

Analyse

„Erschwingliches Wohnen“

Wohnungsmarkt und nationales Wohnungsprojekt in Russland

Maxim Poletajew, Irkutsk

Zusammenfassung

In Russland hat sich nach 1991 ein Wohnungsmarkt herausgebildet, der die schwierige Situation des Wohnungssektors zunächst nicht gelöst hat. Nach 2001 belebte sich zwar der Wohnungsbau, doch die Preisentwicklung führte dazu, dass die Kaufkraft der Bevölkerung beim Erwerb von Wohnungen im Zeitraum 2004–2006 um 15–30% gesunken ist. Das hat die Regierung dazu veranlaßt, ein umfangreiches Gesetzespaket zur Regulierung des Wohnungsmarktes aufzulegen und im Rahmen des Nationalen Projekts „Erschwingliches Wohnen“ Maßnahmen dazu zu ergreifen, die Krise im Wohnungssektor zu überwinden. Bisher ist es aber nicht zu einer fühlbaren Verbesserung der Situation gekommen.

Die Herausbildung des Wohnungsmarktes in Russland

Die Herausbildung des Wohnungsmarktes im heutigen Russland und seine Regulierung durch den Staat lässt sich – mit gewissen Vorbehalten – in drei zeitliche Etappen einteilen.

In der ersten Etappe, die 1992 begann und bis 1996–97 dauerte, bildete sich der Wohnungsmarkt unter extremen Rahmenbedingungen heraus: die makroökonomische Situation und die öffentlichen Haushalte steckten in einer Krise, die Bauindustrie erlebte eine drastische Talfahrt und die Branche der kommunalen Wohnungsdienstleistungen befand sich in einer kritischen finanziellen Lage. Die staatliche Politik hatte in dieser Periode einen deutlich ausgeprägten sozialen Charakter, und der Umfang der Strukturreformen war minimal.

Die zweite Etappe, deren Abschluss auf den Zeitraum 2002–2003 fällt, stand ganz im Zeichen des vom Staat angesichts der verbesserten makroökonomischen Bedingungen und der gestiegenen Realeinkommen der Bevölkerung in Gang gesetzten Übergangs vom „sowjetischen“ System der sozialen niedrigen Tarife für kommunale Wohnungsdienstleistungen und der Zuwendungen für die staatlichen Wohnungs- und Kommunalwirtschaftsunternehmen zur völligen Bezahlung der Wohnungsdienstleistungen durch die Bevölkerung und zur Einführung individueller Wohnungsbeihilfen für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten. Zwar wurde diese Aufgabe realisiert, aber dennoch kamen, außer in den größten Wirtschaftszentren, weder der Wohnungsbau noch die Wohnungsdienstleistungen aus der Krisensituation heraus.

Die dritte (heutige) Etappe schließlich ist neben der Aktivierung der Sozialpolitik des Staates da-

durch gekennzeichnet, dass das Schwergewicht der staatlichen Politik auf strukturelle Veränderungen auf dem Markt des Wohnungsbaus und der Wohnungsdienstleistungen gelegt ist. Diese Politik findet bei einer spürbaren Belebung des Bauwesens statt, die durch den Anstieg der Realeinkommen der Bevölkerung und die Schaffung eines Marktes für Hypothekenkredite verursacht ist.

Die Belebung des Wohnungsbaus 2001–2002

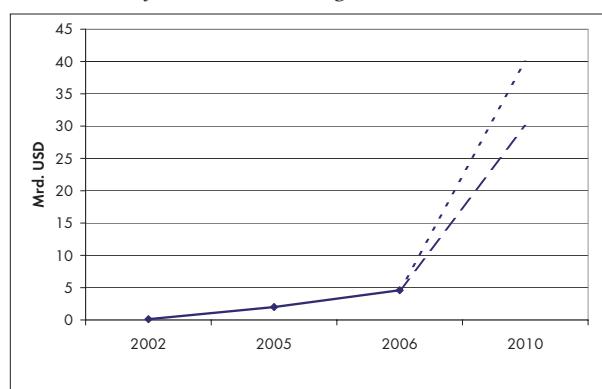
Seit 2001–2002 zeichnet sich in Russland eine deutliche Tendenz zur Belebung des Wohnungsbaus ab – die Zahl der fertiggestellten Wohnungen beginnt langsam zuzunehmen. Diese Belebung gründet sich vor allem auf die Zunahme der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung, die im Zeitraum 2001–2005 von 2281 Rubel (\$80) im Monat auf 7938 Rubel (\$300) bzw. real ausgedrückt um 53% stiegen. Es findet eine spürbare Veränderung der Nachfragestruktur hin zu preisgünstigeren Wohnungen statt: Während in den 1990er Jahren nur 50% der Neubauwohnungen Ein- oder Zweizimmerwohnungen waren, waren es 2004 schon 60%.

Zu einem wichtigen Faktor der steigenden Nachfrage nach Wohnraum wird das schnelle Wachstum des Marktes der Wohnungs- und Hypothekenkreditierung, das sowohl durch die steigenden Einkommen der Bevölkerung als auch durch die Senkung der Zinssätze für Hypothekenkredite (von 20–22% Jahreszinsen Anfang 2002 auf 11–13% im Jahr 2006) bedingt ist.

Wurde im Jahr 2002 das Volumen der an die Bevölkerung vergebenen Wohnungskredite auf 3,5 Mrd. Rubel (\$120 Mio.) geschätzt, so war es bis Anfang 2005 auf 54,1 Mrd. Rubel (\$2 Mrd.) ange-

stiegen. Im Laufe des Jahres 2005 stieg das Volumen der gewährten Kredite auf 125,7 Mrd. Rubel (\$4,6 Mrd.), d.h. um 132%, und im ersten Halbjahr 2006 auf 192,5 Mrd. Rubel (\$7,1 Mrd.) und damit um weitere 53%. Es wird damit gerechnet, dass das Volumen der an die Bevölkerung vergebenen Wohnungskredite schon bis 2010 auf \$30–40 Mrd. steigen wird. Dennoch macht dieser Wert, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt Russlands, nur ca. 5% aus und damit nur einen Bruchteil dessen, was in den Ländern Westeuropas üblich ist.

*Volumen der gewährten Hypothekenkredite
(2006: 1. Halbjahr, 2010: Schätzungen)*



Wohnungsbaufinanzierung und Preissteigerung

Anzumerken ist, dass in der Anfangsphase der Entwicklung des Marktes viele Vertreter der Föderationsregierung die Lösung des Problems der Bezahlbarkeit von Wohnraum fast ausschließlich in der Entwicklung finanzieller Instrumente zur Stimulierung der Nachfrage sahen: etwa Hypotheken und Subventionierung der Anfangseinlagen und der Zinsen auf Kredite für den Wohnungserwerb. Dabei setzte die Föderationsregierung nicht nur Instrumente ein, mit denen wirtschaftlich und administrativ zur Entwicklung der Hypothek und zur Senkung der Zinssätze stimuliert werden sollte, sondern sie beteiligte sich auch unmittelbar daran.

So wurde 2001 die *Agentur für die Kreditierung von Wohnungshypotheken (AIShK)* gegründet, mit der ein System zur Refinanzierung von Hypothekenkrediten nach dem Modell der amerikanischen *General National Mortgage Association (GNMA, Ginnie Mae)* geschaffen werden sollte. Die Refinanzierung der Hypothekenkredite durch die AIShK erfolgte durch Ausgabe von Obligationen, die von der Föderationsregierung garantiert waren. Im Zeitraum 2001–2005 refinanzierte die AIShK 24 000 Hypothekenkredite in einer Gesamtsumme von 10,5

Mrd. Rubel. Im Zeitraum 2006–2010 soll der geplante Umfang der staatlichen Garantien auf Anleihen der AIShK erheblich gesteigert werden: auf 138 Mrd. Rubel.

Die Entwicklung des Hypothekenmarktes und die staatliche Politik „schleuste“ große Mengen an „neuem Geld“ auf den Markt, wo es auf folgende schon erwähnte Faktoren traf: eine auf schnelles Wachstum des Produktionsvolumens nicht eingestellte Bau- und Baumaterialindustrie (die Folge war ein rascher Anstieg der Preise für Baumaterialien, z.B. für Zement), schwache rechtliche Reglementierung des Marktes und geringe finanzielle Transparenz der Baubranche, ein Mangel an Baugrundstücken und administrative Beschränkungen für ihre Bereitstellung.

Die Folge war ein rascher Preisanstieg auf dem primären Wohnungsmarkt. Betrug noch im Jahr 2000 der durchschnittliche Preis für eine Neubauwohnung in Moskau \$1500/m² und in den großen Städten \$500–700/m², so stieg er bis 2006 auf \$4000/m² bzw. \$1000–1500/m², d.h. er wurde vergleichbar mit dem westeuropäischen Niveau bei einem wesentlich niedrigeren Einkommensniveau der Bevölkerung. Ähnliche Entwicklungen fanden auch auf dem sekundären Wohnungsmarkt statt und ebenso auf dem Mietwohnungs- und Baugrundstücksmarkt. Das Ergebnis war, dass sich die Kosten für 20–30 Jahre alte Wohnungen von nicht besonders hoher Qualität in vielen Städten fast den Kosten für Neubauwohnungen anglichen. Bildlich gesprochen, machte „die Hypothek den Wohnraum so teuer, dass es unmöglich war, ihn ohne Hypothek zu kaufen“. Nach Expertenschätzungen hat der Preisanstieg für Immobilien in Russland dazu geführt, dass die Kaufkraft der Bevölkerung beim Erwerb von Wohnungen im Zeitraum 2004–2006 um 15–30% gesunken ist.

Ansätze zur Regulierung des Wohnungsmarktes

Somit hat die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt die Lösung des wichtigsten sozial-ökonomischen Problems, nämlich der Erschwinglichkeit von Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung, nicht nur nicht näher gebracht, sondern sogar noch schwieriger gemacht. Die Regierung der Russischen Föderation hat das erkannt und daraufhin eