

## **Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15:**

# **Wohnen**

**Mag. Dagmar Hemmer, Dr. Werner T. Bauer**  
Wien, August 2003

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Erfahrungen in den einzelnen Ländern der EU.....	6
2.1. Belgien .....	6
2.2. Dänemark.....	6
2.3. Deutschland .....	7
2.4. Finnland.....	9
2.5. Frankreich .....	10
2.6. Griechenland .....	11
2.7. Großbritannien .....	11
2.8. Irland.....	12
2.9. Italien .....	13
2.10. Luxemburg .....	14
2.11. Niederlande .....	14
2.12. Österreich.....	14
2.13. Portugal .....	16
2.14. Schweden.....	16
2.15. Spanien .....	17
3. Schlussfolgerungen.....	18
4. Internetlinks .....	20
4.1. Mietrechtsorganisationen.....	20
4.2. Andere Links .....	20

# 1. Einleitung

Die Europäische Union nimmt – formal gesehen – keinen direkten Einfluss auf die Wohnungspolitik ihrer Mitgliedstaaten. Viele auf europäischer Ebene gefasste Beschlüsse haben allerdings unmittelbare Auswirkungen auf die nationalen Wohnungsmärkte, da sie die makroökonomischen Variablen beeinflussen (z.B. Zins-, Inflations- und Arbeitslosenraten, Wirtschaftswachstum usw.). Außerdem schränken die für den Beitritt zur Währungsunion festgelegten Konvergenz- und Stabilitätskriterien den Spielraum der nationalen Regierungen stark ein. Schließlich haben bestimmte Grundprinzipien der Europäischen Union – namentlich die vier Freiheiten: freier Warenverkehr, freier Kapitalverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Personenverkehr – große Auswirkungen auf die nationalen Wohnungsmärkte und reduzieren somit die Interventionsmöglichkeiten der jeweiligen Regierungen.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip gibt es in der EU keine Rechtsvorschriften zur Wohnungspolitik; die EU finanziert auch keine Wohnbauvorhaben. Lediglich im Rahmen von EU-Strukturprogrammen, zum Beispiel für Stadterneuerung, ist nationale Wohnpolitik von EU-Maßnahmen positiv betroffen.

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.* Das Recht auf Wohnen ist, obwohl einzelne Länder es immer wieder eingefordert haben, in der Charta nicht explizit enthalten.

Ein Vergleich der Wohnungspolitik in den verschiedenen EU-Staaten ist kein einfaches Unterfangen. Zwar finden sich bestimmte, allgemein formulierte Ziele in nahezu allen westeuropäischen Staaten, die jeweils eingesetzten Instrumente unterscheiden sich allerdings recht stark voneinander. Dazu kommt, dass die konkreten Ausgangslagen sehr unterschiedlich sind; so etwa befinden sich in Spanien fast 80% der Wohnstätten im Eigentum ihrer BewohnerInnen, während es in Deutschland anteilmäßig nur knapp 40% sind. Umgekehrt entfallen in Spanien auf Sozialwohnungen nur 2%, in den Niederlanden 36%.

Doch selbst in diesen Punkten ist es schwierig, übereinstimmende Kategorien zu definieren. Zu unterschiedlich sind (in manchen Fällen) die zu vergleichenden Systeme, und manche Besitzformen liegen zwischen Miete und Eigentum (namentlich die Kategorien Miteigentum und Genossenschaftswohnungen, so z.B. das Gemeinschaftseigentum in Großbritannien oder die Genossenschaften in Schweden und Frankreich). Im übrigen sind die diesbezüglichen Quellen manchmal widersprüchlich.

Folgende Kriterien wurden zum Vergleich herangezogen:

- Unter „Sozialwohnung“ werden im allgemeinen Wohnungen der öffentlichen Hand oder des gemeinnützigen (nicht gewinnorientierten) Privatsektors verstanden.
- Zu den „privaten Mietwohnungen“ gehören Wohnungen des privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Sektors.
- Als „Wohnungseigentum“ gelten Häuser und Wohnungen, die sich im Eigentum ihrer BewohnerInnen befinden.

Der Sektor der sozialen Mietwohnungen umfasst etwa ein Fünftel der Haushalte in der EU. Allgemein treten Wohnungsbauvereinigungen, Genossenschaften oder kommunale Wohnunternehmen als Sozialvermieter auf. Seit in den 80er-Jahren die öffentlichen Investitionen zurückgingen, ist dieser Sektor stark rückläufig. Allgemein kommt es zu einer Verschiebung von der Objektförderung mittels Investitionen zur Subjektförderung mittels persönlicher Zuschüsse. So etwa wurden in Irland und in Großbritannien den MieterInnen finanzielle Anreize gewährt, um Wohnungen, die sich im Eigentum der Gemeinden befanden, zu erwerben.

In einigen Staaten der EU haben das Privateigentum an Wohnungen und die Förderungen zur Schaffung von Wohneigentum Tradition, so etwa in Portugal, Spanien, Italien, Griechenland, aber auch in Belgien, Finnland und Luxemburg. In diesen Ländern kommt der Privatisierung oder Liberalisierung des Wohnungsmarktes nur eine geringe Rolle zu. In einer Reihe anderer Länder, so in Dänemark, Frankreich oder Schweden, spielen Privatisierung und Liberalisierung ebenfalls keine bedeutende Rolle, weil Wohnungspolitik und ihre Förderung hier als öffentliche Aufgabe verstanden wird. Bleiben schließlich noch jene Staaten, in denen ein großer und sozialpolitisch bedeutender öffentlicher Wohnungsbestand zur Privatisierung ansteht oder bereits privatisiert, also an MieterInnen oder Investoren verkauft wurde – wodurch es entweder zu Kostenbelastungen der neuen BesitzerInnen oder zu teils drastischen Mieterhöhungen für die MieterInnen kam. Diese Gruppe umfasst vor allem Großbritannien, Irland, Deutschland, die Niederlande – und zuletzt auch Österreich.

### **Wohnungsbestand nach Bewohnerstatus und öffentliche Ausgaben im Wohnungswesen (1996)**

	<b>Eigentum</b>	<b>Sozialwohnung</b>	<b>Privatmietwohnung</b>	<b>Kosten der Wohnungspolitik (% des BIP)</b>
Belgien	62	6	30	0,24 (1988)
Dänemark	50	18	24	1,02 (1988)
Deutschland	38	26	36	1 (1994)
Finnland	72	14	11	2 (1994)
Frankreich	54	17	21	1,8 (1993)
Griechenland	70	0	26	
Großbritannien	66	24	10	3,3 (1993)
Irland	80	11	9	
Italien	67	6	20	
Luxemburg	67	2	31	
Niederlande	47	36	17	3,2 (1990)
Österreich	54	24	22	1.3 (1997)
Portugal	66	4	28	
Schweden*	43	22	18	
Spanien	76	2	16	
EU-Schnitt	61	14	21	

Quelle: European Parliament, Housing Policy in the EU Member States, Working Document, 1996.

\* Schweden besitzt zusätzlich einen großen Genossenschaftssektor (16%), der aus Miet- und Eigentumswohnungen besteht.

### Wohnungsbestände gemeinnütziger Unternehmen (1998)

Land	Wohnungsbestand insgesamt (in Mio)	Gemeinnütziger Wohnungsbestand (in Mio)	Anteil am Gesamtwohnungsbestand	Anteil am Mietwohnungsbestand
Österreich	3,1	0,425	14%	36%
Belgien	4,0	0,250	6%	19%
Dänemark	2,4	0,430	18%	45%
Deutschland	28,4	2,500	9%	17%
England	20,2	0,850	4%	13%
Frankreich	22,5	3,300	15%	38%
Niederlande	6,3	2,300	37%	74%

Quelle: Christian Donner, Wohnungsgemeinnützigkeit und Marktwirtschaft in der EU, in: WBFÖ 3/1998.

Abweichungen in den beiden Statistiken ergeben sich dadurch, dass in der ersten Aufstellung in der Kategorie „Sozialwohnungen“ sowohl kommunale Mietwohnungen als auch genossenschaftliche Mietwohnungen aufscheinen, aber auch durch den unterschiedlichen Zeitpunkt der Erhebungen.

## 2. Erfahrungen in den einzelnen Ländern der EU

### 2.1. Belgien

Im Zentrum der belgischen Wohnpolitik steht die Förderung von privatem Eigentum. Über 60% des belgischen Wohnungsbestandes befindet sich im Besitz seiner BewohnerInnen, etwa ein Drittel entfällt auf private Mietwohnungen und nur 6% können als Sozialwohnungen bezeichnet werden.

Die öffentliche Hand selbst betreibt in Belgien keinen Wohnungsbau. Es gibt jedoch 270 gemeinnützige Wohnungsgesellschaften, deren Eigentümer die Regionen, Provinzen und Gemeinden des Landes sind. Die Bewirtschaftung der Wohnungsbestände dieser *Sociétés Immobilières de Service Public* orientiert sich an zwei Kriterien: einerseits hat das jährliche Budget jedes Unternehmens ausgeglichen zu sein, andererseits wird die Miete nach dem Haushaltseinkommen festgelegt, wobei die Miete 20% des Einkommens nicht übersteigen soll. Diese individuell festgelegte Miethöhe stellt eine Alternative zu der in Belgien (fast) nicht existierenden Wohnbeihilfe dar.

Daraus ergibt sich aber auch, dass von Seiten der vermietenden Unternehmen ein wirtschaftliches Interesse daran besteht, nicht allzu viele einkommensschwache Personen oder Familien aufzunehmen. Familien, die die festgelegten Einkommensobergrenzen überschreiten, können theoretisch dazu aufgefordert werden, die Wohnung freizugeben. In der Praxis geschieht dies nur selten, da die gemeinnützigen Unternehmen sowohl an der Erhaltung einer ausgewogenen sozialen Mischung in ihren Wohnanlagen, als auch an höheren Mieten interessiert sind.

Die Gemeinden besitzen ein Belegungsrecht von durchschnittlich 15% der gemeinnützigen Wohnungen. In letzter Zeit verschärfen sich die Interessengegensätze zwischen den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und den lokalen Behörden, die – nach Ansicht der Vermieter – zu viele „problematische“ Haushalte, die auf dem freien Wohnungsmarkt nicht zu vermitteln sind, zuweisen.

### 2.2. Dänemark

Privatisierungstendenzen sind im dänischen Wohnungswesen nicht erkennbar. Obwohl sich nur wenige Wohnungen im direkten Eigentum der öffentlichen Hand befinden, wird die Wohnungspolitik als ein zentraler Teil der Sozialpolitik gesehen. Die öffentliche Förderung des gemeinnützigen Wohnbaus in Verbindung mit Wohnbeihilfen machen die relativ hohen Mieten in Dänemark auch für einkommensschwächere Haushalte erschwinglich. Der Verkauf von geförderten Mietwohnungen ist in Dänemark verboten.

Die Wohnungsstatistik weist für Dänemark einen Anteil von 24% an privaten Mietwohnungen und 18% an Sozialwohnungen aus. Der soziale Wohnbau wird von 700 verschiedenen gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften betrieben. Wohnungen, die sich in direktem Besitz des Staates oder der Gemeinden befinden, bilden die Ausnahme, allerdings üben die Kommunen großen Einfluss auf die Wohnbaugesellschaften aus – bis hin zu einem Belegungsrecht von 25% der Sozialwohnungen.

Finanziert werden gemeinnützige Wohnbauprojekte zu 91% durch private Bankdarlehen, zu 7% durch die Gemeinden und zu 2% durch die MieterInnen; für einkommensschwache Personen übernimmt die Gemeinde auch diesen Anteil. Eine Besonderheit des dänischen Systems ist, dass es keine Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen gibt. Wohnbeihilfen können für jede Form der Mietwohnung bezogen werden, wobei 80% der Förderungen aus dem Staatshaushalt kommen und nur 20% von den Gemeinden.

Besonders ausgeprägt ist in Dänemark die Mitbestimmung der MieterInnen. Seit den 70er-Jahren sitzen in den Entscheidungsgremien der Wohnbaugesellschaften mehrheitlich MietervertreterInnen. Zusätzlich besteht für jede gemeinnützig betriebene Immobilie ein MieterIn-

nenkomitee, d.h. wichtige Entscheidungen sind immer von der Zustimmung der BewohnerInnen abhängig.

In den 90er-Jahren war ein deutlicher Rückgang bei der Bautätigkeit der gemeinnützigen Träger zu verzeichnen – eine Folge der gesunkenen Nachfrage, aber auch der neuen Schwerpunktsetzungen der dänischen Regierung. Im Vordergrund steht nun die Renovierung von Gebäuden aus den 60er-Jahren, die oftmals eine nur unzureichende Wohnqualität aufweisen. Der bereits bestehende Wohnraum soll an die veränderten Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden; konkret bedeutet das, mehr singlegerechte Wohnungen für junge Menschen, aber auch für SeniorInnen zu schaffen. Wohnungspolitik wird in Dänemark aber auch als Integrationspolitik verstanden, weshalb MigrantInnen und Flüchtlingen der Zugang zum geförderten Wohnungsbau erleichtert werden soll.

Im Mai 2001 wurde von der dänischen Regierung ein Maßnahmenpaket zum Thema Wohnen unter dem Titel *Housing Package* vorgestellt. Ziel dieser Initiative ist es, mehr Wohnraum für StudentInnen und junge Haushalte mit Kindern zu schaffen, eine bessere soziale Durchmischung herzustellen, um in Zukunft die Konzentration benachteiligter Familien an gewissen Orten zu vermeiden, und die Wohnmobilität „junger SeniorInnen“ durch Errichtung attraktiverer Sozialwohnungen zu steigern..

Ein im Jahr 2001 beschlossenes Gesetz sieht *rent control boards* im ganzen Land vor. Diese lokalen Gremien können über Mietpreise, Renovierungsarbeiten sowie über angemessene Wasser- und Heizungskosten für private Mietverhältnisse entscheiden. Die dänische Mietervereinigung sieht in diesem Gesetz einen großen Fortschritt, da private MieterInnen nun nicht mehr wegen relativ geringen Mietrechtsproblemen vor Gericht ziehen müssen.

### **2.3. Deutschland**

In Deutschland gibt es derzeit mehr als 30 Mio. Wohnungen; davon waren laut deutschem Mieterbund im Jahr 2000 nur noch 1,9 Mio. echte soziale Mietwohnungen. Gesicherte Daten für die anderen Sektoren sind derzeit schwer feststellbar, da die Aufhebung der Gemeinnützigkeit und die Privatisierung vieler Wohnungen zu einer ständigen Verschiebung der Sektoren führt. Darüber hinaus werden auch privaten Bauträgern Förderungen für den Mietwohnungsbau zur Verfügung gestellt. Eindeutig unterdurchschnittlich ist im europäischen Vergleich jedoch der Anteil von Wohneigentum mit nur knapp 40%.

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.

Die bei der Aufhebung der Gemeinnützigkeit vereinbarten Preis- und Belegungsbindungen laufen derzeit nach und nach aus. Damit aber verschwinden diese Wohnungen als preiswerte Alternative vom Wohnungsmarkt. Dieser „Schwund“ kann durch den Neubau von Sozialwohnungen nicht ausgeglichen werden, da insbesondere der Bund Jahr für Jahr weniger finanzielle Mittel für den Sozialwohnungsbau zur Verfügung stellt. Seit 1993 wurden die Mittel für den sozialen Wohnungsbau um zwei Drittel gekürzt; im Gegenzug wurden die steuerlichen Subventionen für die Erwerb von Wohnungseigentum erhöht.

Seit 1.1.2001 gibt es in Deutschland ein höheres Wohngeld. Durchschnittlich wird dieses je Haushalt um 40 € pro Monat steigen. Geschätzte 400.000 Haushalte werden zum ersten Mal einen Anspruch auf Wohngeld erheben können. Einpersonenhaushalte werden im Durchschnitt 25 € erhalten, Familien mit zwei Kindern etwa 55 €. Diese Maßnahme soll einkommensschwachen Familien dabei helfen, die hohen Wohnkosten, aber auch die ständig steigenden Wohnnebenkosten zu finanzieren.

In der von der österreichischen Gewerkschaft der Privatangestellten herausgegebenen Broschüre *Aus für den sozialen Wohnbau?* findet sich folgende Einschätzung der Situation in

Deutschland: Für die Folgen eines Verkaufs von Genossenschaften an Private sind die Erfahrungen aus Deutschland interessant. Von der Privatisierung in den 90er Jahren waren bundeseigene Wohnungsgesellschaften, die Wohnungsbestände von Bahn und Post und der Bundesversicherungsanstalt betroffen. Die Folge der Privatisierung ist, dass der Bestand an öffentlichen und kommunalen Wohnungen, die eine wichtige Funktion zur sozialen Wohnungsversorgung der Bevölkerung haben, immer geringer wird. Darüber hinaus findet auf diese Weise im Immobilienbereich ein gigantischer Eigentumstransfer von der öffentlichen in private Hände, vorwiegend Banken und Versicherungsgesellschaften, statt. Der überwiegende Teil der verkauften Wohnungen ging nicht in Mieterhand, sondern gehört inzwischen Großbanken, sowie westdeutschen Versicherungs- und Immobiliengesellschaften, sowie Kapitalanlegern, die dafür Sonderabschreibungen bis zu 40% des Kaufpreises geltend machen konnten. Die Privatisierungen von kommunalen oder genossenschaftlichen Beständen zur Kapitalanlage wurde mit Steuersubventionen vom Staat mitbezahlt. Im Jahr 2000 wurden in der BRD 200.000 Wohnungen der Deutschen Bahn privatisiert. Wie solche Geschäfte ablaufen können, bzw. welche Gewinne sich private Investoren erwarten, zeigt der Fall des Immobilienbesitzers Ehlerding, der 1998 6 Mio. DM (3,06 Mio. €) an die CDU spendete, und den Zuschlag für einen großen Teil der Eisenbahnwohnungen erhielt.

Der politische Streit um die Privatisierung der bundeseigenen Eisenbahnerwohnungen zog sich in Deutschland über mehrere Jahre. Was die Gewerkschaft als „Verschleuderung des Tafelsilbers“ bezeichnete, verteidigte die Regierung als notwendige Maßnahme, um die anfallenden Pensionen für die EisenbahnerInnen bezahlen zu können. Schließlich wurden die Wohnungen im Dezember 2000 zum Großteil an die Firma *Annington*, eine Tochter der vom japanischen Bankenkonzern *Nomura* finanzierten *Prinzipal Finance Group*, verkauft. Die Folge für die MieterInnen waren Mieterhöhungen. Der Verwaltungsgerichtshof genehmigte den Verkauf unter der Bedingung, den MieterInnenschutz aufrechtzuerhalten; gleichzeitig wurden Mieterhöhungen von 3% jährlich zuzüglich der Inflation über die nächsten zehn Jahre als „zulässig“ erklärt.

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, die die Bewirtschaftung und Verwertung des erworbenen Wohnungsbestandes v.a. nach dem Gesichtspunkt der Renditemaximierung betreiben. Kritisiert werden v.a. die mangelnde Investitionsbereitschaft der neuen Eigentümer, teils drastische Mietpreiserhöhungen und eine nachhaltige Veränderung in der MieterInnenstruktur. Die VerliererInnen dieser Entwicklung stehen bereits fest: einkommensschwache Haushalte, Alleinerziehende, behinderte oder kranke Menschen, und Großfamilien.

### **Beispiel Köln**

1997 wurden die beiden Wohnungsunternehmen *Grund und Boden (Grubo)* mit 14.000 Wohnungen und die *Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Wohnungsbau (GAG)* mit 25.000 Wohnungen und 5.000 Häusern unter dem Dach der privatwirtschaftlich organisierten GAG zusammengefasst. Die *Grubo* war vor der Privatisierung eine 100%ige Tochter der Stadt Köln, die auch bei der GAG mit 55,8% der Anteile Mehrheitsaktionär war. Nach der Fusion gehörten der Stadt 58%, der Stadtparkasse rund 10%, 20% hielt ein Treuhänder für die MieterInnen und weniger als 10% befanden sich im freien Handel.

Nach den Kommunalwahlen von 1999, bei denen *CDU* und *FDP* die Mehrheit erreichten, wurde bekannt, dass die Wohnungen der GAG nach und nach verkauft werden sollten. Die Stadt kündigte an, zunächst bei 15.000 Wohnungen die Sozialbindung aufzuheben und diese Woh-



nungen zum Kauf anzubieten. Sofort machte eine Aktionsgemeinschaft der MieterInnen gegen den Verkauf ihrer Wohnungen mobil und startete ein erfolgreiches BürgerInnenbegehren. Seit Februar 2003 regiert im Kölner Rathaus eine Koalition aus *CDU* und *Grünen*, die sich darauf verständigt hat, vorerst nur 6.000 Wohnungen bis zum Jahr 2007 zu verkaufen. Das „Mieter werden Eigentümer“-Programm wurde allerdings um den Zusatz erweitert, dass auch private Dritte *GAG*-Wohnungen erwerben können. Dagegen machen *SPD* und *FDP* vehement Stimmung.

### **Beispiel Berlin**

Zur ehemals städtischen Wohnbaugesellschaft *GEHAG* gehören knapp 40.000 Mieteinheiten, darunter 29.000 Wohnungen in Berlin. Schon 1998 verkaufte Berlin drei Viertel seiner Anteile an die *Hamburgische Landesbank* und die Hamburger Immobilien-AG *RSE* – mittlerweile eine Tochter des Immobilienkonzerns *WCM*. Schon im ersten Jahr nach dem Verkauf der Anteile wurden 3.000 Wohnungen „privatisiert“ – davon allerdings lediglich 280 an ehemalige MieterInnen. Die massiven Weiterverkäufe und die geringen Instandsetzungstätigkeiten sorgten für rasant ansteigende Gewinnausschüttungen an die Anteilseigner. Mitte des Jahres 2001 kam es in den *GEHAG*-Wohnanlagen zu Mietzinserhöhungen von bis zu 30% – angeblich eine Angleichung an die ortsüblichen Vergleichsmieten.

Seit Jahresende 2001 hält die Stadt Berlin nur mehr eine einzige Aktie an der Wohnbaugesellschaft; ihr wohnpolitischer Einfluss ging damit praktisch zur Gänze verloren. Nach dem Verkauf der *GEHAG* besitzt Berlin noch acht weitere landeseigene Wohnungsbaugesellschaften – und bei einigen ist die Privatisierung bereits in Planung.

## **2.4. Finnland**

Privatisierungen von Sozialwohnungen spielen in Finnland keine große Rolle; lediglich in einigen nachfrageschwachen Regionen wurden in den letzten Jahren den MieterInnen Wohnungen zum Kauf angeboten. Der Rückzug der öffentlichen Hand zeigte sich in Finnland in erster Linie in Kürzungen der Ausgaben für den Wohnsektor im Zuge der budgetären Anstrengungen rund um den EU-Beitritt des Landes im Jahr 1995.

Der finnische Wohnungsmarkt besteht zu 11% aus privaten Mietwohnungen, zu 14% aus Sozialwohnungen (gemeinnützige Bauträger und öffentliche Genossenschaften) und zu 72% aus Eigentumswohnungen bzw. -häusern.

Als staatlich beauftragte Institution zur Umsetzung finnischer Wohnungspolitik fungiert der Wohnungsfonds *ARA* (früher *ARAVA*), der die von der Regierung bewilligten Finanzierungsmittel auf die Gemeinden verteilt, die ihren Finanzierungsbedarf jährlich zu begründen haben. Darüber hinaus können auch private Bauträger öffentliche Förderungen beantragen. Deshalb wird in Finnland auch nicht von „Sozialwohnungen“, sondern von „geförderten Wohnungen“ gesprochen. Der Zugang zu geförderten Wohnungen ist von sozialen Kriterien abhängig. Die Mieteinnahmen dürfen jedenfalls nur die laufenden Kosten abdecken, Gewinne dürfen nicht lukriert werden. Ein im Jahr 2000 in Kraft getretenes Gesetz sichert diese Regelung für alle *ARA*-Wohnungen.

Im Vergleich zu anderen nordeuropäischen Ländern gibt Finnland – trotz Wohnungsmangels in den Städten – nur geringe Mittel für den Wohnbau aus. Die für „Wohnungspolitik“ ausgewesenen 2% des BIP fließen in erster Linie in Hypothekarzinszuschüsse bei Eigentums-erwerb und in Wohnbeihilfen.

Im Jahr 1992 wurde die Mietzinskontrolle im gesamten Land aufgehoben, mit der Folge, dass Investitionen in den privaten Wohnbau attraktiver wurden und mehr Neubauen entstanden. Der staatlich geförderte Wohnbau ist hingegen eher im Rückgang begriffen. Der Wohnbau in Finnland kämpft außerdem mit einem chronischen Mangel an qualifizierten Bauarbeitern und der fehlenden Verfügbarkeit von bebaubaren Grundstücken in der Hauptstadt Helsinki.

Aufgrund der gestiegenen Mieten hat sich die Zahl der Wohnbeihilfe-BezieherInnen in den letzten zehn Jahren verdoppelt. Zusätzlich führte die Knappheit an Mietwohnungen in den großen Städten zu einer steigenden Anzahl von Obdachlosen. Im Gegensatz dazu wächst die Zahl der leerstehenden Wohnungen in den ländlichen Gebieten aufgrund der massiven Landflucht immer mehr an. Prognosen sprechen von etwa 12.000 leerstehenden Wohnungen im Jahr 2020.

## 2.5. Frankreich

Der Verkauf von Sozialwohnungen an die MieterInnen ist in Frankreich zwar grundsätzlich erlaubt, spielt aber bis dato nur eine unbedeutende Rolle (jährlich etwa 1% der Wohnungen). Auch beim Thema Liberalisierungen im französischen Wohnungsmarkt wird hauptsächlich über die rechtliche und finanzielle Beziehung zwischen dem gemeinnützigen Verein *HLM* (*Habitations à loyer modéré*), der die Sozialwohnungen verwaltet, und der öffentlichen Hand diskutiert. Das System der *HLM* umfasst gegenwärtig rund 900 Gesellschaften im ganzen Land.

In der französischen Wohnungspolitik kommt dem gemeinnützigen Sektor große Bedeutung zu. 17% der Wohnungen werden von diesem Sektor zur Verfügung gestellt, 21% der Franzosen leben in privaten Mietwohnungen und 54% besitzen ihre Wohnstätten im Eigentum. Mit umfangreicher staatlicher Unterstützung hat die Organisation *HLM* den größten gemeinnützigen Wohnungsbestand Europas aufgebaut. Daneben existieren auch noch kleinere Anbieter gemeinnütziger Wohnungen.

*HLM*-Wohnungen befinden sich meist in städtischer Randlage und wurden in den 50er-, 60er- und 70er-Jahren in Form von Großsiedlungen mit geringer architektonischer Qualität und nicht selten ohne ausreichende lokale Infrastruktur errichtet. Viele dieser „Wohnmaschinen“ stehen heute in einem üblen Ruf und leiden unter hoher (Jugend-) Arbeitslosigkeit, Kriminalität und allgemeiner Verwahrlosung.

Die Finanzierung und Förderung der *HLM* wurde mehrfach abgeändert, wobei zunächst der Staat selbst als Darlehensgeber auftrat. Im Rahmen der großen wohnungspolitischen Reform des Jahres 1977 wurde die Finanzierung auf geförderte Mietwohnungsdarlehen umgestellt und durch Baukostenzuschüsse und Wohnbeihilfen ergänzt. Die Belegungsrechte für freie *HLM*-Wohnungen sind auf die *Départements* (30%), die Gemeinden (20%) und jene Arbeitgeberfonds (50%), die zur Finanzierung von Neubauten beitragen, aufgeteilt.

Um eine „soziale Durchmischung“ zu gewährleisten, wurden ursprünglich sehr großzügige Einkommensgrenzen festgelegt, die zu Beginn etwa 80% der Haushalte umfassten. Die Absenkung der Einkommensgrenzen nach 1977 und der massenhafte Zuzug ärmerer und kinderreicher (Einwanderer-)Familien hat in vielen *HLM*-Siedlungen zu starken Segregations-tendenzen geführt. Etwa 1.000 Wohnanlagen gelten heute als problembelastet – v.a. in den Ballungsräumen der großen Metropolen. Landesweit allerdings gehört immer noch ein Fünftel der *HLM*-BewohnerInnen zur oberen Hälfte der Einkommensbezieher.

Die Mieten in den *HLM*-Wohnungen liegen in den Ballungsräumen weit unter den marktüblichen Mieten, weshalb kaum jemand seine *HLM*-Wohnung aufzugeben bereit ist – die Folge sind lange Wartelisten. Seit kurzem sind die *HLM*-Verwaltungen deshalb verpflichtet, MieterInnen, deren Einkommen den festgelegten Grenzwert um mehr als 40% übersteigen, Fehlbelegungszuschläge vorzuschreiben.

Seit Mitte der 90er-Jahre ist die französische Wohnpolitik stärker auf personenbezogene Förderungen ausgerichtet. Nahezu 50% des Wohnbudgets werden für Wohnbeihilfen ausgegeben, 30% für Steuererleichterungen und nur etwa 12% für die Errichtung neuer Wohnungen. Diese Schwerpunktsetzung wird auch von der französischen Mietervereinigung *CNL* kritisiert, die mehr öffentliches Geld für neue Wohnungen fordert.

Die Regierung Jospin (bis 2002) hat zuletzt die Wohnbeihilfen erhöht und die Mieten in den Sozialwohnungen gesenkt bzw. eingefroren. Im Dezember 2000 wurde das „Gesetz zur Solidarität und Erneuerung in den Städten“ beschlossen. Die wichtigsten wohnpolitischen Punk-

te betreffen die künftige Verpflichtung der großen Städte, mindestens 20% Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand anzubieten, und die Ausweitung der Rechte für die MieterInnen. Der langjährigen Forderung der MieterInnenvertretungen nach Mietzinsobergrenzen wurde allerdings auch in diesem Gesetz nicht entsprochen. Obergrenzen für den Mietzins bestehen nur für *HLM*-Wohnungen; diese Werte werden von der Regierung jährlich neu – und regional abgestuft – festgelegt.

## 2.6. Griechenland

Der soziale Wohnbau spielt in Griechenland keine Rolle. Die Wohnungspolitik ist nahezu ausschließlich auf die Förderung von Eigentum ausgerichtet. Durch Steuererleichterungen und Subventionen für Kredite versucht die Regierung, den Anteil der EigentümerInnen von Häusern und Wohnungen ständig zu erweitern. Derzeit leben etwa 26% der griechischen Bevölkerung in privaten Mietwohnungen, 70% besitzen ihre Wohnungen im Eigentum, und der Rest lebt in – zumeist von Verwandten – kostenlos überlassenen Wohnräumen.

Durch die völlige Abwesenheit eines öffentlichen Sektors sind v.a. jene Menschen, die sich eine Eigentumswohnung nicht leisten können, in den – häufig überbezahlten – Mietwohnungen anzutreffen. In einer Mietwohnung zu leben wird mit sozialen und wirtschaftlichen Problemen gleichgesetzt, und häufig werden MieterInnen und Obdachlose mit ein und demselben abwertenden Terminus bedacht.

So wie in Italien auch, erfolgt die Finanzierung des Wohnbaus in Griechenland traditionellerweise zu einem erheblichen Teil aus Eigenmitteln, die durch Familiensparnisse ergänzt werden. Eine zweite Parallele zu Italien ist die große Anzahl an Neubauten, die ohne jede Baubewilligung errichtet werden.

Die ArbeiterInnen-Wohnbau-Gesellschaft *OEK* ist das wichtigste Instrument der griechischen Wohnbaupolitik. Allerdings errichtet auch sie nur wenige Wohnungen, die an einkommensschwache Familien vermietet werden. Die *OEK* verfolgt ebenfalls das Ziel, durch langfristige Kredite MieterInnen zu EigentümerInnen zu machen. Zusätzlich vergibt sie Wohnbeihilfen an einkommensschwache Haushalte. Diese begünstigten Haushalte stellen allerdings nur etwa ein Prozent aller griechischen Haushalte dar.

Sozialer Wohnbau war in der Vergangenheit niemals Gegenstand der politischen Diskussion. In den letzten Jahren wurde jedoch – gerade im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingsströmen – vermehrt über die öffentliche Verantwortung des Staates für den Wohnungsmarkt diskutiert – ohne dass bis dato konkrete Maßnahmen ergriffen worden wären.

## 2.7. Großbritannien

In Großbritannien ist die Wohnpolitik überwiegend auf die Förderung des Eigentumserwerbes zentriert. Alle, die es sich leisten können, meiden die gesellschaftlich wenig angesehenen Mietwohnungen. Heute befinden sich deshalb bereits fast 70% des britischen Wohnungsbestandes im Eigentum der BewohnerInnen; die privaten Mietwohnungen machen nur etwa 10% aus, weitere 20% können zum Sozialmietbereich gezählt werden. Zum „sozialen Wohnbau“ zählen auch die von den Gemeinden errichteten Wohnungen und Reihenhäuser, die 1980 noch rund ein Drittel des gesamten britischen Wohnungsbestandes ausmachten.

Da das Wohnungseigentum sozial sehr angesehen ist, wurden die Privatisierungen in den großen Städten wie London, Liverpool oder Manchester, die in den 80er-Jahren begannen und von der Regierung *Thatcher* energisch vorangetrieben wurden, anfangs durchaus als sozialer Aufstieg gesehen. Die MieterInnen erhielten ihre Wohnungen zu Dumpingpreisen angeboten, die Kommunen ersparten sich in der Folge die teuren Erhaltungskosten, und die Regierung konnte die Bedeutung der Gemeinden in der Wohnungspolitik zurückdrängen. Insgesamt wurden auf diesem Weg nahezu zwei Millionen Wohnungen verkauft. Als MieterInnen blieben nur die einkommensschwächsten Familien zurück. Bald stellten sich allerdings die ersten Probleme ein. Die großzügig vergebenen Kredite wurden für viele der neuen

Eigentümer zur finanziellen Falle, was eine große Anzahl von Delogierungen und Pfändungen zur Folge hatte. Heute, 20 Jahre später, sind die privatisierten Wohnhäuser häufig abgewohnt und längst renovierungsbedürftig.

Die Regierung *Blair* versuchte in den letzten Jahren 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 (*housing associations*), die sich wiederum um private Finanziere bemühen. Diese Wohnungen werden aufgrund der öffentlich finanzierten Errichtung weiterhin zum Sozialsektor gerechnet, obwohl die Mieten sich weitgehend dem (hohen) privaten Mietsektor angenähert haben.

Der *Guardian* meldete am 3.11.1999: *Seit 1980 wurden 1.7 Millionen Wohnungen an ihre MieterInnen verkauft. Heute versuchen die Gemeinden, ihren gesamten Wohnungsbestand auf private Wohnungsgenossenschaften auszulagern. Hauptgrund für den Verkauf ist die hohe Verschuldung des kommunalen Wohnbauwesens. Folgende Zahlen zeigen die Dimension der Verkäufe: Glasgow und Birmingham jeweils 90.000 Wohnungen, Sunderland 39.000, Dudley 29.000, Walsall 29.000, Calderdale 13.000, Warrington 11.000 und Blackburn 10.000. Die neuen Verwalter bemühen sich allerorts, den ehemaligen Sozialwohnungen ein besseres Image zu verleihen. Eine ausgewogenere soziale Mischung der MieterInnen ist eine Methode, dies zu erreichen.*

Und in einem Interview im *Guardian* meinte der für den kommunalen Wohnbau in Blackburn zuständige Steve Greenwood am 2.2.2000: *In einer idealen Welt würden wir gerne die Kontrolle über die Sozialwohnungen behalten, doch wir haben erkannt, dass das in der Realität nicht möglich ist. Wir sehen keinen anderen Weg als den Verkauf, um Zugang zu den notwendigen finanziellen Mitteln zu erlangen. Unter der Labour-Regierung wurde unser Budget für den Wohnbau zwar verdoppelt, aber dies ist immer noch nicht genug.*

Um Sozialwohnungen an einen privaten Träger übertragen zu können, wird in Großbritannien üblicherweise eine Abstimmung unter den MieterInnen durchgeführt. In den letzten Jahren entstanden deshalb zahlreiche MieterInnen-Initiativen, die für den Verbleib der Wohnungen in der städtischen Verwaltung mobil machten. Häufig werden diese MieterInnenvereinigungen von den Gewerkschaften unterstützt. Mittlerweile gibt es eine eigene Dachorganisation, *Defend Council Housing*, die unter dem Motto *Hand off our homes – say no to privatization* agiert und den lokalen Initiativen praktische Hilfestellung und Unterstützung bei ihren Kampagnen anbietet. Eines von vier Privatisierungsvorhaben scheitert derzeit am „Nein“ der MieterInnen. Diese Abstimmungen erregen hohes lokales Interesse, und die Wahlbeteiligung ist für gewöhnlich höher als bei Parlamentswahlen. 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. Dennoch steht zu befürchten, dass nach Auslaufen der auf einige Jahre befristeten Mietpreisgarantien die Mieten steigen werden, während gleichzeitig die Mitbestimmungsrechte der MieterInnen innerhalb der neuen Genossenschaften schwinden.

## **2.8. Irland**

Auch in Irland wurden in den 90er-Jahren viele Sozialwohnungen zu „Diskontpreisen“ an ihre MieterInnen verkauft. Der Anteil an Wohneigentum ist dadurch stark angestiegen und liegt heute bei über 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 ca. 11%. Der Anteil an privaten Mietwohnungen ist in Irland mit 9% besonders klein.

Weit verbreitet ist das System des *shared ownership*; MieterInnen können mit Hilfe eines Darlehens mindestens 40% ihrer Wohnstätte im Eigentum erwerben, der Rest wird über eine erhöhte Miete in Raten abbezahlt.

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 die groteske Situation, dass viele Kommunen private Mietwohnungen für sozial bedürftige Familien teuer anmieten müssen.

In Irland übernehmen die 88 lokalen Behörden die Hauptaufgaben bei der Verteilung und Verwaltung der Sozialwohnungen; dennoch wird Wohnpolitik primär als zentralstaatliche Aufgabe angesehen. 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.

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.

## 2.9. Italien

Knapp 70% der belegten Wohnstätten befinden sich im Eigentum ihrer BewohnerInnen, ca. ein Fünftel sind private Mietwohnungen im privaten Sektor und etwa 5% Sozialwohnungen. Der Rest setzt sich aus Wohnungen zusammen, die von Verwandten meist kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Große Unterschiede bestehen jedoch zwischen dem Norden und dem Süden des Landes. In Städten wie Mailand liegt der Anteil der Sozialwohnungen bei bis zu 20%. Allgemein ist der Sektor der kommunalen Sozialwohnungen in Italien im europäischen Vergleich jedoch sehr schwach entwickelt. Dazu zählen auch die öffentliche Wohnbaugesellschaft *Agenzie territoriali per la casa (ATER)*, die Sozialwohnungen vermietet, sowie einige Genossenschaften, die sowohl Eigentums- als auch Mietwohnungen verwalten.

Weitere Instrumente der sozialen Wohnpolitik, wie z.B. eine Mietregulierung im privaten Sektor oder öffentliche Zuschüsse für Mieten, gibt es in Italien nicht. Öffentliche Wohnbaukredite erfreuen sich keiner besonderen Beliebtheit, die Finanzierung von Wohnraum erfolgt immer noch in erster Linie mit Hilfe der Familie. Trotz oder gerade wegen der strengen Bauvorschriften wurden seit den 60er-Jahren etwa zwei Millionen Häuser illegal errichtet.

Der Mangel an günstigem Wohnraum wird in den letzten Jahren für die – auch im europäischen Vergleich – besonders niedrigen Geburtenraten verantwortlich gemacht; aufgrund der hohen Mieten im Privatsektor und des geringen Angebots an Sozialwohnungen müssen junge Erwachsene oft so lange im elterlichen Haushalt bleiben, bis sie sich ein Wohneigentum leisten können.

Angesichts der geringen Zahl von Sozialwohnungen ist deren Privatisierung kein besonders aktuelles Thema; zwar besteht für die MieterInnen die Möglichkeit, kommunale Wohnungen zu erwerben, allerdings wird dieses Angebot nur selten in Anspruch genommen. Umfangreiche Privatisierungen wurden hingegen im genossenschaftlichen Sektor durchgeführt. Die italienische Pensionsversicherungsanstalt *INPS* zum Beispiel veräußerte erst kürzlich 26.000 Wohnungen im Wert von 5 Mrd. €.

Ganz allgemein kann festgehalten werden, dass die Finanzierung von Wohnraum in Italien traditionell Privatsache ist. Nicht nur die öffentlich finanzierten Wohnungen, sondern auch staatliche Förderungen spielen nur eine sehr untergeordnete Rolle. Allerdings steht die italienische Wohnpolitik durch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung und die ständig wachsende Zahl von MigrantInnen vor riesigen Herausforderungen.

## 2.10. Luxemburg

Die Wohnungspolitik Luxemburgs ist vorwiegend auf Wohnungseigentum ausgerichtet – weshalb ein gravierender Mangel an billigem Wohnraum herrscht. Nur 2% des Wohnraums können als Sozialwohnungen bezeichnet werden, ca. 70% befinden sich im Eigentum ihrer BewohnerInnen, der Rest besteht aus privaten Mietverhältnissen.

Der Erwerb von Wohneigentum wird in Luxemburg durch Baukostenzuschüsse und billige Wohnkredite besonders gefördert. Als ein – zumeist wenig wirksames – Instrument der Wohnungspolitik wurde eine Beschränkung der zulässigen Miethöhe für private Mietwohnungen eingeführt.

Die wenigen Sozialwohnungen werden vom staatlichen Wohnungsfonds *Fonds pour le Logement à Coût Modéré* und von den Kommunen verwaltet. Der Bedarf an Sozialwohnungen kann damit jedoch bei weitem nicht gedeckt werden, weshalb viele einkommensschwache Familien gezwungen sind, auf den im europäischen Vergleich sehr teuren privaten Mietsektor auszuweichen. Von den 2.700 neuen Wohnungen, die in Luxemburg jährlich errichtet werden, sind 12% Sozialwohnungen, davon allerdings etwa die Hälfte geförderte Eigentumswohnungen. Unter bestimmten Bedingungen können soziale Mietwohnungen auch an die MieterInnen verkauft werden.

## 2.11. Niederlande

Für den sozialen Wohnbau sind in den Niederlanden 700 gemeinnützige Wohnbauvereinigungen (*woningcorporaties*) verantwortlich. Bestehende kommunale Wohnungen wurden in den letzten Jahren fast zur Gänze an eine dieser Wohnbauvereinigungen übertragen. Der Sektor deckt mittlerweile etwa 37% des gesamten Wohnungsbestandes ab. Die zugleich unternommenen Anstrengungen, den Eigentumssektor durch finanzielle Anreize zu stärken, haben dazu geführt, dass sich heute fast 50% des Wohnraums im Eigentum der BewohnerInnen befinden. Der verbleibende Rest besteht aus privaten Mietwohnungen.

1990 wurde der gemeinnützige Sektor liberalisiert, d.h. der Staat zog sich aus der Finanzierung immer weiter zurück, die Darlehen zum Wohnungsbau mussten auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden und die Mieten wurden auf eine kostendeckende Höhe angehoben. Der Staat übernimmt jedoch nach wie vor eine gewisse Kontrollfunktion im Wohnungswesen. Gemeinnützige Bauträger sind verpflichtet, einen gewissen Teil des Wohnungsbestandes an einkommensschwache Haushalte zu vergeben. Sie sind aber auch berechtigt, Wohnungen zu marktüblichen Preisen an die MieterInnen zu verkaufen.

Heute entfällt der Großteil der staatlichen Mittel für den Wohnbereich auf die individuellen Wohnbeihilfen, die auch MieterInnen in privaten Mietwohnungen beantragen können. Daneben bestehen öffentliche Zuschüsse für MieterInnen, die eine private oder genossenschaftliche Wohnung erwerben wollen.

Als Folge der Liberalisierungen am niederländischen Wohnungsmarkt stiegen die Mieten signifikant an, wodurch gemeinnützige Wohnungen für untere Einkommenschichten immer weniger leistbar wurden und die Abhängigkeit dieser Personen von staatlichen Wohnbeihilfen zunahm.

## 2.12. Österreich

Zum sozialen Wohnbau zählen in Österreich die Mietwohnungen der Kommunen und die Wohnbaugesellschaften des gemeinnützigen Sektors, der aus rund 200 privatrechtlichen AGs, GmbHs und Genossenschaften besteht. Im europäischen Vergleich ist der Eigentumssektor relativ schwach ausgeprägt.

## Wohnungsbestand 2000 in Österreich<sup>1</sup>

Eigentum (Wohnungen und Häuser)	57%
Kommunale Mietwohnungen	9%
Genossenschaftsmietwohnungen	12%
Private Mietwohnungen	22%

Zu den wichtigsten finanziellen Instrumenten der österreichischen Wohnpolitik zählen die Objektförderung für gemeinnützige, aber auch für gewerbliche Bauträger und die Förderung von Bausparverträgen. Die Vergabe der vom Bund aufgebracht und aufgrund des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern bis 2004 fixierten Wohnbauförderungsmittel ist seit 1989 Ländersache. Allerdings scheinen die sozialpolitischen Ziele und realen Verteilungswirkungen staatlicher Wohnbauförderung revisionsbedürftig, denn derzeit bewirkt diese Förderung eindeutig eine Umverteilung zugunsten mittlerer und höherer Einkommensschichten. Die bestehenden Förderungsmechanismen begünstigen sowohl direkt als auch indirekt die Errichtung und Nutzung von Zweitwohnsitzen, wodurch vorhandene Kaufkraft in den Bau oder Erwerb von Zweitwohnungen fließt, statt in eine adäquate Finanzierung oder Verbesserung des Hauptwohnsitzes. Dadurch werden auch billigere Altwohnungen oder Sozialwohnungen von einkommensstärkeren Haushalten „blockiert“. Gleichzeitig kommen bestimmte Haushalte in den Genuss einer Doppelförderung von Erst- und Zweitwohnsitzen. Beides erscheint aus siedlungs- und verteilungspolitischer Sicht nicht wünschenswert

Bundespolitisch relevant sind das Steuer- und Mietrecht und die dem Bund gehörenden Wohnungen. Die derzeitige Regierung beabsichtigt, jene Gesellschaften und Wohnungen, die noch dem Bund gehören, zu privatisieren. Dazu Finanzminister Grassler in seiner Budgetrede am 18.10.2000: *Wir arbeiten an der Privatisierung der rund 60.000 Wohnungen, die sich in den vier Wohnbaugesellschaften im Eigentum des Bundes befinden. Auch dieser Beitrag soll für die Schuldentrückzahlungen eingesetzt werden.*

Die angesprochenen 60.000 Wohnungen entsprechen jeweils etwa 20.000 in folgenden Gesellschaften: *BUWOG* (gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft für Bundesbedienstete); *WAG Linz*; *Eisenbahnwohnbaugesellschaft ESG Villach und ESG Linz*, und *Eisenbahnsiedlung Wien*. Die Wohnungen der BUWOG wurden den MieterInnen bereits zum Kauf angeboten, das Kaufinteresse beschränkte sich jedoch auf lediglich 5% der BewohnerInnen. Nun werden Immobilienkonzerne und Banken als Käufer gesucht. In jenen Fällen, in denen ganze Objekte an große Konzerne verkauft werden, wird allerdings auch die Verfügungsgewalt derjenigen BewohnerInnen, die ihre Wohnung bereits im Eigentum erworben haben, erheblich eingeschränkt sein, da eine Minderheit von privaten EigentümerInnen gegenüber einem Konzern, der die Mehrheit der Wohnungen in einem Objekt besitzt, praktisch keinen Einfluss auf die Kostenentwicklung oder die Erhaltung des Hauses nehmen kann.

Der Verkauf von Gemeindewohnungen ist in Österreichs größeren Städten derzeit kein Thema – mit Ausnahme von Graz, wo ein Teil der Gemeindewohnungen an Private verkauft wurde. Trotz eines vorliegenden Gemeinderatsbeschlusses, wonach die Einnahmen aus diesem Verkauf für neue Grundankäufe zweckgebunden eingesetzt werden sollten, geschah nichts dergleichen, weshalb in Graz derzeit hunderte leistbare Wohnungen fehlen.

Im Vorfeld der Privatisierungsvorhaben wurde den staatlichen Wohnbaugenossenschaften die Gemeinnützigkeit entzogen. Die dadurch möglich gewordenen Lockerungen der Mieterschutzbestimmungen steigern natürlich die Attraktivität der Objekte für private Investoren. Zusätzlich wird die Abschaffung der Mietzinsobergrenzen (derzeit 2,54 € ohne Betriebskosten) gefordert.

---

<sup>1</sup> Vgl. GPA, Broschüre. Aus für den sozialen Wohnbau, Wien 2000.

Eine generelle Abschaffung der Gemeinnützigkeit, wie sie von manchen Interessensgruppen gefordert wird, würde auf dem österreichischen Wohnungsmarkt zu einer Umverteilung von den MieterInnen zu privaten Immobiliengesellschaften führen. Aufgrund der Gewinnbeschränkung, welcher gemeinnützige Bauvereinigungen unterliegen, und der Auflage, dass Gewinne wieder in Wohnbaumaßnahmen investiert werden müssen, bleiben diese Mittel derzeit dem Wohnbausektor erhalten.

Das Mietrecht wurde von der gegenwärtigen Regierung in einigen Bereichen (Ausnahmebestimmungen für Ein- und Zweifamilienhäuser, Privilegierung des Ausbaus von Dachböden etc.) gelockert. In der Folge sprachen sich Vertreter der ÖVP dafür aus, auch die Mietzinsobergrenzen beim Mietrechtseintritt im Todesfall oder unter Familienangehörigen abzuschaffen.

Nach einer signifikanten Wohnkostensteigerung in den 80er- und 90er-Jahren laufen Einkommens- und Wohnkostenentwicklung seit 1996 weitgehend parallel. Ohne Beheizung und Energie ergibt sich für Österreich eine durchschnittliche Wohnkostenbelastung von unter 20%, was im internationalen Vergleich als niedrig einzustufen ist.

### **2.13. Portugal**

Der Anteil an Sozialwohnungen liegt in Portugal bei weniger als 5% des gesamten Wohnungsbestandes. Zwar werden 18% der Wohnungen vom gemeinnützigen Sektor (Genossenschaften) und von den Kommunen errichtet, doch durch die Verkäufe an die MieterInnen (ca. 1.000 Wohnungen pro Jahr) verbleiben nur wenige tausend Mietwohnungen im sozialen Sektor. Nahezu 70% des Wohnraumes befindet sich im Eigentum der BewohnerInnen, rund 25% des Wohnungsbestandes besteht aus privaten Mietwohnungen. Die Mieten im Sozialsektor werden nach dem Haushaltseinkommen festgelegt, da der Bestand jedoch so gering ist, gelten soziale Mietwohnungen nur noch als Durchgangsstation zum Wohneigentum. In den letzten Jahren wurde versucht, diesen Trend zu stoppen, da kaum noch billiger Wohnraum für einkommensschwache Haushalte vorhanden ist.

Die Finanzierung des sozialen Wohnbaus und die Vergabe von Förderungen wird vom staatlichen Wohnungsinstitut *Instituto Nacional de Habitacao (INH)* organisiert.

Im Jahr 2000 wurde der „Pakt zur Modernisierung des Wohnungsbestandes“ von der Regierung vorgelegt. Ziel dieses sozialpolitischen Vorhabens ist es, den portugiesischen Mietwohnungsbestand durch Renovierungen zu modernisieren. Trotz zahlreicher Spezialprogramme ist das Problem der Slumsiedlungen in den großen Städten Portugals nach wie vor akut. Ein weiterer Problembereich ist, dass sich in den letzten Jahren viele Familien beim Wohnungskauf hoch verschuldet haben.

### **2.14. Schweden**

In Schweden sind die Kommunen für die Planung und Bereitstellung von Wohnraum zuständig. Die Wohnungen der über 300 kommunalen Wohnbaugesellschaften (*kommunalt allmannyttiga bostadsforetag*), die ungefähr 22% des gesamten Wohnungsbestandes ausmachen, können jedoch nicht als Sozialwohnungen im eigentlichen Sinn bezeichnet werden, da der Zugang für alle, unabhängig vom Einkommen, offen ist. Die kommunalen Wohnbaugesellschaften bieten ausschließlich Mietwohnungen an, und dürfen diese auch nicht verkaufen. Da sich die finanziellen Rahmenbedingungen für diese Unternehmen in den letzten Jahren drastisch verschlechtert haben, wird bereits der Ruf nach einer Aufhebung des Privatisierungsverbotes laut.

Genossenschaftswohnungen machen in Schweden etwa 20% des Wohnungsbestandes aus. Dieser Sektor war immer schon marktwirtschaftlich organisiert – d.h. die Finanzierung erfolgt hauptsächlich über den Kapitalmarkt –, und umfasst sowohl Eigentums- als auch Mietwohnungen. Derzeit wird ein Teil des Eigentums der Wohnungsgenossenschaften an Private abgegeben, in der Region Stockholm v.a. an die MieterInnen dieser Wohnungen. Weitere 20% des schwedischen Wohnungsbestandes sind Mietwohnungen, rund 40% machen Eigentumswohnungen und Privathäuser aus.



Zuschüsse für den Wohnungsneubau (Steuererleichterungen und Subventionen) sind seit 1990 stark rückläufig, dennoch ist die Objektförderung im europäischen Vergleich immer noch hoch. Darüber hinaus besteht ein umfassendes Wohnbeihilfesystem, welches rund ein Drittel der Haushalte in allen Sektoren begünstigt. Trotz Beihilfen ist Schweden im Bereich Wohnen eines der teuersten Länder der EU. Durchschnittlich müssen schwedische Familien 30% ihres Haushaltseinkommens für Wohn- und Wohnnebenkosten aufwenden. Aufgrund der fehlenden Neubauten kommt es in den Ballungsräumen in den letzten Jahren teilweise zu Wohnungsknappheit, in den ländlichen Abwanderungsregionen entstehen hingegen Leerstände.

## **2.15. Spanien**

Die spanische Wohnungspolitik ist überwiegend auf die Förderung von Wohnungseigentum durch Steuerbegünstigungen ausgerichtet. Dieser Sektor macht knapp 80% des gesamten Wohnungsbestandes aus. Etwa 20% sind private Mietwohnungen und nur 1-2% können als Sozialwohnungen bezeichnet werden. Dieser überaus geringe Anteil ist darauf zurückzuführen, dass etwa 80% der geförderten Wohnungen verkauft werden und dass in den letzten Jahren auch ein großer Teil der eigentlichen sozialen Mietwohnungen an ihre BewohnerInnen verkauft wurden. Die wenigen verbleibenden Sozialwohnungen werden im wesentlichen an BewohnerInnen von Slumsiedlungen vergeben.

Der schlecht ausgebaute Sozialsektor und der teure Mietsektor verstärken den traditionell starken Wunsch der SpanierInnen nach Wohnraum im Eigentum. Wie in Italien oder Griechenland auch, müssen viele junge Menschen überdurchschnittlich lange bei ihren Eltern wohnen, bis sie sich ein eigenes Wohneigentum leisten können. Da ein Wohnbeihilfesystem für private Haushalte in Spanien völlig fehlt, haben Menschen, die nicht auf die Unterstützung ihrer Familien zählen können, erhebliche Probleme bei der Wohnungssuche.

Bis in die 90er-Jahre bestand die spanische Wohnungspolitik hauptsächlich in der Förderung von Bauträgern; dies hatte zugleich den positiven Nebeneffekt, dass Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft geschaffen werden konnten. Aus diesem Grund wurde auch der Einsatz von Wohnbaufördermitteln für die Errichtung von Zweitwohnungen toleriert. Diese Politik führte zu einem Überangebot an neuen Wohnungen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der dringend notwendigen Renovierungen alter Wohnbestände.

