächspartner wird unter Bezugnahme auf die räumliche Eingrenzung Hörde/Phoenix-See ausgeführt, dass „es (...) deutliche Kennzeichen für Gentrifizierung [gibt], wenn auch mit kleinem Ausmaß“. Es ist die Rede von „zarten, aber unverkennbaren Zeichen für Gentrifizierung in Dortmund“.

Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung (Amt für Wohnen und Stadterneuerung) vertreten unter Bezugnahme auf die Datenlage die Position, dass es in Dortmund keine Gentrifizierung gibt. Als empirische Quelle werden vor allem die „Quartiersanalysen“ (vgl. Kapitel II 3.2.1) angeführt, nach denen bislang keine Gentrifizierung festzustellen sei. Auch andere Untersuchungen, z.B. des Mietervereins Dortmund und Umgebung e.V., geben keine Hinweise auf Gentrifizierung.

Von Vertreter/innen des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung wird Gentrifizierung vor dem Hintergrund von Segregationstendenzen und ebenfalls unter Bezugnahme auf Hörde bzw. die Entwicklungen rund um den Phoenix-See kommentiert. „In Hörde gibt es Segregation, das ist das Thema hier, nicht Gentrifizierung“ (...) „Ein Großteil der Debatte in Hörde entzündet sich an der Segregation“. Deshalb ist gerade das Amt für Wohnen und Stadterneuerung dort aktiv, wo Stadtteile benachteiligt sind. „Dem Thema Segregation müssen wir uns stellen“.

„Wir wollten den Stadtteil Hörde aufwerten. Hier in Hörde und mit dem Phoenix-See findet sich ein gelungenes Beispiel“. Es wird davon ausgegangen, dass es in Hörde keine Gentrifizierung gibt, weil kein Austausch der Bevölkerung stattgefunden hat „Es konnte keine Verdrängung aufgrund der Aufwertungsmaßnahme festgestellt werden – der heutige Neubaubestand befindet sich auf einem ehemaligen Industriegelände, wurde also völlig neu geschaffen. Aufwertung gibt es, das war aber auch gewünscht“. „Das alte und das neue Hörde zu verbinden, war die Herausforderung und ist es immer noch“.

Entsprechend wurden und sind insbesondere Vertreter/innen des Verwaltungsbereichs Stadterneuerung vom öffentlich vorgebrachten Gentrifizierungsvorwurf sehr überrascht. Die Stadt habe durch eine gezielte Aufwertungsmaßnahme, die Entwicklung rund um den Phoenix-See, versucht, negativen Trends entgegenzuwirken. Gentrifizierung wird als „Angriff auf die schöne Arbeit, die wir machen“ wahrgenommen.

Konkret: Segregation entgegenwirken – gezielte Aufwertung zur Förderung der sozialen Mischung

Das Amt für Wohnen und Stadterneuerung befasst sich mit Strategien und Konzepten für die Quartiersentwicklung unter besonderer Berücksichtigung von (gewünschten) Aufwertungsmaßnahmen, insbesondere im Zuge der Stadterneuerung. Die Entwicklung des Phoenix-Sees mit den hochwertigen Wohngebieten rund um den See war eine gezielte Aufwertungsmaßnahme, sowohl was die Schaffung hochwertigen Wohnraums für Dortmund als auch was die soziale Mischung in

Hörde betraf. „Implementiert wurde das im Juni 2000 vom Stadtrat fast einstimmig gebilligte sogenannte dortmund-project als ‚ganzheitliches‘ Leitprojekt der Dortmunder Stadtentwicklung mit starker Public-Private-Partnership-Komponente“ (Küpper 2005: 630 f., zitiert nach: Frank/Greiwe 2012: 576).

Die gezielte Aufwertungsmaßnahme stellt nach Darstellung einiger Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung kein Gentrifizierungsproblem dar. Die Stadt habe sich durchaus mit Fragen auseinandergesetzt: Was machen wir am Ort? Welche Bedeutung hat das Projekt für das Wohnumfeld? Muss hier etwas gesteuert werden? Im Ergebnis der Abwägungen hat die Stadt die Entscheidung getroffen, nicht zu steuern, das heißt, es wurde beispielsweise keine Sanierungssatzung, die den Schutz der ansässigen Bevölkerung zum Ziel hat, erlassen. Dies wird damit begründet, dass es keine direkt Verdrängten, z.B. durch Abriss, gebe. Die Maßnahmen fanden ausschließlich auf einer ehemaligen Industriefläche statt. Gleichwohl stelle die Entwicklung am Phoenix-See eine Maßnahme des Wohnungsbaus für höhere Einkommen dar. Das habe Auswirkungen auf das Wohnumfeld. Die Stadt hat die damit verbundenen Veränderungen der Bevölkerungsstruktur ausdrücklich in Kauf genommen. „Klar war, dass die Seeentwicklung und das hochpreisige Wohnen das Umfeld verändern würden (...) Das war uns auch bewusst“. Man war froh, dass durch die Maßnahme eine soziale Mischung befördert wurde. Es sei ja gerade das Ziel gewesen, die alte Industriestruktur aufzubrechen und zu verändern. Hochwertiger Wohnraum sollte auf der Brache entstehen. Es sollte eine Veränderung in Hörde ausgelöst werden in Richtung einer Aufwertung. Selbst wenn dadurch Personen verdrängt würden, so die städtische Position, gebe es im Stadtteil selbst alternativen, bezahlbaren Wohnraum. Eine Verdrängung in andere Stadtteile erfolge demnach nicht. Von daher gab es „keine Erfordernisse, in diese Gebiete mit Instrumenten hineinzugehen“. Es gebe kein Erfordernis für eine Erhaltungs-/Milieuschutzsatzung. Diese Satzung sei ohnehin nicht schlagkräftig bzw. überbewertet. In Dortmund werde alternativ vielmehr Wert auf Kommunikation und Kooperation gelegt, beispielsweise mit den Wohnungsunternehmen u.a. zum Thema Belegungsbindungen. Die Wohnungsunternehmen mit großen Wohnungsbeständen haben sich seit langem in der AG Dortmunder Wohnungsunternehmen zusammengeschlossen und arbeiten mit der Stadt zusammen. Dies sei mit Blick auf die Beförderung der sozialen Mischung viel schlagkräftiger als Satzungen. Zudem habe das Amt für Wohnen und Stadterneuerung für gefördertes Wohnen am Phoenix-See geworben, mit einer Mietpreisbindung von rund 5 Euro/m² Nettokaltmiete. Dies sei aus Sicht der Vermarktung jedoch nicht gewünscht gewesen und entsprechend weniger umfänglich angelegt worden, so ein Interviewpartner. So seien letztlich im Neubaugebiet weniger sozial geförderte Geschosswohnungen und -reihenhäuser entstanden. Doch gebe es in unmittelbarer Nähe zum See große Bestände ehemals geförderter Wohnungen.

Auch Bezirksvertreter/innen und Kommunalpolitiker/innen, mit denen Gespräche geführt wurden, gehen davon aus, dass die Entwicklung am Phoenix-See dem al-

ten Hörde bzw. dem gesamten Stadtteil Hörde Vorteile bringe: Hörde sei auf einem „guten Weg zur sozialen Durchmischung“. Das Phoenix-See-Projekt habe einen „Ruck durch den Stadtteil verursacht“. Es sei ein Gewinn für alle Schichten, auch weil hierdurch Arbeitsplätze geschaffen würden.

Hördes Entwicklung wird hierbei im Rahmen des Strukturwandels betrachtet. Das Projekt Phoenix-See trage zu einer Korrektur der Fehlentwicklung der letzten Jahrzehnte bei. Im Stadtteil gebe es eine Konzentration sozial benachteiligter und ressourcenarmer Menschen; die Dichte an Transferleistungsempfänger/innen sei hoch. Das Phoenix-See-Projekt habe – gemeinsam mit Maßnahmen der Stadterneuerung – eine Imageverbesserung herbeigeführt. Mit dem See-Projekt war und ist die Hoffnung auf eine bessere soziale Mischung im Stadtteil verbunden. Gleichwohl wird von anderen Gesprächspartner/innen aus der Zivilgesellschaft angemerkt, dass sich durch die Entwicklung am See die Schere zwischen Arm und Reich in Hörde öffne. Dies wird auch durch die Stadtverwaltung bestätigt, die die Schere zwischen Arm und Reich als Zeichen für Segregation, nicht der Gentrifizierung wertet. „Nirgendwo in Dortmund treffen Arm und Reich so deutlich aufeinander wie am Phoenix-See in Hörde“.

Bezirksvertreter/innen führen im Gespräch aus, dass sich durch die Neuzuzüge die Infrastruktur in Hörde verändert habe, sie sei aufgewertet worden. Einige sprechen von einem „starken Umbruch im Gewerbe (...) Gerry Weber, C&A und Mediamarkt kommen, die 1-Euro-Läden schließen“. Dies wird als eine „positive Entwicklung“ gewertet. Hörde gewinne das Flair eines „urbanen Nebenzentrums“. Gleichzeitig werde die bestehende Infrastruktur zumindest zum Teil auch durch die neuen Bewohner/innen genutzt. Viele nutzten die Kindergärten im Stadtteil und unterstützten lokale Projekte. Gleichwohl wird angeführt, dass man die Neubewohner/innen vom See selten im alten Kern von Hörde antreffe. Hieraus wird gefolgert, dass das Angebot der Hörder Altstadt noch an die Nachfrage der neuen Bewohner/innen am See angepasst werden müsse, also eine Aufwertung des lokalen Gewerbes zu befördern sei. Dieser Prozess hat bereits eingesetzt. Gewerbe für eher finanzschwache Kunden löst sich auf, „die 1-Euro-Läden sind zum Teil schon weg“, so ein Bezirksvertreter im Gespräch. Gleichwohl sei darauf zu achten, dass die Gewerbestruktur für unterschiedliche Nachfragergruppen und verschiedene Sozialmilieus Angebote vorhalte. „Der letzte Netto-Laden darf nicht schließen“, so ein Bezirksvertreter.

Mit Blick auf die Aufwertung und soziale Mischung, so die städtische Rückschau, sei das Projekt Phoenix-See aufgegangen.

Auch von der Forschung wird betont, dass der See „einer der wenigen urbanen Orte in Dortmund ist, an denen sich die Gesellschaft selbst in ihrer Vielfalt ansehen kann und den sich die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen angeeignet haben“. Alle hätten dort ihre Ecken. An diesem Ort werde gespiegelt, wie vielfältig, auch gegensätzlich Gesellschaft sei. Die meisten Dortmunder würden

den See mögen. Mit dem Seeprojekt sei für Dortmund und auch Hörde ein positiver Richtungswechsel vollzogen worden. Man müsse die Entwicklungen vor dem Hintergrund des Strukturwandels in Dortmund sehen: „Erst der Abschied von ‚Montan und Bier‘, dann der Abstieg der ganzen Stadt“. Der Phoenix-See symbolisiere einen Aufstieg, indem eine Industriebrache als Zeichen des „alten“ Dortmunds nun „mit Sinn und Zweck“ gefüllt worden sei. „Die Mehrheit der Dortmunder nimmt den gelungenen Wandel wahr“.

2.3 Kommunalen Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung

Die Befundlage zur gegenwärtigen Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung lässt keine Gefahr der Gentrifizierung erkennen. Entsprechend kommt für dieses Phänomen bislang auch kein gezieltes (Rechts-)Instrumentarium (präventiv) zum Einsatz. Gentrifizierung, so die Darstellung von Akteuren aus der Verwaltung, sei in ihrem Arbeitsalltag kein Thema. Die Stadt habe über Jahre hin einen entspannten bis ausgeglichenen Wohnungsmarkt – nun erstmals mit Anspannungstendenzen im preisgünstigen Segment. Dieser Befund erfordere keinen gezielten Umgang mit Gentrifizierung: „Nur wo ich eine Befundlage habe, kann ich handeln“.

Datenlage, Messinstrumente und Instrumenteneinsatz gegen Gentrifizierung spielen entsprechend eine nur randständige Rolle. Diese wurden mit Blick auf die Erforderlichkeiten auch als ausreichend bewertet. Für den Umgang mit Segregation und die Beförderung von sozialer Mischung durch Aufwertung bildet instrumentell das Sanierungsrecht den Rahmen.

2.3.1 Rahmen gebende Konzepte²

Die folgenden in Dortmund vorliegenden Konzepte stellen kein direktes Instrumentarium für den Umgang mit Gentrifizierung dar, dienen aber der Beobachtung und Ausgestaltung des Dortmunder Wohnungsmarktes, so dass sie im Bedarfsfall einerseits zum Nachweis von Gentrifizierung beitragen können und zum anderen damit zusammenhängenden, unerwünschten Effekten entgegensteuern können. Nach gegenwärtigem Stand dokumentieren sie einen von Stadtverwaltung und -politik gewünschten Verlauf der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung, welcher zusammen mit anderen Akteursgruppen, z.B. aus Wohnungswirtschaft und Forschung, (weiter-)entwickelt wurde und wird. Dem Dialog mit diesen Akteuren räumt die Stadt Dortmund bei der Ausgestaltung von wohnungsmarkt- und stadtentwicklungsbezogenen Zielen, Strategien und Konzepten einen hohen Stellenwert ein.

2 Für die folgenden Ausführungen wurden genutzt: www.dortmund.de und www.wohnungsmarktbeobachtung.de.

Zur Stützung des Strukturwandels der Stadt Dortmund, der Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes in Richtung Qualität und Eigentumsbildung und zur Stärkung der Attraktivität Dortmunds als Wohnstandort wurde der *Masterplan Wohnen* gemeinsam von Vertreter/innen aus Kommunalpolitik, Wohnungswirtschaft, Interessensvertretungen, Wissenschaft und Verwaltung in einem mehrjährigen Aufstellungsprozess erarbeitet und vom Rat der Stadt Dortmund am 13. Mai 2004 als Orientierungsrahmen für die Dortmunder Wohnungspolitik beschlossen. Der Masterplan Wohnen wurde in den Jahren 2005 bis 2007 mit wechselnden Schwerpunktthemen dialogorientiert weiterentwickelt und fortgeschrieben.

Als umsetzungsorientiertes Steuerungsinstrument für die aktuelle und zukünftige Dortmunder Wohnungspolitik dient das *Kommunale Wohnkonzept Dortmund*, welches vom Rat der Stadt Dortmund am 26. März 2009 beschlossen wurde. An dem Aufstellungsprozess waren unterschiedliche Wohnungsmarktakeure beteiligt, die im Rahmen von mehreren Veranstaltungen und Workshops wohnungspolitische Ziele und Handlungsempfehlungen entwickelt haben. Die inhaltliche Weiterentwicklung des Kommunalen Wohnkonzeptes sowie die Umsetzung der Handlungsempfehlungen, die in ein wohnungspolitisches Arbeitsprogramm eingeflossen sind, werden durch regelmäßige Veranstaltungen mit Wohnungsmarkexperten und -expertinnen begleitet.

Die *Stadtentwicklungskonzepte* dienen der an Zielen ausgerichteten, integrierten und kleinräumigen Weiterentwicklung der zwölf Dortmunder Stadtbezirke. Sie geben für die Bezirke einen fachlich umfassenden Überblick über deren Status quo, Entwicklungspotenziale und -perspektiven. Am 14. Dezember 2000 fasste der Rat der Stadt Dortmund den Beschluss zur Erarbeitung von Integrierten Stadtbezirkentwicklungskonzepten (InSEKts). Die daraufhin im Jahr 2004 veröffentlichten InSEKts dienten als inhaltliche Grundlage für die Erarbeitung des neuen Flächennutzungsplans und begleiteten fachlich dessen Aufstellungsprozess. Die lokalen Besonderheiten, Funktionen und Aufgaben der einzelnen Stadtbezirke werden dabei hervorgehoben. Inhaltlich werden die Fachressorts Stadtentwicklung, Einzelhandel, Wohnen, Freiraum und Umwelt, Wirtschaftsflächen, Soziale und technische Infrastruktur, Sportstätten, Freizeit und Kultur, Weiterbildung, Verkehr und Mobilität, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Denkmalpflege berücksichtigt. Eine erste Aktualisierung erfolgte mit den Fortschreibungsentwürfen im Jahr 2007. Während der Erstellung der Integrierten Stadtbezirkentwicklungskonzepte 2004 und auch nach Vorliegen der Fortschreibungsentwürfe 2007 wurde in Dortmund ein Dialog mit fachlich und räumlich berührten Fachleuten, Interessengruppen und Bürger/innen geführt. Auf Grundlage dieses Dialogprozesses und der Fortschreibungsentwürfe aus dem Jahr 2007 wurde 2009 für jeden der zwölf Dortmunder Stadtbezirke ein aktualisiertes Integriertes Stadtbezirkentwicklungskonzept veröffentlicht.

Für den *Stadtteil Hörde* werden im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik besondere Schwerpunkte gesetzt, die den Rahmen für eine *strategische Stadtteilentwicklungspolitik* bilden und mit Hilfe umfangreicher Fördermittel realisiert und umgesetzt werden:

Seit 2008 setzt die Stadt Dortmund den „*Aktionsplan Soziale Stadt*“ u.a. in Hörde um. Außerdem wurde die *Studie „Potenziale und Profilierung des Einzelhandelsstandortes und Stadtbezirkszentrums Dortmund-Hörde“* durch die CIMA Stadtmarketing GmbH erstellt. Seit 2009 ist das Stadtbezirkszentrum Hörde in das *EU-Ziel-2-Förderprogramm* und in das *Bund-Länder-Städtebau-Förderungsprogramm „Soziale Stadt“* aufgenommen worden. Durch den *Stadtumbau* wurden bis 2014 insgesamt 56 Projekte in den verschiedensten Bereichen, wie z.B. Einzelhandel Ortskern, lokale Ökonomie, Städtebau, Stadtgestaltung, Wohnen, Soziales, Integration, Kultur, Verkehr und Stadtteilmanagement, durchgeführt. Im Rahmen der Immobilienentwicklung gibt es Projekte zur Förderung und Entwicklung der Neubauf Flächen rund um den Phoenix-See, zum Einzelhandel im Hörder Zentrum und am Phoenix-See sowie zur Eigentümeraktivierung von Wohnimmobilien im Bestand des Stadtumbaugebietes. Die Beratung und Beteiligung der Anwohner/innen rund um die Maßnahmen des Stadtumbaus erfolgen u.a. durch die Hörder *Stadtteilagentur*, die als Quartiersmanagement seit 2011 tätig ist.

Zur Stabilisierung der strukturschwachen nördlichen Quartiere der Stadt (Hörde gehört nicht dazu) gibt es seit Frühjahr 2015 die *Initiative „Nordwärts“*. Nordwärts soll dazu beitragen, die Stärken der nördlichen Stadtteile in den Fokus der Öffentlichkeit zu rücken und neue Entwicklungspotenziale zu heben. Die zentralen Handlungsfelder sind Flächenentwicklung, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, Steigerung der Umwelt- und Lebensqualität sowie Qualifizierung und Bildung.

2.3.2 Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente³

Dortmund hat ein umfangreiches Instrumentarium zur Wohnungsmarktbeobachtung erarbeitet. Der Wohnungsmarktbericht und die Quartiersanalysen stellen die wesentliche Grundlage für die datenbezogene Bewertung von Entwicklungen – gesamtstädtisch und quartiersbezogen – dar. Sie dienen damit – wenn auch nicht dezidiert, sondern mittelbar – der Identifizierung möglicher Gentrifizierungsanzeichen.

Die für den vorliegenden Kontext wichtigste Informationsgrundlage stellt die Wohnungsmarktbeobachtung dar. 1991 erfolgte ein Ratsbeschluss zum Aufbau und zur Einführung einer kommunalen *Wohnungsmarktbeobachtung*; seit 1994 gibt es jährliche Berichte.

3 Für die folgenden Ausführungen wurden genutzt: www.dortmund.de und www.wohnungsmarktbeobachtung.de

Die Stadt Dortmund erstellt jährlich einen *Wohnungsmarktbericht* zur Einschätzung der aktuellen Situation und zu den Entwicklungsaussichten auf dem Dortmunder Wohnungsmarkt. Dieses Analyseinstrument ermöglicht es den Akteuren, frühzeitig wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche (Investitions-)Entscheidungen zu treffen. Der Wohnungsmarktbericht wird auf der Grundlage eines komplexen kommunalen Wohnungsmarktbeobachtungssystems erstellt, das Anfang der 1990er-Jahre vom damaligen Wohnungsamt entwickelt wurde und in den vergangenen Jahren bundesweit Verbreitung gefunden hat. Als Informationsbasis werden überwiegend Daten der Stadt Dortmund, des Landes und des Bundes genutzt. Zur Miet- und Kaufpreisentwicklung werden Daten des Institutes empirica GmbH verwendet. Diese Daten werden durch Erkenntnisse aus Befragungen von Fachleuten (u.a. Makler, Bauträger, Wohnungsgesellschaften, Kreditinstitute, Mietervereine, Wissenschaft) qualitativ ergänzt. Das Indikatoren- und Berichtskonzept war Vorbild für die meisten anderen Städte, die eine kommunale Marktbeobachtung eingerichtet haben.

In den letzten Jahren wurde die stadtweite Beobachtung durch eine kleinräumige Marktbeobachtung ergänzt. Es gliedert sich in das *kleinräumige Wohnungsmarktmonitoring*, ein flächendeckendes Beobachtungssystem, das anhand von Ziel- und Kontextindikatoren auffällige Entwicklungen auf kleinteiliger Ebene sichtbar macht, und die *Quartiersanalyse*, eine vertiefte Quartiersbeobachtung mit qualitativen Elementen in ausgewählten Stadtteilen. Diese enthält neben statistischen Daten (Bevölkerung, Wohngebäude, Wohnungen, Beschäftigung, Vermietungssituation und Mietpreise) auch Ergebnisse aus Begehungen und Kartierungen sowie qualitativen Experteninterviews und eine Bewohnerbefragung. Die Quartiersanalyse enthält Ausführungen zu den Stärken und Schwächen des Quartiers und formuliert Handlungsoptionen und Handlungsfelder. Die kleinräumige Quartiersanalyse für Hörde-Phoenix-See datiert aus dem Jahr 2012. Für Hörde gibt es zudem eine *Sozialstudie inkl. Vorbereitender Untersuchung aus dem Jahr 2006*. Die Bestandsaufnahme soll fortgeschrieben werden. Es soll ermittelt werden, ob es im alten Hörde Änderungen in der Sozialstruktur gibt.

Neben der kleinräumigen Analyse gibt es eine *regionale Wohnungsmarktbeobachtung*. Gemeinsam mit anderen Städten aus dem östlichen Ruhrgebiet hat sich Dortmund einer regionalen, kooperativen Wohnungsmarktbeobachtung angeschlossen. Sie wurde 2003 bis 2006 als Modellversuch von der Wohnungsbauförderungsanstalt mitbetreut. Nach zwei regionalen Berichten haben sich zunächst die Großstädte, später auch die Kreise des gesamten Ruhrgebiets zur einer „Regionalen Wohnungsmarktbeobachtung für die Städteregion Ruhr“ zusammengeschlossen.

Zudem erwirbt die Stadt die *empirica-Mietpreis-Datenbank*. Nach Aussage eines Interviewpartners gab es demnach im Stadtgebiet Dortmund beim Neubau einen Anstieg der Angebotsmieten von sieben auf 13 Euro/m² netto kalt. Dies sei nicht

repräsentativ; der Anstieg sei tatsächlich moderater, die durchschnittliche Nettokaltmiete im Neubau liege bei neun Euro/m².

Ende der 1990er-Jahre, als die Suburbanisierungswelle einen Höhepunkt erreicht hatte, führte die Stadt mehrere Studien zu Strukturen und Motiven der Umlandwanderung (aber auch der innerstädtischen Umzüge) durch (Wanderungsmotivumfragen). Die Ergebnisse flossen in das Wohnbaulandprogramm der Stadt und den Masterplan Wohnen ein.

2.3.3 (Rechts-)Instrumente

Da Dortmund einen weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarkt hat (mit der oben genannten Anspannung im unteren Segment), werden im Zusammenhang mit Verdrängung/Gentrifizierung Instrumente eher zurückhaltend und präventiv zum Einsatz gebracht. Sie sind nicht dezidiert auf den Umgang mit Gentrifizierung ausgerichtet.

Sanierungssatzungen/Erhaltungssatzungen: Hörde Zentrum ist Sanierungsgebiet; seit 2015 gilt dort eine Sanierungssatzung, der Phoenix-See ist hier nicht eingeschlossen. Für vier Gebiete gibt es in Dortmund Erhaltungssatzungen; Hörde ist nicht dabei.

Geförderter Wohnungsbau: Es gibt einen Ratsbeschluss von April 2014. Bei allen Neubauvorhaben mit neuem Planungsrecht sollen 25 Prozent davon im geförderten Wohnungsbau errichtet werden. Daraus ergibt sich für Dortmund eine Mietpreisdeckelung bei einer Nettokaltmiete von 5,25 Euro/m² netto. Am Phoenix-See selbst entstehen zurzeit 40 Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau, weitere 42 Wohnungen werden 600 Meter weiter südlich gebaut, auch diese mit einer Nettokaltmiete von 5,25 Euro/m². Anders als z.B. München realisiere Dortmund dies vor dem Hintergrund einer ausgewogenen Wohnungsmarktphase (also als Präventionsansatz), so ein Vertreter der Fachverwaltung. Damit will Dortmund sich für bezahlbares Wohnen einsetzen. Ursprünglich hätten die See-Entwickler den zunächst geplanten sozialen Wohnungsbau übergangen und die Politik habe es erst später gemerkt, bemerkte ein Vertreter aus dem Stadtteil Hörde. Ein Experte urteilte, durch den Verzicht auf flächenhaften sozialen Wohnungsbau am See sei die Chance vertan worden, „einen Phoenix-See für alle“ zu gestalten. Andere betonen, dass es im Umkreis von zwei Kilometern um den See mehrere tausend vormals geförderte Wohnungen gebe, deren Mieten auch nach Auslaufen der Förderung nicht erhöht wurden.

Dortmund hat einen *Mietspiegel*; in 2015 wurden erstmalig Lageklassen für den Mietspiegel entwickelt. Zum 1. Januar 2015 musste der qualifizierte Mietspiegel für Dortmund mithilfe einer empirischen Volluntersuchung fortgeschrieben werden. Diese ergab eine durchschnittliche Mietpreissteigerung in Dortmund von ca. zwei Prozent je Jahr (orientiert an der Entwicklung des Medians). Der Dortmunder

Mieterverein kommentiert den Mietspiegel 2015 (www.mieterverein-dortmund.de): Demnach gebe es im Durchschnitt in Dortmund noch unverändert eine Mietpreisentwicklung im Rahmen der Inflationswerte. „Damit unterscheidet sich Dortmund wesentlich von der Mietpreisentwicklung anderer Großstädte, was sich vor allem durch die geringere Zahlungsfähigkeit erklärt, bedingt durch die hohe Arbeitslosigkeit in unserer Stadt“. Der neue Mietspiegel ermöglicht aber auch, dass höhere Mieten gezahlt werden bzw. stärkere Erhöhungen erfolgen können, wenn eine höhere bauliche Qualität und begehrte Wohngebiete zusammenkommen. „Der aktuelle Mietspiegel dokumentiert damit auch die ‚Teilung der Stadt‘ in ‚bessere und schlechtere‘ Wohngebiete, erstmals unmittelbar in der Form von gebietsbezogenen Zu- und Abschlägen“, sagte Rainer Stücker, Geschäftsführer des Mietervereins Dortmund und Umgebung e.V. „Diese Zu- und Abschläge sind ein gesichertes Ergebnis der empirischen Untersuchung und spiegeln somit Realitäten des Dortmunder Wohnungsmarktes“.

2.3.4 Handhabbarkeit und Reichweite der Instrumente aus Sicht von Verwaltungsakteuren

Rückblickend resümiert der Planungsdezernent, dass die Stadt heute sicherlich mehr *preiswerten Wohnungsbau* am See realisiert hätte. Gleichwohl geht er davon aus, dass dies die Diskussion um Gentrifizierung und Verdrängung nicht verhindert hätte. Auch preiswerterer Neubau würde vermutlich kritisiert werden.

Mit Blick auf den *Wohnungsmarktbericht 2014* wird festgestellt, dass dieser für Fragen zur Bewertung von Gentrifizierung zu großräumig angelegt sei. Gentrifizierung bilde sich nicht großräumig ab. Gentrifizierung müsse eher kleinräumig untersucht werden. Besser geeignet für kleinräumige Analysen seien die Quartiersanalysen (die tatsächlich wesentlich detaillierter beobachten). Darüber werde die Datenlage in die Quartiere kommuniziert, was zur Versachlichung der Diskussion und zur Beruhigung beitrage. Es gebe Diskussionen und Veranstaltungen vor Ort und Pressekonferenzen. Im Ergebnis zeige sich: „Wir landen in den richtigen Gebieten“. Das heißt, auf der empirischen Grundlage werden für die entsprechenden Räume Maßnahmen ergriffen. Es liegen mittlerweile zwar vier Quartiersanalysen vor, sie bezögen sich aber nicht auf die wichtigen Straßen im alten Hörde (Am Remberg, Weingartenstraße).

Mit Blick auf die *vorliegenden Informationen und Daten* wird bemängelt, dass die Erfassungsräume zu groß angelegt seien. Man benötige eher eine baublockscharfe Analyse (wie es z.B. München macht). Bislang unterteilt Dortmund, mit Blick auf Kleinräumigkeit, in 170 statistische Unterbezirke. Die statistischen Größen seien noch zu groß und werden jetzt kleiner gefasst. Andererseits sei es mit Blick auf die Gentrifizierung wichtig, nicht zu kleinräumig zu argumentieren. Eine größere räumliche Bezugsebene sei daher auch zwingend erforderlich (Stadtteilebene). Letztlich besteht zur Frage der Kleinräumigkeit/räumlichen Erfassung eine Unsi-

cherheit: „Wie kleinräumig muss die Diskussion um Gentrifizierung geführt werden? Heißt es, dass jeder in seinem Haus wohnen bleiben können muss?“ Es sei doch wichtig und richtig, „Aufwertung zu erzeugen, baublockweise“.

2.3.5 Kommunikation vor Steuerung durch Instrumente

Im Zusammenhang mit dem Difu-Forschungsprojekt hat sich die Stadt Dortmund weniger mit Instrumenten als mit Kommunikationsstrategien auseinandergesetzt. Im Zentrum standen hierbei Kommunikationsstrategien der Verwaltung in Reaktion auf eine (punktuell geführte) Gentrifizierungsdebatte sowie der Umgang mit dem Gentrifizierungsvorwurf. Es zeichnet sich ab, dass der Kommunikation mit Andersdenkenden bzw. dem Austausch zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteuren und Akteursgruppen noch mehr Raum als bislang eingeräumt werden soll. Die Diskussion um Stadtentwicklung, auch unter Bezugnahme auf Gentrifizierung, gestaltet sich durch den Austausch und das Kennenlernen der zum Teil kontroversen Positionen zu einem gemeinsamen Lernprozess. Wie die Stadtverwaltung bislang kommunizierte und welche Neuausrichtung sich abzeichnet, wird im Folgenden zusammengefasst.

Die Kommunikation und/oder den Umgang mit – einer wie auch immer bewerteten – Gentrifizierung führt nach der Neustrukturierung der Ämter und Verantwortlichkeiten seit Ende 2014 das Amt für Wohnen und Stadterneuerung⁴. Dies wird von den Akteuren aus dem Amt selbst als richtig bewertet, jedoch stellt man sich im Amt für Wohnen und Stadterneuerung die Frage, ob das Thema Gentrifizierung nicht stärker gemeinsam mit der Sozialverwaltung zu diskutieren sei. Eine gute Kommunikation zwischen bzw. die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Verwaltungsbereichen sei die Basis für die Überprüfung der eigenen Positionen und der Instrumentenlage.

Mit Blick auf die Kommunikation mit verwaltungsexternen Akteuren werde die Thematisierung von Gentrifizierung durch die Verwaltung bislang eher vermieden, da die Begriffsverwendung bereits „etwas auslöst“. Gentrifizierung wird eher als „mediale Eintagsfliege“ wahrgenommen, worüber allenfalls „im Sommerloch“ berichtet werde. In der Kommunalpolitik sei es kein Thema.

Die Kommunikation mit den Bürger/innen infolge der Fotoausstellung und des Films lief nach Darstellung von Verwaltungsakteuren vor allem über die Hörder Stadtteilagentur (Quartiersmanagement). Parallel zu der Fotoausstellung gab es zwei Diskussionsveranstaltungen zum Thema, an denen der Planungsdezernent teilnahm. Die Veranstaltungen seien sehr gut besucht gewesen, es habe aber keine Proteste gegeben, alles verlief „sehr unaufgeregt“. Das örtliche Quartiersmanagement informiert

4 Das Amt für Wohnungswesen wurde mit dem Geschäftsbereich Stadterneuerung, ehemals beim Stadtplanungs- und Bauordnungsamt angesiedelt, sowie dem Team Förderung und Finanzierung von Stadterneuerungsmaßnahmen im neuen Amt für Wohnen und Stadterneuerung zusammengelegt.

über mögliche und erlaubte Mietsteigerungen im Zuge von Modernisierungsmaßnahmen. Hierzu gab es auch eine Informationsveranstaltung des Mietervereins, die aber nur von wenigen Personen besucht worden sei. Vor diesem Hintergrund und nach Einschätzung des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung sei das Thema Gentrifizierung in der Öffentlichkeit und in der Politik schnell „versackt“.

Da es keine Proteste gab, habe die Verwaltung auf die damaligen Presseartikel zu Gentrifizierung in Hörde auch nicht reagiert und keine Gegendarstellung geschrieben. Das Thema und die Diskussion sollten nicht „künstlich“ befeuert werden.

Innerhalb der Verwaltung sind die Einschätzungen zu einem Dialog mittlerweile vielfältiger geworden. Einerseits wird ein durch die Verwaltung initiiertes Dialog abgelehnt, da davon ausgegangen wird, dass ein Dialog nichts an den Einstellungen der Kritiker ändere. „Aus den Köpfen der Protagonisten kriegt man es eh nicht raus“. Angesichts einer mangelnden Befundlage fragen sich einige Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung: „Worüber reden wir überhaupt? Wir haben keine Gentrifizierung. (...) Muss eine Stadt auf alles reagieren, was von außen an sie herangetragen wird? (...) Wir haben hier eine Realität, da kann man schwerlich Gespenster heraufbeschwören“.

Andererseits wächst bei einigen Gesprächspartner/innen vor allem aus dem Amt für Wohnen und Stadterneuerung die Überzeugung, dass es für die Verwaltung durchaus Vorteile hat und angebracht ist, sich dem Dialog zu stellen und diesen ggf. auch selbst und eigeninitiativ zu suchen – und zwar auch dann, wenn es keinen empirischen Nachweis für Gentrifizierung gibt. Dazu haben die kontrovers besetzten Gesprächsrunden, die im Rahmen des Difu-Projektes geführt wurden (vgl. Kapitel II 2 Vorbemerkung), beigetragen. Die hierdurch gewonnenen Erfahrungen hätten gezeigt, dass eine Gruppendiskussion sehr differenziert verlaufen könne und zum gegenseitigen Verständnis beitrage. So konnte die Verwaltung überrascht miterleben, dass es keine geschlossene Front gegen Gentrifizierung gab und gibt, sondern dass sich alle Gesprächspartner/innen sehr reflektiert der Debatte stellten und ganz überwiegend davon ausgingen, dass Gentrifizierung in Dortmund bislang nicht zu belegen ist. Die Auseinandersetzung im Rahmen des Difu-Projektes habe die Verwaltung darin bestärkt, dass der Dialog mit den Gentrifizierungswortführern im nicht-öffentlichen Raum hilfreich war und ist. Ein bestehendes Unbehagen an der Stadtentwicklung müsse aufgegriffen werden. Mit Blick auf das zukünftig erforderliche kommunale Handeln formulieren einige Verwaltungsakteure eine generelle Notwendigkeit von Gesprächen mit Akteuren auf der Quartiersebene (z.B. mit Kirchen, lokalen Vereinen) und/oder einer (stärkeren) Berücksichtigung beispielsweise von Äußerungen aus den Reihen von Bürgerinitiativen, auch um die Analyse von Quartiersentwicklungen zu qualifizieren. „Statistische Daten können wir sammeln – aber wie erfassen wir das Alltagswissen der Bewohner?“

Dieser Frage wendet sich nicht allein die Hörder Stadtteilagentur zu; die Stadt befragte für die Kleinräumigen Quartiersanalysen Bewohner/innen und Eigentümer/innen – mit Rücklaufquoten von über 60 Prozent.

Um die Erfassung des Alltagswissens der Bewohner/innen bemüht sich nicht zuletzt eine Filmemacherin, die auch Autorin des Films „Göttliche Lage“ ist. Sie berichtet von Menschen, die im alten Zentrum von Hörde leben und die sagen: „Über uns wird gar nicht mehr geredet“. Es sei in der Auseinandersetzung mit Fragen der Stadtentwicklung bis hin zu Gentrifizierung wichtig, die unterschiedlichen Blickweisen auf das Thema zu berücksichtigen: Von oben, von unten (Einzelschicksale), beides sei legitim, denn es gebe eine „legitime Perspektivendifferenz“. Dies stelle eine kommunikative Herausforderung dar. Die Stadt müsse Foren und Podien für den Austausch bieten. Das müsse organisiert werden und sei auch eine politische Herausforderung. Einig sind sich alle Gesprächsteilnehmer/innen, dass es Diskussionsbedarf gibt. Kommunikation sei zentral und müsse an der Basis ankommen. Milieus hätten unterschiedliche Sprachen. Die Herausforderung sei die Gestaltung eines Gespräches, in dem nicht die Oberstudienrätin dominiere.

2.4 Perspektiven: Entwicklungsszenarien und Handlungsbedarfe aus Sicht der befragten Akteure

Die Gesprächspartner/innen aus dem Verwaltungsbereich wurden in den Interviews abschließend gebeten, ein Bild zu entwerfen oder eine Vermutung darüber anzustellen, wo die eigene Stadt im Jahr 2025 im Zusammenhang mit „Gentrifizierung“ steht, und sich ggf. auch dazu zu äußern, wo sie nach Wunsch der Gesprächspartner/innen stehen sollte.

Akteure aus der Stadtverwaltung gingen im Sommer 2015 davon aus, dass sich mit Blick in die Zukunft in Dortmund das Gentrifizierungsthema nicht stellen wird; weder in Hörde noch in anderen Stadtteilen. Bezugnehmend auf die Entwicklung am Phoenix-See wird angenommen, dass diese einmalig sei und dass es ein ähnliches Wohnungsneubauvorhaben in der Stadt nicht mehr geben werde. Mit Blick auf den zukünftigen Wohnungsmarkt wird davon ausgegangen, dass dieser ausgeglichen sein wird.

Vertreter/innen der Verwaltung nehmen zudem an, dass Dortmund weiter wachsen wird. Gleichzeitig werde sich das Leben in der Stadt deutlich qualitätsvoller als heute entwickeln. Der Bestand sei durch Investitionen aufgewertet, dies habe aber keine Verdrängung verursacht.

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass sich durch die Initiative „Nordwärts“, die die nördlichen Quartiere der Stadt stützen soll, die Situation in den benachteiligten Quartieren verbessert haben wird. Im Nachgang zu den Interviews und Gesprächen und im Zuge der Berichterstellung im März 2016 schätzt die Stadt

Dortmund dies unter der geänderten Entwicklung des Wohnungsmarktes und seiner Anspannungsdynamik allerdings deutlich vorsichtiger ein.

Handlungsbedarfe

Angesichts einer für den Tatbestand Gentrifizierung sehr unsicheren Befundlage stellen sich für Dortmund übergreifend zwei Herausforderungen/Handlungsbedarfe:

- Erstens die Befundlage derart zu qualifizieren, dass die Frage, ob es Gentrifizierung in Dortmund gibt, klar zu beantworten ist. Allerdings kam Dortmund im Zusammenhang mit dem Erfahrungsaustausch mit anderen am Projekt beteiligten Kommunen zu dem Schluss, dass der Aufwand zur Herstellung einer statistischen Evidenz ausgesprochen hoch ist und sich angesichts der sehr geringen Verdachtsbasis in Dortmund sowie vor dem Hintergrund der Erfahrungen der anderen am Projekt beteiligten Städte voraussichtlich nicht lohnen wird.
- Im Laufe der Projektbearbeitung stellt sich zudem heraus, dass die Universität Dortmund, Fachbereich Stadtplanung, im Rahmen eines studentischen Projekts unter Leitung von Prof. Susanne Frank jedes einzelne Haus in Hörde mit seiner Nutzung kartiert hat. In einigen Jahren soll dies wiederholt werden, um Veränderungen überprüfen zu können.
- Zweitens der Umgang mit der Unsicherheit, d.h. die Entwicklung einer kommunalen Strategie zum Umgang mit einer möglichen, gefühlten, vermuteten, ggf. nicht faktischen Gentrifizierung. Trotz der zum Zeitpunkt des Difu-Projekts herrschenden „Ruhe“ beim Thema Gentrifizierung möchte die Stadt vorbereitet sein, falls die Diskussion erneut aufkommt („proaktives Vorgehen“).
- Fragen, die hierbei relevant werden, sind z.B.: Müssen und, wenn ja, wie können die öffentliche Diskussion und auch die verwaltungsinterne Verständigung über das Phänomen Gentrifizierung geführt werden? Wie sollte sich die Stadt in diesem Zusammenhang positionieren? Wie geht die Stadtverwaltung mit kontroversen Meinungen, ggf. auch mit Scheinargumenten, um? „Was mache ich mit einer Definition, wenn mein Gegenüber mit einer anderen arbeitet? Sage ich dann, dass das, von dem er redet, gar keine Gentrifizierung ist?“

2.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Angesichts des anhaltenden Wachstums der Stadt ist die Stadtverwaltung mit dem Anspruch angetreten, sich im Rahmen des Difu-Projektes – und selbstverständlich darüber hinaus im Rahmen ihrer alltäglichen kommunalen Praxis – präventiv fit zu machen für das Thema Gentrifizierung. Obwohl davon ausgegangen werden kann, dass es bislang keine Gentrifizierung in Dortmund gibt, sollte der Dialog mit anderen Kommunen geführt werden, auch zu der Frage nach Aufwand und Ertrag weitergehender empirischer Erhebungen. Darüber hinaus befasste sich die

Stadtverwaltung im Verlauf des Projekts dem weiteren Ausbau von Kommunikationsstrategien und dem Austausch mit verwaltungsexternen Akteuren und Akteursgruppen.

Dortmund zeichnet sich gegenüber den anderen am Projekt teilnehmenden Kommunen vor allem dadurch aus, dass der Wohnungsmarkt noch weitgehend ausgeglichen ist, gleichwohl gewinnt er an Dynamik. Immobilienpreise und Bestandsmieten steigen. Stärker als in vielen anderen Kommunen vollziehen sich die Entwicklungen vor dem Hintergrund eines wirtschaftlichen Strukturwandels und Transformationsprozesses, der mit der Suche nach einer neuen städtischen Identität einhergeht. Symbolisch vollzieht sich dies am Phoenix-See.

Die Diskussion um Aufwertungsdruck und eine mögliche Verdrängung, die von Teilen der Öffentlichkeit geführt wurde, ist vor dem Hintergrund des Aufeinandertreffens des alten und des neuen Hörde zu sehen und zu bewerten.

Vonseiten der Öffentlichkeit wird das Phänomen Gentrifizierung in einen räumlichen Zusammenhang gestellt. Der damit einhergehende Gentrifizierungsvorwurf hat die Stadtverwaltung überrascht und empört. Wenngleich die Diskussion um das Phänomen allen Anzeichen nach eher durch Gefühle und Ängste ausgelöst wurde als durch Fakten, müssen sich die Stadtverwaltung und -politik damit auseinandersetzen – und damit einen Umgang dafür finden, dass auch Planungen, die aus Sicht der Planer/innen positiv aufgehen, nicht immer und bei allen auf positive Resonanz stoßen.

Der Umgang mit dem Gentrifizierungsvorwurf kann hier nicht durch einen gezielt ausgerichteten Instrumenteneinsatz erfolgen, denn diese gibt es ja nicht. Vielmehr erfolgen der Umgang mit Segregation und die Beförderung einer sozialen Mischung im Rahmen des Sanierungsrechtes sowie durch neubauorientierte Instrumente (Förderung Wohnungsneubau; geförderter Wohnungsbau). Zudem, und das zeichnet die Stadt sehr positiv aus, setzt sie auf Kommunikation und die Weiterentwicklung der städtischen Kommunikationsstrategien. Dortmund steht im positiven Sinne eher für eine Kommunikation als für eine Steuerung durch Instrumente. Insofern kann geschlussfolgert werden, auch für andere Kommunen, dass es für eine Kommune durchaus Sinn macht und erforderlich ist, über etwas zu reden, was es nicht gibt. Die Ängste der Bevölkerung ernst zu nehmen, eigene Planungen zu erläutern und auch kritisch zu diskutieren, selbst wenn sie aus Sicht der Planenden positiv aufgegangen sind, ist ein Gebot der Stunde – im präventiven Umgang mit Gentrifizierung.

Literatur

Frank, Susanne, und Ulla Greiwe (2012): Phoenix aus der Asche. Das „neue Dortmund“ baut sich seine „erste Adresse“, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12: 575-587.

Stadt Dortmund, Amt für Wohnen und Stadterneuerung (2015): Wohnungsmarktbericht 2015. Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2014, Dortmund.

Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen (2014): Wohnungsmarktbericht 2014. Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2013, Dortmund.

Stadt Dortmund (2012): Kurz- und Abschlussbericht. Kleinräumige Quartiersanalyse „Hörde-Phoenix-See“, Dortmund.

Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen GmbH (2008): Stadtumbau West. Städtebauliches Entwicklungskonzept für das Stadtbezirkzentrum in Dortmund-Hörde. Überarbeitetes Konzept, Köln.

Online-Literatur

www.dortmund.de

www.wohnungsmarktbeobachtung.de

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Thomas Böhm, Stadt Dortmund, Leiter des Amtes für Wohnungswesen

Jürgen Evert, Fotograf

Prof. Dr. Susanne Frank, TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie

Ulrike Franke, Dokumentarfilmerin

Sascha Hillgeris, Bezirksbürgermeister Hörde

Brigitte Karhoff, Wohnbund, Stadtteilagentur Hörde

Susanne Linnebach, Stadt Dortmund, Amt für Wohnen und Stadterneuerung

Martin Pense, Pfarrer, Hörde

Ulrich Spangenberg, Geschäftsführer der Bezirksvertretung, Stadtbezirksmarketing

Friedrich Stiller, Ev. Kirchenkreis Dortmund

Ludger Wild, Stadt Dortmund, Planungsdezernent

Jens Woelki, Stadt Dortmund, Amt für Wohnen und Stadterneuerung

Kontakt

Susanne Linnebach, Stadt Dortmund, Amt für Wohnen und Stadterneuerung, Südwall 2-4, 44122 Dortmund, Tel. 0231/50-22642, Fax 0231/50-23987, E-Mail: SLinnebach@stadtdo.de

Jens Woelki, Stadt Dortmund, Amt für Wohnen und Stadterneuerung, Südwall 2-4, 44122 Dortmund, Tel. 0231/50-27263, Fax 0231/50-23987, E-Mail: jwoelki@stadtdo.de

3. Freiburg im Breisgau

Vorbemerkung

Gibt es Gentrifizierung in Freiburg? Oder haben Verdrängungsprozesse in den einzelnen Stadtteilen bereits in der Vergangenheit stattgefunden und die Stadt ist heute durchgehend aufgewertet? Wenn ja: Wie soll damit umgegangen werden? Wenn nein: Wie können solche Entwicklungen zukünftig vermieden werden? Mit diesen Fragen beschäftigen sich in der von anhaltendem Bevölkerungswachstum geprägten Stadt Gesprächspartner/innen aus Verwaltung und Wohnungswirtschaft.

3.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Freiburg

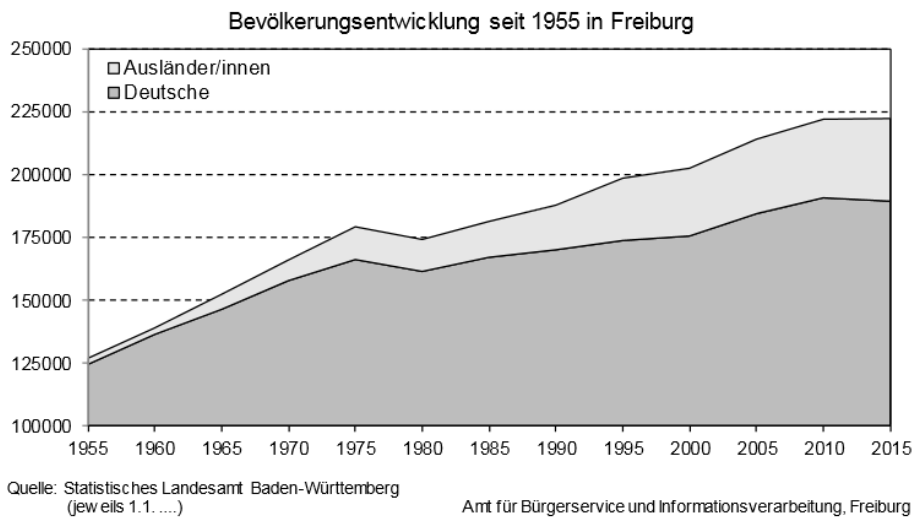
Die Rahmenbedingungen der Stadt Freiburg im Breisgau sind geprägt durch ein anhaltendes und vergleichsweise schnelles Bevölkerungswachstum, das im Wesentlichen aus dem Zuzug von Studierenden und Beschäftigten sowie einem Geburtenüberschuss gespeist wird. Freiburg besitzt mit seiner Lage im Dreiländereck als Hochschul- und Arbeitsstandort eine hohe Attraktivität und Lebensqualität. Allerdings verfügt Freiburg kaum noch über räumliche Entwicklungsmöglichkeiten, die großen Neubauentwicklungen der letzten Jahrzehnte (Stadtteile Rieselfeld und Vauban) sind abgeschlossen. Erst ab 2025 wird mit dem neuen Stadtteil Dietenbach ein weiteres großes Wohngebiet zur Entlastung der Wohnungsnachfrage beitragen können. Das Miet- und Immobilienpreisniveau ist sowohl im Landes- wie im Bundesvergleich überdurchschnittlich hoch. In der Folge haben Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen zunehmend Schwierigkeiten, sich mit Wohnraum zu versorgen.

3.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs verzeichnet Freiburg – mit kleineren Ausnahmen – eine kontinuierlich positive Bevölkerungsentwicklung. Seit Anfang der 1980er-Jahre hat dieser Trend stark zugenommen und die Stadt ist seitdem um gut ein Fünftel der Bevölkerung gewachsen (vgl. Abbildung 6). Motoren waren dabei in den 1980er- und 1990er-Jahren zum einen Arbeitsplatzzuwächse (insbesondere im Dienstleistungssektor) sowie Wanderungsgewinne aus dem gesamten Bundesgebiet und dem Ausland. Eine Rolle spielte auch die erhebliche Neubautätigkeit zunächst in den 1960er- und 1970er-Jahren mit den Großsiedlungen Landwasser und Weingarten, ab Mitte der 1990er-Jahre mit den neuen Wohngebieten Rieselfeld und Vauban. Mit Beginn der 2000er-Jahre kam es zu einem star-

ken Anstieg der Studierendenzahlen und gleichzeitig zu einem Rückgang der Abwanderung ins Freiburger Umland (Stadt Freiburg 2010: 13 ff.). So ist die Stadt zwischen 2004 und 2013 laut Melderegister um rund fünf Prozent auf etwa 218.000 Einwohner/innen gewachsen⁵ (vgl. Abbildung 7), was einer jährlichen Wachstumsrate von 0,9 Prozent (rund 1.100 Einwohner/innen) entspricht (zum Vergleich: Das Wachstum des Landes Baden-Württemberg betrug im gleichen Zeitraum nur rund 0,2 Prozent). Auch die Zahl der Haushalte ist seit 2004 um etwa acht Prozent gestiegen (von rund 111.000 auf 120.000 im Jahr 2013; empirica 2014: 9.).

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung seit 1955 bis 2015 in Freiburg



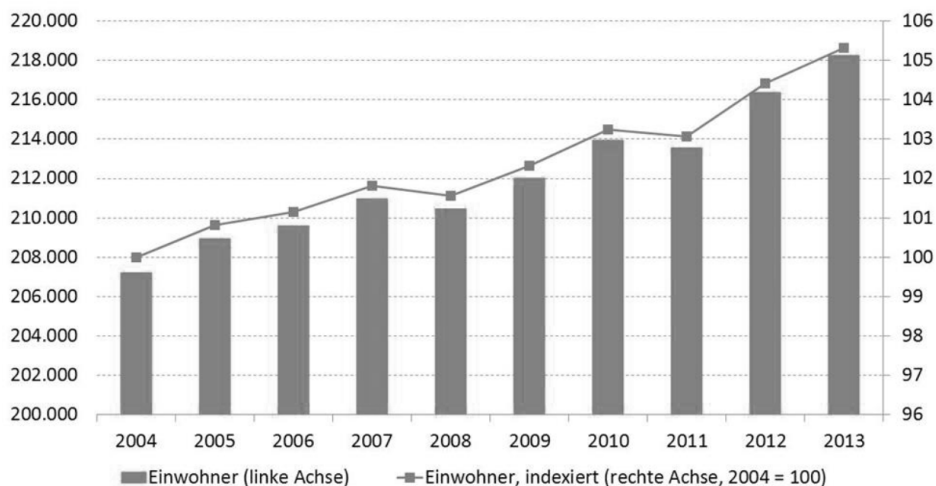
Quelle: Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg, verwendet von Stadt Freiburg, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung, in: Statistisches Jahrbuch 2015 der Stadt Freiburg: 22.

Im Rahmen des BBSR-Forschungsvorhabens „Die neue Attraktivität der Städte – Zurück in die Stadt?“ wurden als wesentliche Einflussfaktoren und Treiber der positiven Bevölkerungsentwicklung der Stadt das Schul-, Hochschul- und Ausbildungsangebot sowie generell die als überdurchschnittlich empfundene „Lebensqualität“ vor Ort (gründend auf „weichen“ Standortfaktoren wie lokaler und regionaler Kultur-, Freizeit- sowie Erholungsmöglichkeiten und einem positiven Image) identifiziert (Stadt Freiburg 2010: 4, 15).

⁵ Abweichend von den kommunalen Daten geht das Statistische Landesamt Baden-Württemberg in seiner Fortschreibung der Einwohnerzahlen Freiburgs von 213.998 (per 31. Dezember 2004) und 222.203 (per 31. Dezember 2014) aus. Im Rahmen des Zensus wurde zum Stichtag 9. Mai 2011 eine Einwohnerzahl von 209.628 ermittelt.

Freiburg profitiert zudem erheblich vom sogenannten „Schwarmverhalten“ der Gruppe der 20- bis 35-Jährigen, die zum einen aufgrund der Bildungswanderung in Hochschulenstädte ziehen und zum anderen eine hohe Affinität zu urbanen Lebensformen haben – empirica bezeichnet die davon betroffenen Kommunen als „Schwarmstädte“ (vgl. empirica 2014: 6 ff.).

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung Freiburg 2004–2013



Quelle: empirica 2014: 9.

Wanderungsgewinne haben also wesentlichen Anteil an der Bevölkerungsentwicklung: Mit leichten Nuancen hat Freiburg seit 2007 jährlich bis zu 1.400 Einwohner/innen hinzugewonnen. Der Zuwachs wird zu großen Teilen aus der Gruppe der zuziehenden 18- bis unter 25-Jährigen gespeist (fast 2.900 Personen Zuwachs jährlich). Auch die seit über zwei Jahrzehnten anhaltenden relativen Geburtenüberschüsse tragen zum Wachstum bei (Stadt Freiburg 2010: 13 ff.). Ein Teil der Zugezogenen verlässt die Stadt nach Ende der Ausbildung allerdings wieder, was sich im negativen Wanderungssaldo der 25- bis unter 30-Jährigen sowie der 30- bis unter 50-Jährigen zeigt. Und die Stadt verliert laut der Wohnungsbedarfsanalyse hier vor allem Familien mit Kindern sowie kinderlose Paare, die auf dem städtischen Wohnungsmarkt keine Angebote finden, die ihren Bedürfnissen oder Wünschen entsprechen. Die Verluste verlaufen dabei in großen Teilen zugunsten der Gemeinden im näheren Umland – aus weiter entfernt liegenden Gemeinden, dem Land Baden-Württemberg sowie dem Bundesgebiet gewinnt Freiburg hingegen Einwohner/innen (empirica 2014: 10 f.).

Auch perspektivisch wird Freiburg weiter deutlich wachsen. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose 2014–2030 des Freiburger Amtes für Bürgerservice und In-

formationsverarbeitung muss davon ausgegangen werden, dass die Stadt in der unteren Prognosevariante von rund 218.000 auf 236.000, in der mittleren auf rund 245.000 und in der oberen auf 258.000 Einwohner im Jahr 2030 anwachsen wird (Stadt Freiburg – ABI 2014: 54 f.). Treiber werden auch weiterhin Wandergewinne und Geburtenüberschüsse sein. In die Prognose eingeflossen ist auch die Entwicklung neuer Bauflächen, so dass bis 2030 etwa 8.700 zusätzliche Wohneinheiten zur Verfügung stehen sollen, die Zuzug generieren. Mit dem Einwohnerwachstum wird sich auch die Zahl der Haushalte von heute gut 120.000 (in der mittleren Variante) um 10,4 Prozent auf knapp 133.000 erhöhen – Einpersonenhaushalte werden sich etwas unterdurchschnittlich entwickeln (+8,8 Prozent), hingegen werden Haushalte mit Kindern (+14,4 Prozent) und Mehrpersonenhaushalte (+16,5 Prozent) deutlich stärker zunehmen (Stadt Freiburg – ABI 2014: 77 ff.).

3.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Um empirische Erkenntnisse über die aktuellen Tendenzen und zukünftigen Perspektiven des lokalen Wohnungsmarkts zu gewinnen, hat die Stadt Freiburg Ende 2013 die empirica AG mit der Erstellung einer Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose beauftragt. Diese Analyse steht als Hintergrundfolie im Zentrum der aktuellen Überlegungen in Verwaltung und Kommunalpolitik. empirica kommt zu den im Folgenden dargestellten Einschätzungen.

Für die Stadt Freiburg haben die steigenden Bevölkerungs- und Haushaltszahlen zur Folge, dass – bei einer von empirica im Rahmen der Studie als „gering“ eingeschätzten Neubautätigkeit – zunehmend eine Verknappung und Anspannung über alle Segmente des lokalen Wohnungsmarktes eintritt. Hinzu kommt, dass Anleger auf der Suche nach noch rentablen und sicheren Investitionsmöglichkeiten in Immobilien „flüchten“ und so zu Preissteigerungen beitragen.

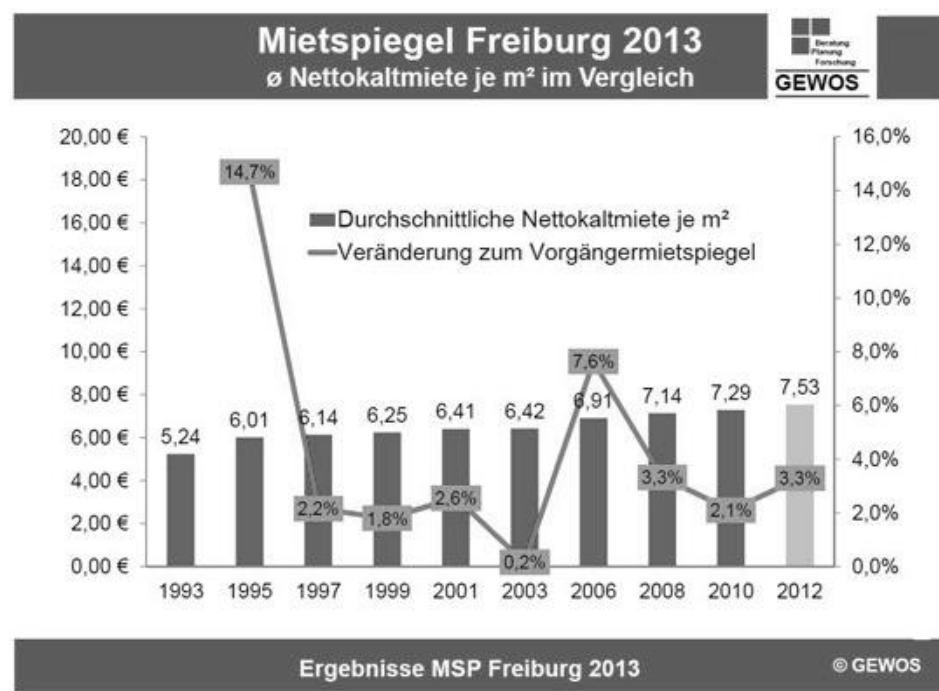
Entwicklung Kaufpreise

Bei der Entwicklung der Kaufpreise für neugebaute Eigentumswohnungen rangiert Freiburg unter den zehn teuersten bundesdeutschen Städten auf Platz 2 hinter München. Zwischen 2004 und 2013 sind die Preise um gut 60 Prozent angestiegen – alleine zwischen 2008 und 2012 durchschnittlich um rund 39 Prozent (1.227 Euro/m²). Laut empirica verläuft die preisliche Staffelung relativ „flach“ innerhalb eines engen Spektrums, was auf einen zwar hochpreisigen, aber vergleichsweise homogenen Wohnungsmarkt hindeutet. Ähnlich Werte sind auch bei den Bestandswohnungen festzustellen: Hier stiegen die vom Gutachterausschuss beobachteten durchschnittlichen Transaktionspreise zwischen 2007 und 2013 um 39 Prozent. Betrug die Preisdifferenz zwischen neugebauten Eigentumswohnungen und Bestandswohnungen 2007 49 Prozent, so waren es 2013 bereits 72 Prozent (empirica 2014: 18 ff.).

Entwicklung Mietpreise

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Entwicklung der Mietpreise im Geschosswohnungsbau. Freiburg belegt hier im empirica-Ranking der zehn teuersten Städte (Mieten im Neubau) hinter München, Frankfurt, Stuttgart und Hamburg den fünften Platz. Ähnlich wie bei den Eigentumswohnungen ist die Spreizung der Angebotsmieten laut empirica relativ gering und liegt zwischen rund zehn und 14 Euro. Der Anstieg der Mietpreise zwischen 2004 und 2013 fällt mit 27 Prozent (etwa 2,50 Euro/m²) im Neubau und 24 Prozent (etwa zwei Euro/m²) im Bestand geringer aus als bei den Kaufpreisen für Eigentumswohnungen. Allerdings ist seit 2010 ein etwas stärkerer Anstieg zu beobachten. Hingegen bildet sich bei den Mietspiegelmieten (mittlere Nettokaltmieten im Bestand) zwischen 2003 und 2012 (über alle betrachteten Wohnungen) mit durchschnittlich 17 Prozent (6,42 Euro/m² zu 7,53 Euro/m²) ein deutlich geringerer Preisanstieg ab (vgl. Abbildung 8). Zwar gibt es Unterschiede bei Baualter, Wohnungsgrößen und Lage, allerdings ist festzuhalten, dass ein kontinuierlicher, wahrnehmbarer Mietpreisanstieg – sowohl im Bestand wie im Neubau – über das gesamte Stadtgebiet beobachtet werden kann (empirica 2014: 25 ff.).

Abbildung 8: Veränderung der durchschnittlichen Nettokaltmieten in Freiburg 1993–2012



Quelle: Stadt Freiburg – Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen 2013: 7.

Die von empirica auf Basis der Angebotsmieten (nettokalt) berechnete durchschnittliche Mietbelastungsquote in Freiburg schwankte im Zeitraum von 2004 bis 2014 zwischen 25 und 27 Prozent, insgesamt mit einer leicht steigenden Tendenz. Das Immobilienportal Immoscout24 benennt in einem anderen Auswertungsmodell (Erschwinglichkeitsindex EIMX 2014) für Freiburg aktuell eine abweichende Wohnkostenquote (nettokalt) von über 29 Prozent, bezogen auf die Kaufkraft je Haushalt – Freiburg ist in diesem Modell die mit Abstand „teuerste Stadt“ Deutschlands (immobilienscout24.de). Das Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung kam in der Bürgerumfrage 2014 hingegen bereits auf anteilige Wohnkosten von durchschnittlich 37 Prozent, allerdings wurden hier Bestandsmieten inkl. Nebenkosten zugrunde gelegt (warm, inklusive Strom, Gas und Wasser; empirica 2014: 16 f.)⁶. Gleichzeitig ist der durchschnittliche Wohnflächenbedarf in Freiburg mit 38 m² pro Person deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt (43 m²). Er stagniert entgegen dem Bundestrend in den letzten Jahren und steigt nicht oder kaum weiter an (empirica 2014: 13 f.). Zu den – unabhängig vom Rechenmodell – hohen Wohnkostenquoten tragen die insgesamt geringen Durchschnittseinkommen in Freiburg bei.

Ein dämpfender Einfluss auf die Mietpreisentwicklung wird in der Regel kommunalem bzw. gefördertem Wohnraum zugeschrieben. Freiburg verfügt über einen belegungsgebundenen Wohnungsbestand von gut 13.000 Mietwohnungen mit Schwerpunkten in den westlich der Altstadt gelegenen Stadtteilen Weingarten, Haslach und Rieselfeld – ein im Landesvergleich relativ hoher Bestand. Allerdings werden in den kommenden Jahren bis 2020 nach und nach bei rund 3.000 Wohnungen die Bindungen auslaufen, was den Mangel an mietpreisgebundenem Wohnraum zusätzlich verschärfen wird (Stadt Freiburg 2012a: 8 f.).

Einen eher „marktverengenden“ Einfluss auf die Wohnungsverfügbarkeit auf dem Freiburger Markt hat auch die zunehmende Umnutzung in Ferienwohnungen bzw. für das Zeitwohnen – Freiburg ist touristisch attraktiv. Die Verwaltung geht davon aus, dass viele Ferienwohnungen baurechtlich nicht genehmigt sind und mehrere hundert Wohneinheiten von Zweckentfremdungen betroffen sind, was fast dem Größenvolumen eines der geplanten Neubaugebiete entspräche. Auf diese Entwicklung reagiert Freiburg mit der 2014 erlassenen Zweckentfremdungsverordnung (siehe auch Kapitel II 3.1.2).

6 Zum Vergleich: In Baden-Württemberg lag 2010 die durchschnittliche Mietbelastungsquote über alle Haushaltsgößen bei 21,5 Prozent (hier Bruttokaltmiete inkl. kalter Betriebskosten; www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/Mietbelastungsquote.html;jsessionid=49FEEBC4528D9EA5AE623BBA7D570200.cae1).

Neubaubedarf

In Freiburg gab es Anfang 2014 rund 108.500 Wohnungen⁷ in 27.382 bewohnten Gebäuden. Laut der Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose von empirica ergibt sich daraus – unter Berücksichtigung entsprechender Untermiet- und Zweitwohnungsquoten, da nicht jeder Haushalt in der eigenen Wohnung wohnt und nicht jeder Haushalt nur eine Wohnung besitzt (empirica 2014: 214 ff.) – eine „Wohnungsnachfrage“ von in Höhe von 120.300 Wohneinheiten (davon rund 100.000 im Geschosswohnungsbau und rund 20.300 in Eigenheimen). Legt man die mittlere Prognosevariante für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung zugrunde, so wird die Nachfrage bis 2030 auf knapp 134.900 ansteigen. Daraus resultiert ein direkter Bedarf von knapp 14.600 neuen Wohnungen, der im empirica-Rechenmodell noch um eine qualitative Zusatznachfrage (besondere Nachfragewünsche, die im aktuellen Bestand nicht bedient werden können) sowie um den aufgestauten Nachholbedarf wegen zu geringer Bautätigkeit in der Vergangenheit (Bezugszeitraum 2006–2010; rund 3.000 Wohneinheiten) ergänzt wird. Summiert ergibt sich eine Gesamtwohnungsnachfrage von in Höhe von fast 18.600 Wohneinheiten bzw. durchschnittlich bis zu 1.100 Wohnungen pro Jahr bis 2030. Demgegenüber wurden in Freiburg zwischen 2004 und 2013 im Durchschnitt 750 Wohneinheiten jährlich fertiggestellt (dies entspricht weniger als einem Prozent Zuwachs) – allerdings mit deutlichen Schwankungen in Abhängigkeit von der Fertigstellung größerer Neubauvorhaben (vgl. Abbildung 9; empirica 2014: 109 ff.).

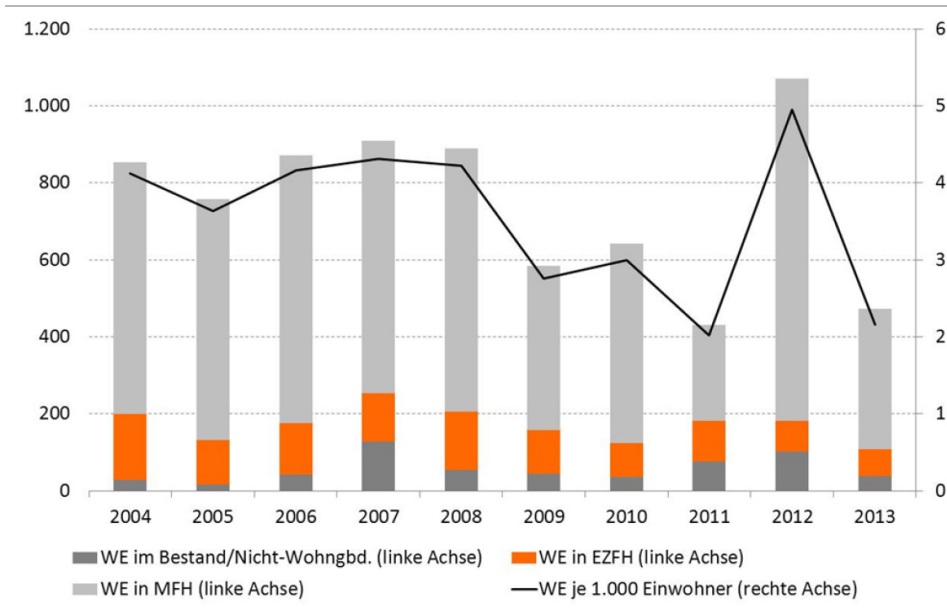
Für den Prognosezeitraum bis 2030 können nach Angaben des Stadtplanungsamtes bis zu 8.900 Wohneinheiten auf Potenzialflächen (realistisch aktivierbare Bauflächen des Flächennutzungsplans 2020, bereits im Verfahren befindliche Bebauungspläne, ergänzende Innenentwicklungsflächen unterschiedlicher Größe, Realisierung des neuen Stadtteils Dietenbach) geschaffen werden. Allerdings gehen neuere Schätzungen der Stadt nur noch von 5.400 Wohneinheiten aus. Daraus ergibt sich gegenüber der von empirica benannten Gesamtwohnungsnachfrage ein Delta von bis zu 9.700 bzw. 13.200 Wohneinheiten. Heruntergebrochen auf Bauflächenbedarfe geht die Stadtverwaltung in einem eigenen Rechenmodell von einem Fehlbedarf von rund 199 ha Bruttobauland aus; empirica kommt inklusive Nachholbedarf hingegen auf bis zu 285 ha, wenn eine preisdämpfende Wirkung für den Freiburger Wohnungsmarkt auf längere Sicht erreicht werden soll (empirica 2014: 113 ff.).

Aus Sicht des Gutachtens ist daher die – bereits eingeleitete – Entwicklung des neuen Stadtteils Dietenbach (mit seinen bis zu 6.500 neuen Wohnungen) unerlässlich. Ein Beispiel für die preisdämpfende Wirkung von Neubauvorhaben seien die Stadt-

⁷ Davon sind je über 10.000 Mietwohnungen im Bestand der Freiburger Wohnungsbaugenossenschaften sowie in der Hand der städtischen Gesellschaft Freiburger Stadtbau (FSB) – insgesamt fast ein Fünftel des Gesamtwohnungsbestandes Freiburgs (Stadt Freiburg 2013: 7).

teile Rieselfeld und Vauban, die während der Entstehungsphase deutlich zur Entspannung des Wohnungsmarkts beigetragen hätten und vorübergehend für eine Umkehr des Wanderungssaldos bei Familien zwischen der Stadt und dem Umland gesorgt haben. Etwa zwei Drittel der neu entstandenen Wohnungen wurden durch innerstädtische Wanderungen von Freiburger/innen belegt, ein Drittel durch Zuzug von außerhalb der Stadt Freiburg. Zielgruppen eines zukünftigen Wohnungsneubaus sollten vor allem Familien, ältere Menschen sowie Studenten sein (empirica 2014: 133 ff.).

Abbildung 9: Fertiggestellte Wohneinheiten in Wohn- und Nichtwohngebäuden, Neubauvolumen 2004–2013



Quelle: empirica 2014: 13.

Die Realisierung des prognostizierten Neubaubedarfs stellt Freiburg allerdings vor große Herausforderungen. Vor rund zehn Jahren wurde im Rahmen der Aufstellung des FNP 2020 die (weichenstellende) kommunalpolitische Entscheidung getroffen, dass die Innenentwicklung vor einer weiteren Außenentwicklung Vorrang hat. Im Wesentlichen blieben der Stadt in der vergangenen Dekade zur Abfederung des Wachstumsdrucks daher nur Konversionsflächen, die u.a. durch Beräumung, Altlasten und Bodensanierung in der Aktivierung vergleichsweise teuer sind. Mittlerweile ist das Nachverdichtungspotenzial weitgehend ausgenutzt, so dass der Perspektivplan zum FNP 2040 in gewissem Umfang auch wieder Außenentwicklung vorsieht. Hinzu kommen hohe kommunale Anforderungen an energetische Standards (abgesichert über städtebauliche Verträge), die den Neubau verteuern. Auf der anderen Seite wird dieser Neubau von den Gesprächs-

partner/innen als einer der Preistreiber für die lokale Situation eingeschätzt, der die Bestandsmieten mit hochzieht. „Man kann beobachten, dass sich an diesen Neubauten und ihrem Preisgefüge der umliegende Bestand schnell orientiert, so dass das Gesamtniveau der Mieten steigt“, führte ein Gesprächspartner aus. Auch die Innenentwicklung im Bestand stößt an ihre Grenzen. Vielerorts sei das „Verträglichkeitsmaß“ mittlerweile überschritten und Bürgerinitiativen würden sich aktiv gegen die in ihren Augen zu umfangreichen Nachverdichtungen engagieren.

Die Befragten äußerten die starke Sorge, dass sich, wenn nicht durch Bauflächen gegengesteuert werde, nur noch die ganz Reichen und die ganz Armen (über Transfermittel) ein Leben in Freiburg leisten könnten. Die untere Mittelschicht habe die Stadt im Prinzip bereits verlassen, nun fände aber auch die mittlere und obere Mittelschicht in der Stadt keinen Wohnraum mehr. „Wird nicht gebaut, dann werden die Preise weiter deutlich ansteigen“, fasst ein Gesprächspartner zusammen. Auch aus der Sicht der Wohnungswirtschaft, stellen die Schaffung von Bauland und die Durchführung von (umfangreichen) Neubaumaßnahmen den einzigen Weg dar, um dämpfend auf den Markt einzuwirken. Dazu äußerte ein Interviewpartner: „Jedes Projekt hilft. Hauptsache es wird Wohnraum geschaffen“. Auch die Projekte von privaten Bauträgern würden Druck aus dem Markt nehmen.

„Solche Phasen gab es in Freiburg immer wieder“, betonte ein Gesprächspartner. In der Vergangenheit habe wiederholt auf Wohnungsnotstände reagiert werden müssen (1970er-Jahre, Neubaugebiete). Es sei daher keine neue Entwicklung.

3.2 Gentrifizierung in Freiburg (?)

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt ist Gentrifizierung in Freiburg auch zukünftig zu erwarten, selbst wenn sie in der Vergangenheit bereits gesamtstädtisch oder punktuell stattgefunden hat. Es stellt sich daher die Frage, in welchen Teilräumen und in welchem Ausmaß Gentrifizierung heute ein Thema ist oder zukünftig sein wird und wie es von welchen Akteuren diskutiert wird.

3.2.1 Was ist „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Freiburger Akteure?

Die Interviewpartner/innen in den Ämtern der Stadtverwaltung und in der Wohnungswirtschaft nutzen den Begriff „Gentrifizierung“ in unterschiedlichem Umfang und haben ein unterschiedliches Verständnis davon, welche Bedeutung der Begriff hat. Nicht bei allen befragten Verwaltungsmitarbeiter/innen ist er bekannt, teils besteht Unklarheit, was mit dem Begriff genau gemeint ist. Bei anderen ist er zwar als Fachbegriff präsent, spielt in der persönlichen Arbeit jedoch kaum eine oder keine Rolle. Die meisten Gesprächspartner/innen subsumieren dabei unter Gentrifizierung in erster Linie die Verdrängung von „ökonomisch schwächeren“ Bevölkerungsteilen aus Quartieren aufgrund von Mietpreissteigerungen oder der Umwandlung in Ei-

gentumswohnungen. Ein Interviewpartner äußerte auch die Frage, ob der Begriff für die lokale Situation überhaupt passend sei: „Ich habe Gentrifizierung bisher als räumlich begrenztes Phänomen verstanden. In Freiburg geht es aber um eine flächige, gesamtstädtische Anhebung des Mietpreiseniveaus – auch in der Region“.

Gentrifizierung wird eher als politischer Begriff gesehen, der im Arbeitsalltag der Verwaltung ganz überwiegend – teils bewusst wegen seiner oftmals negativen Konnotation – nicht benutzt wird (höchstens gelegentlich in internen Diskussionen oder bei Gemeinderatsvorlagen im Zusammenhang mit dem Thema Milieuschutzsatzung). An der Schnittstelle zwischen den Stadtteilplaner/innen und der Bevölkerung taucht der Begriff ebenfalls nicht auf, wird nicht aktiv artikuliert. Auch in der lokalen Presselandschaft findet er in den letzten Jahren so gut wie keinen Niederschlag. „Bislang gibt es weder eine ‚Begriffswahrnehmung‘ in der Verwaltung noch eine ‚draußen‘“, fasste ein Gesprächspartner zusammen.

Gleichwohl berichtet ein Amtsbereich, dass man im Arbeitsalltag mit den Elementen von Gentrifizierung konfrontiert werde – selbst wenn sie nicht so bezeichnet werden. Im Amt für Soziales und Senioren haben die Mitarbeiter/innen in der Fallbearbeitung und Beratung immer wieder mit Mieterinnen und Mietern zu tun, die aus ihrer bisherigen Wohnung „verdrängt“ wurden, da sie die Mietsteigerungen nicht mehr tragen konnten. Auch Träger vor Ort nehmen solche Tendenzen in manchen Quartieren wahr und spiegeln die Erfahrungen in die Verwaltung.

Artikulation von Protest

In Freiburg gibt es seit dem Frühjahr 2011 einen lokalen Ableger der „Recht auf Stadt“-Bewegung, die den Begriff Gentrifizierung offensiv verwendet und thematisiert. Sie ist aktuell die einzige Akteursgruppe in Freiburg, die dies wahrnehmbar tut – obwohl die Auseinandersetzung mit Stadtentwicklungs- und Wohnungsthemen seit den 1970er-Jahren eine lange Tradition hat (z.B. Hausbesetzerbewegung, Proteste gegen Einzelvorhaben und Verkehrsprojekte; rechtaufstadt-freiburg.de). Öffentlichkeitswirksam findet dies u.a. über eine Kolumne in der Freiburger Straßenzeitung „Der Freie Bürger“ statt. Hier wird regelmäßig über Miet- und Wohnungsthemen und über Gentrifizierungsbeispiele aus dem gesamten Bundesgebiet (weniger aus Freiburg) berichtet. Anders als in anderen Kommunen gibt es laut den Gesprächspartner/innen (bislang) jedoch keine Konfrontation von „Recht auf Stadt“ mit der Stadtverwaltung. Vielmehr gehe es um kleine „Nadelstiche“ in Richtung der Kommunalpolitik, in der das Thema „Reiche Stadt/arme Stadt“ thematisiert werde („Freiburg wird zu teuer“; „Stadt der Reichen“), aber nicht in Verknüpfung mit dem Thema Gentrifizierung – problematisiert werde vor allem das generell hohe Mietenniveau in der Stadt. Aktuell hat sich die Debatte in der Akteursszene verstärkt auf die Unterbringung von Flüchtlingen verlagert.

Die Ursache für die vergleichsweise geringe Thematisierung in Freiburg hängt aus Sicht der Gesprächspartner/innen in der Verwaltung auch mit dem Fehlen einer einheitlichen Definition von Gentrifizierung und damit verbundenen Unsicherheiten zusammen – genauso hätten auch die Verwaltungsmitarbeiter/innen keine gemeinsame Definition, so ihre Einschätzung.

3.2.2 Problemwahrnehmungen aus unterschiedlichen Perspektiven

Die Gesprächspartner/innen wurden gefragt, ob sie in Freiburg Gentrifizierung erkennen können und an welchen Indizien sie dies gegebenenfalls festmachen. Dazu gab es unterschiedliche Einschätzungen. Eine Position lautete, dass Verdrängungs- und Homogenisierungsprozesse in den Freiburger Quartieren bereits in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren stattgefunden hätten. „Freiburg ist sortiert“, so ein Gesprächspartner. Andere Interviewpartner/innen teilten diese „abschließende“ Auffassung nicht. Aus Sicht der Verwaltung stelle sich jedoch die Frage, ob es bestimmte Standorte gibt, an denen aktuell „etwas passiert“, die auffällig sind oder an denen in der jüngsten Vergangenheit entsprechende Prozesse stattgefunden haben.

Aus Sicht eines Gesprächspartners ist die zentrale Frage: „Wird Freiburg irgendwann so ‚reich‘, dass sich Familien Innenstadtstandorte nicht mehr leisten können?“ In der Stadt seien Schließungseffekte zu beobachten, aber von mehreren Interviewpartner/innen wird angezweifelt, dass dies neu ist: Schließungseffekte habe es schon immer gegeben, und auch in der Vergangenheit habe sich nicht jeder an jedem Standort in der Stadt mit Wohnraum versorgen können. Aufgrund sozio-ökonomischer Effekte (Teuerung) fand bzw. findet eine „Umsortierung“ in Freiburg statt – im Prinzip ein anhaltender Prozess. Zwar nimmt das verfügbare Haushaltsnettoeinkommen der Bewohner/innen nicht unbedingt zu, jedoch wenden Zuziehende einen im Vergleich (noch) höheren Anteil davon für Miete oder Eigentumsbildung auf (bzw. sind dazu bereit). Gleichzeitig stelle sich allerdings die Frage, welchen Anteil die bauliche Aufwertung an den Entwicklungen hat: „Sind Neubau, Sanierung, Modernisierung – ggf. in Kombination – als Auslöser von Gentrifizierung zu betrachten? Kann man es in einem Quartier an einem bestimmten baulichen Aufwertungsauslöser festmachen?“, fragt ein Gesprächspartner.

Räumliche Verortung

Von den einzelnen Gesprächs- bzw. Interviewpartner/innen wurden verschiedene Quartiere und Stadträume benannt, für die in der Vergangenheit Veränderungsprozesse festgestellt wurden, die auch zur Verdrängung von angestammter Bewohnerschaft geführt haben können oder tatsächlich haben. Empirische Belege gebe es dafür aber kaum. Genannt wurden die Stadtbereiche Unterwiehre, Stühlinger, westliche Altstadt und Neuburg, aber auch Rieselfeld sowie einige Tu-

niberg-Ortschaften (vgl. auch Stadt Freiburg 2012b: 2 und 2015d: 11; Kärcher 2015: 58 ff.; Weinhardt 2011: 36 ff.).

Die Interviewpartner/innen aus der Wohnungswirtschaft sehen hingegen keine räumliche Verortung von Verdrängungsprozessen im Freiburger Stadtgebiet. Zwar gebe es Stadtteile, die bei einer studentischen Klientel (im Wechsel) als Wohnort beliebt seien, aber auch dies würde in der Summe keine relevanten teilräumlichen Effekte auslösen.

Rolle (energetischer) Sanierung

Von den Gesprächspartner/innen wurde thematisiert, inwieweit es einen Zusammenhang zwischen (energetischen) Sanierungsmaßnahmen und dadurch gegebenenfalls ausgelösten Veränderungen in der lokalen Bevölkerungsstruktur gibt. Als konkretes Beispiel wurde der Stadtteil Weingarten benannt – eine Großsiedlung aus den 1960er-Jahren mit rund 10.700 Einwohner/innen und einem hohen Anteil benachteiligter Bevölkerung, die sich weitgehend im Eigentum der städtischen Wohnungsbaugesellschaft Freiburger Stadtbau GmbH befindet. Hier ist das Mietniveau noch relativ niedrig, und der größte Teil aller geförderten Wohnungen der Stadt liegt in Weingarten und (teilweise) in Haslach. Für diese Stadtteile gibt es immer wieder den Vorwurf, dass die energetische Sanierung der Gebäude die Mieten treiben würde. Trotz solcher Anwürfe seien die Stadtteile das „Gentrifizierungsauffangbecken“ für die Stadt: Hierher ziehe, wer die steigenden Wohnkosten in anderen Teilen der Stadt nicht mehr tragen kann. Umgekehrt ziehe von dort weg, wer es sich leisten könne („Aufsteiger“). „Eigentlich würde man sich in Weingarten eine bessere Durchmischung und eine leichte Gentrifizierung wünschen“, was aber aufgrund der bestehenden Belegungsbindungen nicht möglich sei, führte ein Interviewpartner aus.

„Sanierung hat auch mit Verdrängung zu tun“, bestätigt ein Gesprächspartner – das gelte sicher für alle Freiburger Sanierungsgebiete. Über qualitative Informationen, die von den Bürgervereinen in solchen Stadtteilen (u.a. „Soziale-Stadt-Gebiete“) transportiert werden, lasse sich wahrnehmen, dass es eine Verdrängung von Einkommensschwachen gebe, so eine weitere Kollegin.

Dass aber eine (energetische) Sanierung in erster Linie mit dem Ziel einer Mietsteigerung durchgeführt wird, wie dies durch Berichte aus anderen Städten bekannt ist, kommt in Freiburg nach Einschätzung des Planungsamtes in der Regel nicht vor. Private Hauseigentümer/innen könnten auch mit heruntergekommenen Immobilien Geld verdienen. Wenn überhaupt Sanierungsaktivitäten aufgenommen werden, dann liege dies hauptsächlich an den zurzeit historisch niedrigen Kreditzinsen. Auffällige Sanierungstätigkeiten mit dem Ziel einer Aufwertung seien in Freiburg daher (noch) kein Anlass für Milieuschutzsatzungen.

Von der Verwaltung wird insbesondere für den Innenstadtbereich angenommen, dass es hier Segregationstendenzen gibt. Studentische Wohngemeinschaften können in der Regel gemeinsam deutlich höhere Mieten aufbringen, als dies beispielsweise Familien möglich ist, die aber dasselbe Wohnungsmarktsegment größerer Wohnungen mit mehreren Zimmern nachfragen. Durch die studentische Nachfragergruppe werden Familien zunehmend aus der Innenstadt und innenstadtnahen Wohnquartieren verdrängt. Auch im Rahmen der 2010 durchgeführten Segregationsanalysen hat sich eine Altersgruppensegregation gezeigt: Familien mit Kindern verlassen die Quartiere und ziehen in die Neubaugebiete. Der Auslösezusammenhang wurde damals aber in den Neubaugebieten (wie Rieselfeld, Vauban) selbst gesehen, weil dort größerer Wohnraum zur Verfügung steht bzw. hier bewusst eine hohe Wohnattraktivität geschaffen wurde (vgl. Stadt Freiburg 2010).

Für die Zukunft sind aus Sicht des Planungsamtes – vor dem Hintergrund eines anhaltenden städtischen Bevölkerungswachstums bei einem gleichzeitig hochpreisigen Wohnungsmarkt – teilräumliche Segregationstendenzen und Gentrifizierung zu erwarten.

3.3 Kommunale Positionen, Ziele und Strategien

Vor dem Hintergrund des voraussichtlich auch zukünftig anhaltenden Bevölkerungswachstums steht Freiburg vor der Herausforderung, dass die Innenentwicklung immer schwerer realisierbar ist, die Außenentwicklung an Grenzen stößt und generell Bauflächen fehlen.

Um auf diese Herausforderungen zu reagieren, hat der Gemeinderat der Stadt Freiburg bereits im Jahr 2011 ein „Handlungsprogramm Wohnen“ beschlossen (aktualisierte Fassung 2013), das die Grundlage für die wohnungspolitische Ausrichtung der Stadt Freiburg für die kommenden Jahre bilden soll. Ziel des Handlungsprogramms Wohnen ist die Bündelung von Maßnahmen und Strategien, „die eine quantitative und qualitative Wohnraumversorgung und damit die Zukunftsfähigkeit Freiburgs sicherstellen“ sollen (Stadt Freiburg 2013: 3). Übergeordnetes Ziel sind die Schaffung eines ausreichenden und differenzierten (bedürfnisangepassten) Angebots an bezahlbaren Wohnungen und eine soziale Durchmischung der Stadtteile. Ziele und Maßnahmen sind in insgesamt sieben Bausteinen niedergelegt und teilweise mit Planungshorizonten unterlegt, wann sie zur Anwendung kommen könnten (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Ziele und Maßnahmen des Handlungsprogramms Wohnen

Maßnahme	Horizont
„Mehr Wohnungen für Freiburg“	
■ Entwicklung eines neuen Stadtteils	mittel- bis langfristig
■ Gezielt Baurechte schaffen	kurz- bis mittelfristig
■ Zusätzliche Wohneinheiten im Innenbereich	kurz- bis mittelfristig
■ Ausbau gemeinschaftlich orientierter Wohnformen	kurz- bis langfristig
„Stärkung unteres Wohnungsmarktsegment“	
■ Neubau geförderten Wohnraums	kurz- bis mittelfristig
■ Begründung von Miet- und Belegungsbindungen im Mietwohnungsbestand	
■ Verlängerung von Mietpreis- und Belegungsbindungen	kurzfristig
■ Erhalt preisgünstigen Wohnraums bei der Freiburger Stadtbau	kurzfristig
■ Anpassung des Wohngelds	
„Bedarfsgerechte Wohnraumversorgung“	
■ Studie „Wohnen in Freiburg“ (Wohnungsmarkanalyse und Wohnungsnachfrageprognose)	kurz- bis mittelfristig
■ Wohnraumversorgung „sozialer Randgruppen“	kurz- bis mittelfristig
■ Altersgerechte Wohnraumversorgung	
„Erweiterte wohnungspolitische Handlungsmöglichkeiten im Bestand“	
■ Mietrecht (Kappungsgrenzenverordnung),	kurz- bis langfristig
■ Erhaltungssatzung,	kurz- bis langfristig
■ Zweckentfremdungsverbot	kurz- bis langfristig
„Zielgerichtete städtische Liegenschaftspolitik“	
■ Flächenverfügbarkeit/Bodenordnung	mittel- bis langfristig
■ Vermarktung und Vergabe städtischer Baugrundstücke	kurz- bis langfristig
„Erhalt und Entwicklung eines vielfältigen Stadtteiles“	
■ Sozial stabile Stadtteile	
■ Die Zukunft: Vermarktungskonzepte und Bürgerbeteiligung	kurz- bis langfristig
„Perspektivplan Stadtentwicklung“	kurz- bis mittelfristig

Quelle: Stadt Freiburg 2013.

Die Erstellung der aktualisierten Fassung des „Handlungsprogramms Wohnen“ wurde durch eine von empirica fachlich unterstützte Workshop-Reihe mit Gemeinderatsmitgliedern, Fachgespräche mit Wohnungswirtschaft und sozialen Trägern sowie Informationsveranstaltungen für Bürger- und Stadtteilvereine begleitet.

