



Manfred Morgenstern / Dr. Horst Bölting

Mieterprivatisierung zur Quartiersstabilisierung in Kernstädten

Der vorliegende Beitrag thematisiert nur einen Teilausschnitt des angesprochenen Gesamtthemas. Er problematisiert z. B. nicht das Zusammenspiel/die Rollenteilung zwischen den verschiedenen innerstädtischen Quartieren. Von Interesse sind hier auch nicht die Wohnquartiere mit einem bereits sehr hohen Eigentumsanteil. Im Blickfeld stehen hier die benachteiligten kernstädtischen Wohnquartiere mit sehr hohem oder sogar ausschließlichem Mieteranteil. Hauptfrage ist dabei, welchen Beitrag die Mieterprivatisierung im Hinblick auf die soziale Stabilisierung dieser Quartiere leisten kann.¹

Stabilisierung der Wohnquartiere in Kernstädten – zur Zielsetzung

Der enorme Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft stellt heute und in Zukunft insbesondere die Kernstädte vor große Anforderungen und Probleme. Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Unterhalt und Erneuerung der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, wachsende soziale Spannungen und Segmentierungen, übermäßige Belastungen der innerstädtischen Lebensqualität, z.B. durch den zunehmenden Individualverkehr oder anhaltende Verluste zukunftsfähiger Arbeitsplätze, die Ansiedelung hochwertiger Einkaufsmöglichkeiten und die Abwanderung entwicklungsfähiger Haushalte in das Umland sind einige der Phänomene, mit dem sich der weit überwiegende Teil unserer Städte konfrontiert sieht. Diese Krisensymptome sind zwar nicht gänzlich neu, neu ist jedoch – zumindest für mitteleuropäische Verhältnisse (im Unterschied z.B. zu dramatischen Entwicklungen in vielen amerikanischen Metropolen seit den 60er-Jahren) – die innere Dynamik der Problemverschärfung in unseren Kernstädten. Dies zeigen z.B. einige Zahlen zu den Bevölkerungsverlusten der letzten 30 Jahre: Düsseldorf – 19 %, Duisburg – 20 %, Essen – 17 %.

Angesichts dieser Entwicklungen und deren Folgen für unsere Kernstädte ist zu fragen, in welchem Sinne eine „Stabilisierung“ der Stadt insgesamt oder von Wohnquartieren überhaupt wünschenswert ist. Offenkundig kann es nicht darum gehen, einen für erstrebenswert erachteten Idealzustand – z. B. hinsichtlich Bevölkerungszusammensetzung – herzustellen oder zu erhalten. Die Stabilisierung von Kernstädten und Wohnquartieren ist als Ziel von Politik vielmehr nur vernünftig, wenn die angestrebte Wohn-, Lebens- und Umweltqualität nicht nur statisch verstanden wird, sondern für Anpassungen an künftige Anforderungen offen ist. Mit anderen Worten: Das Stabilisierungsziel führt dann in die falsche Richtung, wenn damit künftige Veränderungen behindert würden.

Leider haben Forschung und Praxis auf die Frage, was eine in diesem Sinne „dynamische“ Stabilisierung von Kernstädten und Wohnquartieren konkret bedeutet, bisher nur unzureichende Antworten erarbeitet. Es fehlt an einem breit akzeptierten Leitbild für unsere Kernstädte und deren Binnenstruktur.²

Daher überrascht auch nicht, dass die Vorstellungen über das, was in den Kernstädten bzw. in den dortigen Wohnquartieren „stabilisiert“ werden soll, zum Teil sehr unterschiedliche Bereiche und Ziele betreffen. Je nach Betrachter stehen die Bausubstanz, soziale, ökonomische³, ökologische oder politisch administrative Aspekte im Vordergrund, wobei diese „Subsysteme“⁴ in vielfältiger Weise miteinander verzahnt sind.⁵

Ungünstige Entwicklungsdynamik benachteiligter kernstädtischer Wohnquartiere

Mehr als andere Regionen in Deutschland und Europa ist NRW durch einen sehr hohen Verstädterungsgrad gekennzeichnet. Ursachen sind zum einen die gewaltige Industrialisierung dieses Raumes seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, zum anderen der große Bevölkerungszustrom nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese – zum Teil in sehr kurzer Zeit⁶ – entstandenen Wohnquartiere und Stadtstrukturen erweisen sich heute als unterschiedlich anpassungs- und zukunftsfähig. Während locker bebaute und in der Bewohnerzusammensetzung gut durchmischte ältere Wohnquartiere in den meisten Fällen problemlos den notwendigen ständigen Erneuerungs- und Entwicklungsprozess durchlaufen, fehlt es in anderen Stadtteilen an diesen

¹ Mit der grundsätzlichen Frage der Rolle der Wohneigentumsbildung für die soziale Stabilität von Stadtvierteln befasst sich derzeit ein Ressortforschungsvorhaben des Bundes, vgl. Arbeitsgemeinschaft für Sozialplanung und angewandte Stadtforschung e.V. (siehe Beitrag der AG SPAS in diesem Heft)

² An dieser Grundfeststellung von Fürst aus dem Jahre 1977 hat sich bis heute nicht viel geändert, vgl. Dietrich Fürst. Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung in: Dietrich Fürst (Hrsg.), Stadtökonomie, Stuttgart, New York, 1977; es bleibt abzuwarten, inwieweit die vom Landtag Nordrhein-Westfalen eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunft der Städte in NRW“ diese Lücke schließen kann.

³ Vgl. z.B. den Beitrag Carola Scholz, Die Abschottung des Ökonomischen vom Rest der Stadt, in: AKP 2/2002, Seite 38 ff.

⁴ Vgl. Dietrich Fürst, a.a.O., Seite 18 ff.

⁵ Und die sich positiv oder auch negativ beeinflussen können, so kann z.B. durch bauliche Aufwertung der Wohnungsbestände kaufkräftige Bevölkerung gehalten oder angezogen werden.

⁶ Vor allem in den 50-70er Jahren; so wurden z. B. allein im Jahre 1973 185.000 Wohnungen in NRW gebaut, davon ca. 80 Prozent Sozialwohnungen.



automatischen inneren Selbsterhaltungs- und Modernisierungskräften. Kennzeichen dieser Quartiere sind häufig eine große bauliche Verdichtung, ein sehr hoher – oder ausschließlicher – Anteil an Mieterhaushalten und ungünstige Sozial- und Einkommensbedingungen der Bewohner.⁷

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass in diesen benachteiligten kernstädtischen Wohnquartieren die Gefahr einer sich verstärkenden Negativspirale groß ist. Ohne umfassende Hilfestellung von Sozial-, Arbeitsmarkt-, Wohnungs- und Städtebaupolitik ist in diesen Quartieren eine Umkehrung dieser Trends nicht erreichbar. Die Marktwirtschaft stößt hier offenbar an Grenzen. In NRW gibt es daher seit Jahren ein breit angelegtes Bündel von Förder- und Gestaltungsmaßnahmen, um die negative Entwicklungsdynamik dieser Quartiere aufzuhalten und möglichst umzukehren.⁸ Aus naheliegenden Gründen sind die Erfolgchancen einer Trendumkehr dort besonders gut, wo die verschiedenen Beteiligten an einem Strang ziehen. Das Land ist daher dazu übergegangen, die Hingabe seiner Fördermittel vom Vorhandensein quartiersbezogener oder zumindest wohnbereichsbezogener Gesamtlösungen abhängig zu machen.⁹

Chancen und Risiken durch Mieterprivatisierung

Die Wirkungen von Wohnungsverkäufen und Mieterprivatisierungen werden gegenwärtig – nicht zuletzt in Folge bereits durchgeführter oder beabsichtigter Privatisierungen einer Reihe von Wohnungsbeständen insbesondere durch große Wohnungsunternehmen – breit diskutiert. So hat der zuständige Fachausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen im letzten Herbst eine Anhörung zu diesem Thema durchgeführt.¹⁰ Die Erwartungen und Beurteilungen der Wirkungen von Mieterprivatisierungen sind – je nach Ausgangs- und Interessenlage – zum Teil sehr unterschiedlich. Bei genauem Hinsehen erweisen sich die Stellungnahmen der Mieter („meist kategorische Ablehnung“) oder Vermieterseite („wirtschaftliche Verwertung des Eigentums darf nicht behindert werden“) häufig als ungenügend differenziert.¹¹ Tatsächlich sollte es darum gehen, die für beide Seiten bestehenden Chancen zu optimieren und Risiken zu beschränken.

■ Sicht der Mieter

Für viele Mieterinnen und Mieter ist die Möglichkeit, die langjährig genutzte und vertraute Wohnung zu kaufen, oftmals die einzige akzeptable und bezahlbare Gelegenheit, überhaupt zu Wohneigentum zu kommen. Dies ist vor allem dann von Vorteil, wenn man sich in der Wohnung zu Hause fühlt und Wohnumfeld und Nachbarschaft stimmen. Wichtige Voraussetzungen, dass die Zufriedenheit und Tragbarkeit langfristig erhalten bleiben, sind allerdings:

→ Bausubstanz und technische Standards des Gebäudes müssen grundsätzlich in Ordnung sein, d. h., es darf keine versteckten Instandhaltungs- oder Sanierungsstaus geben.

→ Der Preis muss angemessen und fair, d.h. dem Gebäudewert entsprechend sein. Die Tatsache, dass die monatlichen Raten für den Erwerb die Mietbelastung nicht übersteigen, ist für sich allein betrachtet kein ausreichendes Kaufargument.

→ Der Kauf muss für die Käufer auch langfristig finanziell tragbar sein und in ihr Lebens- und Vorsorgekonzept passen.

Nicht akzeptabel sind Pressionen. Mieter dürfen nicht unter Druck gesetzt werden, die Wohnung zu kaufen. Zwar gibt es für die Mieter zunächst einen gewissen Rechtsschutz, z. B. in Form des Kündigungsschutzes.¹² Er umfasst jedoch nur einen vorübergehenden Zeitraum und wird gelegentlich – z. B. als in Folge der resultierenden Verunsicherung – nicht ausgeschöpft. Natürlich können Mieterprivatisierungen dazu führen, dass gewachsene Nachbarschaften auseinandergerissen werden. Vielfach haben allerdings auch unter den gegebenen Bedingungen diese Nachbarschaften keinen dauerhaften Bestand. Nicht selten gibt es in diesen Quartieren bereits starke Segregations- und Ausleseprozesse. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass selbstgenutztes Wohneigentum die Identifikation der Bewohner mit ihren Quartieren stärkt und insoweit der notwendige Erneuerungs- und Entwicklungsprozess auf Dauer insgesamt durch diese Maßnahme durchaus begünstigt wird.

■ Sicht der Unternehmen

Mit der Veräußerung von Wohnungsbeständen an Mieter oder en bloc-Verkäufen verfolgen Wohnungsunternehmen in der Regel das Ziel, stille Reserven zu mobilisieren, die Erträge zu stärken und weitere Handlungsspielräume zu eröffnen. Auch Wohnungsunternehmen mit Beteiligung der öffentlichen Hand sind angesichts steigender finanzieller Belastungen teilweise zur Veräußerung von Mietwohnbeständen gezwungen. Vielfach werden diese Verkaufserlöse genutzt, um andere Mietwohnbe-

⁷ Für NRW vgl. z. B. Abschlussbericht des Arbeitskreises „Wohnungswirtschaftliche und soziale Situationen in hochverdichteten Sozialwohnungsbeständen in NRW“, Düsseldorf 1999.

⁸ Vgl. insbesondere die jährlichen Wohnungsbauprogramme (mit wachsenden Anteilen hinsichtlich Bestandsmaßnahmen), die jährlichen Stadterneuerungsprogramme (einschl. Soziale Stadt) und das Förderprogramm „Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungsnotfällen und zur Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse“, alle abrufbar auf den Internetseiten des MSWKS NRW bzw. des MASQT NRW.

⁹ Vgl. z.B. Richtlinie „Förderung von baulichen Maßnahmen in hochverdichteten Sozialwohnungsbeständen der 60er und 70er Jahre in Verbindung mit integrierten Bewirtschaftungskonzepten“ in: Wohnungsrecht in NRW, Essen, Textausgabe Stand September 2001, Gliederungsnummer 166.

¹⁰ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen, Protokoll 13/346 vom 10.09.2001; gegenwärtig wird – ausgehend von dieser Landtagsdiskussion – vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund ein Gutachten zu dem Thema „Verkauf/Privatisierung von Wohnungsbeständen in Nordrhein-Westfalen“ erarbeitet.

¹¹ Vgl. z.B. Pressemitteilung des Deutschen Mieterbundes vom 21.02.2001 „Kommunales Wohnungsvermögen wird weiter verammstcht“; Bielefelder Erklärung des Deutschen Mieterbundes, Landesverband der Mietervereine Nordrhein-Westfalen e.V. von Januar 1999, Arbeitsgemeinschaft der Mietervereine Bochum, Dortmund, Witten und Mietergemeinschaft Essen: Infoblatt zur Anhörung des Landtags NRW am 10.09.2001 und „Schwieriger Markt für Privatisierungen“, in: Die Welt vom 12.04.2002.

¹² Durch Neufassung der sog. Kündigungssperrfristverordnung soll in NRW für angespannte Wohnungsmärkte ein darüber hinaus reichender Mieterschutz erreicht werden.



stände zu modernisieren und so deren langfristige Vermietbarkeit zu erhalten.¹³

Die Mieterprivatisierung ist aus Unternehmenssicht – z. B. im Vergleich zu Blockverkäufen – kein einfacher Weg. Denn die Einzelprivatisierung ist insgesamt sehr zeit- und kostenintensiv (z.B. ausführliche Informations- und Beratungsgespräche mit Mietern, fallbezogene Entwicklung von Kauf- und Finanzierungsverträgen). Zusätzliche Probleme können sich daraus ergeben, dass je nach Kaufinteresse und Attraktivität der Wohnungsbestände letztlich schwer zu verwaltende Restbestände beim Unternehmen verbleiben. Gleichwohl konnte die weit überwiegende Zahl der Wohnungsprivatisierungen in den letzten Jahren reibungslos durchgeführt werden. Offenkundig haben die meisten Unternehmen durchaus auch die soziale Komponente mitbeachtet. Dies überrascht nicht, wenn man bedenkt, welche problematischen Folgen ein die Mieterinteressen ignorierendes Verhalten hätte. Jedes Unternehmen, das sich auf Dauer im Vermietungsgeschäft am Markt beteiligen will – das ist die weit überwiegende Zahl unserer Wohnungsunternehmen – wird den sich daraus ergebenden Image- und Geschäftsschaden vermeiden wollen.¹⁴

Es spricht einiges für die These, dass insoweit der „Markt“ faktisch für ein angemessenes Verhalten bei Mieterprivatisierungen sorgt. Gleichwohl erscheint es zweckmäßig, „Kriterien für eine sozialverträgliche Mieterprivatisierung“ unter Beteiligung von Vermietern, Mietern und Wohnungspolitik zu erarbeiten. Ein solcher Kodex könnte helfen, die manchmal sehr emotionsbeladenen Diskussionen zu versachlichen.

Tatsächlich erkennen zunehmend mehr Wohnungsunternehmen, dass sie durch eine behutsame Privatisierungsstrategie (z.B. Einbindung der Maßnahme in Stadtteilkonzepte, enge Kooperation mit der Kommune, frühzeitige Bewohnerbeteiligung) nicht nur einen Beitrag zur sozialen Stabilisierung der Quartiere leisten, sondern sie hierdurch auch unmittelbar Vorteile in Form besserer Erträge bei den verbleibenden Mietbeständen und deutlich geringerer Bewirtschaftungsprobleme haben.

Fazit

Aus Sicht einer vorausschauenden Wohnungs- und Städtebaupolitik sind Mieterprivatisierungen weder Teufelszeug noch ein Wundermittel zur Stabilisierung von Stadtquartieren. Im Rahmen integrierter Stadtteilkonzepte kann eine behutsame Privatisierung, die sozialverträglich durchgeführt wird, durchaus wichtige positive Beiträge leisten.

Da in unserer Marktwirtschaft den Wohnungsunternehmen und sonstigen Eigentümern von Mietwohnungen grundsätzlich frei steht, ob sie ihre Bestände halten oder veräußern, kann es nicht Aufgabe der Politik sein, diese Freiheit beschränken zu wollen. Das wäre im Übrigen auch nicht zweckmäßig, weil damit zahlreiche Chancen und positive Effekte, z. B. im Hinblick auf die soziale Stabilisierung von Stadtquartieren, vergeben würden. Entscheidend ist vielmehr, in welcher Weise Politik diesen Prozess begleitet.

Ein wesentliches Element wird sein, durch Kommunikation und Information über erfolgreiche Beispiele noch deutlicher werden zu lassen, in welchem Rahmen und unter welchen Bedingungen Mieterprivatisierungen zu für alle Seiten vernünftigen und gewollten Ergebnissen führen können. Dabei muss gewährleistet sein, dass nicht bestimmte Zustände in Wohnquartieren zementiert werden, sondern sich auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten die Städte und ihre Wohnquartiere den sich jeweils ergebenden Notwendigkeiten anpassen können.

Eine außerordentlich wichtige Kommunikations- und Vermittlungsfunktion kommt der kommunalen Ebene zu¹⁵. Sie ist in besondere Maße durch Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und der jeweiligen Akteure prädestiniert, an der Entwicklung integrierter Gesamtkonzepte für die Stabilisierung benachteiligter kernstädtischer Wohnquartiere mitzuwirken. Die Einbindung der Bewohner von Anfang an, die Organisation und Planung von Maßnahmen im Vorfeld im Hinblick auf die Gebäude und das Wohnumfeld und die neutrale Betreuung und Beratung in den verschiedenen Phasen der Umsetzung sind typische kommunale Kompetenzen.

Nicht zuletzt darf erwartet werden, dass das Eigentum an der Wohnung die ehemaligen Mieter nicht nur zu mehr Verantwortung und Engagement für Wohnung und Wohnumfeld animiert, sondern dass aus ehemals „Versorgten“ und „Betreuten“ einer fürsorgenden Sozial- und Wohnungspolitik nun selbstbewusste und vor allem von eigenen Interessen geleitete Akteure in einem sozialen Mikrokosmos (Wohnumfeld, Quartier) werden.

Nur so lässt sich die Voraussetzung für ein dynamisches, sich selbst regulierendes System schaffen.

Als Alternative zur Mieterprivatisierung kommt in geeigneten Beständen auch die Gründung neuer Genossenschaften durch die Bewohner in Betracht. Das Land Nordrhein-Westfalen hat hier ein spezielles Förderangebot entwickelt, um auch in solchen Fällen tragfähige Lösungen zu ermöglichen.¹⁶

¹³ Eine entsprechende strenge Zweckbindung der Verkaufserlöse haben z.B. Geschäftsführung und Aufsichtsrat der LEG NRW festgelegt, vgl. Rainer Witzel, Geschäftsführer der LEG in der Anhörung des Landtags NRW am 04.09.2001 (s. Fußnote 11) und LEG-Geschäftsbericht 2000, Seite 19.

¹⁴ D.h. nicht, dass es nicht auch vereinzelte negative Beispiele gibt; soweit bekannt lagen diese aber überwiegend in der Hand von sog. „Zwischenerwerbern“.

¹⁵ Dies ist grundsätzlich auch von den Städten erkannt worden, vgl. z.B. „Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft“, verabschiedet während der 31. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 8. – 10. Mai 2001 in Leipzig.

¹⁶ Vgl. Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Arbeitshinweis für Genossenschaftsgründungen, Düsseldorf, 2000.

Manfred Morgenstern, Staatssekretär und
Dr. Horst Bölting, Ltd. Ministerialrat; Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen