

## „Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU – Bereich Wohnen“

London, 8.6.2006

### WOHNEN – EIN BEREICH ÖFFENTLICHER MITVERANTWORTUNG

Durch die fortschreitende Industrialisierung und die Zuwanderung waren im 19. Jahrhundert in ganz Europa desolate Wohnquartiere in den Großstädten entstanden, in denen sich Armut, Elend, Überbelag, Bettgehetum, Zinswucher und Krankheiten breit machten.

Um notwendige oder Mindestwohnbedürfnisse zu erfüllen, hat sich in vielen Staaten und Städten Europas im 20. Jahrhundert Wohnen zu einem Bereich öffentlicher Mitverantwortung entwickelt, etwa durch Mieterschutz- und Mietenregelungen, durch den Bau oder die Förderung des Baus von leistbaren Wohnungen durch Gebietskörperschaften.

Seit den 80er Jahren ist allerdings in Europa als Tendenz festzustellen, dass sich die Staaten - mit wenigen Ausnahmen - aus dem Wohnungswesen wieder zurückziehen und dieses zunehmend privater Gestaltung und Initiative überlassen.

### LIBERALISIERUNG UND PRIVATISIERUNG AB DEN 80ER JAHREN

Diese Entwicklung erfolgte zeitgleich mit starken Bestrebungen in der EU, generell bei öffentlichen Dienstleistungen staatliche bzw. öffentliche Monopole abzubauen und private Mitbewerber zuzulassen, um den Wettbewerb zu fördern (Liberalisierung). Die Argumente waren stets, den gemeinsamen Markt weiterzuentwickeln durch den Abbau von Wettbewerbs- bzw. Zugangsbeschränkungen zu Märkten und durch mehr Angebot die Dienstleistungen auch für die KonsumentInnen zu verbessern, zumal private Anbieter kostengünstiger und qualitätsvoller als öffentliche seien.

Parallel dazu setzte – allerdings von der EU nicht verlangt, denn der EU-Vertrag lässt die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt - auch ein massiver Verkauf öffentlichen Eigentums an solchen öffentlichen Unternehmen ein (Privatisierung). Eine Entwicklung, die durch die budgetpolitischen Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion (des Euro-Raumes) hinsichtlich der Begrenzung öffentlicher Schulden und Haushaltssalden in den 90er Jahren noch verstärkt wurde.

Beide Entwicklungen – sowohl die Liberalisierung wie auch die Privatisierung öffentlicher Bereiche und Unternehmen – entsprachen zudem dem Interesse privaten Finanzkapitals, in öffentlichen Gütern neue Anlagemöglichkeiten zu finden, welches seither erheblichen Druck auf EU und Regierungen ausübt, weitere öffentliche Aufgaben zu liberalisieren und zu privatisieren. Dieses Finanzkapital wiederum setzt diese Dienstleistungen unter erhöhten Druck, Gewinne zu machen bzw. Dividenden auszuschütten. Durch massive Kostensparprogramme bei öffentlichen und mehr noch privatisierten Dienstleistungsunternehmen sind oft sehr viele Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Reduktion der Arbeitskosten ist ein zentrales Ziel des Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesses.

Gestärkt wurde diese Liberalisierungs- und Privatisierungswelle in der EU durch entsprechende Entwicklungen in den USA und in Großbritannien unter Margret Thatcher in den frühen 80er Jahren bei den Eisenbahnen, der Telekommunikation, der Wasserversorgung und auch dem Wohnungswesen. Ab den späten 80er Jahren gab die EU ihren Mitgliedstaaten mehrere Richtlinien, mit denen diese staatliche Monopole bei öffentlichen Dienstleistungen abbauen und private Anbieter zulassen sollten (öffentlicher Rundfunk 1989, Telekommunikation 1988, 1990 und 1995, Eisenbahnen 1991, 1995, 1996 und 2001, Postdienste 1997 und 2002, Strom 1997 sowie Gas 1998).

Die Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen haben auch auf andere Dienstleistungsbereiche übergreifen, für die es bislang keine EU-Vorschriften dafür gibt. Wie etwa die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Abfallwirtschaft, das Gesundheitswesen, das Pensionswesen, die Bildung, die Kultur, die öffentliche Sicherheit, selbst das Bestattungswesen und auch das Wohnen. In all diesen Bereichen stehen heute ebenfalls Diskussionen über die Kosten und die Privatisierung der Bereiche im Vordergrund. Es können ähnliche Entwicklungen festgestellt werden wie in jenen Bereichen, in denen eine Liberalisierung seitens der EU verlangt wird.

## **DIE ROLLE DER EU IN DER WOHNUNGSPOLITIK**

Die Europäische Union nimmt auf die Wohnungspolitik ihrer Mitgliedstaaten – formal gesehen – (noch) wenig direkten Einfluss. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend gibt es in der EU keine expliziten Rechtsvorschriften zur Wohnungspolitik. Die EU finanziert auch keine Wohnbauvorhaben, lediglich im Rahmen von EU-Strukturprogrammen, zum Beispiel für Stadterneuerung, fördert sie Maßnahmen.

Sehr allgemein gehalten sind auch die Formulierungen zur Wohnpolitik in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In Artikel 34 (3) heißt es: *„Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“* Diese Bestimmung wurde in dieser Form auch in den EU-Verfassungsentwurf (Artikel II-34) übernommen.