3.3.1 Kommunalen Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung

Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Die „statistische Struktur“ der Stadt Freiburg teilt sich in 28 Stadtteile, 42 Stadtbezirke und 164 statistische Bezirke – Einheiten, die durchschnittlich rund 1.300 Einwohner/innen umfassen. Diese Struktur bildet den Rahmen für die Datenerhebung. Strukturmerkmale liegen im Wesentlichen auf Ebene der statistischen Bezirke vor; weitere Datengrundlagen, die kleinteiliger bzw. kleinräumiger vorhanden sind – im Fall der Indikatoren Sozialhilfebezug und Arbeitslosenquote beispielsweise auf Adressebene –, werden i.d.R. zu statistischen Bezirken zusammengefasst. Eine kontinuierliche Auswertung dieser Daten im Sinne eines (Sozialraum-) Monitorings erfolgt zurzeit noch nicht, wird aber laut den Interviewpartner/innen sowohl von verschiedenen Verwaltungseinheiten wie von externen Trägern gewünscht und soll in näherer Zukunft entwickelt werden. In der Vergangenheit wurden nur punktuelle Auswertungen des Datensatzes vorgenommen – beispielsweise wurden 2010 im Rahmen des BBSR-Forschungsvorhabens „Die neue Attraktivität der Städte – Zurück in die Stadt?“ Sozialraumanalysen anhand von 41 Strukturmerkmalen, Segregationsanalysen anhand von 23 Merkmalen sowie Wanderungsanalysen erstellt (Stadt Freiburg 2010).

Verwaltungsintern wird derzeit die Frage geeigneter Indikatoren für ein Monitoring diskutiert, u.a. auch wie es gelingen könnte, zum einen Tendenzen der Stadtentwicklung abzubilden („Stadtentwicklungsindikatoren“) und zum anderen mit einem stark reduzierten Set an Indikatoren (einzelne aggregierte Sozialindikatoren sowie einzelne Indikatoren für die Veränderung von Gebäudecharakteristika) eine schnelle (Erst-)Information über sich abzeichnende Entwicklungen in einzelnen Räumen/Quartieren zu erhalten, die eine vertiefte Betrachtung und Aufmerksamkeit benötigen. Auch die Frage der Bezugsräume ist noch offen, da die derzeitigen statistischen Räume als zu groß eingeschätzt werden – der „Gebietszielgrößenbedarf“ sei kleiner, so die Einschätzung mehrerer Gesprächspartner/innen. Eine generelle Herausforderung des Monitorings bleibe jedoch das Problem der Ex-post-Betrachtung von (statischen) Daten auf einem bestenfalls mehrere Monate, häufiger mindestens ein Jahr zurückliegenden Stand. Ungewünschte Quartiersentwicklungen sind dann ggf. bereits eingetreten.

Im Prinzip werde – im Sinne eines „Frühindikators“ – auch eine qualitative Komponente benötigt, mit der Stimmungen aufgenommen werden können, äußerte ein Gesprächspartner. Qualitative Informationen und Stimmungen laufen beispielsweise im Rahmen der Quartiersarbeit auf, die Freiburg seit rund zehn Jahren und bislang in neun (demnächst zehn) Stadtteilen mit einem Schwerpunkt auf sozialer und Gemeinwesenarbeit vor Ort umsetzt. Allerdings würden die lokalen „Informationen“ bislang noch nicht systematisch in den kommunalen Diskussionsprozessen berücksichtigt, so ein Interviewpartner.

Seit 2015 ist ein „Schnell-Sozialindikator“ im Einsatz, der sich aus einer gezielt begrenzten Anzahl von typisch sozialinduzierten Einzelindikatoren zusammensetzt und vom Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (ABI) jährlich dargestellt wird. Die Auswertung und Interpretation der Daten soll zukünftig gemeinsam mit dem Stadtplanungsamt und der Sozialverwaltung erfolgen. In Kombination mit dem derzeit von ABI und Stadtplanungsamt vorbereiteten „Aufwertungsindikator“ (siehe unten „Erhaltungssatzungen“) sollen beide Indikatoren mittelfristig zu einem Sozialraummonitoring weiterentwickelt werden.

(Rechts-)Instrumente

Neben der klassischen Bauleitplanung setzt die Stadt Freiburg eine Reihe von Instrumenten ein, um preisdämpfend auf die Miet- und Wohnungspreisentwicklung einzuwirken und einem steigenden Verdrängungsdruck in einzelnen Stadtquartieren zu begegnen. Einige Instrumente wurden dabei erst in den vergangenen beiden Jahren implementiert.

a) Bestandsorientierte Instrumente

Zweckentfremdungsverordnung

Teil des Ende 2013 aufgestellten „Ersten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ der Landesregierung Baden-Württembergs war die gesetzliche Ermächtigung der Städte und Gemeinden (ZwEWG), kommunale Satzungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum zu erlassen. Vor dem Hintergrund des angespannten lokalen Wohnungsmarktes hat die Stadt Freiburg davon Gebrauch gemacht und am 28. Januar 2014 eine entsprechende Satzung mit einer Laufzeit von zunächst fünf Jahren erlassen (Stadt Freiburg 2015b).

Nach einem Jahr Laufzeit wurde der Vollzug der Satzung, für den das Baurechtsamt zuständig ist, im Februar 2015 evaluiert. Dabei zeigte sich, dass das Fallaufkommen die Prognose deutlich übersteigt: War man auf Basis der Erfahrungen bis 2006 von rund 60 Fällen pro Jahr ausgegangen, wurden 2014 tatsächlich rund 110 Verfahren bearbeitet, darunter 20 Prozent Anträge auf Nutzungsänderungen (z.B. Wohnen zu Ferienwohnungen), 20 Prozent Abbruchanträge, zehn Prozent Anträge auf Erteilung eines Negativattests sowie 44 Fälle von Zweckentfremdung, die von Bürger/innen angezeigt worden waren (24 Ferienwohnungen mit 58 WE, drei Gewerbeeinheiten und 17 Leerstände). Mehr als 100 weitere von Bürger/innen angezeigte Zweckentfremdungen konnten aufgrund fehlender Personalressourcen (momentan steht nur eine Verwaltungskraft zur Verfügung) noch nicht bearbeitet werden.

Im Februar 2015 wurde eine Anpassung der Satzung vorgenommen. Zukünftig sollen bestehende Ferienwohnungen („Altfälle“), die baurechtlich genehmigungsfähig sind und deren Eigentümer/innen sich rechtskonform verhalten, von der

Zweckentfremdung freigestellt werden. Seit Januar 2015 ist allerdings auch ein Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Freiburger Zweckentfremdungsverbotssatzung anhängig (Stadt Freiburg 2015b: 3).

Erhaltungssatzungen

Zu den Kernpunkten des „Kommunalen Handlungsprogramms Wohnen in Freiburg“ (Stadt Freiburg 2013) gehört auch die Anwendung des Instruments der sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Als erster Schritt zur Umsetzung wurde im September 2014 eine öffentliche Fachanhörung (unter Beteiligung des Gemeinderats sowie Vertreter/innen von Mietergemeinschaften und der Wohnungswirtschaft) durchgeführt, bei der Vertreter/innen aus Hamburg, München und Stuttgart ihre jeweiligen Erfahrungen mit dem Instrument vorstellten und Einsatzmöglichkeiten sowie mögliche Reichweiten für den Freiburger Fall diskutiert wurden. Im Ergebnis wurde festgehalten, dass Erhaltungssatzungen nur bauliche Maßnahmen, aber keine Miethöhen beeinflussen können, durch komplexe sozioökonomische Zusammenhänge gekennzeichnete Stadtentwicklungsprozesse langfristig nicht aufhalten werden und insgesamt „kein sehr starkes Instrument“ seien, da sie nur an einer Ursache von Umstrukturierungsprozessen ansetzten. Erhaltungssatzungen können diese Prozesse jedoch zumindest verlangsamen und abfedern (Stadt Freiburg 2015d: 9).

Aufgrund eines aktuellen Anlasses wurde im Dezember 2014 ein Aufstellungsbeschluss für eine erste Erhaltungssatzung in Freiburg für den Bereich „St. Georgen – Imberyweg/Am Mettweg“ gefasst. Im Rahmen des sofortigen Vollzugs des Beschlusses durch das Baurechtsamt wurden Umwandlungen untersagt und die Entscheidung über die im Verfahren befindlichen Anträge zunächst für zwölf Monate ausgesetzt. Hiergegen sind Rechtsmittel eingelegt worden und der Aufstellungsbeschluss wird voraussichtlich beklagt werden (Stadt Freiburg 2014b; Stadt Freiburg 2015d: 10 f.).

Im März 2015 hat der Gemeinderat beschlossen, eine städtebauliche Voruntersuchung (einschließlich Detailuntersuchungen auf Quartiersebene, Bestandsaufnahmen, Auswertung vorhandener Daten etc.) durch externe Beauftragte durchführen zu lassen, in deren Rahmen sowohl das Gebiet in „St. Georgen“ vertiefend untersucht als auch stadtweit potenzielle Erhaltungsgebiete in Vorbereitung eines Erlasses entsprechender Satzungen nach § 172 Abs. 1 BauGB ermittelt werden sollen. Die zu untersuchenden Kriterien („Milieumerkmale“) umfassen dabei – bezogen auf die örtlichen Verhältnisse – u.a. die Beschaffenheit des aktuellen Gebäude- und Wohnungsbestands, die Höhe und Entwicklung der Mieten, die Eigentümerstruktur und ihre Veränderung, bestehende Aufwertungspotenziale sowie laufende und geplante Investitionen in den Wohnungsbestand. Im Falle Freiburgs gehen die Gesprächspartner/innen davon aus, dass – anders als in Großstädten wie Stuttgart – potenzielle Erhaltungsgebiete tendenziell eher kleinere Bereiche

bzw. Quartiersteile umfassen (Stadt Freiburg 2015d: 6 ff.). Nachdem das Ergebnis der städtebaulichen Voruntersuchung für die Erhaltungssatzung Imberyweg die Gefahr einer Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung bestätigt hat, wurde im November 2015 die Satzung erlassen (Stadt Freiburg 2015e).

Inzwischen liegen auch die Ergebnisse der stadtweiten Voruntersuchung zu potenziellen Erhaltungsgebieten (Milieuschutzzatzungen) vor. Demnach gibt es in Freiburg aus Sicht des Gutachters zwölf statistische Bezirke, bei denen auf Grundlage der herangezogenen Daten die Anwendungsvoraussetzungen für eine Erhaltungssatzung grundsätzlich gegeben sind. Für weitere sieben statistische Bezirke empfiehlt die Gutachterin einen Beobachtungsstatus. Die von der Gutachterin „Analyse & Konzepte“ (Hamburg) verwendeten Einzelmerkmale/Indikatoren sollen nun weitgehend in einen aggregierten Aufwertungsindikator („Gentrifizierungsindikator“) überführt werden, der wie der („Schnell“-)Sozialindikator jährlich ausgewertet und zur Verfügung gestellt werden soll.

Der Erlass weiterer Erhaltungssatzungen (Milieuschutzzatzungen) auf der Grundlage des Gutachtens vom November 2015 gilt als wahrscheinlich.

Umwandlungsverordnung

Im Rahmen des „Ersten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ hat die Landesregierung Baden-Württembergs Ende 2013 eine Verordnung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (Umwandlungsverordnung) mit einer Geltungsdauer von fünf Jahren erlassen (GBl. BW 15/2013: 309 f.).

Vor dem Hintergrund einer in Freiburg insgesamt eher geringen Eigentumsquote im Geschosswohnungsbau von etwas über 20 Prozent (Zensus 2011), war die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen aus Sicht der Verwaltung allerdings bislang kein Faktor, der zur Verengung des Wohnungsmarktes beigetragen habe. So gebe es innerhalb der Stadt vielmehr auch Quartiere, in denen Umwandlungen die Stabilisierung des Gebiets unterstützen könnten. Sofern aber in naher Zukunft Erhaltungssatzungen für Gebiete in Freiburg aufgestellt werden, in denen die Sozialstruktur Verdrängungseffekten ausgesetzt ist (s.o.), werde ein Vollzug der Umwandlungsverordnung erforderlich (wie im Falle von „St. Georgen“ bereits geschehen).

Kündigungssperrfristverordnung

Im Rahmen eines „Zweiten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ hat die Landesregierung Baden-Württembergs auf Grundlage der Ermächtigung in § 577 a Abs. 2 BGB zum 1. Juli 2015 eine Kündigungssperrfristverordnung (KSpVO BW) erlassen. Mit dieser wird die bei der Umwandlung von vermieteten Wohnungen in Eigentumswohnungen geltende gesetzliche Kündigungssperrfrist von drei Jah-

ren auf fünf Jahre verlängert. Die Rechtsverordnung findet Anwendung in Gemeinden bzw. Teilgebieten von Gemeinden, „in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen (...) besonders gefährdet ist“ (§577a BGB). Ein solcher angespannter Wohnungsmarkt wurde für insgesamt 44 Städte und Gemeinden des Bundeslands identifiziert, zu denen auch Freiburg i. Br. zählt. Die Rechtsverordnung des Landes hat eine Geltungsdauer von zunächst fünf Jahren (Stadt Freiburg 2015c; GBl. BW 11/2015: 346).

Kappungsgrenzenverordnung

Bestandteil des „Zweiten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ der Landesregierung ist auch die Kappungsgrenzenverordnung (KappVO BW) auf Grundlage von § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB, die ebenfalls zum 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist. In Gemeinden oder deren Teilgebieten, für die ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt wurde, wird die allgemein gültige Kappungsgrenze bei (zulässigen) Mieterhöhungen im Bestand von 20 Prozent in drei Jahren auf 15 Prozent herabgesetzt. Die Regelung hat jedoch keine Auswirkung bei Staffelmieten oder Modernisierungserhöhungen. Die Gebietskulisse der Verordnung entspricht der Kündigungssperrfristverordnung und sie gilt ebenfalls für fünf Jahre (Stadt Freiburg 2015c; GBl. BW 11/2015: 346).

Mietpreisbremse

Potenziell von angespannten Wohnungsmärkten betroffene Städte und Gemeinden wurden auf Basis von Berechnungen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg identifiziert und in ein Anhörungsverfahren aufgenommen. Teil der Berechnungen waren dabei der Wohnungsversorgungsgrad (Verhältnis des Wohnungsbestands zur Zahl der Haushalte mit Wohnungsbedarf), das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen sowie die Warmmietenbelastungsquote. Per 1. November 2015 wurde die Mietpreisbremse in 68 baden-württembergischen Städten, darunter auch Freiburg, eingeführt. Die Dämpfung der Miethöhe bei Neuvermietungen (nicht mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete) gilt für das gesamte Gemeindegebiet (vgl. Stadt Freiburg 2015c).

Neben den vorgenannten bestandsorientierten Ansätzen gibt es in Freiburg noch weitere Instrumente, die für die „Steuerung“ des Wohnungsbestandes eine Rolle spielen. Dazu gehören u.a. der qualifizierte Mietspiegel, die Verlängerung von auslaufenden Mietpreis- und Belegungsbindungen oder auch Sanierungszuschüsse und Regelungen in Sanierungsgebieten.

Um in Sanierungsgebieten Verdrängung zu vermeiden, wird beispielsweise im „Mietpreismodell“ zum Zweck der Dämpfung der Wohnkosten der modernisierungsbedingte Mietpreisaufschlag durch einen Förderzuschuss ausgeglichen

(höchstmöglicher Fördersatz 35 Prozent der Miethöhe bei einer Bindungsfrist von zehn Jahren). Auch werden im Fall einer Vollsanierung bei leerzuziehenden Wohnungen Umzugshilfen bereitgestellt und der Rückzug in die alte Wohnung ermöglicht. Deren Finanzierung erfolgt über einen Sanierungszuschuss und wird im Schwerpunkt im Bereich der kommunalen Wohnungen angewendet.

b) Neubauorientierte Instrumente

Baulandpolitische Grundsätze

Bereits 2009 hat die Stadt Freiburg „Baulandpolitische Grundsätze“ verabschiedet (zuletzt aktualisiert 2012), mit denen insbesondere sichergestellt werden soll, dass die mit der Schaffung von Baurecht für die Kommune verbundenen Lasten und Kosten vom Planungsbegünstigten und nicht von der Stadt getragen werden. Des Weiteren werden bestimmte bauliche Qualitätsstandards definiert. Die Regelungen gelten für städtebauliche Verträge, sofern neues bzw. zusätzliches Baurecht (Neubauvorhaben sowie Aufwertungsmaßnahmen) geschaffen wird, und definieren gleichzeitig den „Grundstandard“, der bei der Vergabe städtischer Wohnungsbaugrundstücke zur Anwendung kommt. Der Regelungsumfang der „Baulandpolitischen Grundsätze“ betrifft dabei für das jeweilige Plangebiet unter anderem die Übernahme von Kosten für Planungsleistungen und Gutachten, Erschließungsanlagen, Ausgleichsflächen/-maßnahmen, Herstellung von erforderlichen Kindergarten-/Kleinkindergruppenplätzen sowie Anforderungen an energetische Baustandards (z.B. Anwendung Freiburger Effizienzhaus-Standard Fr-EH 55 für Wohn- und Fr-EH 70 für Bürogebäude), Barrierefreiheit, Baukultur, Gestaltqualität und Verfahrensgrundsätze (Stadt Freiburg 2011b).

Die „Baulandpolitischen Grundsätze“ enthalten aber insbesondere auch (bodenpolitische) Regelungen zum geförderten Wohnungsbau sowie zum Mindestanteil für Wohnen und zu der Mischung unterschiedlicher Wohnungsgrößen in den erfassten Vorhaben. So sind „bei der Schaffung von Baurechten und der Durchführung von privaten Bodenordnungsverfahren bis zu 10 Prozent der Fläche für Maßnahmen im geförderten Wohnungsbau an die Stadt abzutreten oder im Umfang von 30 Prozent der neu geschaffenen Geschossfläche geförderter Miet- bzw. Eigentumswohnungsbau zu realisieren und zu belegen“. Zur Stützung einer sozialen und funktionalen Mischung – beispielsweise in Kerngebieten – kann darüber hinaus ein Mindestanteil von Wohnungen unterschiedlicher Größe im städtebaulichen Vertrag festgelegt werden. Auch bei Vorhaben für Studentenwohnungen kann ein Mindestanteil an Wohnfläche für andere Bevölkerungsgruppen vereinbart werden, um einseitige Strukturen zu verhindern (Stadt Freiburg 2011b, Anlage 1: 2 f.). Im Mai 2015 wurden die „Baupolitischen Grundsätze“ vom Gemeinderat in einem zentralen Punkt erheblich modifiziert⁸: Bei der Neuschaffung von

8 Beschluss vom 19. Mai 2015 zu Drucksache G-15/024.

Baurechten müssen nun nicht mehr nur 30 Prozent, sondern 50 Prozent geförderter Wohnungsbau realisiert werden. Ein – auch im Gemeinderat – sehr umstrittener Beschluss, der in der lokalen Presse eher als „Bauverhinderungsbeschluss“ gewertet wird. Ähnlich äußerten sich auch einige der Interviewpartner/innen aus der Verwaltung und der Wohnungswirtschaft.

Grundsätze der Vermarktung und Vergabe städtischer Baugrundstücke

Mit den 2011 beschlossenen „Grundsätzen der Vermarktung und Vergabe städtischer Baugrundstücke“ hat die Stadt die Vergaben von Grundstücken grundsätzlich neu geregelt und dabei für den Regelfall im Wohnungsbau Festpreisvergaben unter Berücksichtigung weiterer Vergabekriterien eingeführt. Ziel der Grundsätze ist es, die teils gegenläufigen Zielsetzungen – ausgewogene Bereitstellung von Baugrundstücken für verschiedene Zielgruppen (z.B. Adressatenvielfalt, Schaffung sozialer und funktionaler Mischung), städtebauliche Zielsetzungen (z.B. Innenentwicklung, Umsetzung ökologischer und energetischer Standards, Schaffung geförderter Wohnraum und Eigentumsbildung, Gewerbeentwicklung) sowie wirtschafts- und haushaltspolitische Anforderungen (Grundstückverkauf als eine maßgebliche Einnahmequelle des städtischen Haushalts) – auf eine gemeinsame, detaillierte Regelungsgrundlage zu stellen.

Wird auf kommunalen Grundstücken neues Baurecht geschaffen, so sind zunächst die „Baulandpolitischen Grundsätze“ als Mindeststandard (Basiskategorie) zu berücksichtigen. Weitere städtebauliche oder stadtentwicklungspolitische Ziele können durch die Zuordnung der zu vergebenden Grundstücke zu bestimmten Zusatzkategorien verfolgt werden. Zu diesen gehören u.a. „besondere Bau- und Wohnformen“, „soziale Verantwortung“, „energetische Pilotprojekte“ und „städtebauliche Schlüsselgrundstücke“. Für die Grundstücke werden Vermarktungskonzepte erstellt, die in der Regel auch Zielgruppen (z.B. Familien, Baugruppen, besondere Wohnformen, gewerbliche Bauträger, Genossenschaften, Gewerbetreibende) sowie angestrebte Nutzungsziele definieren und vom Gemeinderat beschlossen werden. Laut Beschluss werden die Grundstücke im Rahmen des Festpreisverfahrens, in Ausnahmefällen auch im Gebotsverfahren, vergeben. Eine Ausnahme bilden die städtebaulichen Schlüsselgrundstücke, die im Rahmen eines Konzeptwettbewerbs vergeben werden (Stadt Freiburg 2011a). Laut einem Gesprächspartner werden aber die meisten Grundstücke mittlerweile zum Festpreis (i.d.R. zum Bodenrichtwert) vermittelt. Der Grundstückspreis kann im Sinne einer kommunalen Förderung um bis zu 25 Prozent gesenkt werden, bei einer 100-prozentigen Mietpreis- und Belegungsbindung des Objektes. Bei geringeren Bindungen ist eine anteilige Kaufpreisreduzierung möglich (Stadt Freiburg 2008).

Bei der Vermarktung des Baugebietes Gutleutmatten wurde grundstücksbezogen der Anteil von gefördertem Mietwohnungsbau, sog. gebundenem Mietwohnungsbau (20 Jahre Bindungsfrist, Höchstmiete 20 Prozent unter Mietspiegel, Einkom-

mensgrenze zehn Prozent über den Fördergrenzen des Landeswohnraumförderprogramms), und frei finanziertem Mietwohnungsbau festgelegt. Zudem wurden Grundstücke für bestimmte Nutzergruppen, zum Beispiel Baugemeinschaften, Familien, reserviert sowie ca. 40 Prozent der Grundstücke der städtischen Wohnungsbaugesellschaft Freiburger Stadtbau GmbH zugeteilt. Durch ein spezifisches Bonifizierungssystem wurden Bewerber, die freiwillig über die verlangten Quoten hinaus geförderten oder gebundenen Mietwohnraum errichteten oder die Bindungsdauer verlängerten, im Rahmen eines Punktesystems bonifiziert. Ebenso wurden für die Schaffung von behindertengerechtem und barrierefreiem Wohnraum Bonuspunkte erteilt. Wie seit den Grundsätzen der Vermarktung regelmäßig der Fall, wurden die Grundstücke zu einem Festpreis abgegeben. In Kombination mit den vorgenannten Merkmalen führt dies dazu, dass langfristig bezahlbarer Wohnraum geschaffen wird und die Grundstücke einer Vielzahl von Personengruppen zur Verfügung stehen. Entsprechend wurde zwischenzeitlich auch in anderen Fällen vorgegangen. In Gutleutmatten konnte damit eine Quote von ca. 50 Prozent geförderter bzw. gebundener Mietwohnungen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Wohneinheiten realisiert werden. Dieses Ergebnis konnte aber nach Einschätzung der Verwaltung nur aufgrund der sehr hohen Nachfrage einerseits und des beschränkten Angebots an Baugrundstücken in dem sehr günstig gelegenen Baugebiet sowie der besonderen Marktbedingungen (Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt) realisiert werden.

Generell gehören in Freiburg die Ausweisung von Neubauflächen sowie die Entwicklung neuer Stadtteile und die gezielte Unterstützung bestimmter Zielgruppen wie Genossenschaften oder Baugruppen zu den Ansätzen, mit denen dem Veränderungsdruck in den Stadtquartieren begegnet werden soll (vgl. u.a. Stadt Freiburg 2011a: 8; Stadt Freiburg 2012a: 11).

Kommunikation und Beteiligung

Aus Sicht der Verwaltung gibt es bereits ein breites Netz an Beteiligungsangeboten, über die qualitative Informationen von der Quartiersebene generiert werden könnten. Neben der organisatorisch zuständigen Stabsstelle Bürgerbeteiligung (die beim Baubürgermeister angesiedelt ist), werden von der Stadtspitze in allen Stadtteilen regelmäßige (etwa zweijähriger Rhythmus) Bürgergespräche durchgeführt. Bei der Aufstellung von Stadtteileitlinien (STELL) werde eine umfangreiche Bürgerbeteiligung durchgeführt, die über die Beteiligung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) weit hinausgehe und in der Regel breite Resonanz erfahre. Dieser Beteiligungsprozess wird federführend von den Bürgervereinen getragen, die als „Anwalt der lokalen Bürgerschaft“ fungieren und das „Stadtteilexpertenwissen“ in die Verwaltung transportieren sollen (vgl. freiburg.de – Stadtentwicklung). In Stadtteilen wie Weingarten und Haslach seien sie sehr dicht an relevanten, lokalen Informationen „dran“, und es bestehe ein vergleichsweise enger Kontakt zu den zu-

ständigen Verwaltungsmitarbeiter/innen. So spiele der lokale Bürgerverein für die Verwaltung auch eine wichtige unterstützende Rolle, beispielsweise bei der Informationsvermittlung an die und Beratung der Bewohner/innen von Schlichtbauwohnungen im neuen Sanierungsgebiet Haslach-Süd, die eine sehr stabile Gemeinschaft bilden, nun aber ihre angestammte Wohnumgebung verlassen müssen. Mehrere Gesprächspartner/innen geben jedoch zu bedenken, inwieweit ein Bürgerverein für den (gesamten) Stadtteil sprechen könne. Es sei kein demokratisch gewähltes Gremium und oft bestehe die Gefahr einer Klientelorientierung durch aktive („Berufs-“)Bürger/innen. Zwar gebe es in Freiburg keine lokalpolitische Bezirksverfasstheit (wie z.B. in Mannheim), gleichwohl seien die Bürgervereine ein wichtiger Ansprechpartner – eine Gesprächskultur, die seit Jahrzehnten gepflegt werde.

Darüber hinaus lieferten auch die Sanierungsbeiräte Informationen, und Stadtteilinitiativen bringen sich stark in die partizipativ ausgerichtete informelle Planung ein. Nicht alle Gesprächspartner/innen sind sich allerdings einig, ob diese Partizipationsstruktur insgesamt tatsächlich ausreichend sei.

Beteiligungsprozesse zu gesamtstädtischen Konzepten und Planungen – wie beispielsweise dem Perspektivplan oder dem städtischen Einzelhandelskonzept – werden nach Einschätzung der Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung von der Bürgerschaft mit recht großer Resonanz aufgenommen und seien daher auch für die Stadtteil- und Quartiersebene bedeutsam. Manchmal, so ergänzt ein Gesprächspartner, erfahre die Öffentlichkeit in Freiburg „eine Überforderung an Beteiligung, weil mehrere Beteiligungsverfahren zeitgleich laufen und manche Akteure gleich mehrfach binden“.

3.3.2 Instrumente: Handhabbarkeit und Reichweite

Von den Gesprächspartner/innen in der Verwaltung und in der Wohnungswirtschaft werden Anwendung und Erfolge des zur Verfügung stehenden Instrumentenkanons unterschiedlich eingeschätzt. Mit Blick auf das breite Spektrum ordnungsrechtlicher Instrumente wurde von einem Gesprächspartner eher resignativ festgehalten: „Die Instrumente sind mit einem großen Aufwand verbunden, bringen aber nur überschaubare Effekte“.

Als Instrument mit dem größten preisdämpfenden und marktentspannenden Effekt wird von den meisten Interviewpartner/innen in Freiburg daher eine konsequente Neubaupolitik gesehen: Die stärkste kommunale Einflussmöglichkeit im Umgang mit den Entwicklungstendenzen läge in der Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung durch eine aktive Bauleitplanung und Liegenschaftspolitik (vgl. Stadt Freiburg 2012a: 5). Nur über den Neubau könnten Sicker- oder Umverteilungseffekte

fekte⁹ und eine Entspannung in den Wohnungsteilmärkten und den Quartieren ausgelöst werden.

„Wir müssen einfach mehr bauen, aber die Neubaupolitik könnte besser laufen“, fasste ein Gesprächspartner die Situation zusammen. Hintergrund sind zahlreiche Restriktionen und Herausforderungen, die die (zügige) Schaffung von neuem Wohnraum in Freiburg erschweren. Die Umsetzung der Neubauziele Freiburgs scheitere zurzeit u.a. an den „schlechten Bedingungen bei der Neubauflächenentwicklung“ und beim geförderten Mietwohnungsbau an den Landeswohnraumförderprogrammen: Aktuell werde das kommunale Ziel, 300 geförderte Wohnungen pro Jahr zu errichten, nicht erreicht. Für die Wohnungswirtschaft seien die aktuellen Bedingungen gegenüber einer Finanzierung am freien Markt unattraktiv, die Investitionskosten im Verhältnis zu den Erlösen zu hoch. Mit der Inanspruchnahme einer Förderung gehen Mietobergrenzen und die Absicherung hoher baulicher Standards (siehe auch „Baulandpolitische Grundsätze“) über städtebauliche Verträge einher. Geförderter Wohnraum darf nur zu einem Mietzins vermietet werden, der 30 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Hingegen zeige die Vermietungsrealität in Freiburg aber, dass es eher üblich ist, über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu vermieten. Gerade die verpflichtenden Baustandards (insbesondere der Fr-EH 55-Standard im geförderten Wohnungsneubau) führen tendenziell zu Preissteigerungen und nicht zur Schaffung preiswerten Wohnraums. Aus Sicht der Verwaltung müssten diese Rahmenbedingungen – in der aktuellen europaweiten Niedrigzinsphase – gegebenenfalls angepasst werden, um das Interesse zu steigern. Soweit sei man in Freiburg politisch allerdings noch nicht, betonte ein Interviewpartner. Die Wohnungswirtschaft sagt, dass sie bei den geförderten Modellen keine Rendite erreichen kann: Im freifinanzierten Wohnungsbau müssten die Margen vergleichsweise hoch sein, um eine Mischfinanzierung (aus unterschiedlichen Miet- und Eigentumsmodellen) sicherzustellen. „Freiwillig macht keiner geförderten Wohnungsbau. Man muss die Leute eher zu ihrem Glück zwingen“, fasste ein Interviewpartner seine Einschätzung der aktuellen Lage zusammen.

Auch bei der Ausweisung neuer Bauflächen gebe es unzählige Restriktionen baurechtlicher, fachrechtlicher, zeitlicher und selbstgesetzter Art (Standards), erläutert ein Interviewpartner. In Freiburg versuche man daher nun das Modell der „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ zu nutzen, um zumindest im Ergebnis an Bauflächen zu gelangen. In diesem Zusammenhang wurde von einem Interviewpartner eine Forderung in Richtung des Bundes formuliert: „Man bräuchte in wachsenden Städten (...) ein passgenaueres Baurecht – beispielsweise eine Art Beschleunigungs- und Erleichterungsgesetz, mit dem die Neuausweisung von Bauflächen dort möglich würde, wo sie bisher scheitere“. Nur auf diesem Weg

9 In den Stadtteilen Vauban und Rieselfeld kamen zwischen zwei Drittel (Vauban) und knapp drei Viertel (Rieselfeld) der Zuziehenden aus anderen Stadtteilen Freiburgs, der Rest aus der Region bzw. von außerhalb (Stadt Freiburg 2007: 5 f.).

lasse sich aus Sicht der Stadt Freiburg zügig und doch nachhaltig sozialgerechter Wohnungsbau realisieren. Auf der anderen Seite sei es in Freiburg politisch bisher nicht gewollt, weitere Gebiete für neuen Wohnungsbau auszuweisen und neue Flächen in Anspruch zu nehmen, äußerte ein Gesprächspartner.

Rolle der Wohnungswirtschaft

Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft Freiburger Stadtbau ist eine Selbstverpflichtung zum jährlichen Bau von 300 geförderten Wohnungen eingegangen. Sie stehe allerdings ebenfalls vor dem Problem der mangelnden Verfügbarkeit von Bauflächen in der Stadt – wo keine Flächen sind, könne man auch keine neuen Wohnungen schaffen. „Alle schieben sich den schwarzen Peter zu“, so ein Interviewpartner.

Auch die Rolle der Stadtbau als Marktakteur sei insbesondere bei den Quartiersbewohner/innen nicht unumstritten, betonten einige Gesprächspartner/innen. Zum einen würde sie im Rahmen energetischer Sanierung selber an der Preisspirale drehen, zum anderen stoßen Pläne zur Umwandlung in Eigentum – aus Sicht der Wohnungsbaugesellschaft mit dem Ziel einer stärkeren Durchmischung – auf Widerstand (badische-zeitung.de 19. Mai und 12. November 2015). Im Ergebnis sei die Stimmung im betroffenen Stadtteil zurzeit vergiftet, konstatiert ein Gesprächspartner.

3.4 Perspektiven: Entwicklungsszenarien und Handlungsbedarfe aus Sicht der befragten Akteure

Aus Sicht der Verwaltung wäre es hilfreich, wenn eine stärkere Unterstützung durch das Land bereitgestellt würde – das betrifft zum einen finanzielle Mittel, zum anderen die Ausgestaltung bestehender Programme. So wünscht man sich beispielsweise eine Anpassung der Fördermodalitäten, um Akteure zur Investition in geförderten Wohnungsbau anzuregen.

Auf kommunalpolitischer Ebene könnten die „Baulandpolitischen Grundsätze“ in Richtung einer „Gentrifizierungssteuerung“ weiterentwickelt werden, wie mehrere Gesprächspartner/innen anmerkten. Ein Ansatz könnte dabei beispielsweise eine „feinere“ Ausgestaltung sein, die je nach Quartier oder Stadtteil unterschiedliche Prozentanteile preisgünstigen Wohnraums bei Neubauvorhaben vorschreibt – weg von einer Pauschalierung, hin zur Orientierung an Bedarfen und quartiersbezogenen Entwicklungszielen.

Aus Sicht der Gemeinwesenarbeit wäre zu prüfen, inwieweit der Einsatz von Quartiermanagement und Gemeinwesenarbeit (GWA) als Instrument hilfreich wäre – in Bestandsquartieren durch Präsenz vor Ort als „Seismograf“ für quartiersbezogene Entwicklungen und durch Empowerment, mit dem eine Artikulationsfä-

higkeit geschaffen werden könnte, so dass keine „versteckte Verdrängung“ stattfindet. Bei Neubauvorhaben habe Freiburg in der Vergangenheit bereits gute Erfahrungen mit der Begleitung durch Gemeinwesenarbeit (bzw. „Quartiersarbeit“) gemacht (vgl. Stadt Freiburg 2004). Für das zukünftige Gebiet Cutleutmatten sei eine Begleitung des Neubaus allerdings bereits seit drei Jahren nicht über die Diskussionsschleife hinausgekommen.

Abschließend wurden alle Gesprächspartner/innen nach ihrer Einschätzung zur Situation Freiburgs in einer zehn bis fünfzehn Jahre entfernten, nahen Zukunft befragt. Zusammengefasst lauten die „Zukunftsvisionen“ der Befragten:

- Der Zuzug nach Freiburg – insbesondere von Studierenden und Familien – wird weiter anhalten (drei Nennungen). Freiburg wird dadurch immer noch die jüngste Bevölkerung in Baden-Württemberg haben, und es besteht keine Gefahr, dass die Stadt überaltert (eine Nennung). Der „Hauptmotor“ für Leben, Innovation und Wirtschaftsentwicklung in der Stadt, die Freiburger Universität, wird weiter in den bundesweiten „Top Ten“ vertreten sein (eine Nennung).
- Es wird die Hoffnung artikuliert, dass Freiburg trotzdem noch eine gut strukturierte Stadtgesellschaft besitzt und den dafür notwendigen Entwicklungsweg mit der „notwendigen Ernsthaftigkeit“ beschritten hat (eine Nennung).
- Das Miet- und Immobilienpreisgefüge wird weiter steigen, Freiburg wird „noch teurer sein als heute“ – auch die anteiligen Wohnkosten werden (sehr) hoch sein (drei Nennungen).
- Es wird zunehmend zu einer Segregation zwischen armen und reichen Stadtteilen kommen (zwei Nennungen). Die sozialen Probleme werden zunehmen und das wird sich auch im Stadtbild zeigen (zwei Nennungen). Gleichzeitig wird die Stadt nicht mehr so attraktiv und lebendig sein bzw. nicht mehr als solche empfunden werden. Das schwächt den Zuzug von bestimmten Zielgruppen ab (eine Nennung).
- Die Wohneinheiten werden insgesamt kleiner werden, und insbesondere Familien werden mit (noch) weniger Wohnfläche auskommen (müssen) (drei Nennungen).
- Die heute in der Diskussion befindlichen neuen Stadtteile werden auch 2025 noch nicht in Angriff genommen sein – man wird noch darüber diskutieren (zwei Nennungen). Dadurch verengt sich der Wohnungsmarkt weiter und Verdrängungsprozesse sind zu erwarten: Freiburg wird eine München vergleichbare Entwicklung nehmen, nur mit zehn Jahren Verzögerung (eine Nennung). So wird die Wohnungssuche weiterhin schwierig sein und immer schwieriger werden (eine Nennung).
- Es gibt die Befürchtung, dass die Anbieterseite auf dem Wohnungsmarkt deutlich von ausländischen Investitionen geprägt sein wird: Viele der wahrscheinlich als Abschreibungsobjekte errichteten oder erworbenen Wohnungen werden dann aber hauptsächlich leer stehen, da sich für den angestrebten Mietzins keine Mieter mehr finden (eine Nennung).

3.5 Fazit

Aus Sicht des Difu-Projektteams stellt sich die Situation in Freiburg wie folgt dar:

In Freiburg gibt es ein anhaltendes Bevölkerungswachstum und einen zunehmend angespannten Wohnungsmarkt. Bereits heute gehört Freiburg bundesweit zu den Städten mit den höchsten Miet- und Immobilienkaufpreisen, der Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen ist zudem sehr hoch. Die Nachfrage nach Wohnraum übersteigt das Angebot deutlich – Neubau findet zwar kontinuierlich statt, kann jedoch die Bedarfe nicht decken.

In dieser Situation wären erhebliche Verdrängungs- und Homogenisierungsprozesse in den Quartieren zu erwarten. Tatsächlich jedoch sind idealtypische Prozesse und Elemente von „Gentrifizierung“, die sich räumlich verorten lassen, in Freiburg derzeit (noch) nicht zu beobachten. Vielmehr scheint Freiburg von einer flächendeckenden Preissteigerung im gesamten Stadtgebiet – bei gleichbleibenden Binnenabstufungen und (noch) weitgehender Beibehaltung des jeweiligen Gebiets- und Bevölkerungscharakters – betroffen zu sein. Allerdings sind bereits in der Vergangenheit bestimmte Teile der Stadt (baulich) aufgewertet worden (z.B. Sanierungsgebiete), womit auch Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und Verdrängungsprozesse einhergegangen sind.

Das von Politik und Verwaltung verfolgte strategische Ziel, dass Freiburg keine „Stadt der Reichen“ wird, sondern eine sozial ausgeglichene Bevölkerungsstruktur behält, kann vermutlich nur aufrechterhalten werden, wenn eine konsequente Neubaupolitik betrieben wird.

Um Tendenzen möglicher Verdrängungsprozesse in den unterschiedlichen Freiburger Stadträumen auch in Zukunft begegnen zu können, ergeben sich aus Sicht des Difu-Projektteams folgende Empfehlungen:

- *Schaffung eines Sozialraummonitorings:* Um Entwicklungsprozesse im Stadtgefüge besser verfolgen zu können und Hinweise beispielsweise auf Verdrängungstendenzen zu erhalten, wäre die Weiterentwicklung der zahlreichen, bereits regelmäßig erhobenen bevölkerungsbezogenen Daten hin zu einem Sozialraummonitoring wünschenswert. Ein solches Instrument ist in Freiburg bereits in Planung, die Ausgestaltung des dafür notwendigen Indikatorensets befindet sich in der verwaltungsinternen Diskussion.
- *Weiterentwicklung kommunaler Handlungsansätze:* Innovative lokale kommunale Handlungsansätze wie beispielsweise die baulandpolitischen Grundsätze oder Vermarktungskonzepte gelten zurzeit einheitlich für das gesamte Freiburger Stadtgebiet. Mit Blick auf die Quartiere sind jedoch sicher nicht alle Stadträume in ihren Entwicklungen gleich – in manchen gilt es, unerwünschte Aufwertungen (und in der Folge Verdrängungsprozesse) zu vermeiden, in anderen geht es in gewissem Umfang aber vielleicht auch um die Stärkung der Nachbarschaft. Vor diesem Hintergrund kann darüber nachgedacht werden,

das bestehende Instrumentarium durch eine „feinere“ Ausgestaltung, die je nach Quartier oder Stadtteil unterschiedliche Prozentanteile preisgünstigen Wohnraums bei Neubauvorhaben vorschreibt, weiterzuentwickeln. So kann gegebenenfalls besser auf lokal unterschiedliche Steuerungsbedarfe und Ziele reagiert werden.

- *Anpassung lokaler Anforderungen:* Freiburg verfügt im geförderten Wohnungsbau und bei der kommunalen Bodenpolitik über sehr hohe lokale bauliche Standards, die weit über andersorts übliche Vorgaben hinausgehen (u.a. energetische Anforderungen) und so ein hohes Maß an Qualität garantieren. Allerdings kann die Erfüllung dieser Standards zum einen zu einer Steigerung der Baukosten und damit der späteren Miethöhe führen, zum anderen können sie – insbesondere in der aktuellen Phase einer Niedrigzinspolitik – eine gewisse Hürde für die Aktivierung des Neubaupotenzials darstellen. Denkbar wäre daher, eine Reduzierung bzw. Flexibilisierung der Anforderungen und ihrer Komplexität in der Stadt zu diskutieren.

Daneben finden sich in den Untersuchungsergebnissen auch Hinweise auf Handlungsempfehlungen, die sich an die Ebenen des Landes Baden-Württemberg und an den Bund richten:

- Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Landeswohnraumförderungsgesetzes von Förderdarlehen hin zu einem echten Baukostenzuschuss von 25 Prozent, ähnlich wie Nordrhein-Westfalen dies mittlerweile praktiziert.
- Spiegelung der vom Bund bereitgestellten Fördermittel in voller Höhe.
- Anpassung der Fördermodalitäten, um Akteure zu Investitionen in geförderten Wohnungsbau anzuregen (z.B. Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften), die sich zurzeit auf dem freien Finanzmarkt zu „attraktiveren“ Konditionen ohne begleitende Bedingungen (Mietabschläge, Bindungsdauer etc.) finanzieren könnten.
- Gegebenenfalls Rückführung der seit der Föderalismusreform 2006 in Länderzuständigkeit befindlichen Wohnraumförderung in die Sphäre des Bundes.
- Bereitstellung von Liegenschaften im Eigentum des Landes und des Bundes (BlmA) zu „privilegierten Preisen“ (maximal Gutachterpreis, Abkehr vom Höchstgebotverfahren).
- Öffnung des Einsatzspektrums von Förderprogrammen wie der Städtebauförderung, um auch geförderten Grunderwerb zu ermöglichen, mit dem Investitionen angeregt und der Erfolg der Gesamtmaßnahme unterstützt werden können.
- Flexibilisierung des Baurechts zur Baulandaktivierung und Verfahrensbeschleunigung für die wachsenden Städte (Beschleunigungsgesetz).
- Überprüfung und Reduzierung kostentreibender baulicher Standards in Land und Kommune (z.B. Schallschutz, Brandschutz, Verkehr, Energie), die zu deutlichen Anstiegen bei den Investitionskosten und Mietnebenkosten geführt haben.

Literatur

- empirica (2014): Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose – Entwurf. November 2014 (Anlage 2 zur Drucksache G-15/024), Berlin.
- empirica (2013): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg. Workshops. Dokumentation, Berlin.
- GBL. BW – Landesregierung Baden-Württemberg (2015a): Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen (Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg – KappVO BW) vom 9. Juni 2015, GBL. BW, H. 11/2015, Stuttgart: 346.
- GBL. BW – Landesregierung Baden-Württemberg (2015b): Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit verlängerter Kündigungssperrfrist bei Wohnungsumwandlungen in Eigentumswohnungen (Kündigungssperrfristverordnung Baden-Württemberg – KSpVO BW) vom 9. Juni 2015, GBL. BW, H. 11/2015, Stuttgart: 346.
- GBL. BW – Landesregierung Baden-Württemberg (2013): Verordnung der Landesregierung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (Umwandlungsverordnung – UmwandVO) vom 5. November 2013, GBL. BW, H. 15/2013, Stuttgart: 309 f.
- GEWOS (2011): Wohnungsmarkbericht Freiburg im Breisgau, München.
- Kärcher, Christine (2015): Gentrifizierung – Theoretische Grundlagen, Entwicklung und Kriterien. Erläutert am Beispiel des Freiburger Stadtteils „Im Grün“ im Zeitraum der Sanierungswelle der 1980er/90er Jahren, Bachelor-Arbeit, Katholische Hochschule Freiburg, Freiburg.
- MFW BW – Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (2015): Mietpreisbremse. Anhörung zur Gebietskulisse, Schreiben vom 2. Juni 2015, Anlage zur Drucksache G-15/141 der Stadt Freiburg.
- Stadt Freiburg (2015a): Satzung der Stadt Freiburg i. Br. über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Freiburg i. Br. vom 28. Januar 2014 i.d.F. vom 17. März 2015, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2015b): Drucksache G-15/019 – Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Freiburg i. Br. (Bericht über das 1. Geltungsjahr des Zweckentfremdungsverbots für Wohnraum, Änderung der Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Freiburg i. Br., Delegation der Entscheidung über die Ablöserichtlinie auf den Bau- und Umlegungsausschuss), Freiburg.
- Stadt Freiburg (2015c): Drucksache G-15/014 – Wohnungspolitisches Maßnahmenpaket des Landes Baden-Württemberg, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2015d): Drucksache G-15/034 – Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 BauGB, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2015e): Drucksache G-15/174 – Soziale Erhaltungssatzung „St. Georgen – Imberyweg / Am Mettweg“, Beschluss über Erlass einer zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Soziale Erhaltungssatzung) für das Gebiet „St. Georgen – Imberyweg / Am Mettweg“, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2015f): Drucksache G-15/024 – Handlungsprogramm Wohnen, Freiburg.
- Stadt Freiburg – Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (ABI) (2015): Statistisches Jahrbuch 2015, Beiträge zur Statistik, November 2015, Freiburg.

- Stadt Freiburg (2014a): 1. Freiburger Nachhaltigkeitsbericht 2014, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2014b): Drucksache G-14/263 – Soziale Erhaltungssatzung „St. Georgen – Imberyweg / Am Mettweg“, Beschluss über die Aufstellung einer Sozialen Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB), Freiburg.
- Stadt Freiburg (2014c): Drucksache G-14/001 – Zweckentfremdung von Wohnraum in der Stadt Freiburg i. Br., Freiburg.
- Stadt Freiburg – Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (ABI) (2014): Kleiräumige Bevölkerungsvorausrechnung und Haushaltevorausrechnung für Freiburg 2014 bis 2030, Beiträge zur Statistik, Oktober 2014, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2013): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg, Anlage 2 zur Drucksache G-13/110, Freiburg.
- Stadt Freiburg – Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen (2013): Mietspiegel 2013, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2012a): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg, Drucksache G-12/040 mit Anlagen, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2012b): Städtebauliche Instrumente zur Stabilisierung des Wohnungsmarkts in Freiburg, insbesondere Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB), Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) und Vorkaufsrechte (§§ 24-25 BauGB), Drucksache G-12/050 mit Anlagen, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2011a): Grundsätze der Vermarktung und Vergabe städtischer Baugrundstücke, Drucksache G-11/191, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2011b): Baulandpolitische Grundsätze, Drucksache G-11/192 mit Anlagen, Freiburg.
- Stadt Freiburg (2010): Ressortforschungsprojekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (Bonn) „Die neue Attraktivität der Städte – Zurück in die Stadt?“, Endbericht Stadt Freiburg i. Br. (Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung, Abt. Informationsmanagement; Stadtplanungsamt, Abt. Stadtentwicklung), Freiburg.
- Stadt Freiburg (2008): Wohnungssituation in Freiburg vor dem Hintergrund steigender Mieten und des Wegfalls von Wohnraumfördermitteln und Bürgerantrag „Möglichkeiten der Stadt, dem Mietpreisanstieg in Freiburg wirksam entgegen zu treten“, Drucksache G-08/051 mit Anlagen, Freiburg.
- Stadt Freiburg – Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung (ABI) (2007): Die Neubaugebiete Rieselfeld und Vauban, Statistischer Infodienst, 25. Oktober 2007, Freiburg.
- Stadt Freiburg – Sozial- und Jugendamt (2004): Konzept Quartiersmanagement, Freiburg.
- Weinhart, Adrian (2011): Gibt es Gentrification in Freiburg und was hat Soziale Arbeit damit zu tun?, Bachelor-Arbeit, Katholische Hochschule Freiburg, Freiburg.

Online-Literatur

- badische-zeitung.de (19. Mai 2015): Stadtbau saniert und verkauft Wohnungen im Binzengrün 34, www.badische-zeitung.de/freiburg/stadtbau-saniert-und-verkauft-wohnungen-im-binzengruen-34--104995233.html (Stand: 12/2015).
- badische-zeitung.de (12. November 2015): Machtfrage in Weingarten. Wie soll das Forum Weingarten in Zukunft arbeiten? Darüber streiten Stadtverwaltung und Verein,

www.badische-zeitung.de/freiburg/machtfrage-in-weingarten--113580946.html (Stand: 12/2015).

freiburg.de – Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung: Aktuelle Grafiken: Bevölkerung, www.freiburg.de/pb/,Lde/207928.html (Stand: 12/2015).

freiburg.de – Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg. Der Freiburger Wohnungsmarkt, www.freiburg.de/pb/,Lde/346343.html (Stand: 12/2015).

freiburg.de – Stadtentwicklung: Stadtteileitlinien (STELL), www.freiburg.de/pb/,Lde/322417.html (Stand: 12/2015).

immobilienscout24.de: Wo Deutschland unter den Wohnkosten ächzt: Wohnen ist in Großstädten Luxus (Erschwinglichkeitsindex EIMX), www.immobilienscout24.de/immobilienbewertung/ratgeber/mietpreise-und-kaufpreise/wohnkostenanteil-grossstaedte.html (Stand: 12/2015).

rdl.de – Radio Dreyeckland: Stadt Freiburg beauftragt mit empirica marktextremistisches Institut („Nicht noch mehr Mieterschutz“) mit Wohnmarktsanalyse, <https://rdl.de/beitrag/stadt-freiburg-beauftragt-mit-empirica-marktextremistisches-institut-nicht-noch-mehr> (Stand: 12/2015).

rechtaufstadt-freiburg.de: Tagung 20.-22. Mai 2011: Freiburg – eine Stadt für alle? Gentrifizierung – Auswirkungen – Gegenstrategien, www.rechtaufstadt-freiburg.de/2011/04/tagung-20-22-mai-2011-freiburg-%E2%80%93-eine-stadt-fur-alle-gentrifizierung-auswirkungen-gegenstrategien/ (Stand: 12/2015).

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Teilnehmer/innen: Auftaktgespräch Freiburg:

Rolf Bertram, Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklung, Stadt Freiburg

Karin-Anne Böttcher, Amt für Soziales und Senioren, Koordinationsstelle Quartiersmanagement, Stadt Freiburg

Gudrun Fehrenbach, Amt für Wohnraumversorgung, Stadt Freiburg

Claude Gils, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung, Stadt Freiburg

Dietmar Imhof, Amt für Projektentwicklung und Stadterneuerung, Sachgebiet Integrierte Stadtentwicklung, Stadt Freiburg

Gabi Lebherz, Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsgebiete, Stadt Freiburg

Thomas Willmann, Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung, Stadt Freiburg

Weitere Gesprächspartner/innen:

Bruno Gramich, Amt für Liegenschaften und Wohnungswesen, Stadt Freiburg

Bernd Rösch, TreuBau Freiburg AG

Matthias Vögt, Freiburger Stadtbau GmbH

Kontakt

Rolf Bertram, Stadt Freiburg i. Br., Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklung, Berliner
Allee 1, 79114 Freiburg i. Br., Tel.: 0761/201-4171, Fax: 0761/201-4199, E-Mail:
rolf.bertram@stadt.freiburg.de, www.freiburg.de

4. Köln

Vorbemerkung: Gentrifizierung in Köln?

Wenngleich das Thema Gentrifizierung in der öffentlichen Diskussion im Vergleich der Fallstudienstädte in Köln eher wenig virulent ist, setzt sich die Stadt seit vielen Jahren mit der Frage des Instrumenteneinsatzes zur Begrenzung aufwertungsbedingter Verdrängung auseinander. Zum Zeitpunkt des Difu-Projekts wurde der erneute und verstärkte Einsatz des Instruments der Sozialen Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) geprüft und vorbereitet.

In Gesprächen mit den für die Stadtentwicklung und Statistik verantwortlichen kommunalen Akteuren wurde erörtert, was die Akteure unter Gentrifizierung verstehen und ob es in Köln Gentrifizierung gibt. Es wurde darüber diskutiert, ob und, wenn ja, mit welchen Instrumenten, die Stadt Gentrifizierung entgegenwirken bzw. diese verhindern kann.

4.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Köln

Köln ist eine wachsende Stadt mit einem dynamischen Wohnungsmarkt. Zum Zeitpunkt des Difu-Projekts wurde die Kölner Bevölkerungsprognose fortgeschrieben mit dem Ergebnis, dass auch nach 2030 von einem anhaltenden Bevölkerungswachstum auszugehen ist. Die Haushaltszahlen werden weiter steigen; die Nachfrage nach Wohnraum ist und bleibt hoch. Die Mieten und Immobilienpreise befinden sich im bundesdeutschen Vergleich auf einem hohen Niveau (29 Prozent über dem bundesweiten Durchschnitt; vgl. Stadt Köln 2015a: 11) und steigen im Bundesvergleich überdurchschnittlich stark an. Der geförderte Wohnraum geht stark und stetig zurück, bei einem anhaltend hohen Anteil von Haushalten mit Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein. Das Ergebnis ist ein zunehmend angespannter Wohnungsmarkt.

Um Druck vom Wohnungsmarkt zu nehmen, zielt die Stadtentwicklungspolitik insbesondere auf Wohnungsneubau. Hierfür identifiziert Köln weitere Flächen, wobei der Neubau nicht nur freifinanziert, sondern auch öffentlich gefördert werden soll. Entsprechend liegt ein Schwerpunkt des Stadtentwicklungskonzepts Wohnen (StEK Wohnen) auf der Mobilisierung zusätzlicher Potenziale für den Wohnungsneubau. Zum Schutz der preiswerten Wohnungsbestände ergreift die Stadt seit Jahren vielfältige Maßnahmen im Rahmen der sozialorientierten Quartiersentwicklung und der Sanierung. Die behutsame Modernisierung und Quartiersentwicklung sollen in zukünftigen Fortschreibungen des StEK Wohnen an Be-

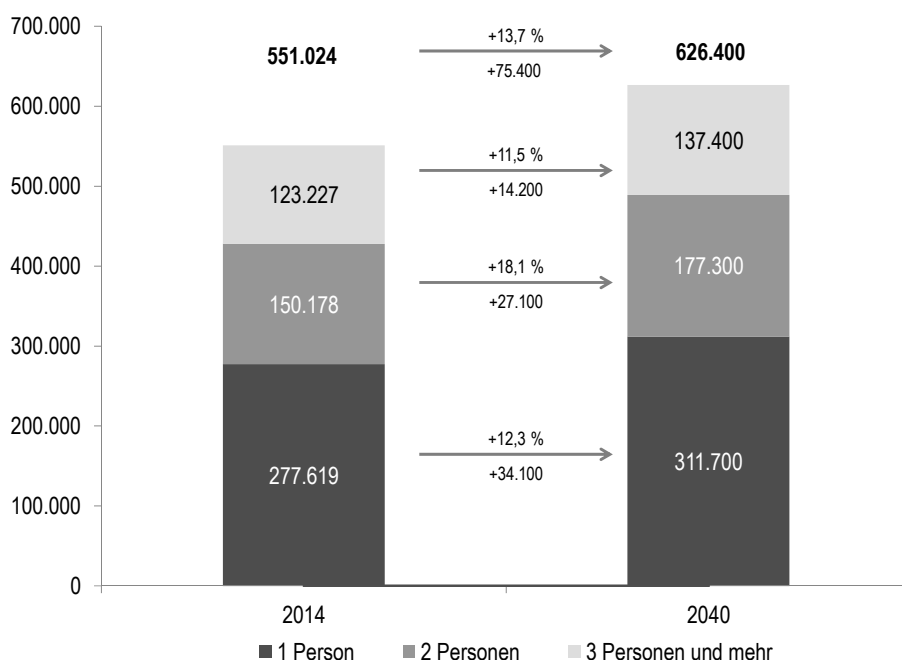
deutung gewinnen (Stadt Köln 2015a: 8); in diesem Band stehen sie jedoch nicht im Mittelpunkt.

4.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Kölner Bevölkerungszahl stieg 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 9.458 Personen an. Die Stadt zählte Ende 2014 insgesamt 1.053.528 Einwohner/innen, davon 1.044.931 mit Hauptwohnung. Die Zahl der Einwohner/innen mit Hauptwohnung hat seit 2008 kontinuierlich zugenommen und nähert sich der Bevölkerungsgesamtzahl in den letzten Jahren immer mehr an und (Stadt Köln 2015d: 4).

Bis 2010 waren die Zu- und Abwanderungsströme aus bzw. in die Stadt nahezu gleich stark. Seit 2010 nimmt der Zuwanderungsstrom in die Stadt stark zu, während sich die Zahl der Fortzüge aus der Stadt kaum verändert hat. Im Ergebnis weist Köln seit 2010 ein vierstelliges positives Wanderungssaldo auf; in 2014 lag dieses bei einem Wert von +7.645 (Stadt Köln 2015b: 48, siehe auch Stadt Köln 2015d: 7 f.).

Abbildung 10: Entwicklung der Haushalte in Köln 2014 bis 2040



Quelle: Stadt Köln 2016: 13.

Im Mai 2015 wurde die neue Kölner Bevölkerungsprognose veröffentlicht. Bis 2040 nimmt die Kölner Bevölkerungszahl demnach um rund 142.000 (13,5 Prozent) Einwohner/innen mit Hauptwohnsitz auf rund 1.186.500 zu. Damit geht ein Plus von rund 75.400 Haushalten einher (Stadt Köln 2016: 9; 13; siehe auch Abbildung 10).

Nach den Prognosen sollen alle Haushaltsgrößen von dem hohen Zuwachs der Bevölkerungszahl betroffen sein. Der stärkste relative Zuwachs soll sich bei Zweipersonenhaushalten mit einer Zuwachsrate von 18 Prozent zeigen. Einpersonenhaushalten wird eine Zuwachsrate von zwölf Prozent prognostiziert, was einer absoluten Zahl von 34.000 zusätzlichen Einpersonenhaushalten entspricht. Die Zahl der Haushalte mit Kindern wird laut Prognose bis 2025 um 11.000 zunehmen, bis 2040 sollen nochmals 1.700 weitere dazukommen (Stadt Köln 2016: 13).

4.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Die Situation auf dem Kölner Wohnungsmarkt ist angespannt. Als ein Kernproblem wird der Mangel an baureifen Flächen in der Stadt ausgemacht (Stadt Köln 2015a: 35). Flächenausweisung und Wohnungsneubau sind das Gebot der Stunde: Als zentrale Herausforderung wird im StEK Wohnen der Bedarf an Wohnungsneubau bis 2020 formuliert: „Neben der Aufgabe, neue Wohnbauflächen planerisch in erforderlichem Umfang (...) auszuweisen, besteht die zentrale Herausforderung in den Jahren bis 2020 darin, die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung sowie die vorhandenen und neu hinzukommenden Flächenpotenziale vor allem kurzfristig zu mobilisieren“ (ebd.: 16).

Auf Grundlage der aktuellen Haushaltsprognose wurde der künftige Wohnungsbedarf anhand eines normativen Berechnungsmodells geschätzt. Der Wohnungsgesamtbedarf beläuft sich demnach aktuell auf rund 66.000 Wohnungen für den Zeitraum 2015 bis 2029 (15 Jahre). In den ersten fünf Jahren (2015 bis 2019) werden rund 30.000 Wohnungen benötigt, das entspricht einer jährlichen Anzahl von rund 6.000 Wohnungen. In den darauffolgenden zehn Jahren (2020 bis 2029) ist mit einem weiteren Bedarf von rund 36.000 Wohnungen zu rechnen (jährlich rund 3.600 Wohnungen).

Dem rechnerischen Gesamtwohnungsbedarf von rund 66.000 Wohnungen stehen bekannte Flächenpotenziale für 31.200 Wohnungen gegenüber. Um neue Wohnbauflächen zu identifizieren, wurde stadtweit eine Flächenrecherche durchgeführt (ebd.: 35 ff.). Für das neu ermittelte Flächenpotenzial wurde ein maximales Neubauvolumen von rund 17.800 Wohneinheiten ermittelt.

Die neuen Zielzahlen bestätigen die Notwendigkeit einer schnellstmöglichen Mobilisierung der Wohnbauflächen in Kooperation mit den Eigentümer[inne]n und der Kölner Wohnungswirtschaft.

Etwa 45 Prozent der Kölner Haushalte sind aufgrund ihrer Einkommenssituation berechtigt, eine geförderte Wohnung zu beziehen (Stadt Köln 2015a: 11). Der geförderte Mietwohnungsbestand ist allerdings kontinuierlich rückläufig. Seit 2000 hat der *geförderte Mietwohnungsbestand* insgesamt um 21.200 Wohnungen abgenommen. Im Jahr 2014 wurden in Köln 302 geförderte Wohnungen bezugsfertig. Die durchschnittliche Neubauleistung im Bereich des geförderten Mietwohnungsbaus lag in den Jahren 2000 bis 2014 bei 661 Wohnungen pro Jahr (Stadt Köln 2015e: 14). Mit dem Bau von jährlich 1.000 öffentlich geförderten Wohnungen strebt die Kölner Wohnungspolitik hier einen Anstieg an (ebd.: 11).

Die *Mietpreise* der Stadt verzeichnen eine dynamische Entwicklung; sie steigen seit 2011 stark an. Während im Jahr 2011 für eine 70 m² große Wohnung mit drei Zimmern, die ab 1949 bezugsfertig wurde, bei Wiedervermietung im Durchschnitt 7,90 Euro/m² NKM gezahlt wurden, lag der Quadratmeterpreis im Jahr 2015 im Durchschnitt bei 9,50 Euro. Auch die Mieten für gleich große Neubauwohnungen bei Erstvermietung sind von 9,50 Euro/m² NKM im Jahr 2011 auf 12,00 Euro/m² NKM im Jahr 2015 gestiegen (Stadt Köln 2015e: 9).

Für den Kölner Wohnungsmarkt ist relevant, dass dieser durch eine stetige Verringerung des Bestandes an geförderten Mietwohnungen als auch durch die allgemeine Steigerung vor allem der Neuvertragsmieten, aber auch der Bestandsmieten in bestimmten Stadtteilen gekennzeichnet ist (Stadt Köln 2015a: 47).

4.2 Gentrifizierungsdebatte in Köln

4.2.1 Zum Begriff „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Kölner Verwaltungsakteure

Der Begriff Gentrifizierung wird innerhalb der für die Stadtentwicklung zuständigen Verwaltungsakteure eher selten verwendet, sowohl „beim Reden“, als auch in der schriftlichen Darstellung (im StEK Wohnen taucht der Begriff Gentrifizierung nur einmal auf). Gentrifizierung wird weitgehend gleichgesetzt mit aufwertungsbedingter Verdrängung, so dass eher von Verdrängung als von Gentrifizierung gesprochen wird. Hierbei wird Bezug genommen auf eine Definition von Häußermann/Läpple/Siebel (2007): „(...) die bauliche Aufwertung eines Quartiers mit nachfolgenden sozialen Veränderungen(...), die in der Verdrängung einer statusniedrigen sozialen Schicht durch eine höhere resultieren“.

Als wichtig wird herausgestellt, sich dem Phänomen Gentrifizierung respektive Verdrängung als Prozess zu nähern. Dies impliziere, die Entwicklung von Quartieren und Bevölkerungsentwicklungen in den Blick zu nehmen – und in diesem Zusammenhang auch die Veränderung von Wahrnehmungen zu berücksichtigen. Wenngleich die Thematik Gentrifizierung bzw. Verdrängung nicht dezidiert im Zusammenhang mit einem räumlichen Fokus diskutiert wird, erfolgt eine Bezugnahme auf Sanierungsgebiete („Sind durch die früheren Sanierungsgebiete nicht

auch Modernisierungswellen ausgelöst und städtebauliche Aufwertungen erreicht worden, die den Boden für die heutige Gentrifizierung bereitet haben?“, Vortrag Werner Stüttem, 17. Oktober 2013, Difu-Seminar).

Zur Vermeidung des Begriffs Gentrifizierung wird angeführt, dass hinsichtlich des faktischen Tatbestands von Gentrifizierung Unsicherheiten bestünden und Gentrifizierung grundsätzlich ein „schwer greifbares Phänomen“ sei. Der Begriff sei äußerst schillernd und nicht klar definiert. Daher sei eine Begriffsdefinition bzw. die Erörterung des Begriffsverständnisses ein wichtiges Anliegen von Köln an das Difu-Projekt.

Mit Blick auf die öffentlichen Diskussionen in und über bestimmte Quartiere (z.B. Ehrenfeld), in der durchaus der Begriff Gentrifizierung auftauche, wird festgestellt, dass mit Gentrifizierung eine Etikettierung verbunden sei; „vieles daran ist anekdotisch“. Zudem sei mit Gentrifizierung „ein riesiges Wahrnehmungs- und Beobachtungsproblem“ verbunden. „Sobald es um Quantitäten geht, haben wir Probleme“. „Wie soll man es erheben? Woran soll es festgemacht werden?“ Was sind überhaupt Auslöser für Gentrifizierung? Was ist „in“, was nicht? Was spielt darüber hinaus für die Quartiersentwicklung, für Zu- und Fortzüge eine Rolle? In diesem Zusammenhang werden Programme, wie „MÜLHEIM 2020“¹⁰, genannt. Wichtig sei es in jedem Fall, die Prozesse, die innerhalb eines Quartiers stattfinden, über den Zeitverlauf zu beobachten. Eine entsprechende Panelstudie, „Die Kölner Gentrification-Studie“ von Prof. em. Dr. Jürgen Friedrichs, kann ebenfalls weitere Erkenntnisse liefern. Die Akteure der Stadtentwicklung und Statistik suchen gezielt einen wissenschaftlichen Dialog. Doch betont wird auch: Selbst wenn kein Nachweis für Verdrängung oder Gentrifizierung zu erbringen sei, müsse die Verwaltung die subjektiven Ängste der Menschen vor Verdrängung/Gentrifizierung ernst nehmen. Es sei wichtig, das Subjektive (Ängste, Wahrnehmungen) und das Objektive (Faktoren, Indikatoren) des Themas Gentrifizierung im Blick zu haben und damit umzugehen.

4.2.2 Öffentliche Diskussionen und Problemwahrnehmungen aus Kölner Verwaltungsperspektive

Die Interviewpartner/innen wurden gefragt, ob sie – und wenn ja: an welchen Orten aufgrund welcher Indizien – in Köln „Gentrifizierung“ erkennen können. Zusammengefasst besteht weitgehend Einigkeit, dass in Köln für Gentrifizierung bislang kein belastbarer empirischer Nachweis erbracht werden konnte. Auch gebe es keine breite öffentliche Diskussion um Gentrifizierung, wie beispielsweise in Berlin. Auch

10 Das Strukturförderprogramm „MÜLHEIM 2020“ unterstützt die erforderliche wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Stadtteilen Buchforst, Buchheim und Mülheim mit dem Ziel, sie für die Zukunft gut aufzustellen. Am 30. November 2014 endete das Strukturförderprogramm mit einer positiven Schlussbilanz. „MÜLHEIM 2020“ setzte starke Impulse für dauerhafte Verbesserungen in den Bereichen Lokale Ökonomie, Bildung und Städtebau (<http://muelheim2020.koeln/startseite.html>).

Kritiker der Stadtentwicklungspolitik würden den Begriff eher nicht benutzen. „Wir versuchen, zur Sache zu sprechen“, so ein Verwaltungsmitarbeiter. Gleichwohl gebe es eine bestimmte Szene, die in bestimmten Quartieren dominiere, es gebe Wortführer, die auch den Vorwurf der Verdrängung und Gentrifizierung vorbrächten. Beispielhaft wird dies in dem Film „Wem gehört die Stadt – Bürger in Bewegung“ thematisiert (<http://wemgehörtdiestadt-derfilm.de/der-film>).

Im Interview wird als auffallend herausgestellt, „dass die Diskussion um Gentrifizierung in Köln von denen geführt wird, die nicht ganz unten stehen – von der Mittelschicht“. Die, die wirklich bangen müssten, gingen unter, kämen in der Diskussion nicht zu Wort. Die Diskussion um Gentrifizierung sei eher eine akademische; sie werde überwiegend von der artikulationsfähigen Mittelschicht geführt. Dennoch dominiert in den Interviews die Position: „Eigentlich ist Gentrifizierung in Köln kein so starkes öffentliches Thema“. Es werde öffentlich eher wenig thematisiert oder problematisiert.

Angesichts der eher geringen Thematisierung und Diskussion hielten sich auch themenbezogene Konflikte oder Protestaktionen im Rahmen. Insgesamt – so die Einschätzung – treibe die Stadtgesellschaft die Verwaltung nicht in Sachen Gentrifizierung. Anstelle des Themas Gentrifizierung gebe es in Köln eher die Diskussion um bezahlbaren Wohnraum, aber auch diese wird nicht als breit und konfliktbeladen dargestellt.

Die verwaltungsinterne Auseinandersetzung um Gentrifizierung knüpft an der Frage nach aufwertungsbedingter Verdrängung an. Einerseits wolle die Stadt Verdrängung verhindern, andererseits wolle sie abgehängte und benachteiligte Stadtviertel für breitere Schichten der Bevölkerung attraktivieren, insbesondere um heute bestehenden einseitigen Bevölkerungsstrukturen entgegenzuwirken. Dabei lägen notwendige Aufwertung (Sanierung, Modernisierung, Wohnumfeldverbesserung, sozialintegrative Maßnahmen) und die Gefahr der Verdrängung mitunter eng beieinander. In den Interviews mit Verwaltungsakteuren wird ausgeführt, dass die Stadt bereits seit den 1980er-Jahren Vierteln, die im Umbruch sind bzw. besonderen Erneuerungs- oder Entwicklungsbedarf aufweisen, mit integrierten Handlungskonzepten Anschübe gibt. Zu Bedenken wird hierbei gegeben, dass Anschübe zu Verdrängung führen können – dies insbesondere dann, wenn Flächenreserven (z.B. Konversionsflächen) für den Wohnungsneubau aufgebraucht sind und sich Nachfrage verstärkt auf den Wohnungsbestand richtet. Neben Ehrenfeld werden Deutz, Kalk und Mülheim genannt. In diesem Zusammenhang stellten sich der Stadtverwaltung im Gespräch folgende Fragen: Wo liegen die Grenzen von Aufwertungsstrategien? Wie kann es gelingen, dass eine gewünschte Entwicklung in Gang gesetzt wird, und was ist zu tun, wenn diese „zu erfolgreich“ ist? „Was wir wollen, ist Aufwertung, aber keine Verdrängung“. Die Diskussion sei grundsätzlich auch für Sanierungsgebiete relevant. Dort (z.B. Severinsviertel) gebe es ungewollte Effekte bis hin zu Verdrängung. „Wir haben das nicht alles in

der Hand“. Die gegenwärtigen Überlegungen zum Einsatz der Sozialen Erhaltungssatzung sind vor diesem Hintergrund zu betrachten.

4.3 Kommunalen Umgang mit „Gentrifizierung“

4.3.1 Der strategisch-konzeptionelle Rahmen: Stadtentwicklungskonzept Wohnen

Rahmengebendes Konzept mit weitreichender strategischer Ausrichtung ist das *Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen)*, das am 11. Februar 2014 vom Rat der Stadt Köln beschlossen wurde. Es wurde gemeinsam mit wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Akteuren erarbeitet, auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Analyse des Kölner Wohnungsmarktes, der städtischen Einwohnerprognose sowie der Ziele und Leitlinien der Kölner Wohnungspolitik.

Aus der im StEK Wohnen vorgenommenen Analyse der Entwicklungen des Kölner Wohnungsmarktes, der Aufarbeitung aktueller Trends und der daraus hervorgegangenen Bedarfseinschätzung wurden Ziele und Leitlinien der Kölner Wohnungspolitik abgeleitet. Sie sind das zusammengefasste Ergebnis aus drei Workshops zwischen April und Juni 2012 zum Stadtentwicklungskonzept Wohnen sowie der Diskussion im Kölner Wohnungsbauforum am 2. Juli 2012 (Stadt Köln 2015a: 18).

Leitlinien der Kölner Wohnungspolitik¹¹ (gekürzt)

Leitlinie 1 Wachstumschancen nutzen – Attraktivität steigern: Die Kölner Wohnungspolitik will das angestrebte Bevölkerungswachstum durch die Bereitstellung geeigneter Wohnbauflächen und eine aktive Wohnungsbaupolitik sowie die Anpassung der Wohnungsbestände an heutige Wohnwünsche und -bedürfnisse ermöglichen. Die Kölner Wohnungspolitik versucht sowohl eine ausreichende Zahl von Mietwohnungen verschiedener Größe und Lage anzubieten als auch Angebote für diejenigen Haushalte zu machen, die in Köln Eigentum erwerben wollen. Sowohl die Neubauvorhaben als auch die Bestandsentwicklung sollen in ihrer Qualität zu einer weiteren Steigerung der Attraktivität des Wohnstandortes Köln beitragen.

Leitlinie 2 Innenentwicklung vor Außenentwicklung: Die Kölner Wohnungspolitik intensiviert die Innenentwicklung. Die Kölner Wohnungspolitik betreibt damit eine nachhaltige Stadtentwicklung. Sie versucht, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen. Damit einhergehend strebt sie eine sich verringende Inanspruchnahme von Fläche an.

11 Vgl. StEK Wohnen: 18 ff.; es handelt sich im Folgenden um eine gekürzte Fassung der Leitlinien.

Leitlinie 3 Sozialen Ausgleich unterstützen – soziale Schieflagen verringern: Die Kölner Wohnungspolitik will Haushalten, die am Markt nur schwer eine Wohnung finden, bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen. Um dies zu erreichen, strebt sie sowohl eine Ausweitung des Neubaus mietpreisgünstiger Wohnungen als auch den größtmöglichen Erhalt bestehender preiswerter Wohnungen an. Durch eine gezielte räumliche Steuerung im Bereich des Neubaus soll die Herausbildung oder Verfestigung einseitiger Sozialstrukturen vermieden werden.

Leitlinie 4 Partnerschaftliche Quartiersentwicklung fördern: Die Kölner Wohnungspolitik will das Wohnumfeld und die Veedel stärken. Hierzu werden bewährte Ansätze der sozialräumlichen Planung, Entwicklung und Koordinierung fortgesetzt und weiterentwickelt. Zudem werden an verschiedenen Orten des Stadtgebietes unterschiedliche neue Formen einer partnerschaftlichen Quartiersentwicklung erprobt.

Leitlinie 5 Bestandsentwicklung unterstützen und sichern: Auf die Erfordernisse der Energiewende und des demographischen Wandels muss mit der Anpassung der Wohnungsbestände reagiert werden. Die Kölner Wohnungspolitik forciert daher die energetische Modernisierung und den barrierefreien Umbau der Wohnungsbestände.

Leitlinie 6 Flexibilität und Nachsteuerbarkeit erhöhen: Das Stadtentwicklungskonzept Wohnen soll regelmäßig überprüft und, falls erforderlich, angepasst und weiterentwickelt werden. Voraussetzung hierfür ist ein Monitoring.

Leitlinie 7 Dialog und Kooperation mit allen Akteuren intensivieren: Das Wohnungsbauforum soll als Ort des wohnungspolitischen Dialogs fortgeführt werden. Aufbauend auf bestehenden Kooperationsformen sollen der Austausch und die Abstimmung mit den Nachbarkommunen intensiviert werden.

Handlungsprogramm: Das StEK Wohnen enthält neben diesen Leitlinien auch ein Handlungsprogramm, gegliedert nach einzelnen Handlungsfeldern. Im Handlungsfeld „Sozialorientierte Wohnungspolitik“ wird vor allem das Ziel des Baus und Erhalts mietpreisgünstiger Wohnungen verfolgt. Dort wird als priorisierte Maßnahme die vermehrte Nutzung des Instruments Soziale Erhaltungssatzung aufgeführt, wobei diese Maßnahme unter Vorbehalt und in Abhängigkeit des Handlungsfelds Quartiersentwicklung steht, das heißt, dass vor Einsatz des Instruments Quartiere mit besonderem Interventionsbedarf priorisiert werden müssen. Mit dem möglichen Einsatz Sozialer Erhaltungssatzung geht einher, dass im Rahmen einer gesamtstädtischen Untersuchung festgestellt wird, wo im Stadtgebiet der Aufwertungsdruck hoch ist und die Bevölkerung durch den Erlass Sozialer Erhaltungssatzungen vor Verdrängung geschützt werden soll. Auf dieser Basis erfolgt die Vorbereitung von Satzungsbeschlüssen. Die Verwaltung legt dem Rat Beschlussvorlagen zum Erlass Sozialer Erhaltungssatzungen für ausgewählte Gebiete vor (ebd.: 22). An anderer Stelle heißt es hierzu: Aus Anlass der zunehmenden

Aufwertung einiger Wohnquartiere und der damit in Verbindung zu bringenden Verdrängung (Stichwort *Gentrifizierung*) von angestammten Haushalten soll im Bedarfsfall künftig das Instrument der Sozialen Erhaltungssatzung vermehrt genutzt werden. Grundlage für die eventuelle Anwendung des Instrumentes ist die Analyse der Quartiere (ebd.: 48).

4.3.2 Strategien der sozial- und bestandsorientierten Quartiersentwicklung

Die Situation auf dem Kölner Wohnungsmarkt ist neben der stetigen Verringerung des Bestandes an geförderten Mietwohnungen und der problematischen Mietsteigerungsquoten auch durch unterschiedliche Entwicklungsdynamiken zwischen den Stadtteilen, den demographischen Wandel und die Herausforderungen des Klimaschutzes gekennzeichnet (hier und im Folgenden Stadt Köln 2015a: 60). In der Stadt gibt es Quartiere, deren Bewohner/innen oft in wirtschaftlicher, politisch-kultureller, gesundheitlicher oder bildungsbezogener Hinsicht benachteiligt sind. Hinzu kommen häufig zu kleine und unzureichend instand gehaltene Wohnungen und Beeinträchtigungen im Wohnumfeld. Dem stehen Quartiere gegenüber, deren Bewohner/innen sich überwiegend in einer guten und ausgewogenen Lebenslage befinden.

Demographische Herausforderungen (inkl. zahlenmäßiges Wachstum junger Bevölkerung) und Klimaschutz erfordern Anpassungen der Gebäude, des Wohnumfeldes und der sozialen und technischen Infrastrukturen. Eine hierauf abgestimmte und nachhaltige Wohnungspolitik kann nicht von einzelnen Eigentümer/innen und auf einzelnen Grundstücken bewältigt werden, sondern muss Bestandteil einer integrativen Stadtentwicklungspolitik sein, die in den Quartieren sowohl Maßnahmen für ergänzenden Wohnungsneubau als auch für die Verbesserung des Wohnungsbestandes ergreift.

Dies entspricht auch der Neuausrichtung der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, mit dem Ziel einer Quartiersentwicklung als Gemeinschaftsinitiative für gutes und bezahlbares Wohnen. Hierfür sollen die Städtebauförderungs- und Wohnraumförderungsprogramme konzentriert und stärker verzahnt sowie die soziale Wohnraumförderung als Instrument der präventiven Quartiersentwicklung weiterentwickelt werden.

- Die Stadt Köln stellt sich den Aufgaben einer Quartiersentwicklung bereits durch vielfältige Maßnahmen (ebd.), z.B. durch *teilräumliche Entwicklungskonzepte*, beispielsweise für Mülheim-Süd, Porz-Mitte, Lindweiler oder für die südliche Innenstadt-Erweiterung (ESIE);
- durch Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ gem. § 171e BauGB mit integrierten Handlungskonzepten (ehem. Kalk und Chorweiler, nachfolgend „MÜL-

HEIM 2020“ und Lindweiler sowie aktuell eine Erweiterung um bis zu elf Sozialraumgebiete);

- durch *Sanierungsgebiete* gem. § 142 BauGB (z.B. Bocklemünd-Mengenich, Finkenberg, Eigelstein, aktuell ESIE/Parkstadt Süd);
- durch das Konzept *„Lebenswerte Veedel – Bürger- und Sozialraumorientierung in Köln“* in elf Sozialraumgebieten, die kommunale Förderung der *Gemeinwesenarbeit* in vier Wohngebieten (in Buchheim, Dünnwald, Holweide und Ostheim), in denen benachteiligte Bevölkerungsgruppen aktiviert und ihre Partizipation ermöglicht werden, und die Förderung von *quartiersbezogenen Seniorennetzwerken* in 32 Stadtteilen.

4.3.3 Kommunikation und Kooperation – Schwerpunkt Wohnungswirtschaft

Wohnungspolitische Ziele und Maßnahmen, einschließlich des Instrumenteneinsatzes (Soziale Erhaltungssatzung), werden gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft erörtert (Stadt Köln 2015a: 62 ff.). Seit 2005 gibt es das Kölner Wohnungsbauforum (www.wohnungsbauforum-koeln.de/). Damit verfügt Köln über eine Plattform, die den Dialog mit Akteuren des Wohnungsmarktes befördert. Die Mitglieder des Wohnungsbauforums setzen sich zusammen aus Akteuren der Fachverwaltung, der Wohnungswirtschaft, der Finanzdienstleister, der Kommunalpolitik sowie weiterer Interessenvertretungen, wie beispielsweise dem Mieterverein und dem Haus- und Grundbesitzerverein. Informationsaustausch und Beratung von Politik und Verwaltung stellen dessen Kernaufgaben dar. Das Wohnungsbauforum hat sich mit den Inhalten des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen sowie mit dem Einsatz von Sozialen Erhaltungssatzungen auseinandergesetzt.

4.3.4 Beobachtung von Gentrifizierung – Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Da der Wohnungsmarkt eine starke Dynamik aufweist, kommen dem Monitoring und der Wohnungsmarktbeobachtung eine große Bedeutung zu. Ziel der Beobachtungen ist es, das Wohnungsangebot hinsichtlich seiner Struktur und des Preisgefüges, aber auch der Lage kontinuierlich zu bewerten. Zudem sollen für die Nachfrage insgesamt und die Nachfrage nach unterschiedlichen Wohnformen die Einwohner- und Haushaltsentwicklung und deren Struktur laufend mit den Zielaussagen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen abgeglichen werden (hier und im Folgenden zit. aus Stadt Köln 2015a: 68 ff.).

Mit dem Ratsbeschluss zum Wohnungsgesamtplan wurde 2004 die *Wohnungsmarktbeobachtung* in ihrer Bedeutung gestärkt. Hierdurch werden unter anderem Transparenz für den Kölner Wohnungsmarkt geschaffen, über die Wohnungsbautätigkeit jährlich berichtet und das Kölner Wohnungsbauforum durch Daten

zur Entwicklung unterstützt. Im Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln wird eine *kontinuierliche Datenerhebung und -auswertung zum Wohnungsmarkt* vorgenommen. Neben statistischen Daten zählen hierzu auch empirische Ergebnisse aus Umfragen wie der „Leben in Köln“-Umfrage, einer in regelmäßigen Abständen stattfindenden repräsentativen Bevölkerungsbefragung.

Infolge des Ratsbeschlusses zum *Handlungskonzept Demographischer Wandel* vom 17. Dezember 2009 begann der Aufbau eines *Monitorings Stadtentwicklung*, in das, ausgerichtet an den Leitlinien des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen, das Thema Wohnen integriert ist. Durch ein indikatorengestütztes und kleinräumiges Monitoring sollen Entwicklungen des Wohnungsmarktes und der Baulandentwicklung besser als bislang nachvollzogen und die Erreichung der Ziele des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen beobachtet werden. Durch diese kontinuierliche Datenerfassung und -bewertung sollen Entscheidungsgrundlagen für erforderliche Anpassungen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen geliefert und die Wirkung der Maßnahmen überprüft werden. Das Monitoring Stadtentwicklung befand sich zum Zeitpunkt der Difu-Studie noch in Entwicklung. Die Umsetzung und Fertigstellung des Themenfelds Wohnen wird für 2016 angestrebt.

4.3.5 Gentrifizierung entgegenwirken – im Fokus: verstärkter Einsatz von Sozialen Erhaltungssatzungen

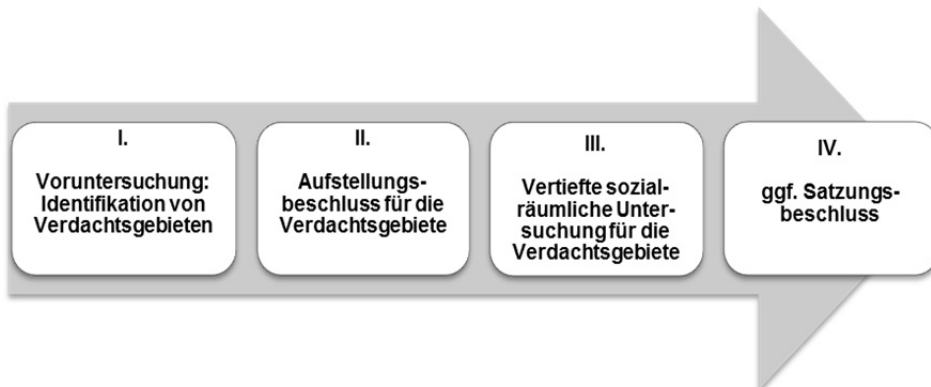
Zum Zeitpunkt der Difu-Studie erfolgte innerhalb der Stadtverwaltung und Kommunalpolitik die Auseinandersetzung mit der Frage nach dem vermehrten Einsatz des Instruments der Sozialen Erhaltungssatzung. Das Instrument zielt auf den Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und wurde bereits 1996 für die Stegerwald-Siedlung in Köln-Mülheim erlassen. Um den aktuellen Entwicklungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt und der drohenden forcierten Verdrängung einkommensschwacher Mieterhaushalte aus ihren angestammten Wohnquartieren entgegenzuwirken, soll das Instrument zukünftig wieder vermehrt genutzt werden – so fordert es die Politik. Es gewinnt zusätzlich an Gewicht, weil die Landesregierung im März 2015 eine Rechtsverordnung erlassen hat, mit der die Aufteilung von Mietwohnungen in Wohnungs- oder Teileigentum in besonders schutzwürdigen Gebieten mit einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB unter Genehmigungsvorbehalt steht. Die Verordnung über eine Umwandlungsgenehmigung in Gebieten zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Umwandlungsverordnung – UmwandVO) ist seit 27. März 2015 rechtsgültig und gilt zunächst für die Dauer von fünf Jahren.

Per Ratsbeschluss zum StEK Wohnen erhielt die Verwaltung den Auftrag, den vermehrten Einsatz von Sozialen Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB in Köln zu prüfen und dem Rat Beschlussvorlagen zum Erlass dieser Satzungen für ausgewählte Gebiete vorzuschlagen. Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen für den Haushalt 2015 beschloss der Finanzausschuss am 15. Juni

2015 einstimmig, 100.000 Euro im Haushaltsjahr 2015 für vorbereitende Arbeiten zur Aufstellung Sozialer Erhaltungssatzungen zur Verfügung zu stellen.

Dem ist die Verwaltung in 2015 nachgekommen. Die Verwaltung schlägt ein vierstufiges Verfahren zum Erlass Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln vor (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Verfahren zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln



Quelle: Stadt Köln, Drs. Nr. 2803/2015: „Verfahrensvorschlag zum Einsatz sozialer Erhaltungssatzungen in Köln“.

Der erste Schritt ist eine stadtweit angelegte Voruntersuchung zur Identifikation von Verdachtsgebieten mit möglichem Handlungsbedarf. Diese erfolgt anhand einer stadtweiten statistischen Bewertung auf Basis aussagekräftiger Indikatoren (insgesamt 25), die das Aufwertungspotenzial (Bewertung des Gebäude- und Wohnungsbestandes), das Verdrängungspotenzial (Struktur und die soziale Lage der ansässigen Wohnbevölkerung) und den Verdrängungsdruck (Intensität und Dynamik von Aufwertungs-, Verdrängungs- und Wandlungsprozessen) abbilden, sowie einer sich anschließenden Bewertung aus planerischer Sicht. Als Ergebnis der Voruntersuchung sind die Verdachtsgebiete Mülheim (Teilbereiche) und das Severinsviertel identifiziert worden. Die statistische Analyse erfolgte auf Stadtviertel-Ebene¹².

Der Ansatz des Identifikationssystems von Verdachtsgebieten richtet sich insbesondere auf sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Dies bedeutet nicht, dass eine stark homogene Bevölkerungsgruppe ein Verdachtsgebiet charakterisiert. Anzumerken ist, dass die Stadt Köln bei der systematischen Ableitung von Verdachtsgebieten Neuland betreten hat. Bislang gibt es deutschlandweit kein etabliertes System zur Identifikation von Verdachtsgebieten zum Erlass Sozialer Erhaltungssatzungen.

¹² Basis sind die statistischen Gebietseinheiten „Stadtviertel“.

Um das Vorgehen mit der Wohnungswirtschaft abzustimmen, war der Einsatz des Instruments der Sozialen Erhaltungssatzung Gegenstand im Kölner Wohnungsbauforum (31. August 2015). Zudem hat am 17. November 2015 eine Expertenanhörung zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln stattgefunden. Der fachliche Austausch mit Fachleuten aus anderen Kommunen, der Wissenschaft und Akteuren des Wohnungsmarktes hatte zum Ziel, die eigene Position zu schärfen und den Instrumenteneinsatz adäquat zu gestalten.

Folgende Verfahrensschritte bis zum möglichen Satzungsbeschluss standen zum Zeitpunkt der Difu-Studie noch aus:

- Aufstellungsbeschluss für die Verdachtsgebiete
- Vertiefte sozialräumliche Untersuchung für die Verdachtsgebiete
- Ggf. Satzungsbeschluss

4.3.6 Akteurspositionen aus der Verwaltung zum Umgang mit Gentrifizierung in Köln

Zum rahmengebenden Konzept

Stadtentwicklungskonzept Wohnen: Aus Sicht der Gesprächspartner/innen gibt es bezüglich des StEK Wohnen einen großen Konsens – das Konzept werde allgemein als „gut“ anerkannt. Allerdings zeige sich, dass die Verwaltung bei der Umsetzung an Grenzen stößt. Es könne nicht alles in der im Konzept vorliegenden Breite parallel angegangen werden. Deshalb sei die Umsetzung des StEK Wohnen eine besondere Herausforderung. Eine weitere Herausforderung stellt die neue Bevölkerungsprognose dar, die eine kurzfristige Überarbeitung der Zielzahlen und zum Teil Handlungsempfehlungen erforderlich macht. Wie schlägt sich die neue Bevölkerungsprognose auf der Quartiersebene nieder? Das muss nun erarbeitet werden.

Zur Datenlage und zur Messung von Gentrifizierung

In den Gesprächen heben Verwaltungsakteure aus den Bereichen Stadtentwicklung und Statistik einzelne Datenquellen für die Erfassung von Aufwertungsprozessen als besonders relevant hervor. Genannt werden hierbei u.a. Entwicklung der Sozialstruktur und sozialen Lage der Wohnbevölkerung, Bewertung des Gebäude- und Wohnungsbestandes und Entwicklung der Abgeschlossenheitsbescheinigungen.

Bezogen auf die Datenlage und Erfassung von Gentrifizierung werden einige grundsätzlichen Kritikpunkte und Hinweise vorgebracht:

- Für einen Nachweis eines Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials sind insbesondere kleinräumige Daten notwendig. Bezogen auf die *Kleinräumigkeit*

der Daten wird ausgeführt, dass das Monitoring diesbezüglich gegenwärtig weiterentwickelt werde.

- Grundsätzlich seien manche Daten eher schwierig in Hinblick auf Gentrifizierung zu bewerten. Als Beispiel werden Wanderungsdaten angeführt. Deren Aussagekraft sei hier begrenzt, denn die Frage nach dem Wanderungsgrund bleibe offen. Hierfür seien Befragungen erforderlich, die angesichts des Aufwands nicht im Rahmen einer Voruntersuchung durchgeführt werden könnten.
- Zu überlegen sei, ob es noch ganz andere Quellen gibt, die die Verwaltung benötigt und nutzen kann. Als Beispiel werden qualitative Quellen genannt, z.B. Stadterkundungen. Diese sollten nicht als Ersatz für die quantitativen Quellen dienen, sondern stellten eine Ergänzung dar. Gleichwohl gebe es auch für die quantitative Bewertung weitere Quellen (z.B. Konsumdaten/kommerzielle Marktforschung), die intensiver als bislang genutzt werden könnten.
- Die Erfassung des vorauslaufenden Prozesses sei bislang ausgeklammert bzw. nicht möglich. Hierzu bedürfe es Indikatoren; „Wir hinken hinterher, kommen mit unseren Daten zu spät“. „Köln hat mehr als andere Städte bei den Daten, aber der Blick nach vorne fehlt“. Auch lägen immer nur Daten einer punktuellen Beobachtung vor. „Was wir brauchen, für die Erfassung des Phänomens Gentrifizierung, sind Längsschnitorientierungen“. Die Herausforderung stelle sich, Prozesse abzubilden: „Was sind Indikatoren für Prozesse?“ „Es fehlen Instrumente zur standardisierten Beobachtung von Prozessen. Da stehen wir am Anfang. Es braucht eine Art anekdotische Beobachtung“.
- Zusammenfassend wird angemerkt, dass trotz des Werts der Statistik Statistikermerkmale beim Thema Gentrifizierung an Grenzen stießen. Gentrifizierung sei bislang „nicht hinreichend operationalisiert“. Zur Ergänzung der herkömmlichen Statistik würden qualitativ gewonnene Informationen benötigt. „Statistik kann Verdrängung nicht wissen“. Gleichwohl sei zu überlegen, wie sich qualitative Informationen standardisieren ließen. Es müsse aber auch die Frage zugelassen werden, ob die Erwartungen an die Daten zu hoch sind.

Instrumente

Soziale Erhaltungssatzungen: Notwendig und wirksam sei eine Dreierkombination: „Wir brauchen eine Sanierungssatzung (1), wir brauchen eine Milieuschutzsatzung¹³ (2); wir brauchen eine Umwandlungsverordnung (3)“. Milieuschutz (alleine) sei kein Patentrezept gegen Verdrängung. Milieuschutz könne die Verdrängung allenfalls etwas entschleunigen. „Aber in welchem Verhältnis steht das zum Aufwand?“ Bezogen auf die Umsetzung und die Kontrolle der Instrumente sieht die Verwaltung zudem ein *Ressourcenproblem* (fehlendes Personal/Ressourcen).

13 Hier gemeint: Soziale Erhaltungssatzung.

Zunächst sei grundsätzlich zu klären, ob sich tatsächlich aufwertungsbezogene Verdrängungsprozesse vollzögen oder ob stattdessen nicht andere Erklärungen griffen (subjektive Ängste anstelle von faktischen Entwicklungen; Verjüngung der Bevölkerung anstelle von Verdrängung).

Hierbei ist anzumerken, dass die Interviews vor der Expertenanhörung zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen geführt wurden. Daher sei an dieser Stelle im Nachgang und nachrichtlich angemerkt, dass die Expertenanhörung zum Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen in Köln am 17. November 2015 stattgefunden hat (siehe oben). Als Kernaussagen dieses fachlichen Austauschs mit Vertreter/innen anderer Kommunen, der Wissenschaft und Akteuren des Wohnungsmarktes können die folgenden drei Punkte festgehalten werden:

- Das Instrument ist effektiv, aber im Kontext mit anderen wohnungspolitischen/städtebaulichen Instrumenten zu sehen.
- Erfolge im Vollzug setzen Personalaufstockungen voraus.
- Signalwirkung zu einem frühen Zeitpunkt ist von großer Bedeutung (durch u.a. Aufstellungsbeschluss, Ausübung des Vorkaufsrechts).

Besonders wichtig sei, dass solche Instrumente mit der Wohnungswirtschaft diskutiert würden; der Dialog zwischen Verwaltung und Wohnungswirtschaft sei zu führen. „Es sollen keine Folterinstrumente sein“. Die Zweckentfremdungsverordnung (Wohnraumschutzsatzung) werde von verschiedenen Akteuren der Wohnungswirtschaft als solches empfunden. Vor dem Hintergrund der Wachstumsphase sei dies eine besonders schwierige Debatte. Deshalb seien die Expertenhearings und der Austausch im Wohnungsbauforum sowie der Dialog „Kölner Wohnbündnis“ unerlässlich. Diese trügen dazu bei, dass Instrumente und die Interessen der Wohnungswirtschaft „in Balance kommen“.

Sanierungssatzungen/Sanierungsgebiete: Wenngleich Sanierungssatzungen als unerlässlich für eine sozialorientierte Wohnungspolitik beurteilt werden, wird darauf hingewiesen, dass eine „flächendeckende Ausweitung“ nicht das Gebot der Stunde sein könne. Das Instrument bleibe ein „stumpfes Schwert“ ohne eine umfassende Kontrolle der Grundstücksverkäufe, die Fähigkeit und Bereitschaft der Kommune, selbst Grundstücke zu erwerben und Mietpreisbeschränkungen sowie die Unterbindung von Luxusmodernisierungen durchzusetzen. All dies sei sowohl mit Blick auf die Ressourcen als auch die klare Zielverfolgung (Zwangsinstrument/Wohnungswirtschaft) nicht gegeben.

Kooperatives Baulandmodell: Das Kooperative Baulandmodell kommt in Köln relativ neu zur Anwendung (Ratsbeschluss 17. Dezember 2013). Es ist noch abschließend zu bewerten, ob die erhoffte Wirkung in allen Punkten erzielt wird. „Die Modelle gehen von einem klassischen Denken aus, aber es gibt keine einfachen Grundstücke mehr; es gibt keinen Planungsmehrwert mehr“. „Wenn die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht gegeben ist, dann gibt es keine Verpflichtung

zum öffentlich geförderten Wohnungsbau“. Angemerkt wird, dass eine aktive Liegenschaftspolitik wichtig sei. Hier habe Stadt größere Steuerungsmöglichkeiten.

Zu intensivierende Instrumente: Aus Sicht der Gesprächspartner/innen werden mit Blick auf zu intensivierende Instrumente das *Vorkaufsrecht der Kommune* (kommt bislang nicht zum Einsatz) und eine *aktive Liegenschaftspolitik* benannt. Die Verwaltung ist mit Ratsbeschluss vom 15. Dezember 2015 beauftragt worden, die Wiedereinführung eines allgemeinen kommunalen Vorkaufsrechts für Grundstücke nach § 24 BauGB zu prüfen. Die Vergabe städtischer Grundstücke nach Konzeptqualität und die Förderung von Zielgruppen sind weitere Maßnahmen des StEK Wohnen. Derzeit wird von der Verwaltung eine entsprechende Beschlussvorlage erarbeitet. Ein Bedarf an weiteren, zusätzlichen Instrumenten wird derzeit eher nicht gesehen.

4.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund eines anhaltenden Bevölkerungswachstums bis 2040 und einem damit einhergehenden Anstieg der Haushaltszahlen sowie einem zunehmend angespannten Wohnungsmarkt (steigende Mietpreise, hoher Wohnungsbedarf in allen Segmenten, Mangel an baureifen Flächen) versucht Köln, dem Wohnungsdruck entgegenzuwirken. Die Herausforderung ist groß, denn es ist ein starker und stetiger Rückgang des geförderten Wohnraums bei gleichbleibend hohem Anteil wohnberechtigter Haushalte zu verzeichnen, ebenso wie ein Aufwertungsdruck sowie Verdrängungspotenzial in einigen Stadtgebieten. Mit Hilfe einer darauf ausgerichteten Kölner Wohnungspolitik sollen zum einen neue Wohnbauflächen auf den Markt gebracht, zum anderen der Wohnungsbestand im eher preiswerten Segment und mit Blick auf eher finanzschwache Bevölkerungsgruppen geschützt werden. Mit der Sozialen Erhaltungssatzung soll in diesem Zusammenhang ein weiteres Rechtsinstrument zur Unterstützung des sozialen Ausgleichs und zur Verringerung sozialer und sozialräumlicher Schieflagen zum Einsatz gebracht werden. Ob das Instrument dies leisten und wie eine sozialverträgliche Wohnungspolitik unter so dramatischen Wachstumsbedingungen erfolgreich ausgestaltet werden kann, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Dies setzt voraus, dass die Kölner Wohnungspolitik eine gute Balance zwischen „Bestand schützen“ und „attraktive Lagen offerieren“ findet – und damit sowohl finanzstarken als auch eher finanzschwachen Bevölkerungsgruppen gerecht wird.

Bezogen auf den Begriff der Gentrifizierung zeigt sich innerhalb der Stadtverwaltung ein weitgehend einheitliches Begriffsverständnis: Gentrifizierung wird weitgehend mit aufwertungsbedingter Verdrängung übersetzt. Im Fokus stehen (ehemalige) Sanierungsgebiete. Gentrifizierung wird dann handlungsrelevant, wenn mit einer Aufwertung eine unerwünschte Verdrängung verbunden ist.

Bezüglich eines faktischen Tatbestands der Gentrifizierung in Köln gibt es Unsicherheiten, vor allem auch deshalb, weil es keine klare Befundlage gibt. Gentrifi-

zierung gilt als „schwer greifbares Phänomen“, für das bislang kein belastbarer empirischer Nachweis erbracht wurde. Vor diesem Hintergrund wird mit Gentrifizierung vor allem ein Wahrnehmungs- und Beobachtungsproblem verbunden und es wird Bedarf an entsprechenden fortlaufenden und prozessorientierten Daten und Datenauswertungen formuliert.

Ziele und Instrumente für den kommunalen Umgang mit aufwertungsbedingter Verdrängung und eine Vorbeugung gegen Gentrifizierung sind in Köln klar definiert. Durch Wohnungsneubau und Flächenausweisung sowie Quartiersentwicklung soll Druck aus dem angespannten Wohnungsmarkt genommen werden. Das hierfür erforderliche und zum Einsatz gebrachte Instrumentarium erstreckt sich auf ein Monitoring „Strategische Stadtentwicklung“, auf den verstärkten Einsatz Sozialer Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB mit Aufstellungsbeschluss, auf neubauorientierte Instrumente (Flächenmanagement, Förderung Wohnungsneubau), den Dialog mit der Wohnungswirtschaft (Kölner Wohnungsbauforum, Kölner Wohnbündnis) sowie auf eine Zweckentfremdungsverordnung bzw. Wohnraumschutzsatzung.

Damit wird ein breites Spektrum an Strategien und Instrumenten ausgeschöpft und die strategische Ausrichtung wird von Vertretern der Fachverwaltung weitgehend positiv beurteilt; gleichwohl zeigten sich bei der Umsetzung Mängel und Bedarfe. Demnach bildet das StEK Wohnen zwar einen guten Rahmen, aber die Umsetzung erweist sich aufgrund der Komplexität als schwierige Herausforderung. Auch bringt die neue Bevölkerungsprognose neue Herausforderungen: Eine kurzfristige Überarbeitung der Zielzahlen erweist sich als notwendig und erfordert „neues Rechnen und Planen“, auch für die Quartiersebene. Wenngleich sich der Monitoringansatz als gut erweist und vom zuständigen Fachamt auch entsprechend bewertet wird, ist Verdrängung kaum nachweisbar. Handlungsbedarfe werden daher hinsichtlich der Erschließung und Auswertung qualitativer Daten und der Erfassung von Prozessen formuliert. Bezogen auf das Instrument der Sozialen Erhaltungssatzung, die verstärkt zum Einsatz kommen soll, ist die Wirkung bislang noch offen und zu überprüfen. Auch wäre zu diskutieren, ob die Erwartungen an die Wirksamkeit des Instruments nicht überhöht sind. Gleichzeitig stellt der damit verbundene Verwaltungsaufwand, der für die Kontrolle der Einhaltung der Satzung unerlässlich ist, ein nicht geringes und noch nicht abschließend geklärtes Ressourcenproblem dar. Zudem muss mit Blick auf das Instrument die Akzeptanz der Wohnungswirtschaft erreicht werden, worauf im Dialog mit der Wohnungswirtschaft hingewirkt wird.

Dass die Kölner Wohnungspolitik im Dialog stark ist und sensibel auf Interessen und Bedarfe involvierter Akteure reagieren kann, zeigt sich eindrücklich an dem aufgebauten Dialog mit der Wohnungswirtschaft, der beispielgebend für andere Kommunen ist. Gleichwohl kann die kommunale Wohnungspolitik das städtische

Wachstum allein nicht auffangen. Die regionale Wohnungspolitik muss – so auch eine Schlussfolgerung aus der Kölner Wohnungspolitik – ausgebaut werden.

Literatur

Häußermann, Hartmut, Dieter Läpple, Walter Siebel (Hrsg.) (2007): Stadtpolitik, Frankfurt/Main.

Stadt Köln (2016): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Köln 2015 bis 2040, Kölner Statistische Nachrichten 1/2016, Köln.

Stadt Köln (2015a): Stadtentwicklungskonzept Wohnen, Köln.

Stadt Köln (2015b): Statistisches Jahrbuch 2015, 92. Jahrgang, Köln.

Stadt Köln (2015c): Wohnungsbauprogramm 2015, Köln.

Stadt Köln (2015d): Einwohnerentwicklung 2014. Köln wächst weiter – Zuzüge und Geburtenzahl deutlich gestiegen, Pegel 2/2015, Köln.

Stadt Köln (2015e): Wohnungsbau in Köln 2014. Fast 3.700 neue Wohnungen – Weiter steigende Preise, Pegel 5/2015.

Stüttem, Werner (2013): Instrumente und Instrumenteneinsatz zur Begrenzung von aufwertungsbedingter Verdrängung (Gentrifizierung). Praxisbeispiel Köln, Vortrag im Rahmen eines Difu-Seminars, Berlin, 17. Oktober 2013 (unveröffentlicht).

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Hermann Breuer, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Abteilungsleiter Statistik und Informationsmanagement

Dr. Marc Höhmann, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Bereich Kalk

Andrea Jonas, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Maria Kröger, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik (ehemalige Amtsleitung)

Birgit Steck, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Günter Wevering, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Sachgebiet Räumliche Stadtentwicklungsplanung

Kontakt

Birgit Steck, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Willy-Brandt-Platz 2, 50679 Köln, Tel.: 0221/221-30299, Fax: 0221/221-28493, E-Mail: birgit.steck@stadt-koeln.de

Günter Wevering, Stadt Köln – Die Oberbürgermeisterin, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Sachgebiet Räumliche Stadtentwicklungsplanung, Willy-Brandt-Platz 2, 50679 Köln, Tel. 0221/221-24675, Fax. 0221/221-28493, E-Mail: guenter.wevering@stadt-koeln.de

5. Leipzig

Vorbemerkung: Gentrifizierung in Leipzig? – Viel Stoff für Diskurse

Gibt es Gentrifizierung in Leipzig? Wenn ja: Wie können hier solche Entwicklungen künftig vermieden werden? Über diese und weitere Fragen setzen sich in einer Stadt, die sich unter stark veränderten Rahmenbedingungen dynamisch entwickelt, unter anderem unterschiedliche Verwaltungsbereiche, „professionelle“ Vor-Ort-Akteure außerhalb der Verwaltung wie die lokalen Managements im Leipziger Westen und im Leipziger Osten, zivilgesellschaftliche Netzwerkakteure auseinander. Sie kommen dabei zu teilweise sehr unterschiedlichen Einschätzungen und Ergebnissen ...

5.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Leipzig

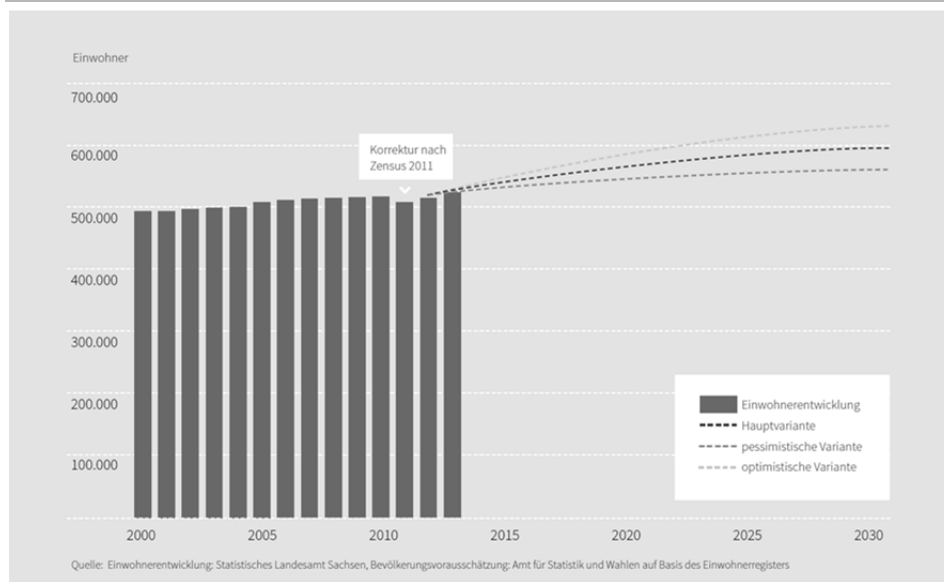
Leipzig war zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine der vier größten Städte in Deutschland mit einer prosperierenden und vielfältigen Wirtschaftsstruktur, die sie zu einem wichtigen Messe-, Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort machte. Das Stadtbild ist vor allem von gründerzeitlichen Wohnungsbeständen und einer vielfältigen Quartiersstruktur geprägt. War die Bevölkerungsentwicklung vor allem in der Zeit von der „Wende“ bis Ende der 1990er-Jahre durch Abwanderung bzw. stark rückläufige Zahlen gekennzeichnet – verbunden mit hohen Leerständen im Wohnungsbestand –, werden seit 2001 wieder Zuwanderungsgewinne verzeichnet. Mittlerweile ist Leipzig eine der am stärksten wachsenden Großstädte in Deutschland, Oberzentrum und Schwerpunkt für Wirtschaft und Beschäftigung in der Region sowie Teil der „Europäischen Metropolregion Mitteldeutschland“ mit den Städten Chemnitz, Dessau-Roßlau, Gera, Halle, Jena, Leipzig und Zwickau (vgl. u.a. Stadt Leipzig 2009b: 2). Umfangreiche Deindustrialisierungsprozesse im Zuge der „Wende“, Wanderungsbewegungen sowie Mängel im Wohnungsbestand und im Wohnumfeld hatten zur Herausbildung bzw. Persistenz benachteiligter Stadtteile in Leipzig geführt. Aufgrund von zahlreichen Aufwertungsprozessen und angesichts steigender Zuwanderung kommt heute vor allem in gründerzeitliche, zum Teil immer noch benachteiligte Gebiete wieder „Bewegung“, und sie geraten aus der Betrachtungsperspektive einiger Akteure unter „Gentrifizierungsverdacht“.

5.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Das Bevölkerungswachstum Leipzigs liegt bei derzeit über zwei Prozent – allein in den Jahren 2011 bis 2014 lag die Zunahme der Bevölkerungszahl jeweils zwi-

schen 9.000 und 12.500 Einwohner/innen und somit um die Hälfte über den jeweiligen Zuwachsraten der Jahre bis 2010. Ende 2014 lebten 551.871 Personen in Leipzig, was bereits die obere Variante der städtischen Bevölkerungsprognose von 2013 um 5.000 Einwohner/innen übertraf. Bis 2030 wird nach dieser Prognose eine Bevölkerungszahl von rund 600.000 Einwohner/innen erwartet (Stadt Leipzig 2015b: 12; vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Leipzig 2004–2030 (mit Prognose)



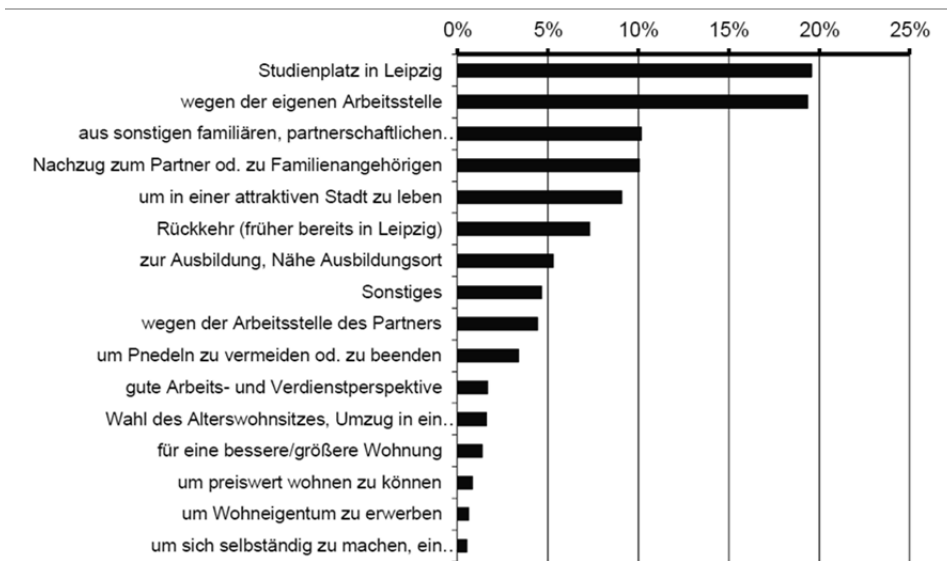
Quelle: Stadt Leipzig 2015b: 12.

Die Zunahme der Bevölkerungszahl basiert wesentlich auf einer positiven Wanderungsbilanz vor allem jüngerer Menschen in den Altersgruppen 18 bis unter 35 Jahre (Schwerpunkt: 18 bis unter 25 Jahre). Insgesamt stellte der Wanderungsgewinn im Jahr 2014 mit knapp 13.000 Einwohner/innen den größten Zuwachs der vergangenen 25 Jahre dar, wobei Quartiere in den Städtebauförderungsgebieten Leipziger Westen und Leipziger Osten besonders profitieren. Weitere räumliche Ausdifferenzierungen zeigen sich im generellen Trend einer Verjüngung der Innenstadtbevölkerung Leipzigs (überwiegend Gründerzeitbauten), während der Altersdurchschnitt in Stadtrandlagen mit Plattenbausiedlungen zum Teil deutlich höher liegt (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 9).

Insgesamt ist zu beobachten, dass Zuzüge vor allem aus dem Bereich der neuen Bundesländer erfolgen, während die unmittelbare Umland-Stadt-Wanderung nachlässt. Zunahmen wiederum werden bei Wanderungen aus den alten Bundesländern sowie aus dem Ausland registriert. Etwas weniger als die Hälfte der Zuzügler/innen hat einen Migrationshintergrund. Die starke Zuwanderung ist zu einem großen Teil

studiums- bzw. ausbildungsbedingt. Außerdem ziehen bislang im (weiteren) Umland angesiedelte Haushalte in die Innenstadt, weil sie in Leipzig eine Arbeitsstelle gefunden haben und/oder durch einen Umzug ein Berufspendeln vermeiden bzw. beenden wollen (Stadt Leipzig 2015b: 9, vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Hauptgründe für den Zuzug nach Leipzig (Wanderungsbefragung 2014)



Quelle: Wanderungsbefragung 2014, UfZ, Stadt Leipzig

Quelle: Stadt Leipzig 2015a: D-3.

Nicht nur der positive Wanderungssaldo, sondern auch ein stetiger Anstieg der Geburtenrate hat in den letzten Jahren zum Bevölkerungswachstum Leipzigs beigetragen – im Jahr 2014 „überwog erstmals die Zahl der Geburten die Zahl der Sterbefälle um über 350 Personen“ (Stadt Leipzig 2015b: 9).

5.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

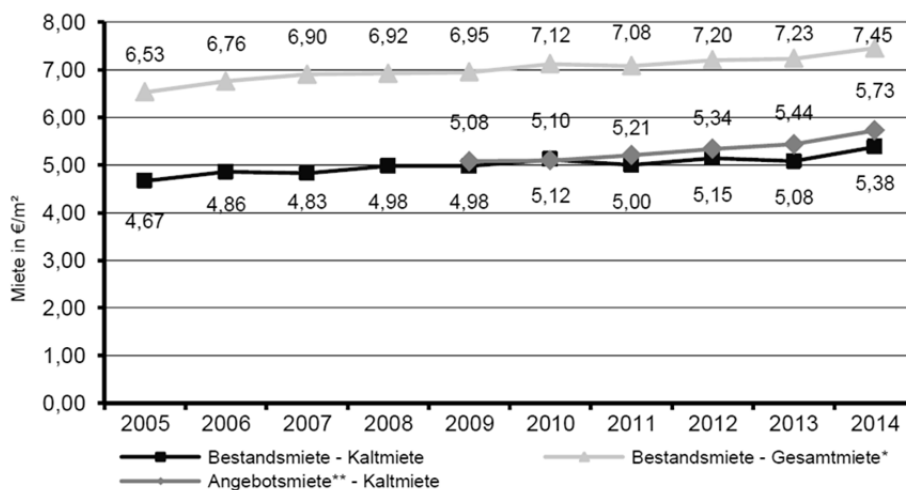
Analog zum starken Bevölkerungszuwachs Leipzigs hat auch die Dynamik der Wohnungsmarktentwicklung zugenommen, was sich unter anderem in folgenden Entwicklungen zeigt (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 10):

- Reaktivierung leerstehender Wohnungen in Höhe von rund 1.500 Wohneinheiten pro Jahr; dabei Zunahme der Anteile von Ein-Zimmer-Wohnungen sowie von familientauglichen großen Wohnungen mit mindestens fünf Räumen,
- Rückgang von Wohnungsleerständen und -abgängen (von 39.500 Wohnungen in 2011 auf 22.000 Wohnungen Ende 2014; davon die Hälfte marktaktiv),

- Anstieg der Zahl geplanter Wohnungsbauvorhaben (erwartet werden rund 7.000 neue Wohnungen in den nächsten Jahren),
- Baufertigstellungen: insbesondere Errichtung von Mehrfamilienhäusern in Baulücken; 1.000–1.400 Baufertigstellungen in den letzten Jahren.

Zwar geht die Stadtverwaltung davon aus, dass es zurzeit keinen Wohnraummangel in Leipzig gibt, allerdings müsse das Angebot ausgeweitet werden, um angesichts der anhaltend wachsenden Nachfrage auch zukünftig Engpässe zu vermeiden. Dazu ist es aus Sicht der Stadt notwendig, dass – wie im Moment – jährlich 1.500 sanierte Wohnungen aus dem Leerstand wieder dem Markt zugeführt werden, ergänzt durch 1.500 bis 2.000 neue Wohnungen pro Jahr durch Neubau und Umnutzung. Da das Potenzial an sanierungsfähigen leer stehenden Wohnungen bis zum Jahr 2020 erschöpft sein wird, sei spätestens dann eine entsprechende Ausweitung der Neubautätigkeiten notwendig, um die Nachfrage auch weiterhin decken zu können (Stadt Leipzig 2015a: 15).

Abbildung 14: Entwicklung der Bestandsmiete (Kaltmiete und Gesamtmiete) 2005–2014 sowie der Angebotsmiete 2009–2014 in Euro/m²



* einschl. Heizungs- und sonstige Betriebskosten

** Die Angebotspreise wurden einer hedonischen Korrektur unterzogen, d.h. jedes Objekt in seiner Ausstattung bereinigt und standardisiert.

Quellen: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, Kommunale Bürgerumfragen; Immobilien Scout GmbH

Quelle: Stadt Leipzig 2015a: D-15.

Auch die Mietenentwicklung bleibt von der Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung natürlich nicht unberührt. Lagen die Mietpreise in Leipzig bis vor kurzem im Schnitt deutlich unter einem Niveau, das eine langfristige Bewirtschaftung zulässt, steigen sie heute „nachholend“ an, wobei sie im langjährigen Mittel noch immer unter der allgemeinen Teuerungsrate und Vergleichsmieten anderer bundesdeutscher Großstädte liegen. Die durchschnittliche Nettokaltmiete stieg in

Leipzig zwischen 2009 und 2014 um rund acht Prozent auf einen Median von 5,40 Euro (2014), und zwischen 2013 und 2014 stiegen die Mieten im Schnitt um 30 Cent (vgl. Abbildung 14). Bei den Neu- und Wiedervermietungsmieten wird auf Basis des Leipziger Mietspiegels 2014 zwischen 2012 und 2014 ein durchschnittlicher Anstieg zwischen zwei und fünf Prozent festgestellt. Die so entstandene Gesamtmietbelastung für die Leipziger Haushalte wird als im Schnitt „verträglich“ eingestuft, denn auch die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen steigen. Von Preissteigerungen besonders betroffen sind jedoch einkommensschwächere Haushalte, deren Anteil zwar rückläufig ist, im Jahr 2014 jedoch noch immer bei 22 Prozent lag (Bedarfsgemeinschaften, Wohngeldempfänger/-innen, Haushalte mit niedrigen Einkommen) (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 10).

Bei einer räumlich differenzierten Betrachtung fällt auf, dass die Mietpreissteigerungen im Leipziger Osten – dem Fördergebiet der Sozialen Stadt – am niedrigsten ausfielen, während Quartiere im zentrumsnahen Südosten der Stadt die höchsten Anstiege verzeichneten (Stadt Leipzig 2015a: D-15).

Mit Blick auf den Wohneigentumsmarkt zeigt sich, dass auch die Zahl der verkauften Eigentumswohnungen in Leipzig kontinuierlich gestiegen ist – sie „markiert mit 4.250 Verkäufen [in 2014] den höchsten Stand der letzten 15 Jahre“ (Stadt Leipzig 2015a: D-14). Dabei dominieren sanierte Altbauwohnungen, wenngleich auch der Verkauf von Neubauwohnungen von weniger als zehn Prozent Mitte der 2000er-Jahre auf nunmehr 23 Prozent (2014) gestiegen ist (ebd.).

Abbildung 15: Umzugsgründe 2014 (Kommunale Bürgerumfrage)



Quelle: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, Kommunale Bürgerumfrage

Quelle: Stadt Leipzig 2015a: D-5.

Vermutlich aufgrund des Wachstumstrends und damit verbundener Wohnungsmarktentwicklungen bzw. anziehender (Miet-)Preise sind die Umzugsdynamik und -bereitschaft innerhalb der Stadt rückläufig. Gründe für dennoch stattfindende innerstädtische Umzüge sind vor allem die Suche von Familien nach einer größeren Wohnung bzw. der Wunsch nach Anpassung von Haushaltsgrößen bei familiären Veränderungen sowie Umzugswünsche aufgrund einer als zu hoch empfundenen Miet- und Nebenkostenbelastung (Stadt Leipzig 2015a: D-5; vgl. Abbildung 15).

5.2 Gentrifizierung in Leipzig (?)

Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob – und wenn ja: in welchen Teilräumen mit welchem Ausmaß – Gentrifizierung in Leipzig ein Thema ist und wie es von welchen Akteuren diskutiert wird.

5.2.1 Zum Begriff „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Leipziger Akteure

Die Interviewpartner/innen in Stadtverwaltung und Vor-Ort-Büros (im Rahmen integrierter Quartiersentwicklung) sowie aus den Reihen Leipziger Netzwerke nutzen den Begriff „Gentrifizierung“ in unterschiedlicher Weise und mit einem unterschiedlichen Verständnis davon, was darunter subsumiert werden kann.

Mehrere – jedoch nicht alle – interviewten Verwaltungsmitarbeiter/innen äußerten ihre Einschätzung, der Begriff „Gentrifizierung“ sei unpräzise, überstrapaziert und ideologisch aufgeladen bzw. nicht wertfrei einsetzbar. Entsprechend bemerkte ein Gesprächspartner: „Ich versuche, den Begriff Gentrifizierung in meinem Arbeitskontext zu vermeiden, weil er mir zu polemisierend ist. Im Zusammenhang mit dem Begriff gibt es so viele Auslegungstendenzen, dass ich lieber das, was ich meine, konkret beschreibe“. Andere Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung äußerten sich ähnlich: Größere Bedeutung habe die Frage, welche Prozesse mit „Gentrifizierung“ erklärt bzw. beschrieben werden.

Auch auf der Vor-Ort-Ebene der Stadtteilmanagements und aus den Reihen lokaler Netzwerke wurden zum Teil relativierende Argumente vorgebracht: „Wir werden mit ‚Gentrifizierung‘ immer wieder konfrontiert und versuchen dann, Dinge im Gespräch klarer zu bekommen“, lautete ein Statement. „Jeder versteht etwas anderes darunter; jeder hat andere Assoziationen“, kommentierte ein anderer Gesprächspartner.

Ein Interviewpartner der Verwaltung wies darauf hin, außerhalb der Verwaltung würden jedoch Initiativen und Netzwerke den Begriff bewusst nutzen. Dies bestätigte ein Vertreter Leipziger Netzwerke: Zwar werde man „von verschiedenen Akteuren in eine bestimmte ‚Ecke gestellt‘“, wenn man ihn benutze, doch habe sich der Begriff „in der Wissenschaft klar durchgesetzt“ und sollte in diesem Sinne offen und

sachlich für inhaltliche Auseinandersetzungen auch mit Stadt(teil)entwicklung in Leipzig herangezogen werden. Dabei stehe Gentrifizierung für einen komplexen „Dachprozess“, der verschiedene Teilprozesse umfasse. Ob nun direkt mit „Gentrifizierung“ oder aber mit anderen Begrifflichkeiten beschrieben, stehen aus Sicht der Gesprächs- bzw. Interviewpartner/innen folgende Inhalte im Zentrum der Diskussion um Aufwertung und seine sozial-räumlichen Folgen:

- *Symbolische und physisch-materielle Aufwertung von Quartieren mit der Folge einer Verdrängung von Teilen der Wohnbevölkerung durch Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt*
- *Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung in einem Gebiet gemäß der Ziele von Sanierungskonzepten seit Anfang der 1990er-Jahre („Verbesserung der Durchmischung der Bevölkerung“)*
- *Aufwertung städtebaulicher Strukturen im Zuge der Quartiersentwicklung: Sanierung, Modernisierung, Gestaltung von Wohnumfeld bzw. öffentlichem Raum*
- *Verstärkter Zuzug einkommensstärkerer, kaufkraftstärkerer Haushalte in bestimmte Stadtteile*
- *Schließung von Freiräumen für Jugendliche, Kreative, „Randgruppen“ durch die „Aufwertung“ auch des sozialen Umfeldes, was mit veränderten Ansprüchen an das Quartiere einhergeht (Lärm/Ruhe, Nutzungskonflikte etc.).*

Mit Blick auf die Verwendung des Begriffs „Gentrifizierung“ durch die befragten Leipziger Akteure zeigt sich also ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite steht der Wunsch nach einer klaren Benennung derjenigen Phänomene, über die man sich außerhalb prädisponierter, mit Gentrifizierung assoziierter Annahmen und „Unterstellungen“ auseinandersetzen möchte. Auf der anderen Seite steht der Verweis auf wissenschaftliche Definitionsansätze, derer man sich bedienen solle und könne.

5.2.2 Problemwahrnehmungen aus unterschiedlichen Akteursperspektiven

Die Interviewpartner/innen wurden gefragt, ob sie – und wenn ja: an welchen Orten aufgrund welcher Indizien – in Leipzig „Gentrifizierung“ erkennen können. Auch zu dieser Frage gingen die Einschätzungen zum Teil weit auseinander.

Problematisierung von „Gentrifizierung“ in Leipzig

Ein Interviewpartner aus der Verwaltung thematisierte zunächst die Problematisierung von „Gentrifizierung“: „Haben wir seit Anfang der 1990er-Jahre nicht immer selber ‚Gentrifizierung‘ initiieren wollen, und jetzt, im Jahr 2015, setzen wir uns hin und sagen: ‚Oh Gott – es geht los?‘“. Auch Vertreter/innen der Vor-Ort-Ebene argumentierten in diese Richtung: „Eigentlich ist es das, was wir wollen – aber nur bis zu einer bestimmten Grenze, wobei sich die Frage stellt, wann diese Grenze

erreicht ist“. Es gehe also nicht nur um das Phänomen Gentrifizierung „an sich“, sondern vor allem auch um die (normativen) Zielsetzungen der Kommune im Verlauf der Zeit angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen.

Insgesamt komme es in Leipzig derzeit zu einer „nachholenden“ Entwicklung auf dem Immobilien- und Mietwohnungsmarkt mit einer Preisangleichung an ein rentierliches Niveau, wie verschiedene Interviewpartner/innen aus Verwaltung und Stadtteilmanagement ausführten. Vor diesem Hintergrund müsse die Frage gestellt werden: „Was ist die normale Entwicklung und was ist ‚ungesund‘ daran?“. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsdynamik Leipzigs (erst massiver Bevölkerungsverlust, nun starke Zuwanderung) werde jedoch bereits ein „normales Wohnungsmarktverhalten“ von einigen Akteuren als „bedrohlich“ empfunden. Seit zwei bis drei Jahren erlebe der Leipziger Wohnungsmarkt eine „Normalisierungsphase“, wobei jedoch „Mieterhöhungen in Leipzig bisher ungewohnt sind“. Diese Entwicklungen erweckten bei einigen Akteuren den Eindruck, die zu beobachtenden Veränderungen vor Ort führten bereits zu Verdrängung („gefühlte Gentrifizierung“, narrative Kraft von „Einzelschicksalen“).

Auch auf der Vor-Ort-Ebene wird Aufwertung insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Geschichte Leipzigs (Leerstand, baulicher Verfall etc.) „nicht grundsätzlich negativ“ gesehen. Zwar sollten Gewinnmaximierungsabsichten auf dem Wohnungsmarkt möglichst eingegrenzt werden, doch habe es „Wanderungsbewegungen im urbanen Raum“ schon immer gegeben“. Eine „gewisse Fluktuation“ sei noch keine Gentrifizierung, allerdings stelle sich die Frage, „was auf lange Sicht passiert“. Generell sollten Entwicklungen, die allgemein unter „Gentrifizierung“ verstanden werden, auch positiv betrachtet werden „im Gegensatz zu Stillstand in der Stadt. Wenn man an den Häusern, Straßen etc. keine Veränderungen im Sinne von aufwertendem Erhalt vornimmt, bedeutet dies letztendlich Verfall“, der nicht zu akzeptieren sei.

Aus den Reihen der Verwaltungsakteure wurde darauf hingewiesen, es ließen sich zwar mittlerweile innerhalb der gleichen Quartierskulisse zum Teil deutliche Unterschiede zwischen Bestandsmieten und Preisen bei Neuvermietungen feststellen, „harte“ Verdrängungsprozesse seien jedoch kein Massenphänomen – was allerdings in den Medien häufig anders dargestellt werde. Ein Verwaltungsmitarbeiter wies jedoch darauf hin, dass einkommensstärkere Haushalte in „Gentrifizierungs“-Gebieten Leipzigs zwar zahlenmäßig weniger stark vertreten sind als in entsprechenden Quartieren anderer deutscher Großstädte, es sich bei den durch sie ausgelösten Quartiersveränderungen allerdings um die gleichen Phänomene handle wie in anderen Städten, in denen Gentrifizierung bereits ein etablierteres Thema ist (Nachfragedruck, Renditeerwartungen von Immobilienmarktakteuren, entsprechende Mietenentwicklung etc.). Dabei spiele in Leipzig jedoch weniger Verdrängung eine Rolle als vielmehr der Umstand, dass sich viele Nachfrager-

gruppen die steigenden Mieten in bestimmten Quartieren nicht mehr leisten können, man es also mit Schließungseffekten über den Mietpreis zu tun hat.

Auch Umwandlungen (Eigenbedarfskündigungen) seien „noch kein Thema“, bemerkte ein Verwaltungsmitarbeiter. Mit Blick auf das Ziel sozial durchmischter Quartiersstrukturen stelle sich jedoch die generelle Frage, wann man Aufwertungsprozesse bremsen solle bzw. was zu erhalten sei, wenn man diese Entwicklungen stoppt, gab ein weiterer Interviewpartner der Verwaltung zu bedenken. „Wenn man keine Gentrifizierung will, sagen wir dann: ‚Wir konservieren die Armut?‘“. Dennoch dürfe der Punkt nicht überschritten werden, ab dem in den betroffenen Quartieren „die dort angestammte Bevölkerung nicht mehr wohnen kann“. Insgesamt geht es aus Sicht der Verwaltung also um ein Austarieren von Aufwertungswunsch und Status-quo-Erhalt – allerdings nicht im Sinne von „Benachteiligungs-Konservierung“. Gleichzeitig sei zu fragen, „ob es nicht auch Stadtteile geben muss, in denen vor allem einkommensstärkere Haushalte wohnen. Nicht jeder Stadtteil muss zwangsläufig sozial durchmischt sein“.

In diesem Zusammenhang stelle sich – ebenfalls aus Verwaltungssicht – die generelle Frage, welche Relevanz „echte“ Verdrängung als ein Kernelement der Diskussion hat. Dies insbesondere in Abgrenzung zu „bewussten Entscheidungen, in anderen Quartieren kostengünstiger oder besser wohnen zu können“. Zwischen einer solchen Freiwilligkeit und einem „Auszugszwang beispielsweise in Folge von Modernisierungsmaßnahmen“ ließen sich gegebenenfalls „unterschiedliche Ausmaße von Verdrängung“ feststellen, weshalb es wichtig sei „herauszufinden, welche Leute freiwillig gehen und welche gehen müssen“, wie ein Interviewpartner betonte.

Aus den Reihen sozialer Netzwerke wurde kommentiert, man könne die Leipziger Prozesse zwar nicht mit Gentrifizierungstendenzen wie in Berlin oder München vergleichen. Dennoch sei in Leipzig derzeit von jährlich mindestens 20 Häusern auszugehen, die „mit Verdrängungseffekten“ aufgewertet würden, wobei es sich dabei lediglich um solche Objekte handele, von denen man unter anderem über Mietrechtsanwälte genaue Kenntnis erlangt habe. Mit Blick auf die durchschnittliche Einkommenssituation in Leipzig relativiere sich die Betrachtung allerdings, denn auch geringe Mieterhöhungen könnten hier bereits Verdrängungseffekte mit sich bringen. Auch sei hier vielerorts die Nutzung des „rent gaps“ noch potenziell sehr lukrativ, weil von einer niedrigpreisigen Ausgangslage gestartet werde: „Leipzig ist unter den ‚B-Städten‘ das ‚ganz heiße Ding‘“.

Akteure der Vor-Ort-Ebene wiesen schließlich darauf hin, Gentrifizierung könne nicht nur auf Verdrängung im Wohnungsmarkt reduziert werden – auch Quartiereffekte seien in die Betrachtung einzubeziehen: Ändere sich die Bewohner-/innenklientel, komme es an vielen Orten zu verstärkten Nutzungskonkurrenzen im und um den öffentlichen Raum. So seien Flächen für Jugendliche – beispielsweise Skateplätze – unter den gegenwärtigen Bedingungen in Gefahr. „Dies sind

ganz klar Verdrängungsmechanismen“, kommentierte ein Interviewpartner. Ein Gesprächspartner aus der Verwaltung verwies (ebenfalls) auf den zumindest potenziellen Verlust spezifischer Quartiersqualitäten durch Aufwertung – hier mit Blick auf Kreative: Gingen ihre Freiräume zurück, beeinträchtigte dies die Entwicklung bestimmter Segmente von Einzelhandel und Dienstleistungen, und insgesamt stehe damit ein bestimmtes Image Leipzigs zur Disposition.

Wer problematisiert „Gentrifizierung“ in Leipzig?

Auf die Frage, welche Akteure die Diskussion um Gentrifizierung in Leipzig vorantreiben, äußerte ein Verwaltungsmitarbeiter seinen Eindruck, das Thema werde vor allem im „subkulturellen Bereich“ bzw. von bürgerschaftlichen Initiativen diskutiert, was jedoch auf Gehör beispielsweise in der Kommunalpolitik im Leipziger Stadtrat stoße. Darüber hinaus äußerten sich Journalisten der Leipziger Volkszeitung (LVZ) zu dem Thema, indem sie das Wachstum der Stadt „feierten“ und dadurch das Gefühl vermittelten, Leipzig stehe „kurz vor den Entwicklungen Münchens oder Berlins“, kritisierte ein weiterer Gesprächspartner der Verwaltung.

Vor-Ort-Akteure führten insbesondere mit Blick auf den Leipziger Westen aus, „Kreative bzw. Künstler/innen“ seien im Jahr 2012 „die ersten gewesen, die das Wort Gentrifizierung in den Mund genommen haben“. Kritische Äußerungen und Proteste hätten in der Folge vor allem aus anderen Regionen Deutschlands zugezogene Bewohner/innen vorgetragen: Gentrifizierung sei „von Leuten thematisiert worden, die nach Leipzig gekommen sind, sich hier Räume zu günstigen Konditionen gesichert haben und nun Angst haben, diese Räume wieder zu verlieren“, lautete ein Statement. „Die Diskussion über Gentrifizierung wurde von Kräften geleitet, die davon überhaupt nicht betroffen waren. Die haben sich angemaßt, im Namen von Menschen zu reden, zu denen sie überhaupt keinen Kontakt hatten“, bemerkte ein weiterer Interviewpartner.

Konkret: „Gentrifizierung“ in Leipziger Wohnquartieren

In Leipzig gibt es einige Quartiere, in denen eine Verknappung preisgünstiger Wohnungen, Mieterhöhungen und eine Veränderung der Sozialstruktur zu beobachten sind, stellten Interviewpartner/innen aus Verwaltung, Vor-Ort-Ebene und Netzwerken fest. Auch wenn die Mieten nur moderat stiegen, müssten viele einkommensschwächere Haushalte – beispielsweise „Schwellenhaushalte“ knapp oberhalb der Bewilligungsgrenze für Kosten der Unterkunft (KdU) – in andere Bereiche der Stadt ziehen. Zunehmend schwierig werde die Wohnungsmarktsituation auch für Familien auf der Suche nach größeren Wohnungen im angestammten Quartier oder zumindest im Innenstadtbereich – hier wirkten sich die Preissteigerungen in einigen Stadtteilen als ernsthafte Barrieren aus. Weitere im Zusammenhang mit Gentrifizierung diskutierte Symptome wie Luxussanierung oder verstärkte Eigentumsbildung im Wohnungsbestand gebe es bislang eher „punktuell“, al-

lerdings mit zunehmender Tendenz. Viele luxussanierte Objekte seien jedoch zuvor „kaputte Fabriken“ gewesen, in denen niemand gewohnt habe, stellten Vertreter/innen der Vor-Ort-Ebene fest.

In diesem Zusammenhang stelle sich der Verkauf von Beständen der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB) aus heutiger Sicht als sehr problematisch dar, wie vor allem aus den Reihen der Verwaltung, aber auch von Akteuren der Vor-Ort-Ebene betont wurde. Die LWB, die mit einer Überschuldung in Höhe von 600 Mio. Euro kurz vor dem Konkurs gestanden habe, sei vor vier bis fünf Jahren aus Konsolidierungsgründen gezwungen gewesen, sich von Teilen ihres Bestandes zu trennen (rund zehn Prozent). Verkauft worden seien vor allem (Altbau-)Bestände in innerstädtischen Lagen (Lindenau, Plagwitz, Schleußig), in denen man sich heute kommunalen Bestand wünsche. Nach Sanierung durch Käufer/innen bzw. Investoren sei ein höherer Mietpreis aufgerufen worden, was wiederum den Vorwurf der Verdrängung habe laut werden lassen. In jedem Fall seien es diese Quartiere, in denen die größten Veränderungen bei Mieten und Sozialstruktur zu beobachten seien. „Aus heutiger Sicht wäre es besser gewesen, wenn die LWB nicht hätte verkaufen müssen – vor allem dort, wo man sie in bestimmten Quartieren gerne hätte“, um auch preisgünstigeren Wohnraum anbieten zu können, kommentierte ein Verwaltungsmitarbeiter diese Entwicklungen.

Konkret seien Veränderungen, die mit Gentrifizierung in Zusammenhang gebracht werden können, insbesondere seit den letzten zwei bis drei Jahren sowohl in südlichen Teilräumen der Stadt als auch, am deutlichsten sichtbar, im Leipziger Westen festzustellen – darin waren sich alle Interviewpartner/innen relativ einig. Hier habe sich nach einem aus der Verwaltungsperspektive grundsätzlich positiv bewerteten Zuzug von „Pionieren“ eine „Szene“ entwickelt, was zu einer verstärkten Wohnungsnachfrage und zu Mietsteigerungen geführt habe. Ein Interviewpartner aus der Verwaltung stellte hier einen vergleichsweise schnellen „Wandel vom einfachen Wohnquartier für untere und mittlere Einkommen zu einem Wohnquartier mit hoher Qualität für mittlere und höhere Einkommensgruppen“ fest, in dem sich „bestimmte Haushalte keine Wohnung mehr leisten können“.

Detaillierter beschrieben Vor-Ort-Akteure die Entwicklungen und heutige Situation im Leipziger Westen: Noch vor wenigen Jahren, in Zeiten erheblichen Wohnungsleerstands, sei hier drohender Verfall das zentrale Thema gewesen. Mit wieder ansteigenden Bevölkerungszahlen sei zunächst diese „Leere vollgelaufen“: Man habe leerstehende sanierte Häuser wieder bezogen, unsanierte Häuser saniert, Baulücken geschlossen. „Mit Verzögerung kam es dann vereinzelt auch zu Mietpreiserhöhungen und Verdrängung – man hat jedoch keine Zahlen und weiß nicht, ob es etwas ‚Gefühltes‘ oder real so ist“. Vor Ort entstehe eher die Wahrnehmung, dass es zumindest bis vor wenigen Jahren zwar viele Zuzüge gegeben und die Wohndichte zugenommen habe. „Es ist aber schwer festzustellen, ob gleichzeitig auch Bewohner/innen fortgezogen sind“. Bei Fällen, in denen man

die Beweggründe kennt, sei kaum Verdrängung aufgrund steigender Mietpreise im Spiel gewesen: „Die ziehen weg, weil ihnen nun zu viele Studenten hier wohnen, weil ihnen die Gegend zu unruhig geworden ist. Die ziehen nicht weg, weil es ihnen hier zu teuer geworden ist“, und „viele sind bereits zu Zeiten der ‚Leere‘ fortgezogen, weil ihnen hier zu wenig los war“.

Im Leipziger Westen lasse sich jedoch feststellen, dass die Neuvermietungsrenten inzwischen auf einem vergleichsweise hohen Niveau beginnen: „Die hier in den letzten Jahren errichteten Neubauwohnungen sind richtig teuer für Leipziger Verhältnisse, was 95 Prozent der Bevölkerung ausschließt“. Auch komme es zu „nachholenden“ Mieterhöhungen, die zwar absolut gesehen „weniger problematisch“ seien. Für ein Viertel bis ein Drittel der lokalen Bevölkerung sei eine solche Mietpreissteigerung dennoch zu viel: „Wir haben immer noch einen großen Prozentsatz an Menschen, die nicht so viel Geld haben. Für die ist auch eine moderate Mieterhöhung nicht bezahlbar. Für viele sind bereits 50 Cent mehr pro Quadratmeter ein Problem“. Die zunehmende Diskrepanz zwischen relativ niedrigem Lohnniveau und steigenden Mietpreisen führe dazu, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen „tendenziell aus der [teureren] Gründerzeit verabschieden und in preiswertere [Plattenbau-]Quartiere ziehen. Dafür ist das Mietengefälle einfach zu groß zwischen Grünau und dem mittleren Leipziger Westen“.

Mit Blick auf den Leipziger Osten kamen die Interviewpartner/innen zu tendenziell unterschiedlichen Einschätzungen: Aus der Verwaltungsperspektive befindet man sich hier noch auf einer „Vorstufe“, die man unter dem Aspekt Gentrifizierung „beobachten“ müsse. Ein Interviewpartner problematisierte an dieser Stelle Widersprüche im Diskurs um Gentrifizierung: „Vor vier Jahren waren wir im Osten noch froh über jeden, der zugezogen ist“. Heute habe man es hier nun teilweise mit Gentrifizierungsgegnern/innen zu tun, mit denen man im Rahmen der Entwicklung dieses Stadtteiles als Verwaltung sogar noch zusammengearbeitet habe und die also „Teil des Prozesses“ gewesen seien. „Wer in den Osten zieht, gentrifiziert in erster Linie Leerstand“, lautete eine weitere Wahrnehmung sowohl auf der Verwaltungsebene als auch aus den Reihen der Vor-Ort-Akteure. Ein Vertreter der Verwaltung führte aus, im Leipziger Osten nehme die Wohnungsnachfrage vor allem durch Studierende zu, die noch vor wenigen Jahren in den Leipziger Westen gezogen wären, dort heute jedoch keine für sie adäquate Wohnung mehr fänden – von Gentrifizierung wollte er in diesem Zusammenhang jedoch noch nicht sprechen.

Interviewpartner/innen der Netzwerkebene sehen dagegen seit rund eineinhalb Jahren verstärkte Aufwertungstendenzen im Leipziger Osten: Insbesondere in den Ortsteilen Volkmarisdorf und Neustadt-Neuschönefeld nehme die Zahl von Hausverkäufen vor allem auch im bewohnten Bestand zu. Erste Verdrängungstendenzen seien zu beobachten – insbesondere ältere Menschen, „die sich nicht wehren können“, würden gezwungen umzuziehen. Vertreter der Vor-Ort-Ebene beobachteten Mietsteigerungen bzw. „unterschiedliche Entwicklungen“ in einzelnen Häu-

sen und damit eine sukzessive Situationsveränderung. Zumindest relativ wiesen ausgewählte Bereiche im Leipziger Osten im stadtweiten Vergleich die momentan stärkste Zuzugsdynamik auf, dies jedoch im Sinne der bereits viel zitierten „nachholenden Entwicklung“. Gleichwohl höre man mit Blick auf Gentrifizierung von „Einzelfällen“ und könne derzeit nicht beurteilen, „ob es dabei bleibt“.

Insgesamt geht ein Großteil der Interviewpartner/innen davon aus, dass Leipzig es partiell mit Verdrängung im Zusammenhang mit Aufwertungsprozessen zu tun hat. Dabei gibt es jedoch unterschiedliche Einschätzungen, ab wann an welchen Orten mit welchem Verständnis tatsächlich von Gentrifizierung gesprochen werden kann. Unsicherheiten scheint es (auch) bei der Bewertung dieser Entwicklungen zwischen „Aufwertungswunsch“ und einem „Zuviel“ zu geben: Eine stärkere soziale Durchmischung ist für Sanierungsgebiete und/oder die Städtebauförderungsgebiete Leipziger Westen und Leipziger Osten explizit als Ziel formuliert worden. Nun stellt sich die Frage, wann ein „gutes“ Mischungsverhältnis – aus wessen Sicht? anhand welcher Kriterien? – erreicht oder (noch) nicht erreicht ist. Deutlich wird das Problem, diese „Grenze“ zwischen erwünschter Aufwertung und unerwünschter Verdrängung kaum definieren und erst recht nicht „messen“ zu können. Noch schwieriger scheint es, Verdrängung zu identifizieren und dazu eine quantitative Befundlage herzustellen können – vor diesen Problemen stehen natürlich auch viele andere Städte. Es zeigt sich, dass auch qualitative Informationen offenbar eine größere Rolle spielen müssen – verbunden allerdings mit den Fragen, welchen Akteuren eine entsprechende Glaubwürdigkeit zugesprochen wird und wer ein „Recht“ haben soll, Gentrifizierung in Leipzig zu problematisieren (eigene Betroffenheit, eigene Interessen, lokale „Zugehörigkeit“).

5.3 Kommunalen Umgang mit „Gentrifizierung“: Ziele und Strategien

Im Zentrum der Überlegungen der Stadt Leipzig zum Umgang mit einem wachsenden Druck auf den Wohnungsmarkt und damit gegebenenfalls auch mit Gentrifizierung steht das unter breiter Beteiligung verschiedener Akteure erarbeitete und im Herbst 2015 vom Stadtrat beschlossene Wohnungspolitische Konzept der Stadt (Stadt Leipzig 2015b). Darin wird eine Position deutlich, wonach in der Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung Leipzigs zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine umfassenden Verdrängungsprozesse beobachtbar sind und eine wirkungsvolle Anwendung der sonst zur Eindämmung von Gentrifizierung üblichen Instrumente nicht gesehen wird; so soll der Einsatz von regulierenden Instrumenten wie zum Beispiel der Erhaltungssatzung erst bei klaren Anzeichen eines angespannten Wohnungsmarktes bzw. Anzeichen von sozial unverträglichen Verdrängungsprozessen geprüft werden.

5.3.1 Der Rahmen: Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig

Anlass für die Überarbeitung des Konzeptes waren die beschriebenen Wachstumsprozesse in Leipzig, auf die seitens der Stadt im Konzert mit Akteuren auch außerhalb von Politik und Verwaltung adäquat reagiert werden soll. „Das Wohnungspolitische Konzept definiert vor dem Hintergrund der aktuellen Veränderungsprozesse die langfristigen Leitlinien, die Strategien sowie die kurz- bis mittelfristig einzusetzenden Instrumente für die Leipziger Wohnungspolitik. (...) Das Konzept ist als Selbstbindungsbeschluss des Stadtrates handlungsleitend für die Stadtverwaltung. Es bietet aber auch den Handlungsrahmen für Wohnungsmarktakeure und Stadtgesellschaft und ist Grundlage für die weitere Kooperation. (...) Das Wohnungspolitische Konzept soll unter Wachstumsbedingungen einen Rahmen schaffen, damit alle Menschen, die in Leipzig leben, ihren Wünschen, Bedürfnissen sowie materiellen Möglichkeiten adäquaten Wohnraum finden können, aber auch die in Zeiten des Stadtbbaus entstandenen Potentiale und innovativen Projekte in Leipzig Raum behalten“ (Stadt Leipzig 2015b: 7).

Um unterschiedliche Akteursperspektiven auf die aktuellen Entwicklungen und ihre Bewertungsmöglichkeiten berücksichtigen zu können, „wurde das Konzept auf Grundlage der Erkenntnisse eines breiten, mehrstufigen und ergebnisoffenen Beteiligungsprozesses erarbeitet. Damit soll gleichzeitig eine Basis für eine kooperative Umsetzung des Konzepts durch öffentliche Hand, Wohnungsmarktakeure und Stadtgesellschaft geschaffen werden“ (Stadt Leipzig 2015b: 11). Das Partizipationsangebot umfasste sechs Workshops mit Akteuren und Expert/innen (Vertreter/innen verschiedener Wohnungseigentümergruppen, von organisierten Interessenvertretungen, Initiativen, Wissenschaftseinrichtungen, der Stadtratsfraktionen und der Stadtverwaltung) sowie vier öffentliche Abendveranstaltungen.

Inhaltlich wird in dem Konzept in einer unteren, einer mittleren und einer oberen Prognosevariante davon ausgegangen, dass die Bevölkerung Leipzigs weiterhin wächst, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß je nach Variante. Mit Blick auf reale, befürchtete oder „gefühlte“ Gentrifizierung in Leipzig geht die untere Prognosevariante davon aus, dass der Wachstumsdruck zumindest benachteiligte Quartiere kaum erreichen wird. In der mittleren Variante „steigt das Risiko von Verdrängungsprozessen“ (Stadt Leipzig 2015b: 15), und in der oberen Prognosevariante werden alle innerstädtischen Stadtteile von den neuen Entwicklungsdynamiken erfasst.

Vor diesem Hintergrund heißt es in dem Konzept einleitend: „Übergeordnete Leitlinie der Leipziger Wohnungspolitik ist es, Leipzig als attraktiven und konkurrenzfähigen Wohnstandort weiterzuentwickeln. Hierbei gilt es unter Wachstumsbedingungen einen Rahmen zu schaffen, damit alle Menschen, die in Leipzig leben, ihren Wünschen, Bedürfnissen sowie materiellen Möglichkeiten entsprechend adäquaten Wohnraum finden können. Auch Freiräume für Lebensformen, die Ausdruck der Vielfalt und Eigeninitiative der Leipziger Stadtgesellschaft sind, sol-

len dabei erhalten bleiben“ (Stadt Leipzig 2015b: 16). Unterhalb dieser Überschrift werden vier Leitlinien mit Teilzielen aufgezeigt, die wiederum Basis für umsetzungsorientierte Strategien und Maßnahmen sind (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Leitlinien des Wohnungspolitischen Konzeptes der Stadt Leipzig

ÜBERGEORDNETE LEITLINIE LEIPZIG ALS ATTRAKTIVEN UND KONKURRENZFÄHIGEN WOHNSTANDORT WEITERENTWICKELN: · Adäquater Wohnraum für alle in Leipzig Lebende auch unter Wachstumsbedingungen · Freiräume für vielfältige Lebensformen als besonderes Merkmal Leipzigs erhalten			
LEITLINIE 1	LEITLINIE 2	LEITLINIE 3	LEITLINIE 4
Wohnen in Leipzig – für alle, vielfältig, bezahlbar und wirtschaftlich tragfähig	Genügend Wohnungen für einkommensschwache Haushalte	Familien, Senioren und Menschen mit Behinderungen unterstützen	Wohnungspolitik als Teil integrierter Stadtentwicklung
ANSÄTZE ZUR UMSETZUNG	ANSÄTZE ZUR UMSETZUNG	ANSÄTZE ZUR UMSETZUNG	ANSÄTZE ZUR UMSETZUNG
· Mehr Wohnungen für Leipzig · Qualitativ vielfältiges Wohnungsangebot schaffen · Bezahlbare Wohnungen erhalten und schaffen · Kooperative Wohnformen unterstützen	· Preisgünstige Wohnungen vor allem im Bestand erhalten und schaffen	· Familien unterstützen · Seniorinnen und Senioren unterstützen · Menschen mit Behinderungen unterstützen	· Sozial und nutzungsstrukturell gemischte Stadtteile erhalten und entwickeln · Nachhaltig wachsen · Energieeffizienz steigern

Quelle: Stadt Leipzig 2015b: 17.

Leitlinie 1: „Wohnen in Leipzig – für alle, vielfältig, bezahlbar und wirtschaftlich tragfähig“

In Leitlinie 1 des Wohnungspolitischen Konzeptes werden vier Teilziele verfolgt (Stadt Leipzig 2015b: 18):

- Bereitstellung von Wohnraum „in ausreichender Menge und Qualität“ für alle Einwohnergruppen,
- Diversifizierung des Wohnraumangebotes (Miete und Eigentum), „das den Bedarfen und Anforderungen verschiedener Lebensstilgruppen, Lebensformen und Lebensphasen entspricht“,
- „langfristig ausgerichtete (...) und sozial verträgliche (...) Bestandsentwicklung sowie (...) Erweiterung des Wohnungsangebots entsprechend der Nachfrageentwicklung“,
- Schaffung einer Balance aus Bezahlbarkeit und wirtschaftlicher Tragfähigkeit des Wohnungsmarktes.

Um diese Ziele umzusetzen, sollen Neubauvorhaben vor allem an infrastrukturell gut erschlossenen (innerstädtischen) Standorten mit einem Fokus auf Geschosswohnungsbau realisiert werden. Baugenehmigungsverfahren nach § 34 BauGB sollen im Verbund mit Beratungsleistungen kleinteilige Entwicklungen kurzfristig unterstützen. Langfristige Strategien werden in einem strategischen Flächenmanagement und in der Vorbereitung größerer Bauflächen im Zuge einer Bauleitplanung gesehen (Stadt Leipzig 2015b: 18).

Im Zuge des Wohnungsneubaus wird entsprechend der Nachfrage besonderes Augenmerk auf die Schaffung von kleineren (Zwei-Zimmer-) sowie von familien-tauglichen größeren Wohnungen mit vier und mehr Zimmern gelegt. Hierfür sollen Bauherren sensibilisiert werden – unter anderem im Rahmen von Beratungsleistungen durch die Stadt (Stadt Leipzig 2015b: 19).

Im Mietsegment ist es ein Ziel der Stadt Leipzig, die Gesamtmietbelastung der Haushalte in ihrer Relation von Mietpreisentwicklung und Entwicklung der Nettohaushaltseinkommen aufrechtzuerhalten. „Ein besonderer Fokus liegt auf der Unterstützung von bezahlbarem Wohnen für Haushalte mit geringem bis mittlerem Einkommen“ (Stadt Leipzig 2015b: 20).

Leitlinie 2: „Genügend Wohnungen für einkommensschwache Haushalte“

Im Zentrum der Leitlinie 2 steht die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum für einkommensschwache Haushalte in allen Stadtgebieten: „Da preisgünstiger Wohnraum im Neubau unter den sich verschärfenden gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. EnEV), den stark gestiegenen Baukosten und dem aktuellen Leipziger Mietniveau nur mit hohem Fördermitteleinsatz geschaffen werden kann, soll preisgünstiger Wohnraum vor allem im Bestand erhalten und geschaffen werden. Für den Erhalt einer stabilen sozialen Mischung in der Stadt soll preisgünstiger Wohnraum in allen Stadtgebieten vorhanden sein“ (Stadt Leipzig 2015b: 22).

Leitlinie 3: „Familien, Senioren und Menschen mit Behinderungen besonders unterstützen“

Leitlinie 3 fokussiert auf die Bereitstellung von Wohnraum in allen Stadtgebieten, der den spezifischen Anforderungen von Familien, Senior(inn)en und Menschen mit Behinderungen genügt. Feinziele sind hier unter anderem eine Attraktivitätssteigerung bisher weniger nachgefragter Quartiere vor allem für Familien (durch eine geeignete Infrastrukturentwicklung), die Förderung von Mehrgenerationenhäusern, die Unterstützung der Eigentumbildung von Familien (durch Konzeptvergaben) sowie die Anpassung von Wohnungen an die Bedarfe von Senior(inn)en und Menschen mit Beeinträchtigungen (Stadt Leipzig 2015b: 24 ff.).

Leitlinie 4: „Wohnungspolitik als Teil integrierter Stadtentwicklung“

Aus dem (Selbst-)Verständnis der Leipziger Wohnungspolitik als Teil der integrierten Stadtentwicklungspolitik resultiert in Leitlinie 4 die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen einzelnen Fachbereichen bzw. Fachplanungen (gegenseitige Anforderungen und Rückkopplungen). Inhaltlich resultiert aus dem integrativen Ansatz eine ausgeprägte Quartiersentwicklungsstrategie unter anderem mit den Schwerpunkten sozial- und nutzungsstrukturell gemischte Stadtteile, nachhaltiges Wachstum und Energieeffizienzsteigerung im Wohnungsbestand (Stadt Leipzig 2015b: 28).

5.3.2 Kommunaler Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung

Um diese Ziele und Leitlinien erreichen bzw. umsetzen zu können, wird im Wohnungspolitischen Konzept ein Instrumentenset für den Umgang mit den bereits stattfindenden und absehbaren Wohnungsmarktentwicklungen vorgestellt. Dabei wird zwischen Instrumenten, die bereits eingesetzt werden (können), und solchen, deren Einsatz erst bei einer „Verschärfung“ der Situation geprüft werden soll – sich also in einer „Wartestellung“ befinden –, unterschieden. Grundlagen für eine solche Situationsbemessung sind unter anderem das kleinräumige Monitoring der Stadt sowie der Leipziger Mietspiegel.

Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Kleinräumiges Monitoring der Stadt Leipzig/Monitoringbericht Wohnen

Eine wichtige Grundlage für den Einsatz von (Rechts-)Instrumenten ist die Wohnungsmarktbeobachtung in Leipzig, die wiederum auf dem kleinräumigen Monitoring der Stadt basiert. Es wird kontinuierlich weiterentwickelt, wobei derzeit – unter anderem mit Blick auf mögliche Gentrifizierung – vor allem die Erarbeitung eines Indikatorensets zur Messung von Anspannungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt im Vordergrund steht. Zu den entsprechenden Indikatoren gehören: Wohnungsnachfrage, Wohnungsangebot, Leerstand, Mietenentwicklung. Die Beobachtungsergebnisse werden im jährlich erscheinenden Monitoringbericht Wohnen veröffentlicht und regelmäßig gemeinsam mit Wohnungsmarktakeuren ausgewertet, um den Zielerreichungsgrad der Leitlinien des Wohnungspolitischen Konzeptes zu identifizieren und Empfehlungen für die weitere Umsetzung des Konzeptes zu entwickeln. Dies betrifft auch die Frage, inwieweit der Wohnungsmarkt Anspannungstendenzen zeigt, die den Einsatz von Instrumenten notwendig machen kann, die zurzeit noch unter einem Prüfvorbehalt stehen: Kappungsgrenze, Mietpreisbremse, Erhaltungssatzung, Zweckentfremdungsverbot, vereinfachte Sanierungssatzung (siehe weiter unten; vgl. Stadt Leipzig 2015a: 39; Stadt Leipzig 2015b: 52 ff.).

Mietspiegel

Der alle zwei Jahre erscheinende einfache Mietspiegel für Leipzig bildet gemeinsam mit dem ebenfalls zweijährlich veröffentlichten Betriebskostenspiegel die Grundlage einer „transparenten Darstellung der Neu- und Wiedervermietungen sowie der Betriebskosten“ (Stadt Leipzig 2015b: 52). Angesichts der zunehmenden Komplexität des Leipziger Wohnungsmarktes bzw. wohnungspolitischer Belange (ggf. Einführung der Mietpreisbremse etc.) wird dem Mietspiegel zukünftig vermutlich eine (noch) größere Bedeutung zukommen. Aus diesem Grund soll geprüft werden, ob das Instrument in Zukunft weiterhin als einfacher oder als qualifizierter Mietspiegel entwickelt wird (ebd.: 53).

(Rechts-)Instrumente

Eine Reihe bestands- und neubauorientierter (Rechts-)Instrumente zur Steuerung der Wohnraumversorgung kommt in Leipzig bereits zum Einsatz. Instrumente, die in anderen Großstädten insbesondere im Zusammenhang mit Gentrifizierung genutzt werden, stehen in Leipzig dagegen noch unter einem Prüfvorbehalt.

a) Bestandsorientierte Instrumente

Sicherung und Entwicklung des kommunalen Wohnungsbestandes; soziale Wohnraumversorgung

Preisgünstiger Wohnraum soll durch die Bestände der kommunalen Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB), die gut zehn Prozent des Leipziger Wohnungsbestandes hält, möglichst stadtweit bereitgestellt werden. Sollte sich der Wohnungsmarkt stärker als erwartet anspannen, wird der Anteil preisgünstiger Wohnungen am Gesamtbestand der LWB überprüft (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 39).

Darüber hinaus soll die Zahl der Kooperationsvereinbarungen zwischen Stadt und Immobilien-/Wohnungseigentümer/innen beispielsweise zu Belegungsbindungen erhöht werden. Da hierfür jedoch derzeit keine finanziellen Anreize aus Bundes-, Landes- oder kommunalen Programmen zur Verfügung stehen, kann „lediglich“ der symbolische Mehrwert einer solchen Zusammenarbeit – Eigentümer-/Unternehmensimage, Quartiersstabilität und Wohnwert etc. – als Motivation dienen (Stadt Leipzig 2015b: 23).

Kommunikation und Kooperation (mit Wohnungsmarktakteuren)

Bei der Realisierung ihrer wohnungspolitischen Ziele setzt die Stadt Leipzig nicht (nur) auf die Ausübung ihrer Planungshoheit, sondern ist in besonderem Maße bemüht, Kooperationen und Konsense mit lokalen Wohnungsmarktakteuren aufzubauen bzw. zu erzielen. Der Kommune geht es darum, „einen adäquaten Handlungsrahmen zu schaffen, der die Umsetzung der wohnungspolitischen Leit-

linien in die Wege leitet und unterstützt“ (Stadt Leipzig 2015b: 54), wobei sie darauf angewiesen ist, „dass Wohnungsmarktakeure die wohnungspolitischen Zielsetzungen weitestgehend auch für sich annehmen und sich bereit erklären, diese durch ihr Handeln zu finanzieren und umzusetzen. Für ein gemeinsames Agieren ist daher gegenseitiges Verständnis, Vertrauen und Erfahrungsaustausch und vor allem kontinuierliche Kommunikation erforderlich“ (ebd.). Unter anderem in Zusammenarbeit mit Wohnungsmarktakeuren sollen „Lösungen zum Erhalt und der Schaffung preisgünstigen Wohnraums in allen Stadtgebieten entwickelt werden, die über Kooperationsvereinbarungen hinausreichen“ (ebd.: 23). Auch sollen Eigentümer/innen für eine sozialverträgliche Sanierung und/oder Reaktivierung ihrer Bestände ebenso sensibilisiert werden wie für die spezifischen Bedarfe von Familien, Senior(inn)en und Menschen mit Beeinträchtigungen (ebd.: 19 ff., 41).

Unterstützung kooperativer Wohnformen

Ein weiteres Beispiel für kommunikationsstrategische Ansätze ist das „Netzwerk Leipziger Freiheit – Beratung und Projekte für bezahlbares Wohnen“, an dem die Stadt Leipzig, zivilgesellschaftliche Akteure sowie Vertreter/innen der Bau- und Wohnungswirtschaft beteiligt sind. Ziel dieses Zusammenschlusses ist es, „die Erfahrung und Kompetenz der Akteure mit innovativen bezahlbaren Wohn- und Bauformen einem breiten Kreis an potentiellen Anbietern und Nachfragern zugänglich [zu] machen und mit Bauträgern für besonders kostengünstigen Neubau [zu] kooperieren“ (Stadt Leipzig 2015b: 45). Besonders im Fokus stehen dabei kooperative Wohnmodelle wie kleine Genossenschaften, Mietshäuser-Syndikate, selbst organisierte Wohnprojekte, aber auch Baugruppen, Eigenleistungsmodelle (Ausbauhäuser, Handwerkerwohnungen), Mehrgenerationenhäuser und Wohnformen für Menschen mit Behinderungen. Das Netzwerk soll in drei Pilotquartieren Neu-Interessenten, bereits bestehende Projektgruppen, Wohnungseigentümer/innen sowie Mietergemeinschaften beraten, weitere Beratungsangebote vermitteln und die (innovative) Weiterentwicklung von Wohnmodellen unterstützen (ebd.).

Stadtentwicklungsfonds

Die Stadt Leipzig bereitet derzeit die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds vor, mit dem innovative Bauträger gefördert werden sollen, „die zwar mit besonderen Risiken oder einer niedrigen Kapitalrendite verbunden sind, jedoch einen hohen Nutzen für die Stadtteilentwicklung haben“ (Stadt Leipzig 2015b: 48). Aus dem Fonds können Darlehen, Bürgschaften oder Beteiligungen finanziert werden, um Marktnachteile dieser spezifischen Akteure – geringe finanzielle Ressourcen, vergleichsweise große Zeitbedarfe für gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse etc. – zu kompensieren.

Rechtsinstrumente „in Wartestellung“

Die Stadt Leipzig wendet derzeit keine Instrumente an, die in anderen bundesdeutschen Kommunen zur Regulierung eines „überhitzten“ Wohnungsmarktes – auch mit Blick auf Gentrifizierung – zum Einsatz kommen. Gemäß Wohnungspolitischen Konzept sollen sie erst im Falle eines deutlich stärkeren Bevölkerungswachstums als bislang angenommen – und damit auch einer ausgeprägteren Anspannung des Leipziger Wohnungsmarktes – auf ihre Anwendbarkeit in Leipzig geprüft bzw. beim Freistaat Sachsen beantragt werden. Dazu gehören insbesondere (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 51):

- Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 Prozent,
- Mietpreisbremse: Begrenzung der Steigerung von Neuvermietungs-mieten auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete plus zehn Prozent,
- Erhaltungssatzung/Milieuschutzsatzung nach § 172 BauGB,
- Zweckentfremdungsverbotsverordnung,
- vereinfachtes Verfahren für Sanierungssatzungen.

Zur potenziellen Anwendung von Kappungsgrenze und Mietpreisbremse im Falle eines sehr angespannten Wohnungsmarktes heißt es im Wohnungspolitischen Konzept einschränkend: „Diese Maßnahmen schaffen jedoch keinen neuen Wohnraum und ein attestierter angespannter Markt (der Grundlage für die Verordnung ist) kann unter bestimmten Marktvoraussetzungen unerwünschte Investitions- und Entwicklungshemmnisse erzeugen. Vorrang hat [entsprechend], mit anderen Maßnahmen einen angespannten Markt zu verhindern“ (Stadt Leipzig 2015b: 51).

Neubauorientierte Instrumente

Baulandbereitstellung, Bebauungsplanung

Sollten die Zahlen aus der Planungsprognose zur Bevölkerungs- und damit auch Wohnungsnachfrageentwicklung in Leipzig überschritten werden und ein angespannt(er) Wohnungsmarkt entstehen, soll die Baulandbereitstellung für Neubauaktivitäten in Verbindung mit einer Bauleitplanung insbesondere für größere Flächen intensiviert werden (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 18 f.).

Konzeptorientierte Liegenschaftspolitik, Beteiligung von Bauherren an den Infrastrukturkosten

Anhand von zwei bis vier Beispielen wurde im Zeitraum 2015/2016 die Veräußerung städtischer Liegenschaften nach konzeptionellen Kriterien – also nicht unter dem Aspekt der Maximierung von Verkaufserlösen, sondern nach Maßgabe inhaltlicher Zielstellungen – erprobt. Ziel war es, „besondere Nachfragegruppen“ – Familien, Senior(inn)en, Menschen mit Beeinträchtigungen, Interessent(inn)en an kooperativen Wohnformen – zu unterstützen und damit einen „Beitrag zum Er-

halt bzw. zur Schaffung von sozial und nutzungsstrukturell gemischten Stadtteilen“ zu leisten (Stadt Leipzig 2015b: 39).

Strategischer Flächen- und Gebäudeerwerb

Um angesichts steigender Flächennachfrage in Leipzig als Kommune auch zukünftig handlungsfähig bleiben zu können, sollen in Leipzig strategisch wichtige Entwicklungsflächen und Immobilien punktuell angekauft und somit für die Entwicklungsplanung der Stadt gesichert werden. Auf dieser Basis können beispielsweise das Instrument der Konzeptvergabe eingesetzt und (zukünftige) Standorte der sozialen Infrastruktur (vor allem Kitas und Schulen) sowie eine einer strategischen Gewerbeansiedlung gesichert werden. Auch kommunale (Wohnungs-) Gesellschaften sollen durch diese Flächen und Immobilien gestärkt werden (Stadt Leipzig 2015a: 30; Stadt Leipzig 2015b: 40).

Steuerungsinstrumente „in Wartestellung“

Im Falle eines über die Planungsprognose hinausgehenden Bevölkerungswachstums Leipzigs soll ein teilräumliches Baulandkataster eingerichtet werden, um die Identifizierung und Entwicklung von innerstädtischen Baulücken und Flächenbrachen unterstützen zu können (vgl. Stadt Leipzig 2015b: 38).

Es wurde mit der Prüfung begonnen, inwieweit sich das in einigen anderen deutschen Städten – beispielsweise in München – eingeführte Instrument einer sozialgerechten Bodennutzung im Rahmen städtebaulicher Verträge auf die Situation Leipzigs übertragen lässt: Erstellung eines festgelegten Anteils an preisgünstigem Wohnungsneubau bei der Neuentwicklung von Flächen (im Zusammenhang mit Wohnungsbauförderungsmöglichkeiten) sowie Beteiligung von Bauherren an den Kosten für Infrastruktur bei der Neuentwicklung von Flächen. Bei dieser Prüfung soll unter anderem geklärt werden, „wie eine Umsetzung auch ohne geeignete Wohnungsbauförderung des Freistaates Sachsen realisierbar ist und ob in der Leipziger Marktsituation eine ausreichende Steigerung des Bodenwertes in der Regel gegeben ist“ (Stadt Leipzig 2015b: 38).

Übersteigt das Bevölkerungswachstum Leipzigs die bisherigen Annahmen, wird von der Stadt außerdem eine regionale Kooperation zur Flächenentwicklung im Rahmen des Regionalplans Westsachsen als notwendig erachtet (Stadt Leipzig 2015b: 38).

5.3.3 Akteurspositionen zum Umgang mit Gentrifizierung in Leipzig

Grundlegende Position der Verwaltung

Gefragt nach ihrer Einschätzung des kommunalen Umgangs der Stadt Leipzig mit „Gentrifizierung“, äußerten sich einige Interviewpartner/innen skeptisch insbesondere mit Blick auf die Herstellung einer Befundlage, die Interpretation der da-

für zugrunde gelegten Daten und den Stellenwert qualitativer Informationen wie Wahrnehmungen und Einschätzungen von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung.

Auch innerhalb der Verwaltung gab es zum Teil kritische Sichtweisen. So lautete ein Kommentar: „Ich bin eher der Meinung, dass man sich bereits damit [„Gentrifizierung“] befassen muss, wenn Menschen vor Ort so etwas wahrnehmen. Man kann nicht warten, bis man durch Zahlen alles nachgewiesen hat. Wenn es vor Ort zu entsprechenden Wahrnehmungen kommt, müsste eine Stadtverwaltung [bereits] handeln“. Und weiter: „Das Monitoring hängt immer hinterher. Hier kann ich nur feststellen, was bereits passiert ist“. Deshalb müsse man „vor Ort gehen und dort mit den Leuten und Akteuren reden, Diskussionsrunden durchführen. Ich brauche den Originalton der Akteure. Ich muss ein offenes Ohr vor Ort haben und das Gehörte ernst nehmen – da ist es egal, was die Zahlen sagen“. (Lokale) Netzwerke verträten die Position, man habe es in Leipzig bereits mit Gentrifizierung zu tun; dazu wurde weiter bemerkt: „Ich finde es gut, dass dies aus der Bürgerschaft kommt, und die Stadtverwaltung sollte entsprechend reagieren – die denken sich das ja nicht aus, auch wenn Dinge plakativer dargestellt werden, als sie es in der Realität sind“. Die Menschen und Initiativen vor Ort seien ein wichtiges „Korrektiv“ und ein „Antreiber“ der Stadtverwaltung – „Sie sind oft viel näher dran als wir“. Ein anderes Statement lautete: Sei Aufwertung früher ein „unwidersprochenes“ Ziel gewesen, werde das Thema heute diskursiver wahrgenommen, und die Stadt müsse „aufpassen, dass sie den Dialog mit der Stadtteilgesellschaft weiterführen kann“.

Auf der Netzwerkebene wurde kritisch kommentiert, die Verwaltung gehe mit dem Thema Gentrifizierung nicht einheitlich um – die verschiedenen Ämter agierten unterschiedlich und nicht „aus einer Hand“. Auch die Relevanz der vorliegenden Daten, die auf einen ungebrochenen Zuwanderungstrend ohne erkennbare Abschwächungstendenzen hinwiesen, würden in unterschiedlichem Maße ernst genommen. Mit Blick auf Gentrifizierung stelle sich die Frage, welche (weiteren) Zahlen und Beobachtungen man in welcher Ausprägung (noch) benötigt, um eine für viele Akteure bereits bestehende Befundlage Gentrifizierung auch in Politik und Verwaltung anzuerkennen bzw. mit welchen anderen Städten man sich derzeit vergleicht, um dadurch letztlich zu einem „entwarnenden“ Ergebnis für Leipzig zu kommen. Problematisiert wurde insgesamt, dass die Verwaltung zwar die Befundlage weiterhin „prüfen“ wolle, mit Blick auf Zielsetzungen jedoch „keine klare Linie“ erkennen lasse. Es bestehe der Verdacht, die Verwaltung wolle „nicht glauben, dass sich Leipzig zu einer ‚normalen‘ Großstadt mit allen Vorzügen, aber auch Problemen entwickelt“.

Auch Vor-Ort-Akteure wiesen unter anderem auf Lücken bei Herstellung und Interpretation einer Befundlage hin: „Man muss sich block- oder sogar häuserscharf mit den Gründen auseinandersetzen, warum Leute fort- oder zuziehen. Das ist in

Leipzig bis jetzt noch nicht passiert“, auch weil hier ein Strategiewechsel vom Umgang mit einer schrumpfenden Stadt hin zur Entwicklung einer Stadt unter Wachstumsbedingungen noch nicht ausreichend vollzogen sei. „Weil es hier noch relativ harmlos aussieht, wird über diese Dinge nicht geredet. Man möchte nicht eingreifen“, lautete ein Kommentar. Insgesamt wurde problematisiert, die planende Verwaltung agiere „hauptsächlich reaktiv, weniger proaktiv“. Dadurch entstehe eine eher „vage Situation“. Ein Interviewpartner kommentierte: „Politik und Verwaltung leben mental noch halb in der Phase der Schrumpfung“, und mit Blick auf das Thema Wohnen hätte man „den Schalter schon viel früher umlegen“ bzw. ein anderes „Problembewusstsein schaffen“ müssen. Relativierend wurde allerdings bemerkt, die Verwaltung leide unter Personaleinsparungen, und im politischen Raum werde es oftmals als nicht opportun angesehen, wenn die Verwaltung zu stark gestaltend aktiv wird. Generell habe es zur Zeit der „Leere“ mehr (Frei-)Räume und mehr Engagement – auch in der Verwaltung – gegeben, „einfach mal etwas auszuprobieren“. Heute „läuft es halt wieder normal“. „Ich sehe nicht, dass die Kommune schon etwas tut – bis auf die Erstellung des Wohnungspolitischen Konzeptes“, lautete ein weiterer Kommentar.

Wohnungspolitisches Konzept

Aus Sicht einiger Interviewpartner/innen aus der Verwaltung stellen das Wohnungspolitische Konzept und vor allem der damit verbundene umfangreiche Partizipationsprozess unter Einbeziehung auch kritischer Gruppen einen Nukleus der Debatte um „Gentrifizierung“ in Leipzig dar. „Es könnte sein, dass die Beteiligungsprozesse zum Wohnungspolitischen Konzept zu einer Versachlichung beitragen“, bemerkte ein Gesprächspartner.

Auf der Vor-Ort-Ebene (Stadtteilmanagement) wurde bemerkt, das Wohnungspolitische Konzept sei in starkem Maße immobilienwirtschaftlich geprägt und enthalte daher viele „Kompromisse“. Ein Interviewpartner äußerte seine Einschätzung zur Reichweite des Konzeptes: „Im Wohnungspolitischen Konzept stehen viele Dinge, die ich für wichtig und richtig halte. Aber sie werden leider ein ‚Tropfen auf den heißen Stein bleiben‘“, wie beispielsweise die Unterstützung von Baugruppen. Ein anderer Interviewpartner bemerkte, die Dringlichkeit für einen Instrumenteneinsatz sei – im Gegensatz zu den Annahmen im Wohnungspolitischen Konzept – bereits zum jetzigen Zeitpunkt gegeben.

Von Interviewpartner/innen auf der Netzwerkebene wurde bemerkt, das Konzept enthalte „kluge Ansätze“ für den Umgang mit Gentrifizierung bzw. sei eine „Bewegung in die richtige Richtung“. Da diese Ansätze jedoch „unter Vorbehalt stehen“, weil für den gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht von einer entsprechenden Befundlage ausgegangen werde, sei dieser Ansatz „zu langsam und nicht konsequent genug“. Auch wurde kritisch bemerkt, die im Wohnungspolitischen Konzept enthaltene Definition dessen, was in Leipzig unter „bezahlbarem Wohnen“

verstanden werden soll, sei unter dem Aspekt der Mietbelastungsgrenzen nicht realistisch – es sei problematisch, Mieten und Mietsteigerungen in Leipzig mit den Werten anderer Städte zu vergleichen und sie nicht in Relation zu dem je unterschiedlichen Einkommensniveau in den Vergleichsstädten zu setzen. Aus Sicht einiger Interviewpartner/innen auf der Netzwerkebene fehlt dem Wohnungspolitischen Konzept also insgesamt „eine realistische Einschätzung der Bevölkerungs- und der Wohnungsmarktentwicklung“.

(Rechts-)Instrumente „in Wartestellung“: Erhaltungssatzung, Zweckentfremdungsverbot

Ein Interviewpartner bemerkte, man stelle sich als Verwaltung die Frage, welche Botschaft man mit einem Instrumenteneinsatz sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung vermitteln würde. Der jetzigen Haltung der Verwaltung „Wir tun etwas, wenn es notwendig ist“ werde dann womöglich nicht mehr getraut. Fraglich sei auch, ob die Politik sich mit den Folgen eines solchen Instrumenteneinsatzes – beispielsweise zu erwartende Interventionen von Eigentümer/innen – auseinandersetzen wolle.

Auch Detailschwierigkeiten wurden auf der Verwaltungsebene als Hemmnisse eines stärkeren Instrumenteneinsatzes genannt: Um beispielsweise Milieuschutzsatzungen einzusetzen, müssten dafür innerhalb der Verwaltung zunächst die notwendigen Strukturen für Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle geschaffen werden, wie ein Interviewpartner ausführte. Außerdem sei Skepsis gegenüber den Wirkungen dieses Instrumentes angebracht: „Eine Milieuschutzsatzung würde in 95 Prozent der Fälle rechtlich nicht greifen“, da es in Leipzig Luxussanierungen vorerst nicht in signifikantem Ausmaß geben werde. Mit Blick auf das Instrument Zweckentfremdungsverbot bemerkte ein anderer Verwaltungsmitarbeiter, auch dieses passe nur wenig zur Leipziger Situation. Zudem müsse man auch bei dessen Einsatz mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand rechnen. Ein weiterer Vertreter der Verwaltung fasste zusammen: „Wir prüfen den Einsatz der Milieuschutzsatzung und ähnlicher Instrumente, sind aber von der jeweiligen Kosten-Nutzen-Relation noch nicht überzeugt“.

Aus den genannten Gründen nehme die Verwaltung mit Blick auf „harte‘ regulatorische Instrumente“ im Moment eher eine beobachtende Position ein. Dagegen würden Strategien „im Kleinen“ zur individuellen Unterstützung einzelner Stadtteile – beispielsweise Beratung und Unterstützung von Baugruppen und Wohnprojekten – umgesetzt. „Alle anderen Instrumente sollen aufgehoben werden für die Zeit, wenn es ‚eng‘ wird“, erläuterte ein Verwaltungsmitarbeiter. Wann dieser Zeitpunkt erreicht sein könnte, wurde auf Verwaltungsseite sehr zurückhaltend eingeschätzt: „Sollte der ‚Hype‘ anhalten – was ich nicht glaube –, werden wir in einigen Jahren über andere Instrumente nachdenken müssen“, lautete eine Ein-

schätzung, „Erst wenn alles saniert ist und die Zuwanderung anhält, bekommen wir ein Problem“, eine andere.

Auch die Frage eines präventiven Instrumenteneinsatzes stelle sich aufgrund der „schwierigen wirtschaftlichen Situation“ Leipzigs nicht. „Man bekommt es nicht präventiv hin“ und agiere erst dann, „wenn die Probleme ‚vor der Haustür‘ stehen“, betonte ein Gesprächspartner aus der Verwaltung. Eine andere Stimme aus der Verwaltung tendiert dagegen ins genaue Gegenteil: Prävention sei bereits jetzt notwendig – „wenigstens als Versuch: Dann hat man nicht dagesessen und zugehört“.

Auf der Vor-Ort-Ebene der Stadtteilmanagements wurde bemerkt, Überlegungen zu einem präventiven Einsatz von Rechtsinstrumenten wie der Milieuschutzsatzung müssten mit der Frage verbunden werden, ob dadurch Gebiete, die bislang „unterhalb des Aufmerksamkeitsradars“ lagen, gegebenenfalls erst recht in die Wahrnehmung für Investitionen, Mietpreiserhöhungen etc. gehoben würden. Auf der anderen Seite werde insbesondere in der Verwaltung befürchtet, „dass Entwicklungen abreißen könnten, wenn man jetzt interveniert“. Positiveffekte von Aufwertung würden überwiegen, zumal es „für die meisten Leute nach wie vor möglich ist, sich am Wohnungsmarkt zu versorgen“. Vor diesem Hintergrund gebe es in Leipzig – vor allem auch mit Blick auf Interventionstiefen – eher eine „Haltung des Abwartens: Man möchte nicht, dass der Zuzug abreißt“, gleichzeitig jedoch „die Dinge unter Kontrolle behalten“. Hier jedoch den „richtigen“ Zeitpunkt für eine stärkere Intervention zu erkennen, wird von den Interviewpartner/innen aus der Vor-Ort-Ebene für „schwierig bis unmöglich“ gehalten.