### **3. Schlussfolgerungen**

Die Entwicklungen bezüglich der Liberalisierungen und Privatisierungen im Wohnsektor verliefen nicht in allen EU-Ländern gleich. Es sind allerdings zahlreiche Parallelen zu beobachten, die einen europaweiten Trend markieren:

#### **Liberalisierung der Mieten**

Die Liberalisierungsbestrebungen in diesem Bereich sind sehr oft – aber nicht ausschließlich – ideologischer Natur. Sie äußern sich in einer Deregulierung der Mietpreisbildung, wodurch Investitionen in Mietwohnungen gefördert werden sollen. Die Liberalisierung führt in der Regel zu empfindlichen Mieterhöhungen, welche in vielen Fällen durch eine Anhebung der staatlichen Zuschüsse an die MieterInnen kompensiert werden müssen.

#### **Finanzieller Rückzug des Staates**

Mit ganz wenigen Ausnahmen ist überall ein schrittweiser Rückzug des Staates aus dem Wohnungsmarkt festzustellen. Dieser Rückzug kann ideologisch motiviert sein; meist sind es allerdings budgetäre Probleme, welche die Regierungen zu einer Reduktion von Krediten, Subventionen (mit Ausnahme der Subjektförderung) und der eigenen Bautätigkeit veranlassen.

#### **Dezentralisierung**

Trotz des allgemeinen Rückzugs des Staates aus dem Wohnungsmarkt hat sich die Rolle der Regionen und der Gemeinden aufgrund der Neuverteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen verstärkt. Die Umsetzung der Wohnungspolitik erfolgt nun mehr und mehr auf regionaler oder lokaler Ebene. Ausnahmen bilden Großbritannien und Schweden.

#### **Die Rolle der gemeinnützigen Bauträger**

Der Rückzug des Staates wird im allgemeinen durch eine wichtigere Rolle der gemeinnützigen Bauträger kompensiert. In einigen Ländern haben diese Institutionen einen Teil der Wohnungen der öffentlichen Hand aufgekauft. Gleichzeitig wurden speziell an gemeinnützige Institutionen geleistete Zuschüsse (Darlehen, Subventionen, Steuervorteile, Bereitstellung von Bauland) reduziert oder sogar abgeschafft.

#### **Ausbau der Subjekthilfe für benachteiligte Haushalte**

In mehreren Ländern wird heute ein großer Teil der Sozialwohnungen von Personen bewohnt, die aufgrund ihrer Einkommen nicht als „bedürftig“ anzusehen sind. Da eine Kündigung dieser Mieterschaft aus sozialen und politischen Gründen schwierig ist, kommt die Objekthilfe nur zum Teil der eigentlichen Zielgruppe zugute. Um dieses Gießkannenprinzip auszuschalten, wurde die Subjekthilfe in den meisten untersuchten Ländern zum Teil stark erhöht.

Die Probleme bei der Umstellung von Objekt- auf Subjektförderungen sind bekannt: das Angebot an billigem Wohnraum verringert sich durch ausbleibende Investitionen in Neubauten bzw. Renovierungen; aufgrund der geringeren Förderungen müssen die Wohnungsgesellschaften ihre Mieten erhöhen; hinzu kommt die psychologische Barriere, aktiv und persönlich um öffentliche Unterstützung anzusuchen.

#### **Privatisierung von kommunalen Wohnungen**

In einigen europäischen Ländern wird die Privatisierung kommunaler Wohnungen als Instrument zur Budgetkonsolidierung eingesetzt. Verkauft wird sowohl an die MieterInnen, aber auch an gemeinnützige Gesellschaften und an private Immobilienunternehmen. Die Kommunen argumentieren häufig, dass die erzielten Mieteinnahmen nicht zur Abdeckung der entstehenden Kosten für den Betrieb oder für notwendige Renovierungen ausreichen. Zu

den spektakulärsten Maßnahmen gehörte der Verkauf des öffentlichen Wohnungsbestandes

in Großbritannien und in den Niederlanden, und zwar oft zu Preisen, die weit unter dem Marktniveau lagen.

Für die MieterInnen sind in der Regel Mieterhöhungen die Folgen, für die Kommunen bleiben hingegen die finanziellen Belastungen durch einkommensschwache Haushalte – zumeist in Form von Wohnbeihilfen – bestehen; die Gewinne mit den neuen, zahlungskräftigeren MieterInnen machen die privaten Wohnungsunternehmen. Hinzu kommt, dass die durch den Verkauf erzielten Einnahmen meist zu gering sind, um aus reichend neuen Wohnraum für sozial benachteiligte Gruppen errichten zu können. Es sind sogar Fälle bekannt, dass Gemeinden teure Privatmietwohnungen für Obdachlose anmieten mussten, weil der gesamte kommunale Wohnungsbestand verkauft wurde.

### **Die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum**

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 zählen Prämien beim Ersterwerb (Großbritannien, Niederlande) 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 zunehmende, hauptsächlich auf die Eigentumsförderung zurückzuführende Mangel an Mietwohnungen führte zu Mobilitätshindernissen. Dies deshalb, weil die mit einem Umzug verbundenen Kosten für EigentümerInnen im allgemeinen viel höher sind als für MieterInnen. Reduziert sich das Angebot an Mietwohnungen, besteht außerdem die Gefahr, dass bei angespannter Marktlage die Mieten stark steigen.

## 4. Internetlinks

### 4.1. Mietrechtsorganisationen

Belgien

*Syndicat des Locataires*

[www.billy-globe.org/fr\\_2001/lo-gement/solidarites\\_garcia.htm](http://www.billy-globe.org/fr_2001/lo-gement/solidarites_garcia.htm)

Dänemark

*Lejernes Landsorganisation*

[www.llo.dk](http://www.llo.dk)

Deutschland

*Deutscher Mieterbund*

[www.mieterbund.de](http://www.mieterbund.de)

Finnland

*Vuokralaisten Keskusliitto ry.*

[www.vuokralaistenkeskusliitto.fi](http://www.vuokralaistenkeskusliitto.fi)

Frankreich

*Confédération Nationale du Logement (CNL)*

<http://membres.lycos.fr/cnl59/>

Griechenland

*Pannellinos Syllogos Epikiaston (PASYE)*

Großbritannien

*Tenant Participation Advisory Service (TPAS)*

[www.tpas.org.uk](http://www.tpas.org.uk)

Irland

*Irish National Association of Tenants Organisations*

[www.threshold.ie](http://www.threshold.ie)

Italien

*Sindacato Inquilini Casa e Territorio*

*Sindacato Unitario Nazionale Inquilini ed Assegnatari*

[www.sicet.it](http://www.sicet.it)

[www.sunia.it](http://www.sunia.it)

Niederlande

*Nederlandse Woonbond*

[www.woonbond.nl](http://www.woonbond.nl)

Österreich

*Die Mietervereinigung*

[www.mietervereinigung.at](http://www.mietervereinigung.at)

Portugal

*Associação dos Inquilinos Lisbonenses (AIL)*

Schweden

*Hyresgastforeningarna*

[www.hyresgasterna.se](http://www.hyresgasterna.se)

### 4.2. Weitere Links

*Zeitschrift für Kommunalpolitik*

[www.demo-online.de](http://www.demo-online.de)

Kommunalpolitische Infothek Heinrich Böll Stiftung

[www.kommunale-info.de](http://www.kommunale-info.de)

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

[www.eiro.eurofound.ie](http://www.eiro.eurofound.ie)

Internationale Mieterallianz	<a href="http://www.iut.nu">www.iut.nu</a>
European Housing Statistics	<a href="http://www.euhousing.org">www.euhousing.org</a>
European Housing Forum	<a href="http://www.europeanhousingforum.com">www.europeanhousingforum.com</a>
The Institute for Housing- and Urban Research (IBF)	<a href="http://www.ibf.uu.se">www.ibf.uu.se</a>
ENHR - The European Network for Housing Research	<a href="http://www.enhr.ibf.uu.se">www.enhr.ibf.uu.se</a>
<i>European Journal of Housing Policy</i>	<a href="http://www.tandf.co.uk/journals/routledge/14616718.html">www.tandf.co.uk/journals/routledge/14616718.html</a>
European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA )	<a href="http://www.feantsa.org">www.feantsa.org</a>
Initiative gegen den Verkauf von städtischen Wohnungen in Köln	<a href="http://www.antiprivat-koeln.de">www.antiprivat-koeln.de</a>
Initiative britischer PrivatisierungsgegnerInnen	<a href="http://www.defendcouncilhousing.org.uk">www.defendcouncilhousing.org.uk</a>