

WOHNUNGSBAU UND STADTERNEUERUNG IN MANCHESTER WOHNUNGSPOLITIK IN GROSSBRITANNIEN

Manchester ist eine Stadt im Wandel. Als erste Industriestadt der Welt war sie auch die erste Stadt, die mit einer umfassenden Deindustrialisierung Erfahrung machen musste. Mit dem Zerfall der Textilindustrie erlitt die von Friedrich Engels in seinem Bericht „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“ (1845) porträtierte Stadt ab 1950 einen rapiden Niedergang. Vor dem 2. Weltkrieg verfügte Manchester noch rd. 800.000 Einwohner, 1971 waren es nur mehr rd. 540.000 Einwohner, bis 2001 ging die Bevölkerungszahl schließlich auf 423.000 Einwohner zurück. Besonders stark vom Schrumpfungsprozess war die innere Stadt betroffen. Die De-Industrialisierung führte zu massivem Stellenabbau und einem steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Mitte der 1980er Jahre erreichte die Arbeitslosigkeit mit einer Quote von etwa 20% ihren Höhepunkt. Zwischen 1961 und 1981 verlor Manchester mehr als 150.000 Arbeitsplätze in der Industrie. Folge des wirtschaftlichen Niedergangs war eine rasch wachsende Armut unter der Arbeiterschaft, Abwanderung und Segregation in den Wohnquartieren.

Seit den 1990er Jahren hat sich die Lage sichtbar gewandelt, geht es mit Manchester wieder spürbar aufwärts. Grund dafür ist die wirtschaftliche Neuorientierung hin zu einem von einer Vielzahl von neuen Dienstleistungssektoren geprägten Wirtschaftsstandort. Mit dem Aufschwung hat sich auch die Arbeitslosigkeit deutlich reduziert. Heute liegt sie bei knapp 12 %.

Urban regeneration

Begleitet bzw. befördert wird die „Renaissance“ Manchesters von einem groß angelegten Stadtumbau und einer Stadterneuerung. Neben der Umnutzung von alten Hafen- und Uferzonen, neuem Wohnen in alten Gebäuden (Lofts) und zahlreichen architektonischen „Flaggschiff“-Projekten von internationalem Format für Gewerbe und Finanzdienstleister fand die *Urban Regeneration* ihren Niederschlag auch im Abriss kommunaler Großsiedlungen und dem Neubau sozialer Wohnbauten sowie Quartiersaufwertungen durch großangelegte Wohnhaussanierungen in sozial benachteiligten Gebieten.

Kooperationspartner der Stadtverwaltung von Manchester sind dabei gemeinnützige Wohnbaugesellschaften. Den Housing Associations (HA) wurde sukzessive ab den 1980ern ein Gutteil des kommunalen Wohnungsbestandes übertragen. Heute sind sie es, die für den Abbruch und Neubau von sozialem Wohnraum verantwortlich zeichnen, bei der Quartiersentwicklung auf eine gute soziale Durchmischung achten und so nicht nur dem Niedergang des sozialen Wohnbaus und der steigenden Nachfrage nach günstigem Wohnraum entgegenwirken.

Finanzierungsmittel für die Stadterneuerung

Mangels öffentlicher Wohnbauförderungsmittel greifen die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zur Finanzierung ihrer Wohnungsprojekte auf alternative Instrumente zurück, die in etwas unterschiedlicher Ausprägung aktuell auch in Österreich diskutiert werden. So wurde bereits 1987 vom Verband der sozialen Wohnbauträger (National Housing Federation) und ihren Mitgliedsunterneh-

men (Housing Associations) die Housing Finance Corporation (THFC) gegründet. Sie unterstützt den Sozialwohnungssektor mit der Bereitstellung von Finanzierungsmittel aus der Begebung von Anleihen und EIB-Darlehen.

Co-Finanzierung durch EIB-Mittel

Das Kooperationsverhältnis mit der EIB besteht seit 1998. Seit dem wurden in Großbritannien Finanzierungsmittel von insgesamt über 1 Mrd. Euro bereitgestellt. Die EIB-Mittel werden dabei von der THFC als nicht-gewinnorientierte Finanzierungs-Zweckgesellschaft aufgenommen und zu günstigen Konditionen an die Wohnungsunternehmen weitergeleitet.

Der ursprüngliche Finanzierungszweck beschränkte sich zunächst auf *Urban Regeneration* (JESSICA-Programm des EU-Strukturfonds), d.h. Modernisierung bzw. Sanierung bestehender Sozialwohnungsbestände, wurde aber - vor dem Hintergrund der starken Wohnungsnachfrage - seit 2005 auch auf den Wohnungsneubau im Rahmen genau festgelegter Stadterneuerungs- bzw. -entwicklungsprogramme (urban renewal/development) ausgeweitet.

Von der THFC wurden dabei die EIB-Finanzierungsmittel in mehreren Tranchen als Globaldarlehen für urban renewal/development-Maßnahmen der sozialen Wohnungsunternehmen aufgenommen.

Die britische Regierung übernimmt die Haftung für die vom Finanzintermediär aufgenommenen und an die Wohnbauträger weitergeleiteten EIB-Darlehen.

Manchester und EIB

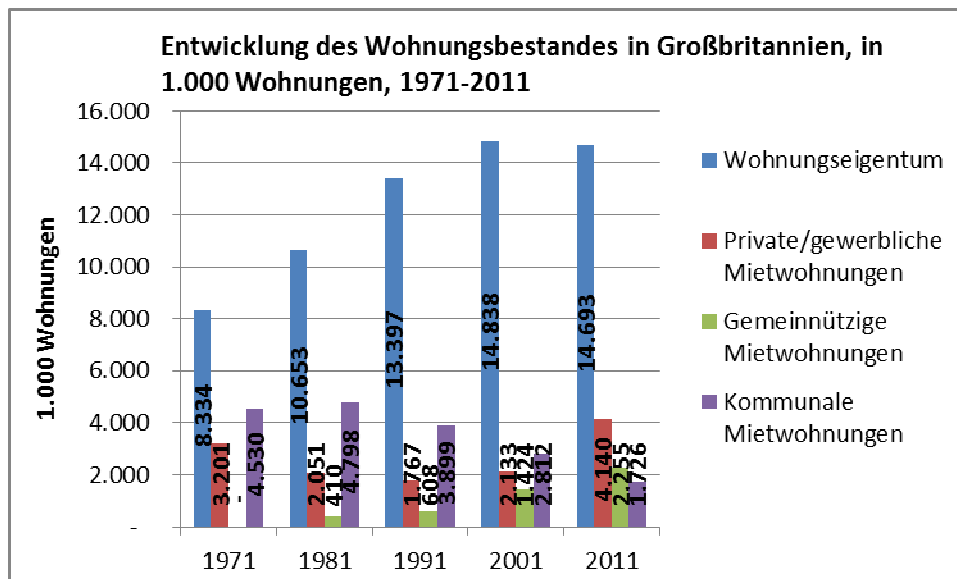
Auch abseits der Unterstützung der Wohnbaufinanzierung durch die THFC gab und gibt es Kooperationen von gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften mit der EIB. So hat erst kürzlich z.B. die Sanctuary Housing Association (über die Sanctuary Treasury Ltd) zur Finanzierung ihres Investitionsprogrammes 2012-2017 ein EIB-Darlehen im Ausmaß von rd. 415 Mio. Euro aufgenommen.

Insgesamt hat die Europäische Investitionsbank in Manchester in den letzten Jahren langfristige Darlehen von rd. 970 Mrd. Euro für Investitionsvorhaben im Rahmen von Urban Renewal/Development-Programmen bereitgestellt.

Sozialer Wohnbau in Bedrängnis

Der kommunale Wohnungsbau hat - wie in anderen Städten auch - seit der konservativen Ära von Premierministerin Margaret Thatcher massiv an Bedeutung eingebüßt. Mit einem Anteil von fast 32% am gesamten Wohnungsbestand liegt er in Manchester zwar deutlich über den landesweiten Durchschnitt von 8%, durch die Anfang der 1980er Jahre eingeführten Right-to-Buy-Regelung, die einen großflächigen Wohnungsabverkauf zu Diskontpreisen an deren Bewohner ermöglichte, aber beträchtlich geschwächt worden.

Die Nachfrage an günstigen Mietwohnungen übersteigt das Angebot bei weitem. Ursache ist ein Investitionsrückstau. Seit dem in den 1980ern einsetzenden wirtschafts- und wohnungspolitischen Paradigmenwechsel durch die Thatcher-Regierung konzentriert sich die Wohnungspolitik auf die Förderung des Eigenheims. Während große Teile der Sozialwohnungen privatisiert wurden und heute umfangreiche steuerliche Absetzmöglichkeiten den Eigentumserwerb forcieren sollen, wurden die Investitionen in den stark nachgefragten sozialen Mietwohnungsbau stark zurückgefahren.



1981 machte der von der öffentlichen Hand errichtete soziale Wohnbau noch 30% des gesamten Wohnungsbestandes (5 Mio. Wohnungen) aus, bis 2011 ging er auf einen Anteil von 8% zurück.

Möglich wurde dies durch den Housing Act 1980/88, mit dem das Right to Buy, eine Kaufoption für die bisherigen Mieter eingeführt wurde. Mit Preisnachlässen von bis zu 75% wurden dadurch alleine in der Thatcher-Ära 1,2 Mio. Sozialwohnungen verkauft. Insgesamt wurde der kommunale Wohnbau durch die Privatisierung an die Mieter (und Weiterverkauf an gewerbliche Eigentümer/Vermieter) im Zeitraum 1981-2011 um fast 2/3 oder 4 Mio. Wohnungen auf nur mehr 2,1 Mio. Wohnungen reduziert.

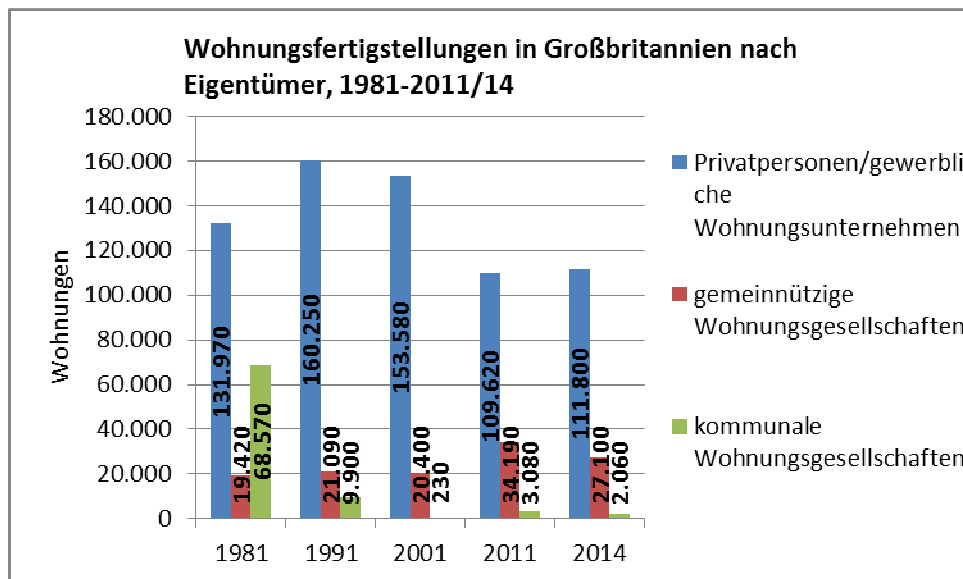
Zusammen mit dem gemeinnützigen Wohnungsbestand der Housing Associations (10%) lässt sich der Anteil des sozialen Wohnbaus in Großbritannien gegenwärtig auf 18% veranschlagen. Dass der soziale Wohnbau in Großbritannien damit immer noch auch einen im EU-Vergleich (Durchschnitt: 10%) überdurchschnittlich hohen Anteil am Gesamtbestand aufweist, ist somit dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuschreiben.

Zum Vergleich: Wenn auch 2001 rd. 60.000 gemeinnützige Bundeswohnungen von der damaligen schwarz-blauen Bundesregierung verkauft wurden, so nimmt der soziale bzw. gemeinnützige Wohnbau mit einem Anteil von 24% (18% GBV, 6% Gemeinde) eine starke Stellung am österreichischen Wohnungsmarkt ein.

Besonders stark verringerten sich die gemeindeeigenen Wohnungen in Manchester. Alleine zwischen 1995 und 2011 gingen sie um über 70% bzw. 49.000 Wohnungen auf 17.300 Wohnungen zurück.

Ganz im Sinne der von Thatcher propagierten *Ownership Society* ist demgegenüber der Anteil der Wohnungseigentümer am britischen Wohnungsbestand beträchtlich gewachsen – und zwar zwischen 1981 und 2011 um rd. 43% oder 5,3 Mio. Wohnungen auf 17,2 Mio. Eigentumswohnungen. Das entspricht einem Anteil am Wohnungsmarkt von 64%, 1981 betrug er noch 57%.

Mit dem Ausverkauf wurde auch der Neubau des öffentlichen Wohnbaus drastisch zurückgefahren. Zwischen 1980 und 1990 sank die Bauleistung um 80% auf nur mehr 17.000 Fertigstellungen. Nach einer fast gänzlichen Einstellung in den 1990er Jahren liegt das Neubauvolumen heute bei etwas über 3.000 Wohnungen pro Jahr.



Stellenwert der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft steigt

Während der kommunale Wohnungsbau nahezu zum Erliegen gekommen ist, haben die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ihre Bautätigkeit in den letzten Jahren von im Schnitt rd. 15.000 Wohnungen pro Jahr in den 1980er Jahren auf rd. 26.000 Wohnungen jährlich in den 2000er Jahren ausweiten und damit den Ausfall des kommunalen Neubaus geringfügig kompensieren können.

Der Anteil des sozialen Wohnungsneubaus an den jährlichen Wohnungsfertigstellungen beläuft sich auf 18%.

Zum Vergleich: In Österreich nimmt die Neubauleistung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft von jährlich 15.000 Wohnungen einen Anteil von einem Drittel der gesamten Fertigstellungen ein.

Insgesamt wird durch die zu niedrige Neubauleistung im sozialen Wohnungssektor und die starken Preisanstiege im Eigentumssegment ein steigender Mangel an kostengünstigem Wohnraum geortet. Probleme beim Finden von erschwinglichen Wohnungen haben vor allem junge Haushalte. Ihnen wurde durch die Verknappung der Zugang zum Wohnungsmarkt erheblich erschwert. Laut Schätzungen braucht es jährlich ca. 245.000 neue Wohnungen, um den zusätzlichen Bedarf nach leistbaren Wohnungen decken zu können.

Zum Vergleich:	Österreich	Großbritannien
Fertigstellungen gemeinnützige/soziale Wohnungen pro 1.000 Einwohner	1,8	0,5
Fertigstellungen Wohnungen gesamt pro 1.000 Einwohner	5,6	2,2
gemeinnützige/soziale Wohnungen pro 1.000 Einwohner	94	76
Wohnungen insgesamt pro 1.000 Einwohner	555	437

Den weitaus größten Beitrag zur Bautätigkeit steuern Privatpersonen und die gewerbliche Wohnungswirtschaft mit 82% bei. Ein Beitrag zur Deckung des Mietwohnungsmangels ist vom privaten Sektor aber nicht zu erwarten. Er ist überwiegend am Eigentumswohnungsmarkt ausgerichtet. Aufgrund der Folgen der Immobilienkrise ist seine Wohnungsproduktion in den letzten Jahren um mehr als ein Drittel auf knapp 110.000 neue Wohnungen zurückgegangen.

Aktuelle Herausforderungen der Wohnungspolitik

Die Hinwendung zu einem auf einem (neo)liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell basierenden Wohnungssystem und seiner damit verbundenen einseitigen Förderung des Wohnungseigentums hatte auch eine Umorientierung in der Wohnbaufinanzierung zur Folge. Nicht mehr die Objektförderung stand nun im Vordergrund, vielmehr ging man dazu über, den Eigentumserwerb durch Steuererleichterungen bei Kreditfinanzierungen stark zu subventionieren.

Zum einen führte diese wohnungspolitische Wende zu einem starken Anstieg der Hypothekarverschuldung. Nahm sie 1980 noch einen Anteil von 23% am BIP ein, stieg sie bis 1990 um mehr als das Fünffache auf einen Anteil von 52% am BIP an. 2011 belief sich die Verschuldung der privaten Haushalte auf 83% des BIP. Zum anderen verursacht die subjektorientierte steuerliche Förderung des Wohnungskaufs mit 1,5% des BIP erhebliche Kosten für die öffentliche Hand, zusammen mit den Baukostenzuschüssen für die Housing Associations von 0,2% des BIP macht die britische Wohnbauförderung insgesamt 1,7% des BIP aus.

Zum Vergleich: In Österreich beträgt die Hypothekarverschuldung „nur“ 28% des BIP, die gesamtstaatlichen Ausgaben zur objektorientierten Wohnbauförderung sind mit 0,9% des BIP um fast die Hälfte niedriger. Davon fließen 0,2% des BIP in die Subjektförderung (Wohnbeihilfen).

Generell begünstigt eine solch unausgewogene Wohnungspolitik das Entstehen von Immobilienpreisblasen. In Großbritannien hat die Förderung des Wohnungseigentums hingegen weniger den spekulativen Neubau angekurbelt, sondern vielmehr zu einer Verknappung des Wohnungsangebots und damit wieder zu einem Preisanstieg geführt.

Eine Folge des angespannten Wohnungsmarktes ist ein steigender Wohnungsaufwand. Mit einem Anteil von 25% der Konsumausgaben der privaten Haushalte liegt Großbritannien im EU-Vergleich im vorderen Drittel.

Zum Vergleich: In Österreich liegt der Konsumaufwand für das Wohnen bei 21,9% und damit etwas unter dem EU-Schnitt. Im EU-Durchschnitt beläuft sich der Wohnungsaufwand auf 22,3%.

Das Platzen der Immobilienpreisblase auf dem britischen Wohnungsmarkt brachte keine wohnungspolitische Kehrtwende zur Forcierung des Mietwohnungsbaus. Vielmehr setzte die Tory-Regierung unter David Cameron weiter auf die Eigentums-Karte und legte das „Help-to-Buy“-Programm auf, bei dem – nahezu ohne Eigenmittelunterlegung - ein anfangs zinsfreier staatlicher Zuschuss zu einem Bankdarlehen den Wohnungskauf ankurbeln soll.

Nach dem Wahlerfolg der Cameron-Regierung im Mai dieses Jahres ist abzuwarten, ob die neue Regierung ihre Ankündigung im Wahlkampf wahr macht und das „Right-to-Buy“-Modell auch auf alle Mieter von gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften ausdehnt. Zur Finanzierung der stark subventionierten Wohnungsprivatisierungen sollen die Kommunen zum Verkauf ihres Immobilienvermögens angehalten werden.

Eine Linderung der Wohnungsnot lässt sich durch den weiteren Wohnungsabverkauf nicht erreichen, vielmehr würde dadurch die gesellschaftliche Spaltung und soziale Ungleichheit am Wohnungsmarkt weiter verschärft. Wesentlich realitätsnäher erscheinen da die Forderungen des neuen Labour-Vorsitzenden Jeremy Corbyn: Er möchte den sozialen Wohnungsbau wiederbeleben und jährlich rd. 120.000 neue soziale/gemeinnützige Wohnungen errichten.

Rückfragen:
Artur Streimelweger
Tel.: 0676/83117227
astreimelweger@gbv.at