Einige Interviewpartner/innen auf der Netzwerkebene sprachen sich dagegen für einen raschen und stringenten Einsatz von (Rechts-)Instrumenten wie Milieuschutzsatzung, Umstrukturierungsverordnung mit Sozialplan (insbesondere für den Leipziger Osten), Konzeptvergaben, Erbbaurecht aus. Auch ausgleichende Maßnahmen im Sinne einer sozialgerechten Bodenordnung seien bereits zum jetzigen Zeitpunkt notwendig.

Liegenschaftspolitik

Nicht nur Vor-Ort-Akteure (Stadtteilmanagement) bewerteten die avisierte Veränderung der Leipziger Liegenschaftspolitik als dringend notwendig: „Es ist erkannt worden, dass Leipzig wieder eine aktive Liegenschaftspolitik betreiben muss – allein schon, um Kita- und Schulstandorte zu sichern“, lautete dazu ein Kommentar.

Monitoring

Zu Nutzungsmöglichkeiten des Monitoringsystems bemerkte ein Interviewpartner aus der Verwaltung, die Datenlage sei „ordentlich“, sie zu nutzen allerdings schwierig: „Wir haben eine extrem unterschiedliche Sachlage“. Für einen geziel-

teren Monitoringeneinsatz mit Blick auf Gentrifizierung benötige man mehr Ressourcen, ergänzte ein anderer Verwaltungsmitarbeiter. Auf der Vor-Ort-Ebene wurden eine Querauswertung bestehender Informationssysteme angeregt und eine „permanente Abrufbarkeit eines Situationsberichtes“ gewünscht.

Zusammenfassend zeigt das Spektrum der Positionen von Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung unter anderem zwei „Polarisierungen“: So gehen teilweise die Meinungen auseinander, ob sich Leipzig bereits in einer „problematischen“ Wachstumssituation inklusive Gentrifizierung(sgefahr) befindet oder noch nicht – abhängig unter anderem davon, wer welche Informations- bzw. Datenlage auf welche Art interpretiert und bewertet. Damit verbunden ist die Frage des „richtigen“ Zeitpunktes für den Einsatz regulierender Instrumente wie der Erhaltungssatzung. Das zweite Feld teilweise gegensätzlicher Positionen betrifft eben jene Instrumente selbst: Erhoffen sich einige Akteure davon schnelle, womöglich sogar präventive Effekte, zweifeln andere an der generellen Reichweite der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten – auch mit Blick auf Kosten-Nutzen-Relationen – bzw. an einer positiven „Signalwirkung“ eines entsprechenden Instrumenteneinsatzes insbesondere mit Blick auf die Wohnungswirtschaft.

5.4 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend müssen Diskussionen über „Gentrifizierung“ in Leipzig vor dem Hintergrund zweier deutlich gegensätzlicher Rahmenbedingungen für Stadtentwicklung innerhalb der letzten 25 Jahre betrachtet werden: Waren Deindustrialisierung, massive Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsrückgang, Wohnungsleerstand bis hin zu baulichem Verfall von der Wende bis weit in die 2000er-Jahre hinein zentrale Rahmenbedingungen für Stadtentwicklung in Leipzig, sind es seitdem ein an Dynamik zunehmendes Bevölkerungswachstum, das „Auffüllen“ von Leerstand sowie eine „nachholende“ Entwicklung bzw. Aufwertung bestimmter Quartiere. Verbunden sind diese Entwicklungen mit einem sich ausdifferenzierenden Wohnungsmarkt und – damit zusammenhängenden – teilweise veränderten Binnenwanderungsmustern („Segregation“). Nicht nur Immobilienbesitzer/innen und Bewohner/innen, auch Politik und Verwaltung müssen mit diesen veränderten Vorzeichen umgehen.

Im Detail zeigen sich dabei mehrere Betrachtungsmöglichkeiten und lassen sich verschiedene Fragen stellen:

- *„Betrachtungsmaßstäbe“*: Die Wohnungsmarkt- und speziell die Mietpreisentwicklung in Leipzig kann auf verschiedenen Vergleichsebenen eingeordnet bzw. relativiert werden. Im bundesweiten Vergleich „hinken“ der Markt bzw. die durchschnittlichen Mietpreise „hinterher“ – im Vergleich mit Städten wie Hamburg, Köln oder München ist dies sogar eklatant der Fall. In Relation zur Entwicklung der Haushaltseinkommen in ausgewählten Leipziger Quartieren

scheint diese moderat „nachholende“ Preisentwicklung jedoch bereits das von vielen Bewohner/innen „Leistbare“ zu übersteigen – mit der Folge einer zumindest potenziellen Verdrängungsgefahr. Vor diesem Hintergrund stellt sich unter anderem die Frage, welche Akteure – Verwaltung, bürgerschaftliche Netzwerke etc. – mit welchen vergleichenden Betrachtungen der Leipziger Situation welche Ziele verfolgen bzw. welche Argumentation untermauern (wollen).

- *„Situationsinterpretationen“*: Wie geht die Stadt Leipzig mit Verdrängungs-„Vorwürfen“, mit tatsächlicher Verdrängung sowie mit entsprechenden Zukunftsszenarien um? Auf welche Informationen stützt sie sich dabei und wie bewertet sie diese Informationen? Hier scheinen nicht nur zwischen Verwaltung und einigen Akteursgruppen, sondern auch zwischen verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung teilweise unterschiedliche Einschätzungen der Ist-Situation und Vorstellungen eines „richtigen“ Handelns zu bestehen (Erschließung sowie Interpretation einer Daten- und [Vor-Ort-]Informationslage, Einordnung von „Verdrängungs-Narrativen“, Anwendung/Anwendbarkeit von Instrumenten etc.).
- *„Instrumenteneinsatz“*: Die Frage, wann welche Instrumente mit welchem Ziel eingesetzt werden können bzw. welche Effekte davon realistisch zu erwarten sind, wird in Leipzig von verschiedenen Akteuren bzw. Akteursgruppen unterschiedlich beantwortet. Gegebenenfalls lohnt sich hier – anknüpfend an die Partizipationsprozesse im Rahmen der Erstellung des Wohnungspolitischen Konzeptes – weitere Dialoge zwischen Politik, Verwaltung, Wohnungsmarkt- und zivilgesellschaftlichen Akteuren („die Instrumente auf den Tisch legen“).

Aus den Interviewergebnissen ergeben sich einige „Handlungsempfehlungen“ für die kommunale Verwaltungsebene:

- *(Noch) stärkere Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsbereiche („horizontale Vernetzung“)*: Um in der Leipziger Stadtverwaltung mit Blick auf Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung zu Situationsbetrachtungen und -interpretationen sowie zu Zielformulierungen und Handlungsansätzen möglichst „aus einer Hand“ zu kommen, erscheint es überlegenswert, den Grad der unter anderem mit dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (SEKo) intendierten bereichsübergreifenden Kooperation zu überprüfen und hier gegebenenfalls Verbesserungen anzustreben.
- *(Noch) stärkere Quartiersorientierung*: Die Umsetzung von Städtebauförderungs- und EU-Programmen zur integrierten Quartiersentwicklung im Leipziger Osten und Westen ging und geht mit dem Aufbau von Vor-Ort-Strukturen zur Kommunikation mit Quartiersbewohner/innen einher. Mit Blick auf „Gentrifizierung“ – hier übersetzt als „Verdrängung“ oder „Verdrängungsgefahr“ – sollte überlegt werden, inwieweit vor Ort abrufbare qualitative Informationen stärker als bisher in den Meinungsbildungsprozess auf der Verwaltungsebene einfließen können bzw. ob und wie solche dezentralen Strukturen in ähnlicher

Form auch in anderen Stadtteilen sinnvoll oder gar notwendig sind, um auch hier „gentrifizierungsrelevante“ Informationen mit einem „Ohr am Boden der Realität“ generieren zu können. Die Zusammenschau dieser Informationen kann das gesamtstädtische Monitoring um qualitative Informationen ergänzen.

- *(Noch) stärkere Einbindung verwaltungsexterner Akteure („vertikale Vernetzung“):* Auch Akteure wie Netzaktivist(inn)en und/oder Personen, die sich in Leipzig aus unterschiedlichen Gründen mit der Wohnungs- und Mietpreisentwicklung in dieser Stadt samt kleinräumlichen Ausdifferenzierungen beschäftigen, sollten aus den gleichen Gründen stärker als bislang in die Problemanalyse und Strategieentwicklung einbezogen werden. Dies geschah zuletzt umfassend im Rahmen der Fortschreibung des Wohnungspolitischen Konzeptes – darüber hinaus sollten jedoch auch andere, kontinuierlichere Formate im Sinne einer dauerhaften vertikalen Vernetzung angedacht werden (z.B. ein Jour Fixe oder regelmäßiger Runder Tisch „Wohnen in Leipzig“ von Verwaltung und Akteuren).

Sowohl in den analysierten Dokumenten als auch in den Interviewergebnissen finden sich darüber hinaus explizit oder zumindest mittelbar Hinweise auf Handlungsempfehlungen an die Adressen von Bund und Freistaat Sachsen:

- Herstellung einer größeren Verlässlichkeit von Förderprogrammen zur integrierten Stadt(teil)entwicklung (v.a. Programm Soziale Stadt): Laufzeiten, Mittelausstattung, Fördergegenstände;
- Neuausrichtung der Wohnungsbauförderung des Freistaates Sachsen in Richtung neuer Qualitäten wie Altersgerechtigkeit und soziale Durchmischung in neuen Wohnquartieren, Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Verbindung der sozialen Wohnungsbauförderung mit Belegungsbindungen;
- Überprüfung und gegebenenfalls Senkung kostentreibender baulicher Standards (Stellplatzpflicht, energetische Standards etc.), Förderung kostengünstigen Bauens.

Literatur

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2015a): Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig. Fortschreibung 2015. Beschlussfassung Stand: 28.10.2015, Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2015b): Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig. Fortschreibung 2015, Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2011): Evaluation Programmumsetzung Soziale Stadt im Leipziger Osten. Evaluationsbericht. Kurzfassung (Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik: Thomas Franke, Christa Böhme), Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2009a): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (SEKo). Kurzfassung, Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2009b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (SEKo), Leipzig.

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Stefan Adams, Stadt Leipzig, Sozialamt, Leiter Abteilung Soziale Wohnhilfen

Wolfgang Amann, einundleipzig.de

Roland Beer, Stadtumbaumanagement Leipziger Westen

Ralf Elsässer, Quartiersmanagement Leipziger Osten

Marlen Försterling, Netzwerk „Leipzig – Stadt für alle“

Stefan Geiss, Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, Abteilungsleiter Stadterneuerung West

Roman Grabolle, Netzwerk „Leipzig – Stadt für alle“

Stefan Heinig, Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt, Abteilungsleiter Stadtentwicklungsplanung

Petra Hochtritt, Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, Abteilungsleiterin Stadterneuerung Ost/EU-Regelprogramme

Jochem Lunebach, Stadt Leipzig, Leiter Stadtplanungsamt

Heiko Müller, Stadtumbaumanagement Leipziger Westen

Karolin Pannike, Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt, Abt. Stadtentwicklungsplanung

Matthias Schirmer, Quartiersmanagement Leipziger Osten

Volker Tanner, Stadtteilladen Leipziger Westen

Außerdem wurden potenzielle Gesprächspartner/innen in drei Leipziger Wohnungsbau-/Immobilienunternehmen für ein Interview angefragt. Lediglich ein Gespräch ist zustande gekommen, dessen wesentliche Ergebnisse in die Darstellung der Fallstudie Leipzig eingeflossen sind.

Kontakt

Stefan Heinig, Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt, Abteilungsleiter Stadtentwicklungsplanung, Neues Rathaus, Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig, Tel.: 0341/123-4920, Fax: 0341/123-4925, E-Mail: stefan.heinig@leipzig.de

Karolin Pannike, Stadtplanungsamt, Abt. 61.0, Stadtentwicklungsplanung, Neues Rathaus, Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig, Tel.: 0341 123 4861, Fax: 0341 123 4925, E-Mail: karolin.pannike@leipzig.de

6. München

Vorbemerkung: München als „Prototyp“ für Gentrifizierung?

Wenn in Deutschland Großstädte mit „Gentrifizierung“ assoziiert werden, dürfte München an erster Stelle liegen. Hier muss im Innenstadtbereich nahezu flächendeckend von weit oberhalb des bundesdeutschen Durchschnitts liegenden Mieten ausgegangen werden – wenn man denn überhaupt eine Wohnung findet ... Diese Entwicklungen sind in München nicht neu, haben jedoch in den 2000er-Jahren deutlich an Fahrt aufgenommen. Seit langem zieht die Stadt mit Blick auf Steuerungsinstrumente zur Aufrechterhaltung einer sozialen Durchmischung in den Wohnquartieren „alle Register“. Gefragt werden kann also nach entsprechenden Effekten und danach, ob sich trotzdem noch Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere des kommunalen Handelns beim Umgang mit „Gentrifizierung“ identifizieren lassen.

6.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in München

Die bayerische Landeshauptstadt München ist die einwohnerstärkste und größte Stadt des Freistaates sowie Zentrum der bayerischen Planungsregion 14. Neben einer hohen Lebensqualität durch ihre Lage in Süddeutschland ist sie vor allem aufgrund ihres kontinuierlichen Wirtschaftswachstum unter anderem in den Bereichen Wissensproduktion, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Finanzen, IuK, Medien, Bildung und Forschung – also eines attraktiven Arbeitsmarktes – Anziehungspunkt für Zuwandernde. Wesentliche Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in München sind daher ein über dem Bundesdurchschnitt liegendes Bevölkerungswachstum, verbunden mit ebenfalls überdurchschnittlichen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt nicht nur der Landeshauptstadt, sondern auch der Region, sowie in der Folge weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegenden Grundstücks-, Immobilien- und Mietpreisen.

6.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Nach deutlichen Einwohnerzuwächsen in den 1960er-Jahren sowohl in München als auch in der umgebenden Region, konzentrierte sich die Bevölkerungszunahme ab 1970 im Wesentlichen auf das Umland Münchens. Seit dem Ende der 1990er-Jahre wächst die Einwohnerzahl jedoch wieder sowohl in München als auch in den umliegenden Landkreisen, die zusammen die Planungsregion 14 bilden. So verzeichnete die Region inklusive München zwischen den Jahren 2000 und 2010 einen Einwohnerzuwachs von knapp zehn Prozent. Betrachtet man nur die Lan-

Landeshauptstadt mit ihren inzwischen mehr als 1,5 Millionen Einwohner/innen (Stand Ende 2014), nahm hier die Bevölkerungszahl allein zwischen 2012 und 2013 um 1,8 Prozent zu, gegenüber 2008 lag der Zuwachs bereits bei sieben Prozent (LHM 2015a: 9, 14).

Hauptmotoren für diese Entwicklung sind insbesondere berufs- und ausbildungsbezogene Zuwanderungen sowie ein Geburtenüberschuss. Gleichzeitig ist der Wanderungssaldo unter älteren Haushalten negativ. Bei der Zuwanderung in die Landeshauptstadt dominieren innerdeutsche Wanderungen (45 Prozent an allen Zuzügen in 2013). Allerdings liegt der Anteil von innerdeutschen Wegzügen insbesondere in die Region oder andere bayerische Städte und Gemeinden mit 59 Prozent (2013) über der Zahl der Zuzüge, weshalb es in diesem Bereich zu einer negativen Wanderungsbilanz kommt. Dagegen ist der Umfang von Zuwanderungen aus dem Ausland – vor allem aus anderen Ländern der EU – zwar insgesamt geringer (31 Prozent an allen Zuzügen in 2013). Hier kommt es jedoch zu einer positiven Wanderungsbilanz, da die Zahl der Wegzüge von München in das Ausland geringer ist (LHM 2015a: 14 ff., 25 ff.).

In der Folge wird die Bevölkerungsstruktur Münchens – abweichend vom Bundesdurchschnitt – in besonderem Maße von Altersgruppen zwischen 25 und 40 Jahren geprägt. Auch die Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund an der Wohnbevölkerung (2013 bei 39 Prozent) sowie der Ausländeranteil (2013: rund 25 Prozent) liegen über dem bundesdeutschen Durchschnitt (2013: gut 20 respektive knapp 9 Prozent; LHM 2015a: 16).

Wie werden diese Entwicklungen weitergehen? Die Planungsprognose 2013 bis 2030 basiert auf der Annahme, dass München und die Planungsregion 14 auch mittel- bis langfristig attraktive Wohn-, Ausbildungs- und Arbeitsstandorte bleiben werden. Vor diesem Hintergrund wird mit einer weiter steigenden Bevölkerungszahl Münchens bis zum Jahr 2030 gerechnet. Dabei wird von einer Abschwächung der Zuwanderungswelle aus dem europäischen Ausland ausgegangen (wirtschaftliche Konsolidierung in europäischen Krisenländern, Sättigung des Münchner Arbeitsmarktes), wobei jedoch die aktuelle Flüchtlingssituation noch nicht berücksichtigt ist. Insgesamt geht die Prognose von einer Abschwächung des derzeitigen Bevölkerungszuwachses von 1,8 Prozent auf ein Plus von durchschnittlich 0,8 Prozent im Jahr aus. Gerechnet wird mit einer Einwohnerzahl von gut 1,7 Millionen Einwohner/innen im Jahr 2030, was einem Bevölkerungszuwachs von rund 15 Prozent gegenüber 2013 entspricht (LHM 2015a: 37 ff., 52).

Mit Blick auf die räumliche Ausdifferenzierung Münchens wird davon ausgegangen, dass es in innerstädtischen Quartieren zu vergleichsweise geringen Veränderungen der Bevölkerungszahlen kommen wird, während die Stadtrandbezirke, in denen größere Neubauprojekte realisiert werden, mit einem deutlichen Anstieg der Einwohnerzahl rechnen müssen (LHM 2015b: 13).

6.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Nicht nur das Wachstum der Einwohnerzahl und die damit verbundene stetig zunehmende Nachfrage nach Wohnraum sind der Grund für den extrem angespannten Münchner Grundstücks- und Wohnungsmarkt mit seinem weit überdurchschnittlichen Preisniveau. Er ist auch ein attraktives Anlageziel für (internationale) Finanzinvestoren: „Die Flucht in sichere Anlageformen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist ein zusätzlicher Preistreiber auf dem Immobilienmarkt“ (LHM 2014b: 29)¹⁴.

Die durchschnittliche Nettokaltmiete ist nach dem Münchner Mietspiegel zwischen 2013 und 2015 um rund sechs Prozent auf 10,73 Euro/m² gestiegen. Betroffen sind seit dem Jahr 2006 alle Wohnungsmarktsegmente. Die Erstbezugsmieten (nettokalt) legten bereits seit 2005 zu und erreichten 2014 ihren bisherigen Maximalwert von 18,65 Euro; im fünfjährigen Durchschnitt 2011 – 2015 stiegen sie um rund sieben Prozent jährlich. Die Wiedervermietungsmieten stiegen stadtweit zwischen 2014 und 2015 um 3,6 Prozent, wenngleich hier mit aktuell sich abschwächender Tendenz auf einen Wert von 15,57 Euro in 2015 (vgl. LHM 2015d, 2015e).

Der sich immer weiter verengende (Miet-)Wohnungsmarkt umfasst mittlerweile in zunehmendem Maße auch die einfachen und mittleren Segmente. Zu verzeichnen ist ein eklatanter Wohnungsmangel insbesondere in preisgünstigen Bereichen. Der Rückgang der Zahl preisgünstiger Wohnungen betrifft sowohl die Eingriffsreserve der Stadt als auch den freien Wohnungsmarkt in den innerstädtischen Quartieren – hier werden Wohnungen durch Aufwertung in starkem Maße dem mittleren und hochwertigen Sektor zugeführt. Hinzu kommt, dass auch der Anteil der Sozialwohnungen im Zeitraum 2002 bis 2010 von knapp zwölf Prozent auf rund zehn Prozent zurückgegangen ist, sich seitdem jedoch auf diesem Niveau stabilisiert. Dies steht einer sich ausweitenden Bedarfslage mit einem Anstieg der Zahl der Registrierungen von rund 11.100 Fällen in 2004 auf knapp 12.700 Fälle in 2013 gegenüber – insbesondere der Anteil der besonders dringlichen Fälle ist dabei von knapp 47 Prozent auf gut 64 Prozent gestiegen. Immerhin 22 Prozent der Beschäftigten gehören in München einer eher prekären Einkommensgruppe an – diese Gruppe hat generell große Schwierigkeiten, sich in der bayerischen Landeshauptstadt eigenständig mit Wohnraum zu versorgen. Aber nicht nur für diese Gruppen, sondern generell bleibt der Wohnungsbedarf in München mit ca. 8.500 Wohneinheiten jährlich auf einem sehr hohen Niveau (LHM 2012b: 15, 87, 95 ff.; LHM 2014b: 16, 32, sowie Auftaktbeschluss Wohnen in München VI).

Zu den Folgen dieser Entwicklungen gehört auch eine sinkende Umzugsbereitschaft der Münchner/innen – zwar liegen die durchschnittlichen Haushaltsein-

14 Obwohl aufgrund hoher Einstiegspreise bei Neubauten und steigender Kaufpreise im Bestand inzwischen mit nur noch geringen Renditen gerechnet werden kann (LHM 2014b: 15, 29).

kommen in der bayerischen Landeshauptstadt ebenso über dem bundesdeutschen Schnitt wie die Wohnkosten, allerdings entsteht hier dennoch sehr oft ein „Delta“ zwischen Mietforderungen und Bezahlbarkeit. Kommt es zu Umzügen innerhalb des Stadtgebietes, sind vor allem Neubaugebiete in Stadtrandbezirken das Ziel, unter anderem weil hier eher als in der Innenstadt große familientaugliche Wohneinheiten ab 120 m² Wohnfläche zu finden sind. Im Innenstadtrandbereich zeigt sich dagegen ein Trend zu kleineren Haushaltsgrößen bei der „aktiven“ Wohnungswahl sowie zu einer „passiven“ Verbrauchssteigerung im Zusammenhang mit Haushaltsverkleinerungen ohne Umzug (Kinder ziehen aus, Lebenspartner/in ist gestorben etc.: „Remanenzeffekt“). Der heutige durchschnittliche Wohnflächenverbrauch pro Kopf liegt bei 40 m² – Tendenz gleichbleibend, da „viele Mieter nicht mehr bereit oder fähig sind, mehr zu bezahlen und dafür nun lieber Abstriche an der Wohnfläche in Kauf nehmen“ (LHM 2014a: 16).

Rund 55 Prozent der Münchner Haushalte bestehen aus nur einer Person, gefolgt von knapp 25 Prozent Zweipersonenhaushalten. Einpersonenhaushalte sind somit die stärkste Nachfragergruppe auf dem Münchner Wohnungsmarkt, sowohl im Mietsegment (Anteil Einpersonienmieterhaushalte: gut 40 Prozent) als auch auf dem Eigentumsmarkt. Auf der Anbieterseite sind Privatpersonen die stärkste „Macht“ auf dem Münchner Wohnungsmarkt, der – stärker als in Berlin und Hamburg – von Privateigentümer/innen dominiert wird. In ihrem Besitz befinden sich rund zwei Drittel aller Wohnungen, von denen jedoch lediglich ein Viertel selber genutzt wird bzw. drei Viertel vermietet werden. Wohnungseigentümergemeinschaften verfügen über rund 20 Prozent des Bestandes, die Anteile der Kommune sowie von Wohnungsunternehmen liegen dagegen bei lediglich je fünf Prozent (LHM 2014b: 15, 19, 52 ff., 80).

6.2 Gentrifizierung in München (?)

In ihrer Dokumentation „Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016“ konstatiert die Stadt, Wohnungsmangel sei seit mehr als einhundert Jahren „das gravierendste soziale Problem in München“ (LHM 2012b: 15), wovon insbesondere benachteiligte Haushalte betroffen seien. „Der Wohnungsmangel ist die Kehrseite des wirtschaftlichen Erfolgs der Stadt, aber bei der Vor- und Nachteilsbilanz profitieren nicht alle sozialen Gruppen gleichermaßen“ (ebd.). Inwieweit diese Engpasssituation mit Gentrifizierung zusammenhängt, gehört zu den Fragen an die im Rahmen dieser Untersuchung interviewten Gesprächspartner/innen in München.

6.2.1 Zum Begriff „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Münchner Akteure

Je nachdem, welche Definitionen und Assoziationen „Gentrifizierung“ zugrunde gelegt werden, gibt es sie in München flächendeckend oder aber kaum (noch): Ein „klassisches“ definitorisches Verständnis wie beispielsweise im Rahmen des „doppelten Invasions-Sukzessionszyklus“ als Phasenmodell von Gentrifizierung nach Dangschat lässt sich aus Sicht der interviewten Verwaltungsmitarbeiter/innen nicht auf die Situation Münchens anwenden, weil hierfür die faktischen Voraussetzungen nicht (mehr) gegeben seien: Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes seit Beginn der 2000er-Jahre lasse sich in München eine für „klassische“ Gentrifizierung (erste Aufwertung durch Pioniere etc.) „notwendige“ Segregation kaum noch feststellen. Dies vor allem auch, weil selbst der „gehobene Mittelstand“ in seiner Wohnstandortwahl nicht mehr frei ist und in einfachere Lagen ausweicht, was dort „zwangsläufig“ zu einer stärkeren Durchmischung der Wohnbevölkerung führe.

Eher komme es heute zu flächendeckenden Aufwertungsprozessen ohne Phasendynamik mit der Frage, ob diese Entwicklungen als „Gentrifizierung“ bezeichnet werden können. Auf der operationellen Ebene würden daher eher soziale Polarisierung und Segregation betrachtet – auch weil sie „fassbarer“ bzw. im Sinne von Messbarkeit besser zu handhaben seien als „Gentrifizierung“.

Dennoch werde innerhalb der Verwaltung auch „Gentrifizierung“ nicht zuletzt aufgrund von außen hereingetragener Diskussionen mit Blick auf unterschiedliche (stadtentwicklungspolitische) Fragestellungen immer wieder diskutiert. Mögliche Gentrifizierungseffekte (Prozesse, Wirkungen) würden bei der Umsetzung integrierter Stadtteilentwicklung in den betroffenen Quartieren berücksichtigt.

Die Mehrheit der interviewten Akteure außerhalb der Verwaltung verzichtet dagegen auf den Begriff Gentrifizierung, da er zu komplex und/oder zu stark ideologisch besetzt sei („Kampfbegriff“). Außerdem ließen sich Sachverhalte wie „Mietervertreibung“ bzw. „Verdrängung“ einfacher erklären, wenn man diese Prozesse auch so benenne.

6.2.2 Problemwahrnehmungen aus unterschiedlichen Akteursperspektiven

Gentrifizierung, verstanden als „Mietervertreibung“, gibt es in München bereits seit vielen Jahrzehnten, wenn auch unter wechselnden Bezeichnungen – hier waren sich alle Interviewpartner/innen einig. Einen großen Ausschlag nach oben habe man Anfang der 1990er-Jahre feststellen können. Seitdem habe die Entwicklung vor allem durch Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen an Fahrt aufgenommen. Spätestens seit dem Jahr 2011 werde das Thema vor allem in den Medien, im Internet und von Initiativen (neu) bewegt, wobei der Fokus auch hier

nicht auf bestimmten Quartieren liege, sondern eher ein flächendeckendes Problem konstatiert werde mit dem Tenor „Man kann sich München nicht mehr leisten“. Ein entsprechendes Problembewusstsein in der Münchner Einwohnerschaft sei zwar in durchaus starkem Maße vorhanden, allerdings führe es „lediglich“ zu einem „gewissen Fatalismus“ bzw. zu einem „Gewöhnungseffekt an eine teure Stadt“ – auch hierzu herrschte Einigkeit bei allen Gesprächspartner/innen. Zu gesamtstädtischen Protesten oder größeren Zusammenschlüssen von Initiativen gegen Gentrifizierung bzw. zu einer konstanten Protestbewegung sei es in München – anders als in anderen Städten mit großen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt – bislang nicht gekommen. Die „Protestkultur“ in München belaufe sich auf zehn bis 20 aktive Personen. Ansonsten gelte: „Die Stadtbevölkerung spricht nicht gerne über Probleme“, und es gebe einen nur „geringen Willen, etwas zu tun“, wie ein Gesprächspartner außerhalb der Verwaltung feststellte.

Etwas „lauter“ entzündete sich die Gentrifizierungsdebatte (lediglich) im Einzelfall bzw. im Zusammenhang mit „Symbol“- bzw. an Luxuswohnprojekten auf Grundstücken, die zuvor nicht für Wohnen genutzt wurden. Hierzu zeichnete ein Interviewpartner das Bild, „der Wald verschwindet hinter den Einzelbäumen“. Die „Mainstream“-Diskussion werde vor allem durch die Medien beeinflusst bzw. am Laufen gehalten, wobei hier selektiv vor allem solche Quartiere im Fokus stünden, in denen sich lokale Initiativen besonders gut artikulierten. Hinzu kämen Online-Petitionen oder auch vereinzelte Demonstrationen. Aus Sicht eines Interviewpartners außerhalb der Verwaltung erweise es sich jedoch generell als problematisch, dass zum Thema Gentrifizierung vor allem Akteure diskutierten, die selber nicht betroffen seien. Zu Diskussions- und Beteiligungsveranstaltungen kommen nach seiner Wahrnehmung „immer die üblichen Verdächtigen“, und im Vordergrund stünden in der Regel „individuelle Betroffenheiten“ anstelle gemeinsamer Lösungsansätze.

Schließlich werde das Thema „Gentrifizierung“ regelmäßig über die Bezirksausschüsse transportiert. Dabei würden einige Ausschüsse immer wieder den Vorwurf erheben, die Verwaltung unternehme zu wenig gegen „Gentrifizierung“. Andere Akteure erwarteten im Zusammenhang mit der Verdrängung von kleinen Einzelhandelsunternehmen Vorschläge von der Verwaltung, wie solche Läden in betroffenen Gebieten „gerettet“ werden können.

Zur konkreten „Gentrifizierungs“-Situation äußerten die interviewten Akteure außerhalb der Verwaltung, solche Entwicklungen intensiv seit den 1990er-Jahren in München beobachten zu können. Beginnend mit den Bereichen Altstadt, Maxvorstadt, Schwabing breite sie sich seitdem von der Innenstadt nach außen aus. Dabei sei die gebäudeweise Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen bis zur Einführung des Umwandlungsverbotes „ein Dauerthema“ gewesen. Zunehmend komplexer werde das Thema Modernisierung mit seinen mietsteigernden Umlageeffekten und Verdrängungsfolgen – hierbei spiele die energetische Sanierung als „ge-

sellschaftliche Legitimierung von Modernisierungen und entsprechender Umlagen“ eine wichtige Rolle (Mietsteigerungen von 30 bis zu 150 Prozent bei Mieterwechsel gegenüber einem ohnehin hohen Ausgangsniveau). Nachverdichtungen auf Freiflächen, Brachen bzw. Abbruchflächen finde in Quartieren, für die keine Bebauungspläne vorliegen, vor allem in hochwertigen/hochpreisigen Segmenten statt. Neben diesen wohnungsmarktbezogenen Entwicklungen werde auch Gewerbegentrifizierung – also die Verdrängung insbesondere von alteingesessenen bzw. familiengeführten kleinen Einzelhandelsbetrieben – in den betroffenen Gebieten beobachtet.

6.3 Kommunalen Umgang mit Gentrifizierung: Ziele und Strategien

Vor dem Hintergrund der geschilderten „Befunde“ und Entwicklungen sieht die Stadt München eine wesentliche Aufgabe darin, dafür zu sorgen, dass auch einkommensschwächere Haushalte weiterhin in der Innenstadt wohnen können. München müsse „mehr als jede andere deutsche Stadt wohnungspolitisch aktiv sein, d.h. den Wohnungsbestand schützen und den Neubau, insbesondere den geförderten, weiter ankurbeln“ (LHM 2012b: 15). Verschiedene Strategien und Instrumente stehen dafür zur Verfügung.

6.3.1 PERSPEKTIVE MÜNCHEN und Handlungsraumansatz

Das strategische Stadtentwicklungskonzept „PERSPEKTIVE MÜNCHEN“ ist mit dem Leitmotiv „Stadt im Gleichgewicht“ sowie den strategischen und thematischen Leitlinien von den Prinzipien des sozialen Ausgleichs, eines ausgewogenen Wohnungsmarktes und der sozialräumlichen Mischung geprägt. Auch der aktuell in Entwicklung befindliche neue Planungsansatz der „Handlungsräume“ ordnet sich entsprechend ein. Bei diesen Räumen handelt es sich um die (derzeit zehn) fachübergreifenden Schwerpunktgebiete der Münchner Stadtentwicklung, die sich durch eine hohe Entwicklungsdynamik und entsprechende Handlungsbedarfe auszeichnen. Die Themen Wachstum, Wohnungsbau, Aufwertung und Verdrängung spielen in der Mehrheit dieser Gebiete eine große Rolle. Mit integrierten Handlungsraumkonzepten soll mittelfristig ein neues Planungsinstrument entstehen, das als Basis einer integrierten Stadtteil- und Quartiersentwicklung dienen kann. „Durch die Bündelung von Kompetenzen über die Grenzen von Referaten und Stadtteilen hinweg sollen die Umsetzung der Leitlinien der PERSPEKTIVE MÜNCHEN optimiert und Entwicklungschancen vor Ort besser genutzt werden“. „Ziel ist es, die weit auseinanderliegenden Ebenen der übergeordneten strategischen Planung und der konkreten Bauleitplanung vor Ort mit einem neuen, dazwischen liegenden Planungsinstrument zu verbinden. Mit den Handlungsräumen bekommen Konzepte, Planungen, Maßnahmen und Projekte der Fachressorts einen gemeinsamen Rahmen“ (muenchen.de / 5).

6.3.2 Der Rahmen: Strategie „Wohnen in München“

Die wohnungspolitischen Strategien der Landeshauptstadt leiten sich aus der Stadtentwicklungskonzeption ab, im Zentrum steht das Handlungsprogramm „Wohnen in München“. Derzeit gilt das Programm „Wohnen in München V“ mit einer Laufzeit von 2012 bis 2016. Wohnen in München VI befindet sich in der Konzeption und wird ab 2017 bis 2021 gelten. Dem Prinzip der sozialräumlichen Durchmischung wird darin – wie „traditionell“ in München – ein hoher Stellenwert eingeräumt. Das Stadtentwicklungskonzept „PERSPEKTIVE MÜNCHEN“, aus dem sich auch die wohnungspolitischen Konzepte ableiten, ist mit seinem Leitmotiv „Stadt im Gleichgewicht“ sowie seinen strategischen und thematischen Leitlinien ebenfalls von diesem Grundgedanken geprägt. „Bei allen wohnungspolitischen Konzepten [ist] (...) der soziale Aspekt der Sicherung der ‚Münchener Mischung‘ zu Grunde zu legen“ (vgl. LHM 2012b: 17 ff. sowie Auftaktbeschluss Wohnen in München VI aus 2015):

- Baurechtschaffung von 4.000 WE/Jahr sowie für den geförderten Wohnungsbau von 1.800 WE/Jahr,
- Zielgruppenerweiterung für mittlere Einkommen im geförderten Wohnungsbau, Erhöhung der Zielzahlen für die unterste Einkommensgruppe von 800 auf 900 WE/Jahr,
- Aufrechterhaltung der Förderquoten auf städtischen Flächen und im Rahmen der Sozialgerechten Bodennutzung (siehe Kapitel II 3.2.2) zwecks Erhaltung der „Münchener Mischung“, Ankauf von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau durch die Stadt,
- Verbesserung von Vergabeverfahren und Preisgestaltung (siehe ebenfalls Kapitel II 3.2.2),
- verstärkter Ankauf von Belegungsrechten,
- Einräumung von Flächenkontingenten in der Größenordnung von 20 bis 40 Prozent auf städtischen Flächen für Genossenschaften und Baugemeinschaften, denen „wachsende sozialpolitische und ökologische Bedeutung“ beigemessen wird (LHM 2012b: 23); Verbesserung des städtischen Beratungsangebotes für Genossenschaften und Baugemeinschaften, Förderung der Genossenschaftsanteile von Einkommensschwachen (siehe Kapitel II 3.2.2),
- Erhöhung des kommunalen Fördermittelbudgets.

Explizit wird in der Strategie „Wohnen in München V“ auch auf das Thema Gentrifizierung eingegangen, und zwar im Zusammenhang mit dem Punkt „Bestands-sicherung und -entwicklung“, in dem verschiedene (Rechts-)Instrumente zum Umgang mit diesem Phänomen aufgezeigt werden (LHM 2012b: 158 ff.).

6.3.3 Kommunaler Einsatz von Instrumenten für den Umgang mit Gentrifizierung

Zunächst soll jedoch der Blick auf Münchner Monitoringsysteme als Grundlage für „Befundlagen“ einer (rechtssicheren) Anwendung dieser Instrumente gerichtet werden.

Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Um Bevölkerungsentwicklungen auch unter sozio-ökonomischen und sozialstrukturellen Aspekten im Verbund mit Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt sowohl gesamtstädtisch als auch teilträumlich beobachten zu können, werden in München verschiedene Monitoring- bzw. Messinstrumente eingesetzt.

Zentrales Informationsmanagement- und Analysesystem (Zimas)

Eine wesentliche Informationsquelle sowohl für die Verwaltung als auch die Öffentlichkeit ist das „Zentrale Informationsmanagement- und Analysesystem“ (Zimas). Unter anderem stellt es kleinräumige Daten bereit, beispielsweise zur sozialen, demografischen oder wirtschaftlichen Situation Münchens (muenchen.de).

Sozialraummonitoring

Mit dem Sozialraummonitoring des Münchner Sozialreferates „soll die zeitliche und querschnittsorientierte Betrachtung der unterschiedlichen Probleme und Potenziale auf Quartiersebene und die frühzeitige Reaktion auf Fehlentwicklungen im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung ermöglicht werden“ (muenchen.de). Es basiert auf den 114 Planungsregionen der Stadt innerhalb der Grenzen der jeweiligen Bezirksregionen. Im Zentrum dieses Instrumentes steht der Indikator „Soziale Herausforderungen“ auf Basis von Variablen wie Entwicklung des Anteils der Bezieher/innen von ALG II an der erwerbsfähigen Bevölkerung, von Sozialgeld an der unter 15-jährigen Bevölkerung, von ALG II an der 15-24-jährigen Bevölkerung, von Grundsicherung im Alter an der über 64-jährigen Bevölkerung, von stationären und teilstationären Hilfen zur Erziehung an der minderjährigen Bevölkerung (vgl. LHM 2014c).

Münchner Stadtteilstudie als integrierter Monitoringansatz (Stadtteilmonitoring)

Mit diesem Instrument sollen Ausgangssituationen, Trends und Veränderungen der Stadtentwicklung schnell erkannt und zwischen städtischen Teilräumen verglichen werden können. Die erste Stadtteilstudie des Referates für Stadtplanung und Bauordnung wurde 2009 veröffentlicht und 2015 weiterentwickelt. Grundlage für das Stadtteilmonitoring sind die 445 Stadtviertel Münchens mit Ausnahme von Teilräumen unter 400 Einwohner/innen (unter diesen Prämissen deckt das

Monitoring 99 % der Münchner Einwohnerschaft ab). Die Studie 2009 basierte auf insgesamt 28 Indikatoren (LHM 2009b: 7 f.):

Soziodemografische Herausforderung:

- Anteil Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung
- Anteil Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung unter 18 Jahren
- Anteil Arbeitslose nach SGB II+III an der Bevölkerung im Alter von 15-64 Jahren
- Anteil jugendliche Arbeitslose (unter 25 Jahre) nach SGB II+III an der Bevölkerung im Alter von 15-24 Jahren
- Anteil Langzeitarbeitslose an den Arbeitslosen nach SGB II+III
- Anteil Alleinerziehende an allen Haushalten
- Anteil Haushalte mit Kindern an allen Haushalten
- Anteil Bevölkerung im Alter von 70 Jahren und darüber an der Gesamtbevölkerung
- Anteil Personen in Bedarfsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung

Nahversorgung:

- Anteil Personen, die zu Fuß (Dmax=500 m) keinen Lebensmittelmarkt mit einer Mindestfläche von 300 m² erreichen können
- Anteil Personen im Alter von 65+, die zu Fuß (Dmax=300 m) keinen Lebensmittelmarkt mit einer Mindestfläche von 300 m² erreichen können
- Belastung durch Straßenverkehr:
- Anteil Personen in Wohngebäuden mit hoher Lärmbelastung durch Straßenverkehr (LDEN von 65 dB(A) und mehr)
- Anteil Personen, die an oder in der Nähe von stark befahrenen Straßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke (DTV) von mindestens 4.000 Kfz wohnen

Vorschulische und schulische Bildung:

- Übertrittswahrscheinlichkeit von der Grundschule aufs Gymnasium
- Anteilswahrscheinlichkeit der Kinder mit mindestens 3 Kindergartenjahren

Grün- und Freiflächenversorgung:

- Anteil mit Grün- und Freiflächen auf Nachbarschafts-, Wohngebiets- und Stadtteilebene unversorgter Bewohner (<=4 m²)
- Anteil mit Grün- und Freiflächen auf Nachbarschafts-, Wohngebiets- und Stadtteilebene deutlich unterversorgter Bewohner (>4 bis <=10 m²)
- Anteil mit Grün- und Freiflächen auf Nachbarschafts- und Wohngebietsebene unversorgter Bewohner im Alter von 0-15 und 60+ (<=2,5 m²)
- Anteil mit Grün- und Freiflächen auf Nachbarschafts- und Wohngebietsebene deutlich unterversorgter Bewohner im Alter von 0-15 und 60+ (>2,5 bis <=6 m²)

Infrastruktur für Kinder- und Jugendliche:

- Versorgungsgrad Kinderkrippen (Dmax=750 m)
- Versorgungsgrad Kindergärten (Dmax=750 m)
- Versorgungsgrad wohnungsnaher Spielflächen (Dmax=200 m) für Kleinkinder (0-5 Jahre)
- Versorgungsgrad wohnungsnaher Spielflächen (Dmax=500 m) für Schulkinder (6-11 Jahre)
- Versorgungsgrad wohnungsnaher Spielflächen (Dmax=1.000 m) für Jugendliche (12-17 Jahre)

Stabilität bezahlbaren Wohnraums:

- Anteil Sozialwohnungen, die von 2008 bis einschließlich 2015 aus der Bindung fallen, an allen Wohnungen

Wegzugsdynamik:

- innerstädtische Wegzüge je 100 Personen über die Stadtbezirksgrenze
- Wegzüge von Kindern bis 14 Jahren je 100 Kinder über die Stadtgrenze
- Wegzüge von Personen im Alter von 60+ je 100 Personen im Alter von 60+ über die Stadtgrenze

Im Rahmen der Fortschreibung 2015 wurde der Prototyp aus dem Jahr 2009 inhaltlich und methodisch weiterentwickelt und überarbeitet. Dabei wurde auch eine Anpassung zugrunde liegender Indikatoren vorgenommen. Das Themenfeld „Soziodemografische Herausforderung“ wurde beispielsweise um den Indikator „Anteil der Empfänger von Grundsicherung im Alter an der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter“ ergänzt. Bei der Betrachtung der „Stabilität des bezahlbaren Wohnraums“ kam der Indikator „Entwicklung der Wiedervermietungsmieten in Euro/m² von 2009 bis 2015“ hinzu.

Erhaltungssatzungsmonitoring/-indikatoren (internes Informationssystem)

Im Rahmen der Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten (siehe Punkt „[Rechts-] Instrumente“ weiter unten) wurde in München ein Erhaltungssatzungsmonitoring aufgebaut, um entsprechende Erlässe in geeigneten Gebieten bzw. den Satzungsfortbestand nach fünf Jahren Laufzeit (rechtssicher) begründen zu können. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung ermittelt dazu indikatorenbasiert Aufwertungs- und Verdrängungspotenziale (LHM 2012a: 23):

Aufwertungspotenzial

- Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut vor 1949 in % des Wohnungsbestandes,
- Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1949 und 1968 in % des Wohnungsbestandes,
- Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschossen,
- Anteil der in den letzten fünf Jahren umgebauten Wohnungen in % des Wohnungsbestandes,
- Anteil der in den letzten fünf Jahren erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für bestehende Gebäude in % des Wohnungsbestandes,
- Lage von Gebieten und ihrem Umfeld nach dem jeweils aktuellen Mietspiegel.

Als neue bzw. ergänzende Aufwertungsindikatoren wurden im Jahr 2013 aufgenommen (LHM 2013: 5):

- Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1969 und 1978 in % des Wohnungsbestandes sowie
- mittlere Wiedervermietungsmiete nettokalt je m² in % des Vergleichsraums innerhalb bzw. außerhalb des Mittleren Rings.

Insgesamt geht es hier vor allem um die Feststellung der Relation von Baualter zum jeweiligen Sanierungs-/Modernisierungsstand, um die Frage der Geschosshöhe als Faktor für städtebauliche Attraktivität, um die Intensität von Aufwertungsmaßnahmen sowie – neu – um die Höhe von Wiedervermietungsmieten im räumlichen Vergleich von Gesamt- und Innenstadt.

Verdrängungsgefährdung

- mittlere Wohndauer der deutschen Bevölkerung,
- Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren,
- mittlere Wohndauer der ausländischen Bevölkerung,
- Anteil der unter 18-Jährigen,
- Anteil der über 74-Jährigen,
- Anteil der ausländischen Bevölkerung,
- Anteil der Wohngeldempfängerhaushalte (Mittel der letzten fünf Jahre),
- Kaufkraft in Euro je Einwohnerin/Einwohner,
- Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 Euro monatlich.

Als zusätzliche Verdrängungsindikatoren kamen in 2013 hinzu (LHM 2013: 6):

- Anteil der 60- bis 74-Jährigen,
- Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern.

Bei der Analyse Verdrängungsgefährdungen wird in erster Linie darauf geachtet, wie hoch der Anteil von alten und/oder sozial schwachen Menschen – insbesondere mit Blick auf Haushaltseinkommen – in den jeweiligen Gebieten ist. Hier muss für die Münchner Situation jedoch angemerkt werden, dass „angesichts des hohen Preisniveaus auf dem Münchner Wohnungsmarkt (...) nicht nur Einkommensschwache, sondern z.T. auch mittlere Einkommensgruppen potenziell verdrängungsgefährdet“ sind (LHM 2012a: 23).

(Rechts-)Instrumente

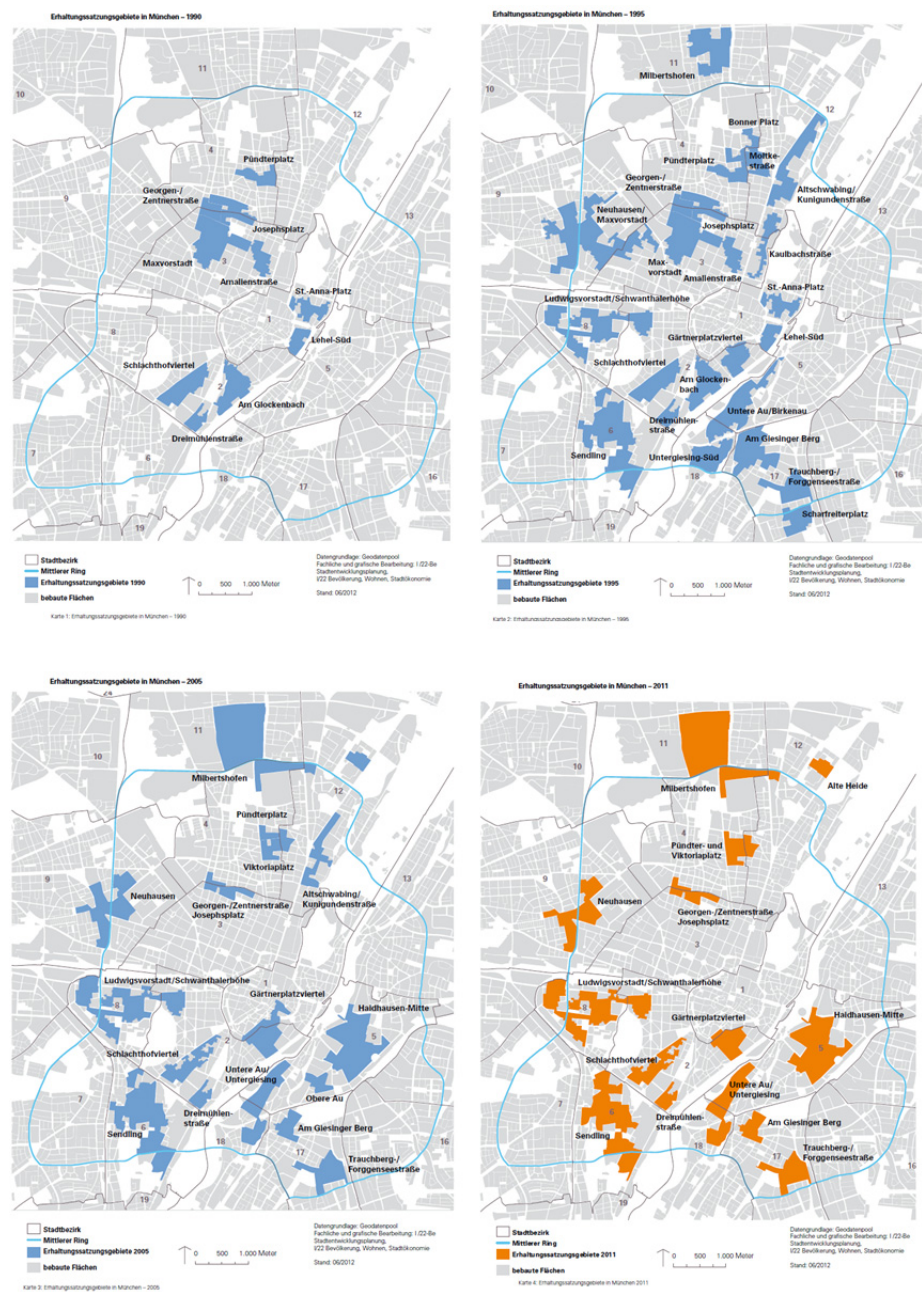
In München wird von nahezu allen zur Verfügung stehenden (Rechts-)Instrumenten „gegen“ Gentrifizierung Gebrauch gemacht; diese beziehen sich sowohl auf den Wohnungsbestand als auch auf den Neubau.

a) Bestandsorientierte Instrumente

Erhaltungssatzung/Milieuschutzsatzung nach § 172 BauGB, Anwendung des kommunalen Vorkaufsrechts

In München wird das Instrument Erhaltungssatzung seit einem Beschluss von 1984 eingesetzt; nach entsprechenden Voruntersuchungen folgten erste Erlässe im Jahr 1987. Mit Stand März 2016 existieren in München 20 Erhaltungssatzungsgebiete, in denen etwa 239.000 Einwohner/innen in rund 136.000 Wohnungen leben (muenchen.de/2; zur Genese der „Satzungslandschaft“ in München siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Entwicklung der Anzahl der Erhaltungssatzungsgebiete in München 1990 bis 2011



Quelle: LHM 2012a: 7 ff.

Um die Aktualität der ursprünglich für eine Dauer von zehn Jahren befristeten Satzungen besser gewährleisten zu können, wurde diese zeitliche Limitierung im Jahr 1995 auf fünf Jahre verkürzt (LHM 2012a: 5 f.). Betrachtet man die relevanten statistischen Daten zu diesen Gebieten, vor allem mit Blick auf bauliche und sozio-demografische Strukturen, zeigen sich jedoch insbesondere im sozialstrukturellen Bereich nur geringe Abweichungen gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnitt – abgesehen von einer leicht unterdurchschnittlichen Kaufkraft in den Satzungsgebieten (vgl. Tabelle 1). Allerdings findet sich für die Gebiete eine überdurchschnittlich hohe Zahl bereits abgeschlossener Umbaumaßnahmen sowie von Abgeschlossenheitsbescheinigungen zwischen 2006 und 2010, was auf vermehrte Aufwertungstendenzen bzw. noch nicht genutzte Aufwertungspotenziale in den von Altbausubstanz geprägten Gebieten hinweist, so dass hier dennoch ein Milieuschutz indiziert ist (LHM 2012a: 12).

Tabelle 1: Erhaltungssatzungsgebiete in München (Stand: Juli 2016)

Erhaltungssatzungen in München Stand 15.07.2016	in Kraft seit	rechtskräftig bis	Einwohner (31.12.2014)	Wohnungen (31.12.2014)
Milbertshofen	01.11.2011	31.10.2016	26.900	13.500
Ludwigsvorstadt / Schwanthalerhöhe	11.05.2012	10.05.2017	24.600	13.500
Pündterplatz und Viktoriaplatz (mit Ergänzung Bonner Platz)	21.08.2012	20.08.2017	8.300	4.800
Georgen- / Zentnerstraße / Josephsplatz	21.08.2012	20.08.2017	5.100	3.100
Schlachthofviertel	12.03.2013	11.03.2018	8.800	5.200
Alte Heide	21.11.2013	20.11.2018	2.600	1.100
Baldeplatz / Dreimühlenstraße	21.11.2013	20.11.2018	7.900	4.600
Am Harras / Passauer Straße	21.11.2013	20.11.2018	7.200	4.000
Hohenzollernstr. und Hohenzollernplatz	11.02.2014	10.02.2019	8.500	5.200
St.-Benno-Viertel	11.02.2014	10.02.2019	4.300	2.500
Laim	21.04.2015	20.04.2020	13.100	7.500
Tegernseer Landstraße	11.11.2015	10.11.2020	6.500	4.000
Trauchberg- / Forggenseestraße	11.10.2015	10.11.2020	8.200	4.300
Sendling-Westpark	20.02.2016	19.02.2021	21.700	12.300
Haidhausen	11.03.2016	10.03.2021	26.600	16.500
Untere Au / Untergiesing	21.05.2016	20.05.2021	18.400	11.300
Wettersteinplatz	21.05.2016	20.05.2021	6.000	3.200
Gärtnerplatz-/Glockenbachviertel	21.05.2016	20.05.2021	8.000	5.000
Neuhausen	01.07.2016	30.06.2021	6.300	3.800
Sendling	12.07.2016	11.07.2021	19.500	10.500
Summe (20 Satzungsgebiete)			238.500	135.900
Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung				

Für den Vollzug der Erhaltungssatzungen sind das Sozialreferat – Amt für Wohnen und Migration (Genehmigungs-/Bewertungsverfahren, Überwachung der Einhaltung von Abwendungserklärungen) sowie das Kommunalreferat (Kauf und Reprivatisierung) zuständig (LHM 2012a: 27 ff.).

Tabelle 2: Ausgewählte Strukturdaten zu Erhaltungssatzungsgebieten im gesamtstädtischen Vergleich

	19 Erhaltungssatzungsgebiete	Innenstadt und Innenstadtrand	Landeshauptstadt München
Einwohner	235.000	484.500	1.492.700
Wohnungen insgesamt	133.000	287.500	775.200
Anteil Wohneinheiten in Gebäuden mit 4-6 Geschossen in %	80,2	75,5	47,9
Anteil der Wohneinheiten in Gebäuden bis 1948 in %	43,4	37,0	24,4
Anteil der Wohneinheiten in Gebäuden erbaut zwischen 1949 und 1968 in %	37,0	37,3	34,0
Anteil der Wohneinheiten in Gebäuden erbaut zwischen 1969 und 1978 in %	7,1	8,4	15,2
Umgebaute Wohneinheiten 2010 – 2014 in % aller WE	5,6	4,6	3,2
Anteil Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand 2010 – 2014 in % aller WE	2,2	1,9	1,1
Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer über 10 Jahre	35,5	34,7	40,9
Mittlere Wohndauer Deutsche in Jahren	11,4	11,1	12,8
Mittlere Wohndauer ausländische Bevölkerung in Jahren	7,8	7,2	6,9
Anteil der ausländischen Bevölkerung in %	27,0	25,8	26,0
Anteil der unter 18-Jährigen in %	12,2	11,8	14,3
Anteil der über 74-Jährigen in %	6,3	6,6	8,2
Wohngeldempfängerdichte (Haushalte je 100 Wohnungen, Durchschnitt 2010 bis 2014)	0,7	0,6	0,8
Jährliche Kaufkraft je Einwohnerin/Einwohner in Euro	27.800	29.600	28.900
Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 Euro monatlich in %	21,7	19,9	16,5

Quelle: LHM, Referat für Stadtplanung und Bauordnung I/22; 1.3.2016 (Datenstand: 31.12.2014).

Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum/Umwandlungsverbot

Nachdem die Stadt München ein Umwandlungsverbot bereits seit 1998 gefordert hatte, erließ die Landesebene zum 1. März 2014 für die Dauer von fünf Jahren eine entsprechende Verordnung zum Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum, womit in Erhaltungssatzungsgebieten die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen nun genehmigungspflichtig ist (LHM 2014b: 33).

Zweckentfremdungsverbotsverordnung

Bereits seit 1972 gilt für München das Zweckentfremdungsverbot; im Zuge der Föderalismusreform wurde es 2009 kommunalisiert (Satzung) (LHM 2014b: 119).

Mietspiegel

Der Münchner Mietspiegel basiert auf der Erfassung von neu vereinbarten oder geänderten Mieten in einem Zeitraum von vier Jahren vor seiner Erstellung, die alle zwei Jahre erfolgt (LHM 2014b: 78). Der Mietspiegel 2015 wurde vom Stadtrat im Sinne von § 558d Abs. 3 BGB als qualifiziert anerkannt, womit in München Mieterhöhungen im freifinanzierten Wohnungsmarktsegment mit dem Mietspiegel begründet werden müssen.

Kappungsgrenzenenkungsverordnung und „Konzept Soziale Mietobergrenzen“

Im Jahr 2013 wurde mit der Kappungsgrenzenenkungsverordnung des Freistaates Bayern die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen in Gebieten mit Wohnungsknappheit – hierzu zählt die Planungsregion 14, also auch München – von 20 auf nunmehr 15 Prozent abgesenkt, so dass hier Bestandsmieten innerhalb von drei Jahren nur noch um 15 Prozent erhöht werden dürfen. Unabhängig davon realisieren die städtischen Wohnungsgesellschaften bzw. das Kommunalreferat in ihren bindungsfreien Beständen bereits seit längerer Zeit eine Mietpreislimitierung (Erhöhungen um maximal 15 Prozent, generelle Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete; LHM 2014b: 81, 104).

Einkommensorientierte Förderung – EOF

Im Rahmen eines Landesprogramms des Freistaates Bayern können durch eine einkommensorientierte Bezuschussung Mieten an den unteren Rand der ortsüblichen Vergleichsmiete abgesenkt werden. Die Stadt München beteiligt sich daran mit einer Kofinanzierung, um die Anzahl geförderter Wohnungen zu erhöhen. Diese einkommensorientierte Förderung kommt insbesondere Haushalten der unteren Einkommensgruppen zugute (LHM 2014b: 90).

Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN)

Als ein zentrales Instrument zur Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums (für einkommensschwächere Haushalte) bzw. zur Aufrechterhaltung der „Münchner Mischung“ versteht sich die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN). Ihm geht ein Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 1989 voraus, wonach Planungsbegünstigte nach Ausweisung neuer Wohnbauflächen einen Anteil von 40 Prozent für sozialen Wohnungsbau aufwenden oder einen Anteil von 20 Prozent des neu zu schaffenden Wohnraums für städtische Belegungsbindungen vorhalten mussten (LHM 2009a: 26).

Seit Beginn der 1990er-Jahre zeigte sich jedoch, dass die Notwendigkeit, im Rahmen der Stadtentwicklung generell neues Baurecht für Wohnungsbau und Gewerbeförderung schaffen zu müssen, auf zunehmende finanzielle Engpässe im kommunalen Haushalt stieß: „Die Unmöglichkeit, Kosten für Infrastruktur etc. im bisherigen Umfang aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren, hatte sich zu einem gravierenden Planungshindernis entwickelt“ (LHM 2009a: 26). Um dennoch handlungsfähig zu bleiben, beschloss der Münchner Stadtrat im Jahr 1994 die Grundlagen der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) in München. Danach sind die vormals von der Kommune getragenen Kosten für Erschließung bzw. für technische und soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen etc.), die im Zusammenhang mit neuen Bauvorhaben entstehen, nun anteilig vom Planungsbegünstigten zu übernehmen. Grundlage hierfür war das vom Bund 1993 eingeführte Investitionserleichterungs- und Wohnbauandgesetz. Der von Investoren bzw. Bauherren zu übernehmende Anteil von „Wohnbauflächen für Personen mit besonderem Wohnraumversorgungsbedarf“ wurde nun auf 30 Prozent – vorzuhalten im gleichen Stadtteil – festgelegt. „Kernstück der Sozialgerechten Bodennutzung ist seitdem aber auch, dass den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des Wertzuwachses verbleibt“ (ebd.: 4 f.).

In 1995 wurden nach einer erfolgreichen Dialogphase mit der Bau- und Immobilienwirtschaft die „Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung“ als „Regelwerk für den Abschluss städtebaulicher (...) Verträge“ nach dem in 1993 eingeführten § 11 BauGB verabschiedet und im Jahr 2006 die SoBoN mit erneutem Stadtratsbeschluss angepasst (LHM 2009a: 5). Auf Basis der SoBoN wurden bis Ende des Jahres 2014 knapp 100 Bebauungsvorhaben realisiert; geschaffen wurden knapp 40.000 Wohnungen, davon mehr als 10.000 im geförderten Wohnungsbau (muenchen.de/3). Mit Blick auf die zu übernehmende anteilige Bereitstellung von Infrastrukturen entscheiden sich die Planungsbegünstigten in der Praxis mehrheitlich für eine finanzielle Ablösung. Da diese Beträge in der Regel jedoch „nicht auskömmlich sind, übernimmt die Stadt den Rest“ (LHM 2009a: 8).

Das Instrument SoBon wird von einer referatsübergreifenden Arbeitsgruppe unter Leitung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung verwaltungsintern sowie zwischen Verwaltung und anderen Akteuren – insbesondere der Immobilien- und Bauwirtschaft – gesteuert. Beteiligt sind daran Vertreter/innen des Kommunalreferates, der Stadtkämmerei, des Referates für Arbeit und Wirtschaft sowie des Baureferates; auch wirken das Referat für Bildung und Sport sowie das Sozialreferat regelmäßig mit (LHM 2009a: 14).

Konzeptioneller Mietwohnungsbau

Wesentlicher Bestandteil des Grundsatzbeschlusses des Münchner Stadtrates vom Juli 2014 zu Maßnahmen gegen steigende Grundstückspreise und für stabilere Mieten ist der „konzeptionelle Mietwohnungsbau“. Im Zuge dieses Modellvorhabens werden 30 Prozent von städtischen Grundstücksflächen mit Bindungen für einen langfristig gesicherten Mietwohnungsbau belegt (Berücksichtigung bestimmter Standards, Bindung als Mietwohnungen für 60 Jahre, Aufteilungsverbot, Verbot von Eigenbedarfskündigungen, Begrenzung von Erst- und Wiedervermietungsmieten, Kopplung an den Mietspiegel). Die kommunalen Grundstücke werden unter Verzicht auf einen Preiswettbewerb zum aktuellen Verkehrswert veräußert, wobei Bewerber/innen den Zuschlag erhalten, die im entsprechenden Ausschreibungsverfahren das überzeugendste Konzept anbieten. Ziel ist der Erhalt der „Münchner Mischung“ auf städtischen Flächen. Die Kommune sieht die Hälfte ihrer Flächen für den geförderten, die andere Hälfte für den freifinanzierten Wohnungsbau vor, und hier wiederum 30 Prozent für den „konzeptionellen Mietwohnungsbau“ (LHM 2014b: 88 f.). Ziel ist es, auf diese Weise 800 bezahlbare neue Wohnungen zu schaffen (LHM 2014a: 17).

Grundstückswertverzicht beim Verkauf städtischer Grundstücke

Im Rahmen des kommunalen Programms „München Modell Eigentum“ veräußert die Stadt München Grundstücke unterhalb des erzielbaren Marktpreises an vermietungsorientierte Investoren, Eigentümer/innen mit Selbstnutzungs- oder Vermietungsabsichten sowie an Genossenschaften (LHM 2014b: 87 ff.).

Wohnungsneubau

Im Jahr 2015 wurden die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung von 7.923 Wohneinheiten geschaffen und Baugenehmigungen für 8.445 Wohneinheiten erteilt. Im Zeitraum von 2011 bis 2015 wurden in München rund 8.000 Wohneinheiten pro Jahr genehmigt und rund 7.000 Wohneinheiten pro Jahr fertiggestellt (LHM 2016: 68).

Förderung genossenschaftlichen Wohnungsbaus und von Baugemeinschaften

Rund fünf Prozent des Münchner Wohnungsbestandes befindet sich in Händen der ca. 40 Genossenschaften, die in der Stadt ansässig sind. Um Genossenschaften zu fördern, sind ihnen sowie Baugemeinschaften bei der Ausschreibung von Wohnbauflächen in großen Siedlungsgebieten 20 bis 40 Prozent der Flächen vorbehalten. Genossenschaftsanteile für Haushalte mit niedrigen Einkommen werden zudem direkt gefördert (zins- und tilgungsfreie Darlehen) (LHM 2014b: 35).

Ankauf von Belegungsrechten durch die Stadt München

Angesichts des großen Bedarfs an Sozialwohnungen bei rückgehenden Beständen in diesem Segment kaufte die Stadt München bis zum Jahr 2011 aktiv Belegungsrecht auch im nicht gebunden Bestand an (vgl. muenchen.de/4).

Neben diesen „objekt- und subjektbezogenen“ Instrumenten setzt die Stadt München auch auf eine breite Informationsarbeit sowie eine aktive Kommunikation mit den Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt. Zum Bereich der Informationsarbeit gehört eine umfangreiche Dokumentation der Stadt(teil)entwicklungssituation (Monitoringergebnisse etc.), von Strategien und Instrumenten (siehe Quellen/Literatur). Die Kommunikationsarbeit mit Blick auf die Bewohnerschaft Münchens konzentriert sich auf öffentliche Veranstaltungen (vor allem Podiumsdiskussionen etc.).

6.3.3 Akteurspositionen zum Umgang mit Gentrifizierung in München

Mit Blick auf die in München eingesetzten Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente bemerkten die interviewten Verwaltungsmitarbeiter/innen, dass bei der Erarbeitung einer relevanten Befundlage „Gentrifizierung“ viele der genutzten Indikatoren methodisch nur schwer darstellbar seien. Außerdem zeige sich auch in München der Nachweis „echter“ Verdrängungsprozesse als „Knackpunkt“: Hierfür sei über quantitative Analysen hinaus eine qualitative Auseinandersetzung mit Wandlungsmotiven notwendig, um tatsächlich auf Verdrängung rückschließen zu können. Einige Verwaltungsmitarbeiter/innen regten an, die unterschiedlichen Instrumente zukünftig besser miteinander zu verschneiden bzw. systematische Rückschlüsse aus der Querschau der verschiedenen Analyseergebnisse zu ziehen. Auf der anderen Seite wurde jedoch die Frage nach dem damit verbundenen Aufwand-Nutzen-Verhältnis bzw. nach Zielen und zu erwartenden Aussagen bzw. Ergebnissen gestellt.

Bei der Betrachtung des Münchner Mietspiegels als Monitoringinstrument im weitesten Sinne gab es ein uneinheitliches Meinungsbild bei den Interviewpartner/innen: Auf der einen Seite wurde kritisiert, die Betrachtung allein von Neu- bzw. Wiedervermietungsmieten stelle lediglich ein „Marktentwicklungsba-

rometer“ dar, nicht jedoch die realistische Mietpreissituation in den einzelnen Gebieten – hierfür müssten auch die Bestandsmieten berücksichtigt werden. Auf der anderen Seite gab es Argumente gerade für die Abbildung der Neu- bzw. Wiedervermietungs-„Preisschraube“, um gerade diese Steigerungen klar beobachten zu können. Allerdings wies ein Interviewpartner mit Blick auf § 558 BGB (Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete) darauf hin, dass Mieterhöhungen lediglich entlang der Neu- bzw. Wiedervermietungs-„Marktlage“ kaum dem Ziel der Aufrechterhaltung sozialer Mischungen im – auch sozialen – „Altbestand“ dienen könnten.

Zu den Wirkungen des Einsatzes von (Rechts-)Instrumenten wie der Erhaltungssatzung samt Umwandlungsvorbehalt und kommunalem Vorkaufsrecht finden sich Einschätzungen der Verwaltungsakteure auch in der Dokumentation „25 Jahre Erhaltungssatzungen in München“ (LHM 2012a). Hier wird unter anderem ausgeführt, dass mit Milieuschutzsatzungen Mieterhöhungen, „unabhängig von der Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete (...) nicht zu verhindern“ sind, weshalb „Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse, die zum Wegfall preiswerten Wohnraums führen, durch das Instrument der Erhaltungssatzung nur begrenzt aufgehalten werden. Erhaltungssatzungen verlangsamen also den Veränderungsprozess und steuern ihn somit städtebaulich verträglicher“ (ebd.: 39). Präventiv wirke die Erhaltungssatzung vor allem durch das kommunale Vorkaufsrecht, wobei insbesondere „die von der Käuferseite unterzeichneten Abwendungserklärungen eine wichtige Rolle“ spielten (ebd.). Ein Interviewpartner informierte, das gemeindliche Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB komme in 80 bis 90 Prozent der Fälle mit Unterzeichnung einer Abwendungserklärung nach § 27 BauGB durch die Kaufinteressenten nicht zur Anwendung.

Der für München vergleichsweise neue Umwandlungsvorbehalt in Erhaltungssatzungsgebieten wurde von den interviewten Verwaltungsmitarbeiter/innen generell zwar in hohem Maße begrüßt, allerdings wurde auch auf damit verbundene Schwierigkeiten hingewiesen: Beispielsweise sei dadurch die Anwendung der Erhaltungssatzung brisanter geworden, denn es komme nun vermehrt zu Klagen von Investoren. Auch baue die Politik im Zusammenhang mit dem neuen Instrument eine teilweise sehr hohe Erwartungshaltung gegenüber der Verwaltung auf: „Man erwartet sofort Effekte, Ergebnisse, Umsetzungen“ – auch weil das Instrument eine vergleichsweise starke Rezeption in den Medien erfahren habe, in denen nun nach einem verstärkten bzw. schnellen Handeln der Stadtverwaltung gefragt werde. Nicht nur im Zusammenhang mit dem Umwandlungsvorbehalt würden daher Effekte aus dem Instrumenteneinsatz stärker kommuniziert – dies auch im Sinne einer „Erwartungsmanagements“ gegenüber der Kommunalpolitik.

Vonseiten der interviewten Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung wurde mit Blick auf die Wirkungen der in München eingesetzten (Rechts-)Instrumente

unter anderem bemerkt, sei es sehr schwierig, diese im Einzelfall ausdifferenziert zu beurteilen: „Man muss jeden Mosaikbaustein, der herumliegt, zu einem Mosaik zusammenbauen“. Außerdem würden sich in verschiedenen Quartieren bzw. Siedlungstypen unterschiedliche Problemausprägungen zeigen, weshalb hier mit je spezifischen Instrumenten agiert werden müsse. In jedem Falle „schadet [es] nie, eine Erhaltungssatzung zu machen“ – neben B-Plänen, lautete ein Kommentar. „Ohne Milieuschutzsatzung wäre es noch schlimmer“, wurde weiter kommentiert; sie habe eine „erzieherische Wirkung“ und zeige, dass in entsprechenden Gebieten „nicht alles geht“.

Zum Thema sozial gerechtes Wohnen und Wohnungsneubau waren sich die interviewten Vertreter/innen der Münchner Stadtverwaltung weitgehend einig, dass entsprechende Diskussionen vor allem vor dem Hintergrund begrenzter bzw. endlicher Flächenpotenziale geführt werden müssen. Die Flächenknappheit in München zwingt mittlerweile dazu, bei der Nachverdichtung bzw. der Schaffung neuen Wohnraums auch auf problematischere Flächen („Ladenhüter“) auszuweichen. Hinzu kämen teilweise extreme Nutzungskonkurrenzen – diese Situation unterscheide München von den meisten anderen deutschen Städten. In diesem Zusammenhang stelle sich auch die Frage, wie die Stadt mit Blick auf die Wohnungsversorgung eine ausreichend große städtische „Eingriffsreserve“ (Zugriffe, Bindungen, Belegungsrechte) halten kann. Damit verbunden wird der Wunsch nach langfristigeren Bindungen im geförderten Wohnungsbau formuliert bzw. angemahnt, über eine Stärkung des kommunalen Wohnungsbaus (in München) nachzudenken.

Strategien, mit Neubau den Druck aus dem Wohnungsmarkt zu nehmen, wurden von den Interviewpartner/innen außerhalb der Verwaltung eher kritisch bewertet: „Man kann so viel bauen wie man will – die Immobilien werden trotzdem teurer“. Vor diesem Hintergrund wurde als eine wichtige Strategie die Stärkung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften genannt bzw. darauf hingewiesen, der Verkauf solcher Gesellschaften müsse als „Negativinstrument“ bewertet werden. Als zentrales Instrument für München wurde die Sozialgerechte Bodennutzung hervorgehoben.

Ein Interviewpartner außerhalb der Verwaltung bemerkte, die „gentrifizierungstreibenden“ Akteure bewegten sich innerhalb der gesetzlich möglichen Rahmenbedingungen. Um hier gegebenenfalls zu Änderungen zu kommen, fehle ein genereller gesellschaftlicher Diskurs zu der Problematik in Kombination mit engeren regulatorischen Möglichkeiten. Vor diesem Hintergrund greife der von manchen Akteuren geäußerte Vorwurf, die Stadt mache etwas „falsch“, zu kurz. Ein anderer Gesprächspartner wünschte sich an dieser Stelle die Möglichkeit, kommunale Instrumente zu schaffen, also einer „kommunalen Mietgesetzgebung“.

Einige der interviewten Akteure äußerten sich auch zu den (übergeordneten) Rahmenbedingungen für einen Umgang mit Gentrifizierung in München. Dazu

gehörte in erster Linie die Möglichkeit der Umlage von Modernisierungskosten auf die Miete, was als größter Treiber für Mieterhöhungen im Bestand identifiziert wird. Als besonders problematisch wird zum einen gesehen, dass die derzeitige Umlagefähigkeit in Höhe von elf Prozent ohne zeitliche Limitierung gilt, also auch über eine Amortisation der Kosten hinaus. Zweitens bemerkten einige Interviewpartner/innen, diese Umlage sei vor allem im Zusammenhang mit energetischer Sanierung besonders problematisch. An dieser Stelle wurde die Frage gestellt, inwieweit zur Lösung der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung Klimaschutz Mieter/innen als bislang überwiegend alleinige Träger/innen der Kosten für energetische Sanierung entlastet werden können.

Schließlich wurde neben der Frage nach Entwicklungsstrategien, Instrumenteneinsatz und dessen Rahmenbedingungen auch die Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft thematisiert. Ein Interviewpartner kann hier stellvertretend auch für andere zitiert werden: „Es müssten viel mehr Diskussionen mit Leuten stattfinden, die sich mit dem Thema auseinandersetzen“, was in einem „geschützten Raum“ und „ohne Voreingenommenheit“ denkbar sei. Vertreter/innen der Stadtverwaltung gaben hier jedoch zu bedenken, dass neue Diskussionsforen ohne die Verfügbarkeit neuer Instrumente gegebenenfalls einen nur geringen Nutzen hätten.

Gefragt nach ihren Einschätzungen, wie sich München in der nächsten Zukunft entwickeln wird, äußerten die Interviewpartner/innen aus der Verwaltung ein durchaus homogenes Bild: Danach wird die Stadt – stark zusammengefasst – weiter wachsen, allerdings auf niedrigerem Niveau als zurzeit. Auch der Wohnungsmarkt wird sich etwas beruhigt haben. Verbunden damit ist die Hoffnung, dass die Lebensqualität Münchens insgesamt bewahrt bzw. eine gute Balance von Lebensqualität und Wachstumsstress erreicht und damit die (sozialstrukturelle) „Münchener Mischung“ aufrechterhalten werden können. Gleichwohl befürchten einige Gesprächspartner/innen eine zunehmende gesellschaftliche Polarisierung bzw. weitere Öffnung einer sozialen Schere, überlagert von der Herausforderung Integration von Flüchtlingen. In der Folge werden Verdichtung und prekäre Wohnverhältnisse (Überbelegungen, illegales Wohnen) zunehmen. Das mit „Gentrifizierung“ umschriebene Problem wird sich nach Ansicht einiger Interviewpartner/innen in Zukunft in die Region ausbreiten und kann daher nicht (mehr) allein in der Kernstadt „gelöst“ werden.

6.4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Münchner Verwaltung zeichnen das generelle Bild einer vergleichsweise konsensualen Problemeinschätzung zu „Gentrifizierung“. Gleiches gilt für die Bewertung übergeordneter Strategieansätze zur Aufrechterhaltung der „Münchener Mischung“ und eines damit verbundenen Instrumenteneinsatzes.

Im Detail wurden dennoch einige Vorschläge für Verbesserungen im Umgang mit Gentrifizierung auf der kommunalen Ebene geäußert. Weitere Handlungsempfehlungen aus den Reihen der Interviewpartner/innen adressieren die regionale, die Landes- und die Bundesebene.

Handlungsempfehlungen für die kommunale Ebene

- Stärkere Quartiersorientierung der Verwaltung; Stärkung der Quartiersebene: Um Informationen beispielsweise zu Möglichkeiten der (kommunalen) Förderung von Genossenschaften auf der Quartiersebene „vor Ort“ besser vermitteln zu können, gleichzeitig ein „Ohr am Boden“ der Quartiersrealität zu haben – beispielsweise zur Frage, ob bzw. wie „Gentrifizierer“ und „Bestandsbevölkerung“ auch unter dem Aspekt „soziale Mischung“ im Quartier zusammenleben – sowie Beteiligung und gegebenenfalls Mediation passgenauer anbieten zu können, sollte die Verwaltung überlegen, ob sie in stärkerem Maße quartiersbezogene Ansätze verfolgt (unter anderem Einrichtung von Quartiermanagements im weitesten Sinne). „Wenn man neue Wege des Diskurses möchte, braucht man neue Formen der Ansprache“, kann hier ein Interviewpartner zitiert werden. Einen potenziellen Andockpunkt für eine solche verstärkte Quartiersorientierung bieten die in Kapitel II 3.1 näher beschriebenen „Handlungsräume“ als kleinräumliche Schwerpunktgebiete der Münchner Stadtentwicklung.
- Intensivere Einbindung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung: Es sollte überlegt werden, ob – und wenn ja: wie – zivilgesellschaftliche Akteure, die sich mit Wohnungsmarktfragen in München (kritisch) intensiv auseinandersetzen, stärker als bislang in Meinungsbildungsprozesse von Politik und Verwaltung einbezogen werden können, um dieses Potenzial besser zu nutzen. Dazu müsste die Verwaltung ein entsprechendes (informelles) Kooperationsformat entwickeln und anbieten („Jour Fixe Wohnungsmarktentwicklung“ o.Ä.).
- *Bündelung/Verschneidung unterschiedlicher Informationsgrundlagen und -systeme*: Die Stadt München verfügt über eine Vielzahl von Informationssystemen, die direkt oder zumindest mittelbar für einen Umgang mit Gentrifizierung genutzt werden können. Hier stellt sich die Frage, ob eine stärkere Verschneidung dieser Informationen einen Mehrwert generieren kann.

Handlungsempfehlungen für die Landes- und die Bundesebene

- Intensivierung der Wohnungsbauförderung, insbesondere des sozialen Wohnungsbaus.
- Bessere/stärkere Förderung von Vermieter/innen im Sinne von Anreizen, nicht auf Gewinnmaximierungsstrategien zu setzen (vor allem Verzicht auf Luxusmodernisierung oder Umwandlung in Eigentum).

Handlungsempfehlungen für die Bundesebene

- *Reduktion und zeitliche Limitierung der Umlagefähigkeit von Modernisierungskosten nach § 559 BGB:* Angesichts des Zielkonflikts, Modernisierungsziele und -anforderungen (inklusive energetische Sanierung und altersgerechte Entwicklung von Wohnungen) erreichen bzw. erfüllen und gleichzeitig Mietsteigerungen vermeiden zu wollen, sollte die bisherige prozentuale Umlagefähigkeit von Modernisierungskosten reduziert und zeitlich limitiert werden. Dies würde zumindest diejenigen Haushalte entlasten, die sich ihre Wohnungen mit einer solchen Modifizierung weiterhin werden leisten können.
- *„Drittellung“ der Kostenübernahme für energetische Sanierung:* Der Überlegung folgend, Klimaschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu begreifen, sollte darüber nachgedacht werden, die mit der energetischen Sanierung verbundenen Lasten anders zu verteilen. Denkbar ist eine Drittellung der Kostenübernahme durch Bund (Förderung), Immobilieneigentümer/innen und Mieterschaft (im Sinne der oben beschriebenen zeitlich limitierten Umlagefähigkeit). Auch sollte über bessere Abschreibungsmöglichkeiten für Investoren nachgedacht werden.
- *Einführung eines flächendeckenden Umwandlungsvorbehaltes* für Kommunen mit erhöhtem Wohnraumbedarf.
- *Veränderung der Grundlagen zur Erstellung des Mietspiegels:* Erweiterung der Betrachtungsgrundlage des Mietspiegels (Neu- und Wiedervermietungen) um Bestandsmieten, die bereits länger als vier Jahre bestehen, um weniger stark allein auf die aktuelle Marktentwicklung abzustellen und den damit verbundenen „Selbstverstärkungseffekt“ zu reduzieren.
- *Beschränkung der Bodenpreisentwicklung („Bodenprelsbremse“)* analog der Veränderungssperre nach § 14 BauGB.

Im Wesentlichen sahen die Interviewpartner/innen also Verbesserungs- bzw. Veränderungsmöglichkeiten im Bereich der Informations- und Kommunikationsarbeit der Verwaltung, bei übergeordneten Rahmenbedingungen insbesondere der Bundesebene im Bereich der (Miet-)Gesetzgebung sowie bei Land und Bund mit Blick auf Wohnungsbauförderungsprogramme.

Literatur

- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft (2016): Münchner Jahreswirtschaftsbericht 2016, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2015a): Demografiebericht München – Teil 1, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2015b): Demografiebericht München – Teil 2, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Sozialreferat (Hrsg.) (2015c): Älter werden in München. Kurzbericht, München.

- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Sozialreferat (Hrsg.) (2015d): Mietspiegel für München 2015. Informationen zur ortsüblichen Miete, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2015e): Wohnungsmarktbarometer 2015, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2014a): Wohnungsmarktbarometer 2014, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2014b): Bericht zur Wohnungssituation in München 2012 – 2013, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Sozialreferat (Hrsg.) (2014c): Monitoring für das Sozialreferat. Karten Indikatoren 2013. Entwicklung der Rangplätze. Indikator Soziale Herausforderungen. Entwicklung ausgewählter Variablen 2007 – 2013, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung (2013): Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 17.04.2013 zum Instrument Erhaltungssatzung, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung – Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie (Hrsg.) (2012a): 25 Jahre Erhaltungssatzungen in München. Dokumentation von 1987 bis 2012, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung – Bevölkerung, Wohnungsmarkt und Stadtökonomie (Hrsg.) (2012b): Wohnen in München. V. Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Regionales I/12 Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie I/22 (2012c): Wanderungsmotivuntersuchung II – 2010/2011, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/ V 08792, Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bodenordnung vom 28.03.2012, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Sozialreferat (Hrsg.) (2011): Münchner Bürgerinnen- und Bürgerbefragung 2010. Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Münchner Bürgerinnen und Bürger, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.) (2009a): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.) (2009b): Münchner Stadtteilstudie 2009. Zielsetzung, Vorgehensweise, erste Ergebnisse, München.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (o.J.): Wohnungsmarktdaten München 2014, München.

Online-Literatur

- muenchen.de: Münchner Stadtteilstudie. Ein integrierter Monitoringansatz: www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/monitoring.html (Stand 8/2015).
- muenchen.de/2: Erhaltungssatzungen in München: www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Erhaltungssatzungen.html (Stand 3/2016).

muenchen.de/3: Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN): www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html (Stand 1/2016).

muenchen.de/4: Ankauf von Belegrechten: www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/kompro/Belegrechtskauf.html (Stand 1/2016).

muenchen.de/5: Handlungsräume: www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen/Handlungsraeume.html (Stand 3/2016).

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Katrin Adler, LH München, Kommunalreferat, Recht und Verwaltung/Rechtsabteilung

Stefanie Bernhart, LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA Stadtentwicklungsplanung, Abt. Bevölkerung, Wohnen und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Bereich Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie

Elke Englisch, LH München, Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung Wohnraumerhalt, Bereich Bestandssicherung (Leiterin)

Herbert Folda, LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA Stadtentwicklungsplanung, Abt. Bevölkerung, Wohnen und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Bereich Soziale Grundsatzfragen, Infrastruktur und PERSPEKTIVE MÜNCHEN (Leiter)

Maximilian Heisler, Bündnis Bezahlbares Wohnen e.V., München

Dr. Walter Klein, Vorsitzender Bezirksausschuss 4: Schwabing-West

Alexander Miklósy, Vorsitzender Bezirksausschuss 2: Ludwigsvorstadt – Isarvorstadt

Werner Nüßle, LH München, Sozialreferat, Sozialplanung (Leiter)

Dr. Andreas Peter, LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA Stadtentwicklungsplanung, Abt. Bevölkerung, Wohnen und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Bereich Soziale Grundsatzfragen, Infrastruktur und PERSPEKTIVE MÜNCHEN

Christian Piesch, LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA Stadtentwicklungsplanung, Abt. Bevölkerung, Wohnen und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Bereich Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie (Leiter)

Stephan Reiß-Schmidt, LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung (Leiter)

Eva Tippmann, LH München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA Stadtentwicklungsplanung, Abt. Bevölkerung, Wohnen und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Bereich Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Stadtökonomie

Beatrix Zurek, Rechtsanwältin, Stadträtin und stellv. Fraktionsvorsitzende der SPD, Landesvorsitzende des Deutschen Mieterbundes Bayern

Kontakt

Dr. Andreas Peter, Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA I Stadtentwicklungsplanung, Abt. 2 Bevölkerung, Wohnen und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Bereich Soziale Grundsatzfragen, Infrastruktur und PERSPEKTIVE MÜNCHEN, Blumenstr. 31, 80331 München, Tel.: 089/233-28153, Fax: 089/233-26683, E-Mail: andreas.peter@muenchen.de

7. Stuttgart

Vorbemerkung

Gibt es Gentrifizierung in Stuttgart? Wenn ja: Wie soll damit umgegangen werden und wie können die (noch) nicht betroffenen Quartiere vor entsprechenden Entwicklungen geschützt werden? Wenn nein: Wie können solche Prozesse perspektivisch vermieden werden? Mit diesen Fragen beschäftigen sich in der von einem zunehmenden Bevölkerungswachstum geprägten Stadt Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung, der Wissenschaft, von Institutionen, Initiativen und weiteren Akteursgruppen.

7.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Stuttgart

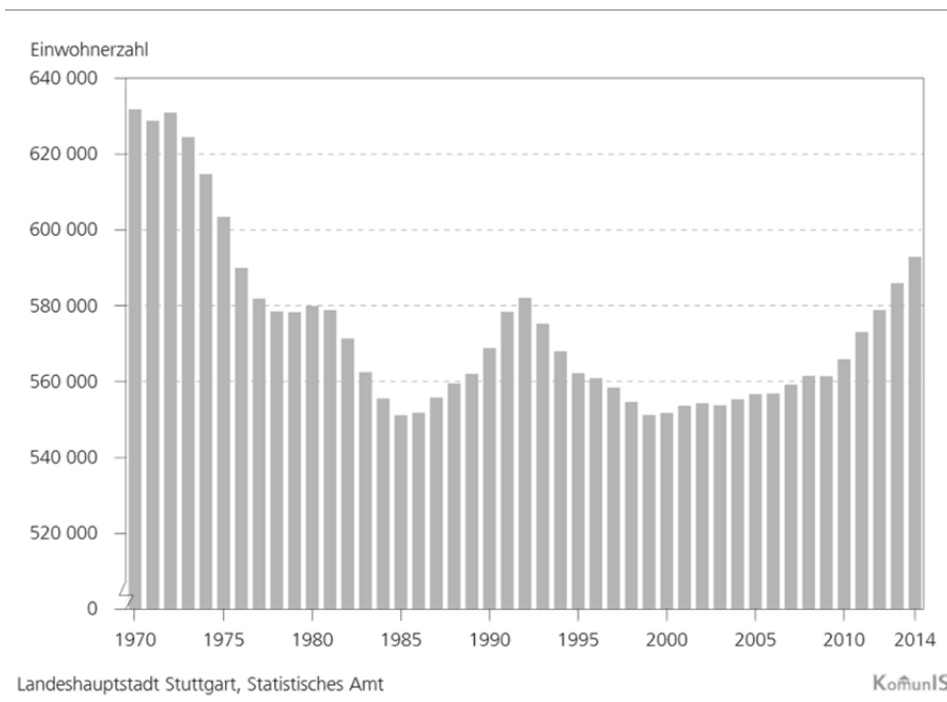
Stuttgart gehört zu den sieben größten Städten Deutschlands und ist Landeshauptstadt des Landes Baden-Württemberg. Die Rahmenbedingungen der Stadt sind geprägt durch ein aus Wanderungsgewinnen gespeistes und seit mehreren Jahren anhaltendes deutliches Bevölkerungswachstum. Aufgrund seiner stabilen wirtschaftlichen Entwicklung und der Funktion als einer der wichtigsten Wirtschafts- und Forschungsstandorte Deutschlands hat Stuttgart eine hohe Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort. Nach München besitzt Stuttgart die geringste Arbeitslosenquote deutscher Großstädte.

Prägend für die Stadt ist die topografische Lage, die zu einer Polarisierung unterschiedlicher Wohnlagen zwischen der Innenstadt im Talkessel sowie den gewerblich-industriell geprägten Quartieren am Neckar und den hochwertigen (Wohn-) Standorten in Hang- und Höhenlage führt. Mit der Topografie gehen aber auch Herausforderungen für die Stadtentwicklung einher, da die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten sowohl für den Wohnungsbau wie für die Gewerbeansiedlung erheblich eingeschränkt sind. Stuttgart fokussiert daher stark auf die Innenentwicklung durch Nachverdichtung und Reaktivierung ungenutzter Flächen im bestehenden Stadtkörper. Das Miet- und Immobilienpreisniveau ist sowohl im Vergleich mit anderen Städten des Landes wie des Bundes überdurchschnittlich hoch. Daher haben auch in Stuttgart Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen zunehmend Schwierigkeiten, in der Stadt angemessenen Wohnraum zu finden.

