



**TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN**
Vienna University of Technology

DIPLOMARBEIT

Sozioökonomische Bewertung von Strategien der Wohnungsprivatisierung in ausge-
wählten europäischen Städten

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades

einer Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung

Univ.-Ass. Mag. Dr. Leonhard PLANK

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-3)

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Daria Kletzl, Bsc.

0825161

1030 Wien, Arsenal Objekt 7/3/1

Wien, im Februar 2015

Abstract

Housing is widely acknowledged as a human right and is one of the most important basic needs of people. At the same time it is also a commodity in capitalist society. Against this background, the thesis deals with the various structures and changes of housing policy in Europe over the last decades. In particular, it focuses on different housing privatization in the cities of Berlin, London, St. Petersburg and Amsterdam and assesses their socio-economic outcomes.

At the beginning of this thesis an overview of several types and structures in housing policy is given. In this context, the promotion of home ownership as a central pillar of the neo-liberal reconstruction in the area of housing will be discussed in more detail. Furthermore, the national living systems of the considered cities will be presented in detail. Based on this, the privatization processes in the investigated cities are compared by different kind of procedures and forms and an evaluation according to economic, social and urban development criteria is given.

For example, in London there was a concentration of socially disadvantaged groups in remaining stock of not privatized social housing. In St. Petersburg the privatization of social housing led to a displacement of low-income and deprived households. Furthermore, in Amsterdam the accessibility for rich households has become easier, whereas for poorer people it has become more difficult. This could be observed especially in the more attractive downtown areas. In Berlin a considerably rental increase could be observed in the last years, whereby primarily new tenants got affected. Moreover, the worsening situation of private housing stock due to non-resident property managements came under criticism.

Assuming that housing policy aims the elimination of social and spatial disparities, the results of this thesis suggest that in order to attain these objectives financial support of the state sector will be required.

Kurzfassung

Wohnen wird weithin als grundlegendes Menschenrecht anerkannt und stellt ein zentrales menschliches Bedürfnis dar. Gleichzeitig wird Wohnen in kapitalistischen Gesellschaften auch zur Ware. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit den Strukturen und Veränderungen der Wohnungspolitik in Europa in den letzten Jahrzehnten. Im Fokus stehen dabei die Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen in London, Berlin, Amsterdam und St. Petersburg und deren sozio-ökonomischen Auswirkungen.

Zu Beginn der Arbeit wird auf die verschiedenen Facetten und Strukturen der Wohnungspolitik in Europa näher eingegangen. Dabei wird die Förderung von Wohneigentum als zentraler Pfeiler des neoliberalen Umbaus im Bereich der Wohnraumversorgung näher diskutiert. Ebenso werden die nationalen Wohnsysteme der Fallstudienländer ausführlicher dargestellt. Darauf aufbauend wird das Privatisierungsgeschehen der in dieser Arbeit betrachteten Städte anhand verschiedener Verfahren und Verlaufsformen miteinander verglichen und anhand verschiedener ökonomischer, sozialer und stadträumlicher Kriterien bewertet. Beispielsweise kam es in London zu einer Konzentration von benachteiligten Haushalten in Restbeständen nicht privatisierter Wohnungen und in St. Petersburg zu einem Verdrängungsprozess zu Lasten der einkommensschwächeren Bevölkerungsschicht. Außerdem zeigte sich in Amsterdam ein erschwerter Zugang zu Wohnraum für Geringverdiener. Dies konnte speziell in attraktiven innerstädtischen Vierteln beobachtet werden. In den letzten Jahren kam es auch in Berlin zu deutlichen Mieterhöhungen vor allem für NeumieterInnen. Zudem gerät der immer schlechter werdende Zustand von privatisierten Wohnungsbeständen durch die Umstellung auf ortsferne Hausverwaltungen in Kritik.

Unter der Annahme, dass Wohnungspolitik auch die Beseitigung (oder zumindest Eingrenzung) von sozialen und räumlichen Disparitäten zum Ziel hat, legen die Ergebnisse nahe, dass es hierfür entsprechend Interventionen von Seiten der Öffentlichen Hand bedarf.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abstract | 2 |
| Kurzfassung | 3 |
| Inhaltsverzeichnis | 4 |
| Abbildungsverzeichnis | 6 |
| Tabellenverzeichnis | 7 |
| Abkürzungsverzeichnis | 8 |
| Vorwort – Danksagung | 9 |
| 1 Einleitung..... | 10 |
| 1.1 Ausgangslage | 10 |
| 1.2 Forschungsfragen | 12 |
| 1.3 Abgrenzung der Diplomarbeit | 12 |
| 1.4 Methodische Vorgehensweise..... | 13 |
| 1.5 Aufbau der Arbeit | 13 |
| 2 Grundlagen der Wohnungspolitik in Europa..... | 14 |
| 2.1 Zum Begriff Wohnen | 14 |
| 2.1.1 Wohnen als Grundbedürfnis und Grundrecht | 14 |
| 2.1.2 Spannungsfeld Wohnen: zwischen Wirtschafts- und Sozialgut..... | 16 |
| 2.1.3 Rechtsform des Wohnungsbestandes | 17 |
| 2.2 Staatliche Ziele und Aufgaben der Wohnungspolitik | 19 |
| 2.3 Akteure am Wohnungsmarkt | 22 |
| 2.4 Instrumente der Wohnungspolitik | 24 |
| 2.5 Wohnungspolitik im Umbruch | 25 |
| 3 Wohnen in Europa..... | 27 |
| 3.1 Europäische Wohnungsversorgung im Überblick | 27 |
| 3.2 Die steigende Bedeutung des Wohnungseigentums in Europa | 30 |
| 3.3 Begründungen für die verstärkte Förderung von Wohneigentum | 35 |
| 3.3.1 Entlastung öffentlicher Haushalte | 35 |
| 3.3.2 Impulse für die Bauwirtschaft..... | 35 |
| 3.3.3 Mobilität und Arbeitsmarkt | 36 |
| 3.3.4 Wohneigentum als Form der Altersvorsorge und Finanzanlage..... | 37 |
| 3.3.5 Wohnungseigentum, Identifizierung mit Stadtviertel und Stabilität | 39 |
| 3.3.6 Wohneigentum als Lebensstil und individuelle Freiheit..... | 41 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.4 | Wohnen in Deutschland, Niederlande, Großbritannien, Russland und Spanien | 43 |
| 3.4.1 | Deutschland | 43 |
| 3.4.2 | Niederlande | 46 |
| 3.4.3 | Großbritannien | 49 |
| 3.4.4 | Russland | 52 |
| 3.4.5 | Exkurs: Spanien | 55 |
| 4 | Wohnungsprivatisierung in Europa | 58 |
| 4.1 | Zum Begriff Privatisierung | 58 |
| 4.2 | Formen der Privatisierung | 59 |
| 4.2.1 | Leistungsprivatisierung | 59 |
| 4.2.2 | Vermögensprivatisierung | 60 |
| 4.3 | Strategien der Wohnungsprivatisierung in Europa | 62 |
| 4.3.1 | “Right-to-Buy” Privatisierungspolitik in Großbritannien | 66 |
| 4.3.2 | “Micro-Privatisation” in Russland | 68 |
| 4.3.3 | „Soft-Privatisation“ in den Niederlanden | 72 |
| 4.3.4 | „En-bloc-Privatisierung“ in Deutschland | 75 |
| 4.4 | Sozioökonomische Bewertung ausgewählter Privatisierungsstrategien | 79 |
| 4.4.1 | Vergleich und Bewertung der Strategien nach Raphael Spieker | 81 |
| 4.4.2 | Vergleich und Bewertung ausgewählter Strategien in Berlin, London, Amsterdam und St. Petersburg | 86 |
| 5 | Zusammenfassung und Fazit | 93 |
| 6 | Literaturverzeichnis | 97 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Dimension des Wohnens | 16 |
| Abbildung 2: Akteure auf dem Wohnungsmarkt | 22 |
| Abbildung 3: Wohnungspolitische Instrumente | 24 |
| Abbildung 4: Wohnrechtsformen im Jahr 2010 | 29 |
| Abbildung 5: Entwicklung von Wohneigentumstendenzen in OECD-Ländern | 30 |
| Abbildung 6: Einkommen, Wohnungskonsum und Wohnungskosten bei selbstnutzenden WohnungseigentümerInnen und MieterInnen | 38 |
| Abbildung 7: Wohnformen in Ost- und Westdeutschland | 45 |
| Abbildung 8: Wohnformen in den Niederlanden | 47 |
| Abbildung 9: Wohnformen in Großbritannien | 50 |
| Abbildung 10: Wohnformen in Russland | 54 |
| Abbildung 11: Wohnformen in Spanien | 56 |
| Abbildung 12: Formen der Privatisierung | 59 |
| Abbildung 13: Überblick der Privatisierungsstrategien | 62 |
| Abbildung 14: Privatisierungsverlauf in Russland von 1992 – 1999 | 70 |
| Abbildung 15: Privatisierungsverlauf in Amsterdam von 1998 – 2006 | 74 |
| Abbildung 16: Verkaufte Wohnungen nach Portfoliogröße und Verkaufsfälle 1999-2009 | 78 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Wohnungspolitische Wohlfahrtstypen nach Paul Balchin (1996)..... | 28 |
| Tabelle 2: Wohneigentumsquoten im internationalen Vergleich (in %) | 33 |
| Tabelle 3: Privatisierungsverlauf in London und England (ohne London) | 67 |
| Tabelle 4: EigentümerInnenstruktur in mittel- und osteuropäischen Ländern vor der Reform | 69 |
| Tabelle 5: Privatisierungsverlauf in Berlin | 76 |
| Tabelle 6: Wohnungsportfoliotransaktionen in Deutschland..... | 77 |
| Tabelle 7: Sozioökonomische Bewertung ausgewählter Privatisierungsstrategien..... | 80 |
| Tabelle 8: Strategien und ihre Bewertungen im Überblick nach Raphael Spieker | 81 |
| Tabelle 9: Sozioökonomische Bewertung ausgewählter Fallbeispiele, eigene Darstellung | 88 |

Abkürzungsverzeichnis

BBSR ... Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

CLG ... Communities and Local Government

e.G. ... eigentumsorientierte Genossenschaft

GLA ... Greater London Authority

IWU ... Institut für Wohnen und Umwelt

WEQ ... Wohneigentumsquote

WU ... Wohnungsunternehmen

ZEW ... Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Vorwort – Danksagung

Eine Abschlussarbeit schreibt sich nicht allein, daher gilt mein Dank...

... allen voran meinen wissenschaftlichen Betreuer Dr Leonhard Plank, der mich von den ersten Überlegungen bis zum Abschluss der Arbeit sowohl lehrreich als auch umfangreich begleitet hat.

... Herrn Simon Schumich für seine wertvollen Impulse besonders während der Anfangs- und Endphase meiner Arbeit.

... meiner Freundin Kathrin Hopfgartner für das gewissenhafte Lektorat sowie den kritischen Anmerkungen. Vor allem aber für diese langjährige Freundschaft trotz großer räumlicher Distanz.

... besonders meinem Freund Lukas Pacha. Nicht weniger wichtig als eine fachliche Betreuung war seine Unterstützung und enge Freundschaft, die mein Durchhaltevermögen gestärkt hat.

... an dieser Stelle meinen engsten Studienfreunden Tamara Vlk, Leila Susimaa und Thomas Lang für den gegenseitigen Austausch während meines Arbeitsprozess sowie über gesamte Studienzeit. Ich freue mich schon jetzt auf weitere gemeinsame Erlebnisse.

... auch meinen Freund Stefan für seine moralische Unterstützung. Er war es auch, der mich vor allem im Endspurt mehrmals motiviert hat und mir auf der Suche nach Lösungswegen Rede und Antwort stand.

... nicht zuletzt meiner Familie, die mich in allen Lebenslagen unterstützt und mir dadurch meine Studienzeit wesentlich erleichtert hat.

Zudem möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass diese Arbeit durch das „**Netzwerk Wissenschaft**“ der **Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien** finanziell unterstützt wurde. Daher möchte ich meinem Betreuer nochmals für diese Kontaktherstellung sowie meiner Ansprechperson Herrn Schumich für diese Möglichkeit meinen Dank aussprechen.

1 Einleitung

Um einen besseren Überblick zu den Hintergründen dieser Diplomarbeit zu erlangen, wird in den nachfolgenden Unterkapitel die Ausgangslage, die Forschungsfragen sowie die Herangehensweise an das Thema näher erläutert.

1.1 Ausgangslage

Wohnen zählt zu den wichtigsten Grundbedürfnissen der Menschen und ist als Grundrecht in der Menschenrechtserklärung und in der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankert. Gleichzeitig ist Wohnen in kapitalistischen Gesellschaften historisch gesehen immer auch marktförmig organisiert und wird damit zur Ware. Besonders in europäischen Ballungszentren gilt Wohnraum mittlerweile als Mangelware und ist in den letzten Jahren sowohl immer teurer als auch vielfältiger geworden. Mit dem Bevölkerungszuwachs in den Städten wächst auch der Bedarf an Wohnraum. Allerdings führten hohe Verschuldungen der Staaten zu drastischen Einschränkungen des öffentlichen Budgets im Bereich des geförderten und sozialen Wohnbaus. In der Folge können viele Städte der steigenden Nachfrage nach Wohnraum nicht mehr gerecht werden, wodurch die Preise für Wohnraum weiterhin nach oben gehen. Als Paradebeispiel für ein fallendes Angebot an Wohnraum und explosiven Preisanstiegen kann London genannt werden (Cervinka, 2013, online).

Harloe (1995, p. 8) unterscheidet beginnend mit dem Ende des ersten Weltkrieges vier historische Phasen von wohnungspolitischen Entwicklungen in Westeuropa und der USA. Die Zwischenkriegszeit wird dabei in zwei Phasen gegliedert. Hierbei beschreibt die erste Phase eine Periode des Wiederaufbaus und ist gekennzeichnet durch vereinzelte staatliche Interventionen. Dieser erste kurze Abschnitt endet mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise (Mitte der 20er Jahre). Massive Zerstörungen des Wohnungsbestandes im zweiten Weltkrieg machten das Eingreifen des Staates im Bereich Wohnungspolitik unumgänglich, um die notwendige Wohnraumversorgung wiederherzustellen. Nach dem zweiten Weltkrieg beginnt nach Harloe die dritte Phase, die durch den erneuten Wiederaufbau und wohlfahrtsstaatliche Expansion geprägt ist. Die vierte Phase war der Beginn der Re-kommodifizierung, die Mitte der 1970er folgte. Seit Beginn der 1980er hat sich ein wohnungspolitischer Wendepunkt in Richtung neoliberale Wohnungspolitik abgezeichnet. Im Zuge dieser Veränderungen wurden wohnungspolitische Strukturen umgebaut, die sich unter anderem in einem schrittweisen Rückzug der Staaten aus der Wohlfahrtspolitik widerspiegeln. Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände waren ein wesentliches Kennzeichen dieses Politikwechsels (Holm, 2011a, p. 207). Eine zentrale Legitimationsgrundlage für vergangene (und aktuelle) Privatisierungen des öffentlichen Wohnungsbestandes – beispielsweise der Verkauf von 18.000 Wohneinheiten 2014 in Deutschland an die BUWOG – ist dabei das „Diktat knapper öffentlicher Kassen“. Tatsächlich wird die Finanzierung von wohl-

fahrtsstaatlichen Leistungen vor dem Hintergrund liberalisierter Finanzmärkte und globaler Standortkonkurrenz schwieriger – insbesondere durch den relativ schrumpfenden werdenden Beitrag von insgesamt wachsenden, mobilen Faktoren (z.B. Unternehmensgewinne, Vermögenseinkünfte). Vor diesem Hintergrund stehen öffentliche Einnahmen nicht mehr ausreichend zur Finanzierung bisheriger wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zur Verfügung und die Rücknahme dieser Leistungen scheint alternativlos (Klus, 2013, p. 34). Der Abbau des Sozialstaates zwingt die Menschen zunehmend zur Eigenvorsorge und appelliert an die individuelle Verantwortung und Eigeninitiative. Nicht zuletzt wird Wohnen zunehmend zu einer Ware, das verstärkt als strategisches Anlagegut für die individuelle Altersvorsorge verkauft wird und in immer neueren Formen an Finanzmärkten gehandelt wird (Heeg, 2013). Infolge dieses Wandels ist die Bedeutung von Wohneigentum in den letzten Jahrzehnten nicht nur in klassischen „Home-Ownership“-Gesellschaften (z.B. USA, UK, Australien) gestiegen.

Spätestens durch die Finanz-Wirtschaftskrise 2007/08 wurden die strukturellen Probleme des neoliberalen Umbaus sichtbar. Dieser Umbau beinhaltete eine Änderung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung, insbesondere die Liberalisierung der Finanzmärkte und eine Reihe sozial- und steuerpolitischer Maßnahmen, die zusammen zu einer Erhöhung der Ungleichheit beigetragen haben. Die Polarisierung der Einkommen spiegelte sich in einer Stagnation der Realeinkommen vieler Beschäftigter wieder. Um den Konsum (bzw. den Lebensstandard) aufrecht zu erhalten, wurde in vielen Ländern auf kreditfinanziertes Wachstum gesetzt (Stockhammer, 2011, p. 3). Das Aufblähen der Immobiliensektoren in den USA und zahlreichen europäischen Ländern (sowie das anschließende Platzen der Blasen) sind Beispiele dieses instabilen Wachstumsmodells – mit all seinen negativen sozialen Konsequenzen (z.B. Delogierung und Zwangsversteigerungen von Immobilieneigentum) (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 22). Infolge stiegen die Anforderungen an den Staat im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge, doch zugleich stehen dem Staat aufgrund krisenbedingter Sparmaßnahmen kaum finanzielle Mittel zur Verfügung (Klus, 2013, p. 36f).

Nicht erst seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise werden die Auswirkungen, die im Zusammenhang mit dem Verkauf von kommunalen Wohnungsbeständen auftreten, kontrovers debattiert. BefürworterInnen von Wohnungsprivatisierung unterstreichen vor allem den Kapitalzufluss und die effizientere Bewirtschaftung durch Private. Auf der anderen Seite fürchten Privatisierungsgegner den Verlust von positiven Wohlfahrtseffekten. Das bedeutet, dass die Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen zwar zu einer kurzfristigen Entlastung des öffentlichen Haushaltsbudgets führen kann, aber sich zugleich langfristige Probleme in den Bereichen Versorgung, Zugänglichkeit, Wohnumfeld und Stadtentwicklung ergeben (Stöger, 2009, p. 35f). Daher steht die Frage nach der Bedeutung von öffentlichen Wohnungsunternehmen für Städte mehr denn je im Zentrum wohnungspolitischer Diskussionen. Denn öffentliche Wohnungsunternehmen stellen nicht nur Wohnungsobjekte im Sinne eines Sozialgutes bereit, sondern erstellen auch Leistungen in städtebaulichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Bereichen, die die Lebensqualität der BewohnerInnen auf der Quartiersebene ver-

bessern – und die in der Regel nicht von Privaten erbracht werden. In diesem Kontext wurde der Begriff der *Stadtrendite* in der Wohnungswirtschaft eingeführt (Heitel, 2010, p. 1).

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Arbeit mit Ausgestaltung und Veränderung der Wohnungspolitik in Europa, im Speziellen auf die Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen eingegangen wird. Im Rahmen der zunehmenden Übertragung an Private sind in den einzelnen Staaten verschiedene Privatisierungsstrategien verfolgt worden. Um einen Vergleich zwischen den verschiedenen umgesetzten Strategien ziehen zu können wurden die Städte London, Berlin, Amsterdam und St. Petersburg als Fallbeispiele ausgewählt und hinsichtlich verschiedener Kriterien bewertet.

1.2 Forschungsfragen

Vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Entwicklungen sollen folgende Forschungsfragen beantwortet werden:

- Wie hat sich die europäische Wohnungspolitik, insbesondere in den untersuchten Fallstudienländern, im Zuge der neoliberalen Reformen verändert?
- Welche Faktoren und Begründungen werden im Hinblick auf die unterschiedlichen Wohneigentumsquoten in Europa genannt?
- Welche ökonomischen, sozialen und stadträumlichen Effekte werden mit unterschiedlichen Formen von Wohnungsprivatisierung in den Fallstudien verbunden?

1.3 Abgrenzung der Diplomarbeit

Diese Arbeit befasst sich mit der Entwicklung und Veränderung von Wohnungspolitik im europäischen Raum, einschließlich der steigende Bedeutung von Wohneigentum¹ sowie der Privatisierung von Wohnraum. Die Bearbeitung aller Länder in Europa würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, daher liegt der Schwerpunkt auf folgenden Ländern (bzw. Städten): Deutschland (Berlin), Niederlande (Amsterdam), Großbritannien (London) und Russland (St. Petersburg). Diese stellen vier unterschiedliche Zugänge zu Privatisierung seit den 1980ern dar (Holm 2011). Dadurch lassen sich die verschiedenen Entwicklungen, Strategien und Ursachen besonders gut aufzeigen und analysieren.

¹ Die Wohneigentumsquote beschreibt das Verhältnis zwischen Wohneigentümern, die ihr Eigenheim selbst bewohnen, und der Gesamtzahl aller Wohnungen (Shlomo, 2011, p. 4).

1.4 Methodische Vorgehensweise

Die Diplomarbeit setzt sich aus einem theoretischen und einem empirischen Teil zusammen. Der theoretische Part umfasst die Kapitel zu den Themen Grundlagen der Wohnungspolitik, Wohnen in Europa sowie Privatisierung von Wohnraum. Die Methodik dieser Kapitel basiert auf einer umfassenden Literaturrecherche. Als Basis für die Wohnungspolitik in Europa wurde das Buch „Grundlagen der Wohnungspolitik in der europäischen Union“ des österreichischen Wohnungspolitikexperten Christian Donner (2000) herangezogen.

Der empirische Kern der Arbeit beschäftigt sich mit Wohnungsprivatisierungen in vier europäischen Städten, einschließlich einer sozioökonomischen Bewertung der Privatisierungsstrategien. Grundlage für die Bewertung der Fallbeispiele ist die vorhandene Fachliteratur. Ziel ist es, anhand von Sekundärdaten (insbesondere wissenschaftliche Artikel, Zeitungsartikel, Konferenzbeiträge u.a.) die vier Fallbeispiele hinsichtlich ökonomischer, sozialer und stadträumlicher Effekte zu untersuchen und in einer Zusammenschau zu bewerten.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in vier Hauptkapitel, dem Fazit sowie der Zusammenfassung. Zu Beginn wird in Kapitel 1 die behandelnde Thematik dieser Arbeit vorgestellt sowie die methodische Vorgehensweise skizziert.

Kapitel 2 und 3 stellen die konzeptionelle Basis für das darauffolgende Kapitel 4 dar. Zuerst setzt sich Kapitel 2 mit den Grundlagen der Wohnungspolitik in Europa auseinander. Insbesondere wird auf das Thema Wohnen als Grundbedürfnis und dessen Veränderung vom Sozialgut zum Wirtschaftsgut sowie auf die damit zusammenhängenden Veränderungen in der Wohnungspolitik näher eingegangen.

Anschließend gibt Kapitel 3 einen Überblick über die Veränderung der Wohnungspolitik in Europa. In diesem Zusammenhang wird die Förderung von Wohneigentum als zentraler Pfeiler neoliberalen Umbaus im Bereich der Wohnraumversorgung näher diskutiert. Im Anschluss werden die Entwicklungen in den nationalen Wohnungssystemen in Deutschland, Niederlande, Großbritannien und Russland dargestellt, um die städtischen Privatisierungsfallstudien einzubetten. In Kapitel 4 erfolgt die sozioökonomische Bewertung ausgewählter Strategien von Privatisierungen in Berlin, London, Amsterdam und St. Petersburg. Dabei werden die vorhandenen Privatisierungsstrategien zuerst näher beschrieben und in ihren Unterschieden dargestellt. Danach erfolgt die Bewertung anhand eines adaptierten ökonomischen Bewertungsschemas, das um soziale und stadträumliche Dimensionen erweitert wird.

Das fünfte Kapitel stellt abschließend die Ergebnisse des empirischen Teils der Arbeit dar und nimmt auch auf die theoretischen Aspekte Bezug. Zudem wird in diesem Kapitel näher auf die wichtigsten Erkenntnisse, die der Beantwortung der Forschungsfragen dienen, eingegangen.

2 Grundlagen der Wohnungspolitik in Europa

2.1 Zum Begriff Wohnen

2.1.1 Wohnen als Grundbedürfnis und Grundrecht

Jeder Mensch benötigt für seine Entwicklung bestimmte materielle und immaterielle Komponenten. Daraus leitet sich neben Kleidung und Nahrung auch Wohnen als menschliches Grundbedürfnis ab. Doch Wohnen ist nicht nur ein Grundbedürfnis, sondern laut Artikel 25 der UN-Menschenrechtserklärung aus dem Jahr 1948 auch ein Grundrecht.

Art. 25 A/RES/217 A (III): Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, **Wohnung**, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitmung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Dieses Recht greift auch die vom Europarat initiierte Europäische Sozialcharta (ESC) auf, welche umfassende soziale Rechte sicherstellt. Die revidierte Europäische Sozialcharta von 1996 fasst die in der Europäischen Sozialcharta von 1961 und die im Zusatzprotokoll von 1988 verankerten Rechte zusammen und wurde um weitere Rechte erweitert. Unter anderem zählt dazu das Recht auf Wohnen (Art. 31):

Art. 31 BGBl. III Nr. 112/2011: Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind,

1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;
2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;
3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.

Neben dem allgemeinen Zugang zu Wohnraum mit einem angemessenem Standard und dem Ziel Obdachlosigkeit vorzubeugen, ist die Europäische Sozialcharta darauf ausgelegt, dass tragbare Wohnkosten für einkommensschwächere Haushalte ermöglicht werden müssen (Klus, 2013, p. 84f).

Allgemein ist Wohnen ein historisch gewachsenes Grundbedürfnis, das im Laufe der Zeit seine Form immer wieder verändert hat. Im selben Ausmaß haben sich Wohnformen an gesellschaftliche Veränderungen angepasst. Zugleich sind aber auch die Ansprüche an die Ausprägungen des Gutes gestiegen und Formen der individuellen Entfaltung von Persönlichkeiten kamen immer mehr zum Ausdruck. Zudem dient eine

Wohnung nicht nur als Schutz vor Witterungseinflüssen oder sonstigen Gefahren, sondern ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (Oettgen & Metzmacher, 2011, p. 505).

Abgesehen von dem wesentlichen Element der physischen Existenzsicherung, ist Wohnen auch eine Form der sozialen Interaktion. In den meisten Fällen wohnt der Mensch gemeinsam mit anderen oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu anderen, so dass Wohnen auch als Regulationsfunktion eine große Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben hat (Klus, 2013, p. 76). Aus diesem und vielen anderen Gründen, wie etwa Nahrung, Schlaf und Kleidung zählt Wohnen zu einer Notwendigkeit, ohne der ein dauerhaftes Leben nicht möglich wäre (Klus, 2013, p. 75). Es existieren zwar Ersatzgüter, aber auf Dauer ist Wohnen nicht ersetzbar. Heuer (1979) spricht in diesem Zusammenhang von einer fehlenden Substituierbarkeit.

Im Zusammenhang mit dem Grundbedürfnis Wohnen spielen auch folgende Sekundärbedürfnisse eine wesentliche Rolle:

- das Bedürfnis nach privatem Raum, im Sinne von Abgeschlossenheit zur restlichen Gesellschaft.
- das Bedürfnis nach mehreren getrennten Räumen, denen verschiedene Funktionen zugeordnet werden. (Schlafen, Arbeiten, Wohnen,...).
- das Bedürfnis nach einer ausreichend großen Anzahl an Räumen und Wohnfläche.

Diese angeführten Bedürfnisse werden auch als Wohnverhältnisse bezeichnet, aus denen wiederum eine gewisse Wohnqualität und Lebensqualität abgeleitet werden kann, die als Wohnumwelt bezeichnet wird. Die Wohnumwelt setzt sich verschiedenen Ebenen und Dimensionen zusammen. Im Sinne der räumlichen Abgrenzung wird zwischen der eigentlichen Wohnung, dem Wohngebäude und dem Wohnumfeld unterschieden. Während die Wohnung als privater Raum dient, sind das Wohngebäude halb-öffentlicher und das Wohnumfeld öffentlicher Raum. Neben diesen Ebenen gibt es weitere verschiedenen Dimensionen (bauliche, soziale, subjektive und finanzielle Faktoren), die Wohnen kennzeichnen (siehe Abbildung 1).

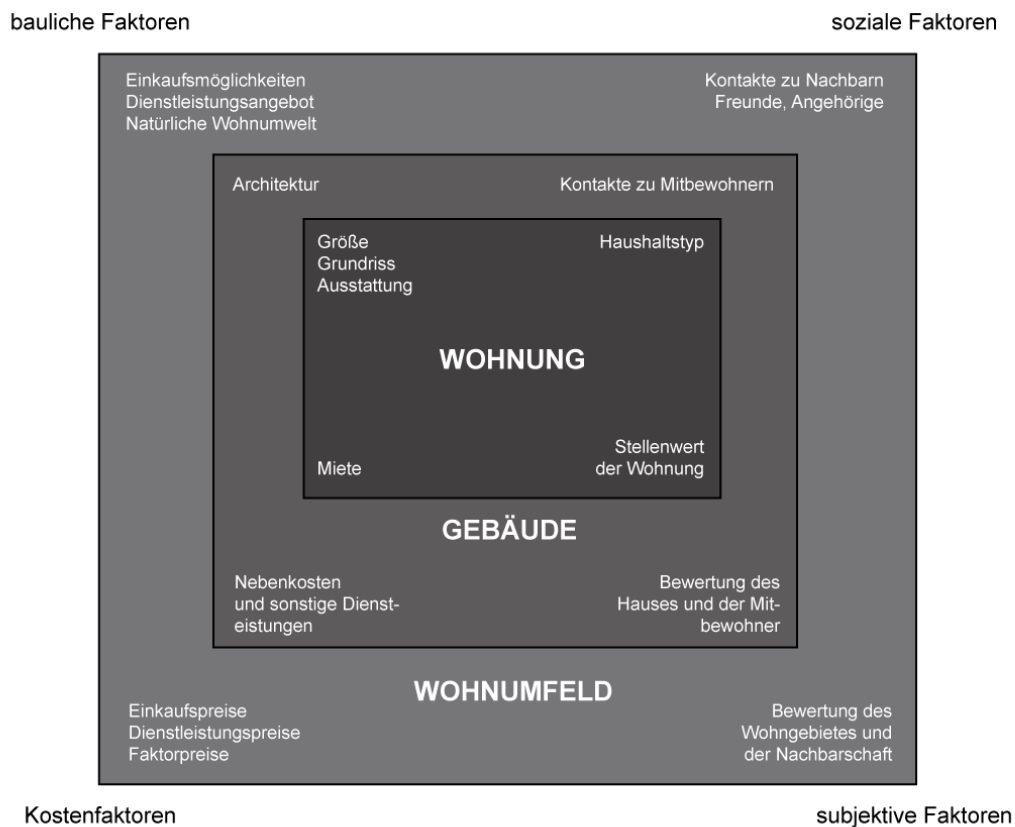


Abbildung 1: Dimension des Wohnens

Quelle: (Schneider & Spellerberg, 1999, p. 130)

Die Frage, wie dieses elementare Grundbedürfnis gedeckt werden kann, führt uns direkt zum häufig zitierten Doppelcharakter der Wohnung: Einerseits als primär ökonomisch gehandeltes Wirtschaftsgut, das sich nach den konkreten Marktgegebenheiten verhält – andererseits als Sozialgut, das diese rein ökonomische Logik durchbricht.

2.1.2 Spannungsfeld Wohnen: zwischen Wirtschafts- und Sozialgut

Dieser Doppelcharakter der Wohnung wurde insbesondere zu Beginn des 20. Jahrhunderts politisch relevant. Bis zum ersten Weltkrieg wurde die Wohnung primär als Wirtschaftsgut gesehen, dessen Bereitstellung weitgehend über den Markt erfolgte. Zu dieser Zeit gab es mit wenigen Ausnahmen (wie beispielsweise das Housing Act 1901 in den Niederlanden) weder sozialen Mieterschutz oder andere öffentliche Subventionen in der Wohnungspolitik. Als Folge dieser marktorientierten Bereitstellung war die Versorgung mit Wohnraum für einen Großteil der Bevölkerung inadäquat. Diese besonderen Eigenschaften zeichnen Wohnen als Wirtschaftsgut aus:

- Langlebiges Gut: Wohnungen sind über Jahrzehnte in Verwendung und werden meist von mehreren Haushalten genutzt.
- Lange Produktionsdauer: Von der Planung bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung von Wohnungsbeständen oder gesamten Wohnquartieren vergehen oftmals Jahre.

- Immobiles Gut: Eine Wohnung ist stets an einen bestimmten Standort gebunden und räumlich klar abgegrenzt.
- Hohe Komplexität: Wohnungen gehören zu heterogenen Wirtschaftsgütern, da ihre Eigenschaften nicht ident sind, aber dennoch miteinander in Konkurrenz stehen.

Anhand dieser Merkmale lässt sich bereits erkennen, dass der Wohnungsmarkt keinesfalls als ein idealtypischer Markt betrachtet werden kann. Denn Preise bilden sich - ohne staatlichen Eingriff - aufgrund der ortsüblichen Marktverhältnisse über Angebot und Nachfrage. Eine Konsequenz daraus ist, dass einkommensschwächere Haushalte von der Wohnraumversorgung ausgeschlossen werden bzw. ihre Wohnungsnachfrage kaum adäquat befriedigt werden kann.

Vor diesem Hintergrund kam es zu einem Wandel über die Betrachtungsweise des Gutes. Ökonomische Interessen rückten in den Hintergrund und sozialstaatliche Aspekte erlangten mehr Gewicht. Als Folge der zerstörten Wohnungsbestände kam es zu staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt. Das Eingreifen des Staates war auch der Beginn der staatlichen Wohnungswirtschaftspolitik. Der Staat übernahm neben der Verteilung des Wohnungsbestandes auch die Festsetzung der Mietpreise, sodass Mieten für einkommensschwächere Haushalte leistbar bleiben.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde die besondere Bedeutung der Wohnung als Sozialgut wie bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, durch mehrere internationale Rechtsakte ausformuliert (UN-Menschenrechtserklärung (Art. 25) und Europäische Sozialcharta (Art. 31)). Darin wird nicht zuletzt festgehalten, dass der Staat verpflichtet ist, eine angemessene Wohnversorgung sicherzustellen.

Als Folge dieser umfassenden Eingriffe in den Wohnungsmarkt entstanden unterschiedliche Wohnformen, die im nächsten Abschnitt kurz dargestellt werden.

(Klus, 2013, pp. 81-86)

2.1.3 Rechtsform des Wohnungsbestandes

Auf dem Wohnungsmarkt existieren verschiedenen Rechtsformen von Wohnungsbestandstypen, diese lassen sich wie folgt gliedern:

- Öffentliche Mietwohnungen: Öffentliche Mietwohnungen stellen die Anfänge der aktiven Wohnungspolitik dar und werden meist direkt von öffentlichen Bauträgern zur Verfügung gestellt. Da Gebietskörperschaften keinen Gewinn mit der Vermietung öffentlicher Wohnungen erzielen wollen, liegen Mieten für öffentliche Wohnungen normalerweise unter den Marktmieten. Im Allgemeinen unterliegen MieterInnen von öffentlichen Mietwohnungen einem rechtlich hoch abgesicherten Schutz (Donner, 2000, p. 26).
- Gemeinnützige Mietwohnungen: Da die Mieten für gemeinnützige Mietwohnungen weit unter den Marktmieten liegen, ist die Nachfrage nach solchen Mietwohnungen weit größer als das verfügbare Angebot. Aus diesem Grund ist der

Zugang zu diesen Wohnungen mit Beschränkungen verbunden und wird mittels Wartelisten und Punktesystemen vergeben. Auch bei dieser Rechtsform sind die Mietverträge in der Regel unbefristet und eine hohe Rechtssicherheit ist gegeben (Donner, 2000, p. 26).

- Genossenschaftswohnungen: Genossenschaften sind verantwortlich für die Errichtung von Genossenschaftswohnungen. Eine Zuordnung dieser Genossenschaftswohnungen ist aufgrund komplexer Verfügungsrechte in Richtung Mietwohnung oder Wohnungseigentum nicht eindeutig möglich. Der Vorteil für NutzerInnen von Genossenschaftswohnungen liegt in weitreichenden Mitbestimmungsrechten und unbefristeten Nutzungsrechten (Donner, 2000, p. 27).
- Private Mietwohnungen: Auf dem freien Wohnungsmarkt werden MieterInnen für eine bestimmte Dauer oder auch unbefristet gegen ein vereinbartes Entgelt, private Mietwohnungen zur Nutzung überlassen. Kommt es zu einer längeren Nutzungsdauer kann die festgelegte Miete auch an die Geldentwertung oder an geänderte Marktverhältnisse adaptiert werden (Donner, 2000, p. 27).
- Selbstgenutztes Wohnungseigentum: Von selbstgenutzten Wohnungseigentum spricht man, wenn EigentümerInnen ihre Immobilie selbst bewohnen. Bei dieser Rechtsform ist die Rolle des Vermieters und des Mieters ident. Für die Wohnungskosten müssen zur Gänze die NutzerInnen aufkommen. Die Vorteile für EigentümerInnen liegen in einer zeitlich unbeschränkten Nutzung, wodurch Anpassungen aufgrund entstandener veränderte Bedürfnisse jederzeit durchgeführt werden können (Donner, 2000, p. 27).

2.2 Staatliche Ziele und Aufgaben der Wohnungspolitik

Wie bereits näher erläutert braucht jeder Mensch für seine positive Entwicklung die Erfüllung bestimmter Bedürfnisse, zu denen neben Nahrung und Kleidung auch Wohnen zählt. In diesem Sinne ist Wohnungspolitik die Basis für den privaten Zweck und im weiteren Sinne auch für all jene Komponenten, die für ein optimales Wohnen notwendig sind, verantwortlich (Donner, 2000, p. 42).

Primär lässt sich nach Donner (2000, p. 43) folgendes Ziel formulieren: „Das Ziel der Wohnungspolitik ist die Sicherung einer quantitativen und qualitativ akzeptablen Wohnraumversorgung der Bevölkerung bei angemessenem Wohnungsaufwand.“

Darunter wird vorrangig das Festlegen von Mindestwohnstandards verstanden. In diesem Zusammenhang bedeutet das, dass jeder Haushalt, der aus eigener Kraft nicht in der Lage ist sich angemessenen Wohnraum auf dem Markt zu beschaffen, durch staatliche Marktinterventionen an adäquaten Wohnraum gelangen soll. Vor allem einkommensschwache Haushalte sind aufgrund von Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder Alleinerziehung meist nicht in der Lage ihren Wohnbedarf zu Marktbedingungen zu decken. Aus diesem Grund sind einkommensschwache Haushalte die primäre Zielgruppe der Wohnungspolitik (Donner, 2000, p. 43f).

Neben dem definierten Ziel einer angemessenen Wohnraumversorgung können folgende Sekundärziele in der Wohnungspolitik verfolgt werden (Donner, 2000, pp. 46-50):

- Ausweitung des Wohneigentumsanteils: Die Präferenz von Wohneigentum gegenüber Mietwohnungen liegt insbesondere in der Stabilität und Wertsteigerung von Immobilien. Auch der starke Wunsch nach einer Vermögensweitergabe an künftige Generationen und der damit verbundene Vermögensaufbau sprechen für Wohnungspolitik für eine Ausweitung des Eigentumsanteils. Darüber hinaus besteht der Vorteil des Kündigungsschutzes sowie der weitgehenden Gestaltungsfreiheit für EigentümerInnen. Gleichzeitig wird von EigentumsbefürworterInnen den EigentümerInnen ein gestärktes Verantwortungsgefühl gegenüber der Gemeinschaft und dem Wohnumfeld zugesprochen, wodurch es zu einer Vermeidung von wohnungspolitischer Differenzen und Auseinandersetzungen kommt. Vor allem Letzteres wird meist im Zusammenhang mit einer konservativen Wohnungspolitik in Verbindung gebracht.
- Ersetzung des privaten Mietwohnungssektors durch öffentliche Mietwohnungen: Im Vergleich zu Wohnungseigentum ist die Nutzung von Mietwohnungen wesentlich flexibler, Transaktionskosten sind geringer und Anfangszahlungen sind verhältnismäßig gering. Diese genannten Vorteile begünstigen eine höhere Arbeitsmobilität. Im Prinzip ist auch ein Wohnungsmarkt ohne private VermieterInnen denkbar. Gleichzeitig ist jedoch mit der Existenz eines privaten Mietwohnungssektors mit negativen Effekten zu rechnen, wie überteuerte Mieten und Bestandsverfall. Um diese Auswirkungen zu verringern, können öffentliche

Mietwohnungen ein passendes und marktwirksames Alternativangebot darstellen. Damit können private VermieterInnen soweit unter Druck gesetzt werden, dass sie ein besseres Preis/Leistungsverhältnis anbieten müssen. Gleichzeitig muss aber festgehalten werden, dass weder ein hoher Wohneigentumsanteil noch ein hoher Anteil an öffentlichen Mietwohnungen als Ziel der Wohnungspolitik festgelegt werden sollen, sondern eine ausreichende Wohnraumversorgung der Bevölkerung.

- Ausweitung des Angebots durch Wohnungsneubau: Wohnungsneubau ist nur insoweit zu fördern, wenn die Wohnraumversorgung für unterversorgte Bevölkerungsteile nicht gegeben ist.
- Standardanhebung durch Neubau sowie im Bestand: Im Vergleich zu Standardanhebungen im Neubau sind Maßnahmen zu Anhebungen im Bestand wesentlich wirkungsvoller, da diese umfangreicher sind.
- Absenkung des Wohnungsaufwands sowie Anhebung des Haushaltseinkommens: Im Prinzip wird durch eine Senkung des Wohnungsaufwands und der parallel laufenden Anhebung des Haushaltseinkommens die Wohnung finanziell tragbarer. Bei diesen synchron laufenden Ansätzen geht es um das Ziel der wirtschaftlichen Erreichbarkeit einer gegebenen Immobilie.
- Verbesserung der Wohnraumversorgung für Haushalte, die ihren Mindestbedarf bereits gedeckt oder überschritten haben: Das Ziel der Verbesserung der Wohnraumversorgung für Haushalte, die ihren Mindestbedarf bereits gedeckt oder überschritten haben, kann nur als Sekundärziel bezeichnet werden, da aufgrund der Reduktion von öffentlichen Mitteln, noch weniger Gelder für noch ungedeckte Mindestbedarfe zur Verfügung steht.

Neben diesen Primär- und Sekundärzielen der Wohnungspolitik sind auch noch folgende Nebenziele zu nennen, die inhaltlich anderen Politikbereichen zuzuordnen sind (Donner, 2000, p. 50f):

- Vermögenspolitik: Die Förderung von Wohneigentum stellte eine Form der Vermögenspolitik dar, unabhängig davon ob ein konkreter Wohnungsbedarf besteht.
- Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik: Für eine wirtschaftliche Stabilität ist eine aktive Wohnungspolitik von wesentlicher Bedeutung. Neben der Förderung und Unterstützung der Wirtschaft kommt es durch Wohnungsneubau und Modernisierung auch zu positiven Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Subvention von Wohnungsneubau und Modernisierung ohne konkrete Nachfrage nur zu negativen Effekten führen würde.
- Standort- und Regionalpolitik: Die Attraktivität von Bevölkerungszentren und Regionen als Wirtschaftsstandorte ist vor allem von Lohn- und Produktionskosten, fachlichem Know-how und von Büroflächen mit ausreichender Infrastruktur abhängig. Die Entscheidung für Unternehmen sich an einem Standort niederzulassen hängt auch mit überwindbarer Bürokratie und behördlichen Bewilligungsprozessen zusammen.

- Energiepolitik: Für eine nachhaltige Wirtschaft ist eine Minderung des Energieaufwandes unerlässlich. Richtig eingesetzte Wärmeschutzmaßnahmen tragen zu einem sparsamen Einsatz von Ressourcen bei und reduzieren den Energieaufwand wesentlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass neben dem Oberziel – die Sicherung einer adäquaten Wohnraumversorgung für die gesamte Bevölkerung – eine Reihe von teilweise widersprüchlichen Sekundär-, und Nebenzielen verfolgt werden kann. Was als quantitativ und qualitative adäquat betrachtet wird, kann nicht abstrakt formuliert werden, sondern unterliegt einem politischen und gesellschaftlichen Diskussionsprozess: „Gesellschaftlicher, kultureller und zivilisatorischer Wandel sowie technische Entwicklungen nehmen Einfluss auf die sozialpolitisch zu definierende Mindestversorgung. Somit treffen – wohnungspolitisch begründet – unterschiedliche Ansichten aufeinander, was als ausreichend anzusehen ist“ (zitiert nach Klus, 2013, p. 85f; Kühne-Büning, 2005, p. 235). Diese konkrete Ausgestaltung hängt – neben dem finanziellen Spielraum der Wohnungspolitik – zentral von den Interessen und dem Verhalten der Akteure am Wohnungsmarkt ab. Diese werden kurz im folgenden Abschnitt diskutiert.

2.3 Akteure am Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt gliedert sich in zwei grundlegende Gruppen von MarktakteurInnen – in die Gruppe der direkt beteiligten AkteurInnen und in die Gruppe der indirekt beteiligten AkteurInnen (Gutheil-Knopp-Kirchwald, Vorlesung WS 2013/14). Direkt beteiligte AkteurInnen besitzen Verfügungs- oder Nutzungsrechte oder streben diese an, während indirekt beteiligte AkteurInnen ihre Rolle als Vermittler oder Finanziere ausüben. Zugleich kann ein und derselbe AkteurIn im Besitz mehrerer Funktionen sein, sei es als Investor/Bauträger/EigentümerIn.

| AkteurInnen auf dem Wohnungsmarkt | |
|--|--|
| Direkt beteiligte AkteurInnen | Indirekt beteiligte AkteurInnen |
| EigentümerInnen (natürliche oder juristische Personen, z.B. Unternehmen, Genossenschaften, Stiftungen) <ul style="list-style-type: none"> • EigennutzerInnen • VermieterInnen/VerpächterInnen • DurchgangseigentümerInnen | ImmobilienmaklerInnen |
| MieterInnen/PächterInnen | Banken, Kreditapparat |
| Developer - ImmobilienprojektentwicklerInnen | Öffentliche Hand (als Gesetzgeber oder Verwaltungsbehörde) |
| Investoren (nützt die Immobilie als Kapitalanlage) | |
| Bauträger, Wohnbaugesellschaften | |
| Öffentliche Hand (als Marktteilnehmer) | |

Abbildung 2: Akteure auf dem Wohnungsmarkt

Quelle (Gutheil-Knopp-Kirchwald, WS 2013/14)

Als Anbieter gelten sowohl natürliche als auch juristische Personen, die Wohnnutzungen oder Wohnungseigentum auf dem Wohnungsmarkt anbieten. Zu juristischen Personen zählen unter anderem gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die zur Unterstützung der wohnungspolitischen Ziele gegründet wurden und insbesondere wesentlich an der Wohnungsproduktion in der Nachkriegszeit beteiligt waren. Mit dem Einverständnis zum teilweisen Gewinnverzicht erhielten gemeinnützige Wohnungsgesellschaften Förderungen und Steuerbegünstigungen, wodurch sie sich als dominanter Anbieter am Markt durchsetzen konnten (Fritzenwallner, 2005, p. 46). Neben Gebietskörperschaften (Bund, Land und Gemeinde), die nicht privatwirtschaftlich realisierbare Wohnungen errichten und anschließend zu marktunterschreitenden Preisen anbieten, zählen auch freie Wohnungsunternehmen als juristische Personen. Für freie Wohnungsunternehmen steht primär die Nachfrage und Deckung der Wohnraumversor-

gung von einkommensstärkeren Haushalten im Vordergrund (Fritzenwallner, 2005, p. 47).

Diese Marktbeteiligten unterscheiden sich einerseits anhand der Rechtsform und auf der anderen Seite hinsichtlich ihrer Aktivität auf dem Markt. So liegt die Motivation bei freien Wohnungsunternehmen primär in der gewerblichen Gewinnerzielung, bei privaten Haushalten in der Deckung des eigenen Wohnungsbedarfs² und bei Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in der sozialen Verpflichtung zur Wohnraumversorgung (Donner, 2000, p. 6).

Neben Anbietern zählen auch Nachfrager zu den wichtigsten Marktbeteiligten. Primär werden Wohnungen nicht von Einzelpersonen nachgefragt, sondern von Haushalten. Diese beiden Nutzergruppen können Interesse an einer reinen Wohnfunktion der Immobilie oder an einer Kombination zwischen Wohnen und Arbeiten sowie sonstige Konsuminteressen haben. Zusätzlich kann hinsichtlich des Rechtsstatus zwischen Miete oder Eigentum unterschieden werden (Fritzenwallner, 2005, p. 47).

In den letzten Jahren hat Qualität die Quantität im Bereich der Wohnraumversorgung abgelöst. Daher gewinnen Betreiber von Immobilien, wie Immobilienverwalter und Facility Manager vermehrt an Bedeutung. In der Literatur gibt es keine eindeutige Definition für das Aufgabengebietes des Facility Managers, aber generell richtet sich seine Tätigkeit auf den Wohnprozess und den daraus abgeleiteten Anforderungen an Wohnung, Wohngebäude und Wohnumfeld (Fritzenwallner, 2005, p. 48f).

² Investitionen von privaten Haushalten in Wohnraum gehen teilweise durchaus über diese unmittelbare Deckung hinaus z.B. wenn Wohnen als Vermögensanlage betrachtet wird.

2.4 Instrumente der Wohnungspolitik

Bei der Förderung der Wohnversorgung wird zwischen der direkten und der indirekten Förderung unterschieden. Mit dem Einsatz von Geld (direkt) oder durch Recht (indirekt) hat der Staat die Möglichkeit, Einfluss auf den Wohnungsmarkt, insbesondere auf die Leistbarkeit/Bezahlbarkeit von Wohnraum zu nehmen. Bei der indirekten Förderung geht es primär um die Setzung und Gestaltung von Rahmenbedingungen, bei der dennoch Geld im Spiel ist (beispielsweise sind Steuervergünstigungen ein Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand).

Bei der direkten Förderung ist zwischen der Objektförderung und der Subjektförderung zu unterscheiden. Unter Objektförderung fallen Maßnahmen, die an den Bau oder die Modernisierung von Miet- oder Eigentumsobjekten gebunden sind und dazu dienen, die Marktpreise von Objekten (= Wohnungen) zu reduzieren (Donner, 2000, p. 74). Da die zur Preisreduktion eingesetzten Mittel nicht unbegrenzt sind, kommt es meist über Einkommensgrenzen zur Zugangsbeschränkung dieser geförderten Objekte. Eine staatliche Förderung erfolgt über zinsfreie oder zinsverbilligte Darlehen oder Zuschüsse. Damit zählt auch die klassische Bausparförderung für die Eigentumsbildung zur Objektförderung. Zugleich ist der soziale Wohnungsbau ein wesentliches Instrument der Objektförderung.

Subjektförderungen sind durch gezielte Lastenzuschüsse an Menschen und Haushalte mit geringem Einkommen gekennzeichnet. Mittels dieser Unterstützungen sollen insbesondere sozial schwächer gestellte Gruppen gefördert und diese hinsichtlich ihrer Wohnkosten entlastet werden. (Klus, 2013, p. 93)

| Direkte Förderung | | | Indirekte Förderung | | |
|---------------------------------------|---|-----------------------------|--|---------------------------------------|--|
| Objektförderung | | | Subjektförderung | Förderung durch Steuervergünstigungen | Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Wohnungsnutzung |
| Bau-/Modernisierung von Mietwohnungen | Bau-/Modernisierung von Eigentümerwohnungen | Ankauf von Belegungsrechten | Besondere Hilfen zur Wohnraumversorgung | Einkommenssteuer | Kündigungsschutz |
| Zinsverbilligte Darlehen | Zinsverbilligte Darlehen | | Wohnungsbeihilfe Wohn-geld/Lastenzuschuss | Grunderwerbssteuer | Mietpreisregelungen |
| Aufwendungshilfen/-darlehen | Aufwendungshilfen/-darlehen | | | Vermögenssteuer | |
| | Bausparförderung | | | Erbschaftssteuer | |

Abbildung 3: Wohnungspolitische Instrumente
 Quelle (Jenkins, 2001, p. 89), eigene Darstellung

2.5 Wohnungspolitik im Umbruch

In Folge von umfassenden Kriegszerstörungen, war die Errichtung von neuem Wohnraum die größte europäische wohnungspolitische Aufgabe in der ersten Nachkriegszeit des zweiten Weltkriegs. Daher waren die Anfänge der Wohnungspolitik durch extremen Wohnungsmangel und Zerstörungen geprägt und bestimmten viele Jahre die Hauptausrichtung der Wohnungspolitik. Breitangelegte Aufbauprogramme wurden staatlich gefördert, um der Bevölkerung einen Zugang zu adäquaten Wohnungen zu ermöglichen. Bei diesen genannten Orientierungen und Maßnahmen handelt es sich um Trends in der Wohnungspolitik bis zur Finanz-Wirtschaftskrise 2007/08.

Seit den 1980er Jahren hat sich das Umfeld stark verändert. Wohnungsnot, wie sie noch mit Beginn der Industrialisierung und der damit verbundenen Zuwanderung bestand, tritt mittlerweile anders in Erscheinung. Vor dem Hintergrund sich durchsetzender neoliberaler Politikmodelle in Europa hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte verschlechtert und es ist festzustellen, dass sich die meisten Staaten aus dem Wohnungswesen zurückziehen. Obwohl die Veränderung der Wohnungspolitik nicht in allen europäischen Ländern gleich verlief, sind dennoch zahlreiche Parallelen erkennbar:

- **Rückzug des Staates**

In den meisten europäischen Ländern ist ein Rückzug des Staates aus dem Wohnungsmarkt zu beobachten. Mitunter zurückzuführen auf Staatsdefizite kommt es verstärkt zum Verkauf von Wohnungen der öffentlichen Hand unter anderem auch an internationale Investoren. Ein deutlicher Rückgang ist auch beim öffentlichen Wohnungsneubau zu verzeichnen. Mit wenigen Ausnahmen (Irland, Portugal und Spanien bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise 2007/08) werden mittlerweile weniger Wohnungen neu gebaut als 1980 (Höferl, 2007, p. 48).

- **Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes**

Angesichts leerer Staatskassen und der steigenden finanziellen Belastung durch zusätzliche Aufgaben versuchen viele öffentliche Haushalte über Privatisierungen des öffentlichen Wohnungsbestandes neue Möglichkeiten zum Ausgleich ihrer Defizite zu finden (Höferl, 2007, p. 50). Darüber hinaus haben sich die EU-Mitgliedstaaten 1992 durch den Vertrag von Maastricht zu Konvergenzkriterien verpflichtet, die unter anderem eine wirtschaftliche Stabilität (Art 126 und Art 140 AEUV) sichern sollen. Diese Budgetkriterien engen ebenso die Finanzlage der öffentlichen Hand ein, da sowohl das jährliche Haushaltsdefizit als auch die Gesamtschulden eines Staates einen bestimmten Richtwert nicht überschreiten dürfen. Infolge der Finanz-Wirtschaftskrise 2007/08 verstößt eine Vielzahl von Mitgliedstaaten gegen die Maastricht-Kriterien betreffend das jährliche Defizit als auch im Bereich Gesamtverschulden.

- **Dezentralisierung**

Abgesehen vom allgemeinen Rückzug der Staaten aus dem Wohnungsmarkt kam es auch zu einer Neuverteilung der Aufgaben. Demzufolge hat sich auch die Rolle der Regionen und Gemeinden im Bereich der Wohnungspolitik verän-

dert. Für die Ausarbeitung der Konturen der Wohnungspolitik ist im allgemeinen weiterhin der Bundesstaat zuständig, während die Umsetzung der Wohnungspolitik in den Aufgabenbereich der regionalen und lokalen Ebene fällt (Höferl, 2007, p. 50).

- **Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum**

Die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum zählt mittlerweile in den meisten europäischen Ländern zu den wesentlichen Zielen der Wohnungspolitik. Um den Anteil der Eigentumswohnungen am Gesamtbestand zu erhöhen wurden Rahmenbedingungen entsprechend adaptiert. Mittels Prämien beim Ersterwerb und Zinssubventionen wurden Anreize geschaffen, Eigentum zu erwerben. Zusätzlich fördern viele Staaten eine Mischform zwischen Miete und Eigentum, da für viele einkommensschwächere Haushalte der Zugang zu Wohneigentum ohne staatliche Unterstützung schwierig ist (Höferl, 2007, p. 49f).

- **Liberalisierung des Mietwohnungsmarktes**

Die Liberalisierung des Mietwohnungsmarktes charakterisiert im Wesentlichen eine Deregulierung der Mietpreisbildung. Dies führte bislang generell zu Erhöhungen der Mieten und in weiterer Folge auch zu höheren Wohnkosten. Sobald sich das Angebot an Wohnungen auf dem Mietwohnungsmarkt reduziert, steigen auch die Mietpreise. Der stärkste Anstieg der Mietpreise in den Jahren 1995 bis 2003 war in den osteuropäischen Staaten, aber auch in Griechenland, Irland und Spanien zu verzeichnen. Im Gegensatz dazu zeigten sich die Mieten in Belgien, Frankreich, Deutschland, Litauen, Malta und in Schweden relativ stabil. Die Wohnkosten sind mit Ausnahme von Frankreich, Griechenland und Malta in Europa von 1996 bis 2004 stärker angestiegen als die allgemeinen Verbraucherpreise (Höferl, 2007, p. 49f).

- **Verstärkte Rolle der gemeinnützigen Bauträger und Finanzmarktakteure**

In Folge des Rückzuges des Staates aus dem Wohnungsmarkt rückten gemeinnützige Bauträger in den Vordergrund. In einigen europäischen Staaten haben gemeinnützige Institutionen einen Teil des privatisierten kommunalen Wohnungsbestandes aufgekauft. Parallel dazu wurden auch speziell an gemeinnützige Bauträger/Institutionen geleistete finanzielle Unterstützungen, wie direkte Zuschüsse, Darlehen und Steuervorteile sowie die vergünstigte Bereitstellung von Bauland reduziert oder gar beseitigt. Als Folge ist mittlerweile ein zunehmender Übergang zu rein marktwirtschaftlichen Regeln im Wohnungswesen erkennbar (Höferl, 2007, p. 50).

- **Von der Objektförderung zur Subjektförderung**

Der Ausbau der Subjekt- und Sozialhilfen hat mittlerweile die Objektförderung abgelöst. Insbesondere sozial schwächer gestellte Gruppen sollen anhand gezielter Lastenzuschüsse gefördert und hinsichtlich ihrer Wohnkosten entlastet werden (Höferl, 2007, p. 50).

3 Wohnen in Europa

Das folgende Kapitel 3 beschreibt zu Beginn die Ausgestaltung der Wohnungspolitik in Europa auf Basis der gebräuchlichen wohlfahrtsstaatlichen Typologie nach Balchin (1996) und zeigt die Konvergenz in Richtung neoliberaler Politikmodelle auf. Diese zeigt sich nicht zuletzt an der zunehmenden Bedeutung von Wohneigentum, das häufig die Kehrseite von Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände darstellt. Neben der aggregierten Darstellung dieses Trends werden auch mögliche Einflussfaktoren auf die Höhe der Wohnungseigentumsquote sowie Begründungen für die Förderung von Wohneigentum diskutiert. Daran anschließend werden die nationalen Wohnungssysteme (Deutschland, Niederlande, Großbritannien und Russland sowie ein Exkurs zu Spanien) detaillierte beleuchtet, um die Privatisierungsfallstudien einzubetten.

3.1 Europäische Wohnungsversorgung im Überblick

Die Ausgestaltung der Wohnungspolitik hat in Europa viele Gesichter. Um eine angemessene Wohnraumversorgung für eine breite Bevölkerungsschicht sicherstellen zu können, wurden im Zuge des Ausbaus von Wohlfahrtsinstitutionen (von 1919 bis ca. 1970) sowohl bundesstaatliche, als auch städtische Wohnungspolitiken entwickelt (Harloe, 1995). Die Regierungsübernahme von Thatcher in Großbritannien Ende der 1970 markierte den Anfang einer anderen Entwicklung, die sich trotz nationaler Unterschiede in (fast) allen europäischen Ländern nachweisen lässt. Wie im vorangegangenen Abschnitt 2.5. ausgeführt erfolgte in vielen Ländern ein schrittweiser Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik und wohnungspolitische Instrumente wurden sukzessive aufgelöst und umgebaut. In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich neben umfangreichen Privatisierungen von öffentlichen Wohnungsbeständen auch weitere wohnungspolitische Veränderungen und Neuorientierungen durchgesetzt. Der Übergang von Objektförderung hin zu einer Subjektförderung, sowie Wohnungsversorgung für benachteiligte Haushalte anstatt der breiten Masse, sind charakteristisch für den Trend in Richtung (neo-)liberaler Wohlfahrtstypen (Holm, 2011a, p. 207f).

Unter Einbezug der Wohnformen (Miete und Eigentum) adaptierte Paul Balchin (1996) den Ansatz von Esping-Andersen (1990) hinsichtlich der Einteilung der drei Wohlfahrtsstaatstypen (Holm, 2011a, p. 207f).

| Wohlfahrtstyp | Charakteristik | Wohnungspolitische Kennzeichen |
|----------------------------|---|--|
| sozial-demokratisch | universelle solidarische Wohlfahrtsleistungen | hoher Anteil des privaten Mietwohnungssektors, Wohnungsversorgung als allgemeines Bürgerrecht |
| korporatistisch | Wohlfahrtsleistungen werden über Gruppenzugehörigkeit vermittelt | Ausgeglichenes Verhältnis von privaten Mietwohnungen und sozialem Wohnungsbau, Wohnungsversorgung für breite Schichten |
| (neo-)liberal | Marktdominanz und Fürsorgenetz für am Markt nicht durchsetzungsfähige Gruppen | Dominanz von Eigenheimen/ Eigentumswohnungen, sozialer Wohnungsbau mit Residualorientierung |

Tabelle 1: Wohnungspolitische Wohlfahrtstypen nach Paul Balchin (1996)

Quelle: (Holm, 2011a, p. 209)

Nach Balchin dominieren im sozialdemokratischen Wohlfahrtstyp vor allem sozial regulierte Mietformen und genossenschaftlich organisierte Wohnformen. Hierbei steht der Zugang zum Wohnungsmarkt im Vordergrund und wird als allgemeines Bürgerrecht verstanden. Im Gegensatz dazu besteht im korporatistischen Modell ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen dem staatlichen und dem privaten Mietwohnungssektor, dennoch wird vermutet, dass sich die eine oder andere Form durchsetzen könnte. Im liberalen Wohlfahrtstyp hingegen beherrschen Eigenheime und Eigentumswohnungen den Wohnungsmarkt. Ebenso profitiert nur ein kleiner Teil der Bevölkerung von der staatlichen Wohnraumversorgung, der sonst keine Zugangschance am Wohnungsmarkt hätte (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 18).

Aus Abbildung 4 wird ersichtlich, dass die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen hohen Anteil an Wohneigentum aufweisen³. Insbesondere mittel(ost)europäische Staaten (wie Estland, Rumänien, Bulgarien) haben einen dominierenden Wohneigentumsanteil von über 90%⁴. Darüber hinaus zeigt sich, dass in süd-europäischen Staaten mit einem liberalen Wohlfahrtsmodell (wie Spanien und Italien) Eigentum die dominierende Wohnform ist. Im Unterschied zum liberalen Wohlfahrtsmodell liegt die Eigentumsquote in korporatistischen Staaten, wie Österreich, Deutschland und in den Niederlanden unter 60%. Stellt man einen Vergleich zwischen skandinavischen Ländern her, zeigt sich, dass Finnland eine Eigentumsquote von über 60% hat, während hingegen in Dänemark und Schweden ein ausgeglichenes Verhältnis

³ Die Wohneigentumsquote beschreibt das Verhältnis zwischen WohneigentümerInnen, die ihr Eigenheim selbst bewohnen, und der Gesamtzahl aller Wohnungen (Shlomo, 2011, p. 4). Dabei wird bei der Nutzungsart von Wohnraum zwischen vom Eigentümer selbstgenutzten und vermieteten Wohnungen unterschieden.

⁴ Dieser erklärt sich nicht zuletzt durch die radikale Schocktherapie, der die ehemals real-sozialistischen Staaten seit den 1990ern unterzogen wurden.

zwischen dem öffentlichen und dem privaten Mietsektor existiert (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 19f).

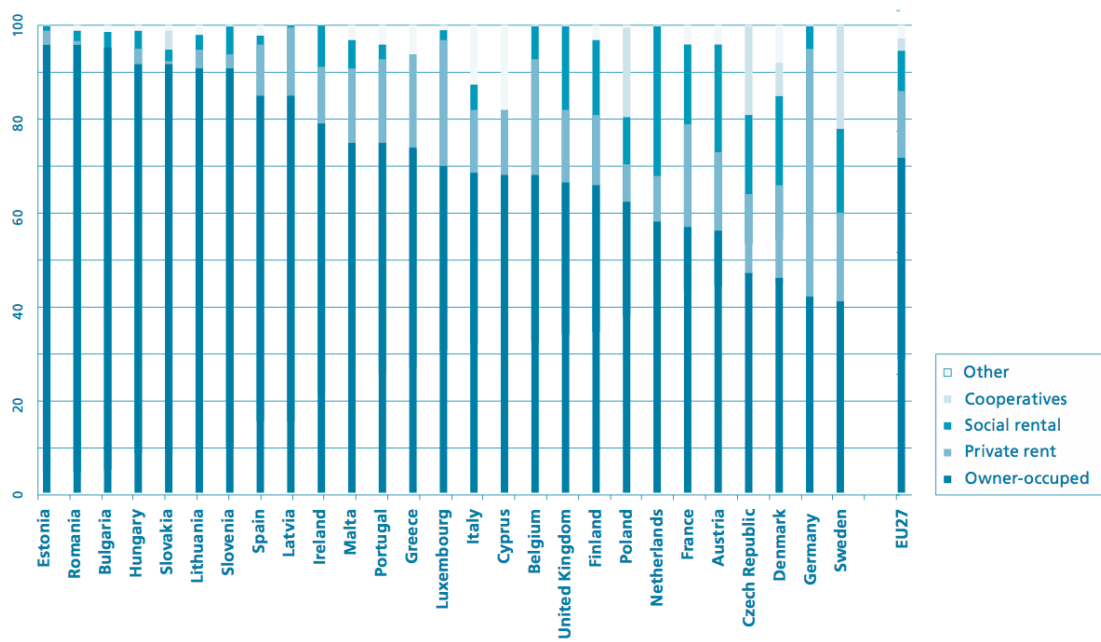


Abbildung 4: Wohnrechtsformen im Jahr 2010

Quelle (Pittini & Laino, 2011, p. 10)

3.2 Die steigende Bedeutung des Wohnungseigentums in Europa

Im Zusammenhang mit der Tendenz in Richtung (neo-)liberaler Wohlfahrtstypen zeichnet sich parallel ein Hang zur Wohneigentumsbildung (siehe Abbildung 5) ab. Dieser lässt sich sowohl auf europäischer Ebene (siehe Tabelle 2) als auch auf Ebene der OECD-Länder beobachten (Abbildung 5). Diese Entwicklung wurde nicht zuletzt durch eine veränderte Wohnungspolitik, in der die Bildung von Wohnungseigentum zunehmende Bedeutung erlangte, befördert. Dabei spielte der bereits erwähnte Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik, insbesondere die Reduzierung des sozialen Wohnungsbaus ab den 1980er, eine verstärkende Rolle. Im Kontext der Finanzkrise 2008/09 hat sich dieser Trend teilweise verlangsamt. Auch in den traditionellen „homeownership“-Gesellschaften, wie USA ist die Eigentumsquote seit 2008 rückläufig und ein Wachstum im Mietsektor zu verzeichnen. Neben Zwangsverkäufen sehen viele Haushalte im Mietsektor die beste Option für einen schuldenfreien Einstieg in den Wohnungsmarkt (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 35).

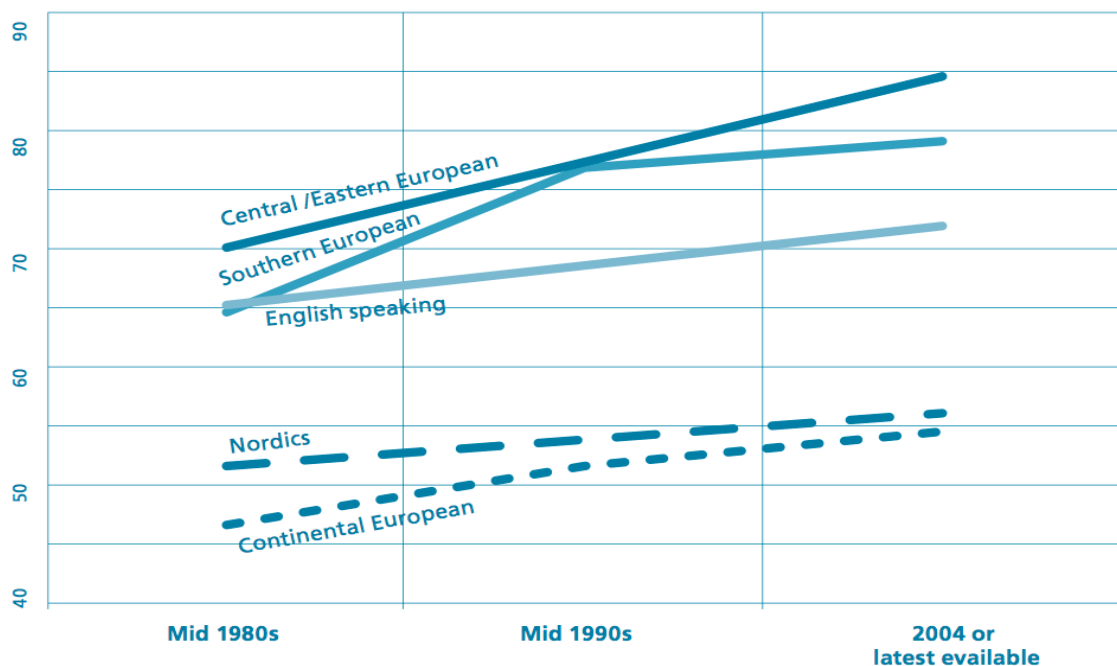


Abbildung 5: Entwicklung von Wohneigentumstendenzen in OECD-Ländern⁵

Quelle (Andrews, Sánchez, & Johansson, 2011; zitiert nach Pittini & Laino, 2011, p. 11)

Um den Trend zur Wohneigentumsbildung auf europäischer Länderebene im Zeitablauf zu verdeutlichen zeigt Tabelle 2 detailliert die Entwicklung und Veränderungen der Wohneigentumsquoten in Europa. Aufgrund unterschiedlicher ökonomischer, sozialer,

⁵ Nordics includes Denmark, Norway, Sweden and Finland; English-speaking includes Australia, Canada, the United Kingdom, the United States and Ireland; Continental European includes Austria, Belgium, France Germany, the Netherlands, Switzerland and Luxembourg; Southern European includes Greece, Spain and Italy; Central/Eastern includes Hungary, Poland and the Russian Federation. The homeownership rates in each group refer to the simple average of the rate in individual countries.

kultureller und politischer Faktoren variiert die Wohneigentumsquote stark zwischen den einzelnen europäischen Ländern und dabei zeigt sich, dass einige Staaten eine sehr hohe Wohneigentumsquote aufweisen, während in anderen Ländern der Mietwohnungsmarkt dominiert.

Beeinflusst wird die Höhe der Wohneigentumsquote durch verschiedene Faktoren (Behring & Helbrecht, 2003). Zur Erklärung der unterschiedlich hohen Wohneigentumsquoten in Europa untersuchte Shlomo (2011) Determinanten, die einen wesentlichen Einfluss auf die Wohneigentumsquote haben. Die wichtigsten werden nun näher erläutert und analysiert.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob man sich Wohneigentum überhaupt leisten kann. In diesem Zusammenhang spricht man von der Preis-Einkommens-Relation, die meist als wesentlicher Faktor beim Kauf einer Immobilie genannt wird. Insbesondere das Verhältnis zwischen dem Kaufpreis und dem Jahreseinkommen spielt beim Erwerb eine bedeutende Rolle, denn diese Größe gibt an, wie viele durchschnittliche Jahreseinkommen notwendig sind, um eine durchschnittliche Immobilie zu kaufen (Shlomo, 2011, p. 13). Generell lässt sich der Preis einer Immobilie nicht so einfach bestimmen, da jede Wohnimmobilie ein Unikat darstellt. Individuelle Anpassungen haben zwar für die EigentümerInnen einen höheren Wert, bedeuten aber nicht automatisch eine allgemeine Steigerung des Marktwertes der Immobilie (Shlomo, 2011, p. 28).

Eine Immobilie wird meist über einen Teil aus Eigenkapital und einem Teil aus Fremdkapital finanziert. Dabei variiert die Höhe des aufzubringenden Eigenkapitals stark zwischen den europäischen Ländern. Tendenziell lässt sich feststellen, dass Länder mit einem risikoscheueren Bankensystem eine vergleichsweise niedrige Eigentumsquote aufweisen (Shlomo, 2011, p. 22). Wie sich nicht zuletzt in der Finanzkrise 2007/08 gezeigt hat, wurde die Zunahme des Eigentumserwerbs durch die Liberalisierung nationaler und internationaler Finanzmärkte befeuert, einschließlich des damit verbundenen erleichterten Zugangs zu Krediten für private Haushalte. Neben dem Kaufpreis müssen für den Erwerb auch Nebenkosten, wie Grunderwerbssteuer sowie Makler-, Notar- und Grundbucheintragungskosten aufgebracht und entrichtet werden. Diese hohen Transaktionskosten beeinflussen zusätzlich die Entscheidung Wohneigentum zu erwerben und stellen eine Barriere dar.

Wesentlich für den Erwerb von Wohneigentum ist ein vorhandener und funktionierender Mietwohnungsmarkt. Ist der Mietwohnungsmarkt in einem Land dominant ausgeprägt, ist der Erwerb von Wohneigentum für die meisten Haushalte keine attraktive Alternative. Üblicherweise sind Bestandsmieten in Ländern mit sozialem Wohnungsbau weitaus billiger, als Neuverträge oder der Erwerb von Wohneigentum (Shlomo, 2011, p. 26).

Zudem verbinden viele Haushalte mit dem Besitz von Eigentum eine gewisse Form der Altersvorsorge und Vermögensbildung auch in krisenhaften Zeiten (detaillierte Ausführung erfolgt in Kapitel 3.3.4). Demzufolge wird mit dem Eigentumserwerb eine langfristige Unabhängigkeit und soziale Sicherheit verbunden (Shlomo, 2011, p. 31).

Ein weiterer wesentlicher Faktor sind förderungspolitische Rahmenbedingungen, die im Ländervergleich sehr unterschiedlich ausfallen. Über unterschiedliche Instrumente wurde in einer steigenden Zahl von Ländern Bedingungen geschaffen, die einen hohen Anreiz für den Erwerb von Wohneigentum ermöglichen. In erster Linie handelt es sich hierbei um steuerliche Begünstigungen oder andere Subventionsmaßnahmen. Aus diesem Grund besitzt der Staat eine Lenkfunktion und kann die Wohneigentumsquote mitbestimmen, in dem er den Mietwohnungs- oder den Eigentumsmarkt begünstigt (Shlomo, 2011, p. 34).

Im Allgemeinen sind politische Rahmenbedingungen und Regulierungsweisen, Baukultur, Familienmodelle sowie Konsumfreude und Sparsamkeit in europäischen Staaten unterschiedlich ausgeprägt. Trotz dieser nationalspezifischen und historischen Besonderheiten von Wohnungsmärkten zeigen sich bei der Betrachtung der Länderprofile systematische Zusammenhänge (Behring & Helbrecht, 2003, p. 350). Beispielsweise ist die Eigentumsquote umso höher, je standardisierter der Wohnungsbau in einem Land ist. Standardisierter Wohnungsbau ist mit niedrigeren Ausbaustandards und dadurch mit geringeren Preisen verbunden. Im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung kaufen beispielsweise Briten, Spanier und Niederländer Wohnungseigentum als standardisiertes Massenprodukt. Weiters ist sie hoch, wenn der Mietwohnungsmarkt, teuer, unsicher und klein ist (Behring & Helbrecht, 2003, p. 351). In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass der Wohlstand eines Landes (gemessen am BIP/Kopf) nicht positiv korreliert mit der Höhe der Eigentumsquote. Es scheint eher die Umkehrung zuzutreffen, denn die Länder mit dem höchsten BIP/Kopf (z.B. Schweiz, Österreich und Deutschland) weisen die niedrigsten Wohneigentumsquoten auf (Tabelle 2).

| | 1980 ¹ | 1990 ¹ | 1995 ² | 2000 ² | 2005 ² | 2006 ² | 2010 ² | 2012 ² |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Belgien | 59 | 67 | 76 | 81 | 72,2 | 73,7 | 71,6 | 72,3 |
| Bulgarien | | | | | 85,4 | 85,4 | 86,9 | 87,4 |
| Tschechische Republik | | | | | 73,5 | 74,1 | 78,7 | 80,4 |
| Dänemark | 52 | 52 | | | 66,6 | 67,4 | 66,6 | 64,3 |
| Germany (until 1990 former territory of the FRG) | | | 48 | 56 | 53,3 | | 53,2 | 53,3 |
| Estland | | | | 86 | | 87,8 | 85,5 | 82,2 |
| Irland | 76 | 79 | 83 | 85 | 78,2 | 78,0 | 73,3 | |
| Griechenland | 75 | 76 | 85 | 89 | | | 77,2 | 75,9 |
| Spanien | 73 | 78 | 87 | 92 | | | 79,8 | 78,9 |
| Frankreich | 47 | 54 | 65 | 70 | 61,8 | 62,5 | 62,0 | 63,7 |
| Kroatien | | | | | | | 87,9 | 89,5 |
| Italien | 59 | 68 | 80 | 82 | 72,8 | 72,9 | 71,9 | 74,1 |
| Latvia | | | | 61 | | | 84,3 | 81,5 |
| Lithuania | | | | 95 | 88,3 | 91,8 | 93,1 | 91,9 |
| Luxenburg | | | 74 | 77 | | | 68,1 | 70,8 |
| Ungarn | | | | 94 | 88,1 | 87,6 | 89,7 | 90,5 |
| Malta | | | | 80 | 80,0 | 80,6 | 80,1 | 83,1 |
| Niederlande | 42 | 45 | 59 | 56 | 63,9 | 65,4 | 67,2 | 67,5 |
| Österreich | 52 | 55 | 63 | 69 | | | 57,4 | 57,5 |
| Polen | | | | 71 | | | 81,3 | 82,4 |
| Portugal | 52 | 67 | 73 | 77 | 74,4 | 75,5 | 74,9 | 74,5 |
| Rumänien | | | | 97 | | | 97,5 | 96,6 |
| Slowenien | | | | 93 | 83,2 | 84,5 | 78,1 | 76,2 |
| Slowakei | | | | | 82,1 | 88,9 | 90,0 | 90,4 |
| Finnland | 61 | 67 | | 77 | 71,8 | 73,3 | 74,3 | 73,9 |
| Schweden | 42 | 39 | | | 68,1 | 68,8 | 70,8 | 69,9 |
| Großbritannien | 58 | 65 | 73 | 76 | 70,0 | 71,4 | 70,0 | 66,7 |
| Island | | | | | 86,8 | 86,2 | 81,3 | 77,3 |
| Norwegen | | | | | 82,7 | 83,7 | 82,9 | 84,8 |
| Schweiz | | 31 | | 35 | | | 44,4 | 43,9 |

Tabelle 2: Wohneigentumsquoten im internationalen Vergleich (in %)

Quelle: ¹ US Census Bureau, ² Eurostat

Der hohe Stellenwert von Wohneigentum resultiert nicht zuletzt aus dem Zusammenwirken von Wissenschaft und Politik und wurde politisch bewusst gefördert, wobei europäische Staaten unterschiedliche Ansätze und Strategien verfolgten. So wurde die Ausweitung der Eigentümerquote durch gezielte Unterstützung bestimmter sozialer Gruppen (Spanien), Erleichterungen beim Grunderwerb (Spanien, Niederlande, Polen) und preisgünstige Angebote öffentlicher Bestände (Großbritannien) gefördert. Des Weiteren gelten Steuervergünstigungen (Niederlande, Schweden, Österreich) sowie Investitionsanreize (Deutschland) als typische Komponenten einer verstärkten Eigentumsförderung (Holm, 2005b, online). Die spanische Wohnungspolitik versuchte ihren ohnehin schon hohen Anteil an Wohnungseigentum durch die Subvention einkommensschwächerer Haushalte zu erweitern. Daher wurden seit 1990 eigens für ärmere Haushalte Programme entwickelt, die den Erwerb von kostenintensiven Grundstückskäufen finanziell unterstützen. Mit diesem wohnungspolitischen Instrument hat sich Spanien nicht nur auf die besser verdienende Mittelklasse beschränkt, sondern ihre Unterstützung auf die Bevölkerung ausgeweitet. In Deutschland wiederum erfolgt die Eigentumsförderung in der Vergangenheit durch die 1996 eingeführte Eigenheimzulage. In den Niederlanden wurde als wohnungspolitisches Ziel ein Eigentumsanteil von 55% angestrebt. Infolgedessen wurde in den 1990er die Förderung von Wohneigentum durch steuerliche Vergünstigungen verstärkt. Neben der Abschreibungsmöglichkeit von Hypothekenzinsen sind niederländische Banken oft bereit weit über 100% der Sicherheiten zu finanzieren (Holm, 2005b, online).

3.3 Begründungen für die verstärkte Förderung von Wohneigentum

Begründet wurden diese gesamteuropäischen Entwicklungen mit unterschiedlichen Argumenten, wobei insbesondere das „Diktat der leeren Staatskassen“ hervorzuheben ist. Zugleich wird durch den Abbau des Sozialstaates eine zunehmende Verpflichtung zur Selbstvorsorge und Eigenverantwortung herbeigeführt. Durch den Rückbau kollektive Risikovorsorge wird Wohneigentum als Säule der privaten Altersvorsorge und Finanzanlage (auch steuerlich) gefördert und wird dadurch zunehmend mit den internationalen Finanzmärkten verbunden (Heeg, 2013, p. 81). Darüber hinaus werden auch positive Effekten für die Bauwirtschaft durch zusätzliche private Investition festgestellt. Auch auf individueller Ebene wird Wohneigentum von PrivatisierungsbefürworterInnen zunehmend Bedeutung zugesprochen. Einerseits gilt der Besitz von Wohneigentum als Symbol für Erfolg und zudem bedeutet Wohneigentum Wohnsicherheit, Unabhängigkeit von VermieterInnen und Gestaltungsfreiheit (Heeg, 2013, p. 83). Eine verallgemeinernden Argumentation von PrivatisierungsbefürworterInnen lautet, dass WohneigentümerInnen generell sehr gut in ihrem Wohnquartier vernetzt sind und durch die Entscheidung Wohneigentum zu erwerben in ihre Zukunft investieren. Durch die hohe Identifikation mit ihrem Wohnort übernehmen selbstnutzende WohnungseigentümerInnen Verantwortung für den Stadtteil und zeigen auch freiwilliges Engagement im Zusammenleben und -wirken des Quartiers. Diese gegenseitige Unterstützung führt ebenso zur Stärkung des Gemeinsinns und entlastet öffentliche Sozialausgaben. Demzufolge ist Wohneigentum ein attraktiver Standortfaktor für die Ansiedlung qualifizierter Arbeitskräfte.

3.3.1 Entlastung öffentlicher Haushalte

Europäische Staaten unterstützen die Wohneigentumsbildung durch eine Vielzahl von wohnungspolitischen Programmen und Instrumenten. Da öffentliche Gelder knapp sind und der Rückzug der Staaten aus der Wohnungspolitik bereits sehr weit fortgeschritten ist, dient die Stärkung von Wohneigentumsbildung als Entlastungspotential des öffentlichen Haushaltes. Neben der gesellschaftlichen Bedeutung, gewährt Wohneigentum auch ein hohes Maß an wirtschaftlicher Sicherheit.

Haushalte im Wohneigentum sind eher vor dem Verlust oder Kündigung ihrer Immobilie geschützt als Mieterhaushalte. Somit ist die Stärkung von Wohnzwecken im selbstgenutzten Eigentum lohnenswert um eine Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu vermeiden und so einen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Haushalte zu leisten. Zudem trägt die Weitervererbung von Wohnimmobilien an künftige Generationen zur Minderung von öffentlichen Ausgaben bei.

3.3.2 Impulse für die Bauwirtschaft

Zugleich sehen PrivatisierungsbefürworterInnen in der Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum auch eine Förderung der Bauwirtschaft. Insofern ist die Stärkung von

Wohneigentumsbildung durch Steuerermäßigungen zu forcieren. Nach Löseke (2004, online), dem Präsident des Deutschen Siedlerbundes zieht die Investition in die Wohneigentumsbildung nicht nur Subventionsgelder ab, sondern bringt auch positive Effekte mit sich. Allen voran (private) Investitionen in den Wohnungsneubau und Modernisierungsmaßnahmen schaffen Arbeitsplätze und bringen dem Staat zusätzliche Steuereinnahmen.

3.3.3 Mobilität und Arbeitsmarkt

Ein weiterer wesentlicher Aspekt hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung von Wohneigentum ist die Mobilität von EigentümerInnen. Die Frage ob EigentümerInnen weniger mobil sind wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet und Studienergebnisse spiegeln die Komplexität von Wohnungs- und Arbeitsmärkten wider. In einer Studie zur Wohnmobilität und Arbeitsplatz hat Henley (1996) festgestellt, dass Haushalte im Wohneigentum nicht aus Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit wegziehen wollen, selbst dann, wenn sie vor dem Verlust ihres eigenen Arbeitsplatzes stehen (Henley, 1996, p. 25). Oswald (1999) bekräftigt dieses Ergebnis und verweist auf eine Verbindung zwischen einer höheren Arbeitslosenquote und einer höheren Eigentumsquote. Nach Oswald liegen die Gründe für eine höhere Arbeitslosigkeit an den aufzubringenden Transaktionskosten im Fall eines Umzugs, wodurch EigentümerInnen seltener übersiedeln. Zudem geht er davon aus, dass EigentümerInnen die Arbeitslosigkeit weiter Pendelstrecken und damit verbundenen Transportkosten vorziehen. Er ist der Auffassung, dass mittels eines funktionierenden Mietsektors die Arbeitslosigkeit gesenkt werden kann (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 14).

In einer anderen Studie zum britischen Mobilitätsverhalten in Bezug auf Wohnung und Arbeitsplatz vertreten Böheim und Taylor (2000) die Auffassung, dass Arbeitslose tendenziell mobiler sind als Beschäftigte und durchaus aufgrund der Arbeitsplatzsituation zu einem Wohnungswechsel bereit sind. Dies hat seinen Grund darin, dass MieterInnen mobiler sind als verschuldete EigentümerInnen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Untersuchungszeitraum die Mobilität vergleichsweise gering war und es verhältnismäßig viele (überschuldete) KäuferInnen mit niedrigem Einkommen gab. Die Resultate dieser britischen Studien scheinen den Hypothesen von Oswald zu widersprechen, daher zeigt Dohmen (2005) in seinem Modell, dass Mobilität auch abhängig von Qualifikation und Löhnen ist. Des Weiteren kommt er wie Graaff und van Leuvensteijn (2007) in ihrer in 14 EU Ländern durchgeführten Studie zu dem Ergebnis, dass EigentümerInnen seltener den Arbeitsplatz wechseln und daher eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, arbeitslos zu werden (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 15).

Knoll et al. (2003) stellten in ihrer Studie einen engen Zusammenhang zwischen Lebensphase und Wohneigentum fest. Ihre Untersuchung ergab, dass sich steigende Mobilitätsanforderungen in Zeiten der Globalisierung nicht auf die Wohneigentumsbildungsbereitschaft auswirken (Knoll et al., 2003, p. 13). Sie sind der Auffassung, dass die Tatsache, wie oft ein Wohnungswechsel in Betracht gezogen wird, stark vom Lebensabschnitt abhängt. „Danach sind junge Personen und Haushalte mobiler als alte,

Mieterhaushalte mobiler als Eigentümerhaushalte und kleine Haushalte mobiler als größere Haushalte (Knoll et al., 2003, p. 14).“ Selbst wenn EigentümerInnen durchschnittlich weniger oft umziehen, haben sie nicht automatisch eine immobilere Denkweise und Haltung (Knoll et al., 2003, p. 14).

Abschließend lässt sich festhalten, dass mobilitäts- beeinflussende Faktoren weder eindeutig zu einer Wohneigentumsentscheidung beitragen, noch diese behindern. Demzufolge ist eine differenzierte und nationalspezifische Analyse erforderlich um einen Effekt auf die Wohneigentumsquote nachzuweisen.

3.3.4 Wohneigentum als Form der Altersvorsorge und Finanzanlage

Die Bildung von Wohnungseigentum wird weiters mit der Notwendigkeit begründet, individuell für das Alter bzw. die Pension vorzusorgen. In diesen Zusammenhang wird Wohnen zunehmend der Logik von Finanzmärkten unterworfen.

Durch den Abbau des Sozialstaates steigt der Druck, Eigenvorsorge zu betreiben und Vermögen in Form von Immobilien als zusätzliche Absicherung im Alter gegen ökonomische Unsicherheit zu bilden. Anstelle einer staatlichen Absicherung ist es verstärkt notwendig sich gegen kollektive Risiken, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit abzusichern. Inzwischen spricht man nicht mehr von Sparen, sondern von Anlegen. Individuen durchlaufen einen Wandel vom SparerIn hin zum AnlegerIn und InvestorIn (Heeg, 2013, p. 79).

Durch den Trend in Richtung einer neoliberalen Politik und des damit verbundenen schrittweisen Rückzugs der Staaten aus der Wohlfahrtspolitik sind Individuen zunehmend konfrontiert damit ihre Altersvorsorge eigenständig zu übernehmen (Helbrecht & Geilenkeuser, 2012, p. 425). Staatliche Rentenversicherungen, Arbeitslosenunterstützung sowie Sozialhilfe sind von Kürzungen betroffen. In Folge dieser Einsparungen sind Individuen aufgefordert in Richtung Selbstvorsorge umzudenken - Eigenverantwortung zu übernehmen sowie Eigeninitiative zu zeigen. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die Frage, ob die Bildung von Wohneigentum ein geeignetes Äquivalent und Instrument der Altersvorsorge ist, erheblich an Gewicht. Nicht von ungefähr wurde die Wohneigentumsbildung zu einer bedeutenden Säule der privaten Altersvorsorge.

Weiters wird argumentiert, dass neben der Vermögensbildung ein weiterer positiver Effekt in der Metersparnis im Pensionsalter liegt (Szypulski et al., 2013, p. 13). Die eingesparte Miete trägt nicht unwesentlich zur Entlastung des verfügbaren Pensionseinkommens bei, denn für Mietkosten müssen Rentnerhaushalte überproportional viel aufwenden. Unter der Annahme, dass Wohneigentum im Alter von 35 Jahren erworben wird, zeigt Abbildung 6 den Verlauf von Wohnungskonsum, Wohnkosten und Einkommen. Geht man von der Annahme aus, dass WohneigentümerInnen ihre Immobilie bis zum 65. Lebensjahr vollkommen lastenfrei in ihren Besitz übertragen haben und nur für Betriebs- und Instandhaltungskosten aufkommen müssen, haben Mieterhaushalte auch im Alter steigende Mietkosten zu finanzieren (Voigtländer et al., 2009, p. 132).

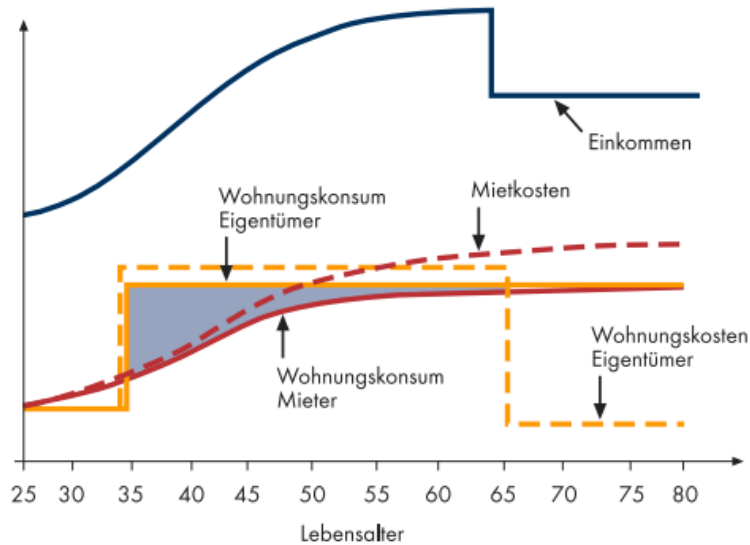


Abbildung 6: Einkommen, Wohnungskonsum und Wohnungskosten bei selbstnutzenden WohnungseigentümerInnen und MieterInnen
 Quelle (Voigtländer et al., 2009, p. 132)

Dennoch ist festzustellen, dass sich Pläne zur Altersvorsorge zwischen verschiedenen Altersgruppen unterscheiden. Die Motive Wohneigentum zu erwerben variieren zwischen den Generationen. Es kommt damit zu einer Differenzierung hinsichtlich der Erwerbsgründe. In den von Helbrecht und Geilenkeuser durchgeführten Interviews wurde unter anderen untersucht, wie verschiedene Generationen in Deutschland ihr selbst genutztes Wohneigentum wahrnehmen und welche Rolle es bei der Altersvorsorge spielt. Junge Haushalte (25-35 Jahre) setzen auf Eigentum als Investition in ihre Zukunftssicherung aufgrund rückläufiger wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Diese Altersgruppe verbindet mit dem Erwerb von Wohnimmobilien eine große Preissteigerung und setzt auf Spielräume in der Preissteigerung nach oben. Daher hat Wohneigentum für jüngere Haushalte einen hohen Stellenwert (Helbrecht & Geilenkeuser, 2012, p. 429ff).

Die zweite Altersgruppe (45-55 Jahre) hat zusätzlich zum Wohneigentum eine private Rentenversicherung abgeschlossen. Hinsichtlich der Altersvorsorge messen diese Haushalte dem Wohneigentum weniger Bedeutung bei, als die jüngste Gruppe. Für sie ist der Staat der Hauptverantwortliche für die Grundsicherung im Alter und sie sieht die gesetzliche Rentenversicherung als wichtigste Einkommensquelle (Helbrecht & Geilenkeuser, 2012, p. 431).

Haushalte in der ältesten Gruppe (65-75 Jahre) betrachten ihre Immobilie nicht als dominante Form der Altersvorsorge, sondern setzen auf die Absicherung durch den Wohlfahrtsstaates. Diese Altersgruppe betrachtet ihr Wohneigentum nicht als Investitionsgut, sondern erfüllt neben dem Zweck zum Wohnen auch eine emotionale Bindung und ist Teil der Freizeitbeschäftigung (Helbrecht & Geilenkeuser, 2012, p. 432).

Im Vergleich zur ältesten Befragtengruppe machen die beiden anderen Altersgruppen den fortschreitenden Abbau von Sozialleistungen dafür verantwortlich, sodass sie zusätzlich zur staatlichen Rentenversicherung ihr ihre Altersvorsorge investieren. Es ist

wichtig darauf hinzuweisen, dass sich diese Ergebnisse auf eine Untersuchung in Deutschland beziehen. Daher liegt die Vermutung nahe, dass diese Ergebnisse für europäische Länder mit einem sozialdemokratischen oder (neo)-liberalen Wohlfahrts-typus nicht zusprechen.

Neben der Form der Altersvorsorge rückt Wohneigentum verstärkt als Finanzanlage in den Vordergrund. Immer mehr institutionelle AnlegerInnen investieren in Wohnimmobilien, da sie als stabile Wertanlage in instabilen wirtschaftlichen Zeiten gelten. Insbesondere sind wirtschaftlich dynamische Großstädte in den Fokus von Investoren gerückt, die Bauprojekte in guten Lagen finanzieren (Heeg, 2013, p. 86). Analysen zu Folge sind deutsche Wohnimmobilien unterbewertet und bieten somit Spielraum für Preissteigerungen nach oben. Bevorzugt werden Wohnimmobilien und Wohnbauprojekte in guten innerstädtischen Lagen, dadurch ist der Immobilienboom vorrangig ein stark städtischer Boom (Heeg, 2013, p. 88f). Während Investitionen in städtische Immobilien ökonomisch sinnvoll sind, sind sie im ländlichen Raum eher dem langlebigen Konsum zuzuordnen (Helbrecht & Geilenkeuser, 2012, p. 429).

Immer mehr private Haushalte schätzen Wohneigentum als Vermögensanlage, da in Anbetracht der Kapitalmarktkrise alternative Finanzanlagen als stärker risikobehaftet angesehen werden (Szypulski et al., 2013, p. 10). Neben privaten Haushalten investieren aber auch verstärkt professionelle Kapitalanleger in Wohnungsbau und Wohneigentum. In Anbetracht dessen hat sich die Charakteristik von Immobilien gewandelt. Mittlerweile sind Immobilien von einem Gebrauchsgut zu einem Finanzprodukt geworden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Geldanlagen in Immobilien aufgrund von Veränderung des Stellenwertes und der finanztechnischen Inwertsetzung an Attraktivität gewonnen haben (Heeg, 2013, p. 76). In diesem Zusammenhang spricht man von *Finanzialisierung*, dem Prozess des gesellschaftlichen Wandels und dem wirtschaftlichen Bedeutungszuwachs des Finanzsektors.

3.3.5 Wohnungseigentum, Identifizierung mit Stadtviertel und Stabilität

Ein weiteres von PrivatisierungsbefürworterInnen genanntes Argument für die Förderung von Wohneigentum lautet, dass WohneigentümerInnen im Vergleich zu MieterInnen mit ihrer Wohnsituation zufriedener sind (Voigt, Pulm, & Endesfelder, 2003, p. 61). Demgemäß entwickeln Menschen, die im Wohneigentum leben, einen besonders großen Bezug zu ihrer Immobilie, dem Wohnumfeld, der Nachbarschaft sowie der Stadt. Obwohl EigentümerInnen nicht ewig an ihr Wohnobjekt gebunden sind, ist es meist eine einmalige Kaufentscheidung. Daher werden bei der Entscheidung des Objektes weitere Faktoren und Rahmenbedingungen berücksichtigt. Diese Rahmenbedingungen gelten auch als Indikatoren für soziale Stabilität. Neben der baulichen Qualität des Objektes sind Faktoren wie Infrastruktur, Sozialstruktur, Nachbarschaftsbeziehungen, Image sowie Sicherheit des Wohnquartiers entscheidend.

Mit dem Thema der sozialen Stabilität aufgrund von Wohneigentumsbildung haben sich bereits DiPasquale und Glaeser befasst. Unter Bezug auf soziales Engagement konnten DiPasquale und Glaeser ihre aufgestellte These bestätigen, dass Wohneigen-

tümerInnen die „besseren BürgerInnen“ sind. Ehrenamtliche Tätigkeiten in der Gemeinde oder die Mitgliedschaft in einem Verein können sie mit ihrer These sowohl in den USA, als auch in Deutschland bestätigen (Shlomo, 2011, zit. nach DiPasquale & Glaeser, 1999, p. 380).

In diesem Zusammenhang bestätigt sich auch das Argument, dass EigentümerInnen ein stärkeres Interesse an Wohnobjekt und Wohnumfeld haben. Denn EigentümerInnen haben eine höhere Motivation an der Werterhaltung der Nachbarschaft, da davon auch der Wert ihrer eignen Immobilie abhängt (Heeg, 2013, p. 82). Insofern kümmern sich EigentumsbefürworterInnen zufolge EigentümerInnen schon allein aus Eigeninteresse mehr um ihr Haus, Wohnung und Garten, als BürgerInnen, die in Mietwohnungen leben (Shlomo, 2011, p. 32).

Die Entwicklung nachbarschaftlicher Beziehungen zwischen den EigentümerInnen im Wohnumfeld ist ein wichtiger Indikator für soziale Stabilität. Es liegt somit nahe, dass Wohneigentum die Identifikation mit dem Wohnumfeld unterstützt und somit zur Stabilisierung von Wohnquartieren beiträgt. Demzufolge spielt Wohneigentum eine bedeutende Rolle in der Schaffung attraktiver, lebendiger und sozial ausgewogener Städte und Gemeinden (Szypulski et al., 2013, p. 8).

Neben Neubaumaßnahmen und dem damit verbundenen Aspekt der Entstehung neuer im Gleichgewicht stehender Stadtquartiere, haben auch EigentümerInnen deren Wohnobjekte schon über Generationen im Familienbesitz sind, eine Verbundenheit mit dem Wohnumfeld. Oftmals sind sie dort aufgewachsen und es gibt ein bestehendes und funktionierendes soziales Netzwerk (Voigt et al., 2003, p. 64f).

Zugleich bedeuten sozial ausgewogene Stadtquartiere auch mehr Lebensqualität und Wohnzufriedenheit. Zurückzuführen auf all diese positiven Effekte sind EigentümerInnen stärker an ihren Stadtteil gebunden und tragen maßgeblich für das gesellschaftliche Zusammenleben bei (Szypulski et al., 2013, p. 8).

3.3.6 Wohneigentum als Lebensstil und individuelle Freiheit

Motive Wohneigentum zu erwerben sind wie Wohnbedürfnisse meist individuell verschieden und vielschichtig. Haushalte stellen unterschiedliche Ansprüche an den eigenen Wohnraum und für viele steht der Traum vom freistehenden Einfamilienhaus mit Garten noch immer an erster Stelle.

Wohneigentum hat eine große individuelle Bedeutung, da der Besitz vielfältige Entfaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsfreiheit bei der Erfüllung von Wohnwünschen bietet. Zugleich steht die eigene Immobilie für Unabhängigkeit, Sicherheit und eine sinnvolle Investition für die gesamte Familie. Neben der Ungebundenheit von VermieterInnen bedeutet Wohneigentum für viele eine langfristige Wohnsicherheit. Insbesondere sind EigentümerInnen vor Mietsteigerungen, als auch vor Kündigungen geschützt. Oftmals ist die Mietdauer von Wohnimmobilien zeitlich befristet, dadurch ergeben sich für MieterInnen immer wieder Unsicherheiten, ob der Mietvertrag verlängert wird oder ob man das Mietobjekt nach dem vertraglich vereinbarten Zeitraum wieder räumen muss.

Im Gegensatz zum Wohnen zur Miete betonen FürsprecherInnen das aktive Erleben von Wohnungseigentum ohne Einschränkungen von außen und festgelegter Grenzen. Der dadurch in den Vordergrund gerückte und eigens definierte Freiraum, trägt zur Entwicklung der eigenen Persönlichkeit bei. Darüber hinaus fördert es das Zusammenleben der Generationen, da sich auch durch den demographischen Wandel neue Herausforderungen bilden. Im Alter verändern sich die Bedürfnisse und Ansprüche an die Wohnform. Im Gegensatz zu jüngeren Generationen stellen ältere Personen andere Ansprüche an ihr Eigenheim. Flexibilität ist sicherlich ein entscheidender Vorzug bei der Entscheidung Wohneigentum zu erwerben, denn Anpassungen und selbst bestimmte Umgestaltungen der Immobilie an den jeweiligen Lebensabschnitt sind hierbei leichter umzusetzen. Ein altersgerechtes Wohnen kann dadurch dauerhaft erhalten bleiben. Des Weiteren empfinden MieterInnen Investitionen in fremdes Eigentum als Barriere (Jokl, 1997, p. 6).

Besonders für Familien mit Kindern hat Wohneigentum eine besondere Attraktivität, da ihre Ansprüche, Wünsche und Bedingungen an den Mietwohnungsmarkt in manchen Regionen kaum oder nur schwer realisiert werden können. Beispielsweise ist die durchschnittliche Fläche einer Eigentumswohnung von Haushalten mit Kindern größer, als die zur Verfügung stehende Wohnraumfläche von Mieterhaushalten mit Kindern (Szypulski et al., 2013, p. 13).

Für den Großteil der Menschen ist die Anschaffung der eigenen vier Wände die größte wirtschaftliche Entscheidung ihres Lebens. Obwohl dies in Europa unterschiedlich ausgeprägt ist, ist meist der Erwerb einer Immobilie eine einmalige Lebensentscheidung. Individuen äußern den Wunsch etwas Eigenes zu besitzen, da sie es mit einem dauerhaften und vererbaren Wert in Verbindung bringen. Darüber hinaus hat Wohneigentum einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert und gilt als Symbol für Lebenserfolg und gesellschaftlichen Aufstieg (Szypulski et al., 2013, p. 21).

Oftmals sind Wohnobjekte schon über Generationen im Familienbesitz. Demzufolge haben EigentümerInnen eine enge Bindung zu ihrer Immobilie und sind stark mit dem Gebäude und dessen Umfeld verwurzelt. In diesem Zusammenhang erwerben Individuen Eigentum mit dem Hintergrund diesen an nachfolgende Generationen weiter zu vererben. Dadurch ist der nachstehenden Generation finanzielle Stabilität und langfristige Sicherheit gewährt.

Auf der anderen Seite muss klar gezeigt werden, dass Wohneigentum auch Nachteile mit sich bringt. So müssen EigentümerInnen für Reparaturen, Sanierungen sowie Veränderungen finanziell selbst aufkommen, während hingegen der VermieterIn anfallende Kosten für Instandhaltungen übernimmt. Des Weiteren ist der VermieterIn zuständig für Hausreinigung, Winterdienst und Abfallentsorgung.

3.4 Wohnen in Deutschland, Niederlande, Großbritannien, Russland und Spanien

3.4.1 Deutschland

Massive Zerstörungen des Wohnbaubestandes im zweiten Weltkrieg haben zu einem dringend notwendigen Eingreifen der öffentlichen Hand geführt. Ein umfangreicher Wiederaufbau ermöglichte der Bevölkerung zumindest eine notdürftige Wohnraumversorgung. Zum Unterschied zu anderen Staaten erhielten aufgrund des allgemeinen Kapitalmangels sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen und gemeinnützige Bauvereinigungen Förderungen um die Produktion neuer Mietwohnungen zu ermöglichen. In Deutschland gibt es keine eindeutige Definition einer „Sozialwohnung“, dieser Begriff wird in den Gesetzen durch „öffentlich geförderte Wohnung“ ersetzt (Donner, 2000, p. 170f). Diese für die breiten Schichten öffentlich geförderten Mietwohnungen wurden bis Anfang der 1980er Jahre von kommunalen Wohnungsunternehmen getragen und waren über Jahrzehnte ein bedeutendes Element der direkten Wohnraumförderung (Klus, 2013, p. 95).

Im Laufe der Jahrzehnte wurden drei Förderungswege praktiziert. Ab 1950 gab es den 1. Förderungsweg für „Sozialmietwohnungen“, denn mit dem 1. Wohnbaugesetz war die Förderung von sozialem Wohnungsbau vorrangig. Wie eingangs erwähnt, wurde allen Bauherren zu gleichen Bedingungen ein öffentliches Darlehen gewährt. Diese Förderung erfolgte anhand zinsloser Darlehen die etwa 40-50% der Baukosten deckten. In dieser Zeit war eine breite Schicht der Bevölkerung zum Nutzen dieser geförderten Mietwohnungen berechtigt. Der 2. Förderungsweg (ab 1956) war zunehmend auf Wohnungseigentum ausgelegt. Zielgruppe dieses Förderungsweges waren Haushalte mit höherem Einkommen. Mittels dem zweiten Förderungsweg sollten für MieterInnen in geförderten Mietwohnungen Anreize geschaffen werden diese Wohnungen für einkommensschwächere Personen frei zu machen (Holm, 2005a, online). Entgegen der Erwartungen blieben die prognostizierten Einkommensentwicklungen aus und folglich mussten viele Haushalte mittels Nachförderungen unterstützt werden. Der ab 1989 eingeführte dritte Förderweg ermöglicht freie Vereinbarungen mit privaten Bauträgern von Mietwohnungen. Bei diesem mittlerweile Normalfall werden Bestimmungen über Höhe und Einsatzart der Mittel, die Zweckbestimmung, Belegungsrechte, die Beachtung von Einkommensgrenzen und die Höhe der Miete festgelegt (Holm, 2005a, online).

Mit der Einführung des Wohngeldes kam es in den 1960er und 1970er zu einer Verlagerung von der Objektförderung hin zur Subjektförderung. Sowohl bei der Objektförderung (= Förderung des Wohnobjektes) als auch bei der Subjektförderung (= Förderung des Wohnungsnachfragers) spricht man von einer direkten Förderung. Über den stufenweisen Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und der Einführung eines Mietrechts wurde der Wohnungsmarkt reguliert. Durch das 1960 verabschiedete Gesetz des sozialen Miet- und Wohnrechts wurden Mietsteigerungen begrenzt sowie der Kündigungs-

schutz geregelt (Klus, 2013, p. 80). Zudem unterstützt das eingeführte Wohngeld (=gezielte Lastenzuschüsse) Haushalte mit geringem Einkommen und hoher Mietbelastung (Klus, 2013, p. 93). Im Gegensatz zum sozialen Wohnbau gilt das Wohngeld als „flexibles und sozial treffsicheres Instrument“ (Jenkins, 2001, p. 94).

Die sozial-liberale Koalition hielt nicht nur an der Tendenz zur Eigentumsförderung fest, sondern stärkte durch eine Reihe von Gesetzen auch die soziale Sicherung beim Mieterschutz. Mittels dem 1971 verabschiedeten Kündigungsschutzgesetz wurden Mietsteigerungen beschränkt und Kündigungsdrohungen zur Erreichung einer höheren Miete gesetzlich verboten.

Mitte der 1980er war genügend Wohnraum geschaffen worden und der Bedarf soweit gedeckt. Die Bevölkerungszahl hatte sich mittlerweile soweit stabilisiert, dass sich die Wohnungspolitik auf Subziele, wie Wohnungseigentumsbildung und auf unterversorgte Gruppen und Schichten konzentrieren konnte (Donner, 2000, p. 170). Nach dieser kurzen Beruhigung des Wohnungsmarktes kam es durch die unerwartete politische Entwicklung und der Wiedervereinigung Deutschlands gegen Ende der 1980er erneut zu einer Intensivierung des Wohnungsneubaus. Ausgelöst wurde diese zusätzliche Wohnungsnachfrage durch Zuwanderungsströme, die jedoch gegen Ende der 1990er bereits gedeckt werden konnte (Donner, 2000, p. 532).

Wie auch in anderen europäischen Ländern ist in Deutschland ein deutlicher Paradigmenwechsel im Bereich der Wohnungspolitik spürbar. Seit Beginn der 1980er Jahre hat die individualisierte Subjektförderung die Objektförderung und die damit verbundene Förderung der breiten Masse abgelöst. Es ist ein deutlicher Trend in Richtung eines neoliberalen Wohlfahrtstypus (siehe Tabelle 1) zu erkennen, der das zuvor für Deutschland charakteristische korporatistische Wohlfahrtsmodell schrittweise ersetzt. Durch den Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau (beschlossen mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, 2001) ist der soziale Wohnungsbau quantitativ enorm eingeschränkt worden. Im Jahr 2006 zog sich der Bund mit der Föderalismusreform endgültig aus dem sozialen Wohnungsbau zurück. Seither fällt die Zuständigkeit in den Bereich der Bundesländer. Vor diesem Hintergrund gab es kaum neue Projekte im sozialen Wohnungsbau und ehemals geförderte Wohnungen wurden am Wohnungsmarkt zu frei verfügbaren Mietwohnungen. Beeinflusst durch diese Akzentverschiebung dient der soziale Wohnungsbau nicht mehr der Wohnraumversorgung der breiten Masse, sondern benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die sich folglich in verbliebenen Sozialwohnungen konzentrieren. Zudem hat der verbliebene soziale Wohnungsbau eine marktförmige Gestaltung angenommen, dies zeigt sich durch Mietpreisanpassungen in Relation zur ortsüblichen Vergleichsmiete (Klus, 2013, p. 95f).

Charakteristisch für die zunehmende Implementierung des neoliberalen Wohlfahrtstypus in der Wohnraumversorgung ist die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurde beschlossen, 50 bis 80% der Immobilien der staatlichen Wohnungsgesellschaften bis 1998 zu privatisieren. In Deutschland erfolgten Wohnungstransaktionen als Verkäufe von Wohnungspaketen einerseits,

aber auch als Gesamt- und Teilverkäufe von Unternehmen andererseits, die im Besitz von Wohnungen waren. Die zweite Verkaufswelle war vor allem durch international tätige Investoren als KäuferInnen gekennzeichnet, die am deutschen Wohnungsmarkt deutliche Miet- und Wertsteigerungspotentiale sahen (Klus, 2013, p. 97).

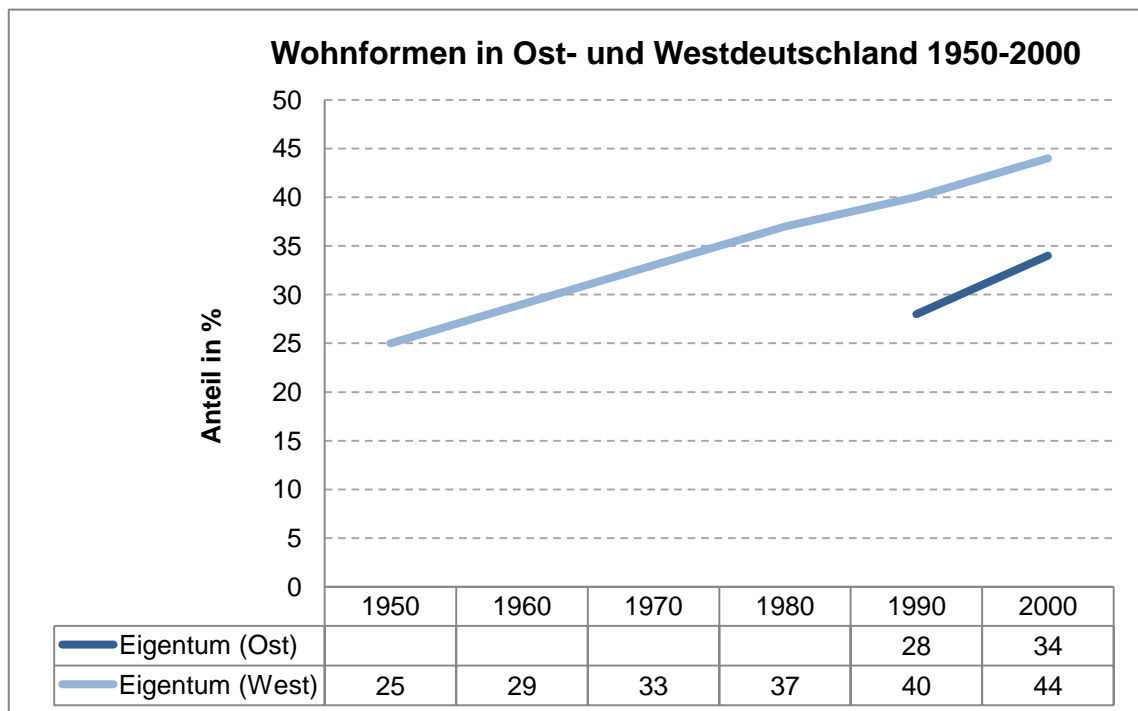


Abbildung 7: Wohnformen in Ost- und Westdeutschland

Quelle (Braun & Pfeiffer, 2006; zitiert nach Shlomo, 2011, p. 5), eigene Darstellung

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Wohneigentumsquote in Ost- und Westdeutschland seit 1950. Der geringere Wohneigentumsanteil im Osten ist auf die Zeit der ehemaligen DDR zurückzuführen. Extrem niedrige staatlich subventionierte Mieten machten den Wohneigentumserwerb weder attraktiv, noch wurde dadurch das private Vermieten profitabel. Eine andere Entwicklung zeichnete sich dagegen im Westen ab - hier stieg die Wohneigentumsquote kontinuierlich. Auch heute gibt es immer noch große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bei den Preisen für Immobilien. Die Ursache für den Unterschied in der Preis-Einkommens-Relation liegt vor allem an der Entwicklung der Grundstückspreise. Für den Kauf einer Wohnimmobilie müssen in Westdeutschland mehr finanzielle Mittel aufgebracht werden als im Osten (Shlomo, 2011, p. 5f).

Allgemein lässt sich sagen, dass im Vergleich zu anderen europäischen Ländern die Wohneigentumsquote mit einem Anteil von aktuell 53% im untersten Bereich liegt. Begründet wird dies vor allem durch den attraktiven und sichereren Mietwohnungsmarkt, der in Deutschland besteht (Shlomo, 2011, p. 24).

3.4.2 Niederlande

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sind die Niederlande durch das besonders starke Eingreifen des Staates in den Wohnungsmarkt geprägt (Shlomo, 2011, p. 45). Ziel der niederländischen Wohnungspolitik in den letzten Jahrzehnten war die Schaffung von Wohnraum für die Bevölkerung. Um dieses Ziel zu erreichen wurden unter anderem angemessene Wohnbauprogramme und komplexe Subventionsprogramme entwickelt.

Vor allem nach dem zweiten Weltkrieg wurde mit der vorherrschenden Wohnungsnot die Rolle des Staates bedeutend. Aufgrund eines außerordentlich großen Bevölkerungswachstums durch enorme Einwanderungswellen war die Wohnungspolitik dazu aufgefordert, ausreichend Wohnraum zu schaffen. Mittels öffentlicher Förderungen wurde eine große Anzahl an Neubauwohnungen mit bescheidenen Grundrissen und Ausstattung errichtet, um die Mieten möglichst niedrig halten zu können. Die Wohnbaupolitik war in den Nachkriegsjahren vorrangig auf quantitative Produktion ausgerichtet. Gemeinden wurden dahingehend aktiv, in dem sie kommunale Wohnungsunternehmen gründeten, die wiederum öffentliche Mietwohnungen errichteten und bewirtschafteten. Im Vordergrund standen dennoch gemeinnützige Wohnbauvereinigungen, die mit der Wohnungsproduktion beauftragt waren. Obwohl viele dieser Wohnbauvereinigungen bereits vor dem zweiten Weltkrieg bestanden, bauten diese ihr Tätigkeitsfeld nach 1945 erheblich aus (Donner, 2000, p. 408).

Trotz rascher Wohnbauproduktion der billigen Großbaumethoden in den Nachkriegsjahren, erkannte die niederländische Regierung, dass immer noch eine enorme Wohnungsnachfrage besteht. Durch ein riesiges Wohnbauprogramm mit dem Slogan „Bauen für die Zukunft“, wurden Mitte der 1960er zusätzliche Wohnungen, überwiegend in Form von Hochhauswohnungen, mit besserer Qualität errichtet. Der Großteil in der Zeit errichteten geförderten Wohnungen wurde mit staatlichen Darlehen finanziert, die bis zu 100% der Finanzierung übernahmen. Diesen wohnungspolitischen Aufwand hat die Regierung seit Mitte der 1980er versucht zu minimieren, indem staatliche Mittel durch Marktdarlehen ersetzt wurden (Donner, 2000, p. 410f).

Wie bereits erwähnt war die niederländische Wohnpolitik darauf ausgerichtet, ausreichend Wohnraum für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen⁶. Um die gerechte Verteilung des knappen Wohnungsbestandes zu gewährleisten, wurde 1947 eine Wohnungsbewilligung im Wohnraumgesetz beschlossen. Um eine Wohnung rechtlich nutzen zu können, galt eine von der Gemeinde ausgestellte Wohnbewilligung als Voraussetzung. Eine solche Wohnbewilligung mussten auch EigentümerInnen beantragen, wenn sie ihr Eigentum selbst bewohnen wollten. Die Auflagen um eine derartige Bewilligung zu erhalten waren streng (AntragstellerInnen mussten mindestens 29 Jahre alt

⁶ Darüber hinaus war sie auch eingebettet in ein keynesianische Paradigma, in dem Wohnbau auch ein wichtiges Element im Management der „effektiven Nachfrage“ und Teil einer anti-zyklischen Investitionspolitik war.

sein oder mindestens 23 Jahre verheiratet sein). Erst im Jahr 1970 wurden diese Voraussetzungen für den Erhalt eine Wohnbewilligung gelockert (Donner, 2000, p. 412).

Während der 1990er Jahre hat es wiederholt Änderungen in der Wohnungspolitik gegeben, wie etwa das Heerma-Memorandum aus dem Jahr 1989. Es steht für eine Kehrtwendung in der niederländischen Wohnungspolitik. Kritisiert wurde insbesondere, dass einkommensschwache Haushalte in teuren Wohnungen lebten. Im Gegensatz dazu wurden geförderte Wohnungen an besser verdienende Haushalte vergeben. Zukünftig sollten preisgünstige Wohnungen und Förderungen (wie Wohnbeihilfe) einkommensschwachen Haushalten zustehen. Außerdem sah das Memorandum eine Vergrößerung des Wohneigentumsanteils vor (Donner, 2000, p. 415). Im Vergleich zu den Nachkriegsjahren hat sich durch die Neuorientierung auch die Rolle der Regierung verändert. Diese wird eher als Überwachung und Kontrolle gesehen und nicht mehr als Wohnungsbereitstellung (Donner, 2000, p. 416). Die Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von gemeinnützigen Bauvereinigungen rückt immer mehr in den Vordergrund.

Abbildung 8 zeigt, dass nach dem zweiten Weltkrieg die Wohneigentumsquote bei nicht ganz einem Drittel lag. Zu dieser Zeit wurde der Wohnbau stark durch den gemeinnützigen Sektor geprägt, während hingegen dem Wohneigentum nur eine geringe Bedeutung beigemessen wurde. Seither konnte diese Quote kontinuierlich gesteigert werden. Begünstigt wurde der Anstieg der Wohneigentumsquote durch verschiedene wohnungspolitische Maßnahmen. Die Regierung versuchte bereits 1953 Anreize für EigentümerInnen zu schaffen, indem KäuferInnen Preisnachlässe erhielten. Diese Rabatte wurden 1968 durch jährliche einkommensunabhängige Zuschüsse ersetzt. Fast zehn Jahre später, 1979 (gültig bis 1984), wurde ein neues Fördersystem für WohneigentümerInnen eingeführt. Zuschüsse waren nun sowohl vom Einkommen als auch vom Kaufpreis des Objektes abhängig (Donner, 2000, p. 412).

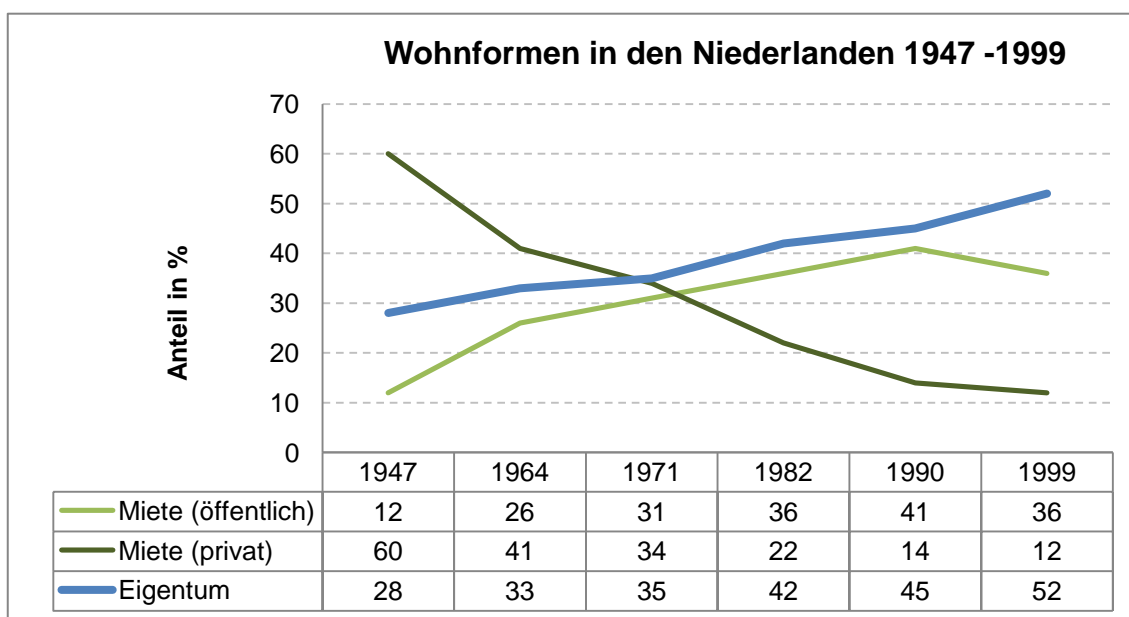


Abbildung 8: Wohnformen in den Niederlanden

Quelle: (Donner, 2000, p. 428), eigene Darstellung

Neben Zuschüssen stellt der Schuldzinsenabzug in den Niederlanden eine weitere praktizierte Subvention des Staates dar. Zusätzlich fungiert der Staat als Bürge für Zinszahlungen bei der Aufnahme von Hypothekenkrediten. Dadurch sind die niederländischen Banken oftmals bereit weit mehr als 100% der Sicherheiten zu finanzieren.

Mit der Neuorientierung der Wohnungspolitik wurden erstmals soziale Mietwohnungen verkauft, um damit eine Steigerung des Wohneigentumsanteils zu erreichen. Anders als in Großbritannien gab es weder ein „Right-to-Buy“ (siehe im folgenden Abschnitt 3.4.3) noch wurde den MieterInnen hohe Preisnachlässe gewährt. Das Privatisierungsverfahren sowie die Folgen unterscheiden sich demnach deutlich. Vor dem Hintergrund, dass sozialer Wohnungsbau in den Niederlanden kein öffentlicher Wohnungsbau ist, sondern von gemeinnützigen privatrechtlichen Organisationen errichtet und verwaltet werden, war das Verkaufsgeschehen in den ersten Jahren (1998 bis 2000) sehr verhalten. Insbesondere komplizierte Genehmigungsverfahren, hohe Kaufpreise sowie der baulich schlechte Zustand von Sozialwohnungen wurden zum Hindernis. Zudem war der Verblieb im sozialen Wohnbau vor allem in Amsterdam finanziell attraktiver, als der Einstieg in den vergleichsweise teuren Eigentumsmarkt. Zusätzlich erschwerten auch wohnungswirtschaftliche Barrieren den Verkauf, denn es waren nur Verkäufe von leer stehenden Wohnungen oder Verkäufe an BestandsmieterInnen gestattet.

Aktuell steht die niederländische Wohnungspolitik vor der Herausforderung der künftigen Entwicklung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Zudem müssen schlecht ausgestattete Wohnungsbestände der Nachkriegszeit, welche vor allem von einkommensschwachen und älteren Haushalten sowie von Zuwanderern genutzt werden, modernisiert und Instand gesetzt werden. Aufgrund der Tendenz der niederländischen Haushalte in den Eigentumssektor zu wechseln, steht auch die Niederlande vor der Problematik der sozialen und räumlichen Ausgrenzung (Donner, 2000, p. 424).

3.4.3 Großbritannien

Wo noch zu Beginn der 20. Jahrhunderts der Mietwohnungsmarkt dominiert hat, ist mittlerweile der Eigentumsmarkt an vorherrschender Stelle. Aktuell leben rund zwei Drittel der Bevölkerung in Großbritannien in selbstgenutztem Eigentum. Um die Entwicklung vom Mietwohnungs- hin zum Eigentumsmarkt besser verstehen zu können, hilft ein historischer Rückblick über die britische Wohnungspolitik.

Während des zweiten Weltkrieges kam der Wohnungsneubau praktisch zum Stillstand. Auch Großbritannien war während und nach dem zweiten Weltkrieg von massiven Zerstörungen des Wohnraums betroffen. Die Errichtung neuer Wohnquartiere sowie umfangreiche Wiederaufbauprogrammen wurden zu zentralen politischen Themen. Aufgrund der damaligen Krise des privaten Sektors mussten Gemeindebehörden diese Aufgabe übernehmen. Die von den Kommunen errichteten und verwalteten Council Homes wurden verstärkt nach dem zweiten Weltkrieg errichtet und ihr Anteil betrug bis zur Wahl der konservativen Premierministerin Margaret Thatcher 1979 fast ein Drittel des Gesamtwohnungsbestands. Erklärtes Ziel der britischen Wohnungspolitik war die Ermöglichung eines eigenen Hauses für jede Familie, die dies wollte. Im Gegensatz zu kontinentaleuropäischen Ländern bestand der kommunale Wohnungssektor großteils aus Einfamilien- und Reihenhäusern. Demgegenüber waren die ebenfalls erbauten Hochhaussiedlungen aus Kostengründen von geringer Qualität und Infrastruktur (Donner, 2000, p. 565; Shlomo, 2011, p. 47).

Die britische Wohnungspolitik blieb lange Zeit ein Bereich mit entgegengesetzten Weltanschauungen. Beeinflusst wurden diese Kehrtwendungen durch die häufigen Regierungswechsel der konservativen und der Labour-Partei (Arbeiterpartei). Daher haben die stark differenzierten politischen Zielsetzungen auch die Wohnungspolitik wesentlich beeinflusst. Die konservative Regierung forcierte den Ausbau von Wohnungseigentum, während die Labour Partei im Laufe der Zeit ebenso anerkannte, dass kommunale Mietwohnungen nur eine Übergangslösung darstellen und ebenfalls die Bedeutung des Wohneigentums betonten. Generell wurde die britische Wohnungspolitik auf staatlicher Ebene formuliert und dann von den Gemeinden umgesetzt. Die finanziellen Mittel wurden meist vom Staat zur Verfügung gestellt (Donner, 2000, p. 486).

Mit der Parlamentswahl im Jahr 1979 und der Amtsübernahme von Margaret Thatcher und der konservativen Partei kam es zu einer wohnungspolitischen Wende. Die Wohnungspolitik der konservativen Regierung konzentrierte sich auf eine Ausweitung des Wohneigentumsanteils bis auf 80%. Das selbstgenutzte Wohnungseigentum wurde als Basis der neuen „Eigentümer-Demokratie“ bestimmt (Donner, 2000, p. 487). Ziel war es, einkommensschwache MieterInnen und Haushalte von kommunalen Gemeindeformen, die bisher vom Eigentumsmarkt ausgeschlossen waren, für den Erwerb von Wohneigentum zu aktivieren (Donner, 2000, p. 487).

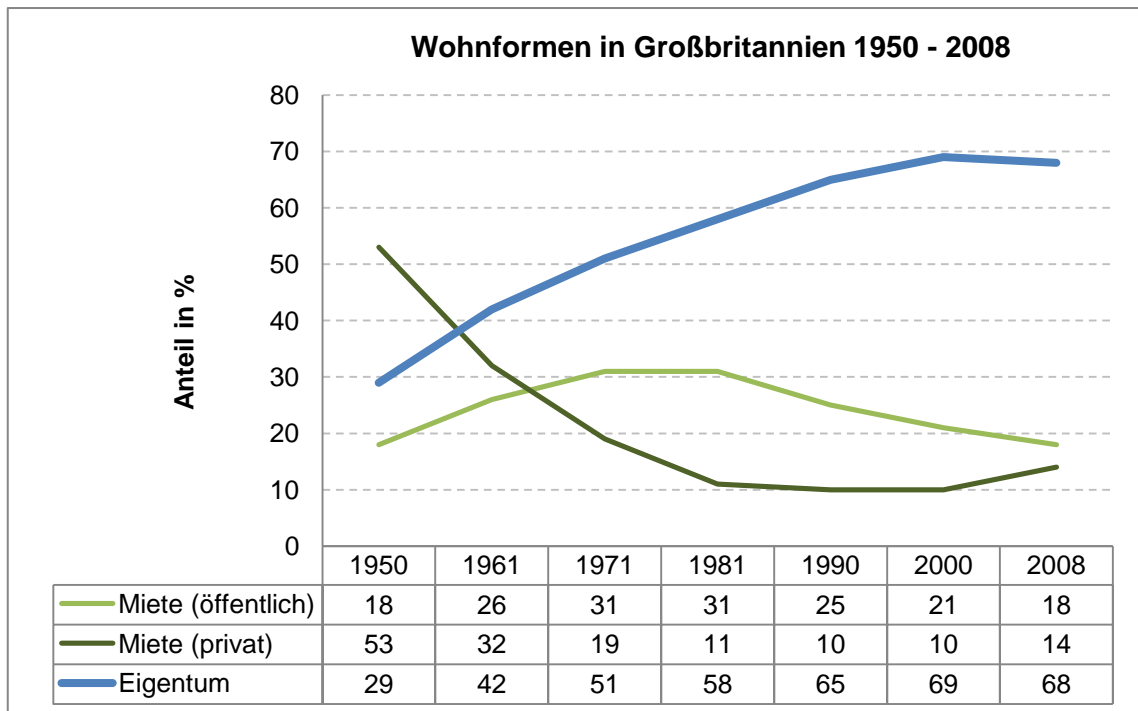


Abbildung 9: Wohnformen in Großbritannien

Quelle (Balchin, 1996; CLG, 2009; zitiert nach Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 28), eigene Darstellung

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, die charakteristisch einem liberalen Wohlfahrtstyp zuzuordnen sind, ist der Anstieg der Eigentumsquote (dargestellt auf Abbildung 9) erst relativ spät erfolgt. In den letzten Jahrzehnten ist zu beobachten, dass der Anstieg der Wohneigentumsquote stagniert. Im Rahmen der Wohnungsmarkliberalisierung wurde erst mit Beginn der 1980er die Bildung von Wohneigentum stärker forciert und durch verschiedene Instrumente unterstützt. Mitverantwortlich für die verstärkte Nachfrage an Wohnungseigentum bis etwa 2002 war der vergleichsweise starke Anstieg der Mietpreise im Vergleich zu den Eigentumspreisen (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 26). Mitunter wurde ein Teil der öffentlichen Mietwohnungen an gemeinnützige Wohnungsunternehmen übertragen. Der Großteil der öffentlichen Mietwohnungen wurde jedoch unter dem Marktpreis an die MieterInnen verkauft (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 29). Sowohl nach dem ersten als auch nach dem zweiten Weltkrieg wurden zum Schutz der damaligen MieterInnen die Mieten eingefroren. Zurückzuführen auf diese staatliche Regulierung des Mietwohnungsmarktes wurde für die Mehrheit der EigentümerInnen das Vermieten so unattraktiv, dass immer mehr private Mietwohnungen an dessen MieterInnen verkauft wurden (Shlomo, 2011, p. 47).

Die Privatisierung wurde in Großbritannien zentralstaatlich beschlossen und gilt als zentrales Element der Liberalisierungspolitik der konservativen Regierung von Margaret Thatcher. Mit dem erlassenen „Right to Buy“ (= Recht auf Kauf der Wohnung) hatten MieterInnen, die seit mindestens drei Jahren in Council Homes wohnten, das Recht die Wohnung zu kaufen. Anfangs zeigte sich direkt nach der Einführung des „Right to

Buy“ ein Privatisierungsboom, insbesondere im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser. Verkauft wurden hauptsächlich Häuser am Stadtrand, während sich BewohnerInnen in Wohnhausanlagen aufgrund hoher Instandhaltungskosten nur selten für den Erwerb entschieden. Parallel dazu bestand die Möglichkeit der Übertragung größerer Bestände von Gemeindewohnungen an gemeinnützige Wohnungsunternehmen (= Large Scale Voluntary Transfer 1988). Durch die Privatisierungspolitik seit Anfang der 1980er Jahre reduzierte sich der Bestand der kommunalen *Council Homes* und der gemeinnützigen *Associations* erheblich. Mit der Privatisierung erhielten vor allem sozial besser gestellte Haushalte anhand des Erwerbs baulich attraktiver Wohnungsbestände einen Vorzug (Holm, 2011b, p. 686f). Des Weiteren sind viele der verbliebenen Wohnungsbestände in solch einem schlechten Zustand, dass die Nachfrage in manchen Gebieten weit zurückgegangen ist und zu erheblichen Leerständen führte (Donner, 2000, p. 566).

Allgemein wurde der Erwerb von Wohnungseigentum über Steuerbegünstigungen gefördert. Die Unterstützung der WohnungseigentümerInnen erfolgte durch Abzugsfähigkeit von Darlehenszinsen und wurde erst in den 1990er zunehmend eingeschränkt. Mittlerweile bestehen kaum noch Objektförderungen für EigentümerInnen.

Eine Ausnahme des dominierenden Eigentumssektors zeigt sich in London. London verfügt über einen relativ großen Mietwohnungsmarkt mit hochpreisigen Mieten. Vor allem junge und mobile Arbeitskräfte lassen sich hier nieder (Shlomo, 2011, p. 47).

Mittlerweile führen stark ansteigende Preise im Eigentumssektor zu einer immer ungleichmäßigeren Vermögensverteilung. Weiters wurden rasch steigende Wohnungspreise von hohen Zinssätzen begleitet, die zu Zahlungsrückständen und zahlreichen Zwangsversteigerungen führten (Donner, 2000, p. 504). Zudem spiegeln die starken Preisanstiege auch eine zunehmende Verknappung des Wohnungsangebots wider. „Gerade weil der Eigentumsmarkt besonders für Personen mit stabilerem Umfeld (Einkommen, Ortsbezug) geeignet ist, ist der (öffentliche) Mietmarkt mit einem sozialen Stigma behaftet“ (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 30).

3.4.4 Russland

Bis Anfang der 1990er war Wohnen im Eigentum in Russland fast unbekannt, denn von allen sozialistischen Staaten in Europa hatte Russland den höchsten Anteil an staatlichen Wohnungen. Russland war von einer straff regulierten Wohnungswirtschaft geprägt. Bau, Verwaltung sowie Finanzierung waren Aufgaben des Staates. Wohnungen wurden nach Wartelisten zugewiesen und durch die extreme Subventionierung waren die Mieten sehr niedrig. Mehr als zwei Drittel waren im staatlichen Besitz, während sich das andere Drittel Eigentum und Genossenschaften sowie Einzelhäuser im ländlichen Raum teilten. Der staatliche Wohnungsbestand konzentrierte sich vor allem in den Städten und betrug dort sogar 85 bis 90 Prozent.

Diese enorm große Bedeutung des Staatssektors in Russland ist zurückzuführen auf die zweite Phase der Industrialisierung in den 20er Jahren (Häußermann & Oswald, 2001, p. 68). Hungersnöte und Massenabwanderungen der Dorfbevölkerung hatten zu einer Bevölkerungsexplosion in den großen Industriestädten geführt. Russland setzte seinen finanziellen Schwerpunkt in die Industrialisierung des Landes, wodurch finanzielle Mittel für die Beseitigung der durch Zuwanderung entstandenen Wohnungsknappheit fehlten. Als Lösungsansatz entstanden nach der Verstaatlichung des Wohneigentums Gemeinschaftswohnungen (die sogenannten *kommunalkas*), in denen mehrere Familien unter einem Dach zusammen lebten und sich Bad und Küche teilten. Das Wohnen in einer eigenen Wohnung war damals ein Privileg, das nur Parteibeamten zustand. Die Wartezeit auf eine im staatlichen Besitz befindliche Wohnung betrug 15 bis 20 Jahre. Auch in der heutigen Zeit leben noch viele tausend Menschen in *kommunalkas* ohne Aussicht auf Verbesserung ihrer Wohnverhältnisse (Kossovskaja, 2012, p. 87).

Die Lösung der Massenwohnungsnot sollte Mitte der 1950er Jahre der standardisierte Wohnungsbau bringen. In dieser Zeit entstand auch ein drei- bis fünfgeschossiger Plattenbau, oftmals als *Chruschoba* bezeichnet. Diese für damalige Verhältnisse modern ausgestatteten Wohnungsbauten waren nur für eine kurzfristige Lebensdauer von rund 25 Jahren ausgelegt. Die kleinen Ein- bis Zweizimmerwohnungen sollten die Wohnungsnot vorübergehend lindern. Im Laufe der Jahrzehnte wurden diese Plattenbauten weiterentwickelt und von Planungsinstituten zu großen Plattenbaukombinaten modifiziert. Mit der Einführung der industriellen Bauweise bestanden die meisten russischen Städte zur Zeit der politischen Wende zu 70 Prozent aus Plattenbauten. Dadurch konnte zwar die Wohnungsnot gemildert werden, dennoch gelang es nicht den steigenden Lebens- und Wohnungsbedürfnissen nachzukommen, sodass Ende der 1980er Jahre nur jede/r sechste russische BürgerIn eine Wohnung zur Verfügung hatte (Kossovskaja, 2012, p. 86f).

Im Gegensatz zum westlichen Europa waren die Städte in der Sowjetunion durch eine endlose Monotonie der farblosen Plattenbauten geprägt. Dennoch waren die Wohnungen ein wichtiger Rückzugsort für das Privatleben und politische Diskussionen. Eine Verbesserung der Bau- und Wohnqualität brachten die begehrten Wohnungen in den

„Stalinbauten“⁷. Wer Zugang zu diesen Gütern erhielt wurde in der Sowjetunion nicht durch Geld, sondern durch die Position innerhalb einer Partei, aber auch durch persönliche Beziehungen entschieden. Dadurch erhielt nur eine privilegierte Minderheit das Anrecht auf solch eine Wohnung (Kossovskaja, 2012, p. 87f).

Mit dem Niedergang der Sowjetunion folgte auch die Wende in der Wohnungspolitik. Der postsozialistische Reformprozess war in allen mittel- und osteuropäischen Staaten durch Privatisierungen gekennzeichnet. Auch die Regierung Russlands setzte auf umfangreiche Privatisierungsmaßnahmen, da man sich dadurch finanzielle Entlastungen erhoffte. In der ersten Phase der Privatisierung wurde das staatliche Eigentum am Wohnungsbestand an die Kommunen übergeben. Somit erfolgte die eigentliche Privatisierung erst in der zweiten Phase auf freiwilliger Basis der MieterInnen. All jene, die in einer Wohnung ordnungsgemäß registriert waren, hatten die Möglichkeit einen Antrag zu stellen und ihre Wohnung kostenlos in persönliches Eigentum umwandeln zu lassen. Die Mehrheit der Bevölkerung verhielt sich bedingt durch eine widersprüchliche Rechtslage jedoch abwartend. In erster Linie wurden Altbauwohnungen in begehrten innerstädtischen Lagen in Eigentum umgewandelt. Eigentumsübertragungen von Wohnungen in Plattenbauten aus der kommunistischen Zeit waren weit weniger attraktiv. Eine Besonderheit stellen auch die *kommunalkas* dar, die praktisch bis Ende 1998 von der Privatisierung ausgeschlossen waren, da damals alle BewohnerInnen der Zwangswohngemeinschaft mit der Eigentumsübertragung ihr Einverständnis geben mussten. Viele dieser *kommunalkas* befanden sich in innerstädtischen Lagen und konnten daher von Investoren zu Luxuswohnungen hergerichtet und an reiche BürgerInnen gewinnbringend verkauft werden. Daher ergab sich nur für jene Personen ein Anreiz zur Privatisierung, die über eine Wohnung mit einem großen Marktwert verfügten (Häußermann & Oswald, 2001, p. 69ff).

Da der Kauf von Wohnungseigentum sehr teuer ist, unterstützt der Staat KäuferInnen durch direkte Subvention in Form von verbilligten Krediten und Aufstockung des Eigenkapitals. Im Vergleich zu anderen Ländern sind Hypotheken in Russland nur einem geringen Teil der Bevölkerung zugänglich und insbesondere junge Familien sind Zielgruppe der staatlichen Förderung.

Mittlerweile sind über 80% des Wohnungsbestandes (dargestellt auf Abbildung 10) in Eigentumswohnungen umgewandelt. Dennoch gibt es immer noch keine Lösung für das in Russland bestehende Problem der unzureichenden Bestandsverwaltung. Bisher haben sich trotz zahlreicher entwickelter Programme kaum EigentümerInnenversammlungen gebildet, die die Verwaltung und Instandhaltung der Häuser übernehmen. Aus diesem Grund verfällt der Gebäudezustand zunehmend (Shamaeva, 2013, online).

⁷ Wohnraum in Stalinbauten ist sehr gefragt, da diese Bauten qualitativ hochwertiger errichtet worden sind. Geprägt wurde dieser repräsentative Kunststil durch palastartige Gebäude mit vielen Verzierungen, Säulen und Turmaufbauten. Zugleich werden diese in der Zeit von Stalin errichteten Bauten aufgrund des wichtigen Baustils auch mit dem negativ behafteten Ausdruck *Zuckerbäckerstil* in Verbindung gebracht (Chmelnizki, 2004, p. 223f).

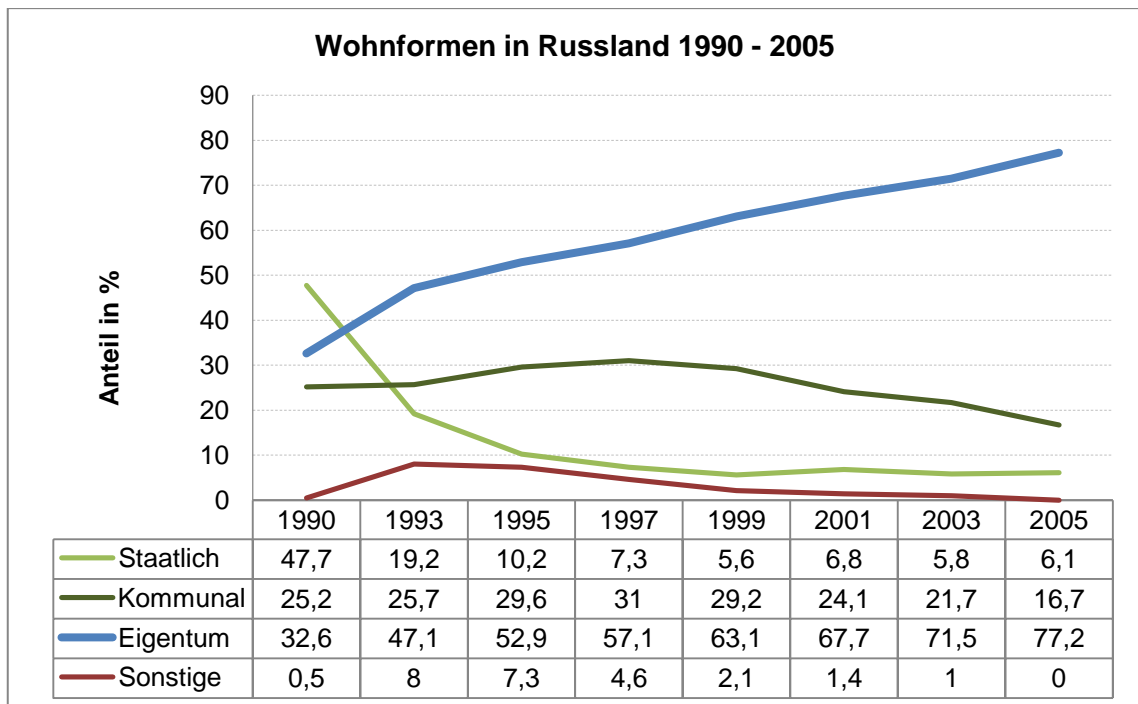


Abbildung 10: Wohnformen in Russland

Quelle (Shamaeva, 2013, p. 13), eigene Darstellung

3.4.5 Exkurs: Spanien

Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern verhielt sich nach dem zweiten Weltkrieg das Bild in Spanien. Wohnraum für Zuwanderer, die in Großstadregionen drängten, musste geschaffen werden. In dem vom Franco-Regime beschlossenen Wohnbauprogramm wurden mehrere Ziele verfolgt. Einerseits die Stärkung des Bausektors und auf der anderen Seite die Absicht, den Strom an Zuwanderungen zu bremsen. Die umfangreichen Wohnbauprogramme zeigten Erfolg und waren seit 1961 von einer langanhaltenden wirtschaftlichen Stabilität und Wachstum geprägt.

Die Neugestaltung der Wohnungspolitik erfolgte 1976 mit Beginn der demokratischen Periode. Es kam zu einer Neuausrichtung des Förderungssystems, gefördert wurden nun nicht mehr Bauträger, sondern Haushalte, die auf der Suche nach einer Wohnung waren. Im Vordergrund sämtlicher Förderprogramme stand immer die Absicht, die Beschäftigung in der Bauindustrie sowie damit verbundene Wirtschaftssektoren zu stärken.

Vor allem unter der Diktatur von Franco (1939-1975) hat sich Spanien zu einem Land der WohneigentümerInnen entwickelt. Im Vordergrund stand die Bevölkerung durch Wohneigentum lokalisierbar und kontrollierbar zu machen. Über langfristige Kreditrückzahlungen waren EigentümerInnen abhängig und auf lange Zeit gebunden (Shlomo, 2011, p. 42). Abbildung 11 zeigt, dass bis ca. 1970 der Miet- und der Eigentumsmarkt gleichermaßen ausgeprägt waren. Die Eigentumsquote zählte somit nicht immer zu den höchsten in Europa, sondern hat sich erst mit Beginn der 1970er intensiver entwickelt. Ein prägender Faktor für den Anstieg des Eigentumsanteils waren enorm geförderte Wohnbauprogramme, die auf Wohneigentum forciert waren. Insbesondere Steuerbegünstigungen für Darlehenszinsen waren für die Bildung von Wohneigentum wesentlich.

Den wirtschaftlichen Aufschwung den Spanien auch durch den EU-Beitritt 1986 erlebte, führte parallel zu großen Investitionen im Immobilienmarkt. Nach dem Ende der Franco-Ära wurde die spanische Wohnungspolitik neu strukturiert und zahlreiche staatliche Aufgaben wurden in den 1990er Jahren an autonome Regionen übertragen. Die Verteilung der finanziellen Mittel sowie die Koordination der Wohnbauprogramme waren jedoch weiterhin Aufgaben des Staates (Donner, 2000, p. 240). Auch nach der Neuverteilung der wohnungspolitischen Agenden forcierte die spanische Wohnungspolitik die Förderung von Wohneigentum. Besonders einkommensschwache Haushalte sollten beim Erwerb von Wohneigentum unterstützt werden. Ein Grund dafür, dass heute in Spanien neun von 10 Menschen in selbstgenutztem Wohneigentum leben (Shlomo, 2011, p. 42).

Neben der staatlichen Eigentumsförderung ist der familiäre Zusammenhalt eine bedeutende Komponente in der Entwicklung der spanischen Eigentumsquote. Spanien verfügt kaum über existierenden Wohlfahrtsstaat, wodurch diese Art der Sicherung die Familie übernimmt. Familie ist somit auch eine Form der Sozialen- und Altersvorsorge, während die Eltern berufstätig sind, kümmern sich Verwandte um die Betreuung der

Kinder. Und auch pflegebedürftige Angehörige werden von der Familie mitversorgt. Daher kann in Spanien ein Zusammenhang zwischen Familie und dem Erwerb von Wohneigentum nachgewiesen werden (Shlomo, 2011, p. 43).

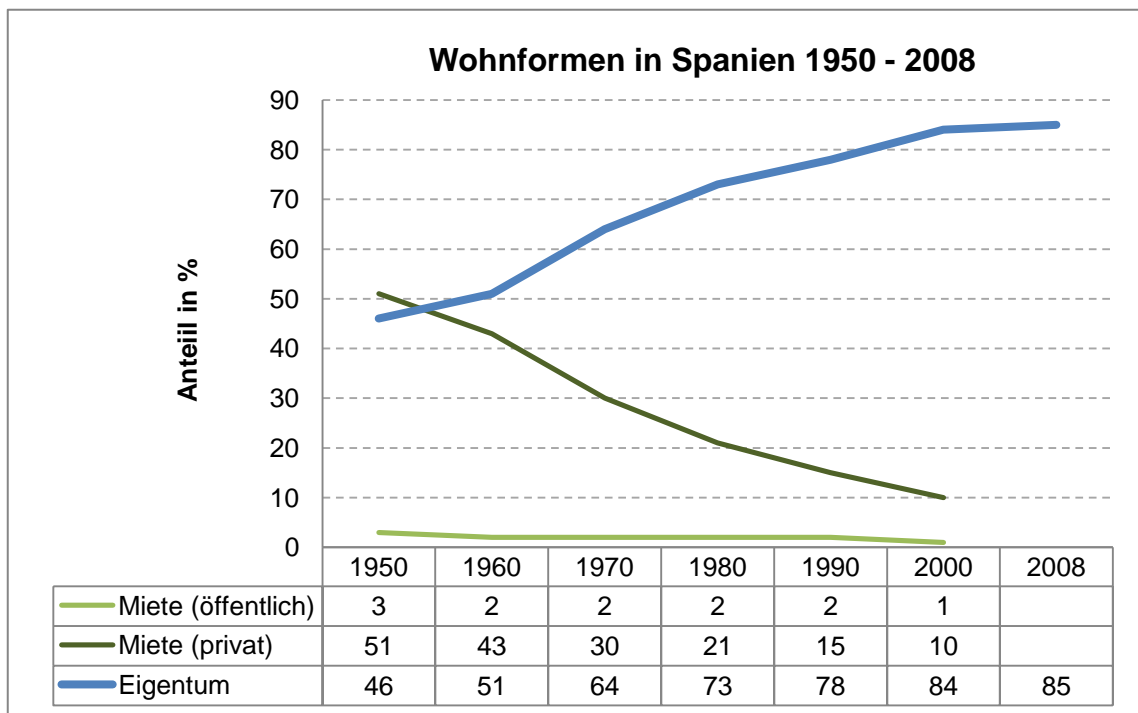


Abbildung 11: Wohnformen in Spanien

Quelle (Balchin, 1996; Haffner & Dol, 2010; Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 38; Pareja-Eastaway & Sánchez-Martínez, 2010), eigene Darstellung

Im Gegensatz dazu sinkt der Anteil der Mietwohnungen am Wohnungsbestand laufend. Historisch betrachtet ist die Entwicklung des Mietwohnungssektor sehr interessant. Mitverantwortlich für den Rückgang des Mietwohnungssektors war vor allem ein für VermieterInnen unattraktiver Mieterschutz. Private VermieterInnen wurden gesetzliche Einschränkungen auferlegt, sodass sie einen Leerstand gegenüber einer Vermietung bevorzugten. MieterInnen stand die Möglichkeit offen, den Mietvertrag an ihre Kinder oder Verwandte zweimal zu überschreiben. Durch diesen entstandenen Nachteil war es VermieterInnen oftmals über lange Zeit nicht möglich über ihre eigenen Wohnungen zu verfügen.

Wie auf Abbildung 11 eindeutig erkennbar, existiert in Spanien kaum ein öffentlicher Mietwohnungsbestand und somit war der öffentliche Mietwohnungssektor immer von geringer Bedeutung. Dieser Wohnungsbestand diente hauptsächlich als Übergangslösung für Familien, deren Slumwohnungen beseitigt werden sollten (Donner, 2000, p. 237). Die wenigen öffentlichen Mietwohnungen wurden Mitte der 1980er an autonome Regionen übertragen, doch die Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten waren so hoch, dass diese Wohnungen an BestandsmieterInnen verkauft wurden oder an gemeinnützige Wohnungsgesellschaften übertragen wurden (Donner, 2000, p. 237; 243).

Um leer stehende Wohnungen für die Vermietung zu mobilisieren, kam es 1985 zu einem Wendepunkt im spanischen Mietrecht. Durch das sogenannte Boyer-Dekret

konnten einerseits die Mietdauer bei Neuvermietungen frei vereinbart werden und auf der anderen Seite war die Weitergabe innerhalb der Familie eingeschränkter. 1994 folgte ein neues Mietengesetz, in dem Rahmenbedingungen für private Mietwohnungen erneut angepasst wurden. Beschlossen wurde eine Mindestvertragsdauer von fünf Jahren und auch die Überschreibung zugunsten anderer Familienmitglieder wurde auf einmal beschränkt (Donner, 2000, p. 238; 243).

Dadurch konnte der Anteil an Mietwohnungen wieder etwas gesteigert werden. Dennoch bietet für den Großteil der spanischen Bevölkerung der Mietwohnungsmarkt keine passende Alternative zum Wohneigentum.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die massiv geförderten Wohnbauprogramme für EigentümerInnen und die schwach ausgebaute soziale Wohnungspolitik dem klassischen Muster eines liberalen Wohlfahrtsstaates entsprechen. Mangels Unterstützung für NiedrigverdienerInnen tritt die Familie als Wohnversorger weiter in den Vordergrund, für all jene, die sich eine Wohnung nicht leisten können und vor einem schwierigen Zugang zum Wohnungsmarkt stehen. Obwohl sich der Mietsektor kontinuierlich steigert, wird Wohnungseigentum jedoch weiterhin stark forciert. Angesichts der hohen Arbeitslosenquote und der damit verbundenen nötigen Mobilität und Flexibilität von Arbeitskräften ist der Ausbau des Mietwohnungssektors in Spanien essenziell (Kunnert & Baumgartner, 2012, p. 40).

4 Wohnungsprivatisierung in Europa

4.1 Zum Begriff Privatisierung

Unter dem Begriff Privatisierung versteht man im Allgemeinen die Übertragung von staatlichen Aufgaben in den privaten Zuständigkeitsbereich (Spieker, 2000, p. 81). Generell wird zwischen der Privatisierung im weiteren und im engeren Sinne unterschieden. Man spricht von Privatisierung im weiteren Sinne, wenn öffentliche Verfügungsrechte an Private übertragen werden, ohne sie vollständig abzugeben. Hierbei kommt es zu einer Veränderung der Rahmenbedingungen, die eine Minderung von Verfügungsrechten zur Folge haben. Bei der Privatisierung im engeren Sinne erfolgt eine vollständige und bedingungslose Übertragung von staatlichen Verfügungsrechten an Private. Wobei der öffentliche Verkäufer oftmals Verfügungsrechte des Privaten durch eine vertragliche Bindung einschränken lässt, wie die Sicherung von Arbeitsplätzen oder das Verbot der Weiterveräußerung innerhalb einer festgelegten Frist (Erdmeier, 1998, p. 21). Bei Privatisierungsvorhaben werden unter anderem folgende Aspekte in den Vordergrund gerückt (Böheim, 2011, p. 727):

- Steigerung der Effizienz der Unternehmen (Effizienzmaximierung)
- Verringerung der öffentlichen Verschuldung (Erlösmaximierung)
- Stärkung der Finanzmärkte
- Abbau staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft
- Eintritt bisher staatlicher Unternehmen in den Wettbewerb

4.2 Formen der Privatisierung

Grundsätzlich ist zwischen der Leistungsprivatisierung und der Vermögensprivatisierung zu unterscheiden. Auf Abbildung 12 sind die jeweiligen Formen der Privatisierung dargestellt, die in Folge näher erläutert werden.

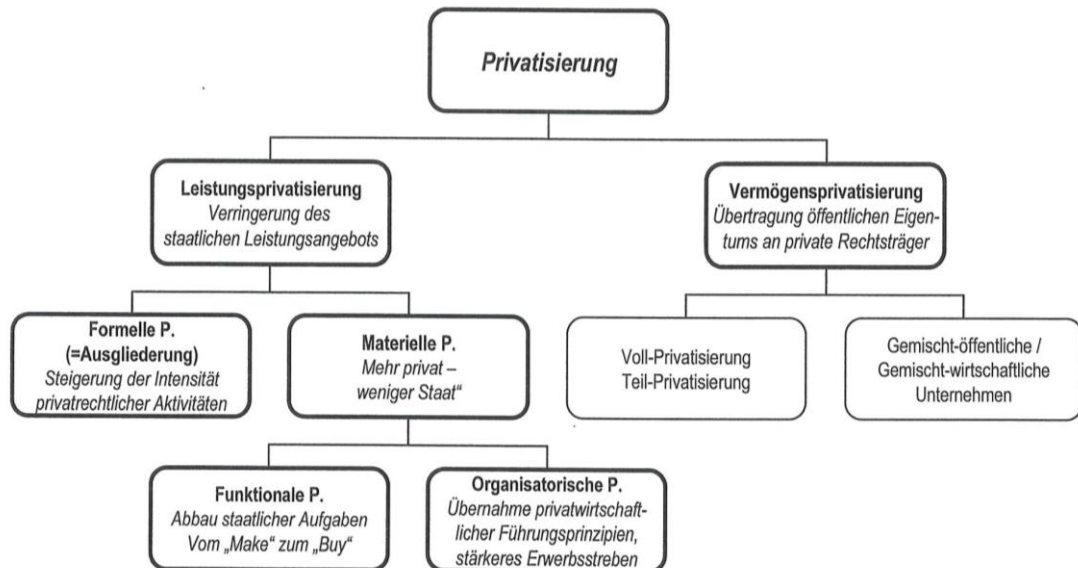


Abbildung 12: Formen der Privatisierung

Quelle (Schauer, 2010, p. 101)

4.2.1 Leistungsprivatisierung

Die Leistungsprivatisierung umfasst die Verringerung des staatlichen Leistungsangebotes, wobei sich diese in die formelle und die materielle Privatisierung unterteilen lässt. Unter formeller Privatisierung (auch: formaler Privatisierung) versteht man die Ausgliederung von Aufgaben und Aktivitäten aus der öffentlichen Verwaltung in eine selbstständige Rechtsform, wobei deren Eigentümer die öffentliche Hand ist und damit die Aufgabenverantwortung und -durchführung weiterhin bei der öffentlichen Hand verbleibt. Es kommt somit lediglich zu einem Wechsel der Rechtsform. Durch diese Form der Privatisierung soll die Flexibilität gesteigert werden und Handlungsspielräume im Bereich der Organisation, der Finanzierung und des Personalwesens erweitert werden.

Zu den Vorteilen und Gründen der formellen Privatisierung zählen vor allem (Schauer, 2010, p. 102):

- Finanzielle Entlastung des öffentlichen Haushalts
- Stärkung der Innenfinanzierung sowie der Außenfinanzierungsmöglichkeiten
- Haftungsbeschränkung für die Trägerkörperschaft (beschränkte Haftung für den/die EigentümerIn nach Ausgliederung in eine Kapitalgesellschaft, z.B GmbH)

- Flexibilität in der Organisation (Loslösung von beschränkenden Regelungen im Organisationsrecht, Haushaltsrechts, Dienstrecht; Gewährleistung einer handlungsstarken Organisationsstruktur)
- Flexiblere Personalpolitik, schnellere und flexiblere Entscheidungsprozesse
- Förderung der Innovationsbereitschaft und des Leistungsdenkens, Anwendung moderner Methoden in der Unternehmensführung
- Leichtere Möglichkeiten zu Kooperationen
- Steuerliche Erleichterungen (z.B. Vorsteuerabzug bei Investitionen)

Bei der anderen Ausprägung der Leistungsprivatisierung, der materiellen Privatisierung, handelt es sich um eine vollständige Übertragung von öffentlichen Aufgaben und Leistungen vom öffentlichen an den privaten Sektor (Spieker, 2000, p. 81). Die materielle Privatisierung gliedert sich wiederum in funktionale und organisatorische Privatisierung. Unter funktionaler Privatisierung werden der Abbau staatlicher Aufgaben, sowie die Verringerung der Leistungsbreite und Leistungstiefe des staatlichen Handels verstanden. Bei dieser Form der materiellen Privatisierung wird im Gegensatz zur organisatorischen Form auch die Aufgabenkompetenz vom öffentlichen Träger abgegeben und somit auch der Verzicht auf ein Kontrollrecht (Spieker, 2000, p. 81).

Diese Art von Privatisierung wird auch mit den Begriffen „Entstaatlichung“ (= Leistungen von öffentlichen Einrichtungen entfallen oder werden von Privaten übernommen) und „Subventionsabbau“ (= Streichung öffentlicher Aufgaben) in Verbindung gebracht.

Im Unterschied zur funktionellen Privatisierung handelt es sich bei der organisatorischen Form nur um eine Übertragung der Durchführung einer Aufgabe. Dadurch ist der öffentliche Träger weiterhin für die Aufgabe oder Leistung verantwortlich und behält sein Kontrollrecht (Spieker, 2000, p. 81).

4.2.2 Vermögensprivatisierung

Vermögensprivatisierung liegt vor, wenn Eigentum der öffentlichen Hand an private Rechtsträger übertragen wird, entweder in Form einer Voll- oder Teilprivatisierung. Bei der Vollprivatisierung ist sowohl eine Eigentumsübertragung an (nicht-staatliche) gemeinwirtschaftliche Organisationen (wie Verbände, Genossenschaften, Vereine, Nonprofit-Organisationen) als auch an Privatpersonen möglich. In der Regel liegt das Interesse von Privatpersonen an erwerbswirtschaftlichen Rentabilitätsvorstellungen, während gemeinwirtschaftliche Organisationen sowohl erwerbswirtschaftliche als auch bedarfs- oder förderwirtschaftliche Zielsetzungen anstreben. Im Gegensatz dazu bezeichnet der Begriff der Teilprivatisierung eine nicht vollständige Übertragung des Eigentums, sondern Eigentum an öffentlichen Vermögen wird nur teilweise an Private veräußert. Somit entsteht bei der Teilprivatisierung ein Unternehmen, das zu einem gewissen Prozentsatz im Besitz von Privateigentum und öffentlichem Eigentum ist. Durch diese Form der Privatisierung kann der Staat aufgrund eines Mehrheitsanteils einen dominierenden Einfluss auf das Unternehmen ausüben und die Kontrolle über das Vermögen ist weiterhin sichergestellt.

Die Vermögensprivatisierung hat überwiegend folgende finanzwirtschaftliche Ziele (Schauer, 2010, pp. 103-105):

- Erzielung von Einnahmen zur Verbesserung der Liquidität im staatlichen Haushalt: Mittels der Vermögensprivatisierung kann die Einhebung neuer Steuern oder Kreditaufnahmen vermieden, bestehende Steuern gesenkt oder Schulden verringert werden, da der Staat aus der Vermögensveräußerung einmalige Einnahmen erzielen kann.
- Einsparung von Eigenkapitalzuführungen an öffentliche Unternehmen: Aufgrund der schlechten finanziellen Lage müssen viele Haushalte vermehrt auf eine Fremdfinanzierung zurückgreifen.
- Abbau von Gebarungsdefiziten: Mit den richtigen Kostensenkungsmaßnahmen können defizitäre Leistungsbereiche zunächst zur Kostendeckung führen und später Gewinne erzielt werden. Daher ermöglicht der Einsatz von passenden Maßnahmen der Entgeltpolitik langfristig eine Entlastung des öffentlichen Haushalts.

4.3 Strategien der Wohnungsprivatisierung in Europa

Seit Beginn der 1980er Jahre kam es zu mehreren Privatisierungswellen, die in der Regel den Charakter einer Vermögensprivatisierung aufwiesen. Der Beginn wurde mit der Privatisierungspolitik in Großbritannien in den 1980ern gemacht. In den 1990er Jahren konzentrierte sich die zweite Privatisierungswelle auf ost- und mitteleuropäische Länder. Anschließend folgten nach dem Jahr 2000 Deutschland und Niederlande mit umfassenden Privatisierungsaktivitäten (Holm, 2011b, p. 683f).

Generell ist bei der Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände, wie dargestellt auf Abbildung 13 zwischen dem Verkauf von Beständen und dem Verkauf von Anteilen von Wohnungsgesellschaften zu unterscheiden (Spieker, 2000, p. 112). Vorab ist anzumerken, dass sich die nun folgenden detaillierten Ausführungen des Autors Raphael Spieker vor allem auf die deutsche Privatisierungspolitik sowie deren rechtlichen Grundlagen beziehen.

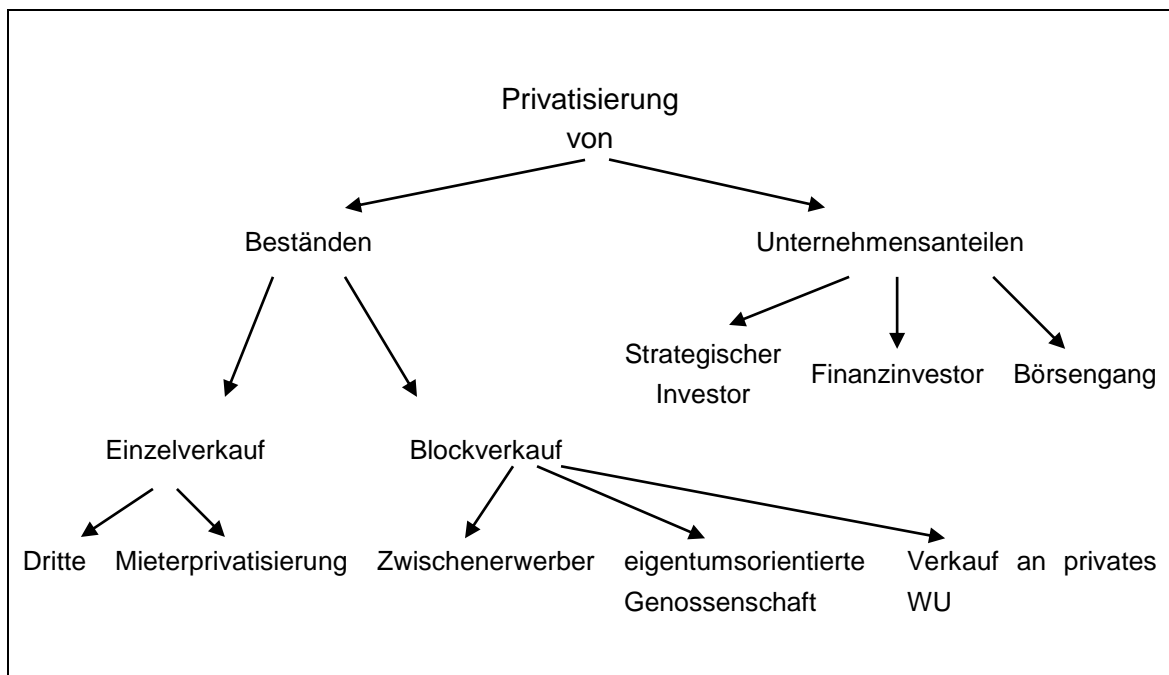


Abbildung 13: Überblick der Privatisierungsstrategien

Quelle (zitiert nach Schaffner, 1998; Spieker, 2000, p. 113)

Bestände können im Einzel- oder Blockverkauf privatisiert werden. Beim Einzelverkauf werden einzelne Wohneinheiten von öffentlichen Trägern oder Wohnungsbauunternehmen zum Verkauf angeboten. Als KaufinteressentInnen gelten MieterInnen, SelbstnutzerInnen sowie private KapitalanlegerInnen, wobei MieterInnen das Vorkaufsrecht eingeräumt wird. Hierbei erhalten BestandsmieterInnen den Vorzug ihre Wohnung käuflich zu erwerben. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Mieten in öffentlichen Wohnungsbeständen entschließen sich nur weniger MieterInnen trotz Vorzugspreises zum Kauf ihrer Immobilie und diese Wohnungen werden an Dritte verkauft. Begründet wird der Nichterwerb oftmals mit den nicht vorhandenen finanziellen Mitteln, denn für viele MieterInnen ist es meist einfach nicht leistbar. Zudem können noch andere Hemmnisse, wie die Problematik mit einer Fremdfinanzierung sowie Risikoscheue eine langfristige Verpflichtung einzugehen, genannt werden. Ein anderes Bild ist bei dieser Variante allerdings in Großbritannien erkennbar, hier wurden Wohnungsobjekte vorrangig an MieterInnen verkauft. Obwohl der/die ErwerberIn an die Stelle des Vermieters tritt sind MieterInnen gesetzlich vor Kündigungen geschützt. In der Regel zeigen private KapitalanlegerInnen Interesse, die durch den Erwerb einzelner Wohnungen private Altersvorsorge betreiben. Generell sind die Verkaufspreise bei Einzelverkäufen höher als jene bei Blockverkäufen, da der Einzelverkauf ein sehr aufwendiger und kostspieliger Prozess ist. Meist werden nicht alle Wohneinheiten auf einmal privatisiert, sondern in bestimmten Paketen. Aufgrund dieses langwierigen Privatisierungsprozesses erhält der öffentliche Träger nur sehr langsam finanzielle Mittel, wodurch der angestrebte Schuldenabbau nur gemächlich voran schreitet. Zusätzlich ist das Risiko von Restbeständen beim Einzelverkauf je nach Lage und Zustand der Objekte sehr hoch (Spieker, 2000, p. 113).

Im Gegensatz dazu kommt es beim Blockverkauf zu einer Veräußerung von mehreren Wohnungen an einen/eine ErwerberIn. Der Blockverkauf kann an einen/eine ZwischenerwerberIn, an eine eigentumsorientierte Genossenschaft oder an privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen erfolgen. Im Rahmen des Zwischenerwerbermodells erwirbt meist ein Investor in Kooperation mit einem Vertriebspartner große Bestände mit dem Ziel sie anschließend einzeln weiterzuverkaufen. Durch diese Aufgabenübertragung und Übernahme aller Tätigkeiten des Zwischenerwerbers werden öffentliche Träger stark entlastet. In diesem Fall ist der/die ZwischenerwerberIn neuer/neue EigentümerIn und bietet ähnlich wie bei der MieterInnenprivatisierung dem/der BestandsmieterIn die Wohnung zum Kauf an. Sind auch hier die MieterInnen nicht an einem Kauf der Wohnung interessiert, werden sie privaten KapitalanlegerInnen angeboten. Primär ist der/die ZwischenerwerberIn nicht an der langfristigen Mietrendite interessiert, sondern versucht durch Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen Bestände attraktiver zu gestalten um sie kurz- bis mittelfristig mit Gewinn weiterzuverkaufen. Ident zum Einzelverkauf hat auch der/die ZwischenerwerberIn großes Interesse daran Restbestände zu vermeiden. In der Regel erwirbt ein/eine ZwischenerwerberIn nur dann Bestände, wenn eine gute Aussicht auf eine erfolgreiche Weiterveräußerung, erhoben an MieterInnenbefragungen, besteht. Generell bietet das Zwischenerwerbermodell finanzwirtschaftliche Vorteile für die öffentliche Hand, da mit

dem Verkauf eine schnelle Reduktion der Schulden möglich ist. Jedoch trägt nun der/die ZwischenerwerberIn das Risiko unverkäufliche Restbestände weiterhin zu erhalten, sowie sonstige anfallenden Instandhaltungs- und Modernisierungskosten. Einerseits ist für den/die MieterIn der Kauf der Wohnung über einen/eine ZwischenerwerberIn teurer als direkt von der öffentlichen Hand, andererseits wirken sich Modernisierungsmaßnahmen positiv auf die Wohnverhältnisse aus (Spieker, 2000, p. 119f).

Bei der Strategie der Gründung einer eigentumsorientierten Genossenschaft erwirbt die neu zu gründende Genossenschaft Bestände der öffentlichen Hand. Die MieterInnen erhalten anschließend Genossenschaftsanteile und werden durch diesen Vorgang mittelbare EigentümerInnen ihrer Wohnungen. Mittels der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen besteht für die Genossen die Möglichkeit zu verkaufen, dafür ist allerdings die Zustimmung einer Mehrheit von anderen Genossen Voraussetzung. Im Allgemeinen ist die Gründung einer eigentumsorientierten Genossenschaft ein langwieriger Prozess, da MieterInnen zunächst überzeugt werden müssen, einen Genossenschaftsanteil zu zeichnen. Zumal sind MieterInnen kaum sofort in der Lage ausreichend finanzielle Mittel für den Genossenschaftsanteil aufzubringen. Daher müssen vorab noch lange Zeiträume für das Ansparen von Rücklagen eingeplant werden. Meist erfolgt der größere Teil des Kaufpreises über eine Fremdfinanzierung, die durch laufende Mietzahlungen getilgt wird. Somit ist der Kaufpreis, der bei einem Verkauf an eine eigentumsorientierte Genossenschaft erzielt werden kann, relativ gering. Anhand dieser Strategie sind MieterInnen bedingt besser gestellt, denn das Modell bietet nur MieterInnen nur begrenzt Vorteile. Parallel zu Mietzahlungen kommen auf die meisten MieterInnen auch Kreditrückzahlungen für die Finanzierung des Genossenschaftsanteils zu (Spieker, 2000, pp. 123 - 127).

Die dritte Strategie beim Blockverkauf ist der Verkauf an private Wohnungsunternehmen. Der große Unterschied zu den anderen beiden Strategien liegt darin, dass MieterInnen keine Möglichkeit eingeräumt wird die Wohnung zu erwerben. Private Wohnungsunternehmen verfolgen das Ziel ihren gegenwärtigen Bestand durch den Erwerb zu vergrößern. Da private Wohnungsunternehmen sowohl finanzielle als auch strategische Interessen verfolgen, wird anders als bei anderen Blockverkäufen ein größerer Verkaufserlös erzielt. Der erzielte Kaufpreis geht direkt in einer Summe an den öffentlichen Träger und auch das Risiko unattraktiver Restbestände wird an den/die VerkäuferIn übertragen (Spieker, 2000, p. 127f).

Neben der Privatisierung von Beständen gibt es auch die Privatisierung von Unternehmensanteilen, die eingeteilt wird in den Verkauf an einen strategischen Investor, den Verkauf an einen Finanzinvestor oder Verkauf über die Börse.

Beim Verkauf von Wohnungsunternehmen an einen strategischen Investor verkauft der öffentliche Träger sowohl seine Bestände als auch das Wohnungsbauunternehmen. KäuferInnen sind vorrangig privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, die einerseits Interesse an den Erträgen und andererseits an der Geschäftsführung des Unternehmens haben. Aufgrund der Verfolgung unternehmensstrategischer Ziele zahlt der Investor meist einen höheren Kaufpreis. Sofern das Unternehmen noch in keiner privat-

rechtlichen Rechtsform besteht muss noch eine Umwandlung in eine solche erfolgen. Negative Auswirkungen dieser Strategie bestehen auch für die Angestellten des verkauften Unternehmens. Da ein strategischer Investor einen aktiven Einfluss auf die Geschäftspolitik des Wohnungsunternehmens ausübt, kommt es oftmals zu Neubesetzung in Führungspositionen sowie Entlassung im Rahmen von Arbeitsplatzrationalisierungen (Spieker, 2000, pp. 129 - 132).

Bei der zweiten Variante der Privatisierung von Unternehmensanteilen werden Anteile an einen bzw. mehrere Finanzinvestoren verkauft. Bei dieser Form bleibt das Wohnungsunternehmen allerdings bestehen. Des Weiteren liegt es bei der öffentlichen Hand zu entscheiden, ob sie das Wohnungsunternehmen sofort ganz verkauft oder sukzessive. Bei einem schrittweisen Verkauf von Anteilen besteht für die öffentliche Hand die Möglichkeit einen aktiven Einfluss auf eine sozialverträgliche Umstrukturierung des Unternehmens auszuüben. Dadurch ist es der öffentlichen Hand möglich, einen schlagartigen Wechsel in der Geschäftspolitik zu verhindern und mit Ausnahme von wenigen Umstrukturierungen verändern sich Aufgaben und Tätigkeiten der MitarbeiterInnen nur unwesentlich. Für UnternehmensmitarbeiterInnen sind auch kaum negative Auswirkungen zu erwarten, da es lediglich zu einem Wechsel der Eigentümerstruktur kommt. Ebenso hat diese Variante keinen Einfluss auf die MieterInnen, da das Wohnungsunternehmen weiterhin als Vermieter bestehen bleibt (Spieker, 2000, pp. 132 - 134).

Bei der dritten Strategie werden über den Gang über die Börse ebenso Anteile an Finanzinvestoren verkauft, allerdings mit dem Unterschied, dass viele AnlegerInnen kleine Anteile des Unternehmens erwerben. Dadurch erhalten AnlegerInnen zwar ein Stimmrecht, aufgrund der kleinen Anteile ist aber kein wesentlicher Einfluss auf die Geschäftspolitik möglich. Entschließt sich ein Unternehmen zum Börsengang sind sowohl eine bestehende Rechtsform als Aktiengesellschaft sowie ein Bestehen von mindestens drei Jahren für das Unternehmen Voraussetzung. Da kaum öffentliche Wohnungsunternehmen als Aktiengesellschaften bestehen, ist mit einer Vorbereitungsphase von ein bis zwei Jahren zu rechnen (Schaffner, 1998, p. 133). Diese Voraussetzungen sowie die Notwendigkeit hoher Werbeausgaben um potentielle Kaufinteressenten zu gewinnen erschweren kleineren Unternehmen oftmals den Zugang zur Börse. Dennoch erlangt die öffentliche Hand als Verkäuferin durch den Verkauf über die Börse eine große Bandbreite in Bezug auf die Gestaltung des Kaufpreises. Denn beim Verkauf über die Börse besteht die Chance von Kurssteigerungen und somit eine Gewinnsteigerung. Zugleich müssen die Aktien in Etappen verkauft werden um ein starkes Absinken des Kurses zu verhindern. Aufgrund des Verkaufs von Tranchen erhält der öffentliche Träger immer nur Teile des Gesamtveräußerungserlöses über einen unbestimmten Zeitraum, wodurch sich der Schuldenabbau stark in die Länge zieht (Spieker, 2000, pp. 134 - 139).

Die nun folgenden Subkapitel betrachten die umgesetzten Privatisierungspolitiken der ausgewählten Fallbeispiele, hierbei sind London, St. Petersburg und Amsterdam der

MieterInnenprivatisierung zuzuordnen und in Berlin erfolgte die Privatisierung als Blockverkauf.

4.3.1 „Right-to-Buy“ Privatisierungspolitik in Großbritannien

Wie bereits ausführlich erwähnt ist die Wohnungspolitik in Großbritannien von einem hohen Anteil an WohnungseigentümerInnen geprägt.

Mit dem 1980 beschlossenen „Right-to-Buy“ (= Recht auf Kauf der Wohnung) stand allen MieterInnen, die mindestens drei Jahren in Council Homes wohnten, das Recht zu, ihre Wohnung zu erwerben. Generell kam es im Rahmen des „Right-to-Buy“ zu enormen Preisnachlässen auf den Verkehrswert. Die Preisnachlässe betragen bei Einfamilienhäusern zwischen 32 und 60%, bei Einzelwohnungen sogar bis zu 70% und waren abhängig von der Wohndauer (je länger, desto höher die Ermäßigung beim Kauf) und der Baustruktur. Aufgrund dieser erheblichen Preisnachlässe entstand ein immenser Anreiz zum Eigentumserwerb. Im Unterschied zu hohen Privatisierungsquoten im Bereich von Ein- und Zweifamilienhäusern entschieden sich nur weniger MieterInnen in zusammenhängenden Wohnhausanlagen zum Kauf ihrer Wohnung. Als Gründe für die Reserviertheit bei Wohnhausanlagen werden vor allem eine einheitliche Bewirtschaftung sowie Instandhaltung genannt (Holm, 2011b, p. 686).

Vor diesem Hintergrund war der Erlass (1988) des „Large Scale Voluntary Transfer“ notwendig. Die damit ermöglichte Übertragung größerer Wohnungsbestände an Housing Associations⁸ bedeutete zugleich eine Aufhebung des „Right-to-Buy“. Aus diesem Grund waren Übertragungen an eine mehrheitliche Zustimmung der MieterInnen gebunden. Großbritannien verfolgte jahrelang eine Politik, die von Privatisierungsanreizen geprägt war. Mit dem 2004 verabschiedeten „Right-to-Buy-Changes“ gab es erstmals eine gesetzliche Grundlage zur Regulierung und Beschränkung der Privatisierungspolitik. In diesem erlassenen Gesetz wurden Einschränkungen für den Weiterverkauf von privatisierten Wohnungen festgelegt, um Spekulationen und organisierte Aufkäufe von Sozialwohnungen zu verhindern (Holm, 2011b, p. 686).

Betrachtet man den Privatisierungsverlauf in Großbritannien (Tabelle 3) lässt sich ein Boom direkt nach der Einführung des „Right-to-Buy“ feststellen. Mit Ausnahme von London kam es anschließend zu einem Rückgang im Rahmen der Privatisierungsstrategie, wobei im landesweiten Vergleich große Unterschiede erkennbar sind.

⁸ Housing Associations sind neu gegründete gemeinnützige Wohnungsbauträger

| | London | | England (ohne London) | |
|---------------|----------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Wohnungen | Anteil in % | Wohnungen | Anteil in % |
| Bis 1985 | 67.300 | 23 | 533.700 | 36 |
| 1986-1990 | 41.500 | 14 | 444.500 | 30 |
| 1991-1995 | 39.600 | 14 | 152.400 | 10 |
| 1996-2000 | 59.400 | 21 | 187.600 | 13 |
| 2001-2005 | 79.200 | 28 | 144.800 | 10 |
| Gesamt | 287.000 | 100 | 1.463.000 | 100 |

Tabelle 3: Privatisierungsverlauf in London und England (ohne London)

Quelle (Elsinga, Knorr-Siedow, & Stephens, 2008; GLA, 2005; zitiert nach Holm, 2011b, p. 686)

Der Privatisierungsverlauf zeigt deutlich, dass bis 1990 in England (ohne London) 66% der gesamten Privatisierungsgeschehen bereits abgeschlossen waren, während zu dem Zeitpunkt der Wert in London erst bei 37% lag. Dieser vergleichsweise hohe Anteil ist mit dem Verkauf von Häusern mit Gärten in städtischen Randlagen verbunden.

Wie bereits erwähnt ist in England (ohne London) ein Boom direkt nach der Einführung des „Right-to-Buy“ erkennbar, während in London der Schwerpunkt der Privatisierung nach dem Erlass des „Large Scale Voluntary Transfer“ lag. Ab diesem Zeitpunkt wurden in London über 60% der Wohnungsprivatisierungen durchgeführt und zwischen 2001 bis 2005 wurden die höchsten Werte erzielt. Verantwortlich für diesen späten Boom sind die in diesem Zeitraum ausgeführten Übertragungen an *Housing Associations* (Holm, 2011b, p. 686f).

Vor allem sozial besser gestellte Haushalte profitierten von der Privatisierung. Denn im Laufe der Privatisierung wurden vorrangig baulich attraktive Wohnungsbestände, wie Ein- oder Zweifamilienhäuser an Haushalte mit mittleren oder höheren Einkommen verkauft. Diese räumliche ungleiche Privatisierung zurückzuführen auf soziale Ungleichstellung führte zu einer zunehmenden Konzentration von wirtschaftlichen und sozialen Problemen in bestimmten Quartieren, insbesondere in *Council Housing* Beständen (Holm, 2011b, p. 687).

4.3.2 “Micro-Privatisation” in Russland

Nach dem staatssozialistischen Prinzip wurden Wohnungen in erster Linie als Teil der Infrastruktur angesehen, die zur Befriedigung des Existenz aller Menschen der sozialistischen Gesellschaft vom Staat im Austausch gegen eine geringe Gebühr bereitgestellt werden müssen. Auch in Russland gab es bis 1991 eine straff regulierte Wohnungswirtschaft, für deren Verwaltung und Finanzierung der Staat verantwortlich war. Allerdings konnte bei Umsetzung dieser Politik die Wohnungsnot nie überwunden werden, da es weder bei der Herstellung noch bei der Verteilung von Wohnraum eine effiziente Zuteilung gab. Eine schlechte Wohnraumversorgung und Wohnungen mit niedriger Qualität sowie hohe Staatsschulden waren die Folge der staatssozialistischen Doktrin. Trotz der schlechten Wohnraumversorgung kam es durch die Politik der sozialistischen Regierung auch zu positiven Effekten. Denn mit der Abschaffung von Privateigentum von Boden gab es einerseits eine größere Gleichheit und andererseits kam es zu einer geringeren sozialen Segregation im Wohnbereich als in kapitalistischen Städten (Häußermann & Oswald, 2001, p. 65f).

Mit der Privatisierung und den damit verbundenen marktwirtschaftlichen Strukturen waren auch höhere Wohnkosten sowie eine geringere Wohnsicherheit zu erwarten. Insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit weniger Einkommen bestand die Gefahr, dass sich deren Position in der Wohnraumversorgung verschlechterte. Um diesen Problem vorzubeugen wurden in Russland staatliche Wohnungen auf Antrag der BestandsmieterInnen kostenlos in das Privateigentum überführt. Zugleich wurde mit der Maßnahme der kostenlosen Übertragung das Problem, dass Wohnraum seine Eigenschaft als Sozialgut verliert, verringert (Häußermann & Oswald, 2001, p. 68)

Vor der Privatisierung hatte Russland im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten den höchsten Anteil an staatlichen Wohnungen (siehe Tabelle 4). Deren Anteil lag am Ende der staatssozialistischen Ära in der Russischen Föderation bei 67%, wobei sich der Staatsanteil vor allem in den Städten konzentrierte und dort bei 90% lag (Häußermann & Oswald, 2001, p. 68).

| | Staat (%) | Genossenschaften (%) | Privatbesitz (%) | Sonstige (%) |
|------------------------------|-----------|----------------------|------------------|--------------|
| Russische Föderation (1990) | 67 | 4 | 26 | 3 |
| Tschechische Republik (1988) | 38 | 18 | 41 | 3 |
| Slowakische Republik (1988) | 25 | 20 | 53 | 2 |
| Polen (1990) | 35 | 25 | 40 | |
| Ungarn (1990) | 23 | 6 | 71 | |
| Bulgarien (1985) | 16 | 0,5 | 83,5 | |

Tabelle 4: EigentümerInnenstruktur in mittel- und osteuropäischen Ländern vor der Reform
Quelle (zitiert nach Häußermann & Oswald, 2001, p. 68; Struyk, 1996)

Parallel zur politischen Wende 1990 wurde die Herausbildung eines privaten Wohnungsmarktes forciert. Mittels Wohnungsprivatisierungen sollten die staatlichen Wohnungen als Einzeleigentum an BestandsmieterInnen übertragen werden. Diese Form der Privatisierung wird auch als Mikroprivatisierung bezeichnet. Im Allgemeinen verfolgte der Staat mit der Privatisierung von Wohnraum zwei wesentliche Ziele. Einerseits die Entlastung des staatlichen und kommunalen Budgets, in dem er die hohen Kosten der Wohnungsversorgung auf die Bevölkerung überträgt, andererseits erhofft er sich durch die kostenlose Eigentumsübertragungen eine rasche Zustimmung der Bevölkerung für weitere wohnungspolitische Reformen (Häußermann & Oswald, 2001, p. 77).

In weiterer Folge wird auf den Privatisierungsverlauf in St. Petersburg detaillierter eingegangen. Zwar unterscheidet sich der Privatisierungsverlauf in St. Petersburg nicht wesentlich von anderen Großstädten in Russland, dennoch gibt es eine Besonderheit. Nach der Großen Oktoberrevolution 1917 wurde die Bevölkerung in Gemeinschaftswohnungen (die sogenannten *kommunalkas*) einquartiert, in denen mehrere Familien unter einem Dach zusammen lebten und sich Bad und Küche teilten. Obwohl es *kommunalkas* auch in anderen russischen Städten gibt, stellen sie in St. Petersburg eine besonders häufige Wohnform dar. Auf die Problematik der Privatisierung von *kommunalkas* wird später näher eingegangen.

MieterInnen, die ordnungsgemäß registriert waren konnten einen Antrag stellen ihre Wohnung kostenlos in persönliches Eigentum zu übertragen. Während zu Beginn im Jahr 1992 nur wenige Wohnungen privatisiert wurden, erreichte der Privatisierungsprozess in St. Petersburg im Jahr 1993 seinen Höhepunkt. Obwohl dieser kurz nach dem Höhepunkt wieder einen langsamen Verlauf angenommen hat, waren bis Anfang 1996 ca 42% aller Wohnungen in persönliches Eigentum umgewandelt worden (Häußermann & Oswald, 2001, p. 77).

Betrachtet man den Privatisierungsverlauf bezogen auf ganz Russland (siehe Abbildung 14) lässt sich ein ähnlicher Prozess erkennen. Trotz des sich verlangsamenden Verlaufs wurden bis 1999 insgesamt rund 800 Millionen m² privatisiert. Dies entspricht etwa 30% des Gesamtbestandes, dadurch verdoppelte sich den Anteil an Wohneigentum auf knapp 63% (siehe auch Abbildung 10). Im Vergleich zu den Städten verlief die Entwicklung in ländlichen Gebieten etwas langsamer, da im ländlichen Raum Häuser bereits vor der Privatisierung dem Privateigentum zuzuordnen waren (Lodahl, 2001, p. online).

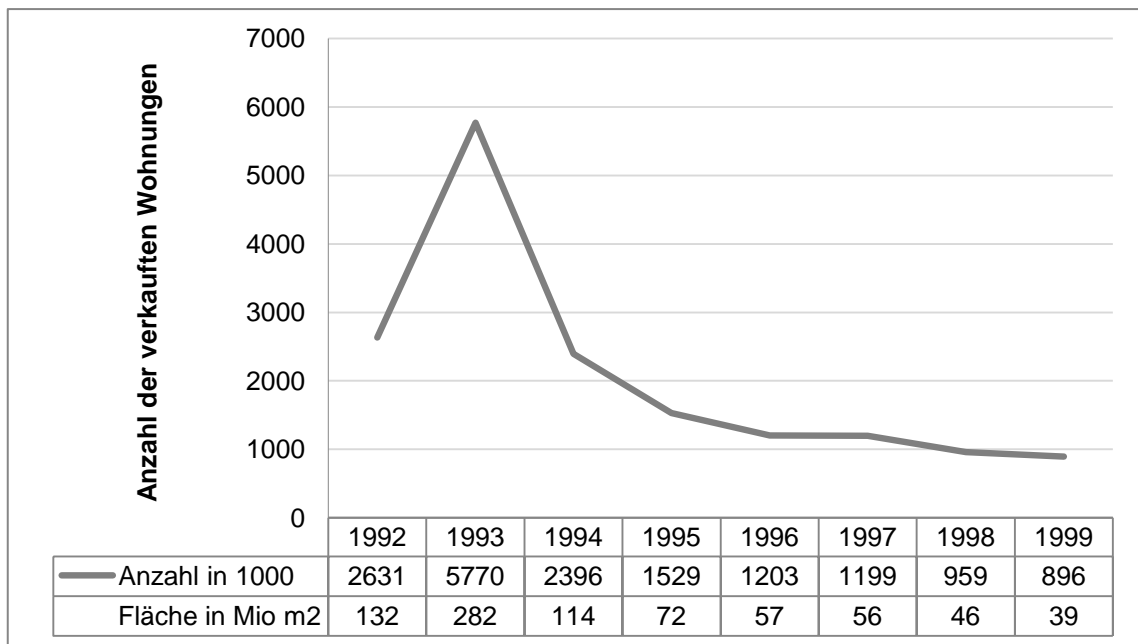


Abbildung 14: Privatisierungsverlauf in Russland von 1992 – 1999

Quelle (Lodahl, 2001, online), eigene Darstellung

Anfangs verhielt sich die Mehrheit der Bevölkerung abwartend und primär Familien und MieterInnen, die eine Wohnung alleine bewohnten, haben in dieser Phase die Chance ergriffen. Wesentliche Punkte betreffend Eigentumsübertragungen waren auch der Zustand und die Lage der Wohnung. Insbesondere Altbauwohnungen in zentrumsnahen Lagen waren attraktiv, während die Umwandlung von Wohnungen in Plattenbauten aus kommunistischer Zeit weitaus weniger gefragt waren. Für den langsamen Verlauf der Wohnungsprivatisierung sind folgende Gründe zu nennen: Kosten-Nutzen-Überlegungen, Rechtsvorschriften und das Problem der *kommunalkas* (Häußermann & Oswald, 2001, p. 69).

Zu den Kosten-Nutzen-Überlegungen ist zu sagen, dass Miete und Nebenkosten vor der Privatisierung extrem niedrig sowie Kündigungen nicht durchsetzbar waren. Daher haben sich viele MieterInnen gegen eine Eigentumsübertragung entschieden, da die finanzielle Belastung einer privatisierten Wohnung erheblich höher wäre als für eine Mietwohnung. Denn im Falle einer Privatisierung haben EigentümerInnen die Kosten von Modernisierungsarbeiten und Schadensbehebungen zu tragen (Häußermann & Oswald, 2001, p. 70). Als weiteren Grund für den langsamen Verlauf ist die unverständliche und nicht widerspruchsfreie Rechtslage zu nennen. Denn lange Zeit war

unklar, ob und wie eine Privatisierung von *kommunalkas* möglich war. Ebenso konnte die Rechtslage über Immobilienflächen, die nicht als Wohnraum definiert sind (wie Keller, Dachboden, usw.) nicht völlig geklärt werden. Besonders unklare und sich widersprechende Informationen wirkten sich hemmend auf die Eigentumsübertragung aus und führten zu Misstrauen gegenüber gesetzlichen Neuerungen. Allgemein lässt sich feststellen, dass MieterInnen, die nicht über eine Wohnung mit hohem Marktwert aufgrund ihrer Lage, ihrer Größe sowie Zustand verfügen, sicher eher auf die Rechtslage als MieterInnen verlassen (Häußermann & Oswald, 2001, p. 70).

Wie bereits erwähnt stellt die Privatisierung der *kommunalkas* eine Besonderheit dar. Diese Zwangswohngemeinschaften mit mehreren Haushalten sind meist in großen Altbauwohnungen in der Innenstadt zu finden, sprich in exklusiven und hoch bewerteten Wohnlagen. Besonders mit der Modernisierung dieser Wohnungen zu Luxuswohnungen lassen sich hohe Gewinne erzielen. Gerade zahlungskräftige KäuferInnen, Immobilienfirmen sowie MaklerInnen zeigen großes Interesse an solchen Wohnungen. Allerdings waren *kommunalkas* bis Ende 1998 von der Privatisierung ausgeschlossen, da mit der Umwandlung in persönliches Eigentum alle BewohnerInnen einer Wohnung einverstanden sein mussten. In der Folge gab es nur einen legalen Weg dieses Problem zu lösen. Um eine *kommunalka*-Wohnung leer auf den Markt zu bringen, musste jedem einzelnen Haushalt eine Wohnung zum Tausch angeboten werden. Durch die Privatisierung von *kommunalkas* kam es auch zu einer drastischen Veränderung der durchschnittlichen Belegung von Wohnungen (von 5,71 Personen auf 3,2 Personen). Auch dieser Veränderung hatte Auswirkungen auf die ohnehin schon problematische Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum (Häußermann & Oswald, 2001, p. 71).

Mit der Privatisierung kam es zu Verschiebungen, die zu neuen räumlichen und sozialen Strukturen führte. Insbesondere privilegierte Haushalte profitierten von der Privatisierung des Wohnraums. Höhere Angestellte und akademisch Gebildete gehören zu der besser informierten Bevölkerung, die Vor- und Nachteile besser abwägen konnte. Zurückzuführen auf die ungleiche Zuweisung von Wohnungen in der Sowjetzeit wurde der Prozess der materiellen Ungleichheit in der postsowjetischen Zeit noch weiter verstärkt. Diejenigen, die aufgrund ihrer sozialen Stellung oder Bildung die Fähigkeit haben, Chancen zu erkennen, konnten einen Nutzen aus dem Privatisierungsprozess ziehen (Häußermann & Oswald, 2001, p. 75f). Aufgrund der Privilegienstruktur des Sowjetsystems gelangten sozial besser gestellte Haushalte kostenfrei in den Besitz einer wertvollen Immobilie, die sie auch gewinnbringend verkaufen konnten. Daher war die Privatisierung zugleich auch der Beginn einer neuen sozial-räumlichen Polarisierung. Es hat ein Verdrängungsprozess von innen nach außen zugunsten der einkommensstarken und zu Lasten der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten eingesetzt. Während sich die gut verdienende Bevölkerungsschicht in attraktiven Innenstadtlagen konzentriert, ziehen sich einkommensschwache Schichten in billige und qualitativ schlechtere Außenbezirke zurück. Häußermann und Oswald sprechen in diesem Zusammenhang von den Slums des 21. Jahrhunderts (Häußermann & Oswald, 2001, p. 77).

4.3.3 „Soft-Privatisation“ in den Niederlanden

Die Niederlande waren nach dem zweiten Weltkrieg von einem außerordentlich starken Bevölkerungswachstum geprägt. Der entstandene Wohnungsmangel leitete die Geschichte des sozialen Wohnungsbaus ein, sodass die Wohnungspolitik auf die Errichtung vieler geförderter Neubauwohnungen ausgelegt wurde. Diese lange Tradition der umfangreichen sozialen Wohnungspolitik führte zu einem hohen Anteil an Sozialwohnungen und einer geringen Wohneigentumsquote.

Mit der Neuorientierung der Wohnungspolitik in den 1980er Jahren wurden erstmals soziale Mietwohnungen verkauft, um damit eine Steigerung des Wohneigentumsanteils zu erreichen. Auf der anderen Seite führten auch leere Staatskassen zu Einsparungen in der sozialen Wohnungspolitik und dem schrittweisen Rückzug aus dem Wohnungsmarkt. Vor dem Verkauf der ersten Sozialwohnungen war diese Idee in der niederländischen Politik undenkbar. Einen Wandel dieser Denkweise setzte das Vorhaben der holländischen sozialdemokratischen Partei (PvdA) in Gang. Die PvdA hatte den Plan den Verkauf von rund einer Million (Gesamtanteil: drei Millionen) Sozialwohnungen zu erzwingen. Ähnlich dem britischen „Right-to-Buy“ wurde nach vielen Diskussionen diese Idee ad acta gelegt und ein neues Modell namens „Offer-to-Buy“ (= Angebot zum Kauf der Wohnung) entwickelt. Dieses Modell wurde im Jahr 2000 beschlossen und trat 2001 mit dem Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum in Kraft. Das verabschiedete Gesetz hat die Steigerung der Eigentumsquote auf 65% bis 2010 zum Ziel (Holm, 2011b, p. 692f).

Vor dem Hintergrund, dass sozialer Wohnungsbau in den Niederlanden kein öffentlicher Wohnungsbau ist, sondern von gemeinnützigen privatrechtlichen Organisationen errichtet und verwaltet werden, war das Verkaufsgeschehen in den ersten Jahren (1998 bis 2000) sehr verhalten. Insbesondere komplizierte Genehmigungsverfahren, der baulich schlechte Zustand von Sozialwohnungen sowie hohe Kaufpreise wurden zum Hindernis. Zugleich war für viele in Städten lebende Haushalte das Mieten von Sozialwohnungen finanziell attraktiver als der Einstieg in den kostenintensiven Eigentumsmarkt. Je nach Lage betragen die monatlichen Kreditrückzahlungen das Zwei- bis Vierfache, in begehrten Stadtteilen sogar das Sechsfache der monatlichen Mietpreise. Aufgrund der vergleichsweise hohen Kaufpreise gab es die höchsten Verkaufquoten in weniger populären Quartieren mit erschwinglichen Wohnungen. Zusätzlich erschwerten auch wohnungswirtschaftliche Barrieren den Verkauf, denn es waren nur Verkäufe von leer stehenden Wohnungen oder an die BestandsmieterInnen gestattet.

Unter dem neuen Einfluss der Wohnungspolitik haben sich seit Ende der 1990er Jahre die Verhältnisse auch in Amsterdam langsam geändert. Eine Besonderheit stellte 2001 der Anteil des kommunalen Wohnungsbestandes dar. Dieser war mit 57% deutlich höher als im Landesdurchschnitt. Auf Anordnung des Wohnungsbauministeriums mussten Wohnungsbaueinigungen und Kommunen konkrete Verkaufspläne aufstellen und wurden anschließend anhand zweier getrennter Beschlüsse umgesetzt. Mittels der ersten Vereinbarung von 1997 unter dem Titel "Sozialer Wohnungsbau Verkaufs-

verpflichtung I" von der Amsterdamer Föderation der Wohnungsbauvereinigungen, der Stadtverwaltung, den Gebietsverwaltungen und der Amsterdamer Mietervereinigung wurde festgelegt, dass im Zeitraum von 1998 bis 2001 maximal 15.575 Wohnungen verkauft werden durften. In einem späteren Dokument wurde das Grundsatzziel formuliert, den Anteil an Wohnungseigentum in Amsterdam bis zum Jahr 2010 auf 35% zu steigern. Für jeden Stadtbezirk wurden Verkaufsquoten festgelegt. Um dieses Ziel von rund 130.000 Wohnungen zu erreichen wurden für jeden einzelnen Bezirk Verkaufsquoten bestimmt. Auf die erste Vereinbarung folgte 2001 eine weitere Vereinbarung namens "Sozialer Wohnungsbau Verkaufsverpflichtung II". Diese sah den zusätzlichen Verkauf von 13.000 Wohnungen im Zeitraum von 2002 bis 2008 vor. In einem weiteren Übereinkommen 2006 wurde festgelegt, dass weitere 12.000 Wohnungen verkauft werden dürfen. Zusammen mit den bereits erteilten Verkaufsgenehmigungen aus den vorangegangenen Verkaufsperioden, ist es Wohnungsbauvereinigungen gestattet in den nächsten 10 Jahren bis zu 31.000 Einheiten veräußern. Umgerechnet sind das durchschnittlich 3.100 Wohnungen pro Jahr (Aalbers, 2007, online).

Trotz des reservierten Beginns kam es seit 2002 zu einem raschen Anstieg der verkauften Sozialwohnungen. Mit dem Jahrtausendwechsel ist auch ein Gewöhnungseffekt betreffend des Privatisierungsvorhabens erkennbar. Davor wurden in den ersten Jahren (1998 bis 2000) nur ungefähr 200 bis 400 Wohnungen jedes Jahr verkauft. Seither ist, wie auf Abbildung 15 sichtbar, ein Anstieg erkennbar und der Privatisierungsprozess erreichte 2005 seinen Höhepunkt. Mittlerweile pendelte sich das Niveau auf 2000 verkaufte Wohnungen pro Jahr ein (Aalbers, 2007, p. online). Zudem erfolgten 30% der Privatisierungen an BestandsmieterInnen und die restlichen 70% wurden bei Wohnungsleerstand verkauft (Aalbers & Holm, 2008, p. 16f). Obwohl die Anzahl der verkauften Wohnungen deutlich unter den Erwartungen blieb, darf der Privatisierungsprozess nicht unterschätzt werden. Denn seit Beginn der ersten Privatisierungsphase wurden drei Viertel aller verkauften Eigentumswohnungen in Amsterdam von Wohnungsbauvereinigungen verkauft (Aalbers, 2007, online).

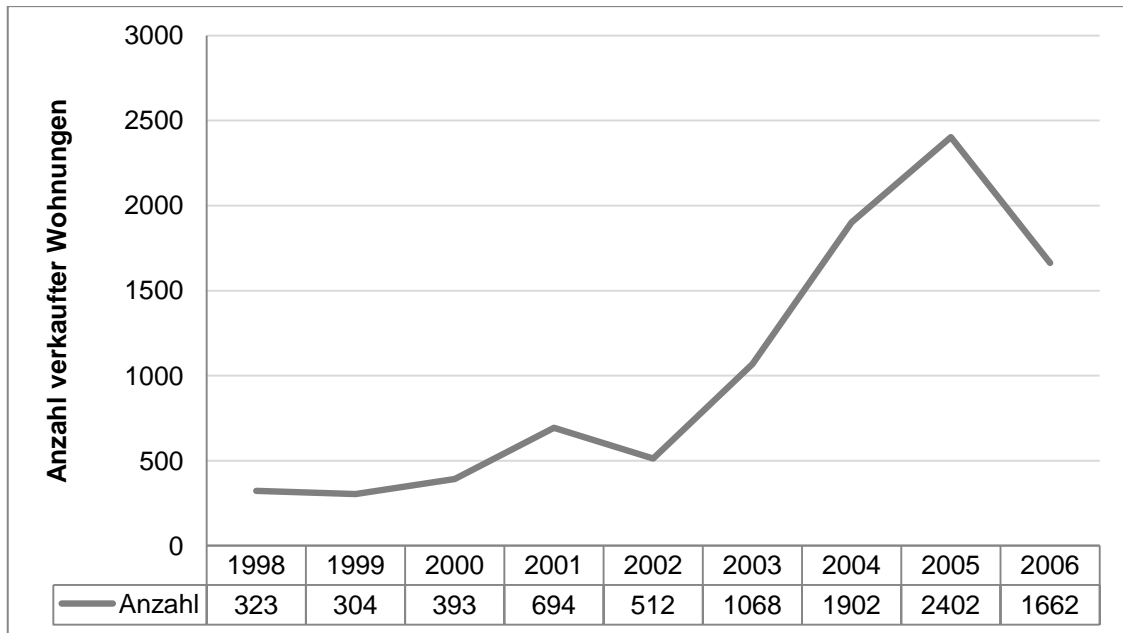


Abbildung 15: Privatisierungsverlauf in Amsterdam von 1998 – 2006

Quelle (Aalbers & Holm, 2008, p. 23)

Gegen alle Erwartungen zeichnete sich ein anderes Bild nach einer ersten Privatisierungsbilanz ab. Zuvor befürchteten viele, dass vor allem Wohnungen in populären Wohngebieten verkauft werden würden. Tatsächlich kam es zu verhältnismäßig geringen Verkaufszahlen in attraktiven Wohngebieten, während viele Verkäufe in eher unbeliebten Bezirken verzeichnet wurden. Dieses umgekehrte Bild lässt sich an den Verkaufspreisen erklären. In den populären Bezirken sind die Kaufpreise pro Quadratmeter deutlich höher als in den unbeliebten Gebieten, wo sich Miet- und Kaufpreise kaum unterscheiden. Ein Vergleich der Verkaufspreise zeigt, dass eine Sozialwohnung durchschnittlich EUR 150.000,00 kostete, während der Durchschnittswert für eine Eigentumswohnung in Amsterdam bei EUR 225.000,00 lag. In den peripheren und unpopulären Wohngebieten kommt es zu Verkäufen unter EUR 140.000,00 (Aalbers, 2007, online).

Generell gilt die Privatisierung in Amsterdam als familienfreundlich. Dies ist einerseits zurückzuführen auf die verhältnismäßig niedrigen Preise und andererseits wurde der Eigentumserwerb mit Steueranreizen gefördert. Neben Haushalten mit mittlerem Einkommen profitierten zudem auch ethnische Minderheiten von der Privatisierung kommunaler Wohnungen. Der Anteil ethnischer Minderheiten, die ehemalige Sozialwohnungen erwerben, ist höher als der Anteil ethnischer Minderheiten, die Wohneigentum auf dem privaten Wohnungsmarkt erwerben (Holm, 2011b, p. 694).

Bisher sind die Sozialwohnungsbestände in den Niederlanden verhältnismäßig heterogen und damit weniger stigmatisiert. Mit dem Verkauf von Sozialwohnungen droht sich diese Struktur, insbesondere der soziale Mietwohnungssektor, aufzulösen und Marginalisierung sowie Rückständigkeit in Sozialwohnungen wären die Folge (Aalbers, 2007, online).

4.3.4 „En-bloc-Privatisierung“ in Deutschland

Wie auch in anderen europäischen Ländern ist in Deutschland ein deutlicher Paradigmenwechsel im Bereich der Wohnungspolitik spürbar. Seit Beginn der 1980er Jahre ist ein deutlicher Trend in Richtung eines neoliberalen Wohlfahrtstypus zu erkennen, der das zuvor für Deutschland charakteristische korporatistische Wohlfahrtsmodell schrittweise ersetzt. Kennzeichnend für die zunehmende Durchsetzung des neoliberalen Wohlfahrtstypus in der Wohnraumversorgung ist die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände.

Im Vergleich zu den Privatisierungsstrategien in Großbritannien, in den Niederlanden und Russland wurden die Wohnungsprivatisierungen als En-Bloc-Verkäufe abgewickelt. Unter En-Bloc-Verkäufen sind größere Verkaufspakete mit mehreren zehntausend Wohnungen zu verstehen (Holm, 2011b, p. 693). Generell existieren in Deutschland weder nationale Gesetze zur Wohnungsprivatisierung noch gibt es das Anrecht im Sinne eines „Right-to-Buy“. Daher basieren Wohnungsprivatisierungen primär auf kommunalpolitischen Entscheidungen, die wie auch in anderen Ländern vor allem mit finanzpolitischen Argumenten begründet wurden.

Im Allgemeinen haben Privatisierungen ihren Schwerpunkt in Regionen, die in der Vergangenheit einen hohen Grad an öffentlichen und geförderten Wohnungsbeständen aufzuweisen hatten (Holm, 2010, p. 1). Betrachtet man den Privatisierungsverlauf speziell für Berlin (siehe Tabelle 5) ist ab 2004 eine deutliche Dynamik in der Verkaufstätigkeit festzustellen. So gab es in Berlin vier Senatsentscheidungen (in den Jahren 1993, 1994, 1997 und 2000), die eine Privatisierung von über 200.000 kommunalen Wohnungen vorsahen (Holm, 2010, p. 2). Die erste Phase der Privatisierung von kommunalen Wohnungen war von direkten Bestandsverkäufen an MieterInnen und private Wohnungsunternehmen geprägt. Nach der Jahrtausendwende kam es verstärkt zu vollständigen Verkäufen von Anteilen an institutionelle Anleger (nähere Erläuterung siehe Abbildung 13). Daher sind die hohen Verkaufszahlen zwischen 2001 und 2005 insbesondere auf den Anteilsverkauf der landeseigenen GSW (Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft) mit über 66.000 Wohnungen zurückzuführen. Im Jahr 2004 erwarb der US-amerikanische Investor Cerberus Capital Management gemeinsam mit der Investmentgesellschaft „Whitehall Funds“ die gesamten Anteile der bis dahin kommunalen Wohnungsbaugesellschaft vom Land Berlin für 3,4 Mrd. Euro (Holm, 2013, p. 23). Mittlerweile hat sich der Anteil der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften seit Anfang der 1990er Jahre von knapp 30% auf etwa 14% reduziert (Holm, 2011a, p. 216).

| | Berlin | |
|---------------|----------------|-------------|
| | Wohnungen | Anteil in % |
| 1990-1995 | 30.000 | 14 |
| 1996-2000 | 46.000 | 21 |
| 2001-2005 | 136.000 | 62 |
| 2006-2010 | 7.000 | 3 |
| Gesamt | 212.000 | 100 |

Tabelle 5: Privatisierungsverlauf in Berlin

Quelle (Holm, 2011a, p. 216)

In den letzten Jahrzehnten lassen sich in Deutschland vielfältige Veränderungsprozesse beobachten. Mit dem seit Ende der 1990 Jahre erkennbaren Trend der Internationalisierung der Wohnungsmärkte kam es auch zu einem verstärkten Verkauf an institutionelle Anleger und Finanzinvestoren. Zugleich verdeutlichen diese Wohnungsverkäufe den Einstieg eines neuen Investorentyps in die Wohnungsmärkte (Holm, 2013, p. 23). Viele internationale Finanzinvestoren sind auf der Suche nach sicheren Anlegemöglichkeiten. Da der deutsche Wohnungsmarkt als wertstabil gilt und Potentiale für Preissteigerungen zusichert (Holm, 2011a, p. 216) war die zweite Verkaufswelle überwiegend durch international tätige Investoren als Käufer gekennzeichnet. Vor allem die von deutschen Kommunen verfolgte En-Bloc-Privatisierung ist für internationale Investoren besonders attraktiv, die am deutschen Wohnungsmarkt deutliche Miet- und Wertsteigerungspotentiale sahen. Als Gründe können hohe Bestandszahlen sowie Kaufpreisrabatte bei En-Bloc-Verkäufen genannt werden.

Finanzinvestoren haben im Gegensatz zu klassischen Wohnungsbauunternehmen nicht mehr langfristige Substanzsicherung und effektive Bewirtschaftung zum Ziel, sondern es handelt sich primär um Portfoliohandel. Durch Aufwertung und Modernisierung der Wohnungsbestände sollen keine Mietpreissteigerungen erreicht werden, sondern diese sind ein Zwischenschritt hin zum Verkauf und der Umwandlung in Eigentumswohnungen. Finanzinvestoren erhalten günstige Finanzierungskredite und erhoffen sich bei anschließenden Verkäufen Leverage-Effekte⁹ (Glatter, Klein-Hitpaß, Nutz, Schürt, & Waltersbacher, 2013, p. 1). Neben dem Verkauf von Wohnungsbeständen stellt die Mieterprivatisierung eine weitere Strategie der Finanzinvestoren dar. Der direkte Weiterverkauf an MieterInnen führte in Berlin allerdings nicht zum gewünschten Erfolg, da die Mietpreise noch deutlich unter dem Niveau von Finanzierungskosten für den Erwerb von Eigentum liegen. Im Vergleich dazu ist die Zahl der Mieterprivatisierung in deutschen Städten mit angespannten Wohnungsmärkten wesentlich höher (Holm, 2010, p. 5).

Einen Überblick über die größten Wohnungstransaktionen gibt die nachfolgende Tabelle 6. Es ist deutlich erkennbar, dass sich das Transaktionsgeschehen bis zur Jahrtau-

⁹ Leverage-Effekt: Gewinnerzielung aus der Differenz von Rendite und Zinsaufwand

sendwende auf relativ niedrigem Niveau befand und anschließend an Dynamik gewann. Insbesondere das Jahr 2004 war durch den Verkauf sehr großer Portfolios gekennzeichnet. Hervorzuheben sind im Jahr 2004 der Verkauf der GAGFAH an Fortress mit 64.000 Wohnungen, der Verkauf der Thyssen Krupp Wohnimmobilien GmbH an Morgan Stanley mit 48.000 Wohnungen sowie der Verkauf der Berliner GSW an Cerberus/Whitehall mit 66.000 Wohnungen. Zu Beginn übernahmen überwiegend deutsche Investoren die Rolle der Käufer, während nach und nach verstärkt internationale Investoren (*kursiv dargestellt*) auf den deutschen Immobilienmarkt drängten.

| Jahr | Portfolio | Verkäufer | Käufer | Anzahl Whg. |
|------|---|---|--|-------------|
| 1997 | Deutschbau | Dt. Post/ BRD | Dt. Bank/ Viterra | 39.000 |
| 1998 | Heimstätte Rh.-Pfalz | Land Rh.-Pfalz | Dt. Bank | 20.000 |
| 1998 | Gehag | Land Berlin | RSE/ HSH- Nordbank | 29.000 |
| 1999 | Postwohnungen | Dt. Post | Corpus | 11.000 |
| 1999 | WB Rhein-Main | Dt. Post / Stadt Frankfurt am Main | Viterra/HVBank | 14.500 |
| 1999 | KWG | Stadt Kiel | WCM | 11.000 |
| 2000 | Eisenbahnwohnungen | BRD | Dt. Annington | 114.000 |
| 2003 | BIG-Heimbau | HSH Nord- bank / Provinzial / DZB | Dt. Annington | 10.000 |
| 2004 | GAGFAH | BfA | <i>Fortress</i> | 64.000 |
| 2004 | Werkswohnungen | Thyssen-Krupp | Corpus/MSDW | 48.000 |
| 2004 | Wohnungen WCM | WCM | <i>Blackstone</i> | 31.000 |
| 2004 | GSW | Land Berlin | <i>Cerberus/ Whitehall</i> | 66.000 |
| 2005 | Gehag | RSE / HSH- Nordbank | <i>Oaktree</i> | 21.000 |
| 2005 | Viterra | E.on | Dt. Annington | 152.000 |
| 2005 | NILEG | NordLB | <i>Fortress</i> | 28.500 |
| 2006 | WoBa Dresden | Stadt Dresden | <i>Fortress</i> | 47.500 |
| 2006 | Immeo=Wohnen (ehemals ThyssenKrupp Wohnen) | Morgan Stanley Real Estate Fund (MSREF) & Corpus Immobiliengruppe | Foncière Développement Logements (FDL) | 40.000 |
| 2007 | GBWAG Bayerische Wohnungs-AG | DKB Immobilien AG | Ein Unternehmen der BayernLB | 28.200 |
| 2007 | BauBeCon Immobilien GmbH | Cerberus | <i>Rreef Global Opportunities Fund & Pirelli & Co. Real Estate</i> | 27.000 |
| 2008 | LEG Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH (LEG NRW) | Rreef Global Opportunities Fund & Pirelli & Co. Real Estate | <i>Whitehall</i> | 92.500 |

Tabelle 6: Wohnungsportfoliotransaktionen in Deutschland

Quelle (Eurohyp, Börsenzeitung, Immobilien Manager, FASZ, Vivacon, Spiegel, HSH Nordbank zitiert nach Schendel, 2006, p. 15), weitere Ergänzungen

Abbildung 16 zeigt, dass nach den hohen Verkaufszahlen zwischen 2004 bis 2007 das Transaktionsgeschehen in den letzten Jahren wieder abgenommen hat. Zurückzuführen ist der Einbruch des Transaktionsgeschehens auf die Finanzkrise, deren Auswirkungen auch auf dem deutschen Immobilienmarkt zu spüren waren. Aufgrund der größeren Vorsicht von Banken bei Kreditvergaben und der damit verbundenen höheren Aufbringung von Eigenkapital verhielten sich die Investoren zurückhaltender (Holm, 2010, p. 6).

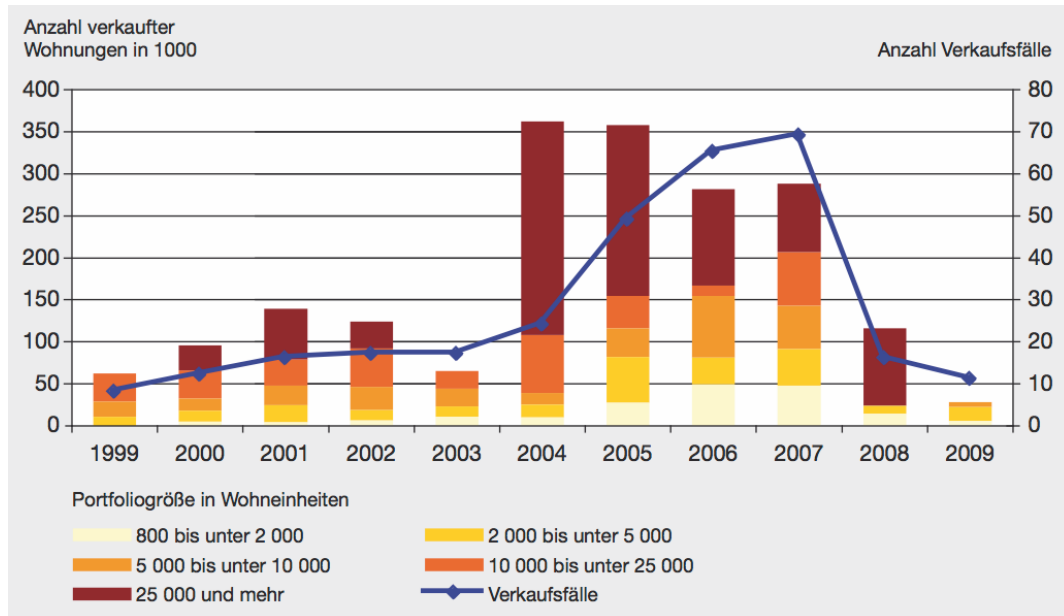


Abbildung 16: Verkaufte Wohnungen nach Portfoliogröße und Verkaufsfälle 1999-2009
 Quelle (BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, zitiert nach Claßen & Zander, 2010, p. 379)

Verkäufe an internationale Investoren haben zu einer Vielfalt neuer Akteure auf dem deutschen Wohnungsmarkt geführt. Als Folge dieser Internationalisierung der Wohnungsmärkte kann die Unüberschaubarkeit auf den lokalen und regionalen Immobilienmärkten genannt werden. Mit dem Hintergrund der differenzierten Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategien können bislang keine pauschalen Privatisierungsfolgen und -auswirkungen genannt werden. Mittlerweile wurden erste Studien zu Auswirkungen der Wohnungsverkäufe auf die Wohnqualität durchgeführt. Die Ergebnisse zeigten eine im Durchschnitt vergleichsweise moderate Mietpreisentwicklung für BestandsmieterInnen in privatisierten Wohnungseinheiten. Zugleich verweist die von Sebastian Müller (2008) durchgeführte Studie „Risiken für Mieter in privatisierten Beständen“ jedoch auf eine deutliche Verschlechterung der Wohnqualität. Anhand von Interviews mit MieterInnen wurden die Auswirkungen der Umstellung auf ortsferne Hausverwaltungen sowie Verschlechterungen der Instandhaltung von Bau- und Grünflächen untersucht. Zum einen zeigte die Studie eine Standardabsenkung betreffend Instandhaltung und der Erreichbarkeit von Serviceleistungen und zum anderen wurde auch eine allgemeine Verunsicherung bei den MieterInnen festgestellt. Zurückzuführen ist diese auf den Wechsel von einer sozialorientierten öffentlichen an eine profitorientierte private Eigentümergesellschaft (Claßen & Zander, 2010, p. 379f).

4.4 Sozioökonomische Bewertung ausgewählter Privatisierungsstrategien

Abschließend werden in diesem Kapitel alle Privatisierungsstrategien gegenübergestellt und anhand ausgewählter ökonomischer, sozialer und stadträumlicher Kriterien bewertet. Zu Beginn wird im Kapitel 4.4.1 die Bewertung nach Raphael Spieker (2000) näher erläutert, bei dessen ökonomischen Bewertungsschema vorrangig die kurzfristige Maximierung des Verkaufserlöses im Vordergrund steht. Spieker hat für seine Bewertung der einzelnen Strategien sechs Bewertungskriterien definiert und nach dem Schulnotensystem von eins (= sehr gut) bis 5 (= mangelhaft) bewertet.

Zusätzlich zu dieser bereits vorhandenen Bewertung wurden weitere soziale und stadträumliche Bewertungskriterien definiert und die betrachteten Fallbeispiele (En-Bloc-Privatisierung in Berlin, Offer-to-Buy in Amsterdam, Right-to-Buy in London und Micro-Privatisierung in St. Petersburg) anhand der festgelegten Kriterien mittels einer dreistufigen Skala bewertet.

In Tabelle 7 ist das adaptierte Bewertungsschema (allgemeinen Privatisierungsstrategien bzw. konkrete Fallstudien einerseits und sozio-ökonomische Bewertungskriterien andererseits) dargestellt. Grün hinterlegt ist die übernommene Bewertung von Spieker, während die eigene ergänzende Bewertung in blau abgebildet ist. Im Kapitel 4.4.2 wird dann detailliert auf die im Rahmen dieser Arbeit erfolgte Bewertung der Fallbeispiele eingegangen.

| Strategien Fallbeispiele | Blockverkauf von Wohnungsbeständen | | | | Verkauf des gesamten öffentlichen WU | | | | Ausgewählte Fallbeispiele | | | |
|---|------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|---------------------|------------|-------------------|---------------------------|------------------------|--|--|
| | Einzel- verkauf | Zwischen- erwerber | Eigentumsori- entierter e.G. | Blockverkauf an private WU | Strategischer Investor | Finanzin- vestor | Börsengang | En-Bloc Berlin | Offer-to-Buy Amsterdam | Right-to-Buy London | Micro- Privatisierung St. Petersburg | |
| Verkaufserlöse | 2 | 3 | 5 | 3 | 1 | 3 | 2 | ↗ | ↗ | ↗ | ↗ | |
| Dauer/Kosten | 4 | 2 | 5 | 2 | 1 | 1 | 4 | ↗ | ↗ | ↗ | ↗ | |
| Restbestände | 4 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | - | - | - | - | |
| Marktwirkungen | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 2 | 3 | ○ | ○ | ↗ | ↗ | |
| Sozialverträglich- keit (für MieterInnen) | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | ○ | ↗ | ↗ | ↗ | |
| Erhöhung der WEQ | 1 | 1 | 4 | - | - | - | - | ↗ | ↗ | ↗ | ↗ | |
| Wohnbedingungen (Qualität) | | | | | | | | ○ | ↗ | ↗ | ↗ | |
| Mietsteigerung | | | | | | | | ○ | ↗ | ↗ | ↗ | |
| Kommunale Wohn- versorgung | | | | | | | | ○ | ○ | ↗ | ↗ | |
| (Stadt)räumliche Effekte | | | | | | | | ○ | ○ | ↗ | ↗ | |
| Entlastung des öffentlichen Haus- haltes | | | | | | | | ↗ | ❖ | ❖ | ❖ | |

Legende für Fallbeispiele (eigene Konzeption): ↗ positive Entwicklung | ↘ negative Entwicklung | ○ stabile Entwicklung | ❖ differenzierte Betrachtung (kurzfristige Entlastung vs. Folgekosten)

Tabelle 7: Sozioökonomische Bewertung ausgewählter Privatisierungsstrategien

4.4.1 Vergleich und Bewertung der Strategien nach Raphael Spieker

Tabelle 8 zeigt die Bewertung der verschiedenen Privatisierungsformen nach Raphael Spieker (2000), die anschließend detailliert gegenübergestellt werden. Die Kriterien des Bewertungskataloges sind: Verkaufserlöse, Dauer/Kosten, Marktwirkungen, Sozialverträglichkeit (für MieterInnen) sowie die Erhöhung der WEQ. Zur Vereinfachung wurde das Schulnotensystem zur Bewertung herangezogen - von eins (= sehr gut) bis fünf (= mangelhaft).

| Strategien | Blockverkauf von Wohnungsbeständen | | | | Verkauf des gesamten öffentlichen WU | | |
|--|------------------------------------|------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------------------|----------------|------------|
| | Einzelverkauf | Zwischenerwerber | Eigentumsorientierte e.G | Blockverkauf an private WU | Strategischer Investor | Finanzinvestor | Börsengang |
| Verkaufserlöse | 2 | 3 | 5 | 3 | 1 | 3 | 2 |
| Dauer/Kosten | 4 | 2 | 5 | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Restbestände | 4 | 3 ¹⁰ | 1 | 3 ¹⁰ | 1 | 1 | 1 |
| Marktwirkungen | 1 | 2 | 1 | 3 ¹¹ | 3 ¹¹ | 2 | 3 |
| Sozialverträglichkeit (für MieterInnen) | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 |
| Erhöhung WEG | 1 | 1 | 4 | - | - | - | - |

Tabelle 8: Strategien und ihre Bewertungen im Überblick nach Raphael Spieker
Quelle (Spieker, 2000, p. 143)

Auf die Beurteilung der einzelnen Strategien wird nun je nach Bewertungskriterium näher eingegangen:

- **Verkaufserlöse**

Im Allgemeinen können bei Einzelverkäufen trotz häufig eingeräumter Vorzugspreise höhere Verkaufspreise erzielt werden als bei Blockverkäufen. Dennoch bietet das Zwischenerwerbermodell aus finanzwirtschaftlicher Sicht viele Vorteile. Obwohl der Kaufpreis pro Quadratmeter in der Regel unter dem des Einzelverkaufs liegt, erhält die öffentliche Hand als Verkäufer den Veräußerungspreis als Gesamtsumme und nicht in mehreren Tranchen. Mangels einer marktbezogenen Preisfindung ist der Kaufpreis, der bei einem Verkauf an eine eigentumsorientierte Genossenschaft erzielt werden kann, relativ gering. Vorwiegend wird der Wert durch einen Sachverständigen ermittelt, aber meist muss der Veräußerer unter dem ermittelten Preis verkaufen. Im Vergleich dazu kann beim Blockverkauf an private Wohnungsunternehmen ein höherer Quadratmeterpreis

¹⁰ Es besteht die Gefahr des „Rosinenpickens“, d.h. es werden nur attraktive Blöcke gekauft.

¹¹ Die Gefahr der Angebotskonzentration wird hier in der Regel durch vertragliche Mieterhöhungsbeschränkungen u. Ä. ausgeschlossen.

erzielt werden, da das erwerbende Unternehmen finanzielle Interessen hat. Auch bei dieser Variante erhält der öffentliche Träger den Kaufpreis in einer Summe. Beim Verkauf des gesamten öffentlichen Wohnungsunternehmens, kann bei der Verkaufsvariante an einen strategischen Investors der höchste Verkaufserlös erzielt werden. Denn in der Regel zahlt ein Investor, der mit dem Kauf unternehmensstrategische Ziele verfolgt, einen höheren Kaufpreis als ein renditeorientierter Investor. Beim Verkauf an einen Finanzinvestor orientiert sich der Kaufpreis am Ertragswert der Wohnungsbestände. Zudem steigt der Kaufpreis mit der Höhe der zugesagten Mindestrendite und ist vergleichbar mit dem Verkaufserlös des Zwischenerwerbermodells. Eine Besonderheit stellt die Gestaltung des Kaufpreises durch den Verkauf über die Börse dar. Diesbezüglich hat die öffentliche Hand als Veräußerin einen großen Spielraum und kann selbst bestimmen, welcher Teil des Gesamtbetrags über die Börse verkauft werden soll. Bei diesem Verfahren besteht für die öffentliche Hand die Chance Profit aus Kurssteigerungen zu schlagen (Spieker, 2000, pp. 117-139).

- **Dauer und Kosten**

Stellt man Dauer und aufzubringenden Kosten der jeweiligen Privatisierungsmodelle gegenüber, zeigt sich, dass der Einzelverkauf ein vergleichsweise langwieriger und teurer Prozess ist. Bei dieser Form der Privatisierung trägt die öffentliche Hand als Veräußerin erhebliche Kosten, unter anderem für umfangreiche Beratungen der BestandsmieterInnen. Zudem werden meist nicht alle Wohnungen auf einmal privatisiert, sondern die Veräußerung erfolgt in mehreren Stufen. Dadurch fließen öffentlichen Trägern nur sukzessive finanzielle Mittel zu und der angestrebte Schuldenabbau ist von einem langsamen und langen Verlauf gekennzeichnet. Im Gegensatz zum Einzelverkauf wird beim Zwischenerwerbermodell eine schnelle Reduzierung der Schulden erreicht, da der öffentlichen Hand mit dem Verkauf das Geld in einer Summe zufließt. Überdies entfallen der öffentlichen Hand jene Kosten, die mit der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen entstehen sowie allfällige Sanierungs- und Modernisierungskosten. Dauer und Kosten lassen sich beim Modell des Blockverkaufs an eine eigentumsorientierte Gesellschaft als mangelhaft bewerten. Dies liegt vor allem an dem langwierigen Prozess, der an eine Gründung einer eigentumsorientierten Genossenschaft verbunden ist. Zu Beginn müssen die MieterInnen über die Genossenschaftsidee informiert und anschließend überzeugt werden einen solchen Genossenschaftsanteil zu erwerben. Geht man von der Annahme aus, dass in kommunalen Wohnungsbeständen überwiegend einkommensschwächere Haushalte wohnen, ist es nur wenigen Haushalten möglich, die finanziellen Mittel für den Genossenschaftsanteil sofort aufbringen. Aus diesem Grund müssen Zeiträume zum Ansparen von Eigenkapital eingeplant werden. Darüber hinaus müssen Kooperation zu am Prozess beteiligten Banken hergestellt werden, die bereit sind günstige Finanzierungsmöglichkeiten für die benötigte Fremdfinanzierung bereitzustellen. Optimaler sind Dauer und

Kosten beim Blockverkauf an private Wohnungsunternehmen. Da bei dieser Variante keine Mieterprivatisierung vorgesehen ist, müssen öffentliche Träger keine zusätzlichen Kosten für die Information von MieterInnen aufbringen. Sowohl beim Verkauf des öffentlichen Wirtschaftsunternehmens an einen strategischen Investor als auch an einen Finanzinvestor sind Dauer und Kosten der Durchführung relativ gering. Denn der öffentliche Träger als Veräußerin verkauft seine Wohnungsbestände in einem Schritt. Der Gang an die Börse erfordert aufgrund der Reorganisation der Strukturen und der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, eine Vorbereitungsphase von ein bis 10 Jahren. Um potentielle Kaufinteressenten zu gewinnen, sind hohe Werbeausgaben notwendig, die wiederum mit hohen Kosten bei der Durchführung verbunden sind (Spieker, 2000, pp. 117-139).

- **Restbestände**

Die Wahrscheinlichkeit, dass beim Einzelverkauf Restbestände bleiben ist sehr hoch. Werden 25% der Wohnungsbestände an BestandsmieterInnen verkauft, kann man von einem guten Erfolg sprechen. Da Kündigungen für den Eigenbedarf und Mietererhöhungen gesetzlich stark eingeschränkt sind, ist es schwierig für Restbestände KäuferInnen zu finden. Zudem verbleiben viele unattraktive Objekte in schlechter Lage und sanierungsbedürftigem Zustand. Im Unterschied dazu wird beim Zwischenerwerbermodell das Risiko, unverkäufliche Objekte weiterhin bewirtschaften zu müssen, gänzlich an den Zwischenerwerber übertragen. Allerdings besteht bei dieser Variante die Gefahr, dass der Zwischenerwerber nur bei attraktiven Wohnungsblöcken aktiv wird. Ebenso besteht das Risiko des „Rosinenpickens“ auch beim Blockverkauf an private Wohnungsunternehmen. In puncto Restbestände wird der Verkauf des Wohnungsunternehmens an strategische und Finanzinvestoren deutlich besser bewertet. Da der öffentliche Träger seine Wohnungsbestände sowie das Wohnungsunternehmen in einem Schritt verkauft, bleiben die einzelnen Wohnungen im Besitz des Unternehmens, wodurch das Problem unerwünschter Restbestände gar nicht erst entstehen kann. Wie bei jedem Unternehmensverkauf sind auch beim Verkauf von Wohnungsunternehmen über die Börse keine Restbestände zu erwarten (Spieker, 2000, pp. 117-139).

- **Marktwirkungen**

Als Marktwirkungen werden Veränderungen des bestehenden Wohnungsmarktes verstanden, die durch bestimmte Maßnahmen ausgelöst werden. Abhängig von der gewählten Form der Privatisierung kommt es mittels konkreten Eingriffen zu positiven oder negativen Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt. So übt eine reine Privatisierung von BestandsmieterInnen keinen Einfluss auf den lokalen Wohnungsmarkt aus, da Angebot und Nachfrage parallel verlaufen. Jedoch kann es bei einem Verkauf an Dritte zu einer Angebotsausweitung kommen. Im Unterschied zum Einzelverkauf besteht die Gefahr einer Ange-

botsausweitung nicht. Da der Zwischenerwerber gewinnbringend verkaufen möchte, ist er selbst an einem angemessenen Quadratmeterpreis interessiert und bietet deshalb nicht alle Wohnungen auf einmal an. Darüber hinaus ist er an vertragliche Beschränkungen aus dem Kaufvertrag mit der öffentlichen Hand gebunden und darf nur einen gewissen Prozentsatz der Wohnungen pro Jahr verkaufen. Negative Auswirkungen auf den lokalen Wohnungsmarkt sind auch bei dem Verkauf an eine eigentumsorientierte Genossenschaft nicht zu erwarten. Da die Wohnungsbestände nicht außerhalb der Genossenschaft zum Verkauf stehen ist somit auch keine Angebotsausweitung zu befürchten. Wie bei diesem Modell werden auch bei der Veräußerung an private Wohnungsunternehmen die Wohnungen nicht zum Verkauf angeboten, wodurch ebenso keine Gefahr der Angebotsausweitung besteht. Da ein strategischer Investor langfristiges Interesse an dem Wohnungsbestand des Unternehmens hat und diesen entwickeln möchte ist auch hier eine Angebotsausweitung auszuschließen. Genauso wie beim Verkauf an private Wohnungsunternehmen wird der Gefahr der Angebotskonzentration mit Mieterhöhungsbeschränkungen entgegen gewirkt. Im Übrigen ist auch beim Verkauf an einen Finanzinvestor mit keinen negativen Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen, da sich in diesem Fall nur die Eigentümerstruktur ändert, die Geschäftspolitik jedoch bestehen bleibt. Wie bei allen Verkäufen von öffentlichen Wohnungsunternehmen kommt es ebenso bei der Strategie über die Börse zu keiner Angebotsausweitung, da auch hier keine Wohnungen zum Verkauf angeboten werden. Die Problematik dieser Strategie liegt in der Mieterhöhung. Im Gegensatz zu den anderen Strategien gibt es hier keine Möglichkeit Mieterhöhungen vertraglich zu beschränken (Spieker, 2000, pp. 117-139).

- **Sozialverträglichkeit für MieterInnen**

Aus sozialpolitischer Sicht sind die Privatisierung von BestandsmieterInnen und das Zwischenerwerbermodell ein optimaler Weg. Denn MieterInnen als neue EigentümerInnen sind vor Mieterhöhungen sowie Kündigungen für den Eigenbedarf geschützt. Zudem profitieren sie als neue EigentümerInnen von einer höheren Versorgungssicherheit in Bezug auf Altersvorsorge und Finanzanlage. Obwohl MieterInnen vor Mieterhöhungen und Kündigungen vertraglich geschützt sind, ist es für sie von Vorteil ihre Wohnungen direkt von der öffentlichen Hand zu kaufen. Denn ein Zwischenerwerber ist beim späteren Verkauf bestrebt Wohnungsbestände profitbringend zu veräußern. Zwar kann die öffentliche Hand versuchen, Zwischenerwerber vertraglich an Höchstpreise zu binden, dies führt jedoch zugleich zu einer Minderung des Verkaufspreises. Allerdings bringt dieses Modell auch positive Effekte für MieterInnen. Da der Zwischenerwerber finanzielle Interessen hat, profitieren MieterInnen bis zum Erwerbszeitpunkt an der Verbesserung der Wohnverhältnisse durch Modernisierungsmaßnahmen. Im Gegensatz dazu ist die Gründung einer eigentumsorientierten Gesellschaft für MieterInnen nur begrenzt attraktiv. Denn bei dieser Stra-

tegie sind MieterInnen zwar MiteigentümerInnen der Genossenschaft, nicht aber WohnungseigentümerInnen. Das bedeutet MieterInnen müssen einerseits weithin Miete zahlen und zusätzlich für die Finanzierung des Genossenschaftsanteils aufkommen. Ein weiterer Nachteil liegt in der fehlenden Flexibilität aufgrund der Bindung an den Genossenschaftsanteil. Denn im Falle eines Umzuges müssen MieterInnen sowohl die Wohnung kündigen als auch den Genossenschaftsanteil verkaufen. Aus Sicht der Mieter ergeben sich beim Verkauf an einen strategischen Investor oder Finanzinvestor keine gravierenden Änderungen, da das Wohnungsunternehmen auch weiterhin Vermieter bleibt (Spieker, 2000, pp. 117-139).

- **Erhöhung der Wohneigentumsquote**

Um eine Erhöhung der Wohneigentumsquote zu erreichen, eignen sich die Modelle des Einzelverkaufs sowie der Blockverkauf an einen Zwischenerwerber. Bei der Gründung einer eigentumsorientierten Gesellschaft ist die Umwandlung für MieterInnen der Miet- in eine Eigentumswohnung generell möglich, allerdings handelt es sich um einen langwierigen Prozess. Für die Umwandlung muss mühsame Bürokratie abgewickelt werden, die viel Zeit in Anspruch nimmt. Daher kommt es mit dieser Variante zu keiner bemerkbaren Erhöhung der Wohneigentumsquote. Bei allen anderen Strategien verbleiben die Wohnungsbestände beim Wohnungsunternehmen und werden nicht veräußert, wodurch die Bewertung der Erhöhung der Wohneigentumsquote nicht möglich ist (Spieker, 2000, pp. 117-139).

4.4.2 Vergleich und Bewertung ausgewählter Strategien in Berlin, London, Amsterdam und St. Petersburg

Aufbauend auf die vorangegangene vorwiegend ökonomische Bewertung wird das Schema um weitere soziale und stadträumliche Kriterien erweitert und auf die ausgewählten Fallbeispiele umgelegt. Die ausgewählten Fallbeispiele aus Berlin, Amsterdam, London und St. Petersburg zeigen die Vielfalt an Privatisierungspolitiken in Europa. Durch die verschiedenen Verfahren und Verlaufsformen der Wohnungsprivatisierung sind auch unterschiedliche Effekte in Bezug auf Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung erkennbar. Zurückzuführen sind die unterschiedlichen Auswirkungen unter anderem auf unterschiedliche nationale Wohnungssysteme, Bedeutung von kommunalpolitischen Instanzen in der Durchführung sowie den spezifischen Rahmenbedingungen (Holm, 2011b, p. 694).

Zu den bereits existierenden Bewertungskriterien wurden eigens weitere Kriterien definiert und die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte sozioökonomische Bewertung wurde um folgende Kriterien ergänzt:

1. Mietsteigerungen:

Privatisierung von kommunalen Wohnungsbeständen wird auch mit der Tendenz von Mietpreissteigerungen verbunden. Befürchtet wird unter anderem, dass es aufgrund umfangreicher Modernisierungsinvestitionen zu steigenden Mietpreisentwicklungen kommt.

2. Wohnbedingungen (Qualität):

Mittels dieses Kriteriums sollen die Veränderungen der qualitativen Wohnbedingungen im Zuge der Privatisierung beurteilt werden. Zu Qualitätsmerkmalen zählen leistbarer Wohnraum, technischer Zustand der Objekte sowie sichere Wohnviertel. Im Zusammenhang mit Privatisierung wird unter anderem eine Abnahme der Service- und Betreuungsqualität der Wohnungsbestände in Verbindung gebracht. Durch ortsferne Hausverwaltungen sowie weitere Einsparungen wird eine Standardabsenkung im Bereich der Bau- und Grünflächen befürchtet.

3. Kommunale Wohnraumversorgung:

Kommunaler Wohnungsbestand ist ein Grundpfeiler in der städtischen Wohnversorgung. Im Zuge der umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen stellt sich auch die Frage, welche Auswirkungen auf die kommunale Wohnversorgung zu erwarten sind.

4. (Stadt)-räumliche Effekte:

Neben den mittelbaren Auswirkungen auf die Qualität der Wohnraumversorgung wurden mit der Privatisierung auch mögliche (stadt)-räumliche Effekte diskutiert. Durch den Rückzug der Staaten aus der Wohnungspolitik kommt es auch zu einer Verringerung der kommunalen Steuerungsfähigkeit betreffend Stadtentwicklungsprozesse. In diesem Zusammenhang wird oft von Segregation, Polarisierung und Gentrifizierung gesprochen.

Unter Segregation versteht man die ungleiche räumliche Verteilung einer Untersuchungseinheit über bestimmte Teilgebiete einer Stadt. Sprich soziale Gruppen verteilen sich nicht gleichmäßig, sondern bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentrieren sich in bestimmten Teilgebieten der Stadt. In diesem Zusammenhang entwickelt sich soziale Segregation unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und setzt privates Eigentum voraus (Häußermann & Siebel, 2001, p. 70).

Als Gentrifizierung wird die Aufwertung eines städtischen Viertels bezeichnet. Dieser soziale Umstrukturierungsprozess hat die Verdrängung von bestehenden Bewohnern zu Folge, die einkommensstärkeren Haushalten aufgrund von Mietsteigerungen weichen müssen.

Jedoch ist die Verschärfung von sozialräumlicher Spaltung nicht allein auf Privatisierungstendenzen zurückzuführen, sondern auch auf den umfassenderen Trend der Kommodifizierung der Wohnversorgungssysteme (Holm, 2010).

5. Entlastung des öffentlichen Haushalts:

Ein häufig angeführtes Argument für die Privatisierungspolitik aufgrund angespannter Haushaltslagen ist die Entlastung der öffentlichen Finanzen. Doch ob Privatisierung für den Staat gesamtwirtschaftlich positiv ist, hängt sowohl von der Form der Privatisierung als auch von weiteren Einflüssen ab. Anhand dieses Kriteriums sollen für die jeweiligen Fallbeispiele die Folgen der Privatisierungspolitik auf die öffentlichen Haushalte bewertet werden.

Die sozioökonomische Bewertung der ausgewählten Fallbeispiele (Berlin, Amsterdam, London, St. Petersburg) wurde dreistufig festgelegt: positive Entwicklung, negative Entwicklung und stabile Entwicklung. In der nachfolgenden Tabelle 9 ist die Bewertung der Kriterien enthalten und erfolgte auf Basis vorhandener Fachliteratur. Trotz umfangreicher Recherchen konnten nicht alle Fallbeispiele vollständig bewertet werden. Insbesondere für das Kriterium „Entlastung des öffentlichen Haushalts“ war es schwierig entsprechende Daten zu bekommen. Im Folgenden wird die Bewertung für die einzelnen Fälle im Detail erläutert.

| Strategien | Ausgewählte Fallbeispiele | | | |
|--|---------------------------|---------------------------|------------------------|--|
| | En-Bloc Berlin | Offer-to-Buy Amsterdam | Right-to-Buy London | Micro-Privatisierung St. Petersburg |
| Bewertung | | | | |
| Verkaufserlöse | ↘ | ↗ | ↘ | ↘ |
| Dauer/Kosten | ↗ | ↘ | ↘ | ↘ |
| Restbestände | - | - | - | - |
| Marktwirkungen | ○ | ○ | - | ↘ |
| Sozialverträglichkeit (für MieterInnen) | ○ | ↗ | ↗ | ↗ |
| Erhöhung der WEQ | ↘ | ↗ | ↗ | ↗ |
| Wohnbedingungen (Qualität) | ○ | ↗ | ↘ | ↘ |
| Mietsteigerungen | ○ | ↘ | ↘ | ↘ |
| Kommunale Wohnraumversorgung | ○ | ○ | ↘ | ↘ |
| (Stadt)räumliche Effekte | ○ | ○ | ↘ | ↘ |
| Entlastung des öffentlichen Haushalts | ↘ | ❖ | ❖ | ❖ |

Legende (eigene Konzeption) : ↗ positive Entwicklung | ↘ negative Entwicklung | ○ stabile Entwicklung | ❖ differenzierte Betrachtung (kurzfristige Entlastung vs. Folgekosten)

Tabelle 9: Sozioökonomische Bewertung ausgewählter Fallbeispiele, eigene Darstellung

Bewertung der En-Bloc-Privatisierung in Berlin:

Die Wohnungsprivatisierung in Berlin unterscheidet sich grundsätzlich von den Privatisierungen in Amsterdam, London und St. Petersburg. Nur 5% aller Wohnungen wurden von MieterInnen erworben, während der restliche Wohnungsbestand als En-Bloc-Privatisierung an private Wohnungsunternehmen oder Finanzinvestoren veräußert wurde. Im Zusammenhang mit dieser Form der Privatisierung blieb weiterhin das Wohnungsunternehmen als Vermieter bestehen. Dennoch wurden vor dem Hintergrund der umfangreichen Transaktionen großer Wohnungspakete negative Folgen für die BestandsmieterInnen befürchtet. In einer ersten durchgeführten empirischen Studie zu den Auswirkungen des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände aus dem Jahr 2005, stellte das IWW fest, dass es bis zu dem damaligen Zeitpunkt zu keinen drastischen Mieterhöhungen kam, da ein Großteil des Transaktionsgeschehens auf entspannten Wohnungsmärkten erfolgte. Jedoch sind MieterInnen von mehrfach verkauften Wohnungsbeständen in stärkerem Ausmaß von Mietzinserhöhungen betroffen als der Durchschnitt der MieterInnen (Claßen & Zander, 2010, p. 384f). Mittlerweile kann man nicht mehr von einem entspannten Wohnungsmarkt in Berlin sprechen. Vor allem bei Neuvermietungen zeigt sich deutlich, dass die Mieten in den letzten Jahren stark gestiegen sind. Aber auch BestandsmieterInnen bekommen die aktuellen Entwicklungen des Berliner Wohnungsmarktes anhand enormer Mietpreissteigerungen zu spüren (Holm, 2013, p. 25).

Zudem zeigte sich, dass die Privatisierungspolitik in Berlin zu einer deutlichen Verschlechterung der Wohnqualität in privatisierten Beständen führte. Kritisiert wird vor allem die Betreuung von ortsfernen Hausverwaltungen. Durch die Umstellung auf ortsferne Hausverwaltungen kam es zu Verschlechterungen in der Instandhaltung der Bau- und Grünflächen sowie zu einer Standardabsenkung der Erreichbarkeit von Serviceleistungen (Claßen & Zander, 2010, p. 384f). Darüber hinaus kamen viele Studien zu dem Ergebnis, dass es durch die Wohnungstransaktionen an institutionelle Anleger zu einer beträchtlichen Veränderung der Anbieterstrukturen der lokalen Wohnungsmärkte kam (Holm, 2013, p. 21).

Seit 1990 hat Berlin gerade einmal EUR 4 Mrd.¹² durch die Wohnungsprivatisierung einnehmen können. Angesichts der Gesamtverschuldung von über EUR 50 Mrd. kann der Schuldenabbau des Haushaltsbudgets als eher gering betrachtet werden. Bei einem Vergleich zwischen dem Veräußerungserlös und den verkauften Beständen bedeutet das, dass der durchschnittliche Preis für eine Wohneinheit unter EUR 20.000 liegt (Aalbers & Holm, 2008, p. 14). Zudem hatte die Wohnungsprivatisierung keinen wesentlichen Einfluss auf die Erhöhung der Wohneigentumsquote, die mit 12% vergleichsweise deutlich unter anderen europäischen Städten liegt (Holm, 2011a, p. 225).

¹² Stand aus dem Jahr 2008

Bewertung der „Offer-to-Buy“-Privatisierung in Amsterdam:

Ein Vergleich der Durchführung der Privatisierung zeigt deutlich, welche unterschiedlichen Auswirkungen Wohnungsprivatisierungen in europäischen Städten haben können. Anders als in den anderen Fallbeispielen oblag die Gestaltung der Verfahren um festgesetzte Privatisierungsquoten zu erreichen der kommunalpolitischen Verantwortung. An diesem Fallbeispiel zeigt sich, dass eine städtische Steuerung von Privatisierungsvorhaben durchaus mit stadtentwicklungspolitischer Verantwortung verbunden werden kann. In Amsterdam wurden Wohnungsbestände unter Berücksichtigung von auftretenden stadträumlichen Effekten ausgewählt (Holm, 2011b, p. 695).

Aufgrund der hohen Verkaufspreise ist eine Erhöhung der Wohneigentumsquote in weniger attraktiven Stadtvierteln zu beobachten, in denen sich Miet- und Kaufpreise kaum unterscheiden (Aalbers, 2007, p. online). Zugleich hat die Veränderung der EigentümerInnenstruktur in unpopulären Vierteln zur Stabilisierung benachteiligter Gebiete beigetragen.

Mittlerweile sind im Zuge der Umgestaltung der niederländischen Wohnungspolitik und des schrumpfenden sozialen Sektors, Auswirkungen vor allem für einkommensschwächere Haushalte spürbar. Es hat sich gezeigt, dass sich der Zugang zu Wohnraum für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten verschlechtert hat, während vor allem mittlere und höhere Einkommensgruppen profitieren. Obwohl geförderte Wohneinheiten für einkommensschwächere Haushalte nach wie vor erschwinglich sind, gibt es immer längere Wartelisten für Geringverdiener. Zudem hatten in der Vergangenheit auch einkommensschwächere Haushalte Zugang zu allen Stadtvierteln, während sich im Laufe der Reformen gezeigt hat, dass sozial besser gestellte Haushalte in attraktiveren Lagen wohnen (Kadi & Musterd, 2014, p. 13f). Als attraktive Wohnlagen gelten innerstädtische Viertel sowie Wohnobjekte aus der Vorkriegszeit nahe dem Stadtzentrum. Unterdessen kauften zumeist ImmigrantInnen Wohnobjekte mit schlechter Qualität, die in der Nachkriegszeit errichtet wurden, wogegen die niederländische Bevölkerung aus diesen Nachkriegsbauten- und Vierteln wegzog (Boterman & van Gent, 2014, p. 157).

In Amsterdam wurde als explizites Ziel der Wohnungsprivatisierung die Erhöhung der Wohneigentumsquote formuliert. In den Anfängen betrug der Anstieg der Wohneigentumsquote lediglich 4%, konnte aber mittlerweile auf 21% gesteigert werden. Die Erhöhung des Anteils von selbstnutzenden EigentümerInnen wurde über die vorrangige Privatisierung von BestandmieterInnen erreicht. Überdies sind Einzelverkäufe von leer stehenden Wohnungseinheiten erlaubt (Holm, 2011a, p. 225).

Bewertung der „Right-to-Buy“-Privatisierung in London:

Die Privatisierung in London kann als Strategie der Dekommunalisierung betrachtet werden. Denn die Entscheidung zur Privatisierung wurde auf nationalstaatlicher Ebene beschlossen, wodurch Kommunen administrative Steuerungsmöglichkeiten bei der Durchführung entzogen wurden. Zugleich erfolgte im Rahmen der Privatisierung eine Liberalisierung des Miet- und Städtebaurechts und die Reduktion sozialer Wohnungsbestände konnte von den neu gegründeten gemeinnützigen Wohnungsbauträgern (den sogenannten Housing Associations) nur gering kompensiert werden (Holm, 2011b, p. 694).

Die Erhöhung der Wohneigentumsquote von 50% auf 59% wird als zentrales Ergebnis der Privatisierung angesehen. Zurückzuführen ist dieses Resultat auf eine reine Mieter-Innenprivatisierung, welche im Zuge des „Right-to-Buy“ beschlossen wurde.

Im Vergleich zu Amsterdam kann man von einer ungesteuerten Privatisierung sprechen, wodurch in London soziale und räumliche Disparitäten erkennbar sind. Durch die Council Housing Privatisierung ist in London eine Konzentration von benachteiligten Haushalten in den Restbeständen der Council Homes zu beobachten. Soziale Ungleichheit und Probleme treten daher kaum in privatisierten Beständen auf, sondern verdichten sich in Restbeständen. Insbesondere sozial besser gestellte Haushalte profitierten von der Privatisierung. Denn im Zuge dessen wurden vorrangig baulich attraktive Wohnungsbestände, wie Ein- oder Zweifamilienhäuser an Haushalte mit mittleren oder höheren Einkommen verkauft.

Durch das 1989 beschlossene Fair-Rent-System ist es Wohnungsbaugesellschaften im kommunalen Wohnungssektor möglich Miethöhen selber zu bestimmen. Das Ergebnis war ein Anstieg der Mieten in den 1990er in kommunalen Wohnungsbeständen um etwa 30% (Holm, 2011a, p. 210f). Neben dem sozialen Mietwohnungssektor ist der private Mietwohnungsmarkt in einem vom Wohneigentumssektor dominierendem Land für manche die einzige Alternative. Mittlerweile ist ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage entstanden. Da auch in London mehr Nachfrage als Angebot an Mietwohnungen besteht, kam es zu einem rasanten Anstieg der Mietpreise, allein im Jahr 2010 um 12,2% (Hodkinson, 2013, online).

Bewertung der „Micro-Privatisierung“ in St. Petersburg

Während der Sowjetzeit waren in St. Petersburg kaum Segregationstendenzen erkennbar, denn ein erklärtes Ziel der sozialistischen Politik war die „klassenlose Gesellschaft“, um so soziale Unterschiede verschwinden zu lassen. Da das sozialistische System kein Privateigentum zuließ, gab es auch keinen freien Wohnungsmarkt und somit konnten sich sozial homogene Viertel gar nicht erst bilden.

Mit der Privatisierung kam es in St. Petersburg zu Verschiebungen, wodurch sich die sozial-räumliche Segregation verschärfte. Zurückzuführen auf die ungleiche Zuweisung von Wohnungen in der Sowjetzeit wurde der Prozess der materiellen Ungleichheit in der postsowjetischen Zeit noch weiter verstärkt. Diejenigen, die aufgrund ihrer sozialen Stellung oder Bildung die Fähigkeit hatten, Chancen zu erkennen, konnten einen Nutzen aus dem Privatisierungsprozess ziehen. Höhere Angestellte und akademisch Ausgebildete gehören zu der besser informierten Bevölkerung, die Vor- und Nachteile besser abwägen konnte. Darüber hinaus profitierten jene Haushalte, die privilegiert waren von der Privatisierung des Wohnraums. Denn sie erlangten als sozial besser gestellte Haushalte kostenfrei in den Besitz einer wertvollen Immobilie, die sie wiederum gewinnbringend verkaufen konnten.

Daher war die Privatisierung zugleich auch der Beginn einer neuen sozial-räumlichen Polarisierung. Ein Verdrängungsprozess von innen nach außen zugunsten der einkommensstarken Bevölkerungsschichten und zu Lasten der einkommensschwachen Bevölkerung hat eingesetzt. Während sich die gut verdienende Bevölkerungsschicht in attraktiven Innenstadtlagen konzentriert, ziehen sich einkommensschwache Schichten in billige und qualitativ schlechtere Außenbezirke zurück.

Neben Segregationsprozessen hat sich auch der Wohnungsbestand laufend verschlechtert. Viele Wohnungen sind von den unterlassenen Instandsetzungen betroffen. Außerdem hatten viele Familien den Traum vom schnellen Geld gesehen, indem sie versuchten zusammenzuziehen und anschließend einzelne privatisierte Wohnungen zu veräußern. In der Regel wurden dadurch die Wohnverhältnisse für Familien noch beengter, dies wiederum führte zu einer Verschlechterung der Wohnqualität.

Mit der Privatisierung entwickelte sich ein Wohnungsmarkt. Doch dieser Bereich des Wohnungsmarkts ist nur einkommensstärkere Haushalte zugänglich, denn Wohnen ist in St. Petersburg sehr teuer.

Die zentralen Probleme des russischen Wohnungsmarktes sind somit die schlechte Qualität und mangelnde Bewirtschaftung der privatisierten Wohnungsbestände sowie die Schwierigkeiten für junge Haushalte, überhaupt eine Wohnung zu finden. Denn was in St. Petersburg wirklich fehlt ist ein breites und preiswertes Mietwohnungsangebot. Trotz einer deutlichen Verschlechterung der Wohnungsversorgung seit der Privatisierung setzt die Regierung in St. Petersburg weiterhin auf einen freien Wohnungsmarkt.

5 Zusammenfassung und Fazit

Entscheidungen in der Wohnungspolitik können über Jahrzehnte hinweg nachwirken. Aus diesem Grund sollten Entscheidungen sorgfältig überlegt und langfristige Lenkungsziele in den Vordergrund rücken. In einem von kurzfristigen Haushaltskonsolidierungen getriebenen Politiklima scheint dies häufig zu kurz zu kommen. Vor dem Hintergrund, dass Wohnen ein historisch gewachsenes Grundbedürfnis ist und sowohl als Grundrecht in der Menschenrechtserklärung als auch in der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankert ist, ist Wohnungspolitik als Grundgerüst für optimales Wohnen verantwortlich.

In diesem Sinne hat die Wohnungspolitik die Sicherung einer quantitativen und qualitativ akzeptablen Wohnraumversorgung der Bevölkerung bei angemessenem Wohnungsaufwand zum Ziel. Bereits vor dem ersten Weltkrieg zeigte sich aufgrund des starken Anstiegs an Wohnungsbedarf in Städten die Erkenntnis, dass der Wohnungsmarkt nicht sich selbst überlassen werden kann. Insbesondere die vorherrschende Wohnungsnot nach dem ersten und zweiten Weltkrieg machten Eingriffe des Staates notwendig. Infolge von umfassenden Kriegszerstörungen bestand für den Großteil der europäischen Staaten die wohnungspolitische Aufgabe in der Produktion von neuem Wohnraum. Um den Wohnungsbedarf zu decken wurden breitangelegte Aufbauprogramme entwickelt und staatlich gefördert.

Im Allgemeinen hat die Ausgestaltung der Wohnungspolitik in Europa viele Facetten. Trotz nationaler Unterschiede befindet sich die Wohnungspolitik in fast allen europäischen Staaten seit den 1980er Jahren im Umbruch und die Staaten ziehen sich zunehmend aus der Gestaltung zurück. In diesem Zusammenhang wurden Strukturen der Wohnungspolitik, die in ein keynsianisches wohlfahrtsstaatliches Paradigma eingebettet waren, aufgelöst und umgebaut. Neben umfangreichen Privatisierungen von kommunalen Wohnungsbeständen haben sich auch weitere wohnungspolitische Neuorientierungen durchgesetzt, wie der Übergang von Objektförderung hin zu einer Subjektförderung, sowie Wohnungsversorgung für benachteiligte Haushalte anstatt der breiten Masse (Residualisierung). Mit diesen charakteristischen Veränderungen in Richtung (neo-)liberaler Wohlfahrtstypen zeichnet sich zugleich eine Tendenz zur Wohneigentumsbildung ab.

Begründet wurden diese gesamteuropäischen Entwicklungen vor allem mit leeren Staatskassen und der Trend der Wohneigentumsbildung ist das Resultat aus dem Zusammenwirken von Wissenschaft und Politik sowie der bewussten politischen Förderung. In Anbetracht dieser wohnungspolitischen Umstrukturierungen wurde auch eine deutliche Steigerung der Bedeutung von Wohneigentum festgestellt. Denn mit dem Abbau des Sozialstaates durch verschiedene Formen von Wohnraumprivatisierung verstärkt sich auch die Verpflichtung zur Selbstvorsorge und Eigenverantwortung. Daher wurde Wohneigentum als Säule der Altersvorsorge und Finanzanlage immer prä-

senter. In diesem Zusammenhang lässt sich auch von einem Wandel des Wohnraums vom Sozialgut hin zu einem Wirtschaftsgut sprechen.

Die Entwicklung des mittlerweile dominierenden Wohneigentumssektors in vielen europäischen Ländern und die Veränderung der einzelnen Wohneigentumsquoten sind von verschiedenen Faktoren abhängig. Beeinflusst wird die Wohneigentumsquote unter anderem von Faktoren, wie politische Rahmenbedingungen, Regulierungsweisen, Baukultur, Familienmodelle und Konsumfreude. Im Ländervergleich fallen diese politische Rahmenbedingungen sehr verschieden aus. In vielen Ländern wurden Bedingungen geschaffen, die einen hohen Anreiz für den Erwerb von Wohneigentum fördern. In erster Regel handelt es sich hierbei um steuerliche Begünstigungen oder andere Subventionsmaßnahmen. Hier wird nicht zuletzt die staatliche Lenkfunktion sichtbar, mit der die Bedeutung von Mietwohnungs- oder Eigentumsmarkt wesentlich mitbestimmt wird.

Wirft man einen Gesamtblick auf Europa, zeigt sich mittlerweile in den meisten europäischen Staaten ein hoher Anteil an Wohnungseigentum. Insbesondere osteuropäische Staaten (wie Estland, Rumänien, Bulgarien) haben einen dominierenden Wohneigentumsanteil von über 90%. Ebenso ist in südeuropäische Staaten mit einem liberalen Wohlfahrtsmodell (wie Spanien und Italien) Eigentum die dominierende Wohnform. Im Unterschied zum liberalen Wohlfahrtsmodell liegt die Eigentumsquote in korporatistischen Staaten, wie Österreich, Deutschland und in den Niederlanden unter 60%.

Im Zuge der wohnungspolitischen Wende kam es seit Beginn der 1980er Jahre auch zu mehreren Privatisierungsphasen. Beginnend mit der Privatisierungspolitik in Großbritannien, konzentrierte sich die zweite Privatisierungswelle in den 1990er Jahren auf ost- und mitteleuropäische Länder. Anschließend folgten nach dem Jahr 2000 Deutschland und Niederlanden mit umfassenden Privatisierungsaktivitäten. Generell wurde von PrivatisierungsbefürworterInnen die Beseitigung ökonomischer Ineffizienzen und der Schuldenabbau als zentrale Argumente genannt. Am Beispiel von London, Amsterdam, St. Petersburg und Berlin wurden in dieser Arbeit exemplarisch vier ungleiche Privatisierungsprozesse und deren Auswirkungen verglichen.

Diese vier Beispiele zeigen sehr verschiedene Verfahren und Verlaufsformen der Privatisierung von Wohnraum. Die Privatisierung von Council Housing in London betrifft in erste Linie das Steuerungsinstrument zur Sicherstellung der sozialen Wohnraumversorgung. Da die Durchführung der Privatisierung auf nationalstaatlicher Ebene erfolgte, hatte London kaum administrative Steuerungsmöglichkeiten. Mit dem beschlossenen „Right-to-Buy“ stand allen MieterInnen die mindestens drei Jahren in Council Homes wohnten, das Recht zu, ihre Wohnung zu enormen Preisnachlässen zu erwerben. Durch die Privatisierung ist in London eine Konzentration von benachteiligten Haushalten in den Restbeständen der Council Homes zu beobachten. Insbesondere sozial besser gestellte Haushalte profitierten von der Privatisierung und dem Erwerb von baulich attraktiven Wohnungsbeständen.

Im Vergleich zu London zeigte sich in Amsterdam, dass eine städtische Steuerung von Privatisierungsvorhaben durchaus mit stadtentwicklungspolitischer Verantwortung verbunden werden kann. Denn die Auswahl der Wohnungsbestände erfolgte unter Berücksichtigung von auftretenden stadträumlichen Effekten und wurde von den Kommunen mitbestimmt. Aufgrund hoher Erwerbspreise ist eine Erhöhung der Wohneigentumsquote in weniger attraktiven Stadtvierteln zu beobachten, wo Erwerbspreise deutlich günstiger sind als in innerstädtischen Gebieten.

Das Beispiel der kostenlosen massenhaften Wohneigentumsübertragung in St. Petersburg verdeutlicht sozial-räumliche Segregation. Zurückzuführen auf die ungleiche Zuweisung von Wohnungen in der Sowjetzeit wurde der Prozess der materiellen Ungleichheit in der postsowjetischen Zeit noch weiter verstärkt. Insbesondere sozial besser gestellte und privilegierte Haushalte profitierten von der Wohnraumprivatisierung. Ein Verdrängungsprozess von innen nach außen zugunsten der einkommensstarken Bevölkerungsschichten und zu Lasten der einkommensschwachen Bevölkerung hat eingesetzt.

Die Wohnungsprivatisierung in Berlin unterscheidet sich generell von den Privatisierungen in Amsterdam, London und St. Petersburg. Der überwiegende Teil der Wohnungsverkäufe erfolgte als Blockverkauf größerer Wohnungsbestände oder ganzer Wohnungsbaugesellschaften. Zugleich kam es mit diesen Wohnungsverkäufen zu einem Einstieg eines neuen Investorentyps in den Wohnungsmarkt, denn vor allem für internationale Investoren ist der deutsche Wohnungsmarkt aufgrund Miet- und Wertsteigerungspotentiale besonders attraktiv.

Abschließend ist festzuhalten, dass sowohl London als auch St. Petersburg mit ihrer durchgeführten reinen MieterInnenprivatisierung eine Erhöhung der Wohneigentumsquote erzielen konnten – was in beiden Fällen eine wichtige politische Zielsetzung im Zuge der marktliberalen Wende war. Im Vergleich dazu hatte Berlin kaum einen Anstieg der Wohneigentumsquote aufgrund Privatisierungsaktivitäten zu verzeichnen, da häufig auch weiterhin das ursprüngliche Wohnungsunternehmen als Vermieter bestehen blieb. Das Besondere im Zuge der Wohnungsprivatisierung in Amsterdam war die Erhöhung der Wohneigentumsquote in weniger attraktiven Stadtvierteln, da in diesen Gegenden Wohnungseigentum eher erschwinglich war.

In den untersuchten Städten konnten sowohl Gemeinsamkeiten als auch verschiedene ökonomische, soziale und stadträumliche Effekte festgestellt werden. Durch die Wohnungsverkäufe verschärfte sich die Zugangsmöglichkeiten im Bereich der Wohnungsverorgung für benachteiligte Haushalte. Die drastische Reduktion sozialer Wohnungsbestände konnte durch neu gegründete Wohnungsbauträger kaum kompensiert werden. Das bedeutet, dass sich Versorgungsleistungen für ärmere Bevölkerungsschichten aufgrund geringer Neubautätigkeiten im geförderten Wohnungsbau extrem verschlechterten.

Hinsichtlich der Segregation aufgrund von Wohnungsprivatisierungen sind jedoch differenzierte Effekte erkennbar. Während in London eine Konzentration von benachteilig-

ten Haushalten in den Restbeständen von Council Homes zu beobachten war, kam es in St. Petersburg zu einem Verdrängungsprozess von innen nach außen zugunsten der einkommensstarken Bevölkerungsschichten und zu Lasten einkommensschwacher Haushalte. Das Beispiel Amsterdam zeigte deutlich, dass besonders jene Bevölkerungsschichten mit mittleren und höheren Einkommen von der Privatisierung profitieren. Vor der Privatisierung hatten alle Bevölkerungsschichten Zugang zu Wohnraum auch in den attraktiven innerstädtischen Lagen. In der Regel kauften meist ImmigrantInnen qualitativ schlechtere Wohnobjekte aus der Nachkriegszeit, während die niederländische Bevölkerung aus diesen Nachkriegsstadtteilen wegzog. In Berlin hingegen sind Haushalte in ehemals kommunalen Wohnungsbeständen den Verwertungsinteressen der Investoren unterworfen und kritisieren vor allem die Verschlechterung der Wohnqualität begründet durch ortsferne Hausverwaltungen.

Die Frage, ob Privatisierung das öffentliche Haushaltsbudget entlastet, kann nicht pauschal beantwortet werden. Vielmehr muss auf diese Frage differenziert eingegangen werden. Obwohl es durch den Verkauf von sozialen Wohnungsbeständen zu einer kurzfristigen finanziellen Entlastung kommen kann, müssen im Einzelfall Folgewirkungen genauer untersucht werden. Denn generell wurde im Laufe der Zeit und der Reformen deutlich, dass öffentliche Wohnungsunternehmen vorhandene Marktunvollkommenheiten (wie die Versorgung von benachteiligten Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt) ausgleichen und dadurch zur Wohlfahrtssteigerung und einer positiven Stadtentwicklung beitragen. Obwohl Leistungen von kommunalen Wohnungsunternehmen kaum zu monetarisieren sind, hat sich gezeigt, dass der Verkauf von öffentlichen Wohnungsbeständen zu Folgekosten aufgrund stadträumlicher Auswirkungen führt.

Unter der Annahme, dass Wohnungspolitik auch die Beseitigung (oder zumindest Eingrenzung) von sozialen und räumlichen Disparitäten zum Ziel hat, legen die Ergebnisse nahe, dass es hierfür entsprechende Interventionen von Seiten der Öffentlichen Hand bedarf.

6 Literaturverzeichnis

- Aalbers, M. (2007). Wohnen International. *Mieter Echo*. 320. Zugegriffen am 04.09.2014, <http://www.bmgev.de/mieterecho/320/13-wohnungsprivatisierung-amsterdam-ma.html>
- Aalbers, M., & Holm, A. (2008). Privatising Social Housing in Europa: The Cases of Amsterdam and Berlin *Berliner Geografische Arbeiten*: Geographisches Institut der der Humboldt-Universität zu Berlin.
- Andrews, D., Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries* (Vol. 836): OECD Publishing.
- Balchin, P. (1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Behring, K., & Helbrecht, I. (2003). Mieter oder Selbstnutzer in Europa? Ursachen der unterschiedlichen Eigentümerquoten in ausgewählten europäischen Staaten. *Informationen zur Raumentwicklung*(6), 343-353.
- Boterman, W. R., & van Gent, W. P. C. (2014). Housing Liberalisation and Gentrification: The Social Effects of Tenure Conversions in Amsterdam. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 105(2), 140-160.
- Braun, R., & Pfeiffer, U. (2006). *Eigenheimförderung in Europa: was Deutschland von anderen Ländern lernen kann*. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Böheim, M. (2011). Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – praktische Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen (Vol. 11, pp. 727-741): Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Cervinka, T. (2013). Wohnen - vom Grundrecht zum Luxusgut. *Quer-Magazin*. 1. Zugegriffen am 18.02.2015, <http://www.quer-magazin.at/home/nr.1-2013/193>
- Chmelnizki, D. (2004). *Architektur Stalins Ideologie und Stil 1929-1960*. (Dr.-Ing.), Technischen Universität Berlin, Berlin.
- Claßen, G., & Zander, C. (2010). Handel mit Mietwohnungsportfolios in Deutschland, Umfang und Auswirkungen vor dem Hintergrund von Internationalisierung und Professionalisierung. *Information zur Raumentwicklung*, 5, 377-390.
- CLG. (2009). *English Housing Survey: Headline Report 2008-09*. London.
- DiPasquale, D., & Glaeser, E. L. (1999). Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? . *Journal of Urban Economics*, 45, 354-384.
- Donner, C. (2000). *Wohnungspolitiken in der europäischen Union*. Wien: Im Selbstverlag.
- Elsinga, M., Knorr-Siedow, T., & Stephens, M. (2008). The privatization of social housing: Three different pathways. In K. Scanlon & C. Whitehead (Eds.), *Social Housing in Europe II. A Review of politics and outcomes* (pp. 105-129). London.
- Erdmeier, P. (1998). *Die Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung* (Dr), Freie Universität Berlin, Berlin.
- Fritzenwallner, R. (2005). *Wertentwicklung von Wohnimmobilien in Österreich ein lebenszyklusorientierter Beitrag unter Berücksichtigung ökonomische, sozialer und ökologischer Aspekte.*, Universität Flensburg in Kooperation mit Donauuniversität Krems.

- GLA. (2005). *London Housing Strategy 2005-2016*.
- Glatzer, J., Klein-Hitpaß, K., Nutz, M., Schürt, A., & Waltersbacher, M. (2013). *Internationalisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft - Märkte, Akteure, Strategien*. Paper presented at the Internationalisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft - Märkte, Akteure, Strategien, Bonn.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (WS 2013/14). Vorlesung 260.297 an der TU Wien, Immobilienwirtschaft Block 2.
- Haffner, M., & Dol, K. (2010). *Housing Statistics in the European Union 2010*. Den Haag: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Harloe, M. (1995). *The people's home? : social rented housing in Europe & America*: Blackwell, Oxford, UK & Cambridge, USA
- Heeg, S. (2013, 25.07.2013). Wohnungen als Finanzanlage - Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *zeitschrift suburban*, pp. 75-99.
- Heitel, S. (2010) Stadttrendite durch Wohnungsunternehmen – Analyse der Komponenten und Quantifizierungsmethoden *Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis: Vol. 22*.
- Helbrecht, I., & Geilenkeuser, T. (2012). Demographischer Wandel, Generationeneffekte und Wohnungsmarktentwicklung: Wohneigentum als Altersvorsorge? *Raumforschung und Raumordnung 70(5)*, 425-436.
- Henley, A. (1996). Residential Mobility, Housing Wealth and the Labour Market (Vol. 9615). Aberystwyth: Department of Economics, University of Wales.
- Hodkinson, S. (2013). In die Krise privatisiert. *Mieter Echo*. 364. Zugegriffen am 18.09.2014, <http://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2013/me-single/article/in-die-krise-privatisiert.html>
- Holm, A. (2005a). Nur eine soziale Zwischennutzung. *Mieter Echo*. 312. Zugegriffen am 06.03.2014, <http://www.bmgev.de/mieterecho/312/07-swb-brd-ah.html>
- Holm, A. (2005b). Rückzug des Staats liegt im Trend. *Mieter Echo*. 309. Zugegriffen am 09.05.2014, <http://www.bmgev.de/mieterecho/309/14-sozialer-wohnungsbau.html>
- Holm, A. (2010). Privare heißt Rauben - Zur Ökonomie von Wohnungsprivatisierung.
- Holm, A. (2011a). Politiken und Effekte der Wohnungsprivatisierung in Europa. In B. Belina, N. Gestring, W. Müller, & D. Sträter (Eds.), *Urbane Differenzen Disparitäten innerhalb und zwischen Städten* (Vol. 9, pp. 207-230). Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Holm, A. (2011b). Wohnungsprivatisierung in Europa - Strategien, Verfahren und Auswirkungen in Großbritannien, Polen und den Niederlanden. *Informationen zur Raumentwicklung(12)*, 683-697.
- Holm, A. (2013). *Ausverkauf und steigende Mieten - Wohnungsprivatisierung in Berlin*. Paper presented at the Kommunalen Ausverkauf, Von der Krise der Privatisierung, Wien.
- Häußermann, H., & Oswald, I. (2001). Wohnungseigentum? Nicht geschenkt! *Zeitschrift für Soziologie*, 30(1), 65-78.
- Häußermann, H., & Siebel, W. (2001). Integration und Segregation - Überlegungen zu einer alten Debatte. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 1, 68-79.

- Höferl, A. (2007). Liberalisierung und Privatisierung im Wohnen in der EU *Jahrbuch Wohnbauförderung* (pp. 45-58): Lexis Nexis ARD Orac.
- Jenkins, H. W. (2001). Einführung in die Wohnungswirtschaftspolitik *Kompendium der Wohnungswirtschaft*. München/Wien: Oldenbourg.
- Jokl, S. (1997). *Eigentum statt Miete - Die eigenen vier Wände als optimale Wohn- und Vermögensform*: Domus Verlags- und Servicegesellschaft mbH.
- Kadi, J., & Musterd, S. (2014). Housing for the poor in a neo-liberalising just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*.
- Klus, S. (2013). *Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck - Konflikte um den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in Freiburg*. Wiesbaden: Springer VS.
- Knoll, M., Kreibich, R., Nolte, R., Scheermesser, M., Schläffer, A., & Würtenberger, F. (2003). *Mobilität und Wohnen* (Vol. 61). Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung.
- Kossovskaja, E. (2012). Russland - Wohnen in der postsozialistischen Stadt. In W. Stiftung (Ed.), *Neues Wohnen in der Stadt* (pp. 84-101). Stuttgart: Karl Krämer Verlag.
- Kunnert, A., & Baumgartner, J. (2012). Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. In U. Glauninger & M. Weingärtler (Eds.): *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*.
- Kühne-Büning, L. (2005). *Die Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*. Hamburg: Hammonia-Verlag.
- Lodahl, M. (2001). Wohnungsmarkt in Russland: enttäuschende Bilanz. *DIW-Wochenbericht: Wirtschaft, Politik, Wissenschaft*, 68(22), 337-345.
- Löseke, A. (2004). Wohneigentum fördern ist sozial. Zugegriffen am 21.02.2015, <http://www.verband-wohneigentum.de/bv/on12380>
- Oettgen, N., & Metzmacher, M. (2011). Wenn das Einkommen nicht zum Wohnen reicht – und wie der Staat hilft Instrumente, Empfänger und Leistungen zur sozialen Absicherung des Wohnens. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9, 505-520.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2010). European rental markets : regulation or liberalization? The Spanish case *Housing market challenges in Europe and the United States* (pp. 131-157). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pittini, A., & Laino, E. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems* (Vol. Brüssel): CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Schaffner, P. (1998). Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände - Ansätze und Erfahrungen. In W. Michels & U. van Suntum (Eds.), *Wohnungs- und Immobilienmärkte morgen* (Vol. 9, pp. 121 - 137). Münster: Münsteraner Wohnungswirtschaftliche Gespräche, Selbstverlag des Zentralinstituts für Raumplanung und des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Schauer, R. (2010). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - Public Management*. Linde Verlag.
- Schendel, R. (2006). Verkauf kommunaler Wohnungsbestände, Ursachen und Folgen. *Wohnung-Informationen*, pp. 15-21.
- Schneider, N., & Spellerberg, A. (1999). *Lebensstile, Wohnbedürfnisse und räumliche Mobilität*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Shamaeva, M. (2013). Gefangen im Eigentum. Die flächendeckende Privatisierung von Wohnraum führte Russland in die Eigentumsfalle. *Mieter Echo*. 363. Zugegriffen am 19.05.2014, <http://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2013/me-single/article/gefangen-im-eigentum.html>
- Shlomo, J. B. (2011). Unterschiede in den Eigentumsquoten von Wohnimmobilien - Erklärungsversuche und Wirkungsanalyse (Vol. 26). Lahr: WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr.
- Spieker, R. (2000). Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände - Eine Analyse alternativer Strategien. In W. Ernst, W. Hoppe, H. D. Jarass, & U. van Suntum (Eds.), *Strategien der Wohnungspolitik* (Vol. 36, pp. 73-147). Münster: Selbstverlag des Zentralinstituts für Raumplanung und des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Stockhammer, E. (2011). Von der Verteilungs- zur Wirtschaftskrise, Die Rolle der zunehmenden Polarisierung als strukturelle Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Struyk, R. (1996). Housing Privatization in the Former Soviet Bloc to 1995. In G. Andrusz, M. Harloe, & I. Szelenyi (Eds.), *Cities after Socialism*. Oxford: Blackwell.
- Stöger, H. (2009). Kommunale Wohnungsvorsorge - (k)ein Auslaufmodell? In B. Blaha & J. Weidenholzer (Eds.), *Gerechtigkeit. Beiträge zur Sozial-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik* (pp. 29-40). Wien.
- Szypulski, A., Krings-Heckemeier, M.-T., Müller, R., Raffelhüschen, B., Just, T., & Paas, J. (2013). *Dimensionen des Wohneigentums*. Paper presented at the Wohneigentum stärken.
- Voigt, K., Pulm, P., & Endesfelder, A. (2003). *Potenziale der Wohneigentumsbildung für die soziale Stabilität von Stadtvierteln* (Vol. Forschungen Heft 110). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Voigtländer, M., Demary, M., Gans, P., Meng, R., Schmitz-Veltin, A., & Westerheide, P. (2009). Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.