

Analyse

Wohnen und Wohnungsbaupolitik im Wandel

Von Tatjana Tschetwernina, Moskau

Zusammenfassung

Die Reformen im Wohnungswesen kommen auch nach nahezu 15 Jahren Transformation nicht wirklich in Gang. Immerhin verabschiedete das Parlament 2004 ein Paket von Reformgesetzen mit dem Ziel, einen Wohnungsmarkt zu schaffen. Die Realisierung dieses Programms aus Präsident Putins erster Amtszeit zieht sich in die Länge. Trotz des langsamen Tempos der Reform halten die politisch Verantwortlichen jedoch an dem Ziel fest, den Wohnungssektor von seinen Nutzern finanzieren zu lassen. In den Augen der Bürger ist die einzige spürbare Folge der Reform im Wohnungswesen die Erhöhung der an die Gemeinden für Wohnung und dazugehörige Dienstleistungen zu entrichtenden Zahlungen. Und tatsächlich ist die Realität von den Programmen und Gesetzen, welche das Wohnen in die Marktwirtschaft integrieren sollen, noch weit entfernt.

Ende des sowjetischen Lebensstils?

Am 10. Juni 2004 verabschiedete die russländische Staatsduma in erster Lesung ein Paket von 27 Gesetzesvorlagen zur Wohnungspolitik. Ziel war die Schaffung eines regelrechten Wohnungsmarktes, wie er bis dato noch nicht existierte. Die Projekte konnten das Parlament passieren, weil die Regierung auf Grund der Dominanz der Präsidentenpartei „Einiges Russland“ über eine satte Mehrheit verfügt. Jedoch verließen während der Abstimmung die Abgeordneten des Wahlbündnisses „Heimat“ und der Kommunistischen Partei (KPRF) den Saal. Erstere wehrte sich damit gegen die Ignorierung einer alternativen Gesetzesvorlage. Der KPRF ging es hingegen um Grundsätzliches, nämlich um die mit den neuen Gesetzen drohende „Zerstörung der sowjetischen Lebensweise“.

Die Wohnung als Experimentierfeld: Markt und Reformen

In der Tat hat die Marktwirtschaft den Wohnungssektor auch 15 Jahre nach dem Beginn der Wirtschaftstransformation noch nicht vollkommen erfasst.

Gewiss kündigte Ende 1992 eine Gesetzesnovelle erste Schritte Richtung Wohnungsmarkt an. Wohnraum, Wasser und Energie wurden prinzipiell kostenpflichtig, bei Zahlungsverweigerung konnten Wohnungen nunmehr geräumt werden. Damit folgte die Regierung Vorgaben des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die ihre Kredite an Sozialreformen knüpften. Von der Liberalisierung der Preise blieb die Wohnungswirtschaft jedoch ausgespart. Sie fungierte als eine Art Dämpfer der so genannten Schocktherapie, mittels derer Jelzins erste Reformergeneration Russlands Wirtschaft und Gesellschaft in möglichst kurzer Zeit umbauen wollte. Eine Folge der sozialen Abfederung der Reformen durch die massive Subventionierung des Wohnens

war, dass der von der Bevölkerung aufgebrauchte Anteil an den Ausgaben für Erhalt und Instandsetzung von Wohnungen sank. Wurden um 1990 ein Viertel bis ein Drittel der entsprechenden Ausgaben von den Nutzern der Wohnungen getragen, so übernahmen diese 1992/93 schließlich nur noch 1,5 Prozent! Die Wohnungswirtschaft war damit von Rentabilität weiter entfernt als am Ende der Sowjetzeit.

Mitte der neunziger Jahre wurde der Versuch unternommen, im Wohnungssektor nun doch die Marktwirtschaft einzuführen. Die Preise für die Nutzung von Wohnungen und die dazugehörigen kommunalen Dienstleistungen wurden angehoben. Gleichzeitig erweiterte sich jedoch durch ein Gesetz zur Verbesserung der Lage der Kriegsveteranen (1995) der Kreis derjenigen Personen, die ein Anrecht auf Preisnachlässe bei der Bezahlung von Wohnraum und kommunalen Leistungen haben. Die finanzielle Belastungsgrenze der Wohnungsnutzer, ohne Anspruch auf Begünstigungen war rasch erreicht, weil die Realeinkommen durch die Inflation stetig sanken. Angesichts dessen erschien es unmöglich, die Reform zügig durchzuführen. Also wurde dafür 1996 per Gesetz ein Zeitraum von zehn Jahren angesetzt.