7.1.1 Bevölkerungsentwicklung

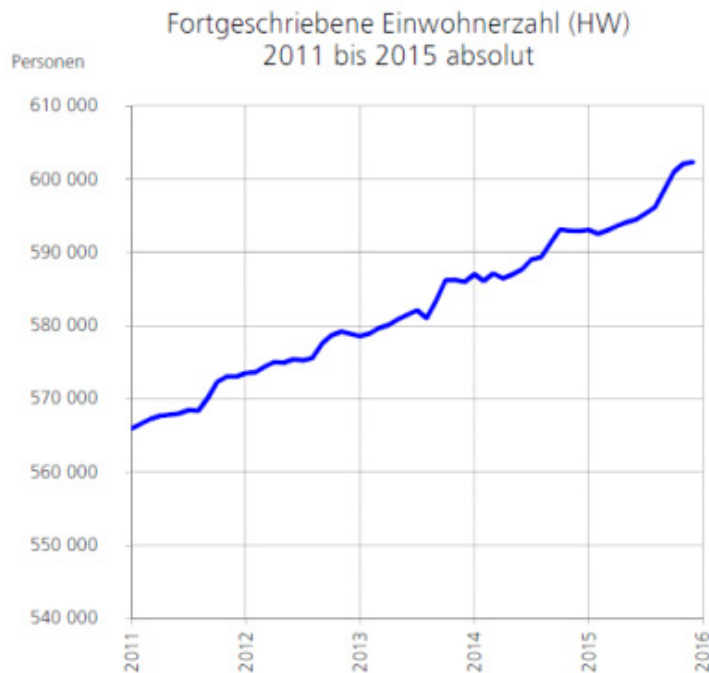
Die Entwicklung der Bevölkerungszahl Stuttgarts war seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer wieder Schwankungen unterworfen. So nahm die Zahl der Einwohner/innen von gut 505.000 nach dem Krieg bis Anfang der 1960er-Jahre zunächst rapide zu und erreichte 1962 mit rund 640.000 den bislang höchsten Stand. In den folgenden Jahren allerdings stagnierte die Entwicklung, und ab Beginn der 1970er-Jahre kam es zu deutlichen Bevölkerungsverlusten, die Mitte 1980er-Jahre mit nur noch 551.000 Einwohner/innen die Talsohle durchschritten. Es folgte eine erneute Phase positiver Bevölkerungsentwicklung, die sich ab 1993 wieder ins Gegenteil verkehrte und der Stadt jährlich Verluste von mehreren tausend Personen bescherte. Etwa seit der Jahrtausendwende zeichnete sich eine langsame Erholung und positive Entwicklung ab. Seit dem Jahr 2008 nimmt der Anstieg merklich zu, und seit 2010 ist sogar ein deutlicher und kontinuierlicher Aufwärtstrend der Bevölkerungszahlen zu beobachten – Stuttgart wächst seitdem im Durchschnitt um mehr als 7.000 Einwohner/innen pro Jahr (vgl. Abbildungen 18 und 19). Per Dezember 2015 betrug die Einwohnerzahl 602.304 (LHS 2015d).

Abbildung 18: Bevölkerungsentwicklung in Stuttgart ab 1970



Quelle: Frisoli/Schmitz-Veltin 2015: 51.

Abbildung 19: Bevölkerungsentwicklung in Stuttgart (mit Hauptwohnsitz) zwischen 2011 und 2015



Quelle: LHS 2015d: 2.

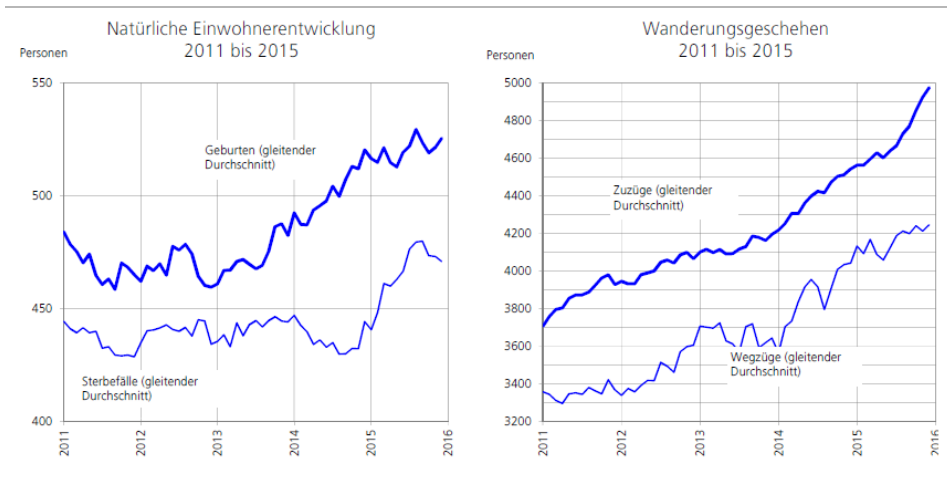
Die positive Bevölkerungsentwicklung wird dabei vor allem durch Wanderungsgewinne gespeist, an denen insbesondere die Zuwanderung aus dem Ausland einen erheblichen Anteil hat. Auch die seit mehreren Jahren anhaltenden relativen Geburtenüberschüsse tragen zum Wachstum Stuttgarts bei (vgl. Abbildung 20).

Ähnlich wie andere Universitätsstädte profitiert Stuttgart daneben auch vom „Schwarmverhalten“ der Gruppe der 20- bis 35-Jährigen, die im Rahmen der Bildungswanderung in Hochschulenstädte ziehen und urbane Lebensformen bevorzugen – Stuttgart gehört zu zehn bundesdeutschen Städten mit den stärksten Zuwachsraten in dieser Altersgruppe (vgl. auch GdW 2015).

Auch perspektivisch wird der Wachstumstrend der Stuttgarter Bevölkerung weiter anhalten. Im Jahr 2013 ging die Einwohnerprognose des Statistischen Amtes der Stadt Stuttgart in der oberen Variante („Anhaltend hohe Zuwanderung“) von einer Zunahme der Bevölkerungszahl von bis zu sechs Prozent bis 2022 (614.000 Einwohner/innen) und einem anschließend (deutlich) reduzierten Anstieg bis 2030 (616.000 Einwohner/innen) aus – die Werte der unteren und mittleren Prognosevarianten sind hingegen bereits heute deutlich überschritten (vgl. Schmitz-Veltin 2013). Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg prognostiziert für Stuttgart

ebenfalls einen Zuwachs von über sechs Prozent¹⁵ auf 650.000 Einwohner/innen im Jahr 2025 (statistik.baden-wuerttemberg.de 2015). Treiber werden dabei auch weiterhin Wanderungsgewinne und Geburtenüberschüsse sein.

Abbildung 20: Natürliche Einwohnerentwicklung und Wanderungsgeschehen zwischen 2011 und 2015



Quelle: LHS 2015d: 2.

7.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Die steigenden Bevölkerungs- und Haushaltszahlen haben für die Stadt Stuttgart zur Folge, dass trotz einer kontinuierlichen Neubautätigkeit eine Verknappung und Anspannung auf dem Wohnungsmarkt auftreten¹⁶. Ähnlich wie in anderen Städten kommt hinzu, dass – nationale und internationale – Anleger auf der Suche nach rentablen und sicheren Investitionsmöglichkeiten in immer stärkeren Maß den Immobilienmarkt entdecken und so zu Preissteigerungen beitragen.

Entwicklung Kaufpreise

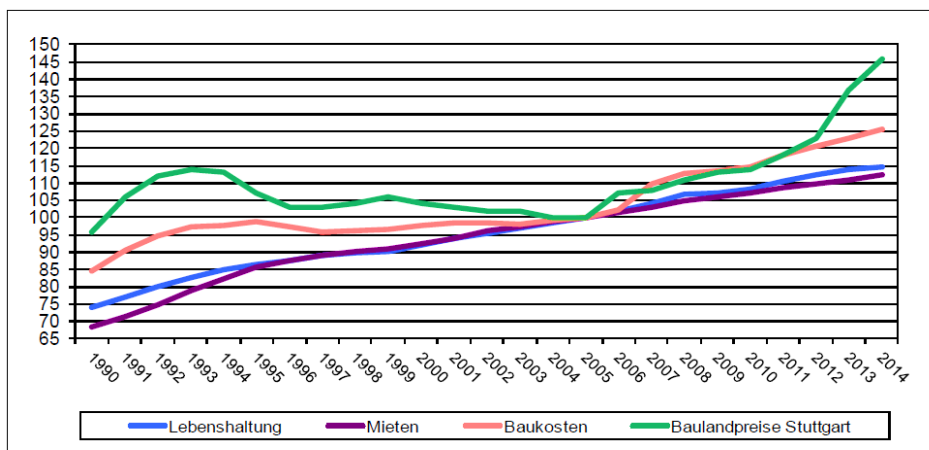
Nach einer langen Phase, in der sich die Immobilienpreise in Stuttgart eher moderat entwickelt haben, ist laut den Grundstücksmarktberichten für die Stadt Stuttgart etwa seit dem Jahr 2010 ein erheblicher Anstieg der Kaufpreise für Wohnim-

15 Abweichend von den kommunalen Daten geht das Statistische Landesamt Baden-Württemberg von einer Einwohnerzahl Stuttgarts von 612.441 (per 31. Dezember 2014) aus. Für diesen Zeitpunkt gibt das Statistische Amt der Stadt hingegen einen Wert von 592.893 Einwohner/innen mit Hauptwohnsitz und 6.815 mit Nebenwohnsitz an (Summe: 599.708).

16 Der Druck auf den Mietwohnungsmarkt und die deutlichen Mietpreissteigerungen werden dabei in besonderem Maße der Wohnungsnachfrage jüngerer Singles – der Kerngruppe im „Schwarmverhalten“ – zugeschrieben (Stein 2014: 1 f.).

mobilien zu beobachten. So sind für bebaute Grundstücke im Jahr 2013 drei bis sieben Prozent mehr gezahlt worden als noch 2012, und 2014 stiegen die Preise sogar um 4,5 bis 12,5 Prozent. Bei bestehenden Eigentumswohnungen stiegen die vom Gutachterausschuss beobachteten Transaktionspreise 2013 um zehn bis zwölf Prozent und 2014 erneut um zehn Prozent. Deutlich geringer fiel der Preisanstieg mit vier Prozent (2013) und 6,5 Prozent (2014) bei neu gebauten Eigentumswohnungen aus. Gleichzeitig entwickelt sich die Preisdifferenz zwischen neugebauten Eigentumswohnungen und Bestandswohnungen immer weiter auseinander: Die durchschnittlichen Quadratmeterpreise für neugebaute Eigentumswohnungen liegen rund zwei Fünftel über denen von Bestandswohnungen – mit steigender Tendenz (Gutachterausschuss Stuttgart 2014: 5; 2015: 5). Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass Stuttgart bei der Entwicklung der Kaufpreise für neugebaute Eigentumswohnungen unter den zehn teuersten bundesdeutschen Städten auf Platz 4 hinter München, Freiburg und Hamburg rangiert (empirica 2014: 18).

Abbildung 21: Verhältnis der Entwicklung der Preise für Lebenshaltung, Mieten, Baukosten sowie Bauland in Stuttgart zwischen 1990 und 2014



Quelle für Lebenshaltung, Mieten, Baukosten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Quelle: Gutachterausschuss für Ermittlung von Grundstückswerten in Stuttgart (Hrsg.) 2015: 5.

Entwicklung Mietpreise

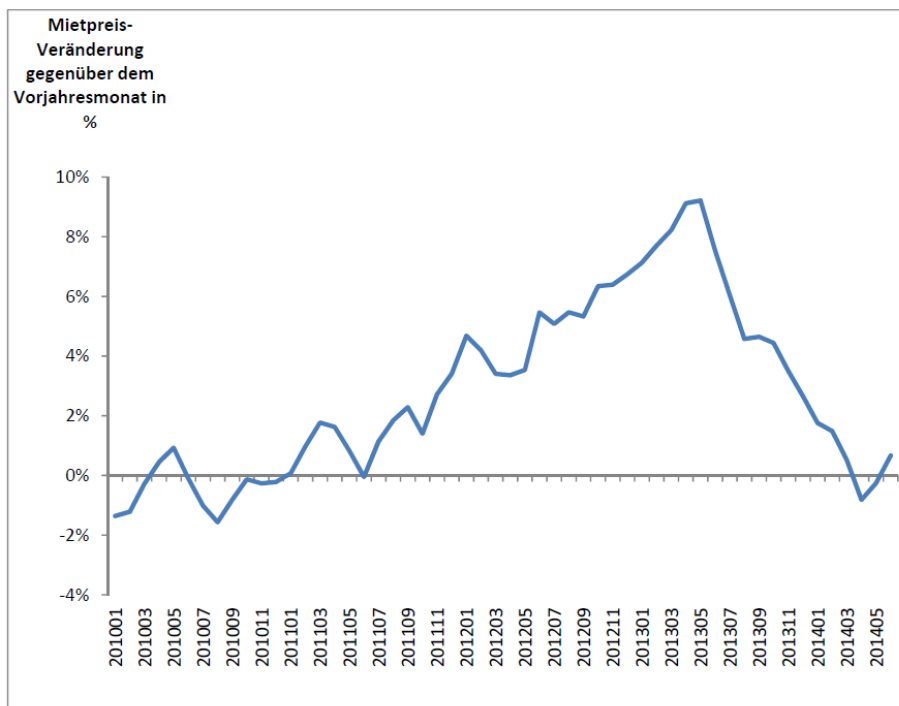
Bei der Entwicklung der Mietpreise im Geschosswohnungsbau zeigt sich ein ähnliches Bild. So sind die Bestandsmieten in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen, wie sich insbesondere am Mietspiegelniveau zeigt. Im Zeitraum zwischen April 2012 und April 2014 stieg die durchschnittliche Nettokaltmiete um 7,7 Pro-

zent¹⁷, im dominierenden – 70 Prozent der mietspiegelrelevanten, frei finanzierten Wohnungen in Stuttgart umfassenden – Teilsegment der Bestände älter als 1975 sogar um 9,2 Prozent¹⁸. Die Spreizung der ortsüblichen Vergleichsmieten ist (abhängig vom Baualter, von der Wohnungsgröße, der Ausstattungsqualität und der Lage) zwischen einer Untergrenze von 5,90 Euro/m² (Kategorie vor 1975, 70–110m² Wohnfläche, einfache Ausstattung und Lage mit Nachteilen) und einer Obergrenze von 13,50 Euro/m² (Kategorie 2005–2014, 30–40m² Wohnfläche, sehr gute Ausstattung und Lage mit Vorteilen) relativ breit – generell sind kleine Wohnungen teurer als große. Die durchschnittliche Nettokaltmiete stieg von 7,84 Euro/m² (2012) auf 8,44 Euro/m² (2014) – vergleichbare Steigerungsraten wurden zuletzt im Mietspiegel 2003/2004 dokumentiert. Von der Stadt wird zudem konstatiert, dass die in den letzten Jahren zu beobachtende Entkopplung der Mietpreise von der allgemeinen Preisentwicklung vergleichsweise „neu“ ist und in ähnlicher Form zuletzt Mitte der 1990er – damals allerdings landesweit und nicht auf Ballungsräume beschränkt – stattgefunden habe (vgl. Abbildung 22).

17 Im vorangegangenen Mietspiegel hatte die durchschnittliche Steigerung zwischen 2010 und 2012 5,5 Prozent betragen, für das Segment der vor 1975 errichteten Wohnungen sechs Prozent (LHS 2015c: 1).

18 Zum Vergleich: Im selben Zeitraum stiegen der Nettomietpreisindex in Baden-Württemberg nur um 2,6 Prozent und der Verbraucherpreisindex um 2,3 Prozent (Stein 2014: 1).

Abbildung 22: Veränderung der Angebotsmieten auf dem Mietwohnungsmarkt in Stuttgart im Vergleich zum Vorjahresmonat seit Januar 2010



Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

Quelle: LHS 2015c: 2.

Auch die durchschnittlichen Angebotsmieten sind laut einer Untersuchung privater Immobilienunternehmen zwischen 2009 und 2014 um knapp 20 Prozent (von 8,82 Euro/m² auf 10,64 Euro/m²) gestiegen – Angebote am Markt lagen 2014 in einer Spanne von 8,05 Euro/m² bis 15,35 Euro/m². Stuttgart belegt insbesondere bei den Mieten im neu errichteten Geschosswohnungsbau im empirica-Ranking der zehn teuersten Städte Deutschlands hinter München und Frankfurt den dritten Platz (empirica 2014: 25). Erhebungen der Stadt Stuttgart zeigen aber, dass bei den Angebotsmieten ein Rückgang der Steigerungsraten zu beobachtenden ist (vgl. Abbildung 22). Vor diesem Hintergrund hofft man auf eine „Normalisierung“ der Preisentwicklung – trotz des auch für die Zukunft erwarteten generellen Anstiegs der Mieten (LHS 2015c: 1; Stein 2014: 1).

Das Statistische Amt der Stadt Stuttgart geht im Rahmen des Wohnungsmarktberichts 2013 von einer durchschnittlichen Mietbelastungsquote zwischen 23 und 24 Prozent aus. In einem anderen Auswertungsmodell (Erschwinglichkeitsindex EIMX 2014) benennt das Immobilienportal Immoscout24 für Stuttgart – ausgehend von den durchschnittlichen Angebotsmieten – aktuell eine Wohnkostenquote

(nettokalt) von über 21 Prozent bezogen auf die Kaufkraft je Haushalt – Stuttgart gehört auch in diesem Modell zu den zehn „teuersten“ Städten Deutschlands (immobilienscout24.de). Gleichzeitig liegt der durchschnittliche Wohnflächenbedarf in Stuttgart mit 40 m² pro Person niedriger als im Bundesdurchschnitt (43 m²) und stagniert – entgegen dem Bundestrend – seit 2010 bzw. ist in der Tendenz sogar leicht rückläufig (vgl. stuttgart.de – Daten und Fakten o.J.).

Zur Dämpfung der Mietpreisentwicklung trägt i.d.R. geförderter bzw. in kommunalem Eigentum befindlicher Wohnraum bei. Stuttgart verfügt über einen belegungsgebundenen Wohnungsbestand von 18.400 Mietwohnungen (davon 16.092 Sozialmietwohnungen), die sich (mit Schwerpunktbildungen) über das gesamte Stadtgebiet verteilen. Seit Ende der 1980er-Jahre ist der Bestand an Sozialmietwohnungen bereits um mehr als Drittel zurückgegangen, weitere 400–450 Wohnungen fallen pro Jahr aus der Bindung (vgl. Tabelle 3). Dem aktuell verbliebenen Bestand stehen fast 50.000 anspruchsberechtigte Haushalte in Stuttgart gegenüber. Bis zum Jahr 2020 wird die Zahl der Sozialmietwohnungen auf etwa 14.000 Wohnungen sinken und den Mangel an mietpreisgebundenem Wohnraum zusätzlich verschärfen (vgl. LHS 2015e: 8 f.).

Tabelle 3: Bestand an geförderten Wohnungen in Stuttgart seit 1992

Jahr	Geförderte Wohnungen		Davon		
	insgesamt	Anteil am Wohnungsbestand ¹ insgesamt	Sozialmietwohnungen insgesamt	Anteil am Wohnungsbestand ¹ insgesamt	Wohnungen im selbstgenutzten Eigentum (noch gebunden) ²
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl
1992	23 221	8,5	21 889	8,0	1 332
1995	18 269	6,5	17 666	6,3	603
2000	18 433	6,4	17 871	6,2	562
2005	20 830	7,1	17 670	6,0	3 160
2006	20 872	7,1	17 624	6,0	3 248
2007	20 896	7,1	17 559	6,0	3 337
2008	20 502	6,9	17 334	5,9	3 168
2009	19 944	6,7	16 823	5,7	3 121
2010	19 618	6,5	16 722	5,5	2 896
2011	19 240	6,4	16 558	5,5	2 682
2012	18 945	6,2	16 369	5,4	2 576
2013	18 408	6,0	16 045	5,3	2 363
2014	18 255	6,0	16 092	5,2	2 163

Quelle: LHS, Amt für Liegenschaften und Wohnen, Statistisches Amt; Komunistabelle 8423.

1 Ab 2010 einschließlich Wohnungen in Wohnheimen.

2 Bis 2000 nur öffentlich geförderte Wohnungen.

Einen „marktverengenden“ Einfluss auf die Wohnungsverfügbarkeit in Stuttgart haben auch der Leerstand von Wohnungen und die zunehmende (Um-)Nutzung als Ferienwohnungen. Für die Gesamtstadt geht die Verwaltung von etwa 3.100 Wohnungen aus (etwa ein Prozent des Bestandes), die bewusst leerstehen. Demgegenüber kam die Gebäudezählung des Zensus 2011 auf eine Leerstandsquote von rund 3,8 Prozent (LHS 2015c: 3 f.), was mindestens 11.000 leerstehenden Wohnungen entspräche – ein Wert, der auch von den meisten Interviewpartner/innen als zu hoch angesehen wird, da er vermutlich auch kurzzeitigen Leerstand bei Mieterwechseln oder Renovierungen, Substandardwohnungen und Neubauleerstand enthalte (vgl. auch Jacobi 2015a und 2015b). Auch dürfte die Leerstandsquote durch die zunehmende Anspannung des Wohnungsmarktes seit 2011 deutlich zurückgegangen sein. Gleichzeitig ist in Stuttgart zu beobachten, dass der Markt für Ferienwohnungen über Vermarktungsportale wie airbnb wächst, jedoch gibt es bislang keine gesicherten Informationen darüber, in welchem Umfang dadurch Wohnungen dem Wohnungsmarkt entzogen werden¹⁹.

Neubaubedarf

Der Zensus 2011 hat für Stuttgart ein Wohnraumdefizit von rund 4.400 Wohnungen ermittelt. Unter Berücksichtigung der fortgeschriebenen Zensusdaten und der Einwohnerentwicklung geht das Amt für Statistik zurzeit von einem Delta von knapp 8.000 Haushalten (per 31. Dezember 2013) aus, die gegebenenfalls als Wohnungsnachfrager zu versorgen sind (LHS 2015c: 9 f.). Das Statistische Landesamt nimmt allerdings einen Fehlbedarf von bis zu 16.000 Wohnungen in Stuttgart an.

In der „Zeitstufenliste 2014“²⁰, mit der mögliche Bauflächen im Stuttgarter Stadtgebiet identifiziert und Prioritäten zu ihrer Entwicklung gesetzt werden, wurden auf einer Fläche von 247,15 Hektar Wohnbaupotenziale für ein Volumen von 21.355 Wohneinheiten ermittelt. Es wird davon ausgegangen, dass bis zum Jahr 2030 ein Sockelbedarf von rund 18.000 Wohneinheiten besteht – von diesen können 10.000 Wohnungen theoretisch sofort (bestehendes Planrecht) bzw. kurzfristig (Zeitraum drei Jahre) realisiert werden (LHS 2015c: 14 ff.). Dieser Zielbedarf korrespondiert mit den Prognosen des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg, die von einem jährlichen Mindestbauvolumen von 1.240 Wohnungen ausgehen. Eine Untersuchung des IÖR für die Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen schätzte den Bedarf mit 1.400 Wohnungen im Jahr bereits als umfangreicher ein. Unter Berücksichtigung der aktuellen Bevölke-

19 Laut Stuttgarter Zeitung geht man derzeit von unter 1.000 Wohnungen aus, die über Ferienwohnungsvermittlungsportale angeboten werden.

20 Das Instrument der Zeitstufenliste wird in Stuttgart seit Mitte der 1970er-Jahre eingesetzt – zunächst in unregelmäßigen Abständen, wird sie seit 2002 im zweijährigen Turnus fortgeschrieben.

rungsentwicklung geht die Stadt aber davon aus, dass der Bedarf bereits heute deutlich höher anzusetzen ist (LHS 2015c: 10 f.).

In den vergangenen Jahren wurden in Stuttgart durchschnittlich mehr als 1.500 Wohnungen im Jahr fertiggestellt, davon etwa vier Fünftel in Mehrfamilienhäusern, von denen wiederum mehr als die Hälfte als Mietwohnungen errichtet wurden (vgl. Tabelle 4). Die Bautätigkeit lag damit etwas über einem in der Vergangenheit ermittelten theoretischen Bedarf und konnte fast als bedarfsgerecht bezeichnet werden (vgl. Heilweck-Backes/Schmitz-Veltin 2011). Unter den Bedingungen einer deutlichen Zunahme der Bevölkerungszahl wird dieses Bauvolumen jedoch als nicht mehr ausreichend eingeschätzt, um die Nachfrage zu decken – die prozentuale Zunahme des Wohnungsbestands und der Einwohnerzuwachs entwickeln sich auseinander. Vor diesem Hintergrund hat sich die Stadt das Ziel gesetzt, den Neubau und die Aktivierung von Baulücken zu verstärken und jährlich 1.800 Wohneinheiten fertigzustellen. Davon sollen insgesamt 600 als geförderte Wohnungen entstehen – 300 Wohnungen im Programm „Sozialmietwohnungen“, 100 „Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher“, 100 Wohnungen im Programm „Preiswertes Wohneigentum“ sowie 100 Wohnungen im Familienbauprogramm (LHS 2014c: 9 ff.). Von mehreren Interviewpartner/innen wird allerdings kritisch angemerkt, dass diese Ziele bereits in 2014 nicht erreicht wurden – so sei in diesem Jahr keine einzige Sozialmietwohnung errichtet worden. Generell ist der geförderte Wohnungsbau in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen und hat 2012 mit nur noch 86 Wohnungen (davon 21 Sozialmietwohnungen) einen Tiefstand erreicht (vgl. Abbildung 23). Nach Angaben der Verwaltung konnte jedoch die Anzahl der geförderten Sozialwohnungen mittlerweile erheblich gesteigert werden – in 2015 wurde der Bau von 278 Sozialwohnungen gefördert.

Gleichzeitig wird von einzelnen Forschungsinstituten und Interessenverbänden auch eine Erhöhung des geplanten Wohnungsbauziels gefordert. Aus der Kommunalpolitik wird teilweise die Forderung erhoben, das städtische Wohnungsbauziel auf 2.500 Wohneinheiten jährlich (davon 800 geförderte Sozialmietwohnungen und Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher) zu erhöhen (spd-rathaus-stuttgart.de 2015). Nach Einschätzung einiger Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung scheinen diese Forderungen jedoch nicht mit dem politischen Ziel einer konsequenten Innenentwicklung kongruent zu gehen.

Tabelle 4: Gebäude- und Wohnungsbestand, Indikatoren zur Wohnraumversorgung sowie Bautätigkeit in Stuttgart seit 1987

Jahr (31.12.)	Wohn- gebäu- de ¹	Wohnun- gen ²	Baumaßnah- men	Wohnraumversorgung			Bestands- erneue- rungs- quote
			fertiggestellte Wohnungen ⁶	Einwohner ³ je Woh- nung	Wohnräume je Einwoh- ner ³	Wohnflä- che je Einwoh- ner ³	
			Anzahl	Anzahl		m ²	‰
1987	66.488	264.740	1.910	2,10	1,89	34,98	7,26
1988	66.771	265.769	1.329	2,11	1,88	34,90	5,02
1989	67.094	266.866	1.466	2,11	1,88	34,93	5,52
1990	67.424	268.629	2.026	2,12	1,87	34,75	7,59
1991	67.718	270.037	1.683	2,14	1,85	34,37	6,29
1992	68.066	272.786	2.994	2,13	1,85	34,48	11,05
1993	68.448	275.955	3.586	2,08	1,90	35,29	13,15
1994	68.783	278.111	2.452	2,04	1,93	36,02	8,89
1995	69.021	280.100	2.238	2,01	1,97	36,63	8,05
1996	69.274	282.137	2.402	1,99	1,98	36,97	8,58
1997	69.522	284.161	2.333	1,97	2,00	37,40	8,27
1998	69.835	286.310	2.389	1,94	2,03	37,95	8,40
1999	70.183	288.150	2.091	1,91	2,06	38,47	7,30
2000	70.591	289.547	1.752	1,91	2,07	38,68	6,10
2001	70.862	290.337	1.103	1,91	2,07	38,70	3,80
2002	71.144	291.009	930	1,90	2,07	38,80	3,20
2003	71.268	291.430	911	1,90	2,08	38,95	3,13
2004	71.548	292.359	1.187	1,90	2,08	39,03	4,07
2005	71.771	293.068	1.122	1,90	2,08	39,09	3,83
2006	72.040	294.288	1.494	1,89	2,09	39,31	5,10
2007	72.431	295.004	1.260	1,90	2,09	39,33	4,27
2008	72.723	296.084	1.317	1,90	2,09	39,39	4,45
2009	72.964	297.164	1.550	1,89	2,10	39,61	5,22
2010 ⁵	73.339	301.931	1.550	1,87	1,98	41,07	X
2011	73.618	302.740	1.417	1,89	1,96	40,76	4,69
2012	73.842	304.133	1.881	1,90	1,95	40,58	6,21
2013	74.050	305.132	1.500	1,92	1,93	40,31	4,93
2014	74.236	306.544	1.914	1,93	1,92	40,09	6,27

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg und Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen, Statistisches Amt: Komunistabellen 193 und 1793.

1 1986 bis 2009 ohne Wohnheime, ab 2010 einschließlich Wohnheime.

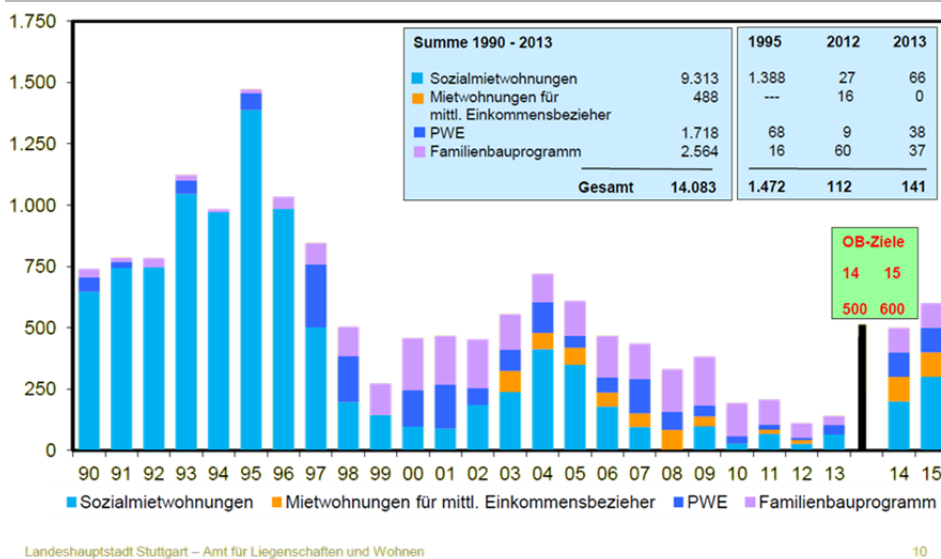
2 Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, ab 2010 einschließlich Wohnheime.

3 Mit Hauptwohnung gemeldete Einwohner/innen.

5 Zurückgerechneter Bestand der Gebäude- und Wohnungszählung vom 9. Mai 2011.

6 Ab 2012 zählen sonstige Wohneinheiten (i.d.R. in Wohnheimen) als Wohnungen. Ab 2010 werden sonstige Wohneinheiten als Wohnungen gezählt.

Abbildung 23: Entwicklung der neu errichteten, geförderten Wohnungen zwischen 1990 und 2013



Quelle: LHS 2013c.

Auch sind nicht alle baulichen Entwicklungen, mit denen zur Umsetzung der Ziele des Wohnungsbauprogramms beigetragen wird, konfliktfrei. Von mehreren Interviewpartner/innen wird der zunehmend stattfindende Ersatzneubau als potenzieller Treiber von Verdrängungsprozessen identifiziert, der sich weitgehend der kommunalen Steuerungsmöglichkeit entzieht. Beim Ersatzneubau werden in der Regel Bestände der 1950er- bis 1970er-Jahre, deren Sanierung als nicht wirtschaftlich bewertet wird oder deren Grundstücksausnutzung ungünstig ist, abgerissen und durch Neubauten ersetzt, die modernen Ansprüchen genügen. In fast allen Fällen richtet sich das Wohnungsangebot dieser Neubauten allerdings nicht nur an die Bewohner/innen der abgerissenen Altbestände, sondern vor allem auch an Neubewohner/innen. In Sozialen Stadt-Gebieten wird diese Strategie von den Genossenschaften und Wohnungsbaugesellschaften bewusst verfolgt, um nachhaltig eine soziale Durchmischung der Bewohnerstruktur zu erreichen.

Aus Sicht mehrerer Gesprächspartner/innen sei eine Durchmischung jedoch zwingende Voraussetzung dafür, eine „Entstigmatisierung“ von Stadtquartieren mit einem in der Stadtöffentlichkeit eher schlechten Ruf zu erreichen. Die städtische Wohnungsbaugesellschaft und die Wohnungsbaugenossenschaften verfolgten das Ziel, die Bestandsbewohner/innen soweit wie möglich durch Zwischenunterbringung, Umzugshilfen und möglichst moderate Mieten zu halten.

Dieses Vorgehen der bewussten Schaffung von ergänzenden Neubauten ist nach Meinung mehrerer Interviewpartner/innen auch an anderen Standorten zu beobachten: So würden zurzeit an etwa 30 Stellen im Stadtgebiet rund 1.500 Woh-

nungen abgerissen und durch 2.500 Neubauwohnungen ersetzt – ein erhebliches Wohnungsbauvolumen und eine erhebliche Nachverdichtung, die in der Regel auf Grundlage des § 34 Baugesetzbuch (BauGB) ohne die Schaffung von neuem Planrecht vorstättengehen. Die Realisierung des Ersatzwohnungsbaus auf Grundlage von § 34 BauGB habe zwar zur Folge, dass das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) – hier die Schaffung von Kontingenten für den geförderten Wohnungsbau – nicht greift. Umgekehrt werde eine Vorlaufzeit von rund zwei bis drei Jahren zur Schaffung neuen Baurechts eingespart, so dass diese Wohnungen zeitnah erstellt werden könnten, äußerten ebenfalls mehrere Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung. Offen bleibe die Frage, wohin diejenigen ehemaligen Bestandsbewohner/innen abwandern, die sich den Ersatzwohnraum trotz angepasster Mieten nicht leisten können.

Von einzelnen Interviewpartner/innen wird bemängelt, dass in der Diskussion über die Wohnungsbauziele Stuttgarts zu sehr auf die strukturellen Defizite hingewiesen werde und überwiegend quantitative Forderungen erhoben würden. Die qualitativen Bedarfsanforderungen, wie z.B. eine sicherzustellende Sozialverträglichkeit von größeren Wohnungsbauvorhaben im jeweiligen Stadtquartier in Bezug auf die vorgesehene Belegungsstruktur, fänden in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion zu wenig Beachtung.

7.2 Gentrifizierung in Stuttgart (?)

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt ist Gentrifizierung in Stuttgart zu erwarten – ein Prozess²¹, der mit Verdrängungs- und Homogenisierungstendenzen auf Quartiersebene einhergeht. Es stellt sich daher die Frage, in welchen Teilräumen und mit welchem Ausmaß Gentrifizierung ein Thema ist und wie es von welchen Akteuren diskutiert wird.

7.2.1 Was ist „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Stuttgarter Akteure?

Die insgesamt 27 Gesprächs- bzw. Interviewpartner/innen aus Stadtverwaltung, Zivilgesellschaft (Mieterinitiativen etc.), Vor-Ort-Büros sowie aus der Wissenschaft/Forschung nutzen den Begriff „Gentrifizierung“ in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichem Verständnis, was darunter subsumiert werden kann.

Nur in wenigen Amtsbereichen der Verwaltung wird der Begriff „Gentrifizierung“ verwendet, und wenn dann in der Regel auf Fachebene der Mitarbeiter/innen, seltener durch die Amtsleitungen. So habe der Begriff beispielsweise im Bereich der Jugendhilfeplanung und des Jugendamtes vor dem Hintergrund der „Schaffung

21 Vgl. auch Kapitel 3 des Abschlussberichts zum Kooperationsprojekt „Kommunaler Umgang mit Gentrifizierung“.

positiver Lebensbedingungen“ und des Ziels, gut durchmischte, soziale Quartier und stabile Nachbarschaften zu erreichen, eine teils große Bedeutung in der täglichen Arbeit. Allerdings wird der Begriff von mehreren anderen Gesprächspartner/innen für den kommunalen Alltag als „zu hart“ empfunden, er komme im Arbeitskontext daher meist nicht zum Tragen. Gleichwohl haben verschiedene Amtsbereiche mit den in Quartieren stattfindenden Entwicklungen und Veränderungen zu tun: Hier werde entweder klar von „Verdrängung“ oder auch von „Milieudynamik“ gesprochen.

Auf Ebene der Kommunalpolitik und der Verwaltungsspitzen bestehe eine generelle Zurückhaltung und Vorsicht bei der Verwendung von „starken“, gegebenenfalls negativ konnotierten Begriffen wie „Wohnungsnot“ (statt „Wohnungs-mangel“) oder „Gentrifizierung“. In Stuttgart werde mehr Wert auf eine „Sachlichkeit“ gelegt, weniger auf politische Konfrontation. Gleichzeitig entspreche diese Zurückhaltung in gewisser Weise auch der Mentalität Stuttgarts und seiner Bewohner/innen, fasst ein Gesprächspartner die Einschätzungen zusammen.

„Gentrifizierung ist nur ein Ausschnitt eines sehr großen Denkansatzes“, so ein Verwaltungsmitarbeiter. Unklar sei aber, was genau unter Gentrifizierung zu verstehen ist – aufgrund einer fehlenden einheitlichen Definition gebe es keine gemeinsame Wissensgrundlage. Gleichzeitig bestehe eine „gewisse Angst“, sich mit dem Konzept tiefergehend zu beschäftigen und dann nicht mehr überblicken zu können, was in der Entwicklung der Gesamtstadt alles damit zu tun habe, ergänzte ein Gesprächspartner. Da sei es einfacher, nur einzelne Entwicklungsprozesse analytisch anzuschauen. „Das Große und Ganze haben wir bisher verdrängt“, fasste er zusammen. Die Verwaltungsstellen, die sich mit Gentrifizierung intensiv beschäftigen, weisen darauf hin, dass es zur angemessenen Aufbereitung dieses Themas an Ressourcen mangelt. So sei im aktuellen Haushalt der Vorschlag der Verwaltung nicht aufgegriffen worden, eine gesamtstädtische Handlungsstrategie „Soziale Stadtentwicklung“ zu erarbeiten.

Wenn aber Verdrängungsprozesse in Stuttgarter Quartieren auf Basis empirischer Daten nachgewiesen oder zumindest abgeleitet werden können – wovon der Gesprächspartner ausgeht –, dann sollte auch deutlich von „Gentrifizierung“ gesprochen werden, da der Begriff auch ein politisches Handlungserfordernis impliziere.

Die verwaltungsexternen Gesprächspartner/innen subsumieren unter dem Begriff Gentrifizierung in der Regel Prozesse, in deren Verlauf Bewohner/innen mit niedrigeren Einkommen von Zuziehenden mit höheren Einkommen nach und nach aus ihrem Quartier verdrängt werden, da sie sich steigende Mieten nicht mehr leisten können. Damit gehe auch eine zunehmende Homogenisierung der Bewohnerstrukturen einher, so der Konsens unter den Gesprächspartner/innen. In der Regel findet der Begriff aber im jeweiligen (Arbeits-)Alltag kaum bzw. keine Anwendung.

7.2.2 Problemwahrnehmungen aus unterschiedlichen Perspektiven

Die Gesprächspartner/innen wurden gefragt, ob sie in Stuttgart Gentrifizierung erkennen können und an welchen Indizien sie dies gegebenenfalls festmachen. Dazu gab es teils unterschiedliche Einschätzungen.

Die meisten Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung und der Wissenschaft waren sich insgesamt darin einig, dass in Stuttgart Gentrifizierungsprozesse stattfinden – „allerdings redet keiner darüber“, so eine wiederholte Äußerung.

Die Frage sei nicht, ob Gentrifizierung in Stuttgarter Quartieren stattfindet, sondern wo die Bewohner/innen hinziehen, die „Opfer“ von Gentrifizierung geworden sind. Unklar sei, ob die Zielgebiete die am Stadtrand gelegenen Gebiete der Sozialen Stadt oder andere Stadtteile sind – hierüber gebe es in der Verwaltung bislang kaum Wissen, so ein Interviewpartner. Generell fehlten geeignete Datengrundlagen um Veränderungen in Quartieren und Verdrängungstendenzen auf gesamtstädtischer Ebene betrachten zu können. Bislang gelänge es nicht, das Thema Gentrifizierung „zu fassen“.

Im Prinzip seien auf dem Stuttgarter Wohnungsmarkt bereits seit mehreren Jahrzehnten Aufwertungsspiralen zu beobachten. Diese Tendenzen hätten sich in der jüngeren Vergangenheit beschleunigt, da der Investitionsdruck – auch vor dem Hintergrund der internationalen Finanzkrise und der damit einhergehenden Suche nach veränderten Anlagemöglichkeiten – auf den lokalen Wohnungsmarkt hoch sei, bestätigten mehrere Gesprächspartner/innen. Auch Stadterneuerungsmaßnahmen sowie die – vielleicht auch nur perspektivische – Entwicklung von neuen Stadtteilen (z.B. Rosenstein-Viertel) würden Erwartungen bei Investoren, Kapitalanlegern und Grundstücksbesitzer/innen wecken. So hätten flächenbezogene Entwicklungen fast immer unmittelbare Auswirkungen auf den Mietspiegel und den Grundstücksmarkt im näheren Umfeld der Bauvorhaben, wurde ergänzt. In der Folge würde es – wenn auch meist lokal begrenzt – zu Veränderungsprozessen in diesen Quartieren kommen und eine „Milieudynamik“ entstehen, ergänzte ein Verwaltungsmitarbeiter.

In bestimmten günstigen Wohnungsmarktsegmenten bestehen in Stuttgart Versorgungsprobleme. Aus unterschiedlichen Gründen (Einkommen, Miethöhen) haben manche Haushalte nicht ausreichenden Zugang zum Wohnungsmarkt. In der Vergangenheit habe Stuttgart seine Bewohner/innen immer „versorgt“, sowohl mit Blick auf das Wohnungsangebot wie auf die Daseinsvorsorge, berichtet ein Gesprächspartner. Diese Situation habe sich (erst) in den letzten Jahren dramatisch verändert – die Daseinsvorsorge funktioniere zwar noch, aber bei der Wohnungsverorgung träten zunehmend Probleme auf und es sei eine Spaltung der Stadtgesellschaft zu beobachten.

Räumliche Verortung

Von den einzelnen Gesprächs- bzw. Interviewpartner/innen sowie im Rahmen eines für Akteure aus Institutionen, Initiativen und der Wissenschaft geöffneten Workshops der Verwaltung wurden verschiedene Quartiere und Stadträume benannt, für die in der Vergangenheit oder aktuell Veränderungsprozesse festgestellt wurden bzw. werden, die auch zur Verdrängung von angestammter Bewohnerschaft geführt haben können oder tatsächlich haben. Empirische Belege gebe es dafür aber kaum.

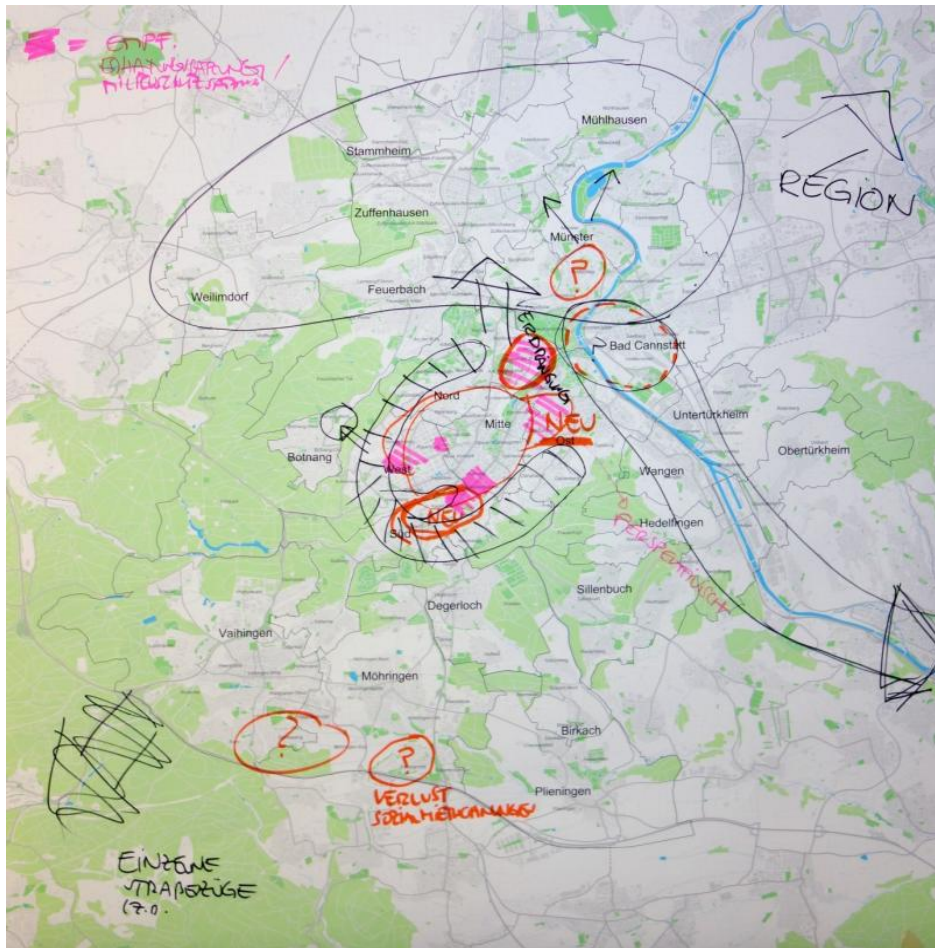
Im Gegensatz zu anderen deutschen Großstädten wie Berlin sei es in Stuttgart vergleichsweise schwer zu beurteilen, wo es Wohnraum gibt, der aufgewertet und am Immobilienmarkt gehandelt werden könne – „wo als nächstes Gefahr drohe“, so ein Verwaltungsmitarbeiter. Tatsächliche Verdrängungsprozesse in Quartieren seien nur schwer nachweisbar. Dabei sei auch eine Herausforderung, dass der Unterschied zwischen „Aufwertung“ eines Quartiers und „Gentrifizierung“ oft latent fließend verlaufe.

Mehrere Gesprächspartner/innen berichteten, dass in einigen Stadträumen eine „schleichende“ Veränderung von sozialen Milieus bzw. der lokalen Bevölkerungszusammensetzung zu beobachten sei. Als Beispiel wurde die Gruppe der Studierenden genannt: In Stuttgart hätten sich die Studierendenzahlen in den vergangenen zehn Jahren fast verdoppelt, gleichzeitig wurde das Angebot an Studierendenwohnungen aber kaum erhöht. Augenscheinlich scheint diese Nachfragergruppe nun zunehmend in die campusnahen Stadtteile „einzudringen“ – eine Tendenz, die allerdings noch nicht empirisch belegt werden könne. Auch im Stadtteil Stöckach könne man „Phänomene“ beobachten, die auf Veränderungen hinweisen – „typische“ Pioniergruppen, die es dort „hip und urban“ finden, würden das Quartier zunehmend für sich entdecken.

Im Rahmen des vom Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (Abteilung Stadtentwicklung) im November 2015 veranstalteten Workshops wurden Diskussionen an vier Worldcafé-Tischen geführt, von denen sich eine explizit mit der Frage der Verortung von Gentrifizierungsprozessen im Stuttgarter Stadtraum beschäftigte. Von den Teilnehmer/innen wurden konkrete Quartiere benannt, in denen Verdrängungsprozesse stattgefunden haben, stattfinden oder die davon bedroht sind (vgl. auch Abbildung 24): Dazu gehören das Erhaltungssatzungsgebiet Nordbahnhofviertel/Rosenstein, das Rosenbergquartier im Stuttgarter Westen, der Bereich (um die) Breitscheidstraße in der nordwestlichen Innenstadt („hochpreisige Wohnungen“), die Stadtteile Stöckach und Ostheim im Stuttgarter Osten („Mieten nicht mehr von allen bezahlbar“) sowie „einzelne Straßenzüge“ an unterschiedlichen Stellen der inneren Stadt. Daneben wurden das Heusteigviertel, der Stadtteil Heslach sowie die zentralen Bereiche von Bad Cannstatt als (Verdachts-)Quartiere markiert. Generell bestehe ein Druck auf den gesamten innerstädtischen Bereich in der Talkessellage. Aber auch für die weit am südlichen Stadtrand gelegenen

(Groß-)Siedlungsgebiete der 1960/1970er-Jahre, Dürrolewang und Fasanenhof, wird von einzelnen Teilnehmer/innen ein Verlust von Sozialmietwohnungen und damit die perspektivische Gefahr einer einsetzenden Verdrängung gesehen – gleiches gelte auch für den nördlich der Innenstadt gelegenen Stadtteil Hallschlag. Andere Gesprächsteilnehmer/innen betonten die Chancen der baulichen Ertüchtigung der Bestände in den Großsiedlungen für die Zukunftsfähigkeit dieser Quartiere und für die Ermöglichung sowie Stärkung der sozialen Durchmischung.

Abbildung 24: Grafische Ergebnisse der Worldcafé-Runde zum Thema „Können Gentrifizierungsprozesse in Stuttgart verortet werden und, wenn ja, wo?“



Quelle: Workshop „Gentrifizierung in Stuttgart?“ am 19. November 2015, Foto: Wolf-Christian Strauß.

Im Rahmen des Workshops wurden Stadtgebiete benannt (vgl. Abbildung 24: rosa Markierungen), die bei der Durchführung von vertieften Untersuchungen für mögliche Erhaltungssatzungsgebiete prioritär Berücksichtigung finden sollten.

Zwar sei in Stuttgart eine Segregation von Bevölkerungsgruppen zu beobachten (insbesondere mit Migrationshintergrund; vgl. Fina/Schmitz-Veltin/Siedentop 2013), allerdings räumlich auf einem viel kleinteiligeren Niveau und über das gesamte Stadtgebiet verstreut, als dies beispielsweise aus Städten wie Berlin bekannt ist. „In Stuttgart gibt es kein Neukölln“, betonte ein Gesprächspartner. Gleichwohl gebe es Gebiete mit segregierten Situationen, die sich teilweise mit den genannten potenziellen Verdrängungsgebieten (u.a. Neckarvorstadt/Bad Cannstatt, Stöckach/Stuttgart-Ost, Teinacher Straße/Bad Cannstatt, Nordbahnhof/Rosenstein) überlagern würden, ergänzte ein weiterer Interviewpartner.

Von jeher gebe es in Stuttgart eine „topografische Polarisierung“ zwischen Oberstadt/Unterstadt, Höhen-, Halbhöhen- und Tallagen – eine Einschätzung, die von den meisten Interviewpartner/innen geteilt wird. Mit dieser Struktur gehen an einigen Standorten Exklusionsprozesse, an anderen Standorten die Konzentration benachteiligter Haushalte einher. Zu diesen Entwicklungen trage sicherlich auch die gesamtstädtische Stadtentwicklung der vergangenen Jahrzehnte bei. Die Kommune müsse für sich klären, welche „Stadt“ man haben wolle, ob man die Verfestigung sozialer Probleme akzeptiere und mittels einer „Käseglocke“ die lokale Situation – auch im negativen Sinne – sichern wolle, so ein Gesprächspartner. Man könne aber auch versuchen, die Entwicklungsdynamiken in solchen Quartieren zu steuern, müsste dann aber Bewohner/innen, die sich im Stadtteil nicht mehr halten können, an anderen Stellen der Stadt (unter Umständen auch in der Region) „auffangen“, führt er weiter aus. Dieser Position entgegnet ein anderer Interviewpartner, dass es in Stuttgart nicht nur „Toplagen“, sondern auch „schlechte“ Lagen brauche. Dazu gehörten auch „arme“ Quartiere. Die Verfestigung von Benachteiligung werde erst dann problematisch, wenn die dortigen Lebensumstände keine soziale Mobilität, keinen sozialen Aufstieg mehr zuließen. Daher müsse die öffentliche Hand mit (Bildungs-)Institutionen und Interventionen zur Stabilisierung dieser Nachbarschaften beitragen. Vor diesem Hintergrund könne man auch die Frage stellen, warum man durch das übergeordnete Leitbild einer sozialen Mischung in diesen Quartieren unbedingt zu Verdrängungstendenzen beitragen müsse, ergänzt der Gesprächspartner.

Wer problematisiert „Gentrifizierung“ in Stuttgart?

Mehrere Gesprächspartner/innen berichteten, dass man in Stuttgart zeitliche Wellen beobachten konnte und kann, in deren Rahmen der Begriff „Gentrifizierung“ eine Konjunktur bei Akteuren und teils auch bei Bewohner(gruppen) verzeichnet. Eine erste Welle gab es in den 1970er-Jahren im Zusammenhang mit Konflikten um Stadtsanierungsprozesse („Häuserkämpfe“). In den 1990er-Jahren führten die (ersten) Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen und die in Reaktion darauf erlassenen ersten Milieuschutzsatzungen zu einem zweiten Schwerpunkt.

Und die aktuelle Phase sei die dritte Welle der Problematisierung von Gentrifizierung.

In manchen Stuttgarter Stadtteilen werde Gentrifizierung politisiert und medialisiert – Stichworte wie „Recht auf Stadt“, „Wem gehört die Stadt“ oder „Mehr Teilhabe“ bestimmten dabei die Artikulation einiger Akteure. Verglichen mit Städten wie Hamburg oder Berlin erfolge das allerdings „nur in sehr kleinem Stil und eher in Stammtischrunden oder Bezirksbeiräten, örtlich eher punktuell“, berichtet ein Verwaltungsmitarbeiter. In der Regel würden diese Diskussionen aber keine gesamtstädtische Wirkung entfalten. Von Bürger/innen hingegen werde das Thema kaum aufgegriffen und öffentlichkeitswirksam artikuliert. Gleichwohl habe es in der jüngeren Vergangenheit – parallel zu bundesweiten Protesten – auch in Stuttgart vereinzelte Demonstrationen zum Thema „Recht auf Wohnen“ und öffentliche Mieterproteste gegeben.

Daneben bestehen in einer Reihe von Quartieren bzw. (meist kommunalen) Wohnungsbeständen Mieterinitiativen, die sich auch zu einer Dachinitiative („Mieterinitiativen Stuttgart“) zusammengeschlossen haben. Diese verwenden den Begriff Gentrifizierung eher selten und würden sich nicht „akademisch“ artikulieren – vielmehr ginge es generell um Verdrängungsprozesse in den Beständen, berichtet ein Gesprächspartner. Problematisiert werden Mietpreissprünge – insbesondere durch Erhöhungen der Betriebskosten –, die dazu führen, dass sich manche Bewohner/innen ihre Wohnung nicht mehr leisten könnten. In den Mieterinitiativen seien überwiegend ältere Menschen aktiv, die Angst um ihre Existenz und ihr Wohnumfeld hätten. Andere Bewohnergruppen, wie beispielsweise Migrant/innen – die in diesen Beständen teils die Hälfte der Mieterschaft stellen – seien hingegen gar nicht vertreten, ergänzt ein anderer Interviewpartner.

Im Rahmen der Bürgerbeteiligung in Sanierungs- und Städtebauförderungsgebieten werde gegenüber der Verwaltung immer wieder der Vorwurf erhoben, dass die Maßnahmen einer Gentrifizierung in den betroffenen Quartieren – bewusst oder unbewusst – Vorschub leisteten, berichten verschiedene Gesprächspartner/innen. Besonders ergänzende Neubebauungen werden dabei im Spannungsfeld zwischen dem Ziel einer stärkeren sozialen Durchmischung und der Gefahr der Auslösung von Verdrängungsprozessen auch von einigen Gesprächspartner/innen in der Verwaltung kritisch gesehen – es stelle sich die Frage, bis zu welchem Maß eine solche Strategie richtig sei und wann sie in das Gegenteil zu kippen drohe, betont ein Verwaltungsmitarbeiter. Bei den Bürger/innen gehe es im Kern um die Angst, dass im Falle der Ausweisung ihres Quartiers als Sanierungsgebiet Wohnraum so verbessert wird, „dass die, die dort wohnen, dann nicht mehr dort wohnen können“, erläutert ein anderer Interviewpartner. Demgegenüber äußerten einige Gesprächspartner/innen in der Verwaltung die Überzeugung, eine ergänzende Nachverdichtung und Neubebauung zum Zwecke einer stärkeren sozialen Durchmischung sei das sozialverträglichste Vorgehen, um ein

Gebiet strukturell aufzuwerten, ohne den Bestand zu berühren, und gleichzeitig dem allgemeinen Wohnungsmangel Stuttgarts im Sinne des Ziels der Innenentwicklung zu begegnen.

7.3 Kommunale Positionen, Ziele und Strategien

Im Themenfeld Wohnen verfolgen die Stuttgarter Verwaltung und die Kommunalpolitik mit der Handlungsstrategie „urbanWohnen“, dem Konzept „Wohnen in Stuttgart“, dem Dialog „Bündnis für Wohnen“ zurzeit drei Handlungsstränge, die inhaltlich starke Überlappungen aufweisen und eng miteinander verknüpft sind. Die darüber hinaus geplante Erstellung einer verwaltungsübergreifenden „Handlungsstrategie Soziale Stadtentwicklung“ wurde zwar von allen sozialen Ressorts der Verwaltung befürwortet, in den Haushaltsplanberatungen fanden sich jedoch keine politischen Mehrheiten für diesen Ansatz.

Handlungsstrategie „urbanWohnen“

Im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts Stuttgart (STEK) wurden im Jahr 2006 vier Leitprojekte festgelegt, eines davon „Urbanes Wohnen und Renaissance des öffentlichen Raums“ mit den wohnbezogenen Teilthemen „Sicherung und Weiterentwicklung des Bestands an preiswertem Wohnraum“, „Sicherung eines Mindestanteils von Wohnungen in der City“ sowie „Offensive für verdichteten individuellen Wohnungsneubau auf innerstädtischen Flächen“. Mit dem klaren Ziel der Stärkung des städtischen Wohnens wurde darauf aufbauend von der Stabsstelle Wohnen referatsübergreifend das Konzept „urbanWohnen“ erarbeitet, in dessen Rahmen insbesondere Leitziele für einen innenentwicklungsorientierten Wohnungsbau in Stuttgart und Umsetzungsstrategien für neue Wohnformen (u.a. die Unterstützung von Baugemeinschaften) aufgestellt wurden (vgl. Brombach/Fricke/Jessen 2015: 128). Dabei versteht sich die Handlungsstrategie „urbanWohnen“ als Leitthema einer bürgerorientierten sowie städtebaulich- und sozialintegrierten Stadtentwicklung. Ziel ist die Verknüpfung der strategischen Ebene (Flächennutzungsplanung, Stadtentwicklungskonzept) mit der konzeptionellen und steuernden Ebene (Wohnungsmarktbeobachtung, Nutzer- und Themenbefragungen, Zeitstufenlisten Wohnen, Nachhaltiges Bauflächenmanagement „NBS“) sowie der Umsetzungebene (Wettbewerbe, Grundstücksvergabeverfahren, Wohnungsbauförderung, Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit). Als letzter Baustein des Konzept steht zurzeit die Erstellung des „Dichtekonzepts Wohnen“ kurz vor dem Abschluss.

Konzept „Wohnen in Stuttgart“

Oberbürgermeister Fritz Kuhn hat im September 2013 ein programmatisches Konzept „Wohnen in Stuttgart“ vorgestellt, in dem verschiedene Ziele für die Stuttgar-

ter Wohnungspolitik der kommenden Jahre aufgestellt werden. Diese Ziele verstehen sich als „Leitplanken für die zukünftige Entwicklung des Baugeschehens in Stuttgart“. Aufgabe der Kommunalpolitik sei es, dafür den geeigneten Rahmen zu schaffen, und der Immobilienwirtschaft komme die Umsetzung zu (LHS 2014c: 8). Übergeordnetes Ziel ist es, Verdrängungsprozesse im und aus dem Stadtgefüge zu verhindern (LHS 2014c: 4): „Stuttgart darf nicht den Weg gehen, wonach Wohnraum nur für die geschaffen wird, die es sich leisten können, während diejenigen, die es sich nicht leisten können, in die Region verwiesen werden“. Erreicht werden soll dies mit folgenden Ansätzen:

- bezahlbarer Wohnraum für Familien mit Kindern
- mehr Sozialwohnungen und geförderter Wohnraum
- Innenentwicklung hat Vorrang
- Wohnungen rascher planen und realisieren
- Trend zu immer größeren Wohnungen entgegenwirken
- Wohnen und Arbeiten stärker zusammenlegen
- energetische Sanierung sozialverträglich vorantreiben
- barrierefrei und altersgerecht

Elemente zur Umsetzung dieser Leitziele sind:

- mehr Neubau und Aktivierung von Baulücken
- mehr geförderter Wohnraum
- [Anwendung des] Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)
- Nachsubventionierung von Belegungsrechten
- Konzeptvergabe [statt Höchstpreisverfahren]
- [Förderung von] Baugemeinschaften

Das Konzept „Wohnen in Stuttgart“ regt außerdem an, im Wohnungsbau auch verstärkt auf Experimente und Innovationen zu setzen – beispielsweise durch Anwendung der Flexibilisierungen der neuen Landesbauordnung, den Umgang mit Stellplatznachweisen, die Einrichtung einer Wohnungstauschbörse oder Modelle des generationenübergreifenden Wohnens unter einem Dach.

Um die Umsetzungsprozesse vonseiten der Stadtverwaltung zu begleiten und zu unterstützen, wurde ein „Lenkungskreis Wohnungsbau“ eingerichtet, um verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse zu beschleunigen. Weiterhin soll jährlich ein Expertenhearing der Stuttgarter Wohnbauträger veranstaltet werden, um den Austausch von Fachwissen zu verbessern. Schließlich soll auf Ebene der Kommunalpolitik ein neuer „Unterausschuss Wohnungsbau“ initiiert werden, um den Gemeinderat frühzeitig in Themen des Wohnungsbaus in Stuttgart einzubinden (vgl. LHS 2014c).

Dialog „Bündnis für Wohnen“

Ende 2014 wurde ein „Bündnis für Wohnen“ unter der Beteiligung der Stadtverwaltung, des Mieterbunds, der Bau- und Immobilienwirtschaft, der Wohnbaugesellschaften und -genossenschaften sowie Eigentümervertreter/innen initiiert. Ziel des Bündnisses soll es sein, gemeinsam Ansätze zu entwickeln, die dazu beitragen können, den Druck auf den Stuttgarter Wohnungsmarkt zu lindern und (zügig) ausreichend Wohnraum auch für Menschen mit geringem Einkommen sowie für Familien bereitzustellen. Zunächst sollten dazu bis Frühjahr 2016 in Unterausschüssen Rahmenbedingungen, Grundlagen und möglich Verfahrensbeschleunigungen diskutiert werden. Das vorgesehene Bündnis bezieht sich bislang im Wesentlichen auf quantitative Bedarfsanforderungen. Im Juli 2016 haben sich die Wohnungsbauakteure und die Stadt auf Eckpunkte für mehr bezahlbaren Wohnraum in Stuttgart verständigt. Unter anderem haben die Baugenossenschaften zugesagt, wieder in den Neubau von Sozialmietwohnungen einzusteigen und grundsätzlich auf weitere vorzeitige Rückzahlungen von Förderdarlehen zu verzichten, um die bestehenden Bindungen zu erhalten. Im Gegenzug erhalten die Unternehmen von der Stadt unter anderem verbilligte städtische Grundstücke zur Erstellung geförderter Wohnungen. Zusätzlich werden der Wohnungswirtschaft ergänzende Mitfinanzierungen und Zuschüsse in Aussicht gestellt (vgl. LHS 2016).

Handlungsstrategie Soziale Stadtentwicklung

Um kommunale Ansätze zu bündeln und zu schärfen, beabsichtigte das Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, einen Prozess zur Entwicklung einer „Handlungsstrategie Soziale Stadtentwicklung“ zu starten. Hintergrund ist ein ressortübergreifender Konsens, dass sich die Verwaltung unter anderem verstärkt den Themenbereichen „Soziale Mischung“ und „Verdrängung“ widmen möchte. Auch diese Handlungsstrategie geht ursprünglich auf Überlegungen im Zusammenhang mit dem Stadtentwicklungskonzept Stuttgart (STEK) zurück. Ziel ist die Entwicklung einer strategischen Grundlage für den räumlichen und planerischen Umgang mit sozialen Veränderungsprozessen im Stuttgarter Stadtraum. Im Rahmen der Haushaltsplanverhandlungen 2016 fanden sich aber keine politischen Mehrheiten für den Ansatz.

7.3.1 Kommunalen Einsatz von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung

Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Die Stadt Stuttgart hat Ende 2013 ein stadtweites *Sozialmonitoring* eingerichtet, in dem kleinräumige Daten u.a. zur Bevölkerung, Bildung, Gesundheit, zum Ein-

kommen und Mietpreisniveau auf Ebene der 300 Stadtviertel²² aus verschiedenen Quellen zusammengeführt werden (Gunderlach 2013). Die Daten dieses Sozialmonitorings werden als Grundlage für die Arbeit der Sozialberichterstattung, der Stadtplanung sowie der politischen Gremien genutzt. Allerdings bilde das Monitoring keine Prozessdaten ab – verglichen werden können nur Stände zu fixen Zeitschnitten, kleinteiligere Zeitreihenbetrachtungen sind nicht möglich. Damit könne man im Ergebnis nur erste Hinweise auf „Verdachtsgebiete“ mit etwaigen auffälligen Entwicklungen erhalten, gleichzeitig fehlten aber auch Erkenntnisse über die Entwicklungsursachen, merkte ein Gesprächspartner an.

Im zweijährigen Turnus werden aus dem „Pool“ des Sozialmonitorings Daten ausgewählter Indikatoren auf der Stadtbezirks- und der Stadtteilebene in einem „Sozialdatenatlas“ veröffentlicht. Gleichzeitig stehen diese Informationen kartografisch aufbereitet auch in einem interaktiven Onlinetool in 34 Stadtbezirks- sowie 28 Stadtteilkarten mit den Themen Demografie, Basisdaten Einwohnerschaft, Basisdaten Haushalte, Erziehung/Bildung, Gesundheit, Arbeit/Einkommen/Transferleistungen und Wohnen zur Verfügung (vgl. Gunderlach 2013: 298 f.).

Neben dem Sozialmonitoring gibt es in Stuttgart noch eine Reihe von weiteren – in der Regel einzelfallbezogenen – *Datenerhebungen mit Raumbezug*. So werde beispielsweise im Zuge der Programmumsetzung Soziale Stadt vor Beginn der Maßnahmen (ex-ante) in den jeweiligen Quartieren eine breite Datenerhebung durchgeführt. Allerdings würden diese Daten nach Abschluss der Maßnahme (ex-post) nicht mehr ausgewertet, obwohl kleinräumige Information z.B. zur sozialen Situation im Quartier, vorhanden seien, äußerte ein Verwaltungsmitarbeiter. Seitens der Stadt würden jedoch in den Soziale-Stadt-Gebieten zum Abschluss der Sanierung regelmäßig schriftliche Umfragen bei den Sanierungsbetroffenen insbesondere zur Wohnzufriedenheit, zu den baulichen Maßnahmen und zur Beteiligung durchgeführt.

Ein weiteres Beispiel ist die *Fortschreibung der Untersuchung zu Stadterneuerungsvorranggebieten* (SVG), in denen zukünftig der Einsatz von Stadterneuerungsmaßnahmen erforderlich sein könnte. Hierfür wurden Daten zur baulichen und sozialen Situation auf Basis von 27 Indikatoren auf der Ebene von Baublöcken (deutlich kleinteiliger als die Ebene der Stadtviertel) aggregiert. Für 15 weitere – eher städtebauliche – Indikatoren lagen diese Daten in der Regel leider nicht kleinräumlich vor (vgl. LHS 2012a: 10 ff., 84 ff.).

In der Vergangenheit wurden auch (qualitative) *Lebensstilbefragungen* durchgeführt, mit denen versucht wurde, Präferenzmuster bestimmter Bevölkerungsgruppen bezogen auf unterschiedliche Stadträume abzubilden (vgl. Heilweck-Backes 2010 und 2011b). Diesen und anderen Erhebungen sei allerdings gemein, dass es

22 Die statistische Struktur der Stadt Stuttgart besteht aus folgenden Ebenen: Gesamtstadt, 23 Stadtbezirke, 152 Stadtteile, 300 Stadtviertel.

sich nur um einmalige Untersuchungen handelt. Die verschiedenen potenziellen Datenquellen würden weder systematisiert in einer gemeinsamen Datenbank erfasst, noch kontinuierlich nachverfolgt und wiederholt, so ein Verwaltungsmitarbeiter. Ein weiterer Gesprächspartner ergänzte, dass die „Einmalbefragungen“ im Sinne eines Monitorings keinen Beitrag leisten würden, allerdings gebe es durchaus Überlegungen, zukünftig regelmäßige Bürger- und Wohnungsmarktbefragungen durchzuführen, die man in ein System der räumlichen Beobachtung einbinden könnte.

(Rechts-)Instrumente

Neben der klassischen Bauleitplanung setzt die Stadt Stuttgart eine Reihe von Instrumenten ein, um preisdämpfend auf die Miet- und Wohnungspreisentwicklung einzuwirken und einem steigenden Verdrängungsdruck in einzelnen Stadtquartieren zu begegnen. Einige Instrumente wurden dabei erst in den vergangenen beiden Jahren in Zusammenhang mit Gesetzesinitiativen des Landes Baden-Württemberg implementiert.

a) Bestandsorientierte Instrumente

Erhaltungssatzung

Aufgrund eines aktuellen Anlasses wurde am 28. Februar 2013 eine Erhaltungssatzung zum Zweck des Erhalts der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung für den Bereich „Nordbahnhof-, Mitternacht- und Rosensteinstraße im Stadtbezirk Stuttgart-Nord“ (Nordbahnhofviertel/Rosenstein) vom Gemeinderat beschlossen (LHS 2013b). Hintergrund war der Verkauf großer zusammenhängender Wohnungsbestände aus dem Besitz der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) an institutionelle Wohnungsinvestoren, mit dem die Befürchtung von kurzfristig einsetzenden Verdrängungsprozessen in diesem Quartier einherging. Zwar hatte die LBBW mit dem Erwerber eine Sozialcharta mit Auflagen zum Schutz der Bestandsmieter für fünf Jahre vereinbart, diese enthielt aus Sicht der Stadt jedoch Regelungslücken. Kernanliegen der Milieuschutzsatzung ist daher die Beschränkung des Mieterhöhungspotenzials bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete sowie die Vermeidung von Wohnraumbeseitigung und/oder Luxusmodernisierung, die zur Verdrängung der Bestandsbewohnerschaft führen könnte, auch über das Auslaufen der Sozialcharta Ende 2016 hinaus (vgl. Fricke 2014).

Mit der Satzung geht auch ein kommunales Vorkaufsrecht einher, das anlassbezogen wahrgenommen werden kann, falls spätere Erwerber nicht bereit sind, sich im Rahmen einer Abwendungsvereinbarung für einen Zeitraum von 20 Jahren zu verpflichten, auf eine Umwandlung des Objekts in Wohn- und Teileigentum, Nutzungsänderungen, „Luxusmodernisierungen“ und die Vermietung an einkommensstarke Gruppen (oberhalb der Einkommensgrenzen des Stuttgarter För-

derprogramms „Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher – MME“) zu verzichten (vgl. Fricke 2014).

Positive Erfahrungen mit Erhaltungssatzungen mit dem Ziel des Erhalts der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) hat die Stadt Stuttgart bereits seit Anfang der 1990er-Jahre gesammelt. Für die vier Gebiete „Obere Augusten-/Reinsburgstraße“ (Stuttgart West), „Lehen/Heusteigviertel“ (Stuttgart Süd/Mitte), „Möhringer-/Burgstallstraße“ (Stuttgart Süd/Heslach) und „Mittnachtsstraße/Rosensteinstraße“ (Stuttgart Nord) wurden damals ein deutlicher Aufwertungs- und Verdrängungsdruck durch Modernisierungsmaßnahmen, Umwandlung in Eigentumswohnungen bzw. die Umwandlung von Wohnraum in gewerbliche Nutzungen festgestellt. Um die Bevölkerungsstrukturen in diesen Quartieren zu erhalten, wurden 1990 bzw. 1997 Milieuschutzsatzungen aufgestellt. Unter den Grundannahmen der Kommunalpolitik einer stagnierenden Einwohnerzahl Stuttgarts, eines erhöhten Wohnungsangebots und dass lediglich 1,5 Promille des Wohnungsbestandes durch „mietbeschränkende Auflagen“ zu schützen seien – und so präventive Wirkungen der Satzungen nicht verifizierbar erschienen –, wurde alle vier Satzungen allerdings 2002 aufgehoben (LHS 2002, LHS 2012a: 90).

Ordnungsrechtliche Instrumente wurden durch die Kommunalpolitik lange Zeit eher zurückhaltend eingesetzt – so beispielsweise Erhaltungssatzungen. Es kamen eher „weichere“ Instrumente zum Einsatz. Auf Grundlage einer Bestandsaufnahme der lokalen Situation gehörten dazu neben „niederschwelligen“ Maßnahmen wie Sozialplanung und Gemeinwesenarbeit auch der Versuch einer unterstützenden Begleitung der Quartiersentwicklung durch Fördermaßnahmen und Belegungssteuerung. Dieser Maßnahmenkanon kam in der Regel in eher größeren räumlichen Quartierszusammenhängen zum Einsatz (vgl. u.a. Stadt Freiburg 2015: 9; LHS 2014g). Diese grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Einsatz von ordnungsrechtlichen Instrumenten hat sich in der Kommunalpolitik seit mehreren Jahren grundsätzlich gewandelt. Zahlreiche neue Instrumente zur Vermeidung von Verdrängung und zur Förderung der sozialen Integration kamen zum Einsatz (z.B. Erhaltungssatzung Nordbahnhofviertel, Zweckentfremdungsverbotssatzung oder Baulandmodell SIM). Mehrere Gesprächspartner/innen in der Verwaltung gehen aber davon aus, dass es in naher Zukunft neben dem Nordbahnhofviertel weitere Soziale Erhaltungssatzungen in Stuttgart geben wird – insbesondere auch, weil es als eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente im Umgang mit Verdrängungsprozessen eingeschätzt wird.

Zweckentfremdungsverbotssatzung

Teil des Ende 2013 aufgestellten „Ersten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ der Landesregierung Baden-Württembergs war die gesetzliche Ermächtigung an die Städte und Gemeinden (ZwEWG), kommunale Satzungen zum Verbot der

Zweckentfremdung von Wohnraum zu erlassen. Vor dem Hintergrund des angespannten lokalen Wohnungsmarktes hat die Stadt Stuttgart davon Gebrauch gemacht und am 3. Dezember 2015 eine entsprechende Satzung mit einer Laufzeit von zunächst fünf Jahren erlassen (Stuttgart 2015a).

Bereits von 1972 bis 2000 war in Stuttgart eine solche Zweckentfremdungssatzung als Landesverordnung in Kraft. Eine Wiedereinführung wurde in den vergangenen Jahren u.a. von lokalen Mieterinitiativen gefordert, allerdings scheiterte u.a. 2014 ein Antrag auf Erlass einer Satzung im Gemeinderat.

Umwandlungsverordnung

Im Rahmen des „Ersten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ hat die Landesregierung Baden-Württembergs Ende 2013 eine Verordnung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (Umwandlungsverordnung) mit einer Geltungsdauer von fünf Jahren erlassen (GBl. BW 15/2013: 309 f.).

Kündigungssperrfristverordnung

Im Rahmen eines „Zweiten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ hat die Landesregierung Baden-Württembergs auf Grundlage der Ermächtigung in § 577a Abs. 2 BGB zum 1. Juli 2015 eine Kündigungssperrfristverordnung (KSpVO BW) erlassen. Mit dieser wird die bei der Umwandlung von vermieteten Wohnungen in Eigentumswohnungen geltende gesetzliche Kündigungssperrfrist von drei Jahren auf fünf Jahre verlängert. Die Rechtsverordnung findet Anwendung in Gemeinden bzw. Teilgebieten von Gemeinden, „in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen (...) besonders gefährdet ist“ (§ 577a BGB). Ein solcher angespannter Wohnungsmarkt wurde für insgesamt 44 Städte und Gemeinden des Bundeslands identifiziert, zu denen auch Stuttgart zählt. Die Rechtsverordnung des Landes hat eine Geltungsdauer von zunächst fünf Jahren (GBl. BW 11/2015: 346).

Kappungsgrenzenverordnung

Bestandteil des „Zweiten wohnungspolitischen Maßnahmenpakets“ der Landesregierung ist auch die Kappungsgrenzenverordnung (KappVO BW) auf Grundlage von § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB, die ebenfalls zum 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist. In Gemeinden oder deren Teilgebieten, für die ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt wurde, wird die allgemein gültige Kappungsgrenze bei (zulässigen) Mieterhöhungen im Bestand von 20 Prozent in drei Jahren auf 15 Prozent herabgesetzt. Die Regelung hat jedoch keine Auswirkung bei Staffelmieten oder Modernisierungserhöhungen. Die Gebietskulisse der Verordnung entspricht der Kündigungssperrfristverordnung und sie gilt ebenfalls für fünf Jahre (GBl. BW 11/2015: 346).

Mietpreisbremse

Potenziell von angespannten Wohnungsmärkten betroffene Städte und Gemeinden wurden auf Basis von Berechnungen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg identifiziert und in ein Anhörungsverfahren aufgenommen. Teil der Berechnungen waren dabei der Wohnungsversorgungsgrad (Verhältnis des Wohnungsbestands zur Zahl der Haushalte mit Wohnungsbedarf), das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen sowie die Warmmietenbelastungsquote. Per 1. November 2015 wurde die Mietpreisbremse in 68 baden-württembergischen Städten, darunter auch Stuttgart, eingeführt. Die Dämpfung der Miethöhe bei Neuvermietungen (nicht mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete) gilt für das gesamte Gemeindegebiet.

Gemeinwesenarbeit in Quartieren

Die Stadt Stuttgart setzt – derzeit in drei Quartieren – unter dem Titel „GWA – Aktiv im Stadtteil“ Gemeinwesenarbeit (GWA) ein. Dabei hat die GWA keine feste Gebietskulisse, sondern orientiert sich an situativen Auffälligkeiten – Verdachtsbereiche, in denen Aufbau- und Entwicklungsarbeit beispielsweise zur Begleitung von größeren Veränderungen (Stöckach/Stuttgart-Ost) oder umfangreichen Neubauvorhaben (Veielbrunnen-West/Bad Cannstatt, Berg/Stuttgart-Ost) geleistet werden soll. Die GWA ist organisatorisch und fachlich der Jugendhilfeplanung der Stadt Stuttgart zugeordnet und versuche, über den Kontakt zu Einrichtungen vor Ort (u.a. Kitas, Jugend-, Beratungszentren) „das Ohr an den Entwicklungen zu haben“, führte ein Gesprächspartner aus. Die Rückmeldungen der Vor-Ort-Ebene gäben Hinweise darauf, in welchen Gebieten ein Einsatz von GWA zukünftig notwendig sein könnte.

In den Quartieren soll die GWA Ansprechpartnerin für alle Bewohner/innen sowie die Einrichtungen vor Ort sein und engagierte Menschen, die ihren Stadtteil mitgestalten wollen, als Anlaufstelle unterstützen. Insgesamt gehe es darum, Entwicklungen begleitend „zu moderieren“ und in den Quartieren Nachbarschaften zu entwickeln. Zunehmend spielen dabei neben den Aspekten des sozialen Zusammenlebens auch städtebauliche Fragen eine Rolle in der Arbeit der GWA. So gehe es beispielsweise im Gebiet Veielbrunnen darum, frühzeitig die zukünftige Bewohnerschaft einer großen Entwicklungsmaßnahme auf einem ehemaligen Güterbahnhofsgelände (u.a. Baugruppen) mit der Bewohnerschaft des direkt angrenzenden Bestandsgebiets bereits vor Beginn der Bautätigkeit zusammenzubringen.

Zu den übergeordneten Zielen der GWA in Stuttgart gehören (vgl. stuttgart.de):

- Begegnung im Stadtteil und Identifikation der Bewohner/innen mit dem Stadtteil ermöglichen,
- Aktivierung von Bewohner/innen für ihre Interessen und die Belange des Stadtteils,

- Einbindung aller Bevölkerungsgruppen im Stadtteil,
- Aufbau und Unterstützung von Netzwerken aller Akteure im Stadtteil über die soziale Arbeit hinaus,
- Initiierung, Begleitung und Koordination von Arbeitsgruppen und Runden Tischen zu Themen des Stadtteils,
- Öffnung von Einrichtungen für Bewohner/innen,
- stadtteilorientierte Öffentlichkeitsarbeit.

b) Neubauorientierte Instrumente

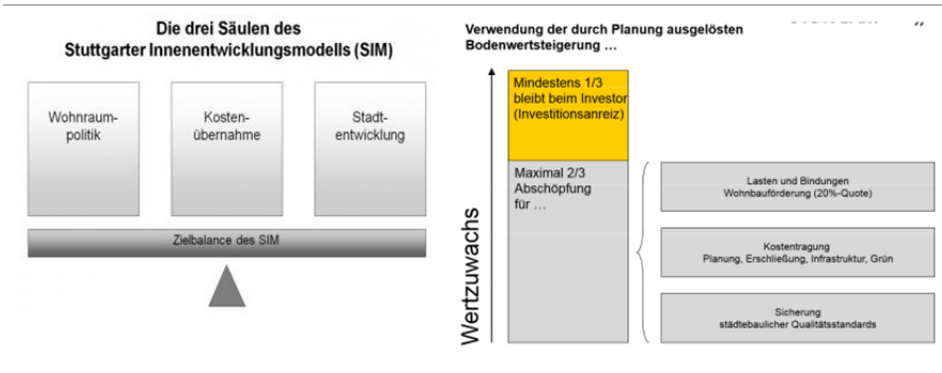
Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)

Im Jahr 2011 hat die Stadt Stuttgart das „Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)“ verabschiedet (zuletzt fortgeschrieben im April 2014), mit dem „eine sozial ausgewogene und städtebaulich qualifizierte Bodennutzung“ sowie ein transparentes kommunales Handeln gegenüber Investoren erreicht werden sollen. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die mit der Schaffung von Bau-recht für die Kommune verbundenen Lasten und Kosten vom Planungsbegünstigten und nicht von der Stadt getragen werden (vgl. Abbildung 25). Durch das Modell werden unter anderem auch Vorgaben zu Planungsgrundsätzen, städtebaulichen Qualitätszielen und Mindeststandards (u.a. Anforderungen an Konzeptvielfalt, Energieeinsparung oder Grünordnung) bei der Durchführung von städtebaulichen Verfahren gemacht. Zu den zentralen Zielen des SIM gehört die Sicherung von Kontingenten für die Wohnungsbauförderung, u.a. um der sinkenden Akzeptanz von gefördertem Wohnraum bei Bauherren entgegenzuwirken (vgl. LHS 2015b; LHS 2014b; LHS 2014e.).

Mit dem Stuttgarter Innenentwicklungsmodell werden Bauherren verpflichtet, 20 Prozent der für Wohnen neu geschaffenen Geschossfläche für Wohnungen und geförderten Wohnraum zu reservieren²³. Ab einer Vorhabengröße von 450 m² neuer – Wohnzwecken dienender – Geschossfläche ist die erste geförderte Wohnung zu erstellen, ab 1.350 m² die erste Sozialwohnung. Ist eine Errichtung direkt am Ort des Bauvorhabens nicht möglich, so sind Ersatzmaßnahmen im Umkreis von höchstens 1.000 Metern möglich – in diesem Fall erhöht sich die Quote auf 30 Prozent. Zudem verpflichten sich die Bauträger, die Wohnungen innerhalb von drei Jahren zu errichten (LHS 2015b: 1).

23 Bei städtischen Grundstücken konnte bislang die Wohnbauförderquote bis maximal 50 Prozent erhöht werden (LHS 2014b: 13). Inzwischen kann gemäß Grundsatzbeschluss der Förderanteil nach SIM auch über 50 Prozent liegen, mit Förderquoten bis zu 80 Prozent. Die Umsetzung geschieht teilweise über die sogenannte „mittelbare Belegung“ im Bestand der Wohnungsunternehmen (LHS 2015g).

Abbildung 25: Zielbalance des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells und schematische Darstellung der Verwendung der durch Planung ausgelösten Bodenwertsteigerung



Quelle: LHS 2014b: 6, 12.

Der Anteil von 20 Prozent gefördertem Wohnungsbau wird dabei in der Regel zu gleichen Teilen auf drei verschiedene Förderprogramme verteilt²⁴: „preiswertes Wohneigentum“ mit einer Bindungsfrist von zehn Jahren, „Mietwohnungen mittlere Einkommensbezieher“ sowie „Sozialmietwohnungen“ – jeweils mit einer Bindungsfrist von 15 Jahren und Einstiegsmietten von höchstens 7,50 bis 8,50 Euro. Ziel ist es, mit dieser Verteilung eine soziale Mischung in den Neubauvorhaben zu unterstützen (vgl. LHS 2014b; LHS 2015b: 1 f.). Eine erste Evaluierung der Pilotphase des SIM zwischen 2011 und 2013 kommt zu dem Schluss, dass das Instrument funktioniert und gut geeignet ist, die geplanten Zielzahlen der Stadt für geförderten Wohnungsbau zu erreichen: Bei rund 20 Planverfahren werden 700 bis 900 geförderte Wohnungen ab 2014 entstehen (LHS 2014f: 1 f.).

Förderung von Baugruppen

Die Stadt Stuttgart hat 2012 einen Grundsatzbeschluss gefasst, dass gemeinschaftliche Bauvorhaben im Rahmen von Baugemeinschaften oder Baugruppen durch die Vergabe von kommunalen Grundstücken unterstützt werden. Die Baugrundstücke werden dabei zum Festpreis (Verkehrswert) auf Grundlage eines vorbereitenden Standortprogramms und einer sich daran anschließenden Ausschreibung, in der Zielvorstellungen zu Wohnungsgemeinde, Wohnbauförderquote, ergänzende Nutzungsangebote und städtebauliche Vorgaben definiert werden, vergeben. Das zweistufige Vergabeverfahren besteht aus einem Teilnahmeverfahren mit Interessenbekundung und einem Zuschlagverfahren mit Bewerbungsphase, in dem sowohl die „objektbezogenen“ (baulichen) wie „gruppenbezogenen“ (sozialen) Qualitäten der konkurrierenden Vorhaben bewertet werden (vgl. 2012c).

24 Es ist auch möglich, den Anteil der Sozialmietwohnungen (SMW) am geförderten Wohnungsbau von einem Drittel auf die Hälfte zu erhöhen (LHS 2014e).

Konzeptverfahren

Die Stadt Stuttgart hat 2015 einen Grundsatzbeschluss für eine neue Verfahrensweise bei der Ausschreibung und Vergabe städtischer Grundstücke an Bauträger mit Vorrang der Konzeptqualität gefasst. Bei der Bewertung konkurrierender Gebote sollen die Konzeptqualität zu 70 Prozent und der Kaufpreis zu 30 Prozent ins Verhältnis gesetzt werden. Das Konzeptverfahren wird umfassend auf städtischen Arealen mit Wohnungsbau, insbesondere bei den Pilotverfahren NeckarPark in Bad Cannstatt, Schoch-Areal in Feuerbach und Bürgerhospital in Stuttgart-Nord, angewendet.

7.3.2 Instrumente: Handhabbarkeit und Reichweite

Die Gesprächspartner/innen wurden gefragt, ob es Einschätzungen bzw. Erfahrungen zu den genannten Instrumenten gibt und welche Instrumente eventuell eine besondere Relevanz besitzen. Bei den Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung besteht Einigkeit darüber, dass es im gesamtstädtischen Kontext darum gehen müsse, „negative“ Entwicklungsprozesse in Quartieren, die mit Verdrängung angestammter Bewohner/innen einhergehen, durch den Einsatz von unterschiedlichen „harten“ und „weichen“ Instrumenten zu verlangsamen. Ein Interviewpartner spitzt dies zu: „Man muss den Bewohnern eine Chance geben, zu bleiben und nicht verdrängt zu werden“. In angespannten Wohnungsmärkten soll nicht der Preiswettbewerb am Immobilienmarkt über die Sozialstruktur der Stadt entscheiden (vgl. Fricke 2014).

Zu den harten Instrumenten zählen Milieuschutzsatzungen, Vorkaufsrechte und die Umwandlungsverordnung, allerdings könne der Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente – so die Einschätzung mehrerer Gesprächsteilnehmer/innen – den immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten an bestimmten Standorten jedoch nur teilweise Einhalt gebieten. Hinzu komme, dass beispielsweise Erhaltungssatzungen kein mietrechtliches Instrument seien. Eher seien sie eine „Ausstattungsbremse“, die überdurchschnittliche Wohnungsstandards zum Zweck der Mietpreisanhebung verhindere und so dämpfend auf das Entwicklungstempo einwirke, aber nicht auf Entwicklungen generell. Darüber hinaus benötigten Anwendung und Vollzug der Instrumente personelle und finanzielle Ressourcen. Die Erfahrungen aus anderen Städten zeigten, dass beispielsweise der Aufwand zur Abwicklung von Erhaltungssatzungen sehr hoch sei, berichtet ein Gesprächspartner. Gleichwohl wird das Instrument der Erhaltungssatzungen von den meisten Gesprächspartner/innen als zentral im Umgang mit Verdrängungsprozessen in Stuttgarter Quartieren eingeschätzt. Dies gelte besonders in Bezug auf den Genehmigungsvorbehalt bei der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Eine Ausweitung auf weitere Gebiete sollte geprüft werden, so die verbreitete Einschätzung.

Bei vielen Interviewpartner/innen besteht daneben die Auffassung, dass unbedingt ein kombinierter Einsatz von Instrumenten erforderlich ist, wenn man Verdrängungstendenzen in Stuttgarter Quartieren langfristig zumindest dämpfen, wenn nicht sogar verhindern möchte.

Aus Sicht mehrerer Gesprächspartner/innen sei die Frage von großer Relevanz, wie Gentrifizierungsprozesse statistisch abgebildet werden können und welche Daten für eine Darstellung geeignet seien. „Was unterscheidet in den Daten ‚Gentrifizierung‘ von einer vielleicht gewünschten ‚positiven‘ Aufwertung?“, fragte ein Verwaltungsmitarbeiter. Hier bestünde noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Unterscheidung von positiven und negativen Effekten bzw. Prozessen.

7.4 Perspektiven: Entwicklungsszenarien und Handlungsbedarfe aus Sicht der befragten Akteure

Auf Ebene der Verwaltung besteht der übergeordnete Wunsch nach einer offenen, flexiblen und praxisorientierten Definition des Phänomens „Gentrifizierung“, die zum einen als Grundlage für die Kommunikation in sowie außerhalb der Stuttgarter Verwaltung dienen kann und auf der zum anderen Ansätze und Instrumente zum Umgang mit dem Phänomen aufbauen können. Damit einher geht auch der Wunsch nach geeigneten Indikatoren oder Instrumenten, mit denen Verdrängungsprozesse und eine mögliche Gentrifizierung in Quartieren – möglichst evident – identifiziert werden können.

Nicht nur aus Sicht der Gesprächspartner/innen aus der Verwaltung, sondern auch nach Einschätzung der externen Workshopteilnehmer/innen ist die Erstellung der geplanten „Handlungsstrategie Soziale Stadtentwicklung“ vordringlich. Im Kontext einer solchen gesamtstädtischen Strategieentwicklung eine Bündelung und systematische Anwendung der verfügbaren Instrumente und Verfahren zu diskutieren, wünschten sich mehrere Interviewpartner/innen. Ausgehandelt werden müsse, welches die „richtigen“ Instrumente für die Stuttgarter oder die lokale Quartierssituation seien – dabei spielten auch Fragen der Verträglichkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit eine Rolle, ergänzte ein Gesprächspartner. Als besonders wichtig wurde wiederholt betont, dass die potenziellen Verdachtsräume in Stuttgart auf die Erforderlichkeit von Erhaltungssatzungen geprüft werden sollten.

Von verschiedenen Verwaltungsakteuren wurden in den Gesprächen weitere wünschenswerte Instrumente und Ideen genannt, die im Umgang mit Gentrifizierung hilfreich sein könnten und deren Einsatz geprüft werden sollte: Dazu gehörten die Einführung einer quartiersbezogenen Mieterberatung, die – bereits mögliche, aber selten durchgeführte – konsequente Anwendung der Sozialverträglichkeitsprüfung in Bebauungsplanverfahren oder die Ausweitung der Daten- und Informationserhebungen bei Vorbereitenden Untersuchungen für neue Sanierungsgebiete (z.B. Angebotslage an preiswertem Wohnraum).

Unabhängig von der Frage eines Instrumenteneinsatzes sei aus der Innensicht der Verwaltung im Stuttgarter Handeln ein erheblicher Zielkonflikt zwischen der Vermeidung von Verdrängung und der Schaffung oder Erhaltung sozial gemischter Quartier versus einer nach innen gerichteten Flächen-/Bodenpolitik und dem expliziten Wunsch nach Reurbanisierung festzustellen. Dieser Konflikt – so der Wunsch – müsse im Rahmen einer transparenten Diskussion klar benannt und auf dieser Grundlage eine politische Entscheidung getroffen werden, betont ein Gesprächspartner.

Abschließend wurden alle Gesprächspartner/innen nach ihrer Einschätzung zur Situation Stuttgarts in einer zehn bis 15 Jahre entfernten, nahen Zukunft befragt. Zusammengefasst lauten die „Zukunftsvisionen“ der befragten Verwaltungsmitarbeiter/innen und externen Interviewpartner/innen:

- Aus ökonomischer Sicht ist offen, ob Stuttgart weiterhin eine prosperierende und innovative Stadt sein wird – beispielsweise sind die Zukunftsentwicklungen des für die Stadt zentralen Bereichs der Automotive-Cluster nicht absehbar: Schwächt sich die positive Wirtschaftsentwicklung ab, dann wird auch das Interesse, nach Stuttgart zu ziehen, abnehmen – der Druck auf den Wohnungsmarkt würde geringer. Geht es aber weiter wie bisher, dann wird sich die Polarisierung in der Stadt verstärken. Beide Varianten sind möglich.
- Stuttgart bleibt wirtschaftlich erfolgreich und „potent“.
- Stuttgart wird auf globaler Basis um Zuwanderung (Fachkräfte) ringen, für die adäquate Stadtteile/Quartiere geschaffen werden müssen– ohne Zuwanderung kann die prosperierende wirtschaftliche Entwicklung Stuttgarts nicht am Laufen gehalten werden. Die Binnenzuwanderung aus Deutschland wird hingegen zurückgehen.
- Der Zuzug wird anhalten und der Druck auf den Stuttgarter Wohnungsmarkt wird weiter bestehen. Innerhalb des Stadtgefüges werden Segregationstendenzen zu beobachten sein.
- Einzelne Stadtteile (z.B. im Stuttgarter Osten) werden eine deutliche Aufwertung und den Austausch großer Bevölkerungsteile erlebt haben.
- Die neuen „großen Stadtteile“, auf die alle warten, werden noch nicht da sein. Es wird die Befürchtung geäußert, dass mit der Erstellung etwaiger Großbauvorhaben viele Belastungen einhergehen werden, die über längere Zeit die Lebensqualität in Stuttgart mindern werden.
- Neue Ansätze mit gefördertem Wohnraum und Baugruppen werden die zukünftige Stadtentwicklung prägen.
- Es wird der Wunsch artikuliert, dass sich bis dahin überall die Erkenntnis durchgesetzt hat, welche gesellschaftliche Verantwortung mit Immobilieneigentum einhergeht, und daher nicht mehr über „Gentrifizierung“ diskutiert werden muss.
- Es besteht die Hoffnung, dass das Thema „Gentrifizierung“ insgesamt nicht so virulent sein wird, wie dies bereits heute in anderen Städten der Fall ist. Die

Stuttgarter Quartiere sind heute von einer eher geringen Entmischung bei gleichzeitig multikultureller Vielfalt und vergleichsweise geringer Stigmatisierung geprägt – alle Lagen erfahren ein gewisses Maß an positiver Wertschätzung, auch die Großsiedlungen. Es wäre gut, wenn man diese Balance bewahren könnte.

7.5 Fazit

Auf Grundlage der Dokumentenanalyse und der Interviews mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Stuttgarter Verwaltung lassen sich aus Sicht des Difu-Projektteams die folgenden Einschätzungen festhalten:

In Stuttgart spielen sich Diskussionen um „Gentrifizierung“ vor dem Hintergrund eines anhaltenden – in diesem Umfang mehrere Jahre unterschätzten – Bevölkerungswachstums und Reurbanisierungstrends bei einem zunehmend angespannten Wohnungsmarkt ab. Stuttgart gehört seit mehreren Jahren bundesweit zu den Städten mit den höchsten Miet- und Immobilienkaufpreisen sowie vergleichsweise hohen Anteilen der Wohnkosten am Haushaltseinkommen. Die Schere zwischen der Nachfrage nach Wohnraum und der Entwicklung des Angebots durch (kontinuierlich stattfindenden) Neubau beginnt sich auseinanderzuentwickeln.

Unter diesen Bedingungen sind erhebliche Verdrängungs- und Homogenisierungsprozesse in den Quartieren zu erwarten. Diese sind für verschiedene Stadträume auch tatsächlich zu beobachten – Verdrängungsprozesse finden in Stuttgart statt. Allerdings werden sie nicht als solche bezeichnet und auch nicht öffentlichkeitswirksam thematisiert. Verwaltung und Kommunalpolitik nehmen in diesem Zusammenhang eine eher zurückhaltende Position ein. Im Gegensatz zu anderen deutschen Großstädten wie Berlin oder Hamburg wird das Thema Gentrifizierung auch kaum von Bürger/innen aufgegriffen und thematisiert.

Aus der Außensicht zeichnet sich in Stuttgart ein teilweise ambivalentes Bild des kommunalen Handelns. Innovative, teils sogar progressive Ansätze wie der präventive Einsatz von GWA im Stadtteil, die explizite Fokussierung auf die Innenentwicklung oder die aktive Unterstützung von gemeinschaftlichen Wohnformen stehen beispielsweise neben einer Zurückhaltung bei Übernahme und Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente sowie einer (ebenfalls im Vergleich mit Städten wie Hamburg oder Berlin) tendenziell weniger wahrgenommenen Einflussnahme auf die kommunale Wohnungsbaugesellschaft – ein Nebeneinander von Innovation und eher liberalem Vorgehen.

Vor dem Hintergrund der offenbar (noch) uneinheitlichen Positionen von Verwaltung, Politik und Bewohnerschaft scheint daher ein Diskussionsprozess erforderlich zu sein, welche Entwicklungsziele die Stadt verfolgt und wie die Stadtgesellschaft Stuttgarts in Zukunft strukturiert sein soll. Im Kern geht es darum, wie die erheblichen Zielkonflikte zwischen der Vermeidung von Verdrängung und der Schaffung

oder Erhaltung sozial gemischter Quartiere versus einer nach innen gerichteten Flächen-/Bodenpolitik und dem expliziten Wunsch nach Reurbanisierung moderiert werden können. Neben einer breiten Beteiligung aller relevanten Akteuren und der Bevölkerung ist zu prüfen, inwieweit auch die Region in einen solchen offenen und transparenten Diskurs einzubinden ist, da aufgrund der beschränkten Stuttgarter Flächenverhältnisse manche Fragen (perspektivisch) vermutlich nur im Rahmen einer „regionalen Stadtentwicklung“ zu lösen sein werden.

Von zentraler Bedeutung erscheint daher – hier besteht ein breiter Konsens bei den Gesprächs- und Interviewpartner/innen innerhalb und außerhalb der Verwaltung – die bereits geplante Erstellung der „Handlungsstrategie Soziale Stadtentwicklung“ des Amtes für Stadtplanung und Stadterneuerung, mit der ein wichtiger erster Schritt in Richtung eines solchen Diskussionsprozesses gegangen werden könnte. Sie soll als Grundlage für das zukünftige kommunale Handeln mit dem Ziel sozial möglichst ausgeglichener Stadträume dienen. Allerdings fanden sich in den Haushaltsverhandlungen 2016 bislang keine politischen Mehrheiten für diesen Ansatz, was einen erneuten Zeitverzug in der Reaktion auf in Stuttgart stattfindende Veränderungsprozesse befürchten lässt.

Aus den Interviews ergeben sich weitere „Handlungsempfehlungen“ für die kommunale Verwaltungsebene, die als Wünsche explizit geäußert wurden oder sich aus den Gesprächen ableiten lassen:

- *Entwicklung einer praxisorientierten Begriffsdefinition „Gentrifizierung“:* Als Grundlage für die Kommunikation inner- sowie außerhalb der Stuttgarter Verwaltung und als Aufhänger für Ansätze und Instrumente im Umgang mit Gentrifizierung sollte eine offene, flexible und praxisorientierte Begriffsdefinition entwickelt werden (Schärfung des Begriffs).
- *Schaffung von Datengrundlagen:* Um Hinweise beispielsweise auf Verdrängungstendenzen in den Stadtquartieren zu erhalten und generell Entwicklungstendenzen im Stadtgefüge besser verfolgen zu können, sollten geeignete Datengrundlagen geschaffen werden. Die bestehenden Potenziale des Sozialmonitorings sollten noch stärker erschlossen, weitere Informationsgrundlagen sollten ausgebaut (u.a. Vereinheitlichung der Indikatoren, Durchdringung Ebenentiefe, Erweiterung des Indikatorensets – beispielsweise durch Einbeziehung der Zusatzindikatoren aus den SVG-Fortschreibungen, stärkere Verräumlichung, Betrachtung Umwandlungsfälle und Preissteigerungen) und durch regelmäßige qualitative Informationsquellen (z.B. Befragungen) flankiert sowie überlagert werden. Berücksichtigung finden sollten dabei auch subjektive Informationen der Akteure („Narrative“) aus den Quartieren im Sinne eines „Seismografen“.
- *Beobachtung der Auswirkung von Städtebauförderung:* Bei Maßnahmen in den Programmen der Städtebauförderung wird immer wieder der Vorwurf artikuliert, Sanierungsmaßnahmen – insbesondere in der inneren Stadt – seien ein Treiber für Gentrifizierung. Der – gegebenenfalls negative – Einfluss der kom-

munalen Maßnahmen sollte zukünftig genauer beobachtet werden, beispielsweise durch den Abgleich konsequenter ex-ante- und ex-post-Datenerhebungen in den Quartieren. Bereits im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen (VU) sollte auch die lokale Sozialsituation detaillierter erhoben werden, und in der Sanierungssatzung sollten klare Ziele – auch was ggf. verhindert werden soll – benannt werden.

- *Ableitung einer Handlungsstrategie:* Auf Grundlage einer praxisorientierten Definition für die Stuttgarter Situation sowie eines geeigneten Datensets sollte eine Handlungsstrategie zum Umgang mit dem Phänomen „Gentrifizierung“ abgeleitet werden. Dabei sollten Zielkonflikte offen benannt und politische Entscheidungen getroffen werden.
- *Prüfung von potenziellen Erhaltungssatzungsgebieten:* Auf Grundlage von qualitativen und quantitativen Informationen (u.a. SVG-Fortschreibung, Hinweise externer Akteure) sollten mögliche Verdachtsgebiete identifiziert werden, für die die Aufstellung von Erhaltungssatzungen vertiefend geprüft werden sollte.
- *Erhöhung der SIM-Quote:* Im Rahmen der nächsten Evaluierung des SIM sollte durch die Stadt geprüft werden, ob eine höhere Förderquote zugunsten des geförderten Wohnungsbaus möglich ist.
- *Sozialverträglichkeitsprüfung (SVP):* Das kommunale, freiwillige (planungsrechtlich nicht vorgeschriebene) Instrument der Sozialverträglichkeitsprüfung (SVP; vgl. LHS 2009a) wurde in der Stadt Stuttgart bislang nur sehr selten angewendet, birgt aber Potenzial als Arbeits- und Abwägungshilfe im Rahmen von Bebauungsplanverfahren. Dieses Instrument sollte zur Prüfung sozialpolitisch orientierter Entwicklungsziele und -kriterien bei städtebaulichen Vorhaben ab einer bestimmten Größenordnung konsequent angewendet werden. Bei der Realisierung der wohnungspolitischen Ziele – insbesondere der Schaffung von geförderten und sozialgebundenen Wohnungen – sollte die Sozialverträglichkeit der Wohnungsbauvorhaben im jeweiligen Stadtquartier in Bezug auf die vorgesehene Bewohnerstruktur sichergestellt werden. Dies gilt besonders dann, wenn die Bestandsquartiere bereits eine einseitige Sozialstruktur mit Haushalten überwiegend in prekären Verhältnissen aufweisen.
- *Sozial orientierte Bodenordnung und Wohnungspolitik:* Zwar bestehen unter anderem mit dem SIM bereits verschiedene bodenpolitikorientierte Instrumente, allerdings sollte insbesondere durch Politik und Verwaltung eine kohärente, sozial orientierte Boden- und Wohnungspolitik verfolgt werden. Dazu gehört auch, dass die Unternehmen der Wohnungswirtschaft wieder verstärkt ihrer sozialen Verantwortung unter anderem bei der Ausgestaltung des Wohnungsangebotes (sozialer Wohnungsbau) gerecht werden – entsprechende Ansätze dazu wurden im „Bündnis für Wohnen“ vereinbart. Ebenso sollte die konsequente Erweiterung des Bestandes durch den (kommunalen) Erwerb von wichtigen Wohnungsportfolios als Option geprüft werden. Weitere Elemente könnten beispielsweise die Einrichtung eines kommunalen Bodenfonds, die bevor-

zugte, an Auflagen gebundene Grundstücksvergabe an Wohnungsbaugenossenschaften und die verstärkte Nutzung des Erbbaurechts sein.

- *Belegungsrechte*: Es sollte geprüft werden, die Bindungszeiträume von Belegungsrechten deutlich auszuweiten, ähnlich wie München dies bereits tut.

In den Interviewergebnissen finden sich auch Hinweise auf Handlungsempfehlungen an die Ebenen des Landes Baden-Württemberg und an den Bund:

- Bündelung von Förderprogrammen bereits auf Ebene des Bundes bzw. Landes. Gleichzeitig Flexibilisierung der Mittelverwendung durch Öffnung bzw. Erweiterung des Einsatzspektrums von Fördergeldern.
- Ausbau des neuen Landesförderprogramms zur nichtinvestiven Städtebauförderung (NIS) – unter Beibehaltung der rein investiven Förderung im Programm der „Sozialen Stadt“ –, da hierdurch die Verfügbarkeit ausreichender Komplementärmittel zur Aufwertung der kommunalen Infrastruktur und zur Verbesserung der Wohnverhältnisse über den kommunalen Investitionsfonds (KIF) des Landes gewährleistet ist.
- Überprüfung der Anforderungen an energetische Sanierungsstandards oder deren Umlagefähigkeit, da entsprechende Sanierungsmaßnahmen oft zu Preissteigerungen führen und als Auslöser von Verdrängungsprozessen in Verdacht stehen. Gleichzeitig ist eine energetische Sanierung oft gerade in solchen (günstigen) Wohnungsbeständen erforderlich, die von Bevölkerungsgruppen bewohnt werden, die sich die Mietsteigerungen nicht leisten können.

Literatur

Bartz, Angelina (2015): Die sechs größten Stadtprobleme aus Sicht der Stuttgarter/innen im Zeitvergleich, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 10/2015, Stuttgart.

Brombach, Karoline, Axel Fricke, Johann Jessen (2015): Kommunale Strategien im Vergleich. Urbanes Wohnen in Stuttgart, Mannheim und Freiburg, in: Axel Fricke, Stefan Siedentop, Philipp Zakrzewski (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen, Arbeitsberichte der ARL 14, Hannover: 118-170.

Bundesverband Baugemeinschaften e.V./Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2013): Baugemeinschaften in neuen Stadtquartieren. Bau- und Wohnmodell für Stuttgart. Tagung und Expertenhearing im Rathaus Stuttgart, 13./14. September 2013. Dokumentation der Veranstaltung, Stuttgart.

empirica (2014): Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose – Entwurf, November 2014 (Anlage 2 zur Drucksache G-15/024), Berlin.

Fina, Stefan, Ansgar Schmitz-Veltin, Stefan Siedentop (2013): Räumliche Muster der internationalen Migration im Zeitverlauf am Beispiel Stuttgart: vom Wanderungsziel zum Migrationsknoten?, in: Paul Gans (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Forschungsberichte der ARL 3, Hannover: 381-401.

Fricke, Axel (2014): Erhaltungssatzungen zur Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, Fachanhörung 17. September 2014 in Freiburg i.Br., Präsentationsfolien.

- Fricke, Axel (2013a): Tagung Baugemeinschaften in neuen Stadtquartieren (Bundesverband Baugemeinschaften e.V./Landeshauptstadt Stuttgart), Stuttgart ist unterwegs – der Stuttgarter Weg. Bürger bauen mit ... Baugemeinschaften, 13. September 2013, Stuttgart, Präsentationsfolien.
- Fricke, Axel (2013b): Erfolgreiche Baugemeinschaften: Kommunalen Rahmen – private Entwicklung, 17. Oktober 2013, Stuttgart, Präsentationsfolien.
- Frisoli, Pasquale, und Ansgar Schmitz-Veltin (2015): Die Einwohnerentwicklung Stuttgarts im Jahr 2014: Wanderungsgewinne und Geburtenüberschüsse führen zu einem weiteren Anstieg der Bevölkerungszahl, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 2/2015, Stuttgart: 51-62.
- GBL. BW – Landesregierung Baden-Württemberg (2015a): Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen (Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg – KappVO BW) vom 9. Juni 2015, GBL. BW, H. 11/2015, Stuttgart: 346.
- GBL. BW – Landesregierung Baden-Württemberg (2015b): Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit verlängerter Kündungssperrfrist bei Wohnungsumwandlungen in Eigentumswohnungen (Kündungssperrfristverordnung Baden-Württemberg – KSpVO BW) vom 9. Juni 2015, GBL. BW, H. 11/2015, Stuttgart: 346.
- GBL. BW – Landesregierung Baden-Württemberg (2013): Verordnung der Landesregierung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (Umwandlungsverordnung – UmwandVO) vom 5. November 2013, GBL. BW, H. 15/2013, Stuttgart: 309-310.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.(Hrsg.) (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster. Endbericht, GdW-Studie, erstellt durch empirica AG, Berlin.
- Gunderlach, Robert (2013): Das Stuttgarter Sozialmonitoring, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 3/2013, Stuttgart: 296-300.
- Gutachterausschuss für Ermittlung von Grundstückswerten in Stuttgart (Hrsg.) (2015): Grundstücksmarktbericht 2015. Daten für die Wertermittlung 2015/2016, Stuttgart.
- Gutachterausschuss für Ermittlung von Grundstückswerten in Stuttgart (Hrsg.) (2014): Grundstücksmarktbericht 2015. Daten für die Wertermittlung 2014/2015, Stuttgart.
- Heilweck-Backes, Inge (2011a): Wohnungsbau in Stuttgart 2010, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, Stuttgart: 156-161.
- Heilweck-Backes, Inge (2011b): Lebensstilspezifische Wohnwünsche der Stuttgarter Bevölkerung. Ergebnisse aus der Befragung „Lebensstile in Stuttgart 2008“, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 6/2011, Stuttgart: 184-222.
- Heilweck-Backes, Inge (2010): Wer zieht wohin in Stuttgart? Junge Wohnmilieus und ihre lebensstilspezifischen Wohnbedürfnisse. Ergebnisse der Zu- und Umzugsbefragung Stuttgart 2007, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 9/2010, Stuttgart: 266-295.
- Heilweck-Backes, Inge (2009): Von der Schrumpfung zur Renaissance der (Innen-)stadt? Ergebnisse der Zu- und Umzugsbefragung – Stuttgart 2007, in: LHS – Landeshauptstadt

- Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 8/2009, Stuttgart: 239-262.
- Heilweck-Backes, Inge (2008): Wohnwünsche der Stuttgarter Bevölkerung. Ergebnisse aus der Bürgerumfrage 2007, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 7/2008, Stuttgart: 195-219.
- Heilweck-Backes, Inge, und Ansgar Schmitz-Veltin (2011): Der jährliche Wohnungsbedarf in Stuttgart – neue Trendabschätzung, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 5/2011, Stuttgart: 173-177.
- Jacobi, Lucas (2015a): Wohnungsleerstand in Stuttgart. Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 2011, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 2/2015, Stuttgart: 62-75.
- Jacobi, Lucas (2015b): Entwicklung des Wohnungsleerstandes in Stuttgart 2009 bis 2013. Marktaktiver Leerstand des CBRE-empirica-Leerstandsindex, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 2/2015, Stuttgart: 47.
- Kunert, Michael (2014): Bürger bauen mit. Baugemeinschaften und gemeinschaftliches Wohnen in Stuttgart. Heslach im Blick, Präsentationsfolien, 15. Mai 2014, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2016): Bündnis für Wohnen. Eckpunkte für den Wohnungsbau in Stuttgart, 5. Juli 2016, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2015a): Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in der Landeshauptstadt Stuttgart (Zweckentfremdungsverbotssatzung – ZwEVS) vom 3. Dezember 2015, bekanntgemacht im Amtsblatt Nr. 51 vom 17. Dezember 2015, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2015b): Konditionen des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells (SIM). Fortschreibung des Stuttgarter Innenentwicklungsmodells, Beschlussfassung Gemeinderat 10. April 2014 zum SIM mit Anpassung vom 28. Juli 2015, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2015c): Zeitstufenliste Wohnen 2014 – Fortschreibung. Potenziale für den Wohnungsbau in Stuttgart, GRDRs 74/2015, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt (2015d): Monitoring Einwohnerentwicklung Stuttgart. Zusammenfassung der Einwohnerentwicklung im Dezember 2015, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.)(2015e): Wohnungswesen – Jahresbericht 2014. GRDRs 68/2015. Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.)(2015f): Wohnungswesen – Jahresbericht 2014. GRDRs 68/2015. Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2015g): Erhöhung des Anteils des geförderten Wohnungsbaus auf städtischen Grundstücken, GRDRs 906/2015, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Liegenschaften und Wohnen, Wohnungswesen (2014a): Wohnbauförderung/Bindungen, Fassung vom 27. Mai 2014, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2014b): SIM – Stuttgarter Innenentwicklungsmodell. Perspektiven und baulandpolitische Grundsätze für eine sozial ausgewogene und qualitätsorientierte Stadtentwicklung, Präsentationsfolien, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2014c): Wohnen in Stuttgart. Konzept, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2014d): Neufassung der Richtlinien „Mietwohnungen für mittlere Einkommensbezieher“, Fassung vom 27. März 2014, Stuttgart.

- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2014e): Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) – Stadtqualitäten in der Innenentwicklung, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2014f): Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) – Evaluierungsbericht, Anlage 1 zur GRDs 46/2014, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2014g): Milieuschutz oder Luxusproblem? Beantwortung zur Anfrage der Freie-Wähler Gemeinderatsfraktion 44/2014, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2013a): Sozialmonitoring der Landeshauptstadt Stuttgart, Flyer, Ausgabe 2013, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2013b): Erhaltungssatzung zur Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Gebiet Nordbahnhof-, Mitternacht- und Rosensteinstraße im Stadtbezirk Stuttgart-Nord, Amtliche Bekanntmachungen, Stuttgarter Amtsblatt Nr. 10 vom 7. März 2013, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2013c): Wohnungsmarkt Stuttgart 2012, Statistik und Informationsmanagement, Themenhefte 2/2013, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2012a): Stadterneuerungsvorranggebiete SVG 2012. Konzeptionelle Fortschreibung für eine nachhaltige Stadterneuerung. Ergebnisbericht, Stand 15. März 2012, Bearbeiter: Netzwerk für Planung und Kommunikation – Bürogemeinschaft Sippel | Buff, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2012b): Zeitstufenliste Wohnen – Potenziale für den Wohnungsbau. Sachstandsbericht 2012, GRDRs 709/2012, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2012c): Bürger bauen mit – Baugemeinschaften in Stuttgart. Grundsatzbeschluss, GRDRs 383/2012 vom 16. Juli 2012, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2011): Sozialdatenatlas – Darstellung und Analyse der sozialen Situation in der Landeshauptstadt Stuttgart mit Daten aus dem Jahr 2009, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2010): Zeitstufenliste Wohnen 2010 – Potenziale für den Wohnungsbau in Stuttgart, GRDRs 550/2010 vom 11. Januar 2011, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2009a): Sozialverträglichkeitsprüfung bei Bauvorhaben/verwaltungsinterne Prozessabläufe, Stellungnahme vom 18. Mai 2009 zum Antrag 401/2008, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2009b): urban wohnen. Kommunikationskonzept und Organigramm, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2008): urban wohnen in Stuttgart. BürgerService-Bauen, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2007a): Expertenbefragung 2007. Der Stuttgarter Wohnungsmarkt. Dokumentation der Ergebnisse, Arbeitspapiere zur Stadtentwicklung, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2007b): Dialog Stadtentwicklung, Expertenhearing „Wohnwunsch Stuttgart“, Protokoll vom 17. September 2007, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2006): Stadtentwicklungskonzept Stuttgart – Strategie 2006, Beiträge zur Stadtentwicklung 35, Stuttgart.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (2002): Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung) für die Gebiete „Möhringer-/Burgstallstraße“ im Stadtbezirk Süd, „Obere Augusten-/Reinsburgstraße“ im Stadtbezirk West und „Lehen-/Heusteigviertel“ in den Stadtbezirken Süd und Mitte,

„Mittnacht-/Rosensteinstraße" im Stadtbezirk Nord, GRDRs 512/2002 vom 24. Juli 2002, Stuttgart.

Schmitz-Veltin, Ansgar (2013): Einwohnervorausberechnungen 2012 bis 2030: Annahmen und Ergebnisse, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 11/2013, Stuttgart: 301-318.

Schmitz-Veltin, Ansgar (2009): Einwohnerprognose 2009 bis 2025. Die Entwicklung der Zahl der Einwohner in Stuttgart bis zum Jahr 2025, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 11/2009, Stuttgart: 324-344.

Stadt Freiburg (2015): Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 BauGB, Drucksache G-15/034, Freiburg.

Stein, Ulrich (2014): Mietspiegel 2015/2016, in: LHS – Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 12/2014, Stuttgart: 334 f.

SÜDEWO – Süddeutsche Wohnen GmbH (Hrsg.) (2014): Wohnungsmarktbericht Baden-Württemberg, Bearbeitung: Jones Lang LaSalle GmbH (JLL), Stuttgart.

Online-Literatur

immobilienscout24.de: Wo Deutschland unter den Wohnkosten ächzt: Wohnen ist in Großstädten Luxus (Erschwinglichkeitsindex EIMX): www.immobilienscout24.de/immobilienbewertung/ratgeber/mietpreise-und-kaufpreise/wohnkostenanteil-grossstaedte.html (Stand: 1/2016)

statistik.baden-wuerttemberg.de – Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2015): Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs 2014 bis 2035: www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Bevoelkgebiet/Bevprog/Kreisdaten.asp (Stand 1/2016).

spd-rathaus-stuttgart.de (2015): Antrag „Wir brauchen mehr bezahlbare Wohnungen: Die Neubauziele deutlich erhöhen, den Bestand an Sozialmietwohnungen nicht abbauen, sondern aufbauen!“ vom 15. September 2015: www.spd-rathaus-stuttgart.de/index.php?mod=content&page_id=23254&s=91759 (Stand: 1/2016).

stuttgart.de – Bürgerservice Bauen beim Baurechtsamt (2016): Satzung gegen Zweckentfremdung: www.stuttgart.de/zweckentfremdung (Stand: 01/2016).

stuttgart.de – Daten und Fakten (o.J.): Statistik Gesamtstadt: www.stuttgart.de/statistik-gesamtstadt (Stand: 1/2016).

stuttgart.de (o.J.): Gemeinwesenarbeit: www.stuttgart.de/gemeinwesenarbeit (Stand: 1/2016).

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Teilnehmer/innen Auftaktgespräch Stuttgart:

Ulrich Dilger, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung, Stadt Stuttgart

Axel Fricke, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Strategie Wohnen, Stadt Stuttgart

Yasemin Genc, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Bund-Länder-Programme, Soziale Stadt, Sanierung Zuffenhausen 6 – Rot –, Stadt Stuttgart

Birgit Kastner, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung, Stadt Stuttgart

Dr.-Ing. Hermann-Lambert Oediger, Leiter Abteilung Stadtentwicklung, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Stadt Stuttgart

Sabrina Pott, Sozialamt, Sozialplanung, Sozialberichterstattung, Stadt Stuttgart

Dr. Ansgar Schmitz-Veltin, Statistisches Amt, Sachgebietsleiter Bevölkerung und Bildung, stellv. Abteilungsleiter, Stadt Stuttgart

Marcel Stark, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Finanzierungs- und Förderangelegenheiten, Sonderprogramme, Stadt Stuttgart

Alexander Vecellio, Jugendamt, Jugendhilfeplanung, Teamleitung Gemeinwesenarbeit, Ansprechpartner für die Stadtbezirke Weilimdorf, Stuttgart-Ost, Feuerbach, Stadt Stuttgart

Wiebke von Wietersheim, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadterneuerung, Stadtsanierung, Stadt Stuttgart

Teilnehmer/innen Workshop 19. November 2015:

Ulrich Dilger, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung, Stadt Stuttgart

Gerhard Ebertshäuser, Projektgruppe Olgäle2012 e.V., Stuttgart

Horst Fleischmann, SWSG Mieterbeirat Fasanenhof, Stuttgart

Rolf Gaßmann, DMB-Mieterverein Stuttgart und Umgebung e.V.

Dr. Levent Günes, Abteilung Integration, Stadt Stuttgart

Prof. Dr. Christine Hannemann, Universität Stuttgart, Institut Wohnen und Entwerfen (IWE), Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie

Prof. Dr. Tilman Harlander, Stuttgart

Birgit Kastner, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung, Stadt Stuttgart

Diakon Hermann Kollmar, Diakonat Distrikt Stuttgart West

Dr. Lisa Küchel, Quartiermanagement Gablenberg, Weeber+Partner Institut für Stadtplanung und Sozialforschung, Stuttgart

Dr. Gerd Kuhn, Universität Stuttgart, Institut Wohnen und Entwerfen (IWE), Fachgebiet Architektur- und Wohnsoziologie

Gertrud Moll, SWSG-Mieterinitiativen, Stuttgart

Monika Nitschke-Niederkrome, GWA – Aktiv im Stadtteil, Projekt Stöckach: Stadtteil- und Familienzentrum, Jugendamt, Stadt Stuttgart

Dr.-Ing. Hermann-Lambert Oediger, Leiter Abteilung Stadtentwicklung, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Stadt Stuttgart

Sabrina Pott, Sozialamt, Stadt Stuttgart

Dr. Ansgar Schmitz-Veltin, Statistisches Amt, Stadt Stuttgart

Nicole Schubert, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadterneuerung, Stadtsanierung, Stadt Stuttgart

Martina Schütz, GWA – Aktiv im Stadtteil, Projekt Stöckach: Stadtteil- und Familienzentrum, Jugendamt, Stadt Stuttgart

Ingrid Schwerdtfeger, Bezirksbeirat Ost, Stadt Stuttgart

Alexander Vecellio, Jugendamt, Stadt Stuttgart

Prof. Dr. Rotraut Weeber, Weeber+Partner Institut für Stadtplanung und Sozialforschung, Stuttgart

Wiebke von Wietersheim, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Sachgebiet Stadterneuerung, Stadtsanierung, Stadt Stuttgart

Weitere Gesprächspartner/innen:

Rolf Gaßmann, DMB-Mieterverein Stuttgart und Umgebung e.V.

Prof. Dr. Tilman Harlander, Stuttgart

Antje Hofer, GWA – Aktiv im Stadtteil, Stadtteiltreff Veielbrunnen, Jugendamt, Stadt Stuttgart

Prof. Dr. Rotraut Weeber, Weeber+Partner Institut für Stadtplanung und Sozialforschung, Stuttgart

Kontakt

Ulrich Dilger, Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung,
Abt. Stadtentwicklung, Eberhardstraße 10, 70173 Stuttgart, Tel.: 0711/216-20046, Fax:
0711/216-20043, E-Mail: ulrich.dilger@stuttgart.de, www.stuttgart.de

8. Wien

Vorbemerkung: Gentrifizierung in der Vorbildstadt des sozialen Mietwohnungsbaus – nur ein vermeintliches Paradox

Kaum eine Debatte über die Ausgestaltung oder die Notwendigkeit des sozialen Wohnungsbaus in deutschen Städten kommt ohne den Verweis auf Wien aus – wo alles anders, im Sinne von „besser“, ist. In Wien wurde seit den 1920er-Jahren kontinuierlich in den sozialen Wohnungsbau investiert, deshalb unterliegen heute rund 44 Prozent des gesamten Wiener Wohnungsbestands einer dauerhaften²⁵ Sozialbindung.

Diese sozial gebundenen Wohnungen sind allerdings auch in Wien nicht gleichmäßig über die Stadt verteilt. Der Aufwertungsdruck lag in den letzten Jahren vor allem auf den innerhalb des Gürtels gelegenen Bezirken (1, 6–9), in denen nur bis zu 25 Prozent der Wohnungen sozial gebunden sind. In diesen Quartieren öffnet sich die Schere zwischen den Mietpreisen im privaten und dem quasi öffentlichen Wohnungsmarkt immer weiter. Gleichwohl ist es ein dezidiertes Anliegen von Stadtpolitik und -verwaltung, die Zugänglichkeit des öffentlichen Raums für alle Stadtbewohner/innen zu gewährleisten.

Mit Blick auf den Wohnungsmarkt zeigt sich aber, dass das öffentliche Segment mit seiner preisdämpfenden Wirkung – flankiert von einem mieterfreundlichen Mietrecht – Stadtquartiere nicht zur Gänze vor Gentrifizierungstendenzen bewahren kann. Die Situation erfordert neue Antworten auch von einer „Vorbildstadt“ wie Wien.

8.1 Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in Wien

Einführung Stadtentwicklung

Die Stadtentwicklungsgeschichte Wiens weist eine Reihe von Kontinuitäten, aber auch Brüchen auf. Die Stadt war und ist Zentrum der politischen Macht und hat durch die Jahrhunderte immer wieder von Migrationswellen profitiert. Neben den prachtvollen Bauten ist u.a. auch die überproportionale Konzentration der Bevölkerung in der Bundeshauptstadt – im Vergleich zu den Bundesländern – ein Erbe der früheren Reichshaupt- und Residenzstadt. Die höchste Einwohnerzahl wurde

25 Im Unterschied zur deutschen Praxis der begrenzten Förderfristen von sozial- und belegungsgebundenen Wohnungen sind in Wien die 220.000 Gemeindebauwohnungen (24,5 %) und 170.000 Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Baugesellschaften (19,4 %) dauerhaft sozial gebunden.

mit 2,03 Mio. im Jahr 1910 erreicht. Der tiefste Bevölkerungsstand wurde 1981 mit 1,53 Mio. Einwohner/innen gezählt. Ursachen hierfür waren, neben den Auswirkungen der Weltkriege, die Wohnsuburbanisierung ab den 1960er-Jahren und der Verlust von Industriearbeitsplätzen respektive dessen ungenügende Kompensation im Zuge der Tertiärisierung. Mit der EU-Osterweiterung 2004 avancierte Wien endgültig von der Randlage des westlichen Wirtschaftsraums zum Tor zu Osteuropa. Seit 2001 verzeichnet Wien dynamische Bevölkerungsgewinne. Trotz langfristiger Strategien und vorausschauend angelegter Stadtentwicklungsprojekte stellt das die Stadt vor große Herausforderungen. Mit Blick auf die Themen Segregation und Gentrifizierung geht es vor allem darum, ob es möglich ist, den Druck auf die angespannten Wohnungsmärkte der Inneren Stadt und der ehemaligen Arbeiterquartiere durch Neubau und durch erste Ansätze von Nachverdichtung abzumildern – quasi diesen Quartieren Luft zu verschaffen. Oder ob die Gesamtheit der wohnungs- und sozialpolitischen Strategien und Instrumente einer Revision unterzogen werden müsste.

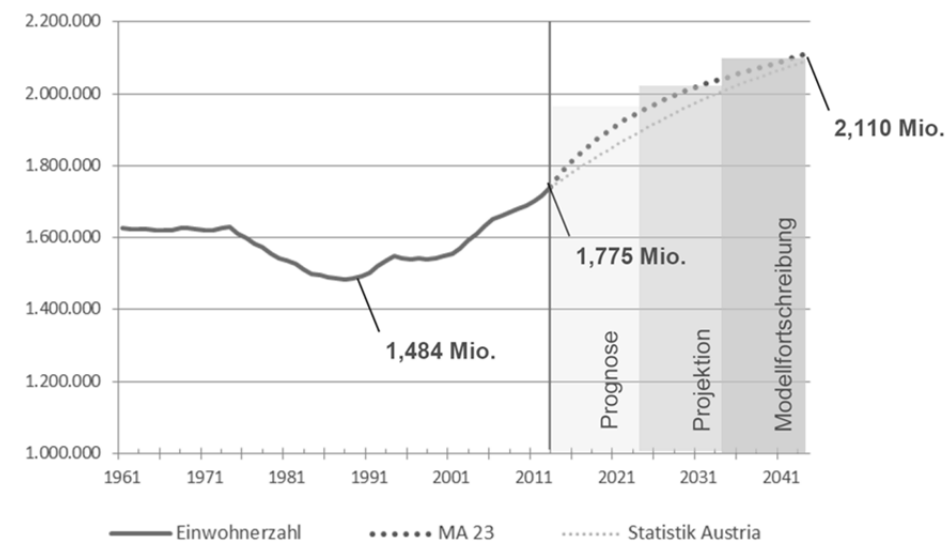
8.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Wien wächst – Prognosen und Wirklichkeiten

Die besondere Stellung Wiens in Österreich und die derzeitige Entwicklungsdynamik werden deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Stadt seit dem Jahr 2000 um die Einwohnerzahl von Linz (190.000) – der drittgrößten Stadt des Landes – gewachsen ist. Von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖKOK) wird prognostiziert, dass bis 2025 eine Bevölkerungszahl von zwei Mio. erreicht wird –und damit der historische Höchstwert von 1910 eingestellt wird. Die reale Bevölkerungsentwicklung hat allerdings in den zurückliegenden Jahren jede Prognose überholt²⁶. Die Entwicklung „Wien wächst“ (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2014c; Prenner 2013) wird einerseits als Beleg der Attraktivität und Prosperität der Stadt gewertet. Andererseits wächst mit jedem neuen Rekord auch die Sorge, wie die Stadt die Folgen des Wachstums mit Blick auf Wohnungsmarkt, Bildungsinfrastruktur und Arbeitsmarkt bewältigen soll (vgl. Ritt 2013).

26 Nach der ÖKOK-Prognose von 2009 wird die Zwei-Millionen-Grenze im Jahr 2043 erreicht, nach der Prognose von Statistik Austria von 2013 im Jahr 2033, nach der im Folgejahr bereits 2028.

Abbildung 26: Bevölkerungsentwicklung 1961 bis 2014 (Vorausschätzung bis 2044)

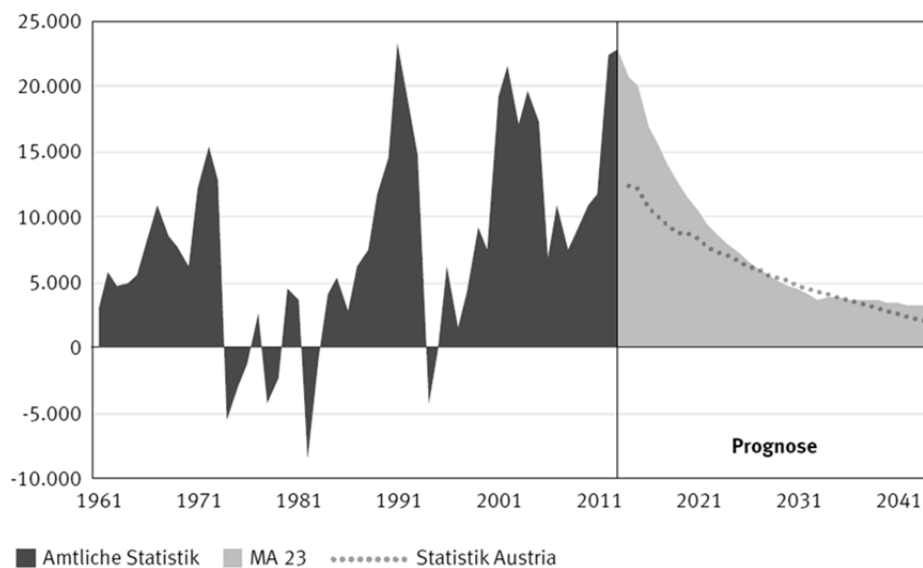


Quelle: Stadt Wien 2014b: 6.

Außenwanderung dominiert

Seit nunmehr zehn Jahren verläuft die natürliche Bevölkerungsentwicklung Wiens sukzessive positiver – im Jahr 2013 lag der Geburtenüberschuss bereits bei 2.856 Personen (Magistrat der Stadt Wien 2014a: 73). Die Zunahme der Bevölkerung basiert aber in der Hauptsache auf Wanderungsgewinnen (vgl. Abbildung 26). Der Wanderungssaldo wird dabei deutlich von der Außenwanderung dominiert, während der Bevölkerungsaustausch mit den anderen Bundesländern in den letzten Jahren nahezu ausgeglichen war. Die Zuwanderer kommen zu 80 Prozent aus Europa; darunter sind die stärksten Zuwandergruppen Menschen aus Deutschland (neun Prozent), gefolgt von Menschen aus Ungarn, Rumänien, Polen sowie Serbien und Montenegro (jeweils ca. acht Prozent) (Magistrat der Stadt Wien 2014a: 89 ff.).

Abbildung 27: Wanderungsbilanz in Wien 1961 bis 2013 und Vorausschätzung 2014 bis 2044



Quelle: Magistrat der Stadt Wien 2014c: 19.

Zuzugsgründe

Die Zuzugsgründe sind vielfältig. Grundsätzlich ist Wien eine attraktive Stadt, was sich z.B. in der Studie des Beratungsunternehmens Mercer zur Bewertung der Lebensqualität in 230 Metropolen zeigt. Seit dem Jahr 2000 führt Wien dieses Ranking an (Mercer 2015). Auch in Befragungen wie den Wiener Lebensqualitätsstudien (Verwiebe/Troger/Riederer 2014) gaben im Jahr 2013 97 Prozent der Befragten an, dass sie (sehr) gern in Wien leben. Mit ihrer Wohnsituation waren durchschnittlich 81 Prozent zufrieden²⁷. Die Attraktivität der Stadt für Zuwanderer fußt nicht zuletzt auch darauf, dass Österreich insgesamt – insbesondere während der Wirtschafts- und Finanzkrise – einen robusten Arbeitsmarkt aufwies. 2014 lag die Arbeitslosenquote in Wien bei 11,6 Prozent und damit viel niedriger als in den osteuropäischen Zuwanderungsländern.

Ebenfalls erheblich ist die Zahl der ausländischen Studierenden in Wien – von den 189.877 im Wintersemester 2013/2014 an Wiener Hochschulen eingeschriebenen Studierenden kam etwa ein Drittel (rund 57.000) aus dem Ausland. Besonders hoch ist der Anteil der deutschen Studierenden, was u.a. am einfachen Hoch-

²⁷ Differenziert nach Bezirken schwankt die Zufriedenheit mit der Wohnsituation allerdings zwischen 73 und 78 % (10. Favoriten, 12. Meidling, 15. Rudolfsheim, 20. Brigittenau) bzw. 85 und 90 % (1. Innere Stadt, 4. Wieden, 7. Neubau, 8. Josephstadt, 19. Döbling, 14. Penzing, 13. Hietzing, 23. Liesing, 22. Donaustadt).

schulzugang und der Abwesenheit von Studiengebühren liegt. Da die österreichischen Hochschulen überfüllt und unterfinanziert sind, wird aktuell eine Reihe von Zulassungsbeschränkungen eingeführt.

8.1.2 Wohnungsmarktentwicklung

Auswirkung der Bevölkerungsentwicklung auf den Wohnungsmarkt

Das kontinuierliche Wachstum der Bevölkerung geht einher mit einer geringer werdenden Tendenz zur Suburbanisierung – ein Muster, das auch in anderen Städten Europas zu beobachten ist. Mit der erhöhten Nachfrage nach Wohnraum steigen gemeinhin die Preise. Dieses ökonomische Grundprinzip gilt in Wien allerdings nur partiell, denn die Wiener Wohnbevölkerung verteilt sich auf die drei Hauptsektoren (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Eigentümerstruktur des Wiener Wohnungsmarktes

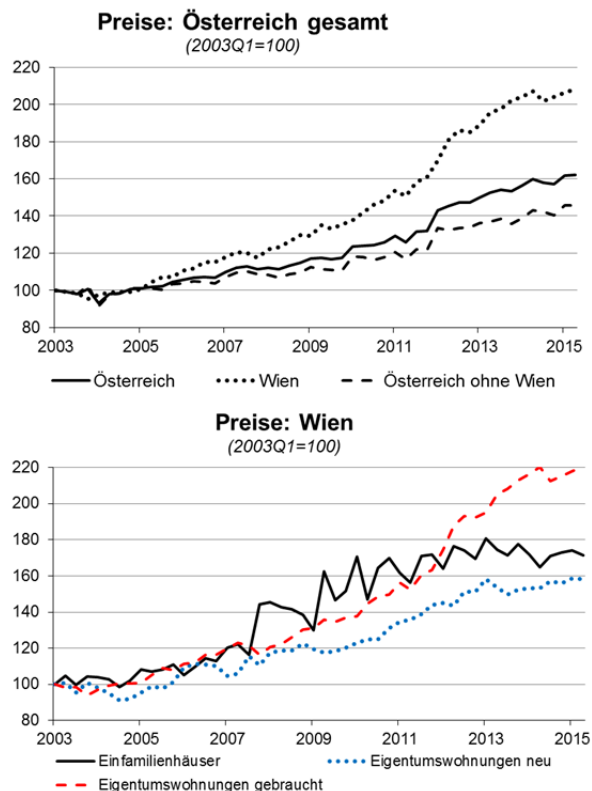
		2014	2013
Hauptwohnsitzwohnungen in Wien gesamt		876.900	870.900
SelbstnutzerInnen	Hauseigentum	6,1%	5,7%
	Wohnungseigentum	13,7%	12,9%
Dauerhaft sozial gebundene Mietwohnungen	Gemeindewohnungen	24,5%	23,4%
	Genossenschaftswohnungen (Mietwohnungen von gemeinnützigen Bauvereinigungen)	19,4%	20,3%
„Gentrifizierungsrelevantes Wohnungssegment“	Mietwohnungen von privaten Haus- oder Wohnungseigentümern	31,9%	32,4%
Sonstige	z.B. Heime, Anstalten	4,4%	5,4%

Quelle: Wohnbauforschung Wien (Fortschreibung der Registerzählung 2011 auf Basis des Mikrozensus).

Nachfrage- bzw. renditegetriebene Preissteigerungen sind nur im Eigentum und bei den privaten Mietwohnungen möglich, und dort werden sie auch deutlich sichtbar: Die Preise für Wohneigentum und darunter insbesondere gebrauchter Eigentumswohnungen sind in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen, was im Vergleich mit Österreich insgesamt besonders auffällt (Abbildung 28). Die geringeren Preisanstiege bei den Einfamilienhäusern und neuen Eigentumswohnungen zeugen einerseits davon, dass diese Angebote selten und nachgefragt sind: In Wien ist der Anteil der Wohnungen in vor 1919 erbauten Gebäuden am höchsten – mehr als jeder vierte Haushalt lebt in einer solchen. Trotz des intensiven Bausehens ist dagegen mit 9,8 Prozent der Anteil der nach dem Jahr 2000 errichteten Wohnungen vergleichsweise niedrig. Auch die Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern sind mit 8,4 Prozent in der Minderheit, hingegen befinden sich mehr als drei Viertel (78,7 Prozent) der Wohnungen in Gebäuden mit zehn oder

mehr Wohnungen. Die Nachfrage nach „Zinshäusern“ ist in den letzten Jahren enorm gestiegen, nicht zuletzt da sie eine sichere Anlagemöglichkeit darstellen.

Abbildung 28: Entwicklung der Wohnimmobilienpreise Österreich und Wien (2013–2015)

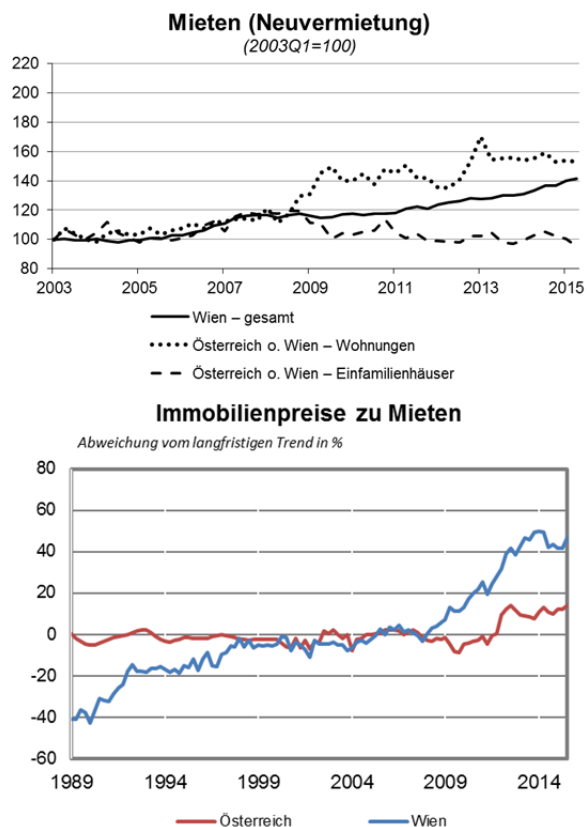


Quelle: OeNB 2016.

Im Mietwohnungsbereich – die Mietquote Wiens liegt aktuell bei 77 Prozent (Statistik Austria 2015: 19 ff.) – sorgen vor allem die Mieterhöhungen bei den privaten Vermietern²⁸ für den Anstieg. Dieser fällt allerdings im Vergleich zur Wohneigentumsentwicklung fast moderat aus (vgl. Abbildung 29).

²⁸ Die allerdings durch mietrechtliche Regelungen eingeschränkt sind (vgl. Rechtsgrundlagen: S. 275). Im Gemeindewohnungsbau (Kostenmiete) wurden viele Gebäude saniert, was auch zu Anpassungen der Mieten führte

Abbildung 29: Entwicklung der Mieten und des Verhältnisses von Immobilienpreisen zu Mieten¹



Quelle: OeNB 2016.

- ¹ Dieser Indikator bildet die relativen Kosten von Eigentum gegenüber Mieten ab. Bei steigenden relativen Wohnimmobilienpreisen wird das Mieten von Wohnraum attraktiver und die Nachfrage nach Wohneigentum sollte abnehmen.

Exkurs Gemeindewohnungen

Auch im Unterschied zu den anderen österreichischen Städten mit über 100.000 Einwohner/innen – also Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck, die ebenfalls eine hohe Mieterquote (62 Prozent) haben – dominieren in Wien die Gemeindewohnungen. Beinahe jeder vierte Wiener Haushalt in Hauptmiete lebt in einer der insgesamt mehr als 220.000 Wohnungen der Gemeinde Wien (Stadt Wien – Wiener Wohnen 2013). Der Grundstock des Wiener Gemeindewohnungsbaus wurde mit 65.000 Wohnungen im „Roten Wien“ (1918 bis 1934) im Rahmen des ersten und

zweiten Wiener Wohnbauprogramms zwischen 1925 und 1934 errichtet²⁹. Dem Wohnungselend sollte so vor allem mit Neubau („Superblocks“) begegnet werden – eine Strategie, die sich bis heute durchzieht³⁰. Bereits 1934³¹ wohnte jede zehnte Wienerin bzw. jeder zehnte Wiener einem Gemeindebau. Die nächste Hochphase des Gemeindewohnungsbaus fiel in die unmittelbare Nachkriegszeit und die 1960/1970er-Jahre. Bis Ende der 1960er-Jahre bestritt die Gemeinde Wien den kommunalen Wohnbau beinahe ausschließlich aus dem eigenen Haushalt. Seit 1973 wurden dann nur noch Gemeindewohnungen errichtet, für die Mittel aus der Bundeswohnbauförderung in Anspruch genommen werden konnten. 1981 wurde die 200.000. Gemeindewohnung übergeben. Die Stadt zog sich 1998 aus ihrer Rolle als Bauherr zurück (vgl. Korab/Romm/Schönfeld 2010: 27). 2004 wurde der bislang letzte Gemeindebau im 23. Bezirk fertiggestellt.

Angesichts der zunehmenden Marktanspannung wurde jedoch 2015 eine Wiederaufnahme des Gemeindewohnungsbaus beschlossen. Bis 2020 sollen 2.000 neue Gemeindewohnungen errichtet werden, davon sind ca. 400 bereits in Bauvorbereitung. Mit öffentlicher Förderung wurden jedoch nicht nur die Gemeindewohnungen, sondern auch die 170.000 Mietwohnungen der gemeinnützigen Bauträger³² errichtet (Statistik Austria 2015: 23). Eine Verschiebung der Bautätigkeit von der Gemeinde hin zu den gemeinnützigen Wohnbauträgern zeichnete sich seit den 1960er-Jahren ab. Im Ergebnis leben heute 58 Prozent der Wiener Mieter/innen in einer geförderten Wohnung.

Neue Herausforderungen

Trotz der im Vergleich komfortablen Situation zeigt sich die Verknappung des Wohnungsangebots in Wien darin, dass neu eintretende Haushalte – Zuziehende und Neugründungen – schwerer eine bezahlbare Wohnung finden. Das kann bei wachsenden Haushalten zu einer Überbelegung aufgrund des Verbleibs in einer zu klein gewordenen Wohnung führen. Des Weiteren werden Haushaltsneugründungen erschwert, was z.B. zu der Verzögerung des Auszugs aus der elterlichen Wohnung führt. Von der Einkommensentwicklung entkoppelte Mietpreise schrän-

29 1918 übernahm die Sozialdemokratische Arbeiterpartei die Wiener Stadtverwaltung. Als erster Gemeindebau gilt der in den Jahren 1919/20 errichtete Teil des Metzleinstaler Hofes am Margareten Gürtel. Der Massenwohnungsbau wurde aber erst durch eine zweckgebundene „Wohnbausteuer“ möglich, die am 20. Januar 1923 vom Gemeinderat beschlossen wurde. Der Höhepunkt der kommunalen Wohnbautätigkeit wurde 1926 mit der Errichtung von über 9.000 Wohnungen erreicht (Eigner/Matis/Resch 1999).

30 Daneben wurden aber auch Maßnahmen für den Wohnungsbestand erlassen: 1922 das erste bundesweite Mieterschutzgesetz, das Mietobergrenzen (nämlich die als „Friedenszins“ bekannte Einfrierung der Mieten auf das Niveau von vor dem Krieg 1914) und einen erweiterten Kündigungsschutz festlegte.

31 Nach dem Beitritt Österreichs zu Nazi-Deutschland kam der Wohnbau in Wien fast vollständig zum Erliegen (vgl. Jabloner u.a. 2004).

32 Zu den Unterschieden zwischen Gemeindewohnungen und den Mietwohnungen der gemeinnützigen Bauträger siehe Kap. 8.3.3)

ken einerseits das verfügbare Haushaltseinkommen ein und führen andererseits zu steigenden öffentlichen Aufwendungen bei der Wohnkostenbeihilfe.

Die Mobilitätsreserve der Stadt liegt derzeit bei 2,5 Prozent (Rathauskorrespondenz 2015a). Das heißt, es werden pro Jahr ca. 50.000 Wohnungen neu oder wieder vermietet. Von diesen entfällt ca. die Hälfte auf leistbare³³ Gemeinde- und geförderte Wohnungen. Ein weiteres Absinken des marktaktiven Leerstands würde die Wohnmobilität, d.h. Anpassung der Wohnsituation an geänderte Lebensbedingungen, sowie die Angebote für neu Zuziehende stark einschränken. In der Wohnbedarfsprognose von 2011 bis 2025³⁴ wird von einem jährlichen Neubaubedarf von 9.000 bis 11.000 Wohnungen (Magistrat der Stadt Wien 2012) ausgegangen. Eine so hohe Neubauleistung gab es zuletzt Ende der 1990er-Jahre. Danach wurde sie auf 6.000 bis 7.000 Wohnungen pro Jahr reduziert. Eine solche Neubauoffensive ist vor allem davon abhängig, dass die Rahmenbedingungen in der Liegenschafts- und Bodenpolitik geschaffen werden (vgl. Kap. 8.3.2).

8.2 Gentrifizierung in Wien

Das Selbstverständnis der Stadt Wien – durch die Außenwahrnehmung bestätigt – gründet sich darauf, eine lebenswerte, attraktive Stadt zu sein, in der eine hohe Wohnzufriedenheit herrscht und der soziale Ausgleich (überwiegend) gelingt. „Wien ist eine Stadt, in der die Menschen leben wollen. Die Tradition des kommunalen und geförderten Wohnbaus sichert soziale Durchmischung, Leistbarkeit und eine hohe Wohn- und Lebensqualität und wird auch in Zukunft eine bedeutende Rolle im Stadtwachstum einnehmen. [...] Die sozial gerechte Stadt für alle wirkt gegen Segregation und lässt auch jenen Raum, die an den Rändern der Gesellschaft leben“ (Stadt Wien 2014b: 9). Gleichwohl wird das anhaltende Bevölkerungswachstum (Binnenmigration und Zuzug von außen) durchaus ambivalent bewertet. Der Slogan „Wien wächst“ ist einerseits Ausdruck der Hoffnung auf eine prosperierende Zukunft – nicht zuletzt nach den Erfahrungen der Schrumpfung in den 1990er-Jahren. Andererseits werden damit auch die gestiegenen Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit des Systems Stadt beschrieben. Für die Akteure der Stadtverwaltung ist das wanderungsbedingte Wachstum der Treiber für die Veränderung der Stadtquartiere und so auch verantwortlich für die Preisentwicklung und eventuell daraus resultierende Verdrängungstendenzen.

33 Der analoge Begriff zu „leistbarem“ Wohnen in der Debatte in Deutschland ist „bezahlbares“ Wohnen. Zu beiden Begriffen liegt keine einheitliche Definition vor.

34 Momentan wird die Aktualisierung der Wohnraumbedarfsprognose „Wohnraumbestand und Wohnraumbedarf 2015–2025“ erarbeitet (MA 18, 23 und 50). Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass es in den vergangenen Jahren (2008–2015) zu einer kontinuierlichen Mobilisierung von Nebenwohnsitzwohnungen (rd. 1.200 p.a.) und leerstehenden Wohnungen (rd. 800 p.a.) gekommen ist.

8.2.1 Zum Begriff „Gentrifizierung“ aus der Perspektive Wiener Akteure

Unterschiedliche Positionen und Zugänge

Das in Wien mit dem Thema Gentrifizierung befasste Akteursspektrum reicht von der Stadtverwaltung über Institutionen wie die Arbeiterkammer und die Universitäten, mit denen Interviews geführt wurden. Von diesen Institutionen, aber auch von zivilgesellschaftlichen Initiativen und der Presse werden die Themen in die Stadtgesellschaft hereingetragen bzw. werden deren Impulse aufgegriffen.

Der Begriff „Gentrifizierung“ ist allen hinlänglich bekannt, doch befinden sich diese Institutionen in unterschiedlichen Rollen und verfolgen daraus resultierend unterschiedliche Strategien im Umgang mit dem Thema.

a) Magistratsverwaltungen der Stadt Wien

Der Begriff „Gentrifizierung“ ist im Arbeitsalltag der Stadtverwaltung nicht sehr präsent. Gleichwohl enthält der aktuelle Stadtentwicklungsplan Wien (STEP) folgende Einordnung: „Durch die sanfte Stadterneuerung wurde dieser Prozess [Renaissance der Stadt] positiv verstärkt und gleichzeitig wurde weitgehend verhindert, dass unerwünschte Gentrifizierungsprozesse³⁵ stattfinden“ (Stadt Wien 2014b: 40). Dies kann auch als Reaktion drauf gelesen werden, dass der Begriff von außen an die Verwaltung herangetragen wird. Meist werde der Begriff verwendet, um Mietsteigerungen etc. zu problematisieren. Aus Sicht der Verwaltung sei er aber medial „aufgeblasen“ und deshalb keine adäquate Grundlage für gesamtstädtische Konzepte. Je nach Zuständigkeit, Geschäftsgruppe, Abteilung wird der Begriff – z.B. auf die Themen Leistbarkeit und Zugänglichkeit im Integrationsmonitor, im SozialraumAtlas und im Aktionsplan Gründerzeit – heruntergebrochen.

In den verschiedenen Arbeitskontexten werden die städtischen Metaziele „Leistung der Stadt“ oder „Erhalt der sozialen Durchmischung“ konkretisiert – dementsprechend geht es u.a. um Segregationsprozesse und Benachteiligung, um räumliche Schließungsprozesse, den steigenden Nutzungsdruck. Es wird bisher kaum versucht, dem „Gentrifizierungsverdacht“ in einzelnen Quartieren eine eigene Untersuchung entgegenzustellen. Die Studie zu „Kleinräumigen Konzentrationsprozesse und Segregationstendenzen in Wien“ (2006/2007), die die TU Wien im Auftrag der Magistratsverwaltung bearbeitete, kam u.a. zu dem Ergebnis, dass die Fragmentierung des Stadtraums voranschreite. Statt auf der Aufwertung innerstadtnaher Wohngebiete lag und liegt der Fokus der Aufmerksamkeit der Verwal-

35 Der Begriff wird im Glossar zum STEP erläutert: „Gentrifizierungsprozesse: Werden in Stadtvierteln die Nachbarschaftsmilieus durch den Zuzug wohlhabenderer Bevölkerungsschichten verändert bzw. die alteingesessenen Bewohnerinnen und Bewohner nach und nach verdrängt, spricht man von Gentrifizierung. Auslöser von Gentrifizierungsprozessen können Investitionen in die öffentliche Infrastruktur oder die Sanierung der Bausubstanz sein, oder auch kulturelle Initiativen kreativer Milieus, die das Image des Quartiers verbessern“ (Stadt Wien 2014b: 136). Im Vorgängerplanwerk, dem STEP 05 (Stadt Wien 2005), tauchte der Begriff dagegen noch nicht auf.

tungen jedoch stärker auf den Stadtquartieren, in denen sich Mehrfachbenachteiligungen manifestieren.

Arbeiterkammer³⁶

Auch für die Arbeiterkammer (AK Wien) war Gentrifizierung lange kein aktiver Begriff. Er wurde vielmehr in der Regel von außen – etwa in Diskussionen mit Bürger/innen in Quartieren etc. – an die Kammer herangetragen. Die AK Wien befasst sich schon lange Jahre mit dem Thema „Leistbares Wohnen“, beauftragt Studien und berät Mieter/innen im Umgang mit Makler/innen und Vermieter/innen. In diesem Kontext gewannen die Mietpreissteigerungen im Altbau in den letzten Jahren immer mehr Aufmerksamkeit (Forderung „Wohnen muss billiger werden“). Um ihre Forderungen nach Änderungen des Mietrechts zu untermauern, setzten einzelne Vertreter/innen der AK Wien mittlerweile auch den Begriff ein: „Steigende Mieten und Liberalisierungen im Mietrecht führen vor allem in Gebieten, die aufgewertet werden oder „gerade im Trend“ liegen, zu Formen der Verdrängung von meist einkommensschwachen Bewohnern, zu Gentrifizierung“ (Ritt 2015: 40). Aus Sicht der Gesprächspartner/innen gibt es den Hype um Trendviertel aber schon seit vielen Jahren. Das heutige Problem bestehe vor allem in Entmietungspraktiken, die auf Verdacht von Rent-Gaps erfolgen. Dafür werde der Begriff Gentrifizierung aber in der Regel nicht verwendet.

Universitäten

Für die raum- und sozialwissenschaftlichen Institute (TU Wien, Universität Wien) gehört der Begriff Gentrifizierung zum „Arbeitsalltag“. So stammt aus dem universitären Raum eine Vielzahl von Forschungsarbeiten rund um das Phänomen der Gentrifizierung in Wien – nicht zuletzt auch Arbeiten von Studierenden, weil die Theorie zum Lehrstoff der soziologischen Stadtforschung gehört. Im Zentrum der Untersuchungen standen lange Zeit die Veränderungsprozesse einzelner Quartiere (vgl. u.a. Baldauf/Weingartner 2008; Huber 2013). In den letzten Jahren hat sich der Fokus auf die grundsätzlichen Rahmenbedingungen des Immobilienmarktes etc. erweitert (vgl. u.a. Franz o.J.; Parziani 2013; Universität Wien 2015). Aus dem universitären Raum wird häufig beklagt, dass das Thema, der Begriff so wenig Eingang in stadtpolitische Debatten in Wien fänden.

36 Für die Arbeiterkammer gibt es kein bundesdeutsches Äquivalent – lediglich in Bremen und im Saarland existieren ähnliche Interessenvertretungen. Die AK ist die gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft in Österreich. Die rechtliche Grundlage bildet das Arbeiterkammergesetz von 1992. Für die meisten Arbeitnehmer/innen besteht eine gesetzliche Mitgliedschaft in der Kammer. Ziel der AK ist es, die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer/innen zu vertreten und zu fördern

Aufgegriffen und dargestellt werden die universitären Untersuchungen zu Gentrifizierung gern von der Presse. In den Wiener Medien (z.B. Der Standard, Die Presse) gibt es eine zunehmende Intensität ihrer Thematisierung. Aus Sicht der Verwaltung wird in der Medienberichterstattung in der jüngeren Vergangenheit im Zusammenhang mit kommunal initiierten Quartiersentwicklungen (z.B. Stadterneuerung im 15. Bezirk) die Angst der Bewohner/innen vor Verdrängung artikuliert und dass der Wohnraum dann nicht mehr leistbar sei. Die Medien würden sich so mit der Bewohnerschaft gegen „Verbesserungen der Lebensqualität“ verbünden. Ebenso würden oft sehr „kurzsichtig“ Handlungsaufträge an die Verwaltung formuliert. Vonseiten der Gesprächspartner/innen wird aber keineswegs wahrgenommen, dass Politik oder Verwaltung von der Presse getrieben werden.

Die wohnungspolitische Protestbewegung „Recht auf Stadt“ sucht den internationalen Schulterschluss zu anderen „Recht auf Stadt“-Initiativen. Allerdings handelt es sich um keine einheitliche Protestbewegung, sondern um zahlreiche Gruppen mit sehr unterschiedlichen Interessen. In der Wahrnehmung der Verwaltung ist diese Protestform aus Deutschland (Berlin) nach Wien „geschwappt“. In den Jahren 2012–2014 fand eine Reihe von Veranstaltungen, organisiert von der Gruppe „Pizzeria Anarchia“³⁷, unter dem Motto „Die scheiß Miete ist zu hoch“ statt (vgl. u.a. Bündnis Wilder Wohnen 2012; Hirschmann/Kiczka 2012; Leonhard 2014; Matzenberger/Zoidl 2015).

8.2.2 Problemwahrnehmung aus unterschiedlichen Kontexten

Problem mit dem Begriff hat Auswirkungen auf Problemwahrnehmung

Die so eher akademisch anmutende Frage, ob „Gentrifizierung“ der richtige Begriff sei, wird in Wien von den Mitarbeiter/innen aus der Verwaltung thematisiert. Was unter Gentrifizierung subsumiert wird, sei sehr vielgestaltig – Aufwertung, Verdrängung, Rückgang des preiswerten Wohnraums. Aus Sicht der Wiener Gesprächspartner/innen ist das eines der Hauptprobleme im Umgang mit dem Begriff bzw. darauf aufbauend mit der Verwendung des Begriffs zur Ableitung von Strategien und Maßnahmen. Aus Verwaltungssicht wird damit keineswegs grundsätzlich in Zweifel gezogen, dass es solche Prozesse gibt. Da in den letzten Jahren der „semantische Hof“ um den Begriff immer größer wurde, äußerten einzelne Vertre-

37 Die Berichterstattung erinnert an die Räumung der besetzten Häuser in Berlin-Friedrichshain (Liebigstraße) im Jahr 2011. In der Wiener Leopoldstadt – Mühlfeldgasse – bot der Hauseigentümer – der das Haus sanieren wollte – 2011 „Punks“ eine sechsmonatige mietfreie Unterbringung an. „Offenbar sollten die Punks den verbliebenen Mietparteien beim Auszug auf die Sprünge helfen“ (Melzer 2014). Die freundeten sich aber mit den Altmietern/innen an und etablierten die Volksküche „Pizzeria Anarchia“. Nach zweieinhalb Jahren erwirkten die Eigentümer einen Räumungstitel und das Haus wurde mit 1.700 Beamten geräumt. Heute ist das Haus saniert, und unter dem Titel „Pizzeria Anarchia“ gibt es ein Theaterstück.

ter/innen der Wiener Wissenschaft und Verwaltung den Wunsch, ihn wieder stärker einzuhegen (vgl. auch Huber 2012). Dem wurde von anderen Vertreter/innen der Wissenschaft entgegengehalten, dass Gentrifizierung aktuell in erster Linie ein politischer Begriff sei und dass es deshalb kein Wunder wäre, dass er weit changiert (vgl. auch Kadi/Seidl/Verlic 2012).

In der Positionierung zu Begriff und Problem spielt das jeweilige Selbstverständnis der Akteure eine entscheidende Rolle – daraus leiten sich die Bewertung des eigenen Handelns (ex-post) sowie die Spielräume der eigenen Handlungsmöglichkeiten (ex-ante) ab. So ergibt sich das Spannungsfeld, dass städtische Akteure sich mit dem Vorwurf konfrontiert sehen, nicht genügend gegen Gentrifizierung zu tun, denn die Verhältnisse am Wohnungsmarkt verändern sich real. Auf der anderen Seite gibt es kaum eine Stadt mit einem annähernd so ausgeprägten kommunalen Zugriff auf den Wohnungsmarkt wie Wien und damit auch kaum eine Orientierung für das eigene Handeln bzw. externe Erfahrungswerte, auf die zurückgegriffen werden kann. Allerdings würden sich die handelnden politischen Akteure – so der Eindruck von Interviewpartner/innen aus der Verwaltung – mit dem Versprechen, dass Wien „leistbar“ ist und bleibt, selbst stark unter Druck setzen.

Das vorrangige Instrument zur Erfüllung des Versprechens ist nach wie vor der Neubau (vgl. Kapitel 8.3.2). Die Gentrifizierungsdebatte entzündet sich aber in der Regel an Prozessen in den innerstädtischen Quartieren, in denen die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand am geringsten ist. Was sind aber in diesen Quartieren „normale“ Transformationsprozesse und was ist Gentrifizierung? Bedeutet die Konsequenz von „normaler“ Stadterneuerungspraxis³⁸ zwangsläufig Gentrifizierung? Diese und weitere Fragen treiben insbesondere die Interviewpartner/innen aus der Gebietsbetreuung um. Die Gebietsbetreuung verfolgt – wie auch der STEP – das erklärte Ziel der sozialen Durchmischung der gründerzeitlichen Quartiere: „Sanfte Stadterneuerung ist die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität auf Basis vorhandener Ressourcen und Potenziale ohne Verdrängung der ansässigen Bevölkerung“ (Andrea Mann, Projektleiterin GB*2, zitiert nach MA 25 2011). Allerdings hat die sanfte Stadterneuerung ihre Wurzeln in der Zeit, als der Gründerzeitbestand nicht attraktiv war. Heute werden an die Gebietsbetreuungen oft Verunsicherungen herangetragen, was die Perspektiven der Quartiere angeht. Bei den von der Stadt in Gang gesetzten Erneuerungsprozessen, der Planung von Sanierungsmaßnahmen entstehen diffuse Befürchtungen innerhalb der Bevölkerung, die mit dem Begriff „Gentrifizierung“ zum Ausdruck gebracht werden. Zudem wird immer mehr auf die Inanspruchnahme öffentlicher

38 Die Auseinandersetzung darüber, welche Bereiche der Stadtentwicklung als „normal“ oder „natürliche“ Prozesse anzusehen sind, wird häufig geführt (vgl. u.a. Lojewski 2013). Einerseits geht es um die Abgrenzung oder Eingrenzung von Gentrifizierungsprozessen. Andererseits wird damit aber auch eine „sozialpolitische Enthaltsamkeit“ begründet, d.h. dass im Fall von „natürlichen“ Entwicklungsprozessen von Interventionen weitgehend abgesehen wird (Priorisierung des Instrumenteneinsatzes).

Fördermittel verzichtet – der Immobilienmarkt übernimmt damit quasi die Stadterneuerung.

Außensichten auf das städtische Problemverständnis

Ein Teil des Wiener Dilemmas (wenn man es so nennen möchte) besteht darin, dass die Vorstellung, dass eine starke Position der öffentlichen Interessen – hinsichtlich Wohnungsbau und Regulierungen – Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt verhindern könnte, von vielen städtischen Akteuren außerhalb von Verwaltung und Politik so nicht mehr akzeptiert wird. Sie weisen mit wachsender Vehemenz auf Prozesse hin, in denen sich die Grenzen der Wohnungsmarktregulierung zeigen und Gentrifizierung eben nicht unterbunden werden kann. Zudem beklagen sie die mangelnde Gesprächsbereitschaft der Akteure aus Verwaltung und Politik:

- Eine Mitarbeiterin des Institutes für Soziologie der Universität Wien trifft im Nachgang einer öffentlichen Diskussion über Gentrifizierung die Einschätzung, dass es „der offiziellen Stadtplanung zufolge keine Gentrifizierung in Wien gibt. Man spricht bei uns immer von Aufwertung, sanften Erneuerungsprozessen und Partizipation. Gentrification ist im Wiener Stadtplanungsdiskurs ein Tabubegriff. Man rühmt sich mit stolz geschwellter Brust, dass in Stadtquartieren wie dem Brunnenviertel sanft aufgewertet wurde und zwar mit Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung. Dass die Mietpreise im Quartier steigen, die lokale Infrastruktur sich wandelt und SoHo in Ottakring seine Aktivitäten auf andere Stadtquartiere verlagern möchte, weil sich im Brunnenviertel schon ‚eine Eigendynamik‘ entwickelt hat, wird nicht so gerne diskutiert“ (Stadtbe-kannt Wien 2011).
- Ein Mitglied des Vorstands der IG Kultur Wien äußert im Kontext einer Studie zum Umgang mit Leerstand: „Begriffe wie ‚Aufwertung‘, ‚Gentrifizierung‘ und ‚Prekarisierung‘ sind in Gesprächen mit Personen, die für die Stadt Wien sprechen, nicht gern gehört und werden, falls andiskutiert, oft abgewertet. Beispielsweise wird dann entgegnet, dass Gentrifizierung in Wien nicht passiere, da es ja keine sprunghaften Preissteigerungen gebe. Dem ist zu entgegnen, dass Gentrifizierung nicht in einer einzigen ‚objektiven‘ Form auftritt, sondern sich Aufwertungsprozesse an unterschiedlichen Orten jeweils anders zeigen. So dauerte es etwa zwanzig Jahre, um am Spittelberg in Wien einen Prozess durchzusetzen, der in Berlin in Teilen des Prenzlauer Bergs binnen drei Jahren ablief. Die verdrängten Personengruppen überschneiden sich dennoch signifikant“ (Hejda 2014: 107).
- Ein Vertreter der Immobilienwirtschaft zieht folgendes Resümee: „Prozesse der Gentrification bzw. beobachtbare Veränderungen im öffentlichen Raum werden oftmals dahingehend beschönigt, dass sie ohnehin nur in abgeschwächter Form auftreten würden. Begründet wird dies mit Interventionen der öffentli-

chen Hand, der umfassenden Wohnungsmarktregulierung und dem sozialen Wohnbau. Doch auch Wien bleibt vom Wandel des Schmuddel-Ecks zur Kreativzone nicht unberührt. So kam es beispielsweise in Bereichen des Wiener Brunnenviertels oder auch Karmelitermarkts zur nennenswerten Aufwertung des Stadtviertels bei gleichzeitiger Verdrängung des Mittelstands. Wirft man außerdem einen Blick in die 80er-Jahre zurück, so fanden schon damals anfängliche Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt – insbesondere im privaten Altbausektor durch Mietrechtsliberalisierung und Mieterhöhungen – kaum Einzug in Diskussionen. Gerade hier zeigt sich eine regulative Ermöglichung von Gentrification im Altbausektor“ (Zimmel 2015).

Die anhaltend dynamischen Entwicklungen am Wiener Wohnungsmarkt lassen eine Marktentspannung in absehbarer Zeit immer unwahrscheinlicher werden. Diese Situation verändert Bewertungen und Einschätzungen – ein Mitarbeiter der Stadtverwaltung äußerte sich folgendermaßen: „Vor sieben Jahren habe ich auf die Frage von Studenten gesagt, dass es in Wien keine Gentrifizierung gibt. Jetzt muss Wien den Immobilienmarkt beobachten und Instrumente anpassen, sonst droht erstmals wirklich Gentrifizierung“. Auf die Ablehnung jeglichen Gentrifizierungsverdachts folgte erst einmal die Einordnung der Phänomene als „Sanfte Gentrifizierung“, was sich u.a. in der Aufnahme des Begriffs in den Stadtentwicklungsplan 2025 zeigt. Mit diesem Terminus – und der begrifflichen Nähe zur „Sanften Stadterneuerung“ – wird darauf hingewiesen, dass es in Wien gelingt, die negativen Effekte der Gentrifizierung abzuwenden. Insbesondere in den Hot-Spots des Gentrifizierungsverdachts (z.B. Brunnenviertel, Karmelitermarkt, Struverviertel) wird aber auch immer wieder um den Nachweis von echten Verdrängungsprozessen gerungen. Dabei geht es u.a. um die Datenhoheit: „Es ist schwierig zu sagen, ob es sie [die Gentrifizierung] wirklich gibt, weil die Stadt keine Daten herausgibt, mit deren Hilfe sich die Mietpreis- und Einkommensentwicklungen räumlich differenziert nachvollziehen lassen“ (Mittendorfer 2012). Die Argumentationen „Niemand wurde verdrängt, sondern durch Dachgeschoßausbauten wurde neuer Wohnraum geschaffen“ (Kattinger 2010) ähneln den Diskursen in anderen Städten. Es stehen sich in der Konsequenz zwei Lager gegenüber: Eine Seite argumentiert, dass in den Szenevierteln wohnungsmarktrelevante Aufwertungsprozesse angestoßen werden, die sich mit den verfügbaren Instrumenten kaum verhindern lassen. Die andere Seite weist auf die Verbesserungen der Wohnqualität und des Images hin und auch auf die steigende Attraktivität für Kreative, Familien und Besserverdienende der ehemals stigmatisierten Quartiere. Während bei den einen also bereits die Alarmglocken schellen (auch aus Erfahrungen in anderen Städten heraus), sehen die anderen eine im Grundsatz positive Entwicklung, die nicht gleich unterbunden werden soll.

8.3 Kommunale Positionen, Ziele und Strategien

Der Begriff Gentrifizierung legt in Wien – wie auch in vielen anderen Städten – den „Finger in die Wunde“, denn er thematisiert nicht allein das Vorhandensein leistbarer Wohnungen, sondern auch deren Verteilung. Damit trägt auch in Wien das Argument, dass die Gemeindebauten sowie der gemeinnützige Wohnungsbau quasi einen „Schutzwall“ vor Gentrifizierungsprozessen darstellen, nur noch bedingt. Die zentralen Quartiere der Stadt werden immer teurer, und dort besitzt die Stadt vergleichsweise wenig Spielraum und Einflussmöglichkeit – und kann ihn auch kaum erweitern, da sich die Fördermodelle der gemeinnützigen Unternehmen nur auf preiswerten Flächen umsetzen lassen. Die folgenden Ausführungen geben einen Einblick, wie mit der Situation wohnungspolitisch umgegangen wird.

8.3.1 Grundverständnis der Wiener Wohnungspolitik

Kontinuität und Wandel

In der Wiener Wohnungspolitik fanden – im Vergleich zu vielen anderen europäischen Städten – keine gravierenden Brüche, wie der Verkauf von kommunalen Wohnungen³⁹ oder die Einstellung der öffentlichen Wohnraumförderung, statt. Sehr wohl gab es aber eine Reihe von Kurswechseln – von innen (Landesregierung) oder außen (Bundesregierung) initiiert –, die die heutigen Bedingungen des Wohnungsmarktes prägen. Das Jahr 1968 markiert eine solche Wende, indem einerseits die Weichen für eine steigende Profitabilität des privaten Wohnungsmarkts (Deregulierung Mietbegrenzungen⁴⁰) und andererseits für eine verstärkte Marktöffnung des geförderten Wohnbaus⁴¹ gestellt wurden. Eine Grundlage dafür war die Einführung der Subjektförderung. Mitte der 1970er – etwa zur selben Zeit wie in Deutschland – fand auch in Wien eine Hinwendung zur Sanierung der Altbestände statt, die aufgrund der starken Regulierungen vorher unprofitabel war. Auch in Reaktion auf politischen Druck wurde 1974 der Plan für den Wiener Weg der „Sanften Stadterneuerung“ als stadtpolitische Leitidee verabschiedet. Deren Kerngedanke bestand in der Erhöhung der Lebensqualität in der gründerzeitlichen Bebauung auf einem sozial verträglichen Weg⁴². Auch dies kann als Kurswechsel angesehen werden, da die „Sanfte Stadterneuerung“ die Attraktivierung des priva-

39 Es soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass im Jahr 2004 in Österreich rund 60.000 preisgebundene gemeinnützige Mietwohnungen im damaligen (mittelbaren) Eigentum der Republik Österreich verkauft/privatisiert wurden, ca. 15.000 davon liegen in Wien.

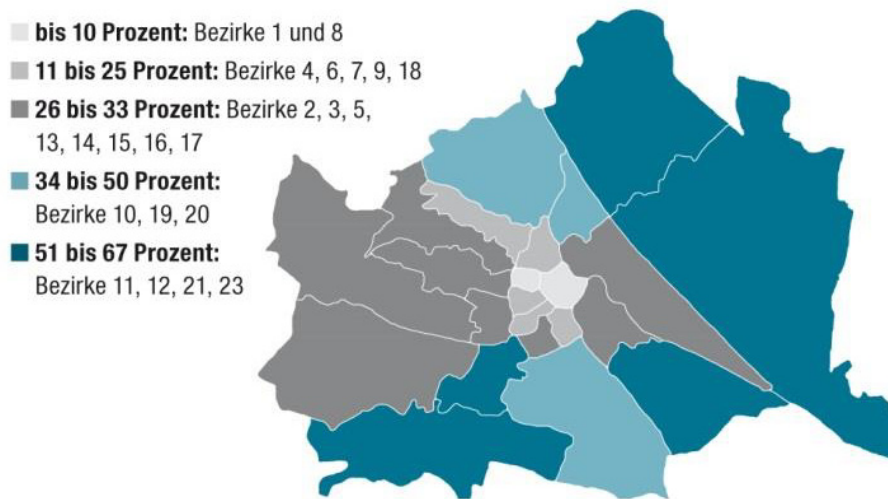
40 Eine freie Mietzinsvereinbarung für Neuvermietungen war ab diesem Jahr am privaten Marktsegment möglich.

41 Beteiligung der Banken an der Finanzierung des geförderten Wohnbaus durch neue Darlehensbestimmungen.

42 Als Anreiz für Sanierungen wurden Kredite mit niedrigen Zinsen an Eigentümer/innen vergeben. Bedingung war, dass die Mieten nach der Renovierung eingefroren werden. Die Mietbegrenzung gilt allerdings nur für einen Zeitraum von zehn Jahren, und nach dem Ablauf dieser Frist können die Mieten bei Neuvermietung auf Marktniveau angehoben werden.

ten Mietwohnungsmarkts für Investitionen zur Folge hatte.⁴³ Flankiert wurde der Ansatz durch das vom Bund erlassene Mietrechtsgesetz (MRG) von 1982, das für vor 1945 errichtete Altbauwohnungen gestaffelte Mietobergrenzen korrespondierend zu Ausstattungskategorien⁴⁴ der Wohnung vorsah.

Abbildung 30: Anteil der sozialgebundenen Wohnungen am Wohnungsbestand nach Bezirken



Quelle: Geschäftsgruppe Wohnen 2014: 13.

Das System der Mietzinsobergrenzen je nach Ausstattungskategorie wurde bereits 1986 wieder geändert. Für die beste Ausstattungskategorie (Kategorie A) konnte statt des limitierten Kategorie-Mietzinses ein angemessener Hauptmietzins verlangt werden; die Rechtsprechung erlaubte unter diesem Begriff praktisch den freien Marktmietzins. Das führte bereits Ende der 1980er-/Anfang der 1990er-Jahre zu enormen Mietensteigerungen am privaten Mietwohnungsmarkt in Wien. Um die Mietenentwicklung zu begrenzen, wurde im MRG 1994 für vor 1945 errichtete Altbauwohnungen das System der Richtwertmieten⁴⁵ eingeführt. Zusätzlich kann der Vermieter einen Lagezuschlag verlangen, der sich aus den Grund-

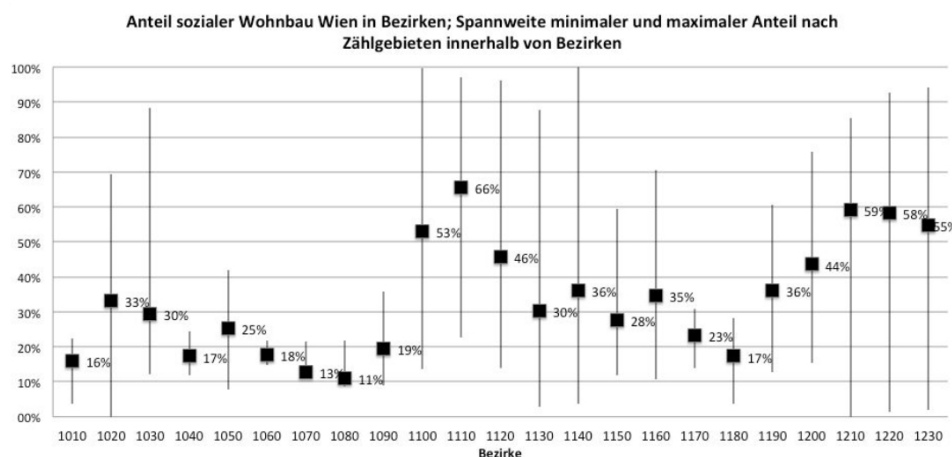
43 In den 1970er- und 1980er-Jahre wurden auch sehr viele Gemeindebauten in Gründerzeitgebieten errichtet – so gab es im 15., 16., 12., 10. Bezirk kaum ein größeres Sanierungsgebiet, in dem nicht zahlreiche Gemeindebauwohnungen errichtet wurden.

44 Für die höchste Ausstattungsqualität (Kategorie A) durften viermal so hohe Mieten verlangt werden wie für Wohnungen der niedrigsten Kategorie D.

45 Das Richtwertsystem vergleicht die konkret zu bewertenden Wohnungen mit einer fiktiven Standardwohnung und schreibt so Mietreduktionen bei qualitativen Abweichungen nach unten und Mieterhöhungen bei Abweichungen nach oben vor. Wohnungen höchster Wohnqualität mit einer Größe von mehr als 130 Quadratmeter sind von dieser Mietregulierung ausgenommen! Die Richtwerte sind kein Durchschnitt bestehender Mietzinse, sondern nur die Ausgangsgrundlage für die Mietzinsberechnung. Seit 1.4.2014 beträgt der aktuelle Richtwert für Wien 5,39 Euro/m².

stückskosten errechnet⁴⁶. Wohnungen in einer besseren Lage sind damit teurer als gleich ausgestattete in einer schlechteren Lage. Ebenso wurde 1994 die Möglichkeit eingeführt, Mietverträge auf drei Jahre zu befristen (vgl. Verlić 2014).

Abbildung 31: Anteil sozialer Wohnungsbau in Wien nach Bezirken



Spannweite minimaler und maximaler Anteil nach Zählgebieten innerhalb von Bezirken

Quelle: Kadi 2016.

Besser als die anderen

Wien ist es gewohnt, ein Best-Practice-Beispiel für viele Städte weltweit zu sein. Davon zeugen einerseits politische Statements wie z.B.: „Alle anderen europäischen Großstädte sehen das Wiener Modell als Vorbild, denn nirgendwo anders ist die Leistbarkeit von Wohnraum auch für Familien mit geringem Einkommen so gegeben wie in Wien, der Stadt der Mieter“ (Rathauskorrespondenz 2000) oder „Die Wiener Wohnbaupolitik nimmt seit Jahrzehnten eine internationale Vorrangstellung ein und wird – gerade auch aufgrund der aktuellen weltweiten Entwicklungen in Zeiten von Finanz- und Wirtschaftskrisen – zunehmend zum Vorbild zahlreicher Städte und Metropolen“ (Rathauskorrespondenz 2013). Andererseits gibt es ein großes internationales Interesse, von den Wiener Erfahrungen zu lernen, wie Ausstellungen (1994 „Vienna housing: Trends and Prototypes“⁴⁷, 2008 „Housing in Vienna – Wiener Wohnbau. Innovativ. Sozial. Ökologisch“⁴⁸ oder

46 In Wien veröffentlicht die Verwaltung (MA 25) regelmäßig die von ihr errechneten Lagezuschläge in der Lagezuschlagskarte. In 1. Bezirk sind die Lagezuschläge am höchsten und betragen 7,99 €/m² Nutzfläche.

47 Die Ausstellung über neue Wiener Wohnbauarchitektur wurde in Wien und in den Vereinigten Staaten (Los Angeles, Berkeley, Tempe/Arizona) gezeigt (Rathauskorrespondenz 1994b).

48 Die Ausstellung wurde im Rahmen der Architekturbiennale in Venedig gezeigt, danach u.a. in Mailand, Belgrad, Brüssel, Berlin sowie auf der Architekturbiennale in Shenzhen (China).

2013 „The Vienna Model – Housing in the 21st Century City“⁴⁹), aber auch zahlreiche Vorträge der Stadtbauräte u.a in deutschen Städten zeigen.

Die Alleinstellungsmerkmale des Wiener Wohnungsbaus werden folgendermaßen beschrieben: Die entscheidende Voraussetzung für eine breite Versorgung mit leistbaren Wohnungen sind die Gemeindewohnungen, flankiert von dem geförderten Wohnungsbau der gemeinnützigen Unternehmen. Für die Weiterentwicklung des Modells ist die aktive Grundstückspolitik zentral, die die Preisbildung nicht dem Markt überlässt. „In vergleichbaren Städten wie München oder Zürich sind die durchschnittlichen Wohnungskosten um mindestens 50 % höher als in Wien. Noch höher sind sie in Städten wie Paris oder London, wo die exorbitanten Mietpreise mittlerweile auch dazu führen, dass Schlüsselarbeitskräfte wie z.B. Lehrkräfte, Polizeibeamte oder Krankenhauspersonal nicht mehr wohnversorgt werden können. In London führt diese Situation auch zur Abwanderung von Betrieben und schädigt damit die lokale Wirtschaft“ (Rathauskorrespondenz 2007a).

Im Rahmen der Kommunikation wird damit die Kontinuität des Wiener Wohnungsbaus, aber auch die Innovationsfähigkeit herausgestellt, wie die selbst verliehene Bezeichnung „Weltmeister im Passivhausbau“ (Rathauskorrespondenz 2010b) zeigt. Die Verantwortlichen präsentieren das Thema aber auch nicht nur außen, sondern auch in starkem Maße nach innen, was Fachforen wie die Wiener Wohnbauforschungstage (seit 2005) oder die Wohnbaufestwochen Wien (seit 2008) zeigen. Die internationale Aufmerksamkeit wird auch in Verhandlungen mit der Bundesregierung genutzt, wenn es u.a. um Bundeszuschüsse, Förderprogramme, aber auch Rahmenbedingungen wie das Mietrecht geht.

In diesen Kontext der internationalen Anerkennung und Bestätigung der Erfolgsgeschichte des Wiener Wohnungsbaus und vor allem der wesentlich größeren Wohnungsmarktp Probleme vergleichbarer Städte muss auch die Reaktion von Verwaltung und Politik auf die Befunde von Gentrifizierung und Verdrängung – und damit ein partielles Versagen von Politik – eingeordnet werden. Wenn eine europäische Stadt Aussichten hat, Ziele wie soziale Mischung oder soziale Balance⁵⁰ wirklich umzusetzen, dann würden viele Auswärtige sicher auf Wien setzen. In der Stadt herrscht eine bereits skizzierte Verunsicherung wegen der Mietpreisanstiege, die sich auch mit der Präsenz des Themas Wohnen im Wahlkampf der Wiener Gemeinderats-, Landtags- und Bezirksvertretungswahl im Oktober 2015 (vgl. Abbildung 32) zeigte. Themen waren u.a. die Maklerprovision (deutsches Modell), die Schwerpunktsetzungen für ein neues Mietrecht (Richtwertzins, Mie-

49 Ausstellung über das Erfolgsmodell des Sozialen Wohnbaus in Wien am Österreichischen Kulturforum New York sowie in Los Angeles, San Francisco und Washington D.C. und 2014 in Wien (BMEIA 2013).

50 „Das ‚Wiener Modell‘ bedeutet, Verantwortung für leistungsfähige Infrastrukturen, kommunale Dienstleistungen und insbesondere für die gezielte Bereitstellung leistbaren Wohnraums zu übernehmen und so Segregation zu vermeiden und soziale Durchmischung zu erleichtern“ (Stadt Wien 2014b: 21).

terschutz), eine Mietzinsobergrenze (Deckelung), die Wiedereinführung der Zweckbindung in der Wohnbauförderung und die Regelungen für den sozialen Wohnungsbau sowie die Gemeindebauten (Mietpreiserhöhung, Überprüfung Einkommen etc.).

Abbildung 32: Wahlplakate September 2015



Fotos: Ricarda Pätzold.

Ein wichtiges Wahlversprechen der regierenden SPÖ war bereits im Februar 2015 die Wiederaufnahme des Gemeindewohnungsbaus. In der nächsten Legislaturperiode sollen insgesamt 2.000 neue Gemeindewohnungen errichtet werden. Für die ersten 120 neuen Gemeindewohnungen wurde ein Budget von 25 Mio. Euro (Sonderförderung) reserviert, das u.a. die höheren Kosten – da die zukünftigen Mie-

ter/innen keine Eigenmittel leisten müssen – abdecken soll. Im September 2015 wurde verkündet, dass Wien eine Internationale Bauausstellung (IBA) ausrichten wird, die den „Sozial nachhaltigen Wohnbau im 21. Jahrhundert“ ins Zentrum rückt: „Bei der IBA Wien stellen wir unser Know-how gezielt zur Verfügung und liefern europäischen Städten Beispiele und Anregungen. Wien wird seine Vorbildrolle in Europa mit der IBA weiter ausbauen“ (Rathauskorrespondenz 2015b). Die IBA soll an bestehende Prozesse und Planungen anknüpfen und diesen einen zusätzlichen Innovationsschub verleihen. Die Zielgebiete sind jeweils zwei Stadterweiterungs- und Stadterneuerungsgebiete, darüber hinaus gibt es Best-Practice-Beispiele. Das Ausstellungsjahr wird wahrscheinlich das Jahr 2020 sein.

8.3.2 Wohnungspolitische Strategien und Instrumente

Beide wohnungsmarktrelevanten Instrumente (IBA und Gemeindewohnungsbau), die im Laufe des letzten Jahres entwickelt wurden, zielen damit in vorderster Linie auf den Neubau ab. Das bestätigt die strategische Ausrichtung der Vergangenheit, denn angesichts der immer weiter steigenden Mietpreise sowie der Nachfrageüberhänge in Folge des Zuzugs und der Veränderung von Haushaltsgrößen wurde in Wien stets vor allem über die Ausweitung des Wohnungsneubaus diskutiert. Eine Referenzsituation dafür ist der angespannte Wohnungsmarkt zu Beginn der 1990er-Jahre, der vor allem durch Wohnungsverluste in den gründerzeitlichen Quartieren⁵¹ ausgelöst wurde. Durch die Wiener Wohnbauoffensive⁵² konnte damals die Wohnungsmarktsituation deutlich entspannt werden: „Heute sind am Wohnungsmarkt so viele Wohnungen vorhanden, dass Wohnungssuchende zwischen mehreren Wohnungen auswählen können“ (Rathauskorrespondenz 1998). Im Verhältnis zu der massiven Angebotsausweitung blieb das Bevölkerungs- und Haushaltswachstum aber verhalten (vgl. Abbildung 26). In dieser Zeit wurde aber das Vertrauen in die Kraft der „richtigen“ öffentlichen Wohnungsmarktintervention wesentlich bestärkt: „Zukunftsorientierte Wohnbaupolitik bedeutet, zum richtigen Zeitpunkt die notwendige Anzahl von Wohnungen zur Verfügung zu haben. Ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage ermöglicht leistbares Wohnen, führt zu stabilen Mieten und vermindert die Gefahr von Wohnungsspekulation. [...] Das genügend große Angebot an leistbaren Wohnungen hat zu einer deutlichen Entspannung der Marktsituation geführt“ (Rathauskorrespondenz 2004a). „Die Stadt Wien beobachtet diese Entwicklung [am Wohnungsmarkt] sehr genau

51 Von 1981 bis 1991 gingen durch Zusammenlegungs- und Sanierungsaktivitäten insbesondere bei kleinen Substandardwohnungen über 48.000 Wohnungen „verloren“.

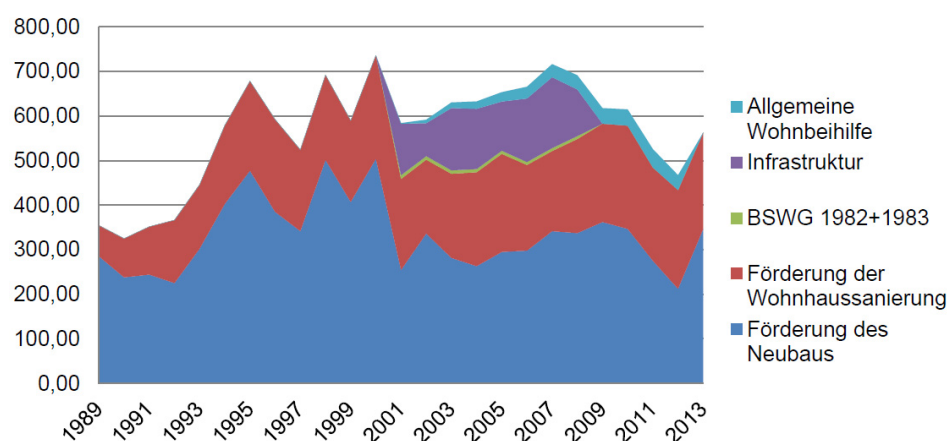
52 Zwischen 1992 und 1994 wurden die Neubausicherungen von rund 6.100 auf über 10.000 Wohnungen erhöht und blieben bis 1996 auf diesem Niveau. Nördlich der Donau wurde begonnen, neue Stadtteile zu bauen: z.B. im 21. Bezirk fast 3.500 neue WE, im 22. Bezirk ca. 5.000 WE, es folgten Planungen für weitere Stadtteile westlich von Kagran, nördlich von Aspern sowie im Süden Wiens (Alte Laa, Rothneusiedl, Oberlaa u.a.) mit zusammen rund 20.000 neuen Wohnungen (Rathauskorrespondenz 1993a; 1993b).

und setzt rechtzeitig die nötigen Maßnahmen, um die Nachfrage auch in den nächsten Jahren decken zu können“ (Rathauskorrespondenz 2007b).

Wohnungsneubau – Wohnbauförderung

Nach Kürzungen in den Förderausgaben bzw. dem verstärkten Einsatz von Fördermitteln für Sanierungen sanken die Neubauförderungen nach 2009 noch einmal deutlich (vgl. Abbildung 33) (vgl. UniCredit Bank Austria AG 2014b: 11). Heute werden wieder mehr als 10.000 neue Wohneinheiten im Jahr geschaffen, der überwiegende Teil davon über den geförderten Wohnbau. Allerdings greifen Investitionen in den Wohnungsbau allein zu kurz, denn es wird neben den Wohnungen auch Infrastruktur – wie Schulen, Kindergärten, Straßen und öffentliche Verkehrsmittel – gebraucht. Die eingesetzten öffentlichen Mittel sind im Vergleich zu Deutschland zwar bedeutend, aber angesichts der Aufgabe sicher dennoch nicht ausreichend.

Abbildung 33: Ausgaben in der Wiener Wohnbauförderung 1989 bis 2013 in Mio. Euro nominell



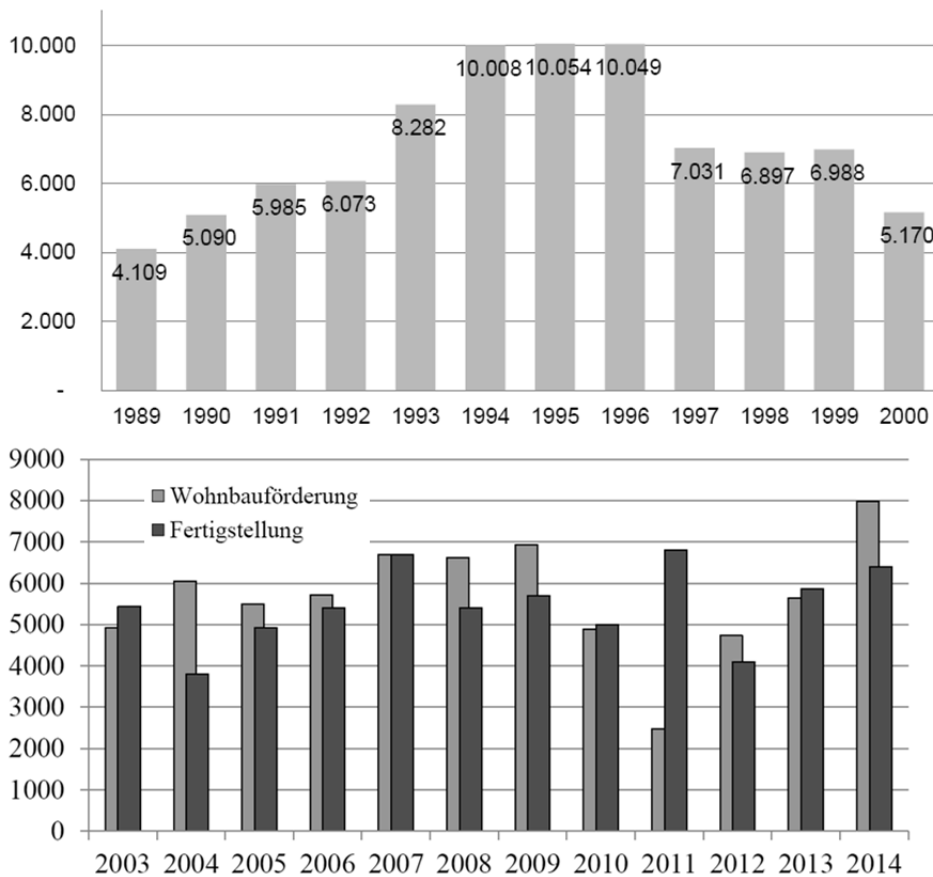
Quelle: Zgubic-Engleder 2015: 109.

Um die Kostensteigerungen einzudämmen – und die Grundstücksvergabe transparenter zu gestalten (vgl. weiter unten „Liegenschaftspolitik“) –, wurden Mitte der 1990er-Jahre Bauträgerwettbewerbe⁵³ ab einer Projektgröße von 200 bis 300 Wohnungen eingeführt. Im Rahmen dieser Wettbewerbe geht es vor allem darum, Projektteams zu ermitteln, die auf ausgeschriebenen Bauplätzen optimierte Realisierungskonzepte anbieten und unter Inanspruchnahme von Wohnbauförderungsmitteln diese Projekte umsetzen. Die Beurteilung und Bewertung der Beiträ-

53 Vergleichbar mit der Konzeptvergabe in deutschen Städten.

ge erfolgt durch eine Fachjury entlang der Kriterien soziale Nachhaltigkeit, Architektur, Ökologie, Ökonomie.

Abbildung 34: Neubauförderungszusicherungen in Wien 1989 bis 2013



Quelle: Schnabl 2015; Tockner 2015b: 84.

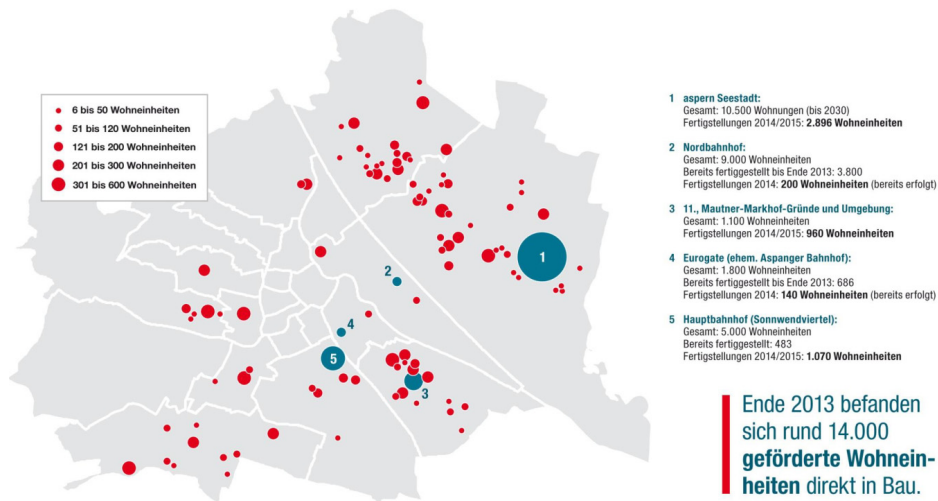
Mittlerweile ist der Bauträgerwettbewerb aber in erster Linie ein Instrument zur Qualitätssicherung. Preisdämpfende Effekte sind auch vorhanden, aber nicht in dem Maße, dass sich untere Einkommensgruppen den Neubau leisten könnten. „Die Grundstückskosten⁵⁴ sind für den sozialen Wohnbau die größte Herausforderung“⁵⁵ (Chorherr, zit. n. Heidegger 2015). Deshalb und wegen der geringen Flä-

54 Im geförderten Wohnbau sind die Grundstückskosten mit ca. 300 Euro/m² Wohnnutzfläche gedeckelt, die Gesamtbaukosten liegen bei ca. 1.700 Euro/m² Wohnnutzfläche.

55 Kompakte Wohnungen (1-Zimmer-Wohnung, max. 40 m²; 2-Zimmer-Wohnung, max. 55 m²) mit einer Bruttomiete von Euro 7,5 €/m² und einem geringeren Eigenmittelbeitrag von max. 60 €/m².

chenvakanzen ist die Zahl der geförderten Wohnungen in den inneren Bezirken (vgl. Abbildung 35) auch sehr niedrig. Um die Leistbarkeit generell zu erhöhen, wurden neue Förderlinien entwickelt, zu denen der SMART-Standard gehört. Insgesamt zieht die Erhöhung der Zahl geförderter Wohnungen aber auch eine verstärkte Nachfrage nach Subjektförderungen nach sich, etwa nach Eigenmitteler-satzdarlehen.

Abbildung 35: Verortung der aktuell geförderten Wohnungen



Quelle: Schnabl 2015.

Exkurs Fördersystem

In den deutschen Städten gibt es mittlerweile insgesamt weniger als eine Mio. mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen – und die Zahl sinkt weiter stetig. Wien allein verfügt dagegen über einen geförderten Wohnungsbestand von insgesamt fast 400.000 Wohnungen, deren Zuordnung zum gemeinnützigen Segment in der Regel nicht zeitlich befristet ist!⁵⁶ Um diesen eklatanten Unter-

Mindestens ein Drittel aller geförderten Neubauwohnungen soll in dem Standard umgesetzt werden. Bei den neuen Gemeindewohnungen entfällt der Eigenmittelbetrag.

56 Heute werden 80–90 % der geförderten Mietwohnungen von gemeinnützigen Bauvereinigungen errichtet, die dem WGG unterliegen (Wohnungen sind dauerhaft sozial gebunden). Mit der Einführung des Bauträgerwettbewerbs 1995 wurde allen Investoren die Möglichkeit eingeräumt, „Wohnbaufördermittel“ abzurufen. bei Bauträgerwettbewerben – wo also die Stadt (wohlfonds wien) eigene Grundstücke zur Entwicklung einbringt – kommen fast nur gemeinnützige Bauvereinigungen zum Zug. Wenn aber private Investoren (vor allem Banken und Versicherungen) eigene Grundstücke besitzen, ist die Stadt aber daran interessiert, dass mittels Wohnbauförderung die Baukosten und damit auch die Mieten gedeckelt werden und zusätzlich noch die Belagsrechte für

schied zu verstehen, lohnt ein Blick auf die Besonderheiten der Förderstruktur im Wohnbereich in Österreich, die erheblich von anderen europäischen Staaten abweicht. Während die meisten Länder auf Beihilfen in Form der Subjektförderung oder auf eine indirekte Förderung mittels Steuererleichterungen setzen, liegt der Fokus in Österreich klar auf der Objektförderung, in der der Schlüssel zur nachhaltigen Wohnungsverorgung insbesondere von jungen und einkommensschwachen Haushalten gesehen wird (AKNÖ 2012: 5; Nachhaltigkeitsinitiative UMWELT + BAUEN 2012: 13). Die Träger der Wohnbauförderung sind die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Den Großteil der Mittelaufbringung trägt aber der Bund – im Jahr 2008 waren das ca. 70 Prozent. Die Mittel stammen aus einer Zwecksteuer, dem Wohnbauförderungsbeitrag⁵⁷ sowie zweckgebundenen Anteilen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer⁵⁸. Die Gesamtausgaben Wiens für die Förderung des Wohnbaus, der Wohnhaussanierung und die Wohnbeihilfen beliefen sich 2014 auf 679 Mio. Euro⁵⁹ (BMF 2016).

Es wird nicht zuletzt der Objektförderung zugeschrieben, dass die Ausgaben privater Haushalte für das Wohnen in Österreich unter dem europäischen Durchschnitt liegen, wenngleich in den zurückliegenden Jahren ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war (Amann/Mundt/Lugger 2010). Damit ist grundsätzlich die Leistbarkeit des Wohnens auch für untere Einkommensschichten – einerseits durch das große Angebot objektgeförderter Wohnungen, andererseits durch das System von Subjektförderungen – weitgehend sichergestellt (IIBW 2012). Aufschlussreich ist aber die Differenzierung zwischen gemeinnützigen und privaten Hauptmietwohnungen: Im Wiener Durchschnitt lagen die Wohnkosten⁶⁰ 2013 in GBV-Mietwohnungen mit 6,50 Euro 17 Prozent unter denen privater Mietwohnungen mit 7,80 Euro. Die Mieten bei Neuvertragsabschlüssen im privaten Segment stiegen seit 2005 mehr als doppelt so stark wie die verfügbaren Haushaltseinkommen und die allgemeine Teuerung (vgl. Baumgartner 2013; Tockner 2012). Im gemeinnützigen Sektor lag die Steigerungsrate mit 2,4 Prozent dagegen deutlich niedriger (IIBW/Arge Eigenheim/FV Steine-Keramik 2014: 11 f.). Der Unterschied bei den Neubaumieten für Österreich und Wien zwischen den GBV und dem privaten Mietwohnungsbau hat

ein Drittel der Wohnungen erworben werden. Die so geförderten Mietwohnungen unterliegen 35 Jahre (Eigentumswohnungen 30 Jahre) einer sozialen Bindung (Kostenmiete).

57 Der 1952 eingeführte Wohnbauförderungsbeitrag beträgt seither ein Prozent der Lohn- und Gehaltssumme (bis zur Höhe der Höchstbeitragsgrundlage der Krankenversicherung). Der Beitrag wird jeweils zur Hälfte von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite aufgebracht.

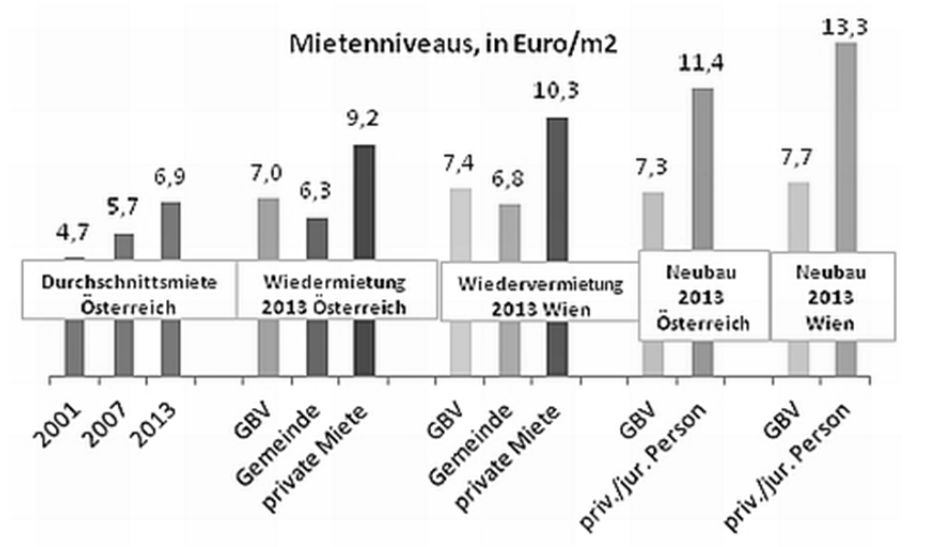
58 Mit dem Ziel der Vergrößerung der Ausgabenautonomie der Bundesländer wurde ab Januar 2009 der Wohnbauförderungsbeitrag in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe und der Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss in Ertragsanteile umgewandelt. Eine Zweckwidmung für den Wohnbau bzw. für die Sanierung ist somit nicht mehr vorgesehen. Die Bundesländer handhaben die Verwendung der Mittel seitdem sehr unterschiedlich. In Wien wurden die Mittel weiter ausschließlich für den Wohnungsbau eingesetzt (AKNÖ 2012).

59 Davon entfielen auf die Objektförderung Neubau 333 Mio. Euro, die Objektförderung Sanierung 251 Mio. Euro und auf die Subjektförderung 93,6 Mio. Euro (Geschäftsgruppe Wohnen 2015).

60 Bruttokalt = inkl. Betriebskosten und Umsatzsteuer, ohne Energie.

auch mit den Finanzierungsbeiträgen zu tun, welche die GBV in der Regel einheben und welche die laufenden Mietkosten senken.

Abbildung 36: Mietenniveaus unterschiedlicher Wohnungsmarktakeure im Zeitverlauf



Quelle: Bauer 2014.

Liegenschaftspolitik

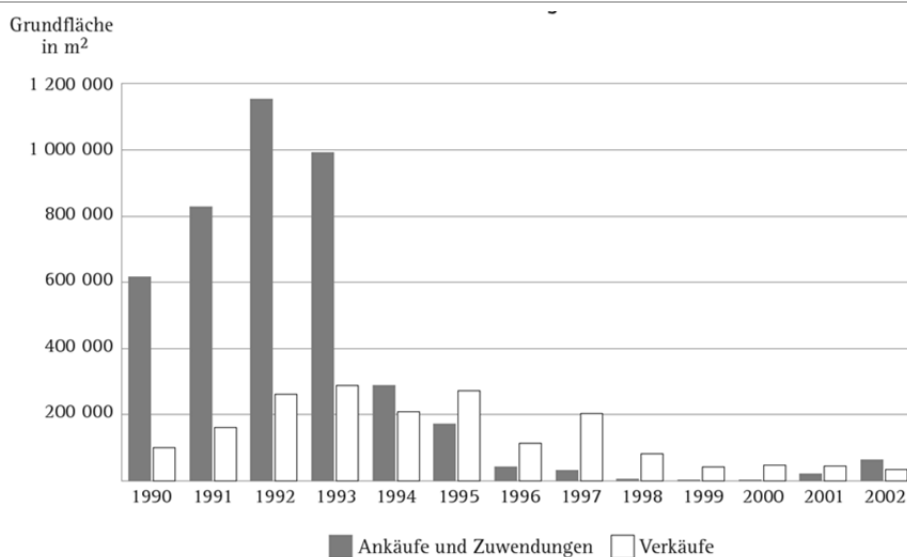
Der Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (WBSF) – seit 2005 Wohnfonds Wien⁶¹ – wurde 1984 auf Beschluss des Gemeinderats als privatrechtliche gemeinnützige Organisation zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in bestehenden Wohnhäusern im Sinne der sanften Stadterneuerung, der Bodenbereitstellung für den geförderten Wohnbau und der Abwicklung der Förderung von Sanierungsprojekten gegründet. Um für den geförderten Wohnbau entsprechende Grundstücksreserven bereitzustellen, kauft der WBSF Liegenschaften im Wiener Stadtgebiet an und verkauft sie wieder an gemeinnützige Bauträger und andere – Prinzip des revolvierenden Fonds. Anfänglich stattete die Bundeshauptstadt Wien den Fonds mit 29,07 Mio. Euro aus. In der Folge erhielt der Fonds von der Bundeshauptstadt Wien Grundstücke, weitere Bareinlagen und Darlehen. Bis 1993 sammelte der Fonds Grundreserven von 2,66 Mio. m² an. En-

61 Der wohnfonds_wien ist eine gemeinnützig tätige Organisation und fungiert als dienstleistungsorientierte Koordinationsstelle – unter anderem zwischen Bauträgern, Hauseigentümer/innen und ihren Vertretern, Magistratsabteilungen, hier vor allem der Förderstelle, und Serviceeinrichtungen der Stadt Wien. Oberstes Entscheidungsgremium ist das Kuratorium des wohnfonds_wien, in dem verschiedene Interessenorganisationen und die Stadt Wien vertreten sind. Präsident des wohnfonds_wien ist der amtsführende Stadtrat für Wohnen, Wohnbau und Stadterneuerung.

de 2002 betrugen die Reserven 1,92 Mio. m² (Abbildung 37), 2004 1,77 Mio. m² und 2015 2,3 Mio. m² Fläche (Gericke 2015; Rathauskorrespondenz 2004b; Rechnungshof 2004: 17).

Bei Betrachtung des Baulandverbrauchs in den letzten drei Jahrzehnten wird deutlich, dass die bauliche Entwicklung Wiens starken Schwankungen ausgesetzt war. Lag der Baulandverbrauch Ende der 80er-Jahre, Anfang der 90er-Jahre bei rund 50 ha pro Jahr, so lag er in den Jahren 1994 bis 1997 mit rund 150 ha pro Jahr dreimal so hoch, um sich in den folgenden Jahren bei rund 40 ha einzupendeln (Stadt Wien 2003). Im Jahr 2004 wurde errechnet, dass die Reserven – ausgehend von den durchschnittlichen Grundverkäufen von 1990 bis 2002 – für 13,5 Jahre ausreichen würden; gemessen an den Verkäufen von 1998 bis 2002 sogar für 40 Jahre. Angesichts dieser Einschätzung kritisierte der Rechnungshof, dass der Fonds teilweise Flächen, die vor mehr als zehn Jahren erworben wurden, noch nicht für den sozialen Wohnbau eingesetzt hat. Er empfahl, alle Grundreserven, die mittelfristig nicht bebaut werden, zu verwerten. Auch die Eigenkapitalausstattung des Fonds erschien den Rechnungsprüfern zu hoch; die Wertpapiere sollten verkauft und zur Tilgung von Schulden der Bundeshauptstadt Wien verwendet werden (Rechnungshof 2004). Dem wurde nicht nachgegeben, aber das Ansinnen spiegelt den Zeitgeist wider, der in vielen deutschen Städten die aktive Liegenschaftspolitik in den Hintergrund treten ließ.

Abbildung 37: Veränderungen der Grundflächen



Quelle: Rechnungshof (Hrsg.) 2004: 17.

Umstrukturierungen bei großen Infrastrukturunternehmen (Verkehr, Energie), aber auch die Verlagerung von anderen Industriebetrieben aus der Kernstadt boten im

letzten Jahrzehnt die Chance, große Areale für die Stadtentwicklung zu nutzen. Heute schätzen sich die wenigen Städte – zu denen Wien gehört – glücklich, die sich die zur Verfügung stehenden Flächenreserven gesichert und für den sozialen Wohnungsbau genutzt haben. Diese Potenziale gehen aber nun zur Neige – „Wien gehen die Bahnhöfe aus“ (Pichler, zit. n. ORF 2014). Die Flächenreserven belaufen sich heute auf ca. 200 ha. In der Fachwelt wird diskutiert, ob diese vorhandenen Flächen ausreichen, um die aus dem Zuzug resultierenden Wohnungsbedarfe auch zukünftig zu decken. Die Hauptaufgabe wird aber sein, in den kommenden Jahren den vorhandenen Boden besser zu nutzen. Trotz der aktiven Liegenschaftspolitik des Wohnfonds fehlte lange Zeit eine gesamtstädtisch abgestimmte Bodenpolitik aller Magistratsabteilungen (vgl. Kanonier 2014) – mit der Neujustierung der Immobilienstrategie 2014 wurde eine zentrale Abstimmungsstelle in Immobilienangelegenheiten geschaffen.

Neben diesen bodenpolitischen Instrumentarien werden verschiedene Wege diskutiert, um zukünftige Flächenbedarfe für das Wohnen zu decken. In der Reform der Wiener Bauordnung 2014 wurden sowohl die Möglichkeit, im Flächenwidmungsplan Bauland befristet auszuweisen, als auch die Voraussetzungen, raumplanerische Ziele mit den Mitteln des Privatrechts, also durch Abschluss privatrechtlicher Verträge, zu verwirklichen (sog Vertragsraumordnung⁶²), geschaffen (vgl. Trapichler 2015). Des Weiteren wurde die Widmungskategorie „Förderbarer Wohnbau“⁶³ eingeführt. Diese geht aber Kritiker/innen nicht weit genug, da nur die technischen Standards und Kriterien des geförderten Wohnbaus gelten, die zentrale Frage der Grundstückskosten und damit der tatsächlichen Verfügbarkeit für den geförderten Wohnbau jedoch unberücksichtigt bleiben (vgl. Pichler 2015). Eine weitere Zukunftsaufgabe – vor der auch viele deutsche Großstädte stehen – ist die der Zusammenarbeit beim Bodenmanagement mit den Gemeinden des Umlands. Die Hürden sind keinesfalls niedrig, da neben zwei Raumordnungsgesetzen, unterschiedlichen Regierungsparteien auch divergierende Interessenlagen eine Kooperation bisher verhindern.

Um stadträumliche Segregationsprozesse abzumildern und die Leistbarkeit der zentralen Stadtbezirke zu sichern, müssen aber auch alternative Flächen – die Potenziale der Nachverdichtung – im Rahmen der Stadterneuerung stärker in den Blick genommen werden (vgl. Atelier Kaitna Smetana/HUB Architekten/SUPERBLOCK 2013).

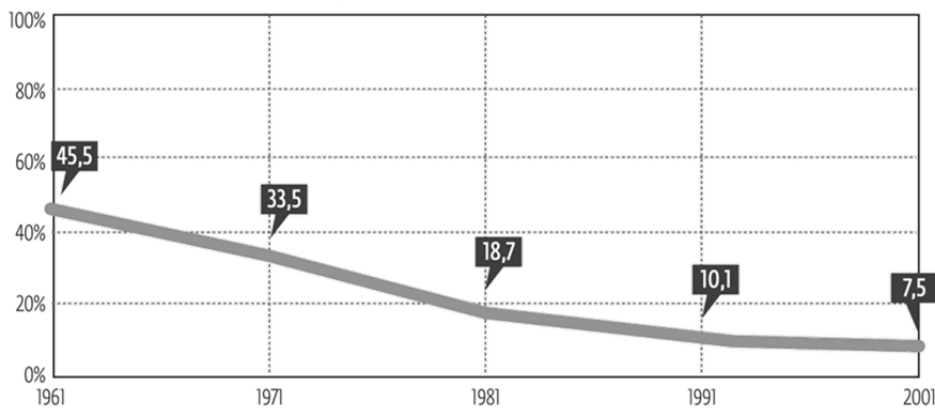
62 Es gibt kein Bundesraumordnungsgesetz. In Wien ist die Bauordnung gleichzeitig auch das Raumordnungsgesetz.

63 Eine neue Widmungskategorie „Soziales Wohnen“ wurde bereits 1994 gefordert (Rathauskorrespondenz 1994a). In diesem Widmungsgebiet dürfen nur Bauten errichtet werden, die die bautechnischen Spezifikationen in Anlehnung an die Wohnbauförderung erfüllen – etwa: Wärmeschutz und Nutzflächenbeschränkung pro Wohneinheit.

Aufwertungsprozesse in Bestandsquartieren – Sanierungsförderung

Wegen der Einzigartigkeit, der herausragenden Nachhaltigkeit und der sozialen Orientierung des Programms der „Sanften Stadterneuerung“ wurde Wien 2010 von der UNO mit dem „Scroll of Honour“ („Wohnbau-Oscar“) ausgezeichnet (Rathauskorrespondenz 2010a). Der Anspruch ist dabei, Wohnhäuser und ganze „Grätzl“ (Quartiere) nicht nur zu sanieren, sondern soziale, wirtschaftliche und kulturelle Aspekte in der Erneuerung zu berücksichtigen. Zu Beginn der Stadterneuerung Mitte der 1970er-Jahre gab es in Wien ca. 300.000 Substandard-Wohnungen mit schlechter Ausstattung. Die gründerzeitlichen Bauten hatten bis zu dieser Zeit seit ihrer Entstehung keine Instandsetzungsarbeiten oder Modernisierungen erfahren. Bereits 2001 gab es in Wien nur noch 7,5 % Kategorie-D-Wohnungen (heute 3 %) und 1,5 % Kategorie-C-Wohnungen. Die restlichen 89 % der Wohnungen hatten Kategorie A oder B (vgl. Abbildung 38). Dieser Erfolg hat allerdings die „Nebenwirkung“, dass die Mietpreise der so aufgewerteten Wohnungen heute kaum noch erschwinglich sind, denn das Schwergewicht der geförderten Sanierungsprojekte lag auf den privaten Miethäusern (vgl. Abbildung 38).

Abbildung 38: Abbau der Substandardwohnungen in Wien



Quelle: Stadt Wien 2005: 103.

Den Schritt über die Sanierung einzelner Wohnhäuser hinaus machte der Stadterneuerungsfonds ab 1989 mit der Blocksanierung. Die Sanierungszielgebiete wurden und werden aufgrund städtebaulicher statistischer Daten wie z.B. der hohe Anteil mangelhaft ausgestatteter und/oder kleiner Wohnungen festgelegt. Die Blocksanierungskonzepte beinhalten konkrete Vorschläge für qualitativ hochwertige Sanierungen, Verbesserungen im privaten und halböffentlichen Raum durch Teilentkernungen und Begrünung auf der Liegenschaftsebene, eine Aufwertung des öffentlichen Raums und Lösungen für den ruhenden Verkehr, die Erhaltung einer kleinräumigen Nutzungsmischung, Verbesserungen der sozialen Infrastruktur und die Neuschaffung von hochwertigen Wohnungen.

Abbildung 39: Mietpreise auf dem privaten Wohnungsmarkt¹ entlang der Wiener U-Bahnen



Quelle: zoomsquare 2015.

- 1 Die dämpfenden Mietpreise in Gemeindebauten und den mit Förderung errichteten Wohnungen werden von den Immobilienportalen nicht erfasst, da sie dort nicht angeboten werden.

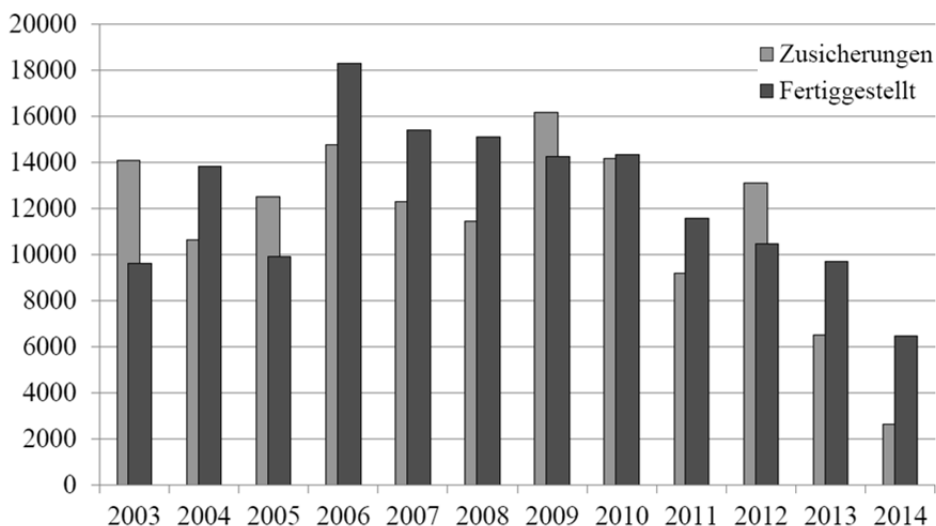
Nach Meinung der Gesprächspartner/innen ist die Sanfte Stadterneuerung heute in gewisser Weise „Opfer“ ihres Erfolgs⁶⁴. Allerdings ist dies auch nicht überraschend, da sie – wie in anderen Städten auch – als PPP angelegt und eine 15-Jahres-Frist von vornherein vorsah. Davon abgesehen, bestehe ein Problem mit der Mietzinsbildung im Rahmen der Förderung: In Folge des engen Bezugszeitraum von 15 Jahren entstehe eine teilweise hohe geförderte Kostenmiete. Zudem sind Förderung⁶⁵ und Landesdarlehen zwar an Bedingungen, wie die 15-jährige Deckelung der Miete geknüpft, diese werden aber nicht aktiv kontrolliert – ein Mieter muss ggf. die Übertretung melden. Wenn ein Vermieter die Regeln verletzt, dann wird er zur Korrektur aufgefordert, es gibt keine Sanktionierung des „Fehlverhaltens“⁶⁶.

64 Effekte auf die Mieter/innenstruktur werden z.B. in Hatz (2004) dargestellt.

65 Annuitätenzuschüsse stützten über 15 Jahre die Miete um ca. drei Euro, diese sind nicht rückzahlbar.

66 Ähnlich ist die Situation bei der Einhaltung der Mietobergrenzen (Richtwertmietzins, Richtwertmiete) im Vollenwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes: Es ergibt sich kaum ein nennenswerter Unterschied zwischen den frei vereinbarten Mieten für mittleren und guten Wohnwert und

Abbildung 40: Förderung der Sanierungstätigkeit in Wien



Quelle: Schnabl 2015.

Bei der Ausweisung von neuen Stadterneuerungsgebieten besteht immer noch der Vorwurf, dass Investitionen und damit Aufwertungsprozesse in den Gründerzeitbauten durch Förderprogramme ausgelöst werden. De facto ist die Inanspruchnahme der Fördermittel aber stark rückläufig (vgl. Abbildung 40) – und das ist ein Problem. Angesichts der niedrigen Zinsen hat momentan kaum ein privater Investor Interesse, sich den Regeln der Sanierungsförderung zu unterwerfen. Die Banken geben Geld zu ähnlich guten Konditionen, machen aber eben keine Auflagen. In dieser Situation wird gefordert – auch zugunsten der langfristigen Wirkung öffentlicher Investitionen –, die Kostenmieten stärker zu reduzieren und die Bindungsfristen auf 25 oder 40 Jahre (vgl. im Neubau 30/35 Jahre) zu erhöhen. Der Effekt wäre wahrscheinlich, dass kaum ein privater Investor mehr Sanierungsförderung abrufen würde und damit ein weiterer Steuerungsverlust einträte. Es müsste daher eher die Frage gestellt werden, ob das Instrument der „Förderung“ in dieser Situation überhaupt noch greifen kann. Eine Förderung ist ein „Anreizmechanismus“ – unterschiedliche Anreizmechanismen (z.B. billiges Geld, sichere Anlagemöglichkeiten in Immobilien, Förderungen) stehen in Konkurrenz zueinander. Will man, dass mehr Förderung in Anspruch genommen wird, müsste man sie at-

den Wohnungen, die dem Richtwertsystem unterliegen (Rosifka/Postler 2010). Auch die Abschläge von 25 % bei Abschluss eines befristeten Mietvertrags werden nicht eingehalten, denn wer einen solchen Mietvertrag hat, traut sich auch nicht, gegen den Vermieter vorzugehen: 63 Prozent der Befragten mit einem befristeten Altbauvertrag sagen, sie lassen ihre Miete nicht überprüfen. „Wer unternimmt schon etwas gegen seinen Vermieter, wenn er will, dass der Mietvertrag verlängert wird?“ (Kaske/Zgubic 2014: 3).

traktiver gestalten. Ein Wettbewerb der Förderkonditionen mit dem „billigen Geld“ der Banken ist aber derzeit nicht zu gewinnen und auch nicht sinnvoll. .

Nach Ansicht der Gesprächspartner/innen muss somit die Sanfte Stadterneuerung grundsätzlich überdacht werden: Es wird gefordert, dass gezielt (punktuell) in den Gebieten eine Förderung ausgegeben wird, in denen auch leistbares Wohnen gefördert werden soll und wo es für den Erhalt der Strukturen wichtig ist.

Zugänglichkeit des Wohnungsmarktes – Gefahr von Schließungsprozessen

Die institutionelle Dreiteilung des Mietwohnungsmarktes in Wien – in das Segment der leistbaren Gemeindewohnungen, der geförderten Wohnungen der gemeinnützigen Bauträger, die an Kostenmieten gebunden sind, und der privat vermieteten Wohnungen – führt immer deutlicher zu Einschränkungen der Zugänglichkeit einzelner Teilmärkte. Schließungsprozesse ergeben sich aus den Zugangsbedingungen innerhalb der Wohnungsbestände sowie der Verteilung der Wohnungsbestände über die Stadt (vgl. auch Abbildung 42).

Die geförderten Wohnungen entstanden vor allem im Rahmen großer Stadterweiterungsprojekte und sind deshalb in den inneren Bezirken unterrepräsentiert (vgl. Abbildungen 30 und 31). Zudem bestehen finanzielle und institutionelle Zugangsbeschränkungen. Für einen Einzug in eine Gemeindewohnung ist es notwendig, sich für das „Wiener Wohn-Ticket“ anzumelden. Dieses erhält man nur, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind und ein begründeter Wohnbedarf nachgewiesen werden kann. Darunter fallen folgende Punkte (vgl. Wohnberatung Wien):

- Unterschreitung der Einkommensgrenzen nach dem Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz (WWFSG),
- Wohndauer seit mindestens zwei Jahren in Wien an der aktuellen Adresse⁶⁷,
- eine österreichische, EU-, Schweizer Staatsbürgerschaft oder Reisepass eines EWR-Landes außerhalb der EU (Norwegen, Liechtenstein, Island), der Status als anerkannter Flüchtling oder Drittstaatenangehörige/r, der Aufenthaltstitel (Daueraufenthalt EU, Daueraufenthalt-Familienangehöriger), der zu einer unbefristeten Niederlassung berechtigt,
- sonstige Wohnbedarfsgründe: Überbelegung, krankheits- oder altersbedingte Bedarfe, Auszug aus elterlicher Wohnung (Jungwienlerin unter 30 Jahre), Wohnsitzzusammenführung von (räumlich) getrennt lebenden Partnern.

Die Wahlfreiheit hinsichtlich der Wohnung (Bezirk, Haustyp) ist sehr eingeschränkt. Es wird explizit darauf hingewiesen, dass es bei Bezirkswünschen zu einer erheblichen Verlängerung der Wartezeit kommen kann. Wem keine der zwei

67 Seit 2015 gibt es einen „Bonus“ für Wohnungsinteressent/innen, die bereits länger als fünf Jahre mit Hauptwohnsitz in Wien leben. Dieser beträgt pro fünf Jahre Hauptwohnsitz in Wien drei Monate (insgesamt aber nicht mehr als neun Monate). Dies soll eine Unterstützung für all jene sein, die ihren Lebensmittelpunkt bzw. Wohnsitz schon länger in Wien haben.

standardmäßig angebotenen Wohnungen zusagt, der kann frühestens nach drei Jahren einen neuen Antrag stellen. Derzeit konkurrieren ca. 17.000 Interessent(inn)en auf den Wartelisten (Kahlweit 2015).

Außerhalb des Gemeindebaus wird von den geförderten Wohnungen (Neubau und Sanierung) jede dritte Wohnung durch die „Wohnberatung Wien“ vergeben. Für diese Wohnungen gelten die oben angeführten Vergabebedingungen. Die restlichen zwei Drittel der Wohnungen werden direkt vom Bauträger vergeben. Hier gelten die Bedingungen, die im WWFSG 1989 festgelegt sind (Einkommensgrenzen). „Zuziehende“ haben also durchaus Zugang zum geförderten Wohnbau, da sie sich bei den (gemeinnützigen) Bauträgern für eine Wohnung anmelden können. Bei dem Einzug in eine solche Wohnung ist allerdings in der Regel ein Finanzierungsbeitrag (Eigenmittel, Baukostenbeitrag, Grundkostenbeitrag) zur Finanzierung der Grund- und/oder Baukosten an die gemeinnützige Bauvereinigung zu leisten. Dieser wird bei Auszug – abgewertet um jährlich ein Prozent – zurück-erstattet. Durch Verengung des Angebots ist die durchschnittliche Wohndauer bei den Gemeindewohnungen am höchsten und liegt bei über 17 Jahren (Statistik Austria 2015: 37).

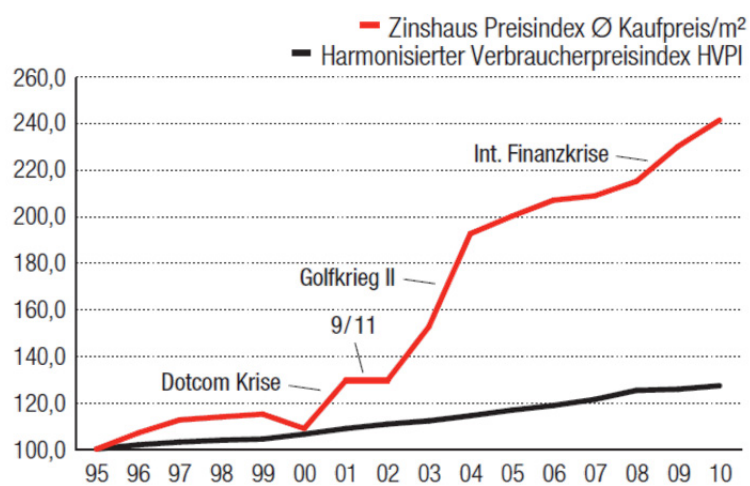
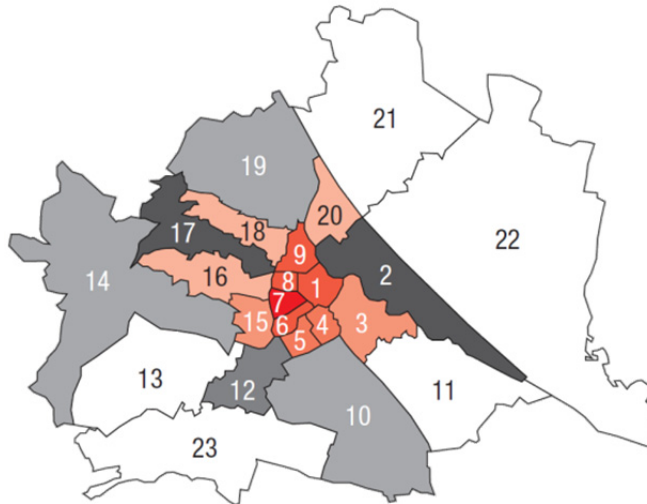
In der „Wartezeit“ bis zum Zugang zu einer geförderten Wohnung, bleibt der freie Markt meist die einzige Alternative – ebenso wie für diejenigen, die die Voraussetzungen dafür nicht erfüllen, oder auch für diejenigen mit der Wohnpräferenz „Altbau“. Ca. 18.500 Haushalte ziehen jedes Jahr in Wien in eine private Altbau-mietwohnung (Tockner 2015a: 9). In den innerstädtischen Bezirken – Neubau (7), Josefstadt (8) und Alsergrund (9) – ist der Anteil der privaten Vermieter/innen von Wohnungen in sogenannten Gründerzeit-Zinshäusern⁶⁸ am höchsten (vgl. Abbildung 41). Insgesamt gibt es ca. 15.000 solcher Gebäude in Wien (neun Prozent des Gebäudebestands), in denen ca. 22 Prozent der Mietwohnungen zu finden sind (209.000 WE). Die Preise der Gebäude steigen seit 2002 unvermindert an (vgl. Abbildung 41). In der aktuellen Dekade wurde der Trend dadurch verstärkt, dass die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer Umschichtung von liquiden Vermögensbeständen in das sogenannte „Betongold“ führte, woraus insgesamt ein massiver Anstieg der Grundstücks- und Eigentumspreise resultierte. In den inneren Bezirken sind nicht mehr die Renditen ausschlaggebend, sondern die Suche nach einer sicheren Anlagemöglichkeit. Die Transaktionsvolumina⁶⁹ schwanken von Jahr zu Jahr. Der Gesamtbestand an Gebäuden sinkt u.a. durch die Umwandlung in Eigentumswohnungen, obwohl diese in Wien immer noch

68 Baujahr zwischen 1848 und 1914: Es gibt sowohl die prächtigen bürgerlichen Mietshäuser als auch die Arbeitermietshäuser, in denen sehr kleine Wohneinheiten (Substandard) vorherrschten. Mindeststandards wie der Verzicht auf Souterrain-Wohnungen oder Wasserversorgung in jedem Stockwerk waren allerdings auch hier einzuhalten.

69 2013 gehörten die 14.946 Wiener Zinshäuser zu 74 Prozent Privatpersonen, zu 18 Prozent Unternehmen und zu acht Prozent „sonstigen Besitzern“, wie Privatstiftungen, Religionsgemeinschaften, Vereinen, Kammern, Genossenschaften, Parteien, der Stadt Wien etc. (OTTO IMMOBILIEN WOHNEN 2013).

eine untergeordnete Rolle spielen. Stärker renditeorientierte Investoren entdecken zunehmend die westlichen und südlichen Außenbezirke. Dadurch geraten Bestände unter Aufwertungsdruck, die bisher noch „Nischen“ des preiswerten Wohnungsangebots waren.

Abbildung 41: Anteile Zinshäuser an Gebäuden, in % nach Bezirken | Zinshaus Preisindex Ø Kaufpreis/m²



Quelle: UniCredit Bank Austria AG 2014a: 9.

Zwar unterliegen neu vermietete Wohnungen in den gründerzeitlichen Mietshäusern⁷⁰ den Preisbestimmungen des Mietrechtsgesetzes (MRG) bzw. Richtwertgesetz (Richtwertmieten), aber die Mietzinsbildung nach dem Richtwertgesetz wird oft als intransparent und ihre preisregulierende Wirkung als schwach, wenn nicht sogar unwirksam eingeschätzt (vgl. u.a. Blaas/Wieser 2004; Feigelfeld u.a. 2007; Rosifka/Postler 2010; Tockner 2012). Die Vermutung liegt damit nahe, dass die erhöhten Kaufpreise für Altmietshäuser – auch im Kontext von Investitionen – sich mittelfristig in einer weiteren Erhöhung der Durchschnittsmieten niederschlagen werden (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald/Getzner/Grüblinger 2012). Nach Angaben des Immobilienpreisspiegels 2015 (WKO 2015) kostete eine Mietwohnung (frei vereinbarter Mietzins gem. § 1 Abs. 4 MRG) mit mittlerem Wohnwert bis 60 m² durchschnittlich 8,1 Euro/m². Als preistreibend stellen sich auch die befristeten Mietverhältnisse dar, die in Wien inzwischen einen Anteil von 14,3 Prozent (aller Mietwohnungen) einnehmen. Österreichweit sind ca. 40 Prozent der privat vermieteten Wohnungen mit befristeten Mietverträgen ausgestattet. Betroffen sind vor allem jüngere Menschen – 33 Prozent der unter 30-Jährigen, aber nur 20 Prozent der 30 bis unter 60-Jährigen und nur sechs Prozent der über 60-Jährigen (vgl. Statistik Austria 2015: 37).

In einer vergleichenden Studie (Mundt/Amann 2015: 100) zu Fragen des leistbaren Wohnens wurde festgestellt, dass die Sicherung des Zugangs zu Wohnraum – trotz Wohnkostenunterstützungen – in Wien keineswegs armutsfest ist. Bei einer hohen und weiter steigenden Anzahl bedürftiger Haushalte und einer dynamischen Bevölkerungsentwicklung fiel die Wohnkostensteigerung in den letzten Jahren besonders hoch aus. Damit liegen insbesondere die Marktmieten für Kleinwohnungen mittlerweile deutlich über den Maximalgrenzen von Wohnkostenbeihilfe und Mietbeihilfe. Die tatsächlichen Wohnkosten werden daher nur noch teilweise abgegolten, was das verbleibende Haushaltsbudget stark verringert. Ebenso besteht eine starke „Insider-Outsider-Problematik“, da viele Mietwohnungen im Bestand niedrige Wohnkosten aufweisen, die Neuvermietungen dagegen hohe Steigerungsdynamiken entfalten.

70 Ausnahmen: Wohnungen >130 m²; Dachgeschosswohnungen und WE in denkmalgeschützten Gebäuden.

Abbildung 42: Wohnungsmarktbarrieren für arme Haushalte in Wien

Wohnungsmarktsegmente (Miete)		
Privater Mietwohnungsmarkt • Gestiegene Mieten im Altbau (Stichwort Lagezuschlag) • z.T. Diskriminierung (Auswahl der Mieter)	Gemeinnützige Bauvereinigungen • Neubau (zu) hohe Preise / Eigenmittelerfordernisse • Geringes Angebot im Altbestand (u.a. Weitergaberechte)	Gemeindewohnungen (Normale Vergabe mit Vormerkschein) • Schrumpfendes Angebot • Nachfrageüberhang / lange Wartezeiten • Nicht-EU-Bürger erst nach 5 J. in Ö zur Vormerkung berechtigt
Leistbar? x Zugänglich? (✓)	Leistbar? (x) Zugänglich? ~	Leistbar? (✓) Zugänglich? ~
Wohnbeihilfe mildert das Leistbarkeitsproblem, kann es aber nicht beseitigen.		

Quelle: Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014.

Abbildung 42 stellt noch mal eine zusammenfassende Bewertung der Wohnungsmarktsituation Wiens für Haushalte mit geringem Einkommen dar. Es wird deutlich, dass die verschiedenen Marktsegmente unterschiedliche Barrieren aufweisen: Der private Wohnungsmarkt ist grundsätzlich zugänglich, ist aber in vielen zentralen Quartieren nicht mehr leistbar (vgl. Abbildung 39). Der Gemeindewohnungsbau ist dagegen leistbar⁷¹, aber nicht ohne Weiteres zugänglich. In der Mitte liegen die geförderten Wohnungen der GBV, die von den Bauträgern direkt vergeben werden und in denen die Einkommensgrenzen gelten. Diese sind zugänglich, allerdings stellen die Finanzierungsbeiträge eine Hürde für die Leistbarkeit dar. An diesem Punkt setzen Förderlinien wie die Superförderung (geringer Finanzierungsbeitrag) und auch die Eigenmittellersatzdarlehen der Stadt an. Mit dem Fokus auf das Thema Gentrifizierung muss damit konstatiert werden, dass es grundsätzlich möglich ist, in Wien eine Wohnung zu finden. Die Wahlfreiheit des Wohnstandortes ist aber in immer stärkerem Maße eine Frage des Einkommens – wie in anderen Städten auch.

8.3.3 Exkurs: Rolle und Zugänglichkeit des öffentlichen Raums

Gentrifizierung wird in der Regel schnell auf das Thema Wohnen fokussiert, damit aber auch reduziert. „Man ist dann schnell mit Lösungen zur Hand: mehr sozialer Wohnungsbau, mehr Baugenossenschaften“ (Bader, zit. n. Becker u.a. 2014) Die Aufwertungsprozesse betreffen aber weit mehr Bereiche eines Quartiers als „nur“ die Wohngebäude – nämlich die Nutzungen von Ladenlokalen, die Praktiken des öffentlichen Lebens, die kulturellen Angebote und vieles mehr. Oft werden die Veränderungen in den sogenannten „Szeneviarteln“ auch in den öffentlichen so-

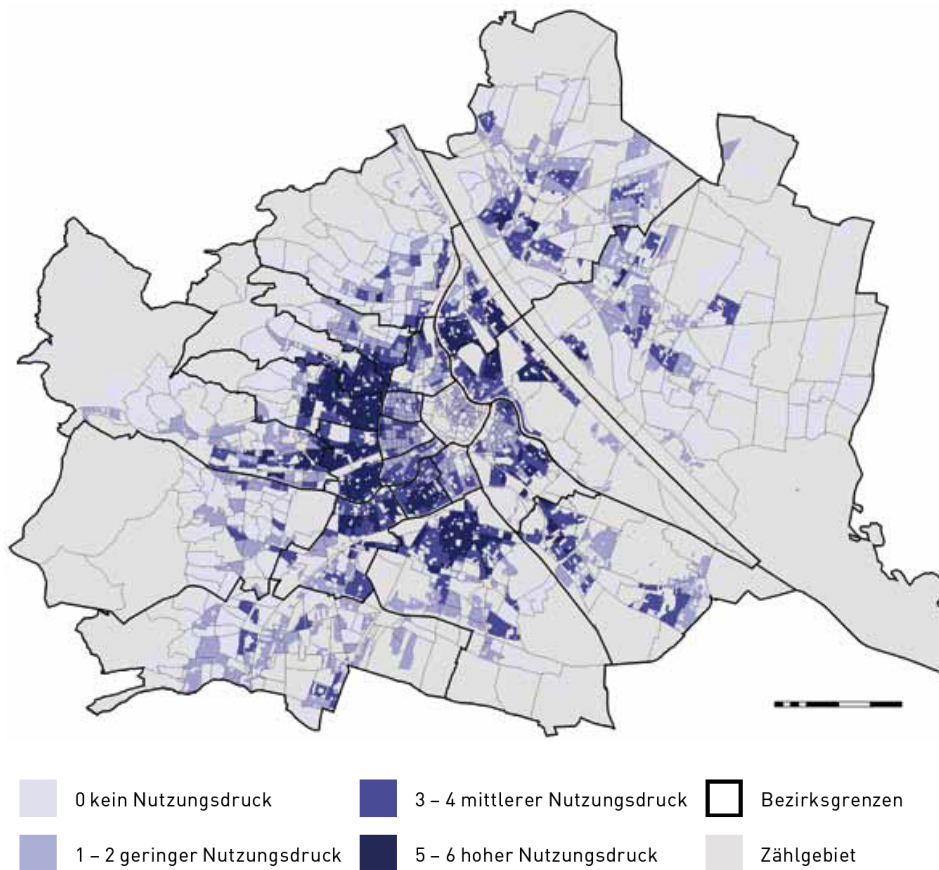
71 Mietsteigerungen im Zuge von Sanierungen werden zu großen Teilen durch Wohnbeihilfen abgefangen.

wie öffentlich genutzten Räumen zuerst sichtbar, indem „Pioniere“ für neue Impulse sorgen und so Aufmerksamkeit von außen in das Quartier lenken.

In Wien, wie in vielen anderen Großstädten auch, wird beobachtet, dass die Anforderungen und Erwartungen an die und die Aktivitäten in öffentlichen Räumen stetig weiter zunehmen – das wird mittlerweile auch nicht mehr als paradoxe Situation, sondern als Entwicklung parallel zur Digitalisierung wahrgenommen (vgl. Rauterberg 2013). Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels differenzieren und heterogenisieren sich Lebensstile weiter aus, und das hat Auswirkungen auf die Ausprägung und Intensität von Nutzungen, deren Raumansprüche sowie die Ausbildung von neuen Nutzungsmustern. Grundlegend sind dafür folgende Faktoren: Die urbane Stadt gilt als ein attraktiver Lebensraum, nicht mehr nur als „Zwischenstation“ auf dem biographischen Weg ins Einfamilienhaus im Umland. Die Wiener Bevölkerung wächst, die Wohnfläche pro Kopf nimmt bei vielen Gruppen ab. Damit wird der öffentliche Raum auch zum „Wohn-, Speise- und Spielzimmer“. Daraus und aus der wachsenden Dichte von Menschen und Nutzungen erwachsen neue Ansprüche an die Aufenthaltsqualität. Und auch Verteilungsfragen und Nutzungskonflikte werden virulent: Wieviel Platz beansprucht der fahrende und ruhende Verkehr? Wie ist das Verhältnis von kommerziellen Nutzungen und konsumfreien Räumen? Wieviel Eventisierung und Touristifizierung vertragen Stadtquartiere? (vgl. Bork/Klingler/Zech 2015: 8 ff.)

„Ein öffentlicher Raum (mit seiner Ausstattung, Nutzung und Konstruktion) wirkt dann integrativ, wenn er – entsprechend dem auf ihm lastenden Nutzungsdruck und seiner Potenziale – geeignet ist, die Nutzungsansprüche der vorhandenen Gruppen so weit wie möglich zu befriedigen. [...] Ein öffentlicher Raum wirkt dann exkludierend (desintegrativ), wenn er – entsprechend dem auf ihm lastenden Nutzungsdruck – destruktive Konflikte fördert, einzelne Gruppen (aktiv) ausgrenzt und/oder die Befriedigung ihrer Nutzungsansprüche im öffentlichen Raum verhindert“ (Wien 2006: 32 f.). Um die Aufgaben und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Raums differenziert bewerten zu können, wurde in Wien der Indikator „Potenzieller Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum“ entwickelt. Er gibt an, wo ein Nutzungsdruck im Stadtraum eher wahrscheinlich ist und wo nicht. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass je größer die Anzahl der Bewohner/innen in Relation zum verfügbaren öffentlichen Raum in einem Gebiet ist und je stärker die Menschen diesen nutzen möchten – etwa weil ihre Wohnungen überbelegt sind oder Ausstattungsmängel aufweisen, weil sie gerade erwerbslos sind oder intensive Freiraumnutzung Teil ihrer Freizeitkultur ist –, desto größer ist der Druck auf diese Freiflächen und desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Nutzungskonflikten kommt (Abbildung 43). Je höher der potenzielle Nutzungsdruck ist, desto wichtiger ist eine qualitätsvolle Gestaltung der öffentlichen Räume in diesen Gebieten. Deutlich wird die Überlagerung von Nutzungsansprüchen in den dicht bebauten Gründerzeitgebieten. Dort hat sich in den letzten Jahren die Bevölkerungsstruktur im Hinblick auf die Altersgruppen stark verändert.

Abbildung 43: Potenzieller Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum 2013



Quelle: Stadt Wien 2014a: 193.

Die Stadt Wien hat im Kontext von diversen strategischen Konzepten einen grundsätzlichen Rahmen für die Weiterentwicklung des öffentlichen Raums abgesteckt. Der öffentliche Raum muss allen Menschen gleichberechtigt zur Verfügung stehen. Die möglichst uneingeschränkte Teilhabe sollte gewährleistet und in Zukunft gesichert bleiben (vgl. Stadt Wien 2009). Diese Haltung floss auch in den Text der Wiener Charta (2012), einer Vereinbarung über die Regeln des Zusammenlebens, ein: „Im öffentlichen Raum muss es Möglichkeiten zum Zeitvertreib, zum Austausch und zum Gespräch geben. Er muss allen Menschen gleichberechtigt zur Verfügung stehen“. Auch im Stadtentwicklungsplan wird die Rolle des öffentlichen Raums im Kontext von Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt thematisiert: „Die Stadtentwicklung berücksichtigt die Bedürfnisse, unterschiedlichen Lebensstile und Interessen der neu Zugewanderten. Dabei geht es, [...] um öffentliche Räume, die für alle gleichermaßen ‚funktionieren‘ und unterschiedlichen Ansprüchen des Zusammenlebens gerecht werden“ (Stadt Wien 2014b: 23). Um diesen Zielen gerecht

zu werden, ist es notwendig, den nicht kommerziellen Grundbedürfnissen ausreichend Platz zu sichern. In einer leistbaren Stadt darf der Konsum nicht die Teilnahme an Gesellschaft beschränken (vgl. Bork u.a. 2015: 40). Im Regierungsübereinkommen (SPÖ Wien/GRÜNE Wien 2015: 86) wurde festgehalten: „Das Ziel ist die Schaffung lebendiger Quartiere mit architektonischer Vielfalt und einer hohen Qualität des öffentlichen Raumes. In bestehenden Grätzeln wird die Wohnqualität verbessert“. Der Zugänglichkeit des öffentlichen Raums ist damit – neben der Sicherung der Leistbarkeit des Wohnens – die zweite Flanke, um eine soziale Durchmischung Wiens zu sichern.

8.3.4 Monitoring-, Mess- und Beobachtungsinstrumente

Die Stadtentwicklungsprozesse werden in Wien gesamtstädtisch und zum Teil auch teilträumlich unter sozio-ökonomischen und sozial-strukturellen Aspekten – auch im Verbund mit Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt – beobachtet. Die verschiedenen Berichte und Analysen werden vor dem Hintergrund der thematischen Schwerpunkte der einzelnen Magistratsverwaltungen ausgerichtet. Hinsichtlich der Frage nach dem Vorhandensein bzw. der Dynamik eventueller Gentrifizierungsprozesse nannten die Wiener Ansprechpartner/innen im Kern folgende Magistratsverwaltungen respektive deren Daten- und Berichtsreihen:

- Magistratsabteilung 18 – *Stadtentwicklung und Stadtplanung* erarbeitet und betreut u.a. den Stadtentwicklungsplan (Stadt Wien 2014b), Untersuchungen zur Lebensqualität⁷² in Wien (Verwiebe u.a. 2014), den Sozialraumatlas (Stadt Wien 2013) sowie Projekte zu öffentlichem Raum und kulturellen Zwischennutzungen. Die systematische Beobachtung von Veränderungsprozessen auf der Ebene der Gesamtstadt sowie von einzelnen Stadträumen steht damit im Fokus.
- Magistratsabteilung 50 – *Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten* ist für die Förderung des Wohnungsneubaus sowie der Wohnhaus- und Wohnungssanierung, für die Wohnbeihilfe und die Bewilligung von Eigenmittlersatz-Darlehen zuständig. Des Weiteren fällt die Wohnbauforschung und damit v.a. die konzeptionelle Weiterentwicklung der Neubautätigkeit (Förderung, Bauqualität) in den Verantwortungsbereich.

Um die Wohnversorgung der Bevölkerung darstellen zu können, wurde 2009 das quantitative Modell WOHNWIEN entwickelt, in dem in der kleinräumigen Abgrenzung der 250 Wiener Zählbezirke sämtliche Wohnungen und die darin lebenden Haushalte erfasst wurden (Wien 2011). Vor dem Hintergrund stark differierender Leerstandszahlen wurde 2015 eine Wohnungsleerstands-Schätzung durchgeführt (Rathauskorrespondenz 2015a). Für 2016 ist auf Basis

72 Regelmäßige Bevölkerungsumfrage (n=8.000 Personen, ca.150 Fragen) – vorliegende Berichte: 1995, 2003, 2008 und 2013.

der kleinteiligen Bevölkerungsprognose 2012 (MA 23) eine Haushalts- und Wohnbedarfsprognose geplant (Kooperation Ma 18, 23, 50).

- Magistratsabteilung 25 – *Stadterneuerung und Prüfstelle für Wohnhäuser* ist im Kern für die Gebietsbetreuungen und damit die Umsetzung der „Sanften Stadterneuerung“ zuständig.
- Magistratsabteilung 24 – *Gesundheits- und Sozialplanung* gibt u.a. den „Sozialbericht“ (aktuell: Stadt Wien 2015) heraus. Darin wird über die Entwicklung verschiedener Parameter der sozialen Absicherung (u.a. Wohnen) berichtet.
- Magistratsabteilung 17 – *Integration und Diversität* veröffentlicht den Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor (aktuell: Stadt Wien 2014a). Darin spielt das Thema der räumlichen Verteilung der Bevölkerung nach Herkunft eine Rolle.

Deutlich wurde, dass in vielen Berichten die Ebene der Gesamtstadt betrachtet wird und nur wenige Themen auf einzelne Teilräume heruntergebrochen werden. Parallel zu den regelmäßigen Berichten, werden in den verschiedenen Magistratsverwaltungen auch Studien zu aktuellen Fragestellungen erarbeitet bzw. an Forschungsinstitute zur Bearbeitung vergeben. Diese zeigen dann aber eine Momentaufnahme und werden dem Anspruch, Veränderungsdynamiken abzubilden, nur ex-post gerecht.

Die Datenlage und die Qualität einzelner Daten schätzen die Mitarbeiter/innen der Verwaltung wie folgt ein:

- Zur Bevölkerungsstruktur und Sozialstruktur gäbe es gute Grundlagen, allerdings wurde die letzte Zensuserhebung 2001⁷³ durchgeführt und seither von unterschiedlichen Registern abgelöst. Somit gibt es in der Datenerhebungsmethodik einen Bruch. Zudem ist die Qualität der sektoralen Register (Melde-, Gebäude- und Wohnungsregister) unterschiedlich. Ergänzend zu der Registerzählung werden jedes Quartal durch Statistik Austria Mikrozensusdaten erhoben. Diese dienen der ständigen Aktualisierung von Grundinformationen zu den Bereichen Erwerbsstatistik und Wohnungsstatistik.
- Die Grundlagen zum privaten Immobilienmarkt und zu den sozialräumlichen Veränderungen in den Quartieren werden dagegen als unzureichend bewertet. Insbesondere geht es um die Faktoren Zeit, Prozessgeschwindigkeit und räumliche Detaillierung, die durch unregelmäßig erhobene Daten nur unzureichend abzubilden seien. So sei es nicht möglich, die Veränderungen der baulichen Merkmale des Gebäudebestands im Kontext des Wandels der Bewohnerstruktur zu beobachten.
- Ebenso schwer nachzuverfolgen sei die Preisentwicklung, zu der es wenig kleinräumige Informationen gibt. So wären z.B. die Merkmale der Kaufpreissammlung (MA 69) unklar bzw. unvollständig. Auch Informationen von Im-

⁷³ Im Juni 2000 beschloss die Bundesregierung die Zählung 2011 als Registerzählung durchzuführen. Die Volkszählung 2001 war damit die letzte „konventionelle“ Volkszählung (bis dahin 10-Jahres-Turnus) in Österreich, bei der mittels Fragebogen erhoben wurde.

mobilen-Portalen wurden bisher kaum genutzt, weil deren Volatilität zu hoch sei. Es gab dennoch den Versuch eines Monitoring der Angebotsmieten, aber die Aussagekraft der Daten wurde als sehr bescheiden eingeschätzt (vgl. Abbildung 39). „Glaubt man den Ergebnissen der Portale, dann ändern sich Trends halbjährlich“, gab ein Mitarbeiter der Verwaltung zu bedenken.

Auch in Wien wird daran gearbeitet, ein Sozialraummonitoring (mit dem Ziel einer jährlichen Aktualisierung) aufzubauen. Dazu wurden die Erfahrungen von Berlin und Köln eingeholt. Derzeit liegt eine Clusteranalyse auf Basis von Baublöcken vor (Stadt Wien 2013), die Bevölkerungsdaten in sechs Hauptkomponenten (insgesamt 29 Indikatoren u.a. zu Kinder, Migration, Fluktuation, Arbeitslosigkeit, Einkommensarmut). Es wird an einer Verstetigung des Messinstruments gearbeitet, um Veränderungen rasch erkennen zu können.

8.4 Schlussfolgerungen

8.4.1 Einschätzungen aus der Binnensicht (Interviewpartner/innen)

Gefragt nach ihren Einschätzungen und Erwartungen, wie sich Wien in Zukunft entwickeln wird und entwickeln sollte, zeichneten die Interviewpartner/innen hinsichtlich der Zielvorstellungen ein durchaus konsistentes Bild. Unsicherheiten und Differenzen bestehen, wie die heutige Situation zu bewerten ist – als Phase der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt oder als Vorgeschmack auf zukünftig wachsende Segregationstendenzen. Auch hinsichtlich der Bewertung einzelner Phänomene in der sozialräumlichen Entwicklung der Stadt gehen die Einschätzungen auseinander. Je nach fachlichem und institutionellem Hintergrund wurden unterschiedliche Aufgaben oder Herausforderungen für die Zukunft betont.

Ziele und Herausforderungen

Die interviewten Akteure können sich ohne Weiteres darauf einigen, dass die soziale Mischung in Wien erhalten bleiben soll. Dazu muss sichergestellt bleiben, dass der leistbare Wohnraum über die ganze Stadt verteilt vorhanden ist. Der Knackpunkt liegt in den Altbaubeständen. Diese werden durch Förderung und private Investition weiter an Lebensqualität gewinnen. Dadurch dürfe der private Wohnungsmarkt aber nicht „unleistbar“ werden. Bereits 2008 konstatierte Wohnbaustadtrat Ludwig: „Es kann nicht Ziel der Wohnungspolitik sein, dass die gesamte soziale Verantwortung ausschließlich vom geförderten Wohnbau übernommen wird, während die privaten Hausbesitzer Renditen maximieren“ (Rathauskorrespondenz 2008). Der Auflösung dieser Diskrepanz ist man in Wien heute noch nicht entscheidend näher gekommen. Die Gesprächspartner/innen aus dem universitären Umfeld fordern eine stärkere „urbane Kompetenz der Politik“, die sich auch darin zeigen müsste, dass Entscheidungen auf einer fachlichen Ebene und nicht auf einer politischen getroffen werden. Zudem sehen sie – trotz der

Präsenz des Themas Wohnen u.a. im Wahlkampf – noch keine breite politische Einigkeit, dass die Stadt mehr leistbares Wohnen braucht.

Anerkennung einer neuen Situation

„Wenn die Bevölkerungsprognosen stimmen, dann steht man vor der 2-Mio-Marke – das gab’s schon mal und bedeutet eine erhebliche Herausforderung, die es gilt hinzubekommen. Das sollte ein Anreiz für die Verwaltung sein, Ressourcen dafür zu investieren“. Während die Vertreter/innen der Arbeiterkammer die Lage am Wohnungsmarkt bereits heute als prekär einschätzen, sehen die Vertreter/innen der Magistratsverwaltungen das eher als Gefahr für die Zukunft. Wenn es nicht gelingt, auch die inneren Bezirke wieder stärker in die soziale Wohnraumversorgung einzubinden, dann hätte das Konsequenzen – nicht nur für die äußeren Bezirke, sondern auch für das Umland. Bereits heute werden Segregationstendenzen am Stadtrand und im Umland wahrgenommen, mit denen ein angemessener Umgang gefunden werden muss. Die interviewten Akteure blicken mit einer gewissen Sorge in die Zukunft, inwiefern es gelingen kann, die ambitionierten Ziele der Stadtentwicklung – und damit auch das Grundverständnis als Stadt des sozialen Ausgleichs – zu erreichen. Es besteht die Einschätzung, dass das bestehende wohnungspolitische Instrumentarium nicht ausreicht, sondern dass es verantwortungsvoll weiterentwickelt werden muss. Die Voraussetzungen für eine solche Weiterentwicklung sind gegeben und vielleicht auch besser als in anderen vergleichbaren Städten.

Aufbau auf bestehenden Institutionen und Instrumenten

Der Fokus liegt aber klar auf Weiterentwicklung, denn trotz unterschiedlicher Nuancen in der Situationsbewertung herrscht unter den Gesprächspartner/innen Einigkeit, dass „es in Wien immer noch Institutionengibt, auf die man aufbauen kann, so dass die Lage 2025 besser ist als heute“. Insbesondere im Vergleich mit anderen Städten wähnt sich Wien in einer besseren Ausgangslage („Jammern auf hohem Niveau“), nur müssten die Potenziale zukünftig (besser) genutzt werden. Eine Gesprächspartnerin aus dem universitären Umfeld empfiehlt: „Man muss die Gunst der Stunde nutzen und kooperativ angehen, eine proaktive Meinung/Position zu Gentrifizierungsprozessen zu haben/zu entwickeln“.

Ähnlich wie in den deutschen Städten muss auch in Wien nach Aufgaben unterschieden werden, die auf Ebene der Stadt und der des Bundeslandes gelöst werden können. Dazu zählen die Konfiguration des Mitteleinsatzes für verschiedene Förderprogramme, die Struktur von Beihilfen etc. Unter Bundesrecht fällt dagegen das Mietrecht, das insbesondere mit den Regelungen zur Befristung, aber auch den Bestimmungen zum Richtwertmietzins, eine kostentreibende Rolle spielt.

8.4.2 Einschätzung aus der Außensicht

Justin Kadi (Stadtforscher, Universität Amsterdam): „Längerfristig ist das einzig zielführende Instrument gegen Gentrifizierung eine Einschränkung des privaten Profitinteresses am Wohnungsmarkt durch sozialen Wohnbau. Hier gibt es wichtige Ansatzpunkte, wie politisch eingegriffen werden kann, damit das Recht auf Wohnen wieder gegenüber dem Recht auf Profit am Wohnungsmarkt an Bedeutung gewinnt“ (zit. nach Forstner 2015).

Auch nach einer Reihe von Gesprächen und einer umfangreichen Sichtung von Dokumenten ist die Außensicht auf die Situation in Wien nicht ein-eindeutig. Vermeintliche Ähnlichkeiten erweisen sich auf den zweiten Blick oft doch als Unterschiedlichkeiten. Mit diesen Einschränkungen sind die folgenden Punkte zu lesen:

- In Wien wird deutlich, dass sich eine schrittweise Transformation des Themas Gentrifizierung vom sozial- und kulturwissenschaftlichen Ansatz (Kultur, Zwischennutzungen etc.) zum wohnungswirtschaftlichen Ansatz vollzieht bzw. schon vollzogen hat. Über den hochpolitischen und zum Teil auch changierenden Begriff werden so auch Fragen der Gerechtigkeit, des Zugangs zu städtischen Ressourcen verhandelt.
- Diese Debatte kann – weder in Wien noch in anderen Städten – „abgestellt“ werden, indem allgemeingültige Antworten formuliert werden. Im Zuge dynamischer Veränderungen in den Städten wird sie vielmehr eine stete Begleitung jeder politischen Entscheidung.
- Diese Diskurse lassen sich auf gesamtstädtischer Ebene führen (Stadtentwicklungskonzepte) – dort kann allerdings eher eine grundsätzliche Haltung formuliert werden.
- Für den Umgang mit den differenzierten Belangen in den einzelnen Stadtquartieren könnte die Wiener Verwaltung noch in stärkerem Maße quartiersbezogene Ansätze verfolgen (unter anderem Einrichtung von Quartiermanagements im weitesten Sinne). Darunter würde weit mehr fallen – z.B. Vernetzung von Institutionen, Beteiligungs- und Aktivierungsprozesse, Definition der Rolle des Quartiers in der Gesamtstadt – als nur konkrete Interventionen im Rahmen der Gebietsbetreuung.
- Die Vielzahl von statistischen Erhebungen/Untersuchungen könnte intensiver für den Umgang mit Gentrifizierung resp. Verdrängung genutzt werden. Hier stellt sich die Frage, ob eine stärkere Verschneidung der vielfältigen Daten und Informationen der verschiedenen Magistratsverwaltungen einen Mehrwert generieren kann.
- Als Haupthebel gegen sich abzeichnende Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt wird in Wien der Wohnungsneubau angesehen. Angesichts des wahrscheinlich ambitioniertesten öffentlichen Wohnungsbauprogramms (60-80 Prozent des Neubauvolumens) in einer europäischen Stadt kann Wien als Referenzbeispiel für die Frage angesehen werden, ob (preiswerter) Neubau die Si-

tuation in den unter Gentrifizierungsverdacht stehenden Altbaugebieten entspannen kann. Derzeit sieht es angesichts der Preissteigerung im Gründerzeitgürtel nicht unbedingt so aus.

- Dennoch ist der Neubau von preiswerten Wohnungen von hoher Bedeutung. Er sollte allerdings in stärkerem Maße über das gesamte Stadtgebiet verteilt sein. Dazu ist es notwendig, das Augenmerk nicht nur auf die großen Stadterweiterungen zu konzentrieren, sondern auch disperse Flächenbestände zu nutzen. Chancen bieten u.a. die Aktivierung von Reserveflächen (Aufstockungen, Nachverdichtung) und die Umnutzung von Büro- und Gewerbeflächen.
- Dennoch kann der Neubau und Gemeindewohnungsbau – selbst wenn sie eine so starke Rolle spielen – nicht die gesamte Last der sozialen Verantwortung einer Stadt tragen. Flankierend zu der mietpreisdämpfenden Funktion des sozialgebundenen Wohnungsbaus müssen daher ebenso starke Instrumente für den privaten Bestand aktiviert werden. Vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen käme das Instrument der Erhaltungssatzung in Betracht. Es bestehen in diesem Rahmen Möglichkeiten des Unterbindens von Luxusmodernisierungen, der Ausübung des kommunalen Vorkaufrechts und des Umwandlungsverbots.

Rechtsgrundlagen

Bodenbeschaffungsg (BobG) (BGBl. Nr. 288/1974): Mittel gegen Bodenspekulation, ermöglicht ein Vorkaufsrecht der Stadt auf Grundstücke und sieht in „Notfällen“ Enteignungen vor

Mietrechtsgesetz (MRG): gilt grundsätzlich nur für die Miete (bzw. genossenschaftliche Nutzung) von Wohnungen, einzelnen Wohnungsteilen oder Geschäftsräumlichkeiten aller Art

NeubauVO 2007 (LGBl. 27/2007, 18/2012)

SanierungsVO 2008 (LGBl. 2/2009, 27/2009, 25/2009, 2013)

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien), Novelle 30. Juni 2014: unter anderem Erleichterungen bei der Wohnraumschaffung und neue Bestimmungen wie etwa die Widmungskategorie „Förderbarer Wohnbau“ sowie befristete Baulandwidmungen gegen ansteigende Preisentwicklungen

Wohnbauförderungs- und WohnhaussanierungsG (WWFSG) 1989 (LGBl 18/1989, 67/2006, 35/2013): Totalsanierung (TOS), Sockelsanierung (SOS), Einzelverbesserung (EV), Erhaltungsarbeiten (ERG)

WohnhaussanierungsG (WSG) 1984, WBSF = Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (seit 1984): sanfte Stadterneuerung, Bodenbereitstellung für den sozialen Wohnbau und die Abwicklung der Förderung der Stadterneuerung. Prüfung der Förderansuchen

Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG): ist eine Art „Spezialmietrecht“ für „Genossenschaftswohnungen“. Es enthält einerseits Regelungen, welche die gemeinnützigen Bauvereinigungen selbst betreffen (also die Anerkennung einer Bauvereinigung als gemeinnützig, ihre Organisation etc.), und andererseits Bestimmungen, welche die Rech-

te und Pflichten zwischen der gemeinnützigen Bauvereinigung und den Mieter/innen regeln. Insbesondere enthält das WGG eigene Regelungen über die Mietzinsbildung.

Österreich verfügt über ein sehr komplexes Preisregelungsregime für Mietwohnungen. Es bestehen viele verschiedene Preisbildungsmechanismen:

1. Freie Mietzinsbildung (u.a. für vermietete Eigenheime, Mietgegenstände in freifinanzierten Gebäuden, die aufgrund einer nach dem 30. Juni 1953 erteilten Baubewilligung neu errichtet wurden, vermietete Eigentumswohnungen in Gebäuden, die aufgrund einer nach dem 8. Mai 1945 erteilten Baubewilligung errichtet wurden)⁷⁴;
2. angemessene Mieten⁷⁵ (für Wohnungen in nach 1945 errichteten Häusern; für Wohnungen, die erst aufgrund einer nach dem 8. Mai 1945 (und vor 2002/2006) erteilten Baubewilligung (z. B. durch Um- oder Zubau oder Dachbodenausbau) neu geschaffen wurden; mit Einschränkung für denkmalgeschützte Gebäude, für Kategorie-A- und B-Wohnungen mit mehr als 130 m² Wohnfläche, mit Einschränkung für Wohnungen mit begünstigt zurückbezahlten Förderungen);
3. Richtwertsystem (für sonstige nach 1994 vermietete Wohnungen im Vollenwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes [MRG]);
4. Kategoriemieten (für zwischen 1981 und 1985 vermietete Wohnungen der Kategorie A im Vollenwendungsbereich des MRG; für zwischen 1981 und 1994 vermietete Wohnungen der Kategorien B, C und D im Vollenwendungsbereich des MRG, für Kategorie-D-Wohnungen (Substandard, ohne WC oder ohne Wasserversorgung in der Wohnung) auch bei Neuabschluss seit 1994 bis heute;
5. Sonderregelungen für Altverträge (nach § 45 MRG, u.a. „Friedenszinsmieten“);
6. Kostenmieten im Mietwohnungssektor der gemeinnützigen Bauvereinigungen, entsprechend dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG);
7. Sonderregelungen bei ausfinanzierten WGG-Mietwohnungen, die am burgenländischen Richtwert mit erheblichem Abschlag ansetzen⁷⁶;
8. sonstige wohnbauförderungsrechtliche Mietzinsregelungen – es gibt neun verschiedene Wohnbaufördervorschriften, die nicht alle auf die Kostenmiete (MRG) abstellen.

Literatur

- AKNÖ – Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich (2012): Die Wohnbauförderung der Bundesländer ein Vergleich, Wien.
- Amann, Wolfgang, Alexis Mundt und Klaus Lugger (2010): Wohnkostenstatistik in Österreich – Methodik, Ergebnisse, Interpretation, Bauen und Wohnen GmbH !IBW Institut für Immobilien, Wien.
- Atelier Kaitna Smetana, HUB Architekten und SUPERBLOCK (2013): WIEN wächst auch nach Innen. Wachstumspotentiale gründerzeitlicher Stadtquartiere, Projektteam: Daniel Glaser, Verena Mörtl, Kurt Smetana, Florian Brand und Christoph Mörtl, Forschungsbericht im Auftrag der MA 50, Wien.

74 Beispiel für die komplizierten Regelungen: Eine 1998 nachträglich errichtete Wohnung in einem 1880 errichteten Haus hat keinen freien Hauptmietzins; eine 2012 nachträglich errichtete Wohnung in einem 1880 errichteten Haus hat einen freien Mietzins; eine 1956 (oder nachträglich 1998) errichtete Wohnung in einem 1956 errichteten Haus hat einen freien Mietzins.

75 In dem Fall, in dem nicht ohnehin eine freie Mietzinsbildung zulässig ist.

76 Ab 1. Juni 2016: 3,75 Euro/m² Obergrenze (zuzüglich Betriebskosten und Umsatzsteuer).

- Baldauf, Anette, und Jakob Weingartner (2008): Sanfte Gentrifizierung: Das Verhältnis von Kunst, Raum und Ökonomie in Wiens Brunnenviertel, in: Ulla Schneider und Beatrix Zobl (Hrsg.): SOHO in Ottakring, Wien: 72-83.
- Bauer, Eva (2014): Mieten in Österreich – das neue Luxusgut?, Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen, Newsletter 4/14.
- Baumgartner, Josef (2013): Die Mietpreisentwicklung in Österreich, in: WIFO Monatsberichte, Nr. 7: 559-577.
- Becker, Tobias, Johan Dehoust, Anke Dürr u.a. (2014): Eine bessere Stadt ist möglich, in: KulturSPIEGEL, Nr. 5: 11-25.
- Blaas, Wolfgang, und Robert Wieser (2004): Einfluss von Wohnbauförderung und Richtwertsystem auf die Mietenentwicklung, Studie im Auftrag der Auftrag der AK Wien, Wien.
- BMF (2016): Unterlagen zum Finanzausgleich, www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html#8_Wohnbauf_rderung (Stand 7/2015).
- Bork, Herbert, Stefan Klingler und Sibylla Zech (2015): Kommerzielle und Nichtkommerzielle Nutzung im öffentlichen Raum, AK-Stadtpunkte 16, Wien.
- Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2013): „THE VIENNA MODEL – Housing for the 21st Century City“ – 17. April bis 2. September 2013, www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aussendungen/2013/the-vienna-model-housing-for-the-21st-century-city-17-april-bis-2-september-2013/ (Stand 12/2015).
- Bündnis Wilder Wohnen (Hrsg.) (2012): Wohnen darf keine Ware sein, Wien.
- Eigner, Peter, Herbert Matis und Andreas Resch (1999): Sozialer Wohnbau in Wien. Eine historische Bestandsaufnahme, in: Jahrbuch des Vereins für die Geschichte der Stadt Wien 1999, Hrsg. Verein für Geschichte der Stadt Wien, Wien: 49-100.
- Feigelfeld, Heidrun, Karl Czasny, Wolfgang Blaas und Robert Wieser (2007): Eigentümerstruktur im Wiener privaten Althausbestand. Analyse der Veränderungen und deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt in Wien, Studie der Arbeitsgemeinschaft IFIP und SRZ im Auftrag der AK Wien, Wien.
- Forstner, Eva (2015): Sanierung ohne Gentrifizierung – Ein Versuch, www.thegap.at/kunststories/artikel/sanierung-ohne-gentrifizierung-ein-versuch//slide/05_Dopplergasse_5_by_wohnfond_Wien.jpg/ (Stand 1/2016).
- Franz, Yvonne: PNIG – Practices and Policies for Neighbourhood Improvement: towards „Gentrification 2.0“, <https://raumforschung.univie.ac.at/forschungsprojekte/#c471171> (Stand 1/2016).
- Gericke, Gerda (2015): Von Wien lernen heißt siegen lernen, in: Immobilien Zeitung, Nr. 36: 7.
- Geschäftsgruppe Wohnen (Hrsg.) (2014): Wiener Wohnbau Jahresbericht 2013, Bearb. MA 50 Wohnbauforschung, Wien.
- Geschäftsgruppe Wohnen (Hrsg.) (2015): Wiener Wohnbau Jahresbericht 2014, Bearb. MA 50 Wohnbauforschung, Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde, Michael Getzner und Gerald Grüblinger (2012): Analyse der Angebots- und Preisentwicklung von Wohnbauland und Zinshäusern in Wien, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien.

- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde und Justin Kadi (2014): Herausforderungen einer gerechten Wohnungspolitik. IFIP-Jahrestagung 2014. Gerechtigkeit – Instrumente für eine gerechte Stadt, 12. Juni 2014, Wien.
- Hatz, Gerhard (2004): Sozialräumliche Folgen der Stadtsanierung durch Public-Private-Partnerships, in: Geographischer Jahresbericht aus Österreich, Hrsg. Institut für Geographie und Regionalplanung der Universität Wien, Wien: 77-105.
- Heidegger, Gerald (2015): Aufbau für den Zuzug, <http://orf.at/stories/2286310/2271488/> (Stand 3/2016).
- Hejda, Willi (2014): Perspektive Leerstand Wien. Raum her (zum Arbeiten und Leben), in: Willi Hejda, Anna Hirschmann, Raphael Kiczka, Mara Verlič und IG Kultur Wien (Hrsg.): Wer geht leer aus? Plädoyer für eine andere Leerstandspolitik, Wien: 98-109.
- Hirschmann, Anna, und Raphael Kiczka (2012): „Pioniere der Gentrifizierung“. Kulturrisse, Nr. 3.
- Huber, Florian (2012): Gentrifizierung. Reflexionen über einen Begriff in der Krise, in: derive, Nr. 46: 38-41.
- Huber, Florian (2013): Stadtviertel im Gentrifizierungsprozess. Aufwertung und Verdrängung in Wien, Chicago und Mexiko Stadt, Wien.
- IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH (2012): Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik. Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung, Bearbeiter: Wolfgang Amann, Nadejda Komendantova und Alexis Mundt, Wien (im Auftrag des Forschungsverbands der Österreichischen Baustoffindustrie, des Instituts für den Wirtschaftsstandort Oberösterreich, des Österreichischen Verbands der Immobilientreuhänder und der WKO Fachgruppe Wien der Immobilien- und Vermögenstreuhänder).
- IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Arge Eigenheim und FV Steinerkeramik (2014): Wohnbauförderung in Österreich 2013, Wien.
- Jablonek, Clemens, Brigitte Bailer-Galanda, Eva Blimlinger u.a. (2004): Vermögensentzug während der NS-Zeit sowie Rückstellungen und Entschädigungen seit 1945 in Österreich, Veröffentlichungen der Österreichischen Historikerkommission, Bd. 14., Wien.
- Kadi, Justin (19.02.2016): Drei populäre Mythen zu Gentrifizierung in Wien, <http://urbanism.net/4890279/drei-populare-mythen-zu-gentrifizierung-wien/#more>, (Stand 3/2016).
- Kadi, Justin, Roman Seidl und Mara Verlič (2012): Gentrifizierung in der Krise? Kritische Reflexion einer Reflexion, in: derive, Nr. 47: 43-44.
- Kahlweit, Cathrin (2015): Bitte hinten anstellen, in: Süddeutsche Zeitung, 11. Dezember 2015.
- Kanonier, Arthur (2014): Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumordnungsrecht, Vortrag gbv-Enquete, 10. November 2014, Wien.
- Kaske, Rudi, und Gabriele Zgubic (2014): Wohnen ist für Junge oft Luxus!, Pressekonferenz zur IFES-Studie am 28. Februar 2014, Wien.
- Kattinger, Anita (2010): Griss um die Trendviertel, in: Wiener Zeitung, 29. Januar 2010.
- Korab, Robert, Thomas Romm und Annika Schönbach (2010): einfach sozialer wohnbau. Aktuelle Herausforderungen an den geförderten Wiener Wohnbau und Eckpfeiler eines Programms „einfach sozialer wohnbau“, gefördert durch die Wiener Wohnbauforschung, Wien.

