

# Alternativen zur Massenprivatisierung von Wohnraum

von Iván Tosics

■ In den 1990ern kam es in den Ländern des ehemals sozialistischen Ostens zu einer rasanten Privatisierung von einst öffentlichem Wohnraum. Schon in den Jahren von 1990 bis 1994 gingen mehr als drei Millionen Wohnungen in privates Eigentum über. In der Regel kauften Mieter ihre Wohnungen, zumeist mit großen Preisreduktionen. Hat diese „Verschleuderungsprivatisierung“ positive Ergebnisse gebracht? Tosics verweist auf die Nachteile, die bei dieser Form der Privatisierung die kurzfristigen positiven Effekte deutlich überlagern. ■

Iván Tosics ist geschäftsführender Direktor am Metropolitan Research Institute in Budapest, das sich seit 1989 mit Wohnpolitik und urbaner Planung befasst. Er ist Soziologe, Mitkoordinator des European Network for Housing Research und Autor zahlreicher Publikationen zum Wandel des Wohnungswesens in Ostmitteleuropa.

In den 1990er Jahren kamen Know-how-Transfer und technische Unterstützung innerhalb Europas in Mode: Viele der entwickelten westlichen Länder drängten sich sogar, ihre Erfahrungen und Methoden den neuen Demokratien zu vermitteln. Der Umfang der zu bewältigenden Aufgaben war aber auch noch ohne Präzedenz in der jüngeren Geschichte. Im Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft kamen schließlich verschiedene ökonomische Modelle zur Anwendung, mit denen viele (gute und schlechte) Erfahrungen gemacht wurden. Als Resultat dieser vielfältigen Erfahrungen haben die ostmitteleuropäischen Gesellschaften zu den gegenwärtig in den westlichen Ländern laufenden Diskussionen durchaus einiges beizutragen.

## Die Dimensionen der Privatisierung

Die vielleicht bedeutsamsten Erfahrungen wurden im Bereich der Privatisierung gemacht, insbesondere bei der Umwandlung von öffentlichem Wohnraum in Privatbesitz. Im Grunde gab es für diese Form von Veränderung am Ende der 1980er Jahre erst ein Orientierungsbeispiel: In Großbritannien wurden unter Margaret Thatcher von den existierenden sechs Millionen öffentlichen Mieteinheiten zwei Millionen in einem Transformationszeitraum von 15 Jahren privatisiert.<sup>1</sup> Die Länder Ostmitteleuropas sollten diese „Leistung“ schon sehr bald übertreffen: In den Jahren von 1990 bis 1994 wurden von einem Gesamtbestand von 10 Millionen öffentlichen Mieteinheiten bereits 3,1 Millionen Mietwohnungen, das waren 31 Prozent des Gesamtbestandes (diese Daten beziehen sich auf 12 Länder, Russland ist nicht miteingerechnet), privatisiert.<sup>2</sup> Diese Privatisierung vollzog sich in einem unvergleichlich kürzeren Zeitraum als in Großbritannien: in nur fünf Jahren! Die „Champions“ in diesem „Privatisierungsrennen“ waren die südosteuropä-

ischen Länder, wo 77 Prozent des gesamten öffentlichen Wohnraums im Schnellverfahren an die eingemieteten WohnungsnutzerInnen abverkauft wurden. Frau Thatcher wäre wohl bloss vor Neid über die Bedingungen gewesen, unter denen die Privatisierung in den ostmitteleuropäischen Ländern verlaufen konnte: Rabatte auf Kaufpreise für die Wohnungsmieter waren üblicherweise jenseits der 85 Prozent angesiedelt und es gab sogar Beispiele, wo die Nachlässe fast 100 Prozent ausmachten.

Diese „Verschleuderungsprivatisierung“ in den Transitionsländern war vielleicht der schnellste und größte Eigentumstransfer in der Geschichte. Die offensichtlichsten Resultate zeitigte dabei die Privatisierung in den großen Städten. Dort war auch der Anteil des öffentlichen Mietraums am höchsten gewesen. In Tirana war dieser Prozess am extremsten. Der Anteil des öffentlichen Mietesigentums veränderte sich zwischen 1993 und 1998 von beinahe 100 auf 0 Prozent. Sehr rasant vollzog sich der Wandel auch in Budapest, wo der Anteil des öffentlichen Mietwohnraums von 50 auf 10 Prozent sank. Langsamer war diese Veränderung z.B. in Prag, wo die respektiven Werte von 71 auf 52 Prozent zurückgingen.

Es gab nur ein Land, wo ein anderes Modell der Restrukturierung des öffentlichen Mietensektors zur Anwendung kam: das war Ostdeutschland. Hier wurde, anstatt dass die individuellen Wohneinheiten an die inwohnenden Mieter verkauft worden wären (was nicht verboten war, aber aufgrund der nur sehr geringen Preisnachlässe nur selten vorkam), der gesamte soziale Wohnbestand an gemeinnützige Wohnungsgesellschaften transferiert.

## Beweggründe zur Privatisierung

Es gab üblicherweise zwei Beweggründe, die hinter diesen Massenprivatisierungen in den ostmitteleuropäischen Ländern standen: der eine war politischer Natur, der andere ein ökonomischer. Während der politische Beweggrund eng mit dem neuen Glauben an eine besitzorientierte Gesellschaft und an die mit ihr verbundenen Marktmechanismen zu tun hatte, hing der ökonomische eng mit der geringen Effizienz der sozialistischen Mietwohnungspolitik zusammen. Die Hauptprobleme des öffentlichen Mietensektors waren in der Zeit des Realsozialismus meist folgendermaßen gelagert:

- Öffentliche Zentralbehörden regulierten die verschiedenen Funktionen des Miet-

wohnbereichs und bestimmten sowohl über die Mietpolitik als auch die sozialen Unterstützungen und Instandhaltungssysteme.

- Rein politische Maßstäbe wirkten dabei direkt in diese Bereiche hinein.
- Auf allen Ebenen waren institutionelle Monopole geschaffen worden, um den öffentlichen Mietwohnungssektor zu managen.

Es war klar, dass dieses Organisationsmodell einer Veränderung bedurfte, also die verschiedenen Funktionen dezentralisiert, die monopolistischen Strukturen aufgelöst und die direkte politische Einflussnahme reduziert werden mussten. Eine solche Modernisierung des öffentlichen Mietsektors hätte in verschiedenen Formen vollzogen werden können. Die „Massenverschleuderungsprivatisierung an die inwohnenden Mieter“ war ein potentiell mögliches Modell unter mehreren anderen und – wie die folgende Analyse noch zeigen wird – bei weitem nicht die beste Methode.

### Konsequenzen der Privatisierung zum Schleuderpreis

Die vier allerwichtigsten Konsequenzen dieser Methode könnte man wie folgt zusammenfassen:<sup>3</sup>

- Sie ergab eine Zunahme von Ungleichheiten (die ursprünglich bestehenden Unterschiede in der Wohnsituation zwischen den bessergestellten und den armen Familien wurden durch diese Form der Privatisierung aufgrund der immensen Kaufpreisabsenkungen vergrößert).<sup>4</sup>
- Sie ergab eine Steigerung der räumlich-sozialen Separierungen (Familien mit niedrigen Einkommen mussten die besseren Wohngegenden verlassen, sobald die Besitzer sich entschlossen, Renovierungen durchzuführen und die Eigentumswohnpreise dann rasant anstiegen).
- Sie brachte eine wachsende Differenzierung im Mehrfamilienwohnungssektor (die Renovierungen in den besseren Stadtgebieten wurden immer umfangreicher, während die armen Wohnungsbesitzer eher geneigt waren, ihre Wohnausgaben auf möglichst niedrigem Niveau zu halten).
- Sie brachte eine Verschärfung von sozialen Problemen im Wohnungssektor, d.h. eine sehr große Steigerung bei den Zahlungsrückständen (da der Anteil der Wohnungsbesitzer mit nur sehr bescheidenen Einkommen plötzlich sehr stark an-

wuchs, konnten viele dieser neuen „Besitzer“ ihre Eigentümerschulden und Betriebskosten nicht bezahlen) und stark fallende Chancen von Wohnungslosen zu Wohnungen zu kommen (mit dem Verschwinden des öffentlichen Mietwohnungssektors war nun nichts mehr da, was Wohnungs- oder Obdachlosen zugewiesen hätte werden können).

Die Privatisierung an inwohnende Mieter brachte zudem eine Zerstückelung der Besitzstruktur. Es gab nun vielfachen individuellen Besitz innerhalb jeweiliger größerer Immobilien (d.h. gestreutes Wohnungseigentum innerhalb von Häusern). Damit entstanden sowohl bei großen Mehrfamiliengebäuden in alten Wohngebieten der Stadt als auch bei neuen Häusern ganz spezielle Koordinierungs- und Rechtsprobleme: Aufgrund der fragmentierten Meinungsbildung wurde es sehr schwer, eine Mehrheit der Bewohner für Investitionsentscheidungen zu gewinnen. Schon eine kleine Gruppe von Leuten konnte mit Verweis auf ihre individuellen Rechte als Besitzer jegliches Vorhaben in diese Richtung blockieren.

### Bilanz und Alternativen

Die schlussendliche Bilanz über die Massenprivatisierung an inwohnende Mieter in Ost- und Mitteleuropa ist meines Erachtens negativ, denn es resultierten daraus mehr Probleme als positive Veränderungen. Aber was hätte die Alternative sein können? Wie hätte der soziale Mietsektor effizienter gemacht werden können, wenn nicht durch Massenprivatisierungen?

Folgt man der Meinung von Hugo Priemus,<sup>5</sup> so ist es die Hauptaufgabe des sozialen Mietwohnungssektors, die grundlegenden Ziele von Erschwinglichkeit, Qualität und Zugangsmöglichkeit anzustreben. Seiner Ansicht nach macht es ein gut organisierter Mix von Instrumenten auch möglich, diese Kriterien zu erfüllen. Er schlägt dabei folgende Konstanten als Vorbedingungen vor:

- Eine öffentliche Kontrolle über das Mietniveau, die mit einer effektiven Nutzung von Zuschüssen verbunden sein sollte.
- Der gemeinnützige Charakter der Wohnungseigentümer muss gegeben sein, das heißt, die Wohnungseigentümer müssen ihren erwirtschafteten Gewinn zurück in das Wohneigentum investieren.
- Die öffentliche Kontrolle über die Verteilung von Wohnraum, die auch die Chancen von schlechter verdienenden Menschen und Minderheitengruppen wahrt, ist absolut wichtig.

Hat man diese Kriterien vor Augen, hätte die Effizienz des sozialen (öffentlichen) Mietsektors durch andere Mittel, als es die Massenverschleuderungsprivatisierung war, ohne Zweifel erhöht werden können. Das Management und nicht die Wohneinheiten hätten privatisiert werden sollen und die Strategiebildung sowie die Überwachung und nicht die Sozial- und Mietvorschriften hätten dezentralisiert werden müssen. Eine von der zentralen bis zur lokalen Ebene konsistente Handlungsweise und ein positiver Zugang zum Non-profit Sektor hätte es ermöglicht, die Effizienz zu erhöhen, ohne dass auch der soziale Charakter des öffentlichen Wohnens auf der Strecke geblieben wäre.

Es gibt in westlichen Ländern vielversprechende Beispiele von innovativer öffentlicher Mietpolitik, bei der man durchaus sagen kann, dass sie die oben angeführten Kriterien erfüllen. Als Schlüssel zum Erfolg hat sich dabei immer eine Verteilung der Aufgaben auf verschiedene Akteure erwiesen. Im Grunde gibt es dabei meist folgende Aufgabenverteilung:

- Die nationale Ebene gibt ein einheitliches Wohnungszuteilungssystem wie auch den Rahmen für die Mietpolitik vor.
- Die lokale Ebene stellt eine lokale Wohnungsstrategie auf die Beine, kontrolliert die Aktivitäten der Wohnungsgesellschaften und sichert das Funktionieren der sozialen Wohnungszuteilung ohne Diskriminierungen.
- Die gemeinnützige Wohnungsgesellschaften setzen Optimierungen innerhalb des Rahmens, in dem sie agieren, um, wobei sie auch verschiedenste Aufgaben an den privaten Sektor abgeben.

In einem solchen System können die Wohnungsgesellschaften im Rahmen des ihnen vom öffentlichen Sektor vorgegebenen Spielraums effizienzsteigernde Mechanismen einführen, ohne dass dabei der soziale Charakter des öffentlichen Mietwohnungssektors verloren geht. Mit diesen neuen Praktiken (vgl. hier z.B. das *Strategic Stock Management* in den Niederlanden<sup>6</sup>) verringern sich auch die Unterschiede in der Verwaltungspraxis der sozialen und privaten Wohnungseigentümer. Parallel zur Zunahme der Effizienz können die sozialen Wohnungsbesitzer auf diese Weise schließlich sowohl strategische als auch umweltorientierte und selbst „ganzheitliche“ Visionen im Management ihres Wohnungsbestandes entwickeln. Wenn die Rahmenbedingungen gut gesetzt sind, besteht also kein Bedarf für Privatisierung.

Profitorientierung bringt dann nämlich keine zusätzliche Steigerung der Effizienz.

### Schlussfolgerung

Das Beispiel Großbritanniens in den 1980er Jahren und jenes der ostmitteleuropäischen Länder haben auf überzeugende Weise klar gemacht, dass auf Massenprivatisierungen an inwohnende Mieter zu Schleuderpreisen verzichtet werden sollte. Es gibt dabei nur wenige Vorteile und diese sind nur von sehr kurzfristiger Dauer, während die Nachteile lange weiter wirken. Die Effizienz von sozialem (öffentlichem) Mietwohnraum kann durch verschiedenartige Maßnahmen erhöht werden. Viele dieser Maßnahmen werden gegenwärtig in mehreren großen westlichen Städten angewandt und auch kritisch reflektiert.

Noch eine weitere Lektion sollte man vom Beispiel Großbritanniens und der ostmitteleuropäischen Länder gelernt haben. In diesen Ländern kamen die Initiativen zu einer Schleuderpreisprivatisierung von Wohnraum von den jeweiligen zentralen Regierungen und waren rein politisch inspiriert. Der Preis, der in diesen Ländern für diesen Typ von politikdiktierterm und ideo-

logisiertem Umbruch im öffentlichen Mietsektor gezahlt wurde, ist zwar im Moment noch nicht völlig zu errechnen, aber er ist ohne Zweifel gewaltig.

Alle Politiker, die auf eine Privatisierung im Wohnungsbereich abzielen, müssen wissen, dass eine Effizienzsteigerung im öffentlichen Mietsektor (und das gilt wohl für die öffentlichen Leistungen ganz generell) eine schwierige Angelegenheit ist. Bevor ein solches Vorhaben angegangen wird, müsste es unumgänglich sein – und das nicht allein in Ostmitteleuropa, sondern in der gesamten EU –, sich den Rat von unabhängigen ExpertInnen anzuhören, die die bisher gemachten historischen Erfahrungen bei Wohnungsprivatisierungen aufmerksam analysiert haben... und sich vor politisch motivierten Schnellschüssen hüten.

Aus all diesen Gründen ist es für ForscherInnen, die über den Wohnungsbereich arbeiten, eine wichtige Aufgabe, die Ergebnisse ihrer Untersuchungen politischen Entscheidungsträgern zu kommunizieren. All die Bemühungen werden allerdings ohne Effekt bleiben, wenn PolitikerInnen aus Fehlern, die in der Vergangenheit gemacht wurden, nicht lernen wollen.<sup>7</sup>

- <sup>1</sup> Hegedüs, J. / Tosics, I. 1998: „Rent Reform – Issues for the Countries of Eastern Europe and the Newly Independent States“. In: *Housing Studies*, 13: 5 (September 1998), S. 657–678.
- <sup>2</sup> Vgl. zu diesen Zahlen noch ausführlicher Hegedüs, J. / Mayo, Stephen E. / Tosics, I. 1996: „Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries“. In: *Review of Urban & Regional Development Studies* 8 (1996), S. 101–136.
- <sup>3</sup> Vgl. hierzu etwa auch Hegedüs, J. / Tosics, I. / Geröházi, É. 2001: „The dilemmas of restructuring the social rental sector in Hungary.“ In: *Social Housing in Europe 2000*, hg. von Lux, M., besonders S. 52.
- <sup>4</sup> Vgl. hierzu Hegedüs J. / Tosics I. 1994: „Privatization and rehabilitation in the Budapest Inner Districts.“ In: *Housing Studies* 9: 1 (1994), S. 41–55.
- <sup>5</sup> Priemus, H. 2001: „Recent trends in European social housing.“ In: *Social Housing in Europe 2000*, hg. von Lux, M.
- <sup>6</sup> Gruis, V. / Nieborer, N. 2001: „What is new about Strategic Stock Management?“. Referat auf der ENHR Housing Conference, Housing and Urban Development in New Europe, Pultusk/Warschau 25.–29. Juni 2001.
- <sup>7</sup> Eine kürzere und frühere Version dieses Artikels erschien *Eurocities Magazine*, Herbst 2001, Nr. 14.

Aus dem Englischen von Hannes Grandits.