Privatisierung und Wohnungswirtschaft

In den ersten beiden Phasen der Reform gelang es nicht, die Wohnungswirtschaft in ein sich selbst finanzierendes Unternehmen zu verwandeln. Wohnen in Russland blieb nahezu gänzlich von staatlicher Finanzierung abhängig. Doch wurden vom Beginn bis in die Mitte der neunziger Jahre zwei historische Schritte vollzogen, mit denen sich die Eigentumsverhältnisse im Wohnsektor grundlegend änderten. Zum einen wechselten zahllose Wohnungen in den Besitz ihrer Bewohner. Infolge dieser Privatisierungswelle stieg die Zahl der in Privateigentum überführten

Wohnungen zwischen 1990 und 1995 von 43 000 auf 1 529 000. Zum anderen gingen die bis dahin im Besitz verschiedenster Institutionen befindlichen Wohnungen an die Kommunen über. Dies war vor allem eine Folge der Privatisierung von Unternehmen, denen zu sowjetischen Zeiten Wohnungen gehört hatten. Denn einem in eine Aktiengesellschaft umgewandelten Staatsbetrieb weiter den ursprünglich zu ihm gehörenden Wohnraum zu überlassen, war nämlich verboten.

Für die Bewohner bedeutete die Übertragung des Wohnraumeigentums an die Kommunen in der damaligen Situation eine Verbesserung. Denn die Wirtschaftskrise ließ die soziale Infrastruktur der Unternehmen verkommen, die noch betriebseigenen Wohnungen wurden kaum mehr in Stand gehalten. Mit dem Übergang in den Besitz der Kommunen waren die Wohnungen dem unmittelbaren Einfluss der Wirtschaftskrise entzogen. Die Bewohner konnten sogar feststellen, dass die Häuser besser gepflegt wurden als zuvor. Die Übernahme des Wohnraums durch die Kommunen fand dementsprechend breite Akzeptanz. Allerdings wurde damit den öffentlichen Kassen eine weitere schwere Last aufgebürdet, der sie insbesondere in den generell stark von staatlichen Subventionen abhängigen Regionen nicht gewachsen waren. Da viele Betriebe über längere Zeit hinweg kaum in ihre Wohnungen investiert hatten, mussten die Kommunen nunmehr umso umfangreichere und teurere Renovierungen finanzieren. Negative Folgen hatte die Kommunalisierung der ursprünglich im Besitz von Betrieben und anderen Institutionen befindlichen Wohnungen manchmal für jene Bewohner, die zuvor – beispielsweise als Betriebsangehörige – finanzielle Vorteile bei der Nutzung dieses Wohnraums genossen hatten.

Die Reformen von 1997

Eine neue Etappe der Reform wurde 1997 eingeleitet. Die Verantwortlichen erhofften sich nun Verbesserungen von einer weiteren Diversifizierung des Wohneigentums durch die Gründung von Genossenschaften. Vor allem aber wurde nunmehr die volle Übernahme der Kosten für Wohnen und damit verbundene Dienstleistungen durch die Nutzer der Wohnungen zum erklärten Ziel. Allerdings sah man ein, dass entsprechende Maßnahmen nicht ohne Rücksicht auf die schlechte Finanzlage der Bevölkerung durchgeführt werden konnten. Daher sollte der auf Wohnen und damit zusammenhängende Dienstleistungen zu verwendende Einkommensanteil eine bestimmte Norm nicht überschreiten. Damit wollten die Reformer auch dem starken Einkommensgefälle Rechnung tragen.

Als Voraussetzung für die Umsetzung der Reform

galt die Umstrukturierung der Wohnverwaltung und der von den Kommunen erbrachten Dienstleistungen für die Bewohner. Bis dahin war das Wohnungswesen innerhalb der Gemeinden ein einziger, für alles und jedes zuständiger Koloss. Nun sollten Wohnraumverwaltung und Dienstleistungen zunächst getrennt werden. In einem weiteren Schritt sollten die Beziehungen der verschiedenen Bereiche im Wohnungswesen untereinander vertraglich geregelt werden.

Als zeitliche Grenze für den Übergang zur vollen Finanzierung des Wohnungswesens durch seine Nutzer war das Jahr 2001 vorgesehen. Die Finanzkrise im Sommer 1998 stellte diesen Zeitplan jedoch in Frage. Hatten die Reformer vor der Augustkrise ihren Schwerpunkt bei der Erhöhung der Tarife für Wohnen und Dienstleistungen gesetzt, so traten nun andere, eher an einem sparsamen Umgang mit Ressourcen und an den Interessen der Verbraucher orientierte Aspekte in den Vordergrund: Die Erbringer von Dienstleistungen sollten ihre Ausgaben reduzieren und effizienter werden. Die Höhe der von Wohnungsnutzern zu entrichtenden Zahlungen sollte künftig von der Größe des in Anspruch genommenen Wohnraums abhängig sein. Angesichts der Folgen des Crashes für die privaten Finanzen der Bürger schienen zudem echte soziale Garantien für die Nutzer der Wohnungen unabdingbar. Auf jeden Fall sollte ein „sozialer Mindeststandard“ an Dienstleistungen gewährleistet werden.

Diese „soziale“ Periode der Reform ging jedoch rasch vorbei, als die Eindrücke des Sommers 1998 verblassten. Eine Gesetzesvorlage über soziale Mindeststandards, die auch das Wohnungswesen betraf, wurde im Jahr 2000 von der Duma abgelehnt. Damit begann die nächste Etappe auf dem langen Weg der Wohnreform.

Putin und ein neuer Anlauf zur Reform des Wohnungswesens

Zu Beginn des neuen Jahrtausends zeigten sich im Wohnungswesen bereits deutlich die Folgen der Unterfinanzierung dieses Sektors während einer ganzen Dekade. Gleichzeitig war die Staatsmacht unter dem seinerzeit äußerst populären neuen Präsidenten Putin selbstbewusst genug, um umfangreiche Sozialreformen einzuleiten. Die politische Opposition war marginalisiert, die Gewerkschaften schlugen einen Konformitätskurs ein. Die hohen Energiepreise auf dem Weltmarkt ließen Russlands Bruttonutzenprodukt steigen. Der Moment schien also günstig, um die Pläne für die Einführung der Marktwirtschaft im Wohnungswesen wieder aufzunehmen. Eigentum und Konkurrenz, so das Motto für diesen neuen Anlauf, sollten Russlands Wohnungswirtschaft bestimmen.

Innerhalb von maximal vier Jahren sollten sämtliche Wohnkosten in voller Höhe von den Nutzern der Wohnungen übernommen und die mit dem Wohnen verbundenen Dienstleistungen privatisiert werden. Um die Dienstleistungsunternehmen zu sanieren, war eine Preissteigerung vorgesehen, für welche die Nutzer der Wohnungen aufkommen sollten.

Im November 2001 wurden diese Grundsätze in einem Programm der Regierung für das Wohnungswesen konkretisiert. Die Reform sollte nunmehr in drei Schritten realisiert werden. Zunächst waren die Schulden der öffentlichen Hand und ihrer Institutionen gegenüber den Dienstleistungsunternehmen, die Wohnraum überhaupt erst bewohnbar machen, zu begleichen. Damit sollte die Subventionierung des Wohnens auf Kosten dieser Betriebe abgeschafft werden.

In einer zweiten Etappe sollten die Sozialkonten dann in den Jahren 2004 und 2005 in ganz Russland eingeführt werden. Die von den Wohnungsnehmern zu entrichtenden Zahlungen für Wasser und Energie sollten sich von diesem Zeitpunkt an nach dem individuellen Verbrauch richten, was jedoch die großflächige Installierung von Strom- und Wasserzählern voraussetzt. Sparsame Technologien sollten den Verbrauch reduzieren helfen. Überdies sollten in den Jahren 2004 und 2005 die in der Wohnungswirtschaft tätigen kommunalen Dienstleistungsunternehmen sowie die für die Verwaltung der Wohnungen zuständigen Unternehmen in Aktiengesellschaften umgewandelt und privatisiert werden.

Die dritte Etappe der Reform in den Jahren 2006 bis 2010 schließlich sollte den Finanzierungsmodus der Wohnungswirtschaft durch die Heranziehung privaten Kapitals grundlegend verändern. Bei diesen Planungen wurde ein beträchtliches Wirtschaftswachstum vorausgesetzt, das den allmählichen Rückzug des Staates aus der Wohnungswirtschaft ermöglichen sollte. In dieser abschließenden Phase der Reform war für den Staat nur noch die Rolle eines Krisenmanagers in einer schwierigen Übergangsperiode vorgesehen.

Das träge Tempo der Reformen

Die Realisierung dieses Programms aus Präsident Putins erster Amtszeit zieht sich in die Länge.

Über die Autorin

Tatjana Jakowlewna Tschetwernina leitete 1993–2005 das Zentrum zur Erforschung des Arbeitsmarktes am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Russischen Akademie der Wissenschaften. Seit Juni 2005 ist sie Prorektorin der „Higher School of Economics“ in Moskau.

Lesetipps

Der vorliegende Text ist entnommen aus:

Alltag und Krise: Wohnen im neuen Russland. Ein analytischer Bericht von Tatjana Tschetwernina im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation gemeinsam mit dem Zentrum für Arbeitsmarktforschungen, Russische Akademie der Wissenschaften. In einer Bearbeitung von Angela Rustemeyer, Moskau, 2005

Trotz des langsamen Tempos der Reform halten die politisch Verantwortlichen an dem Ziel fest, den Wohnungssektor von seinen Nutzern finanzieren zu lassen. Beibehalten blieb zudem als eine Hauptstoßrichtung der Reform die Auflösung der bisherigen Einheit von Eigentümer, Verwalter und Erbringer von Dienstleistungen – Funktionen, die bislang die Kommunen kumulierten. Dezentralisierung, Wettbewerb und Orientierung an Rentabilitätskriterien sollen, so hoffen die Autoren der Reform, das Wohnen zu einem dynamischen Sektor der Marktwirtschaft machen, der privates Kapital anzieht und so dem Kreditwesen und dem Wertpapiergeschäft Impulse gibt. Von der Nutzung des Kapitalmarkts wird die technologische Modernisierung des Wohnungssektors und der ihn beliefernden Dienstleistungen abhängen.

Das umfangreiche Programm von 2001 wurde 2004 durch weitere Gesetze und Gesetzesänderungen ergänzt. So verabschiedete die Staatsduma 2004 das oben erwähnte, umstrittene Paket mit Gesetzesvorlagen zum Wohnrecht und zum Städtebaurecht. Für die Nutzer von Wohnungen hat die neue Rechtslage zwei Seiten. Zum einen bringt sie – insofern hat die Duma-Fraktion der Kommunistischen Partei recht – in der Tat das Ende des sowjetischen Lebensstils mit sich. Das uneingeschränkte Recht auf Wohnraum, eine der wichtigsten sozialen Garantien der Sowjetzeit, existiert nicht mehr. Die Spekulationen mit Wohnraum, mit denen die Sowjetbürger jahrzehntlang die staatliche Bevormundung umgingen und die mit der Zeit zu eingespielten Verhaltensweisen im sozialen Leben wurden, sind nunmehr ungesetzlich. Zum anderen geht das neue Recht auf die bereits in die Marktwirtschaft integrierten Bereiche des Wohnungswesens ein und gibt in Einzelfällen – aber keineswegs umfassend! – Garantien gegen Willkür. Dies sind wichtige Entwicklungen, aber die Bevölkerung nimmt sie kaum wahr. In den Augen der Bürger ist die einzige spürbare Folge der Reform im Wohnungswesen die Erhöhung der an die Gemeinden für Wohnung und dazugehörige Dienstleistungen zu entrichtenden Zahlungen. Und tatsächlich ist die Realität von den Programmen und Gesetzen, welche das Wohnen in die Marktwirtschaft integrieren sollen, noch weit entfernt.