- Leonhard, Ralf (2014): Räumung der „Pizzeria Anarchia“ in Wien, in: taz, 29. Juli 2014.
- Lojewski, Hilmar von (2013): Zum Verhältnis von sozialer Durchmischung, Segregation und Gentrifizierung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (FWS), Zeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. 14, Nr. 4: 175-179.
- MA 25 (Hrsg.) (2011): Im Fokus: 5 Jahre GB* mit Projektbeispielen und Event-Highlights, Wien.
- Magistrat der Stadt Wien – MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (2012): Wohnungsbedarfsprognose für Wien bis zum Jahr 2025, Bearbeiter: Ursula Mollay Christof Schremmer, Tobias Panwinkler, Wien.
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2014a): Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien – 2014, Bearb.: MA 23 – Wirtschaft Arbeit und Statistik, Wien.
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2014b): WIEN WÄCHST... Bevölkerungsentwicklung in Wien und den 23 Gemeinde- und 250 Zählbezirken, Bearb.: MA 23 Wirtschaft Arbeit und Statistik, Pressekonferenz am 27. August 2014, Wien.
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2014c): WIEN WÄCHST... Bevölkerungsentwicklung in Wien und den 23 Gemeinde- und 250 Zählbezirken, Bearb.: MA 23 Wirtschaft Arbeit und Statistik, Statistik Journal Wien 1/2014, Wien.
- Matzenberger, Michael, und Franziska Zoidl (2015): „Pizzeria Anarchia“: Ein Vorhabensbericht und zwei neue Dachgeschoße, in: Der Standard, 23. Juli 2015.
- Melzer, Anja (2014): Pizzeria Anarchia kündigt Widerstand gegen Räumung an, in: Der Standard, 26. Juli 2014.
- Mercer (2015): Quality of Living Rankings, www.imercer.com/content/quality-of-living.aspx (Stand 12/2015).
- Mittendorfer, Elisabeth (2012): „In Wien fehlt der Diskurs zu Gentrifizierung“, Interview mit Justin Kadi und Mara Verlic, in: Der Standard, 17. September 2012.
- Mundt, Alexis, und Wolfgang Amann (2015): Leistbares Wohnen – Bestandsaufnahme von monetären Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs, IIBW – Institut für Immobilien Bauen und Wohnen GmbH, Studie im Auftrag des Sozialministeriums, Wien.
- Nachhaltigkeitsinitiative UMWELT + BAUEN (2012): Strategiepapier „Wohnen 2020“, Wien.
- OeNB (2016): Factsheet Wohnimmobilienmarkt Österreich, Wien.
- ORF (2014): Bedarf steigt, neuer Platz wird umkämpft, <http://orf.at/stories/2252478/2252485/> (Stand 3/2016).
- OTTO IMMOBILIEN WOHNEN (Hrsg.) (2013): Erster Wiener Zinshaus-Marktbericht, Wien.
- Parziani, Katharina (2013): Wien vs. Berlin: Gentrifizierung, Stadtpolitik und sanfte Stadterneuerung im Vergleich zweier Metropolen, Bachelorarbeit an der Universität Wien, Wien.
- Pichler, Christian (2015): Baulandbedarf in Wien – Baulandmobilisierung, <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/baulandbedarf-in-wien-baulandmobilisierung/> (Stand 3/2016).
- Prenner, Peter (Hrsg.) (2013): WIEN WÄCHST. Herausforderungen zwischen Boom und Lebensqualität, Bearb. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Tagungsband der AK-Wien-Fachtagung 2012, Wien.

- Rathauskorrespondenz (1993a): 1992: 6.910 Wohnungen in Wien fertiggestellt, RK vom 10. August 1993, www.wien.gv.at/rk/msg/1993/0810/008.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (1993b): Zwei Ökostädte entstehen, RK vom 19. Oktober 1993, www.wien.gv.at/rk/msg/1993/1019/014.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (1994a): Bodenpolitik: Eigentum schafft Rechte, aber auch Pflichten, RK vom 13. April 1994, www.wien.gv.at/rk/msg/1994/0413/007.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (1994b): "Vienna housing: Trends and Prototypes" geht auf US-Tour, RK vom 18. Januar 1994, www.wien.gv.at/rk/msg/1994/0118/015.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (1998): Neue „Superförderung“ im Wiener Wohnbau. Sie ermöglicht eigenmittelfreies Wohnen, RK vom 18. September 1998, www.wien.gv.at/rk/msg/1998/0918/014.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2000): Faymann: Budget 2001 macht Wohnen günstiger. Weitere Angebotsverbesserung und Ausbau der Direktförderung, RK vom 22. November 2000, www.wien.gv.at/rk/msg/2000/1122/017.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2004a): Häupl/Faymann: 55.000 neue Wohnungen bis 2015 notwendig. Leichte Nachfragesteigerung in den nächsten Jahren, RK vom 31. August 2004, www.wien.gv.at/rk/msg/2004/0831/009.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2004b): Neue Geschäftsführung im WBSF, RK vom 1. Juni 2004, www.wien.gv.at/rk/msg/2004/0601/021.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2007a): Ludwig: „Wiener Wohnbauförderung ist internationales Vorbild“, RK vom 10. April 2007, www.wien.gv.at/rk/msg/2007/0410/014.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2007b): Ludwig: Bis 2009 werden 20.000 geförderte Wohnungen neu errichtet. Vorausschauende Planung sorgt für ausreichendes Angebot, RK vom 25. Mai 2007, www.wien.gv.at/rk/msg/2007/0525/016.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2008): Ludwig: Leistbares Wohnen durch erfolgreiche Wohnbaupolitik. „Erwarte mir klares Bekenntnis der künftigen Bundesregierung zu sozialer Wohnpolitik“, RK vom 2. September 2008, www.wien.gv.at/rk/msg/2008/0902/015.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2010a): Höchster UNO-Preis für Wiens „Sanfte Stadterneuerung“: Erneute Bestätigung von Wiens internationaler Führungsposition durch weltweit wichtigsten Preis im Bereich der Stadtentwicklung; Verleihung im Rahmen des UN-Habitat-Tags, RK vom 4. Oktober 2010, www.wien.gv.at/rk/msg/2010/10/04012.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2010b): Ludwig: Wien ist Weltmeister im Passivhausbau und errichtet Europas größte Passivhaussiedlung: Spatenstich für „Eurogate“ mit über 700 geförderten Wohnungen im Passivhausstandard, RK vom 14. April 2010, www.wien.gv.at/rk/msg/2010/0414/009.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2013): Sozialer Wohnbau: Wien ist internationales Vorbild und besticht durch hohe Innovation, RK vom 22. April 2013, www.wien.gv.at/rk/msg/2013/04/22010.html (Stand 12/2015).
- Rathauskorrespondenz (2015a): StR Ludwig: Die Ergebnisse der Wohnungsleerstands-Erhebung in Wien, RK vom 27. August 2015, www.wien.gv.at/rk/msg/2015/08/27013.html (Stand 12/2015).

- Rathauskorrespondenz (2015b): Wohnbaustadtrat Michael Ludwig: Wien wird IBA-Metropole!, RK vom 16. September 2015, www.wien.gv.at/rk/msg/2015/09/16016.html (Stand 12/2015).
- Rauterberg, Hanno (2013): Wir sind die Stadt!: Urbanes Leben in der Digitalmoderne, Berlin.
- Rechnungshof (Hrsg.) (2004): Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Bundeshauptstadt Wien, Verwaltungsjahr 2003, Vol. 2/2004, Wien.
- Ritt, Thomas (2013): Wien Wächst – Einleitende Bestandsaufnahme, in: Peter Prenner (Hrsg.): Tagungsband der AK-Wien-Fachtagung, Wien: 24-34.
- Ritt, Thomas (2015): Gutes Wohnen in einer wachsenden Stadt, in: Peter Prenner (Hrsg.): WIEN WÄCHST – WIEN WOHT. Gutes Wohnen in einer wachsenden Stadt, Tagungsband der AK-Wien-Fachtagung am 4. November 2014, Wien: 27-45.
- Rosifka, Walter, und René Postler (2010): Die Praxis des Richtwert-Mietzinssystems. Ergebnisse einer Untersuchung über Mietvertragsabschlüsse in Wien, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.
- Schnabl, Bojan-Ilija (2015): Dauerhaft preisgünstiger Wohnraum: Sozialer Wohnungsbau in Wien, eine integrierte Best-Practice mit Zukunftsvision, Vortrag, Dortmund, 8. Wohnungspolitisches Kolloquium, 17. Juni 2015.
- SPÖ Wien und GRÜNE Wien (2015): Eine Stadt, zwei Millionen Chancen. Das rot-grüne Regierungsübereinkommen für ein soziales, weltoffenes und lebenswertes Wien, Wien.
- Stadt Wien, Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Integration im öffentlichen Raum, Bearb. Stadtentwicklung und Stadtplanung – Magistratsabteilung 18, Werkstattberichte Nr. 82, Wien.
- Stadt Wien (2011): Die 250 Zählbezirke Wiens. Ein quantitatives Wohnversorgungsprofil, Synthesis Forschung, im Auftrag der MA 50, Wien.
- Stadt Wien – Wiener Wohnen (2013): Der Wiener Gemeindebau. Geschichte, Daten, Fakten, Wien.
- Stadt Wien – Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (2003): Siedlungsflächenbilanz Wien 2001 bis 2003, www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/stadtforschung/siedlungsentwicklung/siedlungsflaechenbilanz.html (Stand 4/2016).
- Stadt Wien – Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.) (2005): Stadtentwicklungsplan 2005 (STEP 05), Wien.
- Stadt Wien – Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.) (2009): freiraum stadtraum wien. Vorsorge, Gestaltung, Management – Der Weg zum Leitbild für den öffentlichen Raum, Bearbeiter: PlanSinn GmbH, Wien.
- Stadt Wien (2012): Wiener Charta, <https://charta.wien.gv.at> (Stand 3/2016).
- Stadt Wien – Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.) (2013): Sozialraumatlas Wien, mit ZSI (Zentrum für Soziale Innovation), Wien.
- Stadt Wien – Magistratsabteilung 17 – Integration und Diversität (Hrsg.) (2014a): 3. Wiener Integrations- & Diversitätsmonitor 2011 – 2013, Wien.
- Stadt Wien – Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.) (2014b): Stadtentwicklungsplan 2025 (STEP 2025), Wien.

- Stadt Wien – Magistratsabteilung 24 – Gesundheits- und Sozialplanung (Hrsg.) (2015): Wiener Sozialbericht 2015, Wien.
- Stadtbekannt Wien (2011): Gentrification in Wien? www.stadtbekannt.at/Gentrification-in-Wien/ (Stand 1/2016).
- Statistik Austria (Hrsg.) (2015): WOHNEN 2014. Zahlen, Daten, Indikatoren der Wohnstatistik, Wien.
- Tockner, Lukas (2012): Mietensteigerungen in Österreich und Wien, Studie der AK Wien, Wien.
- Tockner, Lukas (2015a): Nettoangebotsmieten in Wiener Altbauten. Eine Auswertung von 200 Wohnungsinseraten, Studie der AK Wien, Wien.
- Tockner, Lukas (2015b): Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in Wien seit dem Fall des Eisernen Vorhanges, in: Peter Prenner (Hrsg.): WIEN WÄCHST – WIEN WOHT. Gutes Wohnen in einer wachsenden Stadt, Wien: 80-89.
- Trapichler, Martin (2015): Befristete Baulandwidmung und Vertragsraumordnung als neue Instrumente der Raumordnung nach der wr BauO-Novelle 2014 – Teil 1, Baurechtliche Blätter, Nr. 18: 16–22.
- UniCredit Bank Austria AG (Hrsg.) (2014a): Immobilienmarkt Wien “Small is beautiful”, Real Estate Country Facts 04/2011, Wien.
- UniCredit Bank Austria AG (Hrsg.) (2014b): Wie stabil ist der österreichische Immobilienmarkt?, Real Estate Country Facts 09/2014, Wien.
- Universität Wien (2015): Ringvorlesung Urbane Transformationsprozesse und das Recht auf Stadt, www.memfarado.org/ras-rv/ (Stand 1/2015).
- Verlić, Mara (2014): Die Enteignung des Möglichen. Die Bedeutung von Leerstand am Wiener Wohnungsmarkt, in: Willi Hejda, Anna Hirschmann, Raphael Kiczka, Mara Verlić und IG Kultur Wien (Hrsg.): Wer geht leer aus? Plädoyer für eine andere Leerstands politik, Wien: 34-53.
- Verwiebe, Roland, Tobias Troger und Bernhard Riederer (2014): Lebensqualität in Wien 1995-2013, Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung II, Hrsg. Stadt Wien – Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung, Werkstattberichte der Stadtentwicklung Wien Nr. 147, Wien.
- WKO – Wirtschaftskammer Österreich (2015): Immobilienpreisspiegel 2015, Pressekonferenz des Fachverbandes der Immobilientreuhänder am 23. Juni 2015, Wien.
- Wohnberatung Wien: Informationen über geförderte Wohnungen und Gemeindewohnungen, Wohnservice Wien Ges.m.b.H. und Stadt Wien – Wiener Wohnen Kundenservice GmbH, www.wohnberatung-wien.at (Stand 1/2016).
- Zgubic-Engleder, Gabriele (2015): Die Wohnbauförderung als zentrales Instrument für nachhaltig leistungsfähiges Wohnen, in: Peter Prenner (Hrsg.): WIEN WÄCHST – WIEN WOHT. Gutes Wohnen in einer wachsenden Stadt, Tagungsband der AK-Wien-Fachtagung am 4. November 2014, Wien: 108-113.
- Zimmel, Gregor (2015): Vom Schmuddel-Eck zum angesagten Wohn-Hotspot: Gentrification auf Wienerisch, www.immobiliien-redaktion.at/kommentare/articles/vom-schmuddel-eck-zum-angesagten-wohn-hotspot-gentrification-auf-wienerisch.html (Stand 1/2015).
- zoomsquare (2015): Wiener U-Bahn Mietpreiskarte, <http://blog.zoomsquare.com/immobilienpreise-wien-ubahn/> (Stand 1/2015).

Interview- bzw. Gesprächspartner/innen

Eva Bauer, Leiterin des Wohnwirtschaftlichen Referates des Österreichischen Verbands gemeinnütziger Wohnungsunternehmen)

Gerhard Berger, Stadt Wien, MA 25, Strategieentwicklung Stadterneuerung und Gebietsbetreuungen

Yvonne Franz, Universität Wien, Projektleiterin des Forschungsschwerpunktes „Effekte der Stadterneuerung in Wien“

Johannes Gielge, Stadt Wien, MA18, Leiter „Stadtforschung und Raumanalysen“

Daniel Glaser, Stadt Wien, MA 50, Projektleiter „Umgang mit Gentrifizierung“, Wohnbau-forschung

Udo Häberlin, Stadt Wien, MA 18, Projektleiter „Umgang mit Gentrifizierung“

Clemens Horak, Stadt Wien, MA 18, Projektbetreuer SozialraumAtlas

Florian Huber, SYNO GmbH, ehemals Uni Wien, Promotion „Stadtviertel im Gentrifizierungsprozess. Aufwertung und Verdrängung in Wien, Chicago und Mexiko-Stadt“

Verena Mörtl, Stadt Wien, MA 25, Gebietsbetreuung 16. Bezirk Brunnenviertel, Grätzelmanagement

Christian Pichler, Arbeiterkammer Wien, Abteilung Kommunalpolitik

Peter Prenner, Arbeiterkammer Wien, Projektleiter „Umgang mit Gentrifizierung“

Walter Rosifka, Arbeiterkammer Wien, Wohnrechtsexperte

Peter Stanzl, Stadt Wien, MA 24, Berichterstattung und Sozialplanung

Lukas Tockner, Arbeiterkammer Wien, Team Wohnen in der Abteilung Konsumentenpolitik

Mara Sophia Verlic, Stadtsoziologin, Projektleiterin der Studie „Perspektive Leerstand“ und Referentin bei der AK-Tagung „Wien wächst – Wien wohnt“

Judith Wittrich, Arbeiterkammer Wien, „“, Abteilung Kommunalpolitik, Projektleiterin „Umgang mit Gentrifizierung“

III Auswertung der Fallstudien und Ableitung von Schlussfolgerungen

1. Querschau: Gentrifizierung in den projektbeteiligten Kommunen und ihr Umgang damit

Bei der Betrachtung der Fallstudienenergebnisse in einer Querschau können in den projektbeteiligten Städten neben individuellen Spezifika, die eine Vergleichbarkeit eher erschweren, viele Parallelen etwa mit Blick auf Begriffsverwendung, Herstellung von Befundlagen und Instrumenteneinsatz identifiziert werden. Auf dieser Basis wird in der nachfolgenden Queralyse zunächst versucht, die beteiligten Kommunen bestimmten „Typen“ unter dem Aspekt Gentrifizierung zuzuordnen. Anschließend wird ein Blick darauf geworfen, welche Akteure Gentrifizierung thematisieren, welche Bedeutung der Begriff in der kommunalen Praxis hat, wie Befundlagen zu Gentrifizierung hergestellt werden (können) und mit welchen Strategien, Konzepten und Instrumenten die projektbeteiligten Kommunen auf Gentrifizierung reagieren. Schließlich werden diejenigen Handlungsempfehlungen, die sich nicht nur auf spezifische Fallstudienkontexte beschränken, zusammengefasst.

1.1 „Typen“: Ist Gentrifizierung von Spezifika der Stadtentwicklung abhängig?

Im Projektverlauf wurde immer wieder die Frage aufgeworfen, ob Gentrifizierung oder Prozesse, die als solche thematisiert werden, in unterschiedlichen „Stadttypen“ unterschiedliche „Phänotypen“ ausbilden, die eine unterschiedliche (Handlungs-)Relevanz mit sich bringen. Betrachtet man die jeweilige Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung als zentrale Rahmenbedingungen für Stadt(teil)entwicklung in den projektbeteiligten Kommunen, lassen sich „typologisierungsgerechte“ Unterschiede weniger im Hinblick auf Mengengerüste als vielmehr unter den Aspekten Entwicklungspfade und teilräumliche Differenzierung feststellen. Konkreter: In allen acht Kommunen können zumindest in Teilräumen mehr oder weniger angespannte Wohnungsmärkte bei anhaltendem Bevölkerungswachstum konstatiert werden. Eine zentrale Frage lautet jedoch, (seit) wann diese Entwicklungen auf welche Ausgangssituation in welchen räumlichen Konfigurationen getroffen sind.

Soweit es die Erkenntnisse aus den Fallstudien zulassen, können die projektbeteiligten Kommunen (mit Ausnahme von Dortmund) in einer groben Annäherung zwei „Grundtypen“ zugeordnet werden:

1. Der eine Typ bezeichnet Städte, die seit längerer Zeit ein kontinuierliches (Bevölkerungs-)Wachstum aufweisen, das in letzter Zeit einen zusätzlichen Dynamikzuwachs erhalten hat. Dazu gehören die Städte Freiburg, Köln, München, Stuttgart und Wien als „traditionelle“ Anziehungspunkte für (Aus-)Bildung und Arbeit. Diese Städte sind mehr oder weniger kontinuierlich von Zuwanderung und einem (zunehmend) angespannten Grundstücks-/Wohnungsmarkt geprägt („Gewöhnungseffekt“).
2. In den zweiten Typ können die Städte Berlin und Leipzig eingeordnet werden. Beide waren noch vor wenigen Jahren von Restrukturierungsphasen stark geprägt und verzeichneten eine stagnierende oder sogar rückgehende Bevölkerungsentwicklung. In der Folge boten hier entspannte Wohnungsmärkte und strukturelle Freiräume viele Möglichkeiten für Zwischennutzungen, kreative Projekte, alternative Wohnformen etc. Seit wenigen Jahren sind jedoch auch Berlin und Leipzig von einem (stark) dynamischen (Bevölkerungs-)Wachstum geprägt, verbunden mit einem großen Dynamiksprung auf dem Wohnungsmarkt in seinen teilräumlichen Differenzierungen, was mit Blick auf die genannten „Freiräume“ in einzelnen Quartieren zu Verlagerungen oder einem gänzlichen Verschwinden führte und führt („Umbrucheffekt“).

Die Stadt Dortmund stellt unter den projektbeteiligten Kommunen eine Ausnahme dar: Sie befand sich nach dem wirtschaftlichen Strukturwandel der 1970er- und 1980er-Jahre (De- und Reindustrialisierung) zwar auch in einem Prozess der Neujustierung, die dadurch entstandenen Freiräume wurden hier jedoch nicht im gleichen Maße wie in Berlin und Leipzig genutzt – Dortmund war kein Zuzugsort einer im weitesten Sinne urbanen kreativen Szene, wenngleich auch hier die Bevölkerungszahlen steigen. Die Preisentwicklung auf dem Dortmunder Wohnungsmarkt zieht seit einigen Jahren an, und es entstehen in Teilräumen Engpässe insbesondere in den preisgünstigen Segmenten, aber auch hier gilt: Die Entwicklungen Dortmunds lassen sich kaum mit denen der anderen projektbeteiligten Kommunen „in einen Topf“ werfen.

In Freiburg und München stellt sich angesichts eines zumindest in den kernstädtischen Bereichen *flächendeckend* angespannten Wohnungsmarktes die Frage, ob hier eine *quartiersbezogene* Betrachtung unter Gentrifizierungsgesichtspunkten die gleiche Relevanz haben kann wie beispielsweise in Köln und Leipzig.

1.2 „Konfrontationen“: Welche Akteure thematisieren Gentrifizierung in den Städten?

In der Querschau der in das Projekt einbezogenen Fallstudienstädte zeigen sich drei unterschiedliche „Muster“, nach denen sich Kommunalverwaltungen mit einem tatsächlichen oder vermeintlichen Gentrifizierungstatbestand auseinandersetzen oder damit konfrontiert werden:

1. Ein Gentrifizierungstatbestand liegt vor dem Hintergrund eines angespannten Wohnungsmarktes bei kontinuierlich steigender Einwohnerzahl auf der Hand. Die Kommunalverwaltung befasst sich mit dieser Herausforderung sowohl aus sich selbst heraus als auch in Reaktion auf entsprechende Thematisierungen durch Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung (Berlin, Köln, München).
2. Ein Gentrifizierungstatbestand liegt nicht (zwingend) vor, er wird jedoch von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung aufgerufen oder sogar „skandalisiert“ und veranlasst die Kommunalverwaltung zu einer (intensiveren) Auseinandersetzung mit diesem Thema (Dortmund, Leipzig, Wien).
3. Gentrifizierung wird weder innerhalb noch außerhalb von Politik und Verwaltung in besonderem Maße thematisiert. Angesichts eines angespannten Wohnungsmarktes bei kontinuierlich steigender Einwohnerzahl ist es jedoch naheliegend, sich als Kommune dennoch mit diesem Thema zu befassen (Freiburg, Stuttgart).

In vielen projektbeteiligten Kommunen sind es vor allem Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung, die Gentrifizierung thematisieren – entweder „begleitend“ zu Auseinandersetzungen und Strategien, die es in Rathäusern und Ämtern ohnehin bereits gibt (z.B. in Berlin und München), oder eher „treibend“, wenn Politik und Verwaltung Maßnahmen „gegen“ Gentrifizierung für weniger dringlich halten, als dies von bürgerschaftlichen Gruppierungen eingefordert wird (tendenziell in Leipzig). Dortmund bleibt unter den acht betrachteten Kommunen abermals die Ausnahme: Hier thematisieren ausschließlich zivilgesellschaftliche Akteure eine bestimmte Entwicklung als Gentrifizierung, die innerhalb von Politik und Verwaltung weder so bewertet noch als solche bezeichnet wird.

1.3 „Adaption“: Welche Relevanz hat der Begriff Gentrifizierung in den Kommunalverwaltungen?

In den Fallkommunen wird der Begriff Gentrifizierung mehrheitlich sehr zurückhaltend oder gar nicht in den Arbeitskontexten der Stadtverwaltungen benutzt. Lediglich in Berlin versicherten die befragten Interviewpartner/innen, den Begriff sowohl auf der Senats- als auch auf der Bezirksebene in ihren Arbeitskontexten zu verwenden: Gentrifizierung sei hier überwiegend ein „unaufgeregter“ Arbeitsbegriff sowie Diskussionsgegenstand in der Auseinandersetzung mit Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung.

In der Münchner Stadtverwaltung spielt der Begriff angesichts von außen hereingetragener Diskussionen zumindest im Rahmen der verwaltungsinternen Beschäftigung mit der Wohnungsmarktsituation eine gewisse Rolle. In den anderen projektbeteiligten Kommunalverwaltungen äußerten die Interviewpartner/innen dagegen aus folgenden Gründen Zurückhaltung gegenüber einer Verwendung des Begriffs Gentrifizierung:

- Innerhalb der Verwaltung existiert kein einheitliches Begriffsverständnis.
- Der Begriff Gentrifizierung ist zu „schillernd“, unpräzise bzw. wenig klar definiert und damit nur „schwer greifbar“; viele Assoziationen mit dem Begriff Gentrifizierung sind lediglich „anekdotisch“.
- Der Begriff Gentrifizierung ist als (medial) überstrapazierter und ideologisch aufgeladener bzw. nicht wertfreier, polemischer „Kampfbegriff“ zu negativ belegt, um ihn in der Verwaltung sinnvoll bzw. sachlich nutzen zu können.
- Die unter Gentrifizierung subsumierten Prozesse sind zu vielfältig bzw. zu komplex, um mit dem Begriff arbeiten zu können.

Das Spektrum der Begriffsbewertung auf der Verwaltungsebene reicht also von „unklar“ über „befangen“ bis zu „überkomplex“. Daher werden in den meisten Kommunen stattdessen Sachverhalte wie Polarisierung, Segregation und Verdrängung – teilweise im Sinne konkretisierender „Unterkategorien“ von Gentrifizierung – thematisiert.

Auch wenn eine Verwendung des Begriffs Gentrifizierung in den Kommunalverwaltungen überwiegend vermieden wird, herrscht bei den befragten Verwaltungsakteuren weitgehende Einigkeit darüber, die damit bezeichneten Prozesse als quartiersbezogene Verdrängung von ökonomisch schwächeren Bevölkerungsteilen aufgrund von Mietpreissteigerungen und/oder der vermehrten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen als Minimalkonsens einer definitorischen Annäherung zu verstehen.

1.4 „Realitäten“: Welche Befundlagen weisen auf Gentrifizierung hin?

Gibt es in den „betroffenen“ Stadtteilen nachweislich Verdrängung? In welcher Größenordnung? Kann sie gemessen werden, um eine „evidente“ Befundlage herzustellen? Diese Fragen stehen in den acht Fallkommunen mehr oder weniger stark im Vordergrund einer Auseinandersetzung mit Gentrifizierung bzw. mit den dahinter stehenden (Teil-)Prozessen der Stadt- und Quartiersentwicklung. Dabei sind sich alle projektbeteiligten Kommunen einig, eben diese zentralen Fragen zumindest quantitativ und prospektiv mit den bisher zur Verfügung stehenden Erhebungsinstrumenten (vor allem Monitoring) nicht ausreichend abbilden zu können: Verdrängung ist empirisch kaum greifbar, und durch Datenanalysen lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich Ex-post-Befundlagen herstellen. Gleichwohl werden in einigen Fallkommunen Anstrengungen unternommen, spe-

zifische Indikatoren zu entwickeln, mit denen sich zumindest so früh wie möglich „Hinweis“- oder „Verdachts“-Gebiete identifizieren lassen – meist durch die kleinräumliche bzw. teilräumlich differenzierte Betrachtung des Verhältnisses von Mieten- bzw. Wohnungsmarktentwicklung und sozio-ökonomischen Veränderungen in Quartieren.

Stärker belastbare Befundlagen werden vor allem im Zuge Vorbereitender Untersuchungen für den Erlass von Erhaltungssatzungsgebieten erstellt: Dabei greifen beispielsweise Berliner Bezirke nicht nur auf verfügbare quantitative Sekundärdaten zurück, sondern nutzen auch qualitative Informationen von Bewohner/innen etwa zur Wohndauer und Wohnungsbeschaffenheit bzw. zum Wohnungszustand, zu den Mietkosten, zur Qualität von Wohnumfeld und sozialer Infrastruktur sowie des sozialen Zusammenlebens und nachbarschaftlicher Kontakte, die sie im Zuge von Haushaltsbefragungen erhalten. In Dortmund und Köln werden (regelmäßig) kleinräumliche Quartiersanalysen – ebenfalls unter Berücksichtigung sowohl quantitativer als auch qualitativer Daten/Informationen – durchgeführt, die hier zu belastbaren Aussagen führen.

Stark generalisierend zeigt sich im Ergebnis, dass in Berlin und München auf der Verwaltungsebene mehr oder weniger klar davon ausgegangen wird, es in innerstädtischen Teilräumen mit Gentrifizierung im Sinne von (aufwertungsbedingter) Verdrängung zu tun zu haben. Ebenso deutlich sehen die befragten Dortmunder Verwaltungsakteure das Gegenteil für ihre Stadt. In Leipzig werden in bestimmten Teilbereichen steigende Mieten und verstärkte Zuzüge einkommensstärkerer Haushalte beobachtet – allerdings stellt die Mehrheit der interviewten Akteure die Frage, ob diese Prozesse nicht eher als „nachholende“ und im Vergleich mit anderen Großstädten als (noch) „normal“ zu bezeichnende Entwicklungen (hier: der Nach-Wende-Zeit) bewertet, also durchaus positiv betrachtet werden sollten. Auch in Köln stehen Diskussionen über das Verhältnis von Positiv- zu „unerwünschten“ Negativeffekten einer Quartiersentwicklung im Vordergrund etwaiger Befundungen – durchaus auch mit kritischem Blick auf mögliche Initialwirkungen ehemaliger Sanierungsgebiete für Gentrifizierungsprozesse. Für Freiburg wird eher von einer flächendeckenden Teuerung innerstädtischen Wohnens ausgegangen, wenngleich in bestimmten, eher benachteiligten Quartieren vereinzelt Hinweise auf Gentrifizierungsphänomene geäußert werden. In Stuttgart geht die Mehrheit der interviewten Verwaltungsakteure davon aus, es in ihrer Stadt faktisch mit Gentrifizierung zu tun zu haben, auch wenn sich Verdrängungsprozesse wie andernorts empirisch nicht nachweisen lassen.

1.5 „Reaktionen“: Welche Strategien und Instrumente nutzen Kommunalverwaltungen im Umgang mit Gentrifizierung?

Der Kanon von Instrumenten zum Umgang mit Gentrifizierung bzw. als solche bezeichneten Prozesse umfasst Leitbilder und Konzepte, rechtliche und wohnungsmarktpolitische Instrumente, Monitoringsysteme zur Herstellung von Befundlagen sowie Kommunikations- und Beteiligungsstrategien. Eine erste Annäherung, welche dieser Möglichkeiten in den projektbeteiligten Kommunen genutzt werden, zeigt Übersicht 5.

Übersicht 5: Übersicht der in den projektbeteiligten Kommunen genutzten Instrumente im Umgang mit Gentrifizierung bzw. als solche bezeichneten Prozesse

Instrumente	Berlin	Dortmund	Freiburg	Köln	Leipzig	München	Stuttgart	Wien
Rahmen – Ziele der Stadtentwicklung								
Stadtentwicklungskonzept	X	X	(X)		X	X	X	X
Wohnungsmarktkonzept (STEK Wohnen)	X	X	X	X	X	X	X	(X)
Bündnisse für Wohnen	X			(X)	(X)	X	(X)	
rechtliche Instrumente								
Sanierungssatzung (W: SanierungsVO)	O	X	X	X	X	X	X	X
Erhaltungssatzung (Bestand)	O	X	(X)	X	X	O	O	
städtetypischer Vertrag	O	X	X	X	X	O	(O)	X
Vorkaufrecht	O/X	X	X	(O)/(X)	(X)	O	(O)	
Umwandlungsverordnung	O			(O)		O	(O)	
Zweckentfremdungsverordnung	O	X	X	O/X		O	(O)	
Mietpreisbremse	O		O	X		O	O	
Mietspiegel (qualifiziert q/einfach e)	q			e	e	q	q	
Wohnungsmarktpolitische Instrumente								
Aktive Liegenschaftspolitik (Grundsätze)	O		X		(X)	O	X	X
Konzeptvergabe (W: Bauträgerwettbewerb)	O			(X)	(X)	O	X	X
Baulandmodelle	O	X	X	X	(X)	O	X	X
Neubau Sozialgebundene Wohnungen (FM)	O		X	X		O	X	X
Belegungsmanagement	O			X	X	O		X
Ankauf Belegungsbindungen	X		O	X		X		
Monitoring (Informationsgrundlagen)								
Sozialraummonitoring	O/X	X		X		O	X	X
Indikatoren Aufwertung/ Gentrifizierung	O		(O)	O		O		X
Stadteilmonitoring	O	X	(X)	X	X	O	(X)	X
Wohnungsmarktbearbeitung	X	X		X	X	X	X	X
Kommunikation Beteiligungsformate								
Bürgerdialog – Quartiere/Stadteile	O	X (OB)	X		X	(X)	X	
Quartiersmanagement (W: Gebietsbetreuung)	X	X	X	X	X	X	X	X
Mietrechtsberatung						X		X

Die aufgeführten Instrumente können im Kontext Gentrifizierung eingesetzt werden – müssen aber nicht. Die Stadt setzt Instrumente ein:

- O im Kontext Gentrifizierung
- X im Kontext Stadtentwicklung
- (X)/(O) Einsatz in Vorbereitung

Leitbilder und Konzepte

In nahezu allen projektbeteiligten Kommunen sind Strategien zum Umgang mit Gentrifizierung bzw. mit Prozessen, die von unterschiedlichen Akteuren so bezeichnet werden, explizit oder zumindest implizit in übergeordnete Leitbilder, Konzept oder Planwerke eingebettet. In den untersuchten deutschen Kommunen liegen (gesonderte) Konzepte mit einem Schwerpunkt Wohnen vor, die teilweise – dies gilt vor allem für Leipzig – unter starker Mitwirkung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung (Wohnungsunternehmen, kritische bürgerschaftliche Initiativen etc.) erarbeitet wurden:

- Berlin: Stadtentwicklungsplan Wohnen 2025,
- Dortmund: Masterplan Wohnen, Kommunales Wohnkonzept Dortmund,
- Freiburg: Handlungsprogramm Wohnen,
- Köln: Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen),
- Leipzig: Wohnungspolitisches Konzept, Fortschreibung 2015,
- München: Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016,
- Stuttgart: Handlungsstrategie „urbanWohnen“.

In fast allen Dokumenten wird das Ziel, die soziale Mischung der Stadt- und Quartiersbevölkerung zu erhalten, explizit formuliert. Der Begriff Gentrifizierung wird dezidiert lediglich in dem Münchner Konzept „Wohnen in München V. Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016“ verwendet.

Rechtliche Instrumente

Zwar wurde insbesondere in München darauf hingewiesen, dass vor allem das Zusammenspiel eines breiten Spektrums unterschiedlicher rechtlicher Instrumente zu positiven Effekten führen kann – die sich allerdings weder von Kontexteffekten der Stadt- und Quartiersentwicklung losgelöst noch nach Einzelwirkungen differenziert evaluieren lassen. Dennoch wurde in der Querschau vor allem die Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 (1) Nr. 2 (mit oder ohne Aufstellungsbeschluss) als „Mittel der Wahl“ genannt, oft verbunden mit einem kommunalen Vorkaufsrecht sowie einem Umwandlungs- und Zweckentfremdungsverbot, so die Kommunen vom jeweiligen Land per Verordnung bzw. Gesetz zum Erlass entsprechender Satzungen ermächtigt wurden (Berlin, Dortmund, Freiburg, Köln, München, Stuttgart).

Trotz seiner (mangels Alternativen?) prominenten Stellung in der „gentrifizierungsbezogenen“ Bestandspolitik wurden die Wirkungen dieses Instrumentensets von den interviewten Verwaltungsakteuren eher ambivalent eingeschätzt: Der Erhaltungssatzung werden eine abschreckende Wirkung gegenüber ausschließlich renditeorientierten Immobilienakteuren sowie ein dämpfender Effekt in einem angespannten Wohnungsmarkt zugeschrieben. Gleichzeitig sind sich die Inter-

viewpartner/innen der begrenzten Reichweite dieses Instruments bewusst, da heutige Ausstattungsstandards nur selten unter das Kriterium „Luxusmodernisierung“ fallen und somit Modernisierungen auch in Satzungsgebieten möglich sind, es hier also im Zuge der Modernisierungumlage zu entsprechenden Mietenentwicklungen kommt bzw. eine generelle „Mietsicherheit“ für Bewohner/innen ausgeschlossen ist. Die Erfahrungen zeigen weiter, dass von größeren Effekten in Erhaltungssatzungsgebieten nur im Zusammenspiel mit einem Umwandlungsverbot ausgegangen werden kann, um hier die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in großem Maßstab als eine Hauptursache von Verdrängung zu verhindern.

Thematisiert wurde in einigen Kommunen auch, dass Soziale Erhaltungssatzungen ohne ein Mehr an personellen Ressourcen in den Verwaltungen nicht umgesetzt werden können (teilweise verbunden mit der Frage nach entsprechenden Aufwand-Nutzen-Relationen). Auch wurde der mitunter große Zeitraum zwischen Voruntersuchungen potenzieller Satzungsgebiete und endgültigem Erlass problematisiert (Identifizierung von Verdachtsgebieten, Vorbereitende Untersuchungen, Erarbeitung von Genehmigungskriterien, politische Beschlussfassung) – innerhalb dieser verfahrensbezogenen Zeitspanne könnten Entwicklungen stattfinden, die eigentlich verhindert werden sollten.

Neben der Sozialen Erhaltungssatzung und ihren Begleitinstrumenten spielt in einigen Fallstudienstädten auch die Einführung der Mietpreisbremse nach § 556 b Abs. 2 BGB sowie einer Kappungsgrenze und/oder einer Kündigungssperrfrist (nach entsprechenden Ermächtigungen durch das jeweilige Land) eine Rolle (Berlin, Freiburg, Köln, München, Stuttgart).

Wohnungsmarktpolitische Instrumente

Neubauorientierte Instrumente sind in den meisten Fallkommunen ebenfalls von großer Bedeutung – in einigen Fällen bzw. je nach stadtspezifischer Situation erhofft man sich von ihnen eine Entlastung sowohl des (innerstädtischen) Wohnungsmarktes im Ganzen als auch von Quartieren unter Aufwertungsdruck im Speziellen („Sickereffekte“). Zu den Instrumenten in diesem Zusammenhang gehören Flächenaktivierung und ein strategisches Flächenmanagement ebenso wie eine strategische Liegenschaftspolitik, in deren Rahmen landeseigene Flächen unter anderem im Rahmen von Direktvergaben oder Konzept- bzw. Bieterverfahren veräußert werden können bzw. sollten (Berlin, Freiburg, Köln, Stuttgart, Wien). Im Zuge der direkten Neubauförderung spielen unter anderem Möglichkeiten eine große Rolle, im Rahmen städtebaulicher Verträge mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum fördern zu können. Auch der Ausweitung von Beständen kommunaler Wohnungsbaugesellschaften wird große Bedeutung beigemessen (Berlin, Dortmund, Freiburg, Köln, München, Wien).

Mit Blick auf die Umsetzungsrealität stellten Verwaltungsvertreter/innen einiger Fallkommunen jedoch die kritische Frage nach tatsächlich realisierbaren Mengeneffekten angesichts limitierter Flächenpotenziale und der mit Neubau verbundenen Kosten. Beispielsweise steht in Freiburg, wo eine konsequente Neubaupolitik als das Instrument mit dem größten preisdämpfenden und marktentspannenden Effekt gesehen wird, zunächst die notwendige Ausweisung von Neubauflächen auf der Agenda, verbunden mit der Klärung von (bau)rechtlichen Fragen sowie solchen nach dem Verhältnis von (lokalen) Baustandards und -kosten – die Faktoren Zeit und erzielbare Mengeneffekte wurden hier als kritische Punkte angeführt.

Angesichts der Notwendigkeit, in angespannten Wohnungsmärkten vor allem geförderten Mietwohnungsbau in erheblichen Größenordnungen realisieren zu müssen, wiesen einige Interviewpartner/innen darauf hin, dieses Ziel vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Rahmenbedingungen am freien Markt – Stichwort Zinsniveau – kaum realisieren zu können, da sich derzeit nur wenige private wohnungswirtschaftliche Akteure auf diesen Investitionsweg einließen.

Monitoring bzw. Messinstrumente zur Herstellung von Befundlagen

In fast allen Fallkommunen kommen mehr oder weniger umfangreiche kleinräumliche Monitoringsysteme zum Einsatz. Teilweise werden verschiedene Systeme mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten (z.B. Wohnungsmarktbeobachtung, Sozialmonitoring) ergänzend genutzt. Berlin und Freiburg haben zudem spezifische „gentrifizierungsorientierte“ Indikatoren entwickelt, die sich auf den Wohnungsmarkt (z.B. Entwicklung der Angebotsmieten, Zahl der Umwandlungen in Eigentumswohnungen, Verdrängungsdruck) und die Sozialstruktur (z.B. Wanderungen, Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Transferleistungsbezug, Verdrängungsgefährdung) gleichermaßen beziehen. In Dortmund kommt ein differenziertes Wohnungsmarktbeobachtungssystem zum Einsatz. In Wien befindet sich ein Sozialraummonitoring im Aufbau, in Köln ein Monitoring Stadtentwicklung.

Der Wert solcher Systeme wurde in allen projektbeteiligten Kommunen stark hervorgehoben. Von den Monitoringergebnissen erhoffen sich die befragten (Verwaltungs-)Akteure unter anderem Hinweise auf städtische Teilräume, in denen vertiefende Untersuchungen im Zusammenhang mit Sozialen Erhaltungssatzungen angezeigt erscheinen. Auch wird betont, wie wichtig die Möglichkeit ist, quartiersbezogene Entwicklungsprozesse im Kontext anderer Teilräume beobachten zu können (Problemverlagerungen etc.), wofür verschiedene Maßstabsebenen (Gesamtstadt, Stadtteil, Baublock) berücksichtigt werden sollten. Kritisch äußerten sich dagegen Verwaltungsmitarbeiter/innen mehrerer Fallkommunen mit Blick auf die Aktualität der jeweiligen Monitoringergebnisse: Problematisiert wurde die zeitliche Lücke zwischen realer Quartiersentwicklung und der Möglichkeit ihrer quantitativen Abbildung nach Abschluss entsprechender Datenauswertungen (Ex-post-Problematik; Fehlen eines „Frühwarnsystems“). Das an früherer Stelle eben-

falls bereits angesprochene Problem, Verdrängung als Kern von Gentrifizierung kaum nachweisen zu können, wurde auch in den Fallstudienstädten als Dilemma benannt. Insgesamt zeigt sich als methodisches Kernproblem, eine auch „präventionsgeeignete“ belastbare Befundlage Gentrifizierung kaum herstellen zu können.

An dieser Stelle können qualitative Informationen an Bedeutung gewinnen; systematisch erhoben bzw. berücksichtigt werden sie bislang jedoch lediglich – und dies nicht überall – im Rahmen Vorbereitender Untersuchungen für die Ausweisung von Erhaltungssatzungsgebieten (beispielsweise im Falle Berliner Bezirke über Haushaltsbefragungen).

Kommunikations- und Beteiligungsstrategien/-orientierung

Neben der Erstellung von Befundlagen und dem Einsatz von Steuerungsinstrumenten spielt in den meisten Fallkommunen auch die Kommunikation mit Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung beim Umgang mit „Gentrifizierung“ eine wichtige Rolle. So werden unter anderem in Köln, Leipzig, München und Stuttgart wohnungspolitische Ziele und Strategien im Kontext der Quartiersentwicklung stark dialogorientiert entwickelt.

Große Bedeutung hat auch die Kommunikation mit Bewohner/innen: Unter anderem in Dortmund und Köln wird betont, dass Politik und Verwaltung die subjektiven Ängste von Quartiersbewohner/innen vor Verdrängung bzw. – allgemeiner – deren „Unbehagen“ angesichts von Stadt(teil)entwicklungsprozessen auch unabhängig von empirischen Befundlagen ernst nehmen und in ihrem Handeln entsprechend berücksichtigen sollten.

1.6 „Beratungen“: Welche Handlungsempfehlungen lassen sich für die Fallkommunen formulieren?

Für jede projektbeteiligte Kommune lassen sich individuelle, auf die jeweils spezifische Situation zugeschnittene Handlungsempfehlungen formulieren (siehe Fallstudiendarstellungen). Darüber hinaus können jedoch auch einige Empfehlungen zusammengefasst werden, die im Sinne einer Übertragbarkeit auch auf andere Kommunen eher allgemeingültigen Charakter haben:

- Es zeigt sich, dass innerhalb der Kommunalverwaltungen ressort- bzw. ämterübergreifend Einigkeit über die Bewertung von Entwicklungstrends (Wohnungsmarkt, Bevölkerung) erzielt werden muss, um im Sinne eines integrierten Ansatzes von den gleichen handlungsleitenden Grundannahmen ausgehen zu können.
- Eine kommunale/kommunalpolitische Auseinandersetzung mit Gentrifizierung bzw. als solche bezeichneten Entwicklungen und Prozessen sollte proaktiv, präventiv, kommunikativ, kooperativ auch dann stattfinden, wenn (quantitati-

ve) Befundlagen definitorische Parameter von Gentrifizierung – vor allem Verdrängung – nicht „hart“ aufzeigen (können).

- Politik und Verwaltung sollten sich (klar) zu Stadt(teil)entwicklungen, die verschiedenen Akteuren Anlass zur Auseinandersetzung mit Gentrifizierung geben, positionieren (Einschätzungen, Bewertungen, gegebenenfalls Planung von Maßnahmen etc.) – dies möglichst „aus einer Hand“ im Sinne eines fachbereichsübergreifenden integrierten Ansatzes.
- Es erscheint ratsam, dass sich Kommunen bei der Betrachtung ihrer Wohnungsmarkt- und Bevölkerungsdaten weniger auf Vergleiche mit anderen Kommunen („benchmarking“) als vielmehr auf „Binnen“-Maßstäbe konzentrieren (Entwicklung von Durchschnittswerten, teilträumliche Differenzierungen etc.).
- Kleinräumliche Monitoringsysteme sollten insbesondere mit Blick auf „gentrifizierungsorientierte“ Indikatoren (Wohnungsmarkt- und Bevölkerungsentwicklung) (weiter)entwickelt werden.
- Unterschiedliche Informationssysteme bzw. deren Ergebnisse sollten gegebenenfalls stärker miteinander verschnitten werden.
- Die Frage, wann welche (Rechts-)Instrumente mit welchem Ziel eingesetzt werden können bzw. welche Effekte davon realistisch zu erwarten sind, sollte mit relevanten Akteuren innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung – unter anderem aus der Wohnungswirtschaft – dialogorientiert erörtert werden („die Instrumente auf den Tisch legen“).
- Lokale baupolitische Grundsätze und bauliche Standards/Anforderungen sollten im Hinblick auf kostenrelevante Wirkungen überprüft werden.
- Geklärt werden sollte auch die Frage, ob die kommunale Liegenschaftspolitik den jeweiligen Anforderungen bereits in ausreichendem Maße genügt.
- Stadtteil-/Quartiersentwicklungen und die Wirkung von (Rechts-)Instrumenten sollten regelmäßig evaluiert werden.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit eine stärkere Quartiersorientierung der Verwaltung sinnvoll und realisierbar ist: unter anderem Aufbau von Kommunikationsbeziehungen zur Quartiersebene, gegebenenfalls Einrichtung eines Quartiermanagements im weitesten Sinne („Seismograf“ vor Ort, Identifizierung qualitativer Informationen in Ergänzung zu quantitativen Monitoringergebnissen) und/oder von Mieterberatungsstellen vor Ort.
- Fachkundige/engagierte/betroffene Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung sollten in die kommunale Problemanalyse und Strategieentwicklung einbezogen werden. Dafür werden Formate im Sinne einer dauerhaften vertikalen Vernetzung benötigt (z.B. ein Jour Fixe oder regelmäßiger Runder Tisch „Wohnen“ von Verwaltung und Akteuren).

2. Veränderungsbedarfe bei übergeordneten Rahmenbedingungen

Mit Blick auf die Rahmenbedingungen für den kommunalen Umgang mit Gentrifizierung haben viele Interviewpartner/innen Anregungen und Wünsche geäußert, wie aus ihrer Sicht Handlungsmöglichkeiten verbessert werden können. Darüber hinaus wurde insbesondere im Rahmen der drei Workshops zum Erfahrungsaustausch der projektbeteiligten Kommunen die (potenzielle) Bedeutung einer veränderten Bodenpolitik diskutiert.

2.1 Veränderungsbedarfe bei übergeordneten Rahmenbedingungen aus Sicht der projektbeteiligten Städte

In einigen Fallkommunen äußerten Interviewpartner/innen „Wünsche“ in Richtung Veränderung auch übergeordneter Rahmenbedingungen. Zusammengefasst gehören dazu:

Adressat Bund

- Ankurbelung des Wohnungsneubaus durch Erlass eines Wohnungsbaumaßnahmengesetzes,
- Modernisierung des „Instrumentenkastens“ der Mietgesetzgebung: Schaffung von Instrumenten zur Prävention, Angleichung bestehender Instrumente an veränderte Rahmenbedingungen,
- Reduzierung von Laufzeit und Höhe der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB insbesondere mit Blick auf energetische Sanierung/EnEV, Überprüfung einer „Drittelregelung“ für die Finanzierung energetischer Sanierung (öffentliche Hand, Immobilienbesitzer/innen, Mieter/innen),
- Ermöglichung des Einsatzes eines flächendeckenden „Umwandlungsverbotes“ auch außerhalb von Erhaltungssatzungsgebieten für Kommunen mit erhöhtem Wohnraumbedarf,
- Einführung eines flächendeckenden Vorkaufsrechts für Kommunen zur Sicherung einer sozialen Wohnraumversorgung,
- Prüfung von Möglichkeiten, weitergehende Instrumente – beispielsweise in der Steuergesetzgebung – als die bislang verfügbaren bodenrechtlichen Instrumente des BauGB ergänzend einzuführen (Grundsteuer C, weitergehende steuerliche Regelungen, z.B. Besteuerung von [spekulativen] Wiederverkäufen von Immobilien),
- Einführung einer Beschränkung der Bodenpreisentwicklung („Bodenpreisbremse“) analog der Veränderungssperre nach § 14 BauGB,
- Flexibilisierung des Baurechts, um in wachsenden Städten leichter Bauflächen aktivieren zu können,

- Erweiterung/Flexibilisierung der Einsatzmöglichkeiten von Förderprogrammen wie der Städtebauförderung: Möglichkeit des (geförderten) Grunderwerbs, um Investitionen in (geförderten) Wohnungsneubau anzuregen; Möglichkeit der Finanzierung auch von nicht-investiven, sozial-integrativen Maßnahmen und Projekten.

Adressaten Bund und Länder

- Neudefinition der Zuständigkeiten von Bund und Ländern für die Wohnraumförderung,
- Bereitstellung von Liegenschaften im Eigentum von Bund (BlmA) oder Ländern zu „privilegierten Preisen“ (maximal Gutachterpreis, Abkehr vom Höchstgebotverfahren),
- Überprüfung und gegebenenfalls Reduzierung kostentreibender baulicher Standards (u.a. energetische Anforderungen, EnEV).

Adressat Länder

- Neuausrichtung der Wohnungsbauförderungen in Richtung neuer Qualitäten wie Altersgerechtigkeit und soziale Durchmischung in neuen Wohnquartieren,
- Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Verbindung der sozialen Wohnungsbauförderung mit Belegungsbindungen,
- Anpassung von Fördermodalitäten, um Akteure zur Investition in den geförderten Wohnungsbau anzuregen,
- Förderung kostengünstigen Bauens.

2.2 Erweiterte Handlungsspielräume durch eine veränderte Bodenpolitik?

2.2.1 Bodenpolitik als strategischer Ansatz

Die Auswertung der Fallbeispiele, insbesondere auch die Aussagen der Verwaltungsmitarbeiter/innen, zeigen, dass eine Umsetzung des Zieles, Gentrifizierung zu vermeiden oder aber zumindest in ihren segregierenden Auswirkungen in einem erträglichen Rahmen zu halten, zurzeit – wenn überhaupt – in nur begrenztem Maß erfolgreich ist.

Es ist zu konzedieren, dass ungeachtet dessen, dass das Thema „Gentrifizierung“ seit ca. 50 Jahren Bestandteil der Stadtentwicklungsdiskussion ist, die Erfahrungen damit in der Bundesrepublik angesichts des seit den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts zu verzeichnenden Bevölkerungsrückgangs in den meisten Städten und den daraus resultierenden vergleichsweise entspannten Wohnungsmarktverhältnissen (Ausnahme u.a. München) relativ jungen Datums sind. Auch in der kurzen Phase von Engpässen am Wohnungsmarkt Anfang der 90er-Jahre stand Gentrifizierung als Problem nicht explizit auf der Tagesordnung.

Gleichwohl ist die Erkenntnis, dass städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen zu Verdrängungen und damit zu Veränderungen der Sozialstruktur in Quartieren zu Lasten sozial schwächerer Schichten führen können, nicht neu. So war bereits im Städtebauförderungsgesetz von 1971 in § 4 festgelegt, dass sich die Vorbereitenden Untersuchungen auch auf nachteilige Auswirkungen erstrecken sollten, „die sich für die von der beabsichtigten Sanierung unmittelbar Betroffenen in ihren persönlichen Lebensumständen, im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich voraussichtlich ergeben werden“ (§ 4 Abs. 2 StBauFG). § 8 Abs. 2 erlegte der Gemeinde weiterhin eine kontinuierliche Beobachtung, in gewisser Weise also ein Monitoring, auf, deren Ergebnisse im Sozialplan festzuhalten waren. Das Instrument des Sozialplans ist nach wie vor im Baugesetzbuch und sogar in erweiterter Form (§§ 140, 141, 180 BauGB) enthalten.

Die Grenzen der Wirksamkeit vorhandener rechtlicher Instrumente wie Soziale Erhaltungssatzung, Umwandlungs- und Zweckentfremdungsverbot sowie Verkaufsrechtssatzung haben mehrere systembedingte Gründe. Zum einen können diese Satzungen erst erlassen werden, wenn die Probleme bereits virulent sind. Das heißt, das Kind ist schon dabei, in den Brunnen zu fallen, und hält sich vielleicht gerade noch mit einer Hand fest. Zum Zweiten, wie auch von den Interviewpartner/innen bestätigt, führen die Verfahrensbestandteile im Vorfeld des Erlasses der Satzung und damit die Verfahrensdauer häufig zu weiteren Verzögerungen. Im Ergebnis kann sich der Zeitraum vom Entstehen des Problems über die Erkenntnis des Problems bis zum Einsatzzeitpunkt des Instruments in einem erheblichen Umfang aufsummieren mit der Folge, dass inzwischen eine weitere Problemverschärfung in der Regel eingetreten ist.

Dieser Sachverhalt ähnelt der von dem Wirtschafts- und Sozialphilosophen Charles Handy als Parabel in die Managementtheorie eingeführten „Geschichte vom gekochten Frosch“. „Jeder kann sich vorstellen, was passiert, wenn man einen Frosch in sehr heißes Wasser wirft: Er versucht, so schnell wie möglich wieder herauszukommen. Aber was passiert, wenn man einen Frosch in lauwarmes Wasser setzt und die Temperatur ganz allmählich erhöht? Überraschenderweise passiert nichts. Der Frosch gibt alle Anzeichen des Wohlfühls von sich und beginnt bei lebendigem Leibe zu kochen, ohne es auch nur zu merken“ (Baecker 1994).

In der Managementtheorie dient die Parabel als Beispiel für einen Organismus/eine Organisation, der/die nicht bzw. nicht schnell genug in der Lage ist zu lernen. Im Hinblick auf „Gentrifizierung“ illustriert sie zum einen das Problem der Datenlage. Eine unverträgliche und damit unerwünschte Verdrängungssituation wird erst offenkundig, wenn die Einflussmöglichkeiten schon gering bis nicht mehr vorhanden sind. Zum anderen spiegelt sie in Erweiterung der Deutung der Parabel das Dilemma wider, dass nämlich in benachteiligten Quartieren bis zu einem gewissen Maß die Zuwanderung sozial bessergestellter Gruppen, also eine gewisse Erwärmung des

Wassers, erwünscht ist, aber bei Erreichen der „Verträglichkeitsgrenze“ die „Wärmezufuhr“ nicht mehr gestoppt werden bzw. auf andere Art das Verbleiben der einkommensschwächeren Gruppen gesichert werden kann.

Im Hinblick auf die Grenzen der Wirksamkeit vorhandener Instrumente ist außerdem noch auf die vom Gesetzgeber bei den jeweiligen Regularien vorgesehenen Ausnahmetatbestände hinzuweisen, die die Wirkungskraft weiter reduzieren.

Diese Relativierungen heißen nicht, dass deshalb von einem Einsatz der Instrumente abgesehen werden sollte. Sie geben aber Anlass, über weitere und vor allem wirkungsvollere Instrumente zum Umgang mit sozialen Verdrängungsprozessen nachzudenken und so im Unterschied zum Frosch Lernfähigkeit zu dokumentieren. Die größte Wirkung dürften insofern prophylaktisch wirkende Instrumente entfalten.

Das Beispiel Wien zeigt, dass eine Kombination von gemeinwohlorientierter Wohnungsbaupolitik und strategisch angelegter Bodenpolitik der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) offensichtlich am ehesten geeignet ist, Gentrifizierungstendenzen entgegenzuwirken, vorausgesetzt, dass sie langfristig angelegt sind und kontinuierlich verfolgt werden.

Durch aktive Teilnahme am Immobilienmarkt können insbesondere die Kommunen Einfluss auf den Angebotsumfang, die Qualitäten und die Allokation von Wohnraum nehmen. Das kann entweder durch Schaffung des Wohnraums durch die Kommune selbst (bzw. durch eigene oder ihr nahestehende Gesellschaften) oder Vergabe von Flächen (Verkauf oder Vergabe) zu öffentlich-rechtlich und privatrechtlich abgesicherten Konditionen an Dritte geschehen.

Für eine solche aktive Teilnahme ist eine vorausschauende Bodenpolitik von zentraler Bedeutung. So hat der Deutsche Städtetag 2014 in seinem Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“ formuliert: „Strategisches Flächenmanagement und aktive Liegenschaftspolitik sind trotz angespannter Haushaltslage und zahlreichen weiteren Herausforderungen mehr denn je Kernaufgaben der kommunalen Zukunftssicherung“ (Städtetag 2014). Die Möglichkeit der Einwirkung auf Gentrifizierungsprozesse ist also nur ein Aspekt.

Zentrale Voraussetzung einer vorausschauenden und gemeinwohlorientierten Bodenpolitik ist der rechtzeitige Flächenerwerb. Drei zeitliche Dimensionen können prinzipiell unterschieden werden:

1. Erwerb von Flächen, die erwarten lassen, dass sie auch zu einem eventuell noch gar nicht feststehenden Zeitpunkt für öffentliche Zwecke Verwendung finden können („klassische“ Bodenvorratspolitik).
2. Erwerb von Flächen möglichst frühzeitig im Zusammenhang mit der Inangriffnahme von aufwertenden Maßnahmen der Quartiersentwicklung, um so Bereiche zu sichern, bei denen die „Kräfte des freien Marktes“ nicht wirken.

3. Erwerb von Flächen, um durch ihre Entwicklung Ungleichgewichte am (Wohnungs-)Immobilienmarkt zu beeinflussen. Das betrifft sowohl Engpass- als auch Überangebotssituationen.

Angemerkt sei zum einen, dass der Erwerb sowohl unbebauter Flächen als auch von Bauobjekten, also zum Beispiel Wohngebäuden, vor allem bei den Fallgestaltungen (2) und (3) umfassen kann, und zum anderen, dass im Hinblick auf das Thema „Gentrifizierung“ die Fallgestaltungen gemäß Ziffer (1) wenn überhaupt, dann nur indirekt in der Form eine Rolle spielen, dass durch vorausschauenden Flächenerwerb (zukünftige) Engpässe verhindert und sonstige Entwicklungen am Immobilienmarkt beeinflusst werden können.

Eine solche vorausschauende Flächenpolitik ist in den Kommunen in den letzten Jahrzehnten in den Hintergrund getreten. „Liegenschaftspolitik“ bestand und besteht häufig immer noch in der Veräußerung von Flächen. Wesentlicher Grund ist die angespannte Haushaltssituation in vielen Kommunen. Daneben spielt allerdings auch über einen längeren Zeitraum die vom Neoliberalismus genährte Erwartung, dass der Markt es richten werde, eine nicht unwichtige Rolle. Diese Erwartung hat sich offensichtlich als irrig erwiesen. Das ist keine neue Erfahrung wie das folgende Zitat von Konrad Adenauer aus den 1920er-Jahren zeigt: „Wir leiden nach meiner tiefsten Überzeugung in der Hauptsache in unserem Volk an der falschen Bodenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Ich betrachte diese falsche Bodenpolitik als die Hauptquelle aller physischen und psychischen Entartungserscheinungen, unter denen wir leiden. ... Die bodenreformerischen Fragen sind nach meiner Überzeugung Fragen der höchsten Sittlichkeit“ (Konrad Adenauer, zitiert nach: Mitscherlich 1972).

Grundstücksveräußerungen dienen überwiegend nach wie vor dem Haushaltsausgleich. Entsprechende Forderungen der Kommunalaufsicht unterstützen und verstärken diese kurzfristige und kurzsichtige Perspektive. Zu Recht erklärt der Deutsche Städtetag in dem oben genannten Positionspapier: „Das fiskalische Ziel von Liegenschaftspolitik darf dabei nicht im Vordergrund stehen“ (Städtetag 2014).

Die Erfahrung zeigt, dass der Flächenerwerb durch die öffentliche Hand begleitend zum grundsätzlich immer zu priorisierenden konsensgeprägten freihändigen Erwerb bodenrechtlicher Instrumente bedarf. Sie verbessern die Verhandlungsposition durch ihr Vorhandensein bei Verhandlungen mit dem Ziel des freihändigen Erwerbs. Lässt sich dieser nicht erreichen, sollen sie gewährleisten, dass Flächen (oder Objekte) trotzdem bei Vorliegen der vom Gesetzgeber definierten Voraussetzungen einigermaßen zeitgerecht und zu einem angemessenen Preis erworben werden können.

Hinsichtlich der gesetzlich geforderten Voraussetzungen liegen die Hürden angesichts der in Artikel 14 Grundgesetz (GG) enthaltenen Eigentumsgarantie relativ hoch. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in den 60er-Jahren erklärt:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Gütern“ (BVerf.GE21, 72 ff.; zit. nach Gustav Heinemann 1971). Ob die „Interessen der Allgemeinheit“ bei den vorhandenen bodenrechtlichen Instrumenten schon in jedem Fall „in weit stärkerem Maße zur Geltung“ gebracht worden sind, wäre im Einzelfall zu prüfen.

2.2.2 Vorhandene Instrumente

Nach § 24 BauGB steht der Gemeinde im Falle der Veräußerung eines Grundstückes durch einen Eigentümer an Dritte unter bestimmten Voraussetzungen ein allgemeines Vorkaufsrecht zu. Gemäß § 25 BauGB kann sie durch Satzung im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ein besonderes Vorkaufsrecht begründen. Schon die naturgemäße Notwendigkeit des Vorliegens eines Verkaufsfalles schränkt neben den sonstigen im Gesetz geforderten Voraussetzungen die Anwendbarkeit und damit die Wirksamkeit nicht unerheblich ein.

Die gemäß §§ 45 ff. BauGB gegebene weitere Möglichkeit der Gemeinde, sich im Wege der Umliegung Verfügungsrechte an Flächen, in der Regel vor allem an für öffentliche Zwecke vorgesehenen Flächen, zu sichern, dürfte als Strategie gegen Tendenzen der sozialen Verdrängung in Bestandsquartieren kaum Anwendung finden, da sie vor allem dem Ziel der Bereitstellung von den städtebaulichen Zielen entsprechenden Neubauflächen dient. Ungeachtet dessen stellt sie bei der Baulandmobilisierung grundsätzlich ein wirkungsvolles Instrument dar.

Die auf Basis der §§ 85 ff. BauGB den Gemeinden eingeräumte Möglichkeit der Enteignung ist sozusagen die „Ultima Ratio“ im Hinblick auf den Grunderwerb. Wie auch bei anderen Maßnahmen muss das Wohl der Allgemeinheit die Enteignung erfordern. Des Weiteren müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft sein, den Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise zu erreichen. Neben der hohen Hürde des Vorliegens der Zulässigkeitsvoraussetzungen liegt schon in der politischen Sensibilität des Begriffes ein Grund, dass die Anwendung dieses Instrumentes selten ist. Das Faktum, dass die Enteignung gegen eine wertentsprechende Entschädigung erfolgt, ist in der öffentlichen Wahrnehmung kaum präsent.

Der Vollständigkeit halber sei weiterhin das Baugebot gem. § 176 Abs. 1 BauGB angesprochen. Mit dem Baugebot kann die Gemeinde bei Vorliegen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes einem Eigentümer aufgeben, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen dieses Planes innerhalb einer angemessenen Frist

zu bebauen. Zu den Voraussetzungen zählen die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die Erforderlichkeit aus städtebaulichen Gründen. Eine solche Erforderlichkeit ist bei einem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung grundsätzlich gegeben. Allerdings hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Rechtsprechung an das Vorliegen der Voraussetzungen sehr hohe Anforderungen stellt, so dass die Anwendung selten versucht wird und noch seltener erfolgreich ist.

Im Übrigen hat das Baugebot eher baulandmobilisierenden Charakter, als dass es Bestandteil einer strategischen Bodenpolitik ist, da die Gemeinde den Eigentümer zu einer Handlung auffordert. Ein Verfügungsrecht über das Grundstück erhält die Gemeinde nur, wenn der Eigentümer an die Gemeinde ein Übernahmeverlangen stellt, oder aber unter bestimmten Voraussetzungen im Wege der Enteignung.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 ff. BauGB hat zum Ziel, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen. Im Verfahren ist die Gemeinde gehalten, grundsätzlich die Grundstücke im festgelegten Entwicklungsbereich zum entwicklungsunbeeinflussten Wert zu erwerben, unter Umständen auch im Wege der Enteignung. Bei dem Erwerb durch die Gemeinde handelt es sich um einen „Durchgangserwerb“. Sie ist verpflichtet, diese bis auf die öffentlichen Flächen wieder an Private zu veräußern. Bei der Veräußerung sind die mit der Entwicklungsmaßnahme verfolgten Ziele sicherzustellen.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist in der derzeitigen Form auch kein Instrument, um kleinteilige Aktivierungen von Brachflächen im Siedlungsbestand zu unterstützen. Außerdem ist die Anwendung von der Rechtsprechung mit hohen Hürden versehen worden. Nach den bisherigen Erfahrungen kann ferner die im Regelfall relativ lange Verfahrensdauer zu wirtschaftlichen Risiken für die Kommune führen. Infolgedessen ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in den letzten Jahren vergleichsweise selten zur Anwendung gekommen.

Auch wenn belastbare empirische Befunde aktuell nicht vorliegen, besteht begründeter Anlass zu der Vermutung, dass das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium nur eingeschränkt angewendet wird. Ein wesentlicher Grund dürfte in aufgrund der jahrelangen Personalreduzierungen fehlenden personellen Ressourcen und knappen finanziellen Mitteln zu sehen sein, da die Anwendung zumindest vordergründig zunächst mit einem höheren Aufwand verbunden ist. Weitere Faktoren dürften Fehleinschätzungen bezüglich der Anwendbarkeit, verbunden mit fehlender Kenntnis von Instrumenten, grundsätzliche Vorbehalte gegen die Anwendung in Politik oder/und Verwaltung und die praxisunfreundliche Gestaltung von Instrumenten sein.

Daher bedarf es einer Überprüfung des vorhandenen Instrumentariums und dessen Weiterentwicklung nicht nur, um Prozessen der sozialen Verdrängung besser entgegenwirken zu können, sondern auch im Sinne einer langfristig angelegten strategischen Liegenschaftspolitik als wichtigem Bestandteil einer den Grundsätzen der Nachhaltigkeit genügenden Stadtentwicklung.

2.2.3 Weiterentwicklung des bodenrechtlichen Instrumentariums

Die Gemeinden müssen in die Lage versetzt werden, in einem unkomplizierten und schnell durchzuführenden Verfahren die Verfügungsrechte über Flächen zu sichern, die von Bedeutung für die Umsetzung von Konzepten zur nachhaltigen Stadtentwicklung sind. Sie können unbebaut oder untergenutzt, jedoch im Hinblick auf eine sinnvolle bauliche Innenentwicklung grundsätzlich bebaubar sein. Dabei kann es sich um sogenannte „Schrottimmobilien“ handeln, deren Beseitigung und Wiederbebauung geboten ist. Auch Flächen, die als Elemente der Freiraumentwicklung aus Klimagründen und/oder aus Gründen der Freiraumversorgung des Quartiers vorgesehen sind, kommen in Frage.

Eine Diskussion über Ansätze zur Weiterentwicklung des Instrumentariums beginnt zurzeit. So wird thematisiert,

- den Anwendungsbereich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auch auf kleinteiligere Fallgestaltungen auszuweiten,
- ein Satzungsrecht der Gemeinde einzuführen, mit dem sie Gebiete definieren kann, in denen ihr aus Gründen des Allgemeinwohls der Grunderwerb unter erleichterten Bedingungen bis hin zur Enteignung insbesondere dann ermöglicht wird, wenn bei Grundstückseigentümer/innen eine fehlende Mitwirkungsbereitschaft festzustellen ist.

So hat sich die AG Aktive Liegenschaftspolitik (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen) in ihren Handlungsempfehlungen für die „Prüfung eines neuen städtebaulichen Instruments der Innenentwicklung, das Innenentwicklungsmaßnahmegebiet (IEG), durch das BMUB“ ausgesprochen.

2.2.4 Baulandmobilisierende Elemente als Bestandteil einer reformierten Grundsteuer

Die Mobilisierung bebaubarer Grundstücke unterstützt die Innenentwicklung und damit die Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Stadtentwicklung. Gleichzeitig kann sie zumindest indirekt die Bemühungen um eine Vermeidung bzw. Minderung sozialer Verdrängungsprozesse fördern, indem durch die Schaffung von Neubaumöglichkeiten der Nachfragedruck reduziert wird.

Die schon lange diskutierte Aufnahme bodenmobilisierender Elemente in eine reformierte Grundsteuer könnte ein Element im Rahmen solcher Strategien sein. Ei-

ne bereits im Jahr 2001 durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführte Untersuchung einer Reihe denkbarer Modelle einer Grundsteuerreform in einem Praxistest im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beinhaltete auch den Aspekt der Baulandmobilisierung (Lehmbrock/Coulmas 2001).

Untersuchungsgegenstand war auch das 1995 vom Difu entwickelte Modell einer kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer, ein 2-Komponenten-Modell einer Bodensteuer. „Über die Festlegung des Verhältnisses der Bodenwert- zur Bodenflächen-Komponente kann das Modell justiert werden. Zahl und Flächenfaktor wurden mit dem Ziel der Vergleichbarkeit der Salden der Beträge mit den anderen Modellen gebildet. Im Modell wird also die Hälfte des Betrages mit Grundstücksfläche und konstantem Flächenfaktor gebildet. Dazu werden 80 Prozent des Bodenwerts mit einer Zahl von 0,0005 multipliziert und zur Flächenkomponente addiert. Diese ergibt sich aus der Multiplikation der Grundstücksfläche mit einem konstanten Faktor (0,075 Euro/m²)“ (ebenda: 36).

Der Praxistest zeigte, dass dieses Modell am ehesten baulandmobilisierende Wirkung bei gleichzeitiger relativ einfacher Handhabung erwarten ließ. Für tatsächlich spürbare Mobilisierungseffekte erwies sich eine Weiterentwicklung mit zusätzlichen flächenorientierten Bemessungskomponenten als sinnvoll.

Sehr viel jüngeren Datums ist eine Untersuchung zu diesem Thema aus dem Jahr 2015 durch das Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, die gleichfalls zu dem Ergebnis kommt, dass eine reine oder kombinierte Bodensteuer sowohl unter Handhabungsgesichtspunkten als auch im Hinblick auf baulandmobilisierende Effekte positiv zu sehen ist. Bodensteuermodellen werden außerdem Investitionsneutralität und damit eine höhere Effizienz als allen anderen zurzeit in der Diskussion befindlichen Modellen zugebilligt sowie „positive Allokationswirkungen“ und eine Aktivierung der „teilweise verkrusteten Bodenmärkte“. „Durch eine Erhöhung der (weniger besteuerten) Realinvestitionen in den Bestand werden die Grundstücke insgesamt besser ausgenutzt und Baulücken geschlossen, was dazu führt, dass sich die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen verringert“ (Henger/Schaefer 2015: 26).

Neben diesen positiven Aspekten spricht auch die Erwartung, dass Mieterhaushalte finanziell entlastet werden, für eine auf diese Art und Weise reformierte Grundsteuer. Folgerichtig haben sich auch einige Mitglieder des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen für die „Einführung einer steuerlichen Option für Kommunen zur Mobilisierung von bebaubaren, aber unbebauten Grundstücken in der Grundsteuer“ ausgesprochen (BMUB 2015).

3. Fazit: Thesen und ein Definitionsansatz

Wie lassen sich die Untersuchungsergebnisse „auf den Punkt“ bringen – und was folgt daraus? Zur Beantwortung dieser Fragen haben die projektbeteiligten Kommunen und das Difu gemeinsam sieben Thesen zu Möglichkeiten des kommunalen Umgangs mit Gentrifizierung aufgestellt und eine handlungsorientierte bzw. „pragmatische“ Definitionsannäherung an Gentrifizierung erarbeitet.

3.1 Thesen zu Möglichkeiten des kommunalen Umgangs mit Gentrifizierung

These 1: Bislang existiert keine eindeutige Definition von Gentrifizierung

Eine prägnante, einfache und gleichzeitig „allumfassende“ Definition von Gentrifizierung existiert nicht – und wird es vermutlich auch nicht geben. Notwendig ist daher die Auseinandersetzung mit dem, was vor Ort als „Gentrifizierung“ thematisiert wird. Gleichwohl kann eine quartiersbezogene, aufwertungsbedingte Verdrängung einkommensschwächerer durch -stärkere Haushalte als „Minimalkonsens“ angenommen werden.

These 2: Es ist keine evidente Befundlage „Gentrifizierung“ möglich

Eine evidente, „belastbare“ Befundlage Gentrifizierung lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) nicht bzw. nur mit einem kaum zumutbaren Aufwand herstellen. Monitoring-Ergebnisse beziehen sich stets auf bereits zurückliegende Zeiträume. Dadurch entsteht (für die Kommunen) ein „Evidenz-“ und „Ex-post-Problem“.

These 3: „Gentrifizierung“ relativiert sich „vor Ort“

Eine Auseinandersetzung mit Gentrifizierung sollte unabhängig von Vergleichs-„Benchmarks“ mit anderen Kommunen stattfinden. In jeder Stadt kann sich eine eigene Spielart von Gentrifizierung ausbilden – unter anderem je nach Pfadabhängigkeit der individuellen städtischen Entwicklungsprozesse: beispielsweise kontinuierliches Bevölkerungswachstum und relativ gleichbleibende Dynamik von Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung versus (stark) dynamisches Bevölkerungswachstum nach Umstrukturierungs- und Stagnationsphasen. Die Prinzipien von Gentrifizierung bleiben jedoch die gleichen.

These 4: Instrumenteneinsatz im Bestand kann quartiersbezogene Gentrifizierung bremsen

Gentrifizierung (in Quartieren) kann mit Rechtsinstrumenten im Bestand gebremst, jedoch nicht verhindert werden. Dennoch kann sich der Einsatz dieser Instrumen-

te lohnen, um Zeichen zu setzen, Zeit zu gewinnen und Entwicklungsspitzen zu kappen.

These 5: Neubau kann in gewissem Umfang Druck aus dem gesamtstädtischen Wohnungsmarkt nehmen

Neubauprojekte können den Druck auf den gesamtstädtischen Wohnungsmarkt in gewissem Umfang mildern, da Alternativen zum Bestand geschaffen werden. Eine Entspannung des Marktes tritt aber nur ein, wenn auch entsprechende Mengeneffekte von Angeboten zu erschwinglichen (Miet-/Kauf-)Preisen erzeugt werden.

Explizit auf bestimmte Quartiere bzw. auf spezifische räumliche Lagen bezogene Wohnwünsche (Atmosphäre, „Szene“ etc.), die Gentrifizierungsdruck auslösen, lassen sich durch Neubautätigkeiten an anderer Stelle nur bedingt beeinflussen.

These 6: Neben „Planung“ ist auch Kommunikation essentiell

Wichtig für die Auseinandersetzung mit „Gentrifizierung“ ist die (intensive) Kommunikation mit Akteuren innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung: kommunale (ämterübergreifende) Positionen, Ziele, Handlungsmöglichkeiten sollten ebenso kommuniziert werden wie Wahrnehmungen und Vorstellungen „vor Ort“ – unter anderem geht es um Transparenz hinsichtlich der jeweiligen Erwartungshaltungen beider „Ebenen“.

These 7: Übergeordnete Rahmenbedingungen sollten angepasst werden

Ohne eine Veränderung übergeordneter Rahmenbedingungen (Förderprogramme, Mietrecht, Baurecht, Bodenrecht, Steuerrecht) kann einer Gentrifizierung derzeit nicht effektiv gegengesteuert werden.

3.2 Handlungsorientierter Definitionsansatz von Gentrifizierung aus der kommunalen Perspektive

Die nachfolgende Annäherung an „Gentrifizierung“ ist der von den projektbeteiligten Kommunen und dem Difu gemeinsam unternommene Versuch, Gentrifizierung unter Berücksichtigung sowohl von wissenschaftlichen Erkenntnissen als auch der kommunalen Alltagspraxis im Sinne eines eher „pragmatischen“ Verständnisses zu fassen.

- „Gentrifizierung“ bezieht sich auf einen *Teilaspekt quartiersbezogener Aufwertungsprozesse*, die privatwirtschaftlich und/oder durch die öffentliche Hand angestoßen bzw. umgesetzt werden (Neubautätigkeiten, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, Wohnumfeldverbesserungen inklusive Frei-, Freizeit-/Sport- und Grünflächengestaltung etc.).

- In Städten mit erheblichem Bevölkerungswachstum lässt sich fast ausnahmslos eine Verengung des Wohnungsmarktes mit der Folge von Schließungseffekten und Verdrängungsprozessen beobachten.
- Neben zahlreichen erwiesenen und/oder angenommenen bzw. erhofften Positiveffekten von Aufwertungsprozessen – unter anderem Verbesserung von Wohnraum und Wohnumfeld, Halten/Zuzug einkommensstärkerer Haushalte, Stärkung sozialer Mischung und von Nachbarschaften, Belebung lokaler Wirtschaftsstrukturen, positive Imageentwicklung – werden unter „Gentrifizierung“ *Negativfolgen dieser Aufwertungsprozesse* thematisiert: vor allem die *Verdrängung* einkommensschwächerer Haushalte, die *Verknappung des Angebotes an preiswertem Wohnraum* sowie die Veränderung von Gewerbestrukturen.
- Insbesondere diese Negativfolgen bzw. die negativen Begleiterscheinungen der erwünschten Aufwertungseffekte stehen im Zentrum der Diskussion in den Kommunen. Sie sind nicht immer erwiesen, sondern werden teilweise projiziert bzw. angenommen oder befürchtet. Zu den verschiedenen Themen, die hier diskutiert werden, gehören ein flächendeckend angespannter innerstädtischer Wohnungsmarkt ebenso wie Diskurse um beobachtete oder erwartete Entwicklungen in einzelnen Quartieren oder entlang einzelner (Wohnungs-bau-)Projekte.
- Die Frage des kommunalen Umgangs mit „Gentrifizierung“ bewegt sich daher in einem *Spannungsfeld* zwischen *faktischen und/oder angenommenen „Positiv“- und „Negativeffekten“* von Stadterneuerung und integrierter Stadt(teil)-entwicklung („Aufwertung von Quartieren“). Befunde können ebenso Grundlagen und Ausgangspunkte für kommunales Handeln bilden wie Gefühle/Ängste/Stimmungen im Zusammenhang mit Aufwertung.
- Erschwert wird ein (kommunaler) Umgang mit dem Phänomen „Gentrifizierung“ durch den Umstand, dass es dazu *keine eindeutige, von allen Gruppen geteilte Definition* gibt. *Konsens* scheint bisher lediglich zu sein, dass mit „Gentrifizierung“ ein *Bevölkerungsaustausch* (sozio-ökonomisch bessergestellte Bevölkerungsgruppen verdrängen sozio-ökonomisch schwächere Gruppen) und – damit in Wechselwirkung stehend – ein genereller *Wandel des Quartier-scharakters* beschrieben werden kann (als „Minimalkonsens Gentrifizierung“). Ob dieser quartiersbezogene Definitionsansatz von Gentrifizierung auch auf einen mehr oder weniger flächendeckend angespannten (innerstädtischen) Wohnungsmarkt zutrifft, ist daher eher fraglich.
- „Traditionelle“ Beschreibungen von „Gentrifizierungs“-Ursachen und -Verläufen (kreativen Pionieren folgen Gentrifizierer; „Rent Gap“- und „Value Gap“-Ansätze etc.) *treffen auf heutige Entwicklungen, die ebenfalls mit „Gentrifizierung“ assoziiert werden, häufig nicht mehr (ausreichend) zu* („Super-Gentrification“; „Blind“-Investitionen in Immobilien als Kapitalanlage; Mietsteigerungen ohne Substanzveränderungen etc.).
- Aus kommunaler Perspektive ist es schwierig, dass selbst der „Minimalkonsens Gentrifizierung“ – Verdrängung – oftmals nur unzureichend belegt ist. Befund-

lagen lassen sich zwar aus einem Zusammenspiel von Monitoringergebnissen (sofern vorhanden), der Beobachtung von Mietpreisentwicklungen oder auch subjektiven Beobachtungen zusammenstellen. Allerdings *lässt sich „echte“ Verdrängung* nur mit einer ressourcenintensiven und daher *selten* durchgeführten Wanderungsmotivforschung *nachweisen*.

- An diese Stelle treten oftmals eher *diffuse Einschätzungen und Meinungsbilder* – beispielsweise in Form von Medienberichterstattungen. Ein zentrales Problem ist hierbei die vielerorts zu beobachtende Reduzierung der Betrachtungsperspektiven auf ein „entweder – oder“ mit entsprechender „*Lagerbildung*“ („Kommunalverwaltung versus Gentrifizierungsgegner/innen“ etc.). In diesem Zusammenhang wird Gentrifizierung zu einem „*Kampfbegriff*“.

Was folgt daraus für den kommunalen Umgang mit Gentrifizierung?

- Auch wenn für Gentrifizierung – unter anderem aus Ressourcengründen; vgl. Wanderungsmotivforschung – oft kein eindeutiger Befund erbracht werden kann, ist es erforderlich, einen kommunalen Umgang mit dem Phänomen/eine Annäherung an Gentrifizierung zu finden. Dafür müssen die unterschiedlichen Zugänge und Interessen verschiedener Akteursgruppen zum Thema „Gentrifizierung“ berücksichtigt werden (*multiperspektivischer Ansatz*).
- Mit Blick auf einen solchen Umgang mit „Gentrifizierung“ wird es in erster Linie darum gehen, den Einsatz von (*Rechts-*)*Instrumenten* wie (Soziale) Erhaltungssatzung, Umwandlungs- und Zweckentfremdungsverbot zu prüfen und hier vor allem zu „schlagkräftigen“ Kombinationen zu kommen ([Soziale] Erhaltungssatzung in Verbindung mit Umwandlungsverbot und kommunalem Vorkaufsrecht etc.). Gleichzeitig müssen Strategien des (sozialen/preiswerten) Wohnungsneubaus im Hinblick auf zu erwartende Wirkungen auf das „Gentrifizierungsproblem“ geprüft und weiterentwickelt werden.
- In gleichem Maße geht es darum, *wie die Kommune* beispielsweise auf Proteste oder Medienberichterstattungen *reagiert*, wie sie sich generell zu Fragen einer sozial-räumlichen Gerechtigkeit in ihrer Stadt (ämterübergreifend) *positioniert* und wie sie mit den hier relevanten bzw. in Erscheinung tretenden Akteuren *kommuniziert*:
 - „*Proaktiv*“ kann zu einer solchen Kommunikationsstrategie eine intensive Informationsarbeit der Kommune zu ihren übergeordneten Zielen (z.B. Erhalt/Herstellung „sozialer Mischung“), Konzepten (Stadt- und Quartiersentwicklung, Wohnungspolitik etc.) sowie zu konkreten Maßnahmen und Projekten (Beratungsangebote, Fördermöglichkeiten, Bauprojekte etc.) gehören – im Idealfall gebündelt bzw. „aus einer Hand“ und mit fokussiertem Blick auf die Gentrifizierungsproblematik.
 - „*Reaktiv*“ kann Kommune auf zivilgesellschaftliche Diskurse zu „Gentrifizierung“ eingehen, d.h. unabhängig von „harten“ Befundlagen ihre Position, Strategien, Maßnahmen und Konzepte erläutern und dabei im Sinne eines „Erwartungsmanagements“ auch über Reichweiten beispielsweise von

(Rechts-)Instrumenten bzw. generell über Grenzen kommunaler Steuerungsmöglichkeiten informieren. Eine Möglichkeit dafür ist die intensive(re) Einbindung von fachkundigen Akteuren/Multiplikatoren in entsprechende Verwaltungsrunden („Jour Fixe Wohnen in XYZ“ o.Ä.), um Stimmungen, Befürchtungen, Vorstellungen „vor Ort“ besser kennenzulernen und mit Vertreter/innen der Quartiersebene in einen intensiveren Austausch zu kommen.

- Besonders wichtig erscheint es, deutlich zu machen, dass der Einsatz gegenwärtig zur Verfügung stehender Instrumente auf kommunaler Ebene im besten Fall eine dämpfende Wirkung entfalten, Veränderungsprozesse jedoch nicht verhindern kann.
- Für den Einsatz nicht nur der (Rechts-)Instrumente, sondern auch für flankierende Kommunikationsstrategien müssen die *erforderlichen Ressourcen* zur Verfügung stehen.

4. Was lehrt uns das Projekt? Abschließende Überlegungen des Difu-Projektteams

Aus Sicht des Difu-Projektteams kann aus dem gemeinsamen Projekt mindestens eine zentrale Erkenntnis abgeleitet werden: „Gentrifizierung“ ist nicht mehr länger ein Beschäftigungsfeld nur für kritische (Sozial-)Wissenschaftler/innen, Protestgruppen in ausgewählten Quartieren und kommunale Vertreter/innen von wenigen „tatsächlich“ betroffenen Großstädten. Angesichts teilweise extrem dynamischer Entwicklungen von Bevölkerungszahlen und Wohnungsmarktpreisen in einer ganzen Reihe von Städten hat Gentrifizierung seine bis vor wenigen Jahren noch vergleichsweise enge „Bühne“ verlassen. Mittlerweile werden das Thema vielerorts bewegt und dem Begriff ein breiteres Spektrum an Phänomenen zugeordnet. Entsprechende Diskussionen beschränken sich damit längst nicht mehr auf den erwähnten Akteurskreis. Gentrifizierung bzw. Prozesse, die damit in Zusammenhang gebracht werden, haben sich von einem überwiegend wissenschaftlich und stadtkulturell geprägten Themenfeld zu einem veritablen Wohnungsmarkthema entwickelt. Antworten auf entsprechende Herausforderungen sind in zunehmendem Maße „handfest“ wohnungspolitisch ausgerichtet.

Hier jedoch befinden sich die Kommunen zwischen zwei Ebenen von Rahmenbedingungen: Oberhalb der kommunalen Ebene werden Städten durch gesetzliche Regelungen wie Miet-, Bau- und Bodenrecht sowie durch die zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente zur Steuerung von Stadt(teil)- und Wohnungsmarktentwicklung Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Gleichzeitig definieren diese Gesetze und Instrumente mit ihren Wirkradien auch die Reichweite kommunalen Handelns. Hier zeigt sich an verschiedenen Stellen Handlungs- bzw. Modifikationsbedarf, womit die Ebenen Bund und Länder angesprochen sind.

Auf der kommunalen Ebene selbst geht es um die Frage, inwieweit die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (tatsächlich) ausgeschöpft werden bzw. warum dies nicht der Fall ist. Erschwerend kommt hinzu, dass es sich – dies zeigen die Untersuchungsergebnisse deutlich – bei „Gentrifizierung“ nur im Idealfall um einen exakt definierbaren Tatbestand handelt, aus dem sich unmittelbar der „richtige“ Maßnahmeneinsatz von Politik und Verwaltung ableiten lässt. Da Gentrifizierung für eine generelle, prozesshafte Auseinandersetzung unterschiedlicher Akteure mit ihren jeweiligen Interessen an unterschiedlichen Qualitäten von Stadt(teilen) steht, wird neben der „Instrumentenfrage“ auch die nach geeigneten Kommunikationsstrategien und -formaten zwischen Politik, Verwaltung und anderen Akteuren – allen voran Einwohner/innen – aufgeworfen. Hier ist die „untere“ Ebene der Rahmenbedingungen kommunalen Handelns angesprochen: Unter anderem geht es darum, von Politik und Verwaltung als „richtig“ definierte stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Strategien mit Vorstellungen und Befürchtungen zu konfrontieren, die in den Lebenswelten vor Ort formuliert werden.

Noch etwas hat das Projekt aus Sicht des Difu-Projektteams deutlich gemacht: Das hier gewählte Format einer intensiven Kooperation von Wissenschaft und kommunaler Praxis – nicht im Sinne einer „Beforschung“, sondern angelegt als Koproduktion – eignet sich besonders gut für die Arbeit an Themen, die sich in starkem Maße „im Fluss“ befinden: Kommunaler Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer, Lernprozesse, Möglichkeit der Selbstvergewisserung („Wo stehen wir eigentlich als Kommune?“) sind die zentralen Stichworte. Profitieren konnten (hoffentlich) nicht nur Kommunen, die – in diesem Fall – beim Thema Gentrifizierung ohnehin im Zentrum der Wahrnehmung stehen, sondern auch solche, die man nicht an erster Stelle damit assoziieren würde.

Diese Offenheit und Prozesshaftigkeit von Thema und Projektdurchführung führt zwangsläufig zu der Feststellung, dass dieser Band nicht mehr – aber auch nicht weniger – ist als eine fundierte Momentaufnahme. Eine Beschäftigung mit Fragen rund um Gentrifizierung wird für Kommunen und das Difu gleichermaßen weiterhin mehr oder weniger stark auf der Agenda stehen (müssen).

Aus wissenschaftlicher Perspektive gilt es beispielsweise, kleinräumige Indikatoren in Richtung „Gentrifizierungsschärfe“ (weiter) zu entwickeln, um die Lücke zwischen quantitativer „Ist-Abbildung“ und erhoffter „Frühwarnfunktion“ von Monitoringsystemen zu verringern. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die (Weiter-)Entwicklung entsprechender kartografischer Darstellungen als Aufgabe. Ebenfalls im statistisch-quantitativen Bereich erscheint es sinnvoll, sich (verstärkt) mit Möglichkeiten der Verschneidung von Wohnungsmarktbeobachtung und anderen Monitoringsystemen im Kontext Gentrifizierung auseinanderzusetzen.

Bei der Identifizierung von Gentrifizierungsprozessen stellt sich generell die Aufgabe, quantitative Befundlagen auch in qualitativer Hinsicht wissenschaftlich zu überprüfen: Dazu müssen geeignete qualitative Indikatoren sowie qualitative Ver-

fahren zur „Befundsicherung“ (weiter-)entwickelt werden. Im Kontext der qualitativen Informationsgenerierung kann sich Wissenschaft an der Verfeinerung bzw. Anpassung von Kommunikations- und Partizipationsformaten speziell für die Auseinandersetzung mit Gentrifizierung aus unterschiedlichen Akteursperspektiven beteiligen.

Schließlich sollte es in den Bereich wissenschaftlicher (Begleit-)Forschung fallen, die Anwendung von (Rechts-)Instrumenten, die im Zusammenhang mit Gentrifizierung eingesetzt werden, zu evaluieren (Rahmenbedingungen, Grundlagen, Prozesse, Wirkungen, Möglichkeiten der Weiterentwicklung etc.).