Auch die „Strategie für soziale Einbeziehung“ 2005 sieht als ein Ziel den Zugang zu leistbarem Wohnraum vor. Das Recht auf Wohnen ist allerdings, obwohl es einzelne Länder immer wieder eingefordert haben (und etwa in der portugiesischen Verfassung verankert ist), in der Grundrechtscharta nicht explizit enthalten. Die finnische Ratspräsidentschaft plant allerdings für Herbst 2006 eine EU-Ministerkonferenz zu Wohnbau und Stadterneuerung und zur Frage des Rechts auf Wohnen.

In der Praxis haben dennoch viele auf europäischer Ebene gefasste Beschlüsse unmittelbare Auswirkungen auf die nationalen Wohnungsmärkte, da sie die makroökonomischen Variablen beeinflussen (z.B. die Zins-, Inflations- und Arbeitslosenraten oder das Wirtschaftswachstum). Die Konvergenz- bzw. Stabilitätskriterien schränken den budgetären Spielraum der nationalen Regierungen stark ein. Auch die Grundprinzipien der Europäischen Union – namentlich die vier Freiheiten freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr – haben Auswirkungen auf die nationalen Wohnungsmärkte und schränken die Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen Regierungen (etwa beim Zugang zu Sozialwohnungen) ein. So wird derzeit etwa diskutiert, ob das Sozialwohnungswesen als eine Soziale Dienstleistung von allgemeinem Interesse mit bestehendem EU-Recht vereinbar ist. Und die geplante Dienstleistungsrichtlinie wird der europäischen Bauwirtschaft mehr Geschäftsmöglichkeiten bieten.

## ENTWICKLUNGEN IM WOHNUNGSWESEN SEIT DEN 80ER JAHREN

Als **wesentliche gemeinsame Entwicklungen** sind in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten beiden Jahrzehnten im Bereich der Wohnungspolitik festzustellen:

1. Rückzug des Staates: Dieser Rückzug ist ein Rückzug aus eigener Bau- und Verwaltungstätigkeit, aus Förderung von Wohnbau und Wohnhaussanierung, teilweise auch durch Budgetprobleme bewirkt oder verstärkt. Heute werden in den meisten Mitgliedstaaten weniger Wohnungen neu gebaut als 1980; am deutlichsten ist der Rückgang in den osteuropäischen Reformstaaten, Finnland und Schweden, auf Zypern und in Griechenland sowie in den Niederlanden. Lediglich drei Staaten (Irland, Portugal und Spanien) bauen mehr Wohnungen als 1980. Verstärkt dagegen wurden steuerliche Anreize für private Investitionen in Immobilien. Diese Entwicklung gilt im besonderen Maße auch für die osteuropäischen Reformstaaten.

2. Privatisierung von öffentlichen und Sozialwohnungen. In etlichen alten und neuen Mitgliedstaaten wurde die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes als Instrument zur Budgetkonsolidierung eingesetzt. In den osteuropäischen Reformstaaten wurde meist mit der Förderung der Privatinitiative argumentiert. Verkauft wurde sowohl an die MieterInnen, an gemeinnützige Gesellschaften, als auch an private Immobilienunternehmen. Die Kommunen argumentierten häufig, dass die bisher erzielten Mieteinnahmen nicht zur Abdeckung der entstehenden Kosten für den Betrieb oder notwendige Renovierungen ausreichen. Zu den spektakulärsten Maßnahmen gehörte der Verkauf des öffentlichen Wohnungsbestandes in Großbritannien (seit 1980 wurden etwa 2,5 Millionen Wohnungen verkauft) sowie in den Niederlanden und zwar oft zu Preisen weit unter dem Marktniveau. In Deutschland ging bereits der überwiegende Teil der verkauften Mietwohnungen nicht in Mieterhand, sondern an Großbanken, Versicherungen und Immobiliengesellschaften. Für die MieterInnen sind in der Regel Mieterhöhungen die Folgen (nach der Privatisierung der Berliner städtischen Wohnbaugesellschaft GEHAG kam es 2001 zu Mieterhöhungen um bis zu 30 %). Für die Kommunen bleiben hingegen die finanziellen Belastungen durch einkommensschwache Haushalte bestehen (zumeist in Form von Wohnbeihilfen), den Gewinn mit neuen, zahlungskräftigeren MieterInnen machen seither die privaten Wohnungsunternehmen. Hinzu kommt, dass die durch den Verkauf erzielten Einnahmen meist zu gering sind, um ausreichend neuen Wohnraum für sozial benachteiligte Gruppen errichten zu können. In Irland mussten Gemeinden sogar teure Privatmietwohnungen zur Unterbringung Obdachloser anmieten, weil der gesamte Bestand an städtischen Wohnungen verkauft wurde.

3. Förderung des Erwerbs von Wohneigentum. Der Anteil der Mietwohnungen am Gesamtwohnungsbestand ist in den alten Mitgliedstaaten in Deutschland und Schweden, in den neuen in der tschechischen Republik mit mehr 50 % am höchsten. Am geringsten ist der Bestand traditionell in den südeuropäischen und durch forcierte Privatisierungen in den osteuropäischen Staaten. Österreich liegt im Mittelfeld. Die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum gehört in den meisten Ländern zu den allgemeinen Zielen der Wohnungspolitik. Zu den Hilfen für den Erwerb von Wohneigentum gehören Prämien beim Ersterwerb und Zinssubventionen. Weil der Zugang zu Wohneigentum für Personen mit geringem Einkommen ohne massive staatliche Hilfe sehr schwierig ist, fördern einige Staaten außerdem Mischformen zwischen Miete und Eigentum.

Der Anteil der „owner-occupied“ Wohnungen in der EU hat gegenüber 1980 in praktisch allen Staaten zugenommen; am deutlichsten in den osteuropäischen Reformstaaten (mit Anteilen bis über 90 %). Die stärksten Zuwächse in den alten Mitgliedstaaten zeigten Portugal, die Niederlande und Großbritannien. Der zunehmende, hauptsächlich auf die Eigentumsförderung zurückzuführende Mangel an Mietwohnungen führt aber bereits zu Mobilitätshindernissen, weil die mit einem Umzug verbundenen Kosten für EigentümerInnen im allgemeinen viel höher sind als für MieterInnen. Das mit den Lissabon-Zielen formulierte „Jahr der Mobilität 2006“ wird dadurch konterkariert.

4. Liberalisierung und Anstieg der Mieten. Reduziert sich das Angebot an Mietwohnungen, so steigen auch die Mieten. Der Index der Mieten zeigte in den Jahren 1995 bis 2003 den stärksten Anstieg wiederum in den osteuropäischen Reformstaaten, aber auch außerhalb etwa in Griechenland, Irland und Spanien. Am relativ stabilsten zeigten sich die Mieten in Belgien, Frankreich, Deutschland, Litauen, auf Malta und in Schweden.

Die Liberalisierungsbestrebungen beim Wohnen äußern sich auch in einer Deregulierung der Mietpreisbildung, wodurch private Investitionen in Mietwohnungen und Erträge daraus gefördert werden sollen, stets aber mit der Folge höherer Wohnkosten. Die Liberalisierung führte bislang generell zu wesentlichen Erhöhungen der Mieten, welche nur in einigen Fällen durch eine Erhöhung der Zuschüsse an die MieterInnen kompensiert wurden. Meist Hand in Hand damit geht der Abbau von Mieterschutz- und Mietermitbestimmungsrechten.

Die Wohnkosten sind mit weniger Ausnahmen (Frankreich, Griechenland und Malta) in allen Mitgliedstaaten in den Jahren 1996 bis 2004 stärker gestiegen als die allgemeinen Verbraucherpreise. Vor allem in den Reformstaaten Osteuropas, wobei die Slowakei (plus 81 % bei den Verbraucherpreisen und plus 257 % bei den Wohnkosten) besonders hervorsteicht. Am geringsten sind die Wohnkosten in diesem Zeitraum in Österreich, Frankreich, Deutschland, Malta und Großbritannien gestiegen (mit Anstiegen von weniger als 20 %).

5. Dezentralisierung: Wegen des allgemeinen Rückzugs des Staates aus dem Wohnungsmarkt hat sich die Rolle der Regionen und vor allem der Gemeinden auf Grund einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen verstärkt (Ausnahmen: Großbritannien und Schweden). Die Umsetzung der Wohnungspolitik wurde mehr und mehr auf die regionale und lokale Ebene abgewälzt.

6. Zeitweise verstärkte Rolle gemeinnütziger Bauträger: Der Rückzug des Staates wurde längere Zeit durch eine wichtigere Rolle der gemeinnützigen Bauträger kompensiert. In einigen Ländern haben diese Bauträger einen Teil der Wohnungen der öffentlichen Hand aufgekauft. Gleichzeitig wurden aber auch speziell an gemeinnützige Institutionen geleistete Zuschüsse (Darlehen, Subventionen, Steuervorteile, Bereitstellung von Bauland) reduziert oder gar abgeschafft. In den letzten Jahren ist auch eine generelle Abschaffung des Prinzips der Gemeinnützigkeit und ein zunehmender Übergang zu rein marktwirtschaftlichen Regeln im Wohnungswesen festzustellen.

7. Ausbau der Subjekthilfe. Der Ausbau der Subjekt- und Sozialhilfen war vor allem eine Folge der Verringerung des Sozialwohnungsbestandes, der Förderung des Wohnungseigentums und belastet in erster Linie die Gemeinden. Andererseits geht es auch darum, durch Kürzung der Objektförderung und Erhöhung der Subjekthilfe sozialen Fehlbelag in Sozialwohnungen zu verringern. In etlichen Ländern haben sich die entsprechenden Ausgaben stark erhöht.

**Regionale Unterschiede:** In einigen Staaten der EU hatte das Privateigentum an Wohnungen und die Förderungen zur Schaffung von Wohneigentum immer schon Tradition, etwa in Südeuropa (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland), aber auch in Belgien, Finnland und Luxemburg. In diesen Ländern spielte daher die Privatisierung oder Liberalisierung des Wohnungsmarktes in den letzten Jahren nur eine geringe Rolle.

In anderen Ländern, etwa in Dänemark, Frankreich oder Schweden, spielen Privatisierung und Liberalisierung deswegen keine bedeutende Rolle, weil Wohnungspolitik und ihre Förderung weiterhin als wichtige öffentliche Aufgabe verstanden wird.

In der dritten Gruppe von Ländern wurde die Privatisierung öffentlicher Wohnungen dagegen bewusst als politisches Instrument eingesetzt, wobei neben der Förderung der Privatinitiative und des Marktes oft auch Budgetkonsolidierung als Argument ins Treffen geführt wurde. Verkauft wurden Wohnungen an MieterInnen, an gemeinnützige Gesellschaften, aber auch an private Immobilienunternehmen. Die Liberalisierungsbestrebungen beim Wohnen

äußerten sich in einer Deregulierung der Mietpreisbildung, wodurch Investitionen in Mietwohnungen gefördert und auf einen starken Rückgang des Angebots reagiert werden sollte. Es sind Staaten, in denen meist ein großer und sozialpolitisch bedeutender öffentlicher Wohnungsbestand bestand oder teilweise noch besteht. Diese Gruppe umfasst vor allem Großbritannien, Irland, Deutschland, die Niederlande, Österreich und vor allem die osteuropäischen Reformstaaten.

Nur ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten haben heute noch einen Anteil der Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand von 10 und mehr %, wobei die Tschechische Republik, Dänemark, die Niederlande, Polen und Schweden mit einem Anteil von mehr als 20 % herausragend sind. Wenige bis keine Sozialwohnungen gibt es in den meisten südeuropäischen und den baltischen Staaten.

In den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten gehörten die staatlichen oder kommunalen Wohnungen zu den ersten öffentlichen Gütern, die nach dem Umbruch 1989 privatisiert und dabei zumeist an die bisherigen Mieter verkauft wurden.

Der Eigentumsanteil an Wohnungen ist in den osteuropäischen Staaten daher sogar noch wesentlich höher (bis zu 100 % etwa in Estland, über 90 % in Litauen und Ungarn, über 80 % in Slowenien) als in westeuropäischen Staaten. Lediglich in der Tschechischen Republik ist der Eigentumsanteil mit etwa 50 % vergleichsweise gering.

Osteuropäische Wohnungen haben generell einen hohen Ausstattungsgrad (mit Zentralheizung, Bad und WC in der Wohnung) aufgrund der intensiven Bautätigkeit der letzten Jahrzehnte vor dem Zusammenbruch der kommunistischen System. Allerdings ist die Wohnungsgröße gering und die technische Qualität der „Plattenbauten“ meist sehr schlecht. Das seit dem Umbruch entstandene Privateigentum an Wohnungen wirkte sich daher positiv nur auf die Instandhaltung der einzelnen Wohnungen aus. Für die notwendige bautechnische Sanierung der Gebäude selbst fehlen meist die Mittel und öffentlichen Gelder, ebenso für den Neubau von Sozialwohnungen, nach denen nach wie vor große Nachfrage besteht. Nur 2 % des Wohnungsneubaus sind beispielsweise in Polen kommunale Sozialwohnungen. In der Slowakei müsste der Wohnungsbau vervierfacht werden, um dem Bedarf zu entsprechen.

Eine Folge waren daher teils drastische Mieterhöhungen, um Einnahmen zur Erhaltung und Sanierung der Wohnhäuser zu bekommen. Der Index der Mieten zeigte in den Jahren 1995 bis 2003 den stärksten Anstieg aller EU-25-Staaten in den osteuropäischen Reformstaaten mit einer Verdoppelung (etwa Litauen) bis Verdreifachung (Polen) der Mieten.

## ÖSTERREICH

In **Österreich** wurden die staatlichen zweckgebundenen Mittel für die Wohnbauförderung bereits Mitte der 90er Jahre eingefroren und seither immer wieder seitens des Bundes in Frage gestellt. Wie die Wohnbauförderungsmittel konkret vergeben werden, wurde bereits 1989 in die Kompetenz der Bundesländer übertragen. Der Rückzug des Staates äußerte sich auch im Verkauf der Bundeswohnungen an private Investoren ab dem Jahr 2004. Noch haben sehr wenige Gemeinden ihre kommunalen Wohnungen verkauft (etwa Graz). Österreich zählt immer noch zu den Ländern mit einem der höchsten Sozialwohnungsbestände in Europa (14,3 % des Gesamtwohnungsbestandes im Jahr 2003). Auch in Österreich wurden Mieterschutzbestimmungen in den vergangenen Jahren schrittweise abgebaut, Mietzinsbegrenzungen aufgehoben und befristete Mietverhältnisse ausgeweitet. Dennoch zeigte sich das Wohnkosten- und Mietenniveau innerhalb der letzten 10 Jahre relativ stabil. Insgesamt zählt Österreich auch zu jenen Ländern, wo die Wohnkosten im Vergleich zur EU einen unterdurchschnittlichen Anteil der Haushaltsausgaben. In Diskussion sind immer wieder auch weitere Maßnahmen wie die generelle Abschaffung der Gemeinnützigkeit, wie dies bei jenen öffentlichen Gesellschaften, die verkauft wurden, bereits geschehen ist.

## DEUTSCHLAND

In **Deutschland** gibt es derzeit mehr als 30 Mio. Wohnungen; davon waren laut deutschem Mieterbund im Jahr 2000 nur noch 1,9 Mio. (6,5 %) echte soziale Mietwohnungen. 1990 wurde in Deutschland das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufgehoben. Die in diese Kategorie fallenden Wohnungen machten vor der Aufhebung des Status der Gemeinnützigkeit etwa 10% des Wohnungsmarktes aus. Die Folge war, dass sich nur mehr die von Gemeinden und Ländern kontrollierten Genossenschaften an das Prinzip der Kostendeckung hielten. Privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen strebten dagegen höhere Preise an und setzten die erzielten Gewinne teilweise in anderen Wirtschaftsbereichen ein. Seit 1993 wurden die Mittel für den sozialen Wohnungsbau um zwei Drittel gekürzt; im Gegenzug wurden die steuerlichen Subventionen für den Erwerb von Wohnungseigentum erhöht.

Der *Deutsche Mieterbund* äußert ernsthafte Bedenken bezüglich des Privatisierungstrends, der mittlerweile auch immer mehr Gemeindewohnungen erfasst. Als „höchst bedenklich“ bezeichnet der Mieterbund vor allem, dass nur etwa 10% der Wohnungen an ihre MieterInnen verkauft, mehr als 50% der Wohnungsbestände hingegen von privaten Investoren, Gesellschaften oder börsennotierten Unternehmen erworben würden, welche die Bewirtschaftung und Verwertung des erworbenen Wohnungsbestandes v.a. nach dem Gesichtspunkt der Renditemaximierung betrieben. Kritisiert werden v.a. die mangelnde Investitionsbereitschaft der neuen Eigentümer, teils drastische Mietpreiserhöhungen und eine nachhaltige Veränderung in der MieterInnenstruktur. Die VerliererInnen dieser Entwicklung seien einkommensschwache Haushalte, Alleinerziehende, behinderte oder kranke Menschen und Großfamilien.

Immer noch hat Deutschland (neben Schweden und der Tschechischen Republik) einen der höchsten Mietwohnungsanteile (über 50 % am Wohnungsbestand), zugleich aber auch überdurchschnittlich hohe Wohnkosten, die mehr als 25 % der durchschnittlichen Haushaltsausgaben ausmachen (nur in 5 Ländern der EU ist dieser Anteil noch höher).

## GROSSBRITANNIEN

In **Großbritannien** ist die Wohnpolitik seit langem überwiegend auf die Förderung des Eigentumserwerbes zentriert. Alle, die es sich leisten können, meiden die gesellschaftlich wenig angesehenen Mietwohnungen. Zu diesem „sozialen Wohnbau“ zählen vor allem die von den Gemeinden errichteten Wohnungen und Reihenhäuser, die 1980 noch rund ein Drittel des gesamten britischen Wohnungsbestandes ausmachten.

Mit dem Housing Act wurde 1980 das „Right to Buy“ eingeführt. Es war nicht nur eine der ersten großen Maßnahmen der Regierung Thatcher, sondern auch eine der populärsten. Da das Wohnungseigentum sozial sehr angesehen ist, wurden die Privatisierungen in den großen Städten energisch vorangetrieben und auch als sozialer Aufstieg gesehen. Die MieterInnen erhielten ihre Wohnungen mithilfe von hohen Preisnachlässen zu Dumpingpreisen. 1993 wurde eine Regelung auch für sozial schwächere Käuferschichten eingeführt. Bei der *shared ownership* konnten MieterInnen mit Hilfe eines Darlehens einen Teil ihrer Wohnstätte im Eigentum erwerben, der Rest wird über eine erhöhte Miete in Raten abbezahlt.

Insgesamt wurden auf diesem Weg bis heute rund 2,5 Millionen Wohnungen direkt an die MieterInnen verkauft, eine weitere Million an Wohnungsgesellschaften. Heute befinden sich bereits 70 % des britischen Wohnungsbestandes im Eigentum der BewohnerInnen; die privaten Mietwohnungen machen nur etwa 10 % aus, weitere 20 % können noch zum Sozialmietbereich gezählt werden.

Die Kommunen ersparten sich in der Folge die teuren Erhaltungskosten, verloren aber auch Einnahmen. Die Rolle der Gemeinden in der Wohnungspolitik wurde – entgegen dem EU-Trend - zurückgedrängt. Auch durch den Housing Act 1988, mit dem die städtischen Mieter

ihren Verwalter und auch Eigentümer weitgehend frei wählen konnten. Er ermöglichte auch wohnungswirtschaftlichen Verbänden den Erwerb ganzer Wohnsiedlungen durch private Finanzmittel. Eine Folge war, dass die Gemeinden noch mehr als bisher bestrebt waren, ihren Mietwohnungsbestand, für den sie immer weniger Geld und bei dem sie immer weniger mitzureden hatten, den Verbänden zu übertragen.

Die Labour-Party hatte schon Mitte der 80er Jahre ihre Opposition gegen den populären Wohnungskauf aufgegeben. Als sie 1997 an die Macht kam, verlangsamte sie den Prozess allerdings, weil beispielsweise der maximal mögliche Preisnachlass mehrfach verringert wurde. Es hatte sich nämlich gezeigt, dass immer mehr professionelle Immobilienentwickler Mieter veranlassten, mit diesen Preisnachlässen (die zuletzt bis zu 50.000 Pfund betrug) Wohnungen zu kaufen, um die neuen Eigentümer dann selbst auszukufen und die Grundstücke teuer zu verwerten. Außerdem ging der Bestand an leistbaren Wohnungen immer weiter zurück: allein 2001 wurden 53.000 Wohnungen verkauft, aber nur 18.000 leistbare neu gebaut. Vor allem in London und im Südosten des Landes wird es für benötigte öffentlich Bedienstete (wie Lehrer oder Polizisten) immer schwieriger, eine leistbare Wohnung zu finden. Die Preise für Eigentumswohnungen, mehr aber noch die Mieten sind in den letzten Jahren geradezu explodiert.

Obwohl umstritten ist das Right to Buy bis heute in Kraft. Die Regierung *Blair* versuchte in den letzten Jahren aber neue Wege in der Wohnungspolitik zu beschreiten. Nicht mehr der Verkauf der Wohnungen an die MieterInnen steht nun im Vordergrund, sondern die Übertragung der Häuser an private und gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die sich wiederum um private Finanziers bemühen. Diese Wohnungen werden aufgrund der öffentlich finanzierten Errichtung weiterhin zum Sozialsektor gerechnet, obwohl die Mieten sich weitgehend dem (hohen) privaten Mietsektor angenähert haben.

In den letzten Jahren entstanden zahlreiche MieterInnen-Initiativen, die für den Verbleib der Wohnungen in der städtischen Verwaltung mobil machten. Häufig werden diese MieterInnenvereinigungen von den Gewerkschaften unterstützt. Meist verlangen die MieterInnen als Gegenleistung für ihre Zustimmung zum Verkauf von den künftigen privaten Trägerorganisationen die Renovierung der oft desolaten Gebäude und eine Mietpreisgarantie, die zumindest auf einige Jahre befristet ist. Denn 25 Jahre nach Beginn der großen Privatisierung zeigt sich auch, dass sowohl den Gemeinden wie auch den Käufern der privatisierten Wohnhäuser das Geld für die notwendige Renovierung fehlt. Viele Siedlungen sind abgewohnt und renovierungsbedürftig. Mit dem 2003 veröffentlichten „Plan für nachhaltige Gemeinden“ wurden auch Pläne für die Verbesserung des Sozialwohnungsbestandes vorgelegt, wonach bis 2010 bestimmte Gesundheits- und bedarfsgerechte Normen erreicht werden sollen.

## IRLAND

Ähnlich wie in Großbritannien wurden auch in **Irland** in den 90er-Jahren viele Sozialwohnungen zu „Diskontpreisen“ an ihre MieterInnen verkauft. Der Anteil am Wohnungseigentum ist dadurch stark angestiegen und liegt heute schon bei fast 80%. Obwohl etwa ein Drittel des irischen Wohnraums von gemeinnützigen Gesellschaften oder von den Kommunen errichtet wurde, liegt der Anteil der Sozialwohnungen heute nur noch bei 8 %.

Neben dem aus Großbritannien bekannten Problem, dass die neuen EigentümerInnen von Sozialwohnungen die finanziellen Mittel für die Instandhaltung ihrer Wohnstätten nicht aufbringen können, besteht in Irland daher die groteske Situation, dass viele Kommunen private Mietwohnungen für sozial bedürftige Familien teuer anmieten müssen. Irland zählt zu den Ländern mit den höchsten Mieterhöhungen in der EU (+52 % allein in den Jahren 1995 bis 2003)

Infolge des herrschenden Wohnungsmangels und der relativ hohen Wohnkosten wurden in den letzten Jahren verschiedenste Initiativen ergriffen, um den Wohnungsmarkt zu beleben. So etwa wurde das staatliche Budget für den Wohnbereich erhöht, um den Bau von Sozialwohnungen durch genossenschaftliche Bauträger zu fördern; außerdem wurden Steuervergünstigungen und günstige Darlehen gewährt. Irland gehört zu den wenigen Ländern der EU, in denen heute mehr Wohnungen gebaut werden als in den 80er Jahren.

Im irischen „Plan der nationalen Entwicklung“, der den Zeitraum von 2000 bis 2006 umfasst, ist eine Steigerung des Angebots an Sozialwohnungen vorgesehen (geschätzter Bedarf bis 2006: 90.000 Sozialwohnungen); darüber hinaus werden die Förderungen für den erstmaligen Erwerb von Wohnungseigentum erhöht. Erwartet wird, dass die Errichtung von Wohnraum durch gemeinnützige Unternehmen dadurch signifikant gefördert werden kann, und dass die eingesetzten öffentlichen Förderungen durch den späteren Verkauf der Wohnungen an die MieterInnen wieder in das öffentliche Budget zurückfließen.

## AUSBLICK

Aufgrund der bislang gesammelten Erfahrungen ist die anfängliche Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie in Europa zu Beginn des neuen Jahrtausends vorbei. Das Erreichen wichtiger, mit der Förderung der Marktwirtschaft verbundener politischer Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Regionalförderung oder Umweltschutz rückten in weite Ferne. Hunderttausende Arbeitsplätze sind in vielen Dienstleistungsunternehmen verloren gegangen und die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich. Nicht immer funktionierte der Markt zugunsten der KonsumentInnen, Preise und Qualität der Leistungen hielten nicht, was Politik, neues Managements oder neue Eigentümer versprochen hatten. Neue private Oligopole begannen sich zu bilden und die Märkte aufzuteilen. Es wurden immer mehr Fälle bekannt, wo auch die Sicherheit und Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet war. Bereits Anfang 2001 stellte die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zur Daseinsvorsorge beispielsweise fest, dass 2 % der EU-BürgerInnen (immerhin 8 Mio. Menschen) aus finanziellen Gründen keinen Zugang mehr zu Sprachtelefoniediensten hatten.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrungen und an der bis heute zwar heiß diskutierten, aber ungelösten Frage, welche öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zugeordnet sein sollen, also lebensnotwendig sind, und welche nicht bzw. welche daher einem Wettbewerb von Anbietern ausgesetzt werden können und welche nicht, scheiterte auch das Zustandekommen des GATS 2003 – vorerst zumindest. Die EU machte der WTO kein Angebot, welche Dienstleistungen liberalisiert werden sollen.

