

Einleitung

Die Zukunft des Mietwohnsektors in Osteuropa

von József Hegedüs

■ Die Transformation hat in Osteuropa auch vor dem Wohnsektor nicht halt gemacht. Durch die Privatisierung von Wohnungen im Staatsbesitz ist der Anteil der Wohnraumeigentümer, der in einigen Ländern der Region auch schon während des Realsozialismus recht hoch war, weiter gestiegen. Ein funktionierender Mietwohnungsmarkt, ganz zu schweigen von einem sozialen Wohnsektor, ist aber noch nicht entstanden. ■

József Hegedüs, Ökonom und Soziologe, ist Spezialist für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Stadtforschung. Er ist leitender Direktor des „Metropolitan Research Institute“ (www.mri.hu) in Budapest, das 1989 gegründet wurde.

Das „sozialistische Wohnungssystem“ – wenn man von einem solchen überhaupt sprechen konnte – hat den Systemwechsel nicht überlebt. Wie in anderen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft verschwand die frühere institutionelle und rechtliche Struktur im Wohnungswesen; der Staat zog sich aus dem Wohnungssektor zurück. Für die Forschung und Politik gleichermaßen blieb die Frage offen, was an dessen Stelle treten sollte. Welches Wohnungssystem sollte auf den alten Ruinen aufgebaut werden? Und – was vielleicht eine noch wichtigere Frage ist – wie wird dieses Wohnungsregime mit dem sich verändernden Wohlfahrtssystem verbunden sein?

Das osteuropäische Wohnungsmodell: Die Bedeutung der Unterschiede

Zur Deutung der Transformation der osteuropäischen Wohnungssysteme muss man den Ausgangspunkt kennen. Das sozialistische Wohnungssystem¹ lässt sich am besten mit Hilfe von Webers Idealtypus beschreiben, in welchem die Prinzipien der Funktion, des Aufbaues und des strukturellen Widerspruches definiert sind. Solche Prinzipien waren z.B. das unter staatlicher bzw. politischer Kontrolle stehende Wohnungssystem, die Ausschaltung der sich selbst regulierenden Marktmechanismen und die daraus folgende institutionelle Antwort. In den realen osteuropäischen Wohnungssystemen ergaben sich jedoch sehr verschiedenartige institutionelle Lösungen. Diese Unterschiede lassen sich auf vier Faktoren zurückführen: unterschiedliche rechtlich-institutionelle Voraussetzungen, Vorgeschichte (die so genannte „Pfad abhängige“ Entwicklung), Charakter des sozialistischen Wohlfahrtssystems und in die-

sem Zusammenhang das Ausmaß der Mittel, die vom Staat in das Wohnungssystem geleitet wurden.

Die Besitzerstruktur der osteuropäischen Wohnungssysteme zeigte vor dem Systemwechsel bedeutende Unterschiede auf. So war für die ehemalige Sowjetunion ein hoher Anteil an staatlichen Wohnungen charakteristisch, wo rund 80–90 % des städtischen Wohnungsbestandes Staatseigentum war, davon zwei Drittel Betriebseigentum. Im Falle Polens und der Tschechoslowakei war der Wohnungsbestand zu 20–25 % genossenschaftlich organisiert und weitere 20–25 % waren staatliche Wohnungen, wozu auch betriebliche Wohnungen gehörten (die z.B. in Polen ein Fünftel der staatlichen Wohnungen ausmachten). In den Ländern der dritten Gruppe (z.B. Ungarn und Jugoslawien) machten das staatliche Wohnungseigentum 20–30 % aus, der Rest war in Privatbesitz (in Bulgarien erreichte dieser sogar rund 90 %).

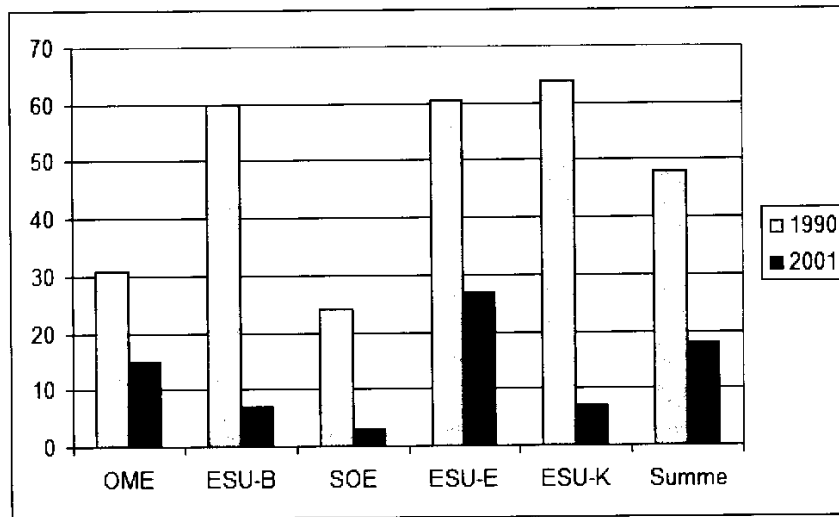
In den osteuropäischen Ländern entstanden folglich trotz ähnlicher politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen unterschiedliche Wohnungsregime. Im Laufe des sich vollziehenden Systemwechsels in den Jahren 1989/90 verringerte sich die Bedeutsamkeit der Unterschiede, obwohl einige Elemente des alten Wohnungssystems beim Übergang eine wichtige Rolle spielten.

Wohnungsprivatisierung

Von den nahezu 100 Millionen Wohnungen in Osteuropa gehörte rund die Hälfte dem Staat, wovon rund 60 %, d.h. 30 Millionen Wohnungen, nach dem Ende des Realsozialismus in Privateigentum übergingen. In einigen Ländern der Region wurden sogar ca. 90 % der Wohnungen privatisiert. Was ist die Erklärung für diese schnelle und außergewöhnlich umfangreiche Privatisierung, denn die Privatisierung des Staatseigentums musste nicht zwangsläufig auch zu einer Privatisierung des Wohnungsbestandes führen? Die Gesetze zur Wohnungsprivatisierung in den einzelnen Ländern waren sehr unterschiedlich, aber sie alle boten nur den MieterInnen die Möglichkeit des Kaufes. Das ist so, als ob die Privatisierung in der Industrie ausschließlich im Rahmen eines ArbeiterInnen-Aktien-erwerbsprogrammes erfolgt wäre. Folglich ist die erste Frage, die man beantworten muss, ob es eine Alternative zur Massenprivatisierung gab.

Eine kurze Antwort auf diese Frage wäre theoretisch ja, praktisch nein. Theoretisch gab es eine Alternative zur Umwandlung

Grafik: Anteil der Staatswohnungen in den osteuropäischen Ländergruppen 1990 und 2001



Bemerkung:

OME = Ostmitteleuropa (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei und Slowenien), ESU-B = Baltische Länder der ehemaligen Sowjetunion (Estland, Lettland und Litauen), SOE = Südosteuropa (Albanien, Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Serbien-Montenegro), ESU-E = europäische Länder der ehemaligen Sowjetunion (Moldawien, Ukraine und Russland), ESU-K = Kaukasisch/zentralasiatische Länder der ehemaligen Sowjetunion (Armenien und Kasachstan).

Aufgrund von Datenmangel wurden nicht berücksichtigt: Belarus sowie die restlichen kaukasischen und zentralasiatischen Länder.

des staatlichen Mietsektors, nämlich die Schaffung einer Mietergemeinschaft, in der die Mieter eine eingeschränkte Eigentumsberechtigung besitzen, der Mietpreis bloß die Kosten deckt und durch Mietkostenerleichterungen die Miete für die sozial Benachteiligten bezahlt wird. Diese Lösung hätte eine strukturelle Umwandlung des Sektors bedeutet, d.h. man hätte nicht nur die Gesetze ändern müssen (in Bezug auf Wohnungszuweisung, Mietkostenkontrolle und Mietunterstützung), sondern es hätte auch eine Veränderung sowohl bei den Eigentümern (lokale Selbstverwaltung, Betrieb, Genossenschaft) und bei der Wohnungsverwaltung als auch bei dem „Verhalten“ der MieterInnen bedeutet. Die strukturelle Umwandlung des Mietwohnungssektors wäre dadurch mit großen politischen aber auch wirtschaftlichen Kosten verbunden gewesen, welche die neuen politischen Systeme Osteuropas nicht auf sich nehmen wollten. Die Wohnungsprivatisierung wurde auch von westlichen Beratern und Experten gefördert, die jede Form des Privatbesitzes für besser als den Gemeinschaftsbesitz ansahen.²

Folglich war zwar theoretisch die Möglichkeit zu einer erfolgreichen aber langsameren Wohnpolitik vorhanden, praktisch war aber die Chance zu deren Durchführung sehr begrenzt. Die Übernahme der

Mietrechte wäre ohne Kompensation nicht durchführbar gewesen, egal, ob sich die Investitionen auf lange Zeit gelohnt hätten. Praktisch sprach alles für eine kurzfristige Lösung und somit für die Wohnungsprivatisierung.³

Die Mehrheit der Analytiker, welche sich mit der Wohnungsprivatisierung beschäftigen, vertritt aber den Standpunkt, dass die Wohnungsprivatisierung – obwohl bereits weit vorangeschritten – nicht einmal annähernd abgeschlossen ist. Es gibt mehrere Länder, in denen ein wesentlicher Teil der staatlichen bzw. gesellschaftlichen Mietwohnungen bestehen blieb, wie z.B. in Polen (18 % des Wohnungsbestands), Tschechien (17 %), Lettland (16 %), Russland (29 %) und in der Ukraine (20 %). Die Forscher behaupten aufgrund dieser Ausnahmen, dass die entgegengesetzte Alternative zur Wohnungsprivatisierung somit nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch für die osteuropäischen Länder offenstand.

Die verzögerte Privatisierung ist meiner Ansicht nach aber kein Hinweis auf eine besondere gesellschaftliche Entwicklung, sondern durch besondere Bedingungen in diesen Ländern bedingt. In Lettland, wo der Anteil der staatlichen Mietwohnungen bei ca. 20 % liegt, verlangsamte sich die Privatisierung durch die beson-

dere Situation der russischen Minderheit, die vielfach in staatlichen Wohnungen lebt. Der Prozess der Privatisierung wird sich wahrscheinlich mit dem kürzlichen Beschluss zur Wohnungspolitik beschleunigen, in dem ein Anteil von 10 % für den gemeinschaftlichen Sektor als anstrebenwert festgelegt wurde. Im Falle Tschechiens verlangsamte sich die Privatisierung durch die Rückgabe von Wohnungen an ihre ursprünglichen Besitzer (Restitution) und die finanzielle Beteiligung der lokalen Selbstverwaltungsorgane. In Polen ist gleichfalls die Beteiligung der Gemeinden und auch das Fehlen eines Gesetzes zur Regelung der Eigentumsverhältnisse in Mehrfamilienhäusern eine mögliche Erklärung für die verlangsamte Privatisierung. Im Falle Russlands ist die Subventionierung der Betriebsausgaben des staatlichen Sektors eine bremsende Kraft.

Die Gesetze zur Wohnungsprivatisierung wurden in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verabschiedet und waren in Hinsicht auf ihre Finanztechniken sehr verschieden. Gewöhnlich waren die Voraussetzungen für einen Ankauf ziemlich willkürlich gestaltet, was auch ein Ausdruck des Mangels an gesellschaftlicher Solidarität war.⁴ Für Familien in Ungarn bestand z.B. die Möglichkeit, die von ihnen bewohnten Wohnungen für ca. 10–15 % des Marktwertes zu kaufen, was man als ein Geschenk des Staates betrachten könnte.⁵ Allerdings konnten und wollten in Ungarn und anderswo nicht alle WohnungsnutzerInnen ihre Wohnungen kaufen, z.B. weil sie nicht genug Geld hatten oder sich die Wohnung in einem sehr schlechten Zustand befand. In diesem Sinne kam tatsächlich ein kleiner, residualer staatlicher Wohnungssektor in Osteuropa zustande.

Alternative Mietwohnungsmodelle

Als in Folge der Wohnungsprivatisierung der Mietwohnungssektor stark schrumpfte, zeigte sich, dass ein zeitgemäßes Wohnungsmodell ohne Mietwohnungen – und unter ihnen auch Sozialmietwohnungen – schwer vorstellbar ist. Eine Folge der Wohnungsprivatisierung war nämlich die Einschränkung der Möglichkeiten einer sozialen Wohnbaupolitik. Aber auch schon während des Realsozialismus bestand aufgrund der Eigentumsrechte bzw. der Regeln für Wohnungsvergaben kein wirklicher Mietsektor, bzw. existierte nur am Rande des Wohnungsmarktes.⁶ Das Fehlen eines Mietsektors bremste die Wohn-

mobilität, verminderte die Anpassung der Familien an ihre Wohnbedürfnisse und erschwerte den Abbau von Arbeitslosigkeit in bestimmten Regionen durch die Migration von Arbeitskräften.⁷

Die Folgen der Wohnungsprivatisierung sind nicht nur das Verschwinden des gesellschaftlichen Sektors im Wohnbereich, sondern im Allgemeinen auch der Mangel an Mietwohnungen. In vielen postsozialistischen Ländern (wie z.B. in Ungarn, Kroatien und Rumänien) machen Eigentumswohnungen über 90 % des Wohnungssektors aus. Die hohe Zahl an WohnungseigentümerInnen in Südosteuropa ist dadurch erklärbar, dass die Privatvermieter den Sektor verlassen haben, aber sie nicht durch genossenschaftliche Wohnungsanbieter ersetzt wurden.

Die Frage ist, welche Art von Mietwohnungssektor in den Transformationsländern entstehen kann. Hinsichtlich des institutionellen Aufbaus tauchen vier verschiedene Grundtypen auf: selbst verwaltete genossenschaftliche Mietwohnungen; geregelte private Vermietung von Wohnungen; soziale Mieten; und schließlich der nicht kontrollierte, freie, private Markt für Mietwohnungen.

1. Selbst verwaltete Genossenschaftswohnungen

Dieser Typ hat mit starken strukturellen Problemen zu kämpfen. Infolge der Wohnungsprivatisierung befindet sich der Besitz der Genossenschaften im Allgemeinen in einer schlechten Lage, da der Erhalt der Wohnungsbestände mit hohen Kosten verbunden ist, aber hauptsächlich Familien mit geringen Einkommen in ihnen wohnen, die ihre Wohnungen auch nicht kaufen können; in manchen Ländern wie in Russland war die Privatisierung auch freigestellt. In Ungarn sind viele MieterInnen in Genossenschaftswohnungen mit ihren Mieten im Rückstand und die Genossenschaften können die Mieten wegen der Zahlungsprobleme ihrer MieterInnen kaum erhöhen; obendrein wäre dies mit hohen politischen Kosten verbunden. Die Genossenschaften waren in dieser Situation auch nicht daran interessiert, ihren Anteil am Wohnungsmarkt zu vergrößern, da die Aufrechterhaltung der Mietwohnungen Verluste brachte. In Ungarn und in einigen anderen Transformationsländern liegen die Mieten wesentlich unter dem Marktpreis.

Die Angst, dass die Genossenschaften sich als zu gierig erweisen und zur Einnahmemaximierung hohe Mieten einführen würden, erwies sich also als unbegründet. In Polen und der Slowakei haben sich die

Mieten der Genossenschaften noch nicht einmal den zentral bestimmten Normmieten angenähert. In Ungarn, wo überhaupt keine zentralen Vorgaben existieren, beträgt der Mietpreis der Genossenschaftswohnungen 25–30 % des Marktpreises. In Tschechien, wo die durchdachteste Wohnungspolitik zu finden ist, wurde die geplante Anhebung der zentral regulierten Mieten offensichtlich aus politischen Gründen wieder gestrichen. Die zentrale Mietfestlegung ist mit dem Problem konfrontiert, dass politische Kosten und wirtschaftliche Gewinne sich immer entgegen stehen.

2. Geregelte Privatmietverhältnisse

In den meisten osteuropäischen Ländern (außer in Russland und den anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion – die baltischen Länder ausgenommen) gibt es ein Rückgaberecht der vor 1989 verstaatlichten Wohnungen an ihre ursprünglichen – falls identifizierbar – Besitzer beziehungsweise an deren Nachkommen, die so genannte Eigentumsrestitution. Die Restitution, die sozusagen den Privatmietwohnungssektor wieder herstellt, vertritt den zweiten Typ des Mietverhältnisses, welcher in der Region anzutreffen ist. Bei ihm bestehen zwischen dem Besitzer, dem Mieter und dem Staat eine besondere institutionelle Beziehung. Die Wohnungen wurden „über die Köpfe“ der in ihnen lebenden Mieter hinweg an den ursprünglichen Besitzer zurückgegeben, aber so, dass die Mieter nicht ihre Nutzungsrechte aufgeben mussten, wozu auch relativ niedrige Mieten gehörten. Dies schuf einen politischen Konflikt, bei dem die Regierung unter dem permanenten politischen Druck der Mieter stand, ihre Interessen vor den neuen Besitzern zu schützen. In Prag z.B. wurden acht Prozent der Wohnungen ihren ursprünglichen Besitzern zurückgegeben. Die Regierung hat aber bis heute den Mietern nicht ihre Rechte abgesprochen und somit liegen die Mietpreise auch heute noch bei rund 50 % des eigentlichen Marktpreises. Das Bestreben der neuen Eigentümer ist somit, sich von den Mietern zu befreien, um den Wert ihres zurückerhaltenen Vermögens zu erhöhen.

In einigen Ländern war die Restitution sehr umstritten. In Rumänien stieß sie z.B. auf starken lokalen Widerstand, da die lokalen Eliten einfach die Durchführung des Gesetzes boykottierten.⁸ In Ungarn fand keine Restitution statt, obwohl dafür ein politisches Interesse bestand. Die Ursache dafür liegt zu allererst darin, dass die Woh-

nungsprivatisierung schon im Jahre 1986 anging und sich 1989/90 beschleunigte. Neben dem offensichtlichen politischen Gegeninteresse wäre es auch rechtlich sehr kompliziert gewesen, die schon privatisierten Wohnungen den neuen Eigentümern wieder wegzunehmen, um sie ihren ursprünglichen zurückzugeben.

3. Soziale Mietwohnungen

Ein dritter Typ von Mietverhältnissen in der Region besteht in Form von Wohnungen, deren Mieten nur kostendeckend sind, aber keine Profite ermöglichen. In Polen führte man 1996 solche *non-profit* Wohnungsgesellschaften (TBS) ein, welche mit Hilfe von verbilligten Krediten Sozialmietwohnungen bauen.⁹ Die TBS werden von Genossenschaften und Baufirmen getragen, und die Mieteinnahmen dienen vor allem der Rückzahlung der geförderten Kredite. Für die Verbreitung dieses Programmes stellten aber die begrenzten Mittel sowie die relativ hohen Mietkosten ein Hindernis dar. Im Falle der TBS-Wohnungen erreichten die Mietpreise eine Höhe, welche ein Teil der unteren Einkommensklasse nicht bezahlen konnte. Die polnischen Wohnungssoziologen kritisieren diese Konstruktion daher vor allem deswegen, weil durch die verhältnismäßig hohen Mietkosten die wirklich Armen vom Markt weggedrängt werden. Das in Ungarn im Jahr 2000 begonnene und kürzlich gestoppte soziale Mietwohnungsbauprogramm kann auch hier eingereicht werden, nur mit dem Unterschied, dass bei uns die Genossenschaften keine geförderten Kredite, sondern eine Kapitalunterstützung bekamen.

Die europäische Erfahrung zeigt, dass der Aufbau eines *non-profit* Wohnungssektors auf lange Sicht erfolgreich sein kann, wenn er ohne große (direkte oder indirekte) Unterstützungen überlebensfähig ist. Die Einbeziehung von marktwirtschaftlich agierenden Akteuren (wie z.B. im Falle Polens) ist nur dann möglich, wenn ihre Investitionen eine Rendite abwerfen. In dem in Bosnien-Herzegovina realisierten erfolgreichen Sozialwohnbauprogramm sicherten etwa österreichische Geldgeber und der österreichische Staat in einem auf 30 Jahre festgelegten Vertrag die risikofreie Verzinsung des investierten Privatkapitals.¹⁰

4. Unregulierte Mietverhältnisse

Der vierte Typ ist der konventionelle private Mietwohnungsmarkt, welcher auch schon in den 1980ern weit verbreitet war. Im typischen Fall geht es in der Region um eine Person mit einer Zweitwohnung und

nicht um einen institutionellen Investor. In Ungarn betrachten die Haushalte das Investieren in eine Zweitwohnung als eine effektive Form des Sparens, wobei in den 1980er Jahren die Eigentumsbegrenzung und die Risiken des Mietwohnungsmarktes (keine Zahlung für Beschädigungen in einer Wohnung usw.) die Entwicklung noch hemmte. Aber auch noch in den 1990er Jahren war die Verbreitung dieses Typs eingeschränkt, obwohl nirgendwo in der Region völlig verlässliche Angaben zur Verfügung stehen. Für den Wachstum der Privatvermietung setzten die Unregelmäßigkeit der Rechtsverhältnisse und die im Steuersystem gegebenen Nachteile Grenzen. Die rechtliche Unsicherheit betrifft sowohl die Mieter als auch die Eigentümer. Die Vorteile und Nachteile der privaten Vermietung bzw. Anmietung sind unberechenbar.

Teilweise können mit der Vermietung der eigenen (bzw. der Zweit-) Wohnung sehr hohe Einkünfte erzielt werden. In der moldauischen Hauptstadt Chisinau wird beispielsweise der Bestand an Eigentumswohnungen auf 20.000–30.000 oder rund zehn Prozent des gesamten Wohnungsmarktes geschätzt. Mit ihnen können – unter Umgehung der gültigen Rechtslage – extreme Mietpreise erreicht werden, die das 30-fache des offiziellen Mietpreises betragen.¹¹ Allerdings sind die Mietkosteninformationen oft anekdotisch und spiegeln häufig nur den Sub-Wohnungsmarkt für Ausländer wider, auf dem die Mieten viel höher sind.

Die Wohnungspolitik: Der Wahlmechanismus zwischen den Alternativen

Nach dem Systemwechsel war die Veränderung des Wohnungssystems keine Priorität. Wie ein Analytiker schrieb, stellte die Wohnungspolitik nicht den Motor der gesellschaftlichen Umwandlung dar, sondern diente viel mehr als Spannungsableiter. Die Richtung der Transformation des Wohnungssystems bestimmte sich einerseits durch die Rahmenbedingungen (Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung) und andererseits durch die konkreten politischen und institutionellen Lösungen, wobei sich diese häufig nach der Stärke der jeweiligen Interessensvertretungen und nach dem geringsten zu erwartenden Widerstand richteten.¹² Umfassende Programme zur Wohnungspolitik gab es nicht, und wenn doch wohnungspolitische Konzeptionen existierten, dann nur auf dem Papier. Die Wohnreformen wurden somit

Schritt für Schritt umgesetzt und ihr Erfolg hing eng von den dahinter stehenden institutionellen Interessen ab.

Bis 1999/2000 erschien im ostmitteleuropäischen Wohnungssystem noch der Anspruch eines sozialen Wohnprogramms zu bestehen; dieser scheiterte aber nahezu überall, da die wirtschaftlichen Kräfte und die institutionellen Interessen nicht dahinter standen. Im politischen Wettkampf wandelten sich die Programme entsprechend der Interessen der institutionellen Akteure immer wieder. So gaben die tschechischen Genossenschaften Mitte der 1990er Jahre ihren Mietern eine Ankaufsoption nach 20 Jahren Miete, die übertragbar war. Das rumänische soziale Wohnungsprogramm führte aufgrund einer Reihe von Problemen dazu, dass seine Kosten stark anstiegen und die Begünstigten für ihre Wohnungen einen Preis, der deutlich über dem Marktpreis lag, zahlen mussten. Die ungarische Wohnungspolitik illustrierte in den vergangenen 15 Jahren sehr gut, dass für die Reformen jedes der vier oben skizzierten Modelle prinzipiell zur Verfügung stand. Die sozialen Wohnbauprogramme – wenn sie denn überhaupt anfangen – sind aber früher oder später wieder verschwunden, da es an der nötigen Unterstützung durch die Mittelklasse, die Institutionen sowie die Politik gefehlt hatte. Vorerst sind noch keine gesellschaftlichen Kräfte zu entdecken, welche in Richtung einer wirksamen sozialen Wohnungspolitik wirken würden. Obwohl sich internationale Konferenzen permanent mit diesen Fragen beschäftigen, fehlt noch immer ein langfristiges alternatives, vom derzeitigen abweichendes Wohnungsregime.

Das soziale System und die Wohnsicherheit

Als eine der schädlichsten Folgen der Wohnungsprivatisierung betrachtet die Fachliteratur, dass die neuen Wohnungseigentümer nicht auf ihre neue Situation vorbereitet waren und es an Mechanismen fehlte, wie die Eigentümer der nun privaten Wohnungen die Wohnhäuser gemeinsam verwalten sollten. Gleichzeitig kam es zur Verschlechterung der makroökonomischen Rahmenbedingungen, zu Arbeitslosigkeit und Abnahme des Realeinkommens. Damit verbunden war die Zunahme der Wohnausgaben (Strom, Kommunalabgaben, Betriebskosten), die durch das unzureichende Wohlfahrtssystem nicht abgedeckt werden konnten. Es tauchten Wohnrisiken auf, die im sozialistischen Wohnungssystem nur für sehr kleine Bevölke-

rungsgruppen charakteristisch gewesen waren. Das Problem stellte sich noch viel schwerwiegender in jenen Fällen, in denen die Familien ihre Wohnausgaben nicht beeinflussen konnten, das heißt im Falle von Mehrfamilienhäusern und Genossenschaftswohnungen.

In Ungarn ging die Wohnungsprivatisierung wenigstens in einem geregelten rechtlichen Rahmen vonstatten: Die Bedingung zur Privatisierung war die Umwandlung der Mehrfamilienhäuser. In zahlreichen anderen osteuropäischen Ländern jedoch existierte eine solche rechtliche Konstruktion nicht und die neuen Eigentümer wussten somit nicht, wie sie die privatisierten Gebäude zu verwalten hatten. In Moldawien, Lettland und Albanien z.B. gab man die Wohnungen in das Eigentum der Mieter, aber das Gebäude als solches blieb im Staatsbesitz. Die direkte Folge davon war, dass sich die neuen Eigentümer nicht um den Zustand des Hauses kümmerten, der Staat wiederum unfähig war, die Instandsetzung, Erhaltung und Betreuung der Gemeinschaftsteile durchzuführen. In mehreren Ländern (Russland, Armenien, usw.) hielten die mit der Wohnungsverwaltung beschäftigten Unternehmen diese weiterhin in Stand, was aber bedeutete, dass diese Firmen einerseits genauso verschwendisch wie früher funktionierten und andererseits hilflos sowohl gegenüber der niedrigen Zahlungsbereitschaft der Mieter als auch den steigenden Kosten kommunaler Leistungen waren. Infolgedessen beschleunigte sich die Verwahrlosung des Wohnungsbestands und das Niveau der Wohnungsdienstleistungen ging zurück. Im transformierten Wohnungssystem bildete sich also ein grundlegender Interessenkonflikt zwischen den verschiedenen Beteiligten (Zentralregierung, kommunale Dienstleister, Genossenschaften, Wohnungsverwaltungen und Mieter/Eigentümer) über die Frage heraus, wer welche Rolle in der sich wandelnden Nutzung und Verwaltung des Wohneigentums übernahm. Es geht dabei nicht nur um Fragen von Einnahmen und Ausgaben, sondern um den viel komplizierteren Prozess der Anpassung der einzelnen Akteure an neue Bedingungen.

Für die Beziehung zwischen dem sozialen Wohlfahrtssystem und dem Wohnungsregime sehr wichtig ist das Element der Wohnsicherheit. In den vergangenen zehn bis 15 Jahren löste sich in den osteuropäischen Gesellschaften die Wohnsicherheit auf und in vielen Ländern gerieten die Haushalte in große Zahlungsrückstände (circa 20 bis 25 % der Haushalte sind davon

betroffen). In Ungarn liegt der Anteil bei circa acht bis zehn Prozent. Die ostmitteleuropäischen Länder zeigen in einer vergleichenden Analyse der staatlichen Unterstützung der Wohnsicherheit, dass das Sozialsystem diese durchaus bewältigen könnte.¹³ Allerdings wurden vielfach Wohnkostenunterstützungen noch nicht in das System der Sozialleistungen integriert.

Das „neue“ Wohlfahrtsregime und das Wohnungssystem

Studien, die das Wohlfahrtsystem der Nordeuropäischen Gesellschaften und ihr Wohnungssystem untersuchten, konnten kaum einen systematischen Zusammenhang herstellen. Der Hauptgrund dafür ist, dass im Wohnungssektor durch lange, je nach Land unterschiedliche historische Entwicklungen unterschiedlich starke Organisationen zustande kamen, die unabhängig von den Strukturen des Wohlfahrtsystems existieren. Der Strukturwandel der Renten- und Gesundheitssysteme erzwingt daher zum Beispiel nicht unbedingt den institutionellen Wandel des Wohnungssystems. In den osteuropäischen Ländern stellt sich im Wesentlichen die Frage ähnlich, obwohl das Widerstandsvermögen des sozialen Wohlfahrtsystems viel beschränkter ist.

