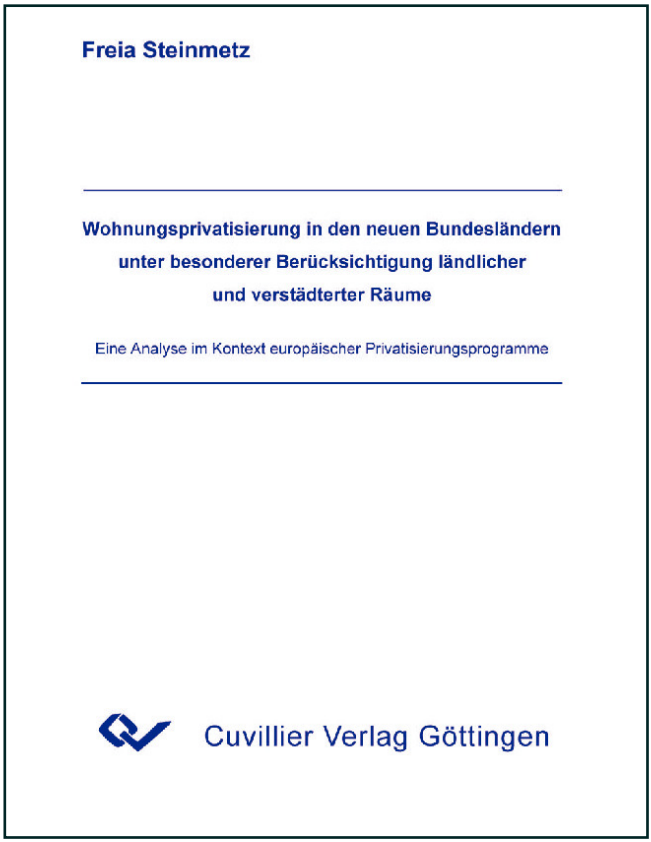
Freia Steinmetz (Autor)

Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung ländlicher und verstädterter Räume



https://cuvillier.de/de/shop/publications/3310

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: https://cuvillier.de

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Forschungsstand

In volkswirtschaftlichen Transformationsprozessen, die die Etablierung einer (sozialen) Marktwirtschaft zum Ziel haben, spielt die Umstrukturierung der Wohnungswirtschaft eine besondere Rolle, da die Verbesserung der Lebensbedingungen und damit der soziale Friede maßgeblich von erfolgreichen Reformen in der Wohnungswirtschaft abhängt. Die Privatisierung von staatlichen Wohnungsbeständen[1] ist dabei ein zentrales Element im osteuropäischen Transformationsprozeß (vgl. *Kruse, Weber*, 1994, S. 167).

Dies trifft auch auf die neuen Bundesländer zu, die seit dem 1. Juli 1990 mit den alten Ländern eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und seit dem 03. Oktober 1990 eine staatliche Einheit bilden. Die Transformation der ehemaligen DDR zur sozialen Marktwirtschaft erfolgte damit ad hoc an einem Termin und im Gegensatz zu den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten[2] übergangslos. Wie für alle Wirtschaftsbereiche implizierte diese Entwicklung auch für den ostdeutschen Wohnungssektor tiefgreifende und zum Teil langfristige Veränderungen. Hierzu zählt die bereits im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 ausdrücklich geforderte Privatisierung der volkseigenen Wohnungen durch den vorrangigen Verkauf an deren Mieter

---

[1] Unter staatlichem bzw. öffentlichem Wohnraum werden alle Wohneinheiten subsumiert, die nicht selbstgenutztes oder privat vermietetes Wohneigentum darstellen.

[2] Vor dem Beginn der politischen und ökonomischen Umbruchphase Ende der 1980er Jahre bestand Osteuropa aus Albanien, Bulgarien, der Tschechoslowakei, der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), Ungarn, Polen, Rumänien und Jugoslawien. Seit den 1990er Jahren wird diese Region als Mittel- und Osteuropa (MOE) bezeichnet, wobei die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, die Slowakei und Slowenien zu Mitteleuropa gerechnet werden. Zu den Balkanstaaten im südöstlichen Europa zählen Bulgarien, Rumänien und Albanien sowie die Staaten des ehemaligen Jugoslawien (Kroatien, Bosnien, Herzegowina, Serbien und Montenegro). Die baltischen Staaten mit Estland, Lettland und Litauen werden trotz ihrer periphereren nordöstlichen Lage unter Mittel- und Osteuropa subsumiert. Im Fall von Ostdeutschland (Ex-DDR), Jugoslawien, Tschechoslowakei und den baltischen Staaten sind die geopolitischen bzw. -strategischen Veränderungen zu beachten. Ostdeutschland wurde 1990 mit der Bundesrepublik Deutschland wieder vereinigt und damit in die Europäische Union (EU) integriert. Die Tschechoslowakei wurde im Januar 1993 friedlich in die Tschechische Republik und die Slowakische Republik (Slowakei) separiert. Und als Folge des Krieges, der 1991 begann, wurde die Jugoslawische Föderation in Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und die Bundesrepublik Jugoslawien (bestehend aus Serbien und Montenegro) aufgeteilt (vgl. *Pichler-Milanovich*, 2000, S. 1).

zur Bildung individuellen Wohneigentums. In den frühen 1990er Jahren erwarben aber nur wenige Mieter ihre kommunale oder genossenschaftliche Wohnung. Der Gesetzgeber verschaffte daraufhin den kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften mit dem Altschuldenhilfe-Gesetz (AHG) vom Juni 1993 die Möglichkeit einer Teilentlastung ihrer Altschulden aus der DDR-Zeit. Im Gegenzug mußten sich die teilentschuldeten Wohnungsunternehmen verpflichten, fünfzehn Prozent ihres Wohnungsbestands bis Ende 2003 vorrangig an deren Mieter zu privatisieren (vgl. Kap. 3.3.2). Der politisch gewünschte quantitative Privatisierungserfolg blieb jedoch aus. Und auch die Zulassung mieternaher Verkaufsformen im Rahmen des AHG seit dem 18. Mai 1995 (vgl. Kap. 3.3.3) hat vielen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen die Umsetzung ihrer Privatisierungsverpflichtung nicht erleichtert. Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Privatisierungsauflage stellen demzufolge aus politischer und unternehmerischer Sicht weiterhin ein Problem dar. Daneben treten in der Folge durchgeführter Wohnungsprivatisierungen vielschichtige regionalökonomische und sozialräumliche Problemlagen der Nachfragseite, d.h. vor allem der erwerbenden Mieterhaushalte, auf.

Auch mehr als zehn Jahre nach Beginn der Reformen in den ehemaligen Ostblockstaaten und der Wiedervereinigung Deutschlands hat die Privatisierungsfrage demnach nicht an Aktualität verloren. Dabei steht in der wohnungspolitischen Debatte weniger die grundsätzliche Notwendigkeit der Privatisierungsmaßnahmen im Mittelpunkt als vielmehr deren Umfang und Auswirkungen. Entsprechend liegen vor allem frühe Untersuchungen über die Voraussetzungen und das Potential der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern vor (vgl. z.B. *Behring, Thanner* 1993; *Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung* 1992a, 1993a). Nur wenige neuere Studien befassen sich mit dem Umfang und der Wirkungsweise der AHG-Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern (vgl. *Plesse*, 1999; *Barthling-Schattevoy,* 1998; *Strobl,* 1998b).

Desweiteren existieren Veröffentlichungen, die die Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern aus soziologischer, politischer, juristischer und/oder ökonomischer Sicht beleuchten (vgl. *Plesse*, 1999; *Barthling-Schattevoy,* 1998; *Strobl,* 1998b; *Frenz* 1995; *Berendt* 1995; *Pilz, Ortwein* 1992). Ein Mangel besteht jedoch an geographischen, raumorientierten Studien zur Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern. Nur eine räumlich differenzierte Darstellung des Privatisierungsprozesses und seiner Effekte berücksichtigt jedoch die Charakteristika von Wohnungsteilmärkten und ihren Akteuren (vgl. Kap. 2.2.1).

Zudem läßt sich eine Konzentration von Privatisierungsstudien auf die Agglomerationsräume der neuen Bundesländer erkennen (vgl. *Borst*, 1997, 1996). Zu den Ausnahmen, die auch ostdeutsche Klein- und Mittelstädte berücksichtigen, zählt die Auswertung der von 1991 bis 1993 durchgeführten Modellvorhaben des Bundesbauministeriums (vgl. *Bundesministerium für*

Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993a) sowie die Untersuchung des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung* (2000a) zu den Marktchancen des jüngeren Geschoßwohnungsbestandes der neuen Länder anhand zwölf repräsentativer Standorte. Untersuchungen, die die Struktur, den Umfang und die Auswirkungen der AHG-Wohnungsprivatisierung in den strukturschwachen ländlichen und verstädterten Räumen der neuen Bundesländer zum Inhalt haben, fehlen gänzlich. Dieses Defizit bemängeln auch *Dingsdale* (1999) und *Turnock* (1995), wenn sie geographische Studien zur Entwicklung kleiner und mittlerer Städte im Transformationsprozeß fordern.

Schließlich läßt sich ein erkenntnistheoretischer Mangel hinsichtlich der Vergleichbarkeit und Transferfähigkeit der deutschen Wohnungsprivatisierungserfahrungen mit denen anderer Volkswirtschaften feststellen. Dies liegt daran, daß in der komparativen Wohnungsmarktforschung zumeist Länder gegenübergestellt werden, deren Wirtschaftssysteme starke Ähnlichkeiten aufweisen bzw. sich in einer vergleichbaren Entwicklungsphase befinden. Komparativ angelegte Studien zur Wohnungspolitik und Wohnungsprivatisierung umfassen daher entweder westliche bzw. westeuropäische Länder (vgl. *Kleinman et al.*, 1998; *Doling*, 1997; *Ball, Grilli*, 1997; *Kleinman*, 1996; *Kemeny*, 1995; *Barlow, Duncan*, 1994; *Boelhouwer, v.d. Heijden*, 1992; *Lundqvist*, 1992) oder mittel- und osteuropäische Transformationsländer (vgl. *Tosics*, 1997; *Clapham et al.*, 1996; *Strong et al.*, 1996; *Balchin*, 1996; *Struyk*, 1996; *Jaffe et al.*, 1995; *Struyk, Telgarsky*, 1991), um diese auf Divergenzen und Konvergenzen[3] in der Entwicklung ihrer Wohnungspolitik und –märkte zu analysieren. Eine der wenigen Ausnahmen stellt die Arbeit von *Ambrose et al.* (1998) dar, die die Wohnungsprivatisierungsprogramme von Rußland, Schweden und Großbritannien vergleichend untersucht.

Da die neuen Bundesländer in der Gruppe der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer eine Sonderrolle aufgrund ihrer sozialistischen Vergangenheit und ihrer übergangslosen Transformation einnehmen, werden sie weder der einen noch der anderen Gruppe zugeordnet und daher in der neueren komparativen Privatisierungsforschung nicht berücksichtigt. Allein die ländervergleichende Analyse der Wohnungsprivatisierung in Mittel- und Osteuropa von *Clapham et al.* (1996) beinhaltet die neuen Bundesländer, reicht aber nur bis 1993 und berücksichtigt somit nicht die Einführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes im Juni 1993 und dessen Konsequenzen für die ostdeutsche Wohnungsprivatisierung.

---

[3] Grundannahme des Konvergenz-Divergenz-Konzeptes ist, daß in Ländern mit unterschiedlichen politischen und institutionellen Strukturen übereinstimmende ökonomische und demographische Rahmenbedingungen und Entwicklungen zur Konvergenz der nationalen Wohnungspolitiken führen (vgl. *Boelhouwer, van der Heijden*, 1992; *Schmidt*, 1989; *Donnison, Ungerson*, 1982; *Donnison*, 1967).

Zusammengefaßt fehlt es an geographisch orientierten Studien zur Wohnungsprivatisierung, die sich zum einen kritisch mit der räumlichen Struktur der Privatisierungsmaßnahmen und ihren Auswirkungen in den neuen Ländern insgesamt sowie vor allem in deren strukturschwachen ländlichen und verstädterten Räumen auseinandersetzen, zum zweiten diese Ergebnisse im Rahmen einer komparativen Analyse mit den Privatisierungsprogrammen anderer Volkswirtschaften vergleichend einordnen und bewerten.

1.2 Zielsetzung und Fragestellungen

Vor dem skizzierten Problemhintergrund und Forschungsdefizit ist es Ziel der vorliegenden Arbeit, die ostdeutsche AHG-Wohnungsprivatisierung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, gemessen an den vorgegebenen, politischen Zielsetzungen raumdifferenzierend zu bewerten. Zur besseren Einordnung der Analyseergebnisse in den neuen Ländern und zur Erarbeitung möglicher Handlungsalternativen werden die Privatisierungsansätze Großbritanniens sowie die der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer zum Vergleich herangezogen. Dabei wird versucht, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Privatisierungsprogramme herauszuarbeiten und zu bewerten.

Das britische Privatisierungsprogramm bietet sich als Vergleichsbasis an, da es sich hierbei um ein weit vorangeschrittenes und hinsichtlich seiner Ziele, Durchführung und Effekte umfassend evaluiertes Privatisierungsmodell handelt. Die Privatisierung von kommunalen Wohnungen in Großbritannien steht für einen Transformationsprozeß im weiteren Sinn, d.h. stellvertretend für Länder, die innerhalb einer bestehenden marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung einen wirtschaftspolitischen Wechsel von weniger Staat zu mehr Markt vollziehen. Im Falle Großbritanniens bedeutete dies den Übergang von einer nachfrageorientierten, keynesianischen zu einer angebotsorientierten, neoliberalen Wirtschaftspolitik. Die Einführung des Right-to-Buy (RTB) unter der konservativen Regierung Margaret Thatchers[4] im Jahr 1980 markiert somit den Beginn des internationalen Privatisierungstrends im Wohnungssektor. Auf der Grundlage dieses Gesetzes, welches den Mietern kommunaler Wohnungen das Recht zusichert, ihre Wohnung zu einem diskontierten Kaufpreis erwerben zu dürfen, wurden zwischen 1980 und 1991 über 1,9 Millionen kommunale Wohnungen an deren Mieter veräußert (vgl. Kap. 2.4.1).

Vielen der zehn Jahre später privatisierenden und in dieser Arbeit ebenfalls komparativ angeführten mittel- und osteuropäischen Transformationsländer dient die britische Wohnungspriva-

---

[4] Legislaturperioden der Konservativen Partei: Margaret Thatcher (1979-1990) und John Major (1990-1997), der Labour Partei: Tony Blair (1997-bis heute).

tisierung als Vorlage für den umfassenden Verkauf ihres öffentlichen Wohnungsbestands (vgl. Kap. 2.4.2 und *Priemus*, 2001, S.1).

Vor dem Hintergrund dieser zu analysierenden west- und osteuropäischen Privatisierungsansätze ist es Ziel der Arbeit, die Probleme und Schwachstellen des ostdeutschen Privatisierungsprogramms darzulegen. Dabei wird anhand der Analyse der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern sowie v.a. anhand des ausgewählten Fallbeispiels Mecklenburg-Vorpommern versucht, den räumlichen Differenzierungsprozeß der Privatisierungsmaßnahmen zu erfassen. Ausgehend von den beobachteten unterschiedlich großen Schwierigkeiten der ostdeutschen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen bei der Erfüllung der staatlich auferlegten Privatisierungsquote (vgl. *GdW*, 1997, S. 17) leitet sich hieraus für die Untersuchung die Frage nach der Bedeutung von siedlungs-, wirtschafts- und unternehmensstrukturellen Gegebenheiten für die Umsetzung der Privatisierungsauflage ab. Besondere Beachtung finden hierbei die strukturschwachen, nicht-metropolitanen ländlichen und verstädterten Räume, da diese in der bisherigen Diskussion selten berücksichtigt sind, jedoch vermutlich spezifische Privatisierungsprobleme aufweisen. Ziel der empirischen Untersuchung ist, die Entwicklung, das Ausmaß und die räumliche Struktur der Wohnungsprivatisierung in strukturschwachen ländlichen und verstädterten Räumen Ostdeutschlands zu beschreiben, zu erklären und zu bewerten. Zu diesem Zweck wird am Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommerns eine kleinräumige Analyse der Wohnungsprivatisierung in diesen Raumtypen vorgenommen.

Im Hinblick auf die Zielsetzungen der Arbeit soll mit der Beantwortung von erkenntnisleitenden Fragestellungen das bestehende Forschungsdefizit verringert werden. Zunächst werden mangels einer Theorie zur Wohnungsprivatisierung für den ländervergleichenden Abschnitt (Kapitel 2) die folgenden zentralen Fragen formuliert:

1) *Was verbirgt sich hinter dem Begriff der Wohnungsprivatisierung?*

2) *Welche Rahmenbedingungen spielen für den Einsatz von Wohnungsprivatisierung, deren Form und Wirksamkeit eine Rolle?*

3) *Welche politischen Ziele werden mit der Privatisierung von Wohnungen verfolgt?*

4) *Welche Formen der Wohnungsprivatisierungen können identifiziert werden?*

5) *Wie können Privatisierungsmaßnahmen bewertet werden und welches sind ihre möglichen Folgen?*