Es wurde auch vielen Politikern bewusst, dass die Entscheidung, ob Leistungen der Daseinsvorsorge privatwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich organisiert werden, eine politische ist und keine, die aus ökonomischen Sachzwängen alternativlos ist und getroffen werden muss. Das Tempo der Rechtsetzung ist dadurch langsamer geworden, die Diskussionen über die Notwendigkeit von Liberalisierungen und Privatisierungen wurden dagegen intensiver.

Jeder Dienstleistungsbereich – so auch das Wohnungswesen – hat natürlich seine Besonderheiten. Privatisierungen im Wohnungswesen war möglich, weil sie in diesem Dienstleistungsbereich populärer sind als in anderen. Für eine Privatisierung von Wohnungen spricht auch, dass sie eine Form der Altersvorsorge ist, die nicht abhängig ist von staatlichen Pensionsreformen und –kürzungen. Angesichts ständig steigender Mieten sprechen auch verteilungspolitische Gründe für Privateigentum an Wohnraum. Gegen sie spricht allerdings, dass das Angebot an freiwerdenden, leistbaren Wohnungen geringer wird. Gegen sie spricht auch, dass dadurch die von der EU gewünschte Mobilität der ArbeitnehmerInnen stark eingeschränkt wird.



## Statistische Überblicke:

### Wohnungsneubau in der EU-25 rückläufig (neue Wohnungen pro 1000 EW):

Heute werden in den meisten Mitgliedstaaten weniger Wohnungen neu gebaut als 1980; am deutlichsten ist der Rückgang in den osteuropäischen Reformstaaten, Finnland und Schweden, auf Zypern und in Griechenland sowie in den Niederlanden. Lediglich drei Staaten (Irland, Portugal und Spanien) bauen mehr Wohnungen als 1980.

	1980	2003
Austria	6,8	5,2
Belgium	4,9	3,9
Cyprus	17,6	8,6
Czech Rep.	7,9	2,7
Denmark	5,9	4,4
Estonia	9,8	1,8
Finland	10,4	5,4
France	7,0	5,6
Germany	6,4	3,6
Greece	14,1	8,5*
Hungary	8,3	2,2*
Ireland	8,2	17,4
Italy	5,1	3,6*
Latvia	-	0,3
Lithuania	8,3	1,3
Luxemb.	5,5	3,6
Malta	15,5	-
Netherlands	8,1	3,7
Poland	6,1	4,3
Portugal	4,2	7,9
Slovak Rep.	-	2,6
Slovenia	7,2	3,7
Spain	7,1	11,3
Sweden	6,2	2,7
United King.	4,5	3,2

Quelle: National statistical institutes, UNECE, Ireland

\* Zahlen für 2000

### **Eigentum in der EU-25 auf dem Vormarsch (%-Satz am Gesamtbestand):**

Die Privatisierung des Wohnens schreitet voran. Der Anteil der „owner-occupied“ Wohnungen in der EU hat gegenüber 1980 in praktisch allen Staaten zugenommen; am deutlichsten in den osteuropäischen Reformstaaten (mit Anteilen bis über 90 %). Die stärksten Zuwächse in den alten Mitgliedstaaten zeigten Portugal, die Niederlande und Großbritannien. Nur in Deutschland, Schweden und der Tschechischen Republik gibt es heute noch mehr Miet- und Genossenschaftswohnungen als Wohnungseigentum.

	Miete		Eigentum	
	1980	2003	1980	2003
Austria	43	39	52	58
Belgium	38	31	59	68
Cyprus	16	14*	61	68*
Czech Rep.	40	29*	40	47*
Denmark	43	40	55	53
Estonia	-	-	-	-
Finland	30	34	63	63
France	41	38	47	56
Germany	61	55	39	45
Greece	25	20	75	74
Hungary	29	7	71	92
Ireland	24	18	76	77
Italy	36	-	59	-
Latvia	-	21	-	79
Lithuania	-	7*	-	91*
Luxemb.	39	26	60	67
Malta	-	26	-	70
Netherlands	58	45	42	55
Poland	-	24	-	58
Portugal	39	21*	52	75*
Slovak Rep.	-	9*	-	74*
Slovenia	-	9	-	84
Spain	21	11	73	82
Sweden	42	39	42	46
United King.	42	31	58	69

Quelle: National statistical institutes, UNECE, Ireland

\* Zahlen für 2000

### **Anteil der Wohnkosten an den Haushaltsausgaben im Jahr 2003:**

Quelle: Eurostat

#### weniger als 10 %:

Malta

#### 10 bis 20 %:

Österreich, Griechenland, Ungarn, Litauen, Portugal, Slowenien, Großbritannien

#### 20 bis 25 %:

Belgien, Zypern, Tschech. Rep., Estland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Polen

#### 25 bis 30 %:

Dänemark, Finnland, Deutschland, Slowakei, Schweden

#### 30 bis 35 %:

Spanien

## Überdurchschnittlicher Anstieg der Wohnkosten

Die Wohnkosten sind mit weniger Ausnahmen (Frankreich, Griechenland und Malta) in allen Mitgliedstaaten in den Jahren 1996 bis 2004 stärker gestiegen als die allgemeinen Verbraucherpreise. Vor allem in den Reformstaaten Osteuropas, wobei die Slowakei (plus 81 % bei den Verbraucherpreisen und plus 257 % bei den Wohnkosten) besonders hervorsticht. Am geringsten sind die Wohnkosten in diesem Zeitraum in Österreich, Frankreich, Deutschland, Malta und Großbritannien gestiegen (mit Anstiegen von weniger als 20 %).

Der Index der Mieten zeigte in den Jahren 1995 bis 2003 den stärksten Anstieg wiederum in den osteuropäischen Reformstaaten, aber auch außerhalb etwa in Griechenland, Irland und Spanien. Am relativ stabilsten zeigten sich die Mieten in Belgien, Frankreich, Deutschland, Litauen, auf Malta und in Schweden.

	HVPI	Wohnen	Differenz	Mietindex
Austria	112,3	119,5	+7,2	121,8
Belgium	114,4	120,8	+6,4	113,3
Cyprus	124,5	155,3	+30,8	122,2
Czech Rep.	136,3	229,8	+93,5	121,7
Denmark	116,7	129,2	+12,5	119,6
Estonia	145,6	179,4	+33,8	134,7
Finland	113,7	124,2	+10,5	122,7
France	113,3	113,0	-0,3	111,6
Germany	110,7	117,3	+6,6	109,8
Greece	133,0	132,2	-0,8	142,6
Hungary	209,9	257,0	+47,1	134,3
Ireland	129,2	132,5	+3,3	152,3
Italy	119,7	125,1	+5,4	127,8
Latvia	135,0	156,8	+21,8	201,4
Lithuania	118,2	171,8	+53,6	99,0
Luxemb.	118,7	121,2	+2,5	120,5
Malta	125,1	117,8	-7,3	109,7
Netherlands	122,5	139,9	+17,4	124,1
Poland	169,9	212,2	+42,3	288,2
Portugal	125,3	128,6	+3,3	120,1
Slovak Rep.	181,0	357,0	+176,0	247,7
Slovenia	172,8	210,3	+37,5	135,5
Spain	124,1	125,2	+1,1	136,1
Sweden	113,4	126,4	+13,0	111,5
United King.	111,2	118,2	+7,0	121,8
<b>EU-25</b>	<b>115,3</b>	<b>120,2</b>	<b>+4,9</b>	<b>118,3</b>

Quelle: Eurostat

### Anteil der Sozialwohnungen am Wohnungsbestand 2003 in %

Der Anteil der „Sozialwohnungen“ in der EU am gesamte Wohnungsbestand ist sehr unterschiedlich. Nur ein Drittel der Mitgliedstaaten haben Anteile von 10 und mehr %, wobei die Tschechische Republik, Dänemark, die Niederlande, Polen und Schweden mit einem Anteil von mehr als 20 % herausragend sind. Wenig bis keine Sozialwohnungen gibt es in den meisten südeuropäischen und den baltischen Staaten.

In 20 der 25 EU-Staaten sind Staat, Regionen oder Gemeinden die Eigentümer der Sozialwohnungen, in etwa der Hälfte der Staaten auch gemeinnützige Institutionen, in einem Drittel der Staaten auch private Einrichtungen.

Austria	14,3
Belgium	7,0
Cyprus	4,6
Czech Rep.	20,0
Denmark	20,0
Estonia	3,0
Finland	17,2
France	17,5
Germany	6,5
Greece	0,0
Hungary	4,6
Ireland	8,0
Italy	-
Latvia	0,1
Lithuania	3,0
Luxemb.	1,9
Malta	-
Netherlands	34,6
Poland	23,4
Portugal	3,3
Slovak Rep.	4,5
Slovenia	6,6
Spain	0,9
Sweden	21,0
United King.	-

Quelle: Housing Statistics in the European Union 2004

## Die ÖGPP ...

Die „**Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung**“ (ÖGPP) ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Wien, der 2001 gegründet wurde zur Förderung der Allgemeinheit auf geistigem und politischem Gebiet und sich mit grundsätzlichen Fragen der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung sowie der Trend- und Zukunftsforschung befasst. Ein wesentliches Ziel der Gesellschaft ist es, fundierte Beiträge für den öffentlichen politischen Dialog liefern.

Erste Anerkennung erwarb sich die ÖGPP mit der Aufarbeitung und kompakten Darstellung der Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU 25 sowie der Wahlsysteme aller Mitgliedstaaten der EU 25. 2004 fand vor allem der erste „Armut- und Reichtumsbericht für Österreich“ Beachtung sowie in der Folge Arbeiten zur Armutsforschung in den Bundesländern.

Die ÖGPP veröffentlicht ihre Arbeiten auf ihrer Internet-Homepage [www.politikberatung.or.at](http://www.politikberatung.or.at).

**Dr. Andreas Höferl** ist Gründer, Generalsekretär und wissenschaftlicher Leiter der ÖGPP.

Die ÖGPP dankt allen Förderern ihrer Arbeit,  
im Besonderen auch der Bank Austria Creditanstalt sowie der Wiener Städtischen  
Versicherung

**Bank Austria**  
**Creditanstalt**

**WIENER**   
**STÄDTISCHE**  

---

**Member of Vienna Insurance Group**