Innerhalb kürzester Zeit entstanden neue Rollen und radikal veränderte Spielregeln. Für die Privatisierung, (Preis-)Liberalisierung und die radikale Dezentralisierung der neuen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse war die bestimmende Frage, wie viele der einzelnen Akteure mit den neuen Möglichkeiten leben konnten und wollten bzw., ob das Weiterleben der alten Mechanismen für sie von Vorteil war oder nicht. Diese Frage wurde unterschiedlich beantwortet, weshalb sich in den 1990er Jahren verstärkte gesellschaftliche Ungleichheiten und Konflikte herausbildeten, worauf das traditionelle soziale Institutionssystem keine Antworten wusste.

In Bezug auf das Wohlfahrtsystem kann man davon sprechen, dass sich eine Kombination aus Liberalismus und eine Art rudimentärer Wohlfahrtsstaat herausgebildet hat, wobei jedoch die Richtung und Schnelligkeit der Transformation in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich und der Prozess noch lange nicht abgeschlossen ist. Infolge der Wohnungsprivatisierung löste sich der öffentliche Mietwohnungssektor weitgehend auf und dort, wo der Prozess sich langsamer entwickelte, er-

folgte keine strukturelle Umwandlung. Auch die Wohnungsunterstützung wurde noch nicht befriedigend systematisch geklärt.

- 1 Zu den Hauptelementen des osteuropäischen Wohnungsmodells siehe: József Hegedüs: „Self help housing in Hungary“, in: *Beyond Self-Help Housing*, hg. v. Kosta Matey (1992), S. 217–231; József Hegedüs/I. Tosics: „Disintegration of East-European Housing Model“, in: *Housing Privatization in Eastern Europe*, hg. v. D. Clapham u.a. (Greenwood 1996).
- 2 OECD: *Summary of Conference on Housing Policy* (Paris, OECD, 2001).
- 3 József Hegedüs u.a.: „Privatizációs dilemma a budapesti bérlakásszektorban“, in: *Szociológia*, 2 (1993), 45–70.
- 4 Ein gutes Beispiel dafür sind die ungarischen Hausmeisterwohnungen, auf welche sich die Gesetze nicht erstreckten und deren neue Eigentümer nicht viel Verständnis für die in den Hausmeisterwohnungen lebenden Familien bewiesen.
- 5 Dániel Zsuzsa: „A bérlakásprivatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés?“, in: *Közgazdasági Szemle*, 43 (1996), 204–230; Székely Gáborné: „Az önkormányzati bérlakások privatizációja“, in: *Lakásvizonyok III. Társadalomstatistikai Füzetek*, 31 (2001), 32–51; Hegedüs u.a., a.a.O.
- 6 In Ungarn z.B. wurden im Jahre 1989 18.000 leer stehende Wohnungen verteilt, demgegenüber sind es heute nur noch unter 1.000 pro Jahr.
- 7 Andrew J. Oswald: *The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-Tech-*

nical Paper. Department of Economics, University of Warwick (Mai 1999).

- 8 K. Dawidson: „The (il)legality of housing ownership in Timișoara inner city. An urban problem in post-socialist Romania“, Referat auf der ENHR Konferenz in Tirana, 2003.
- 9 A. Muziol-Węclawowicz/A. Oracz: „Rents in Polish social rental housing in the context of activity of the National Housing Fund“, Referat auf der ENHR Konferenz in Cambridge, 2004.
- 10 N. Džepar-Ganibegovic: „An Outline of a Pilot Project for Social Housing in Canton Sarajevo“, Referat auf dem UNECE Workshop über sozialen Wohnbau, Prag, 19.–20. Mai 2003.
- 11 Economic Commission for Europe: *Country Profiles on the Housing Profile: Republic of Moldova* (Genf 2002).
- 12 S. Tsenkova: „Housing Policy in Latvia: Muddling Through“, Konferenz für die Konferenz der American Real Estate and Urban Economics Association, Krakau, 20. Juni 2003.
- 13 József Hegedüs/N. Teller: „Development of the housing allowance programs in Hungary in the context of CEE transitional countries“, in: *European Journal of Housing Policy* (2005, im Druck).

Aus dem Ungarischen von Linn Löffler.



Zeitung für linke Debatte und Praxis
ak testen: 3 für 5 €
Infos + Bestellungen: www.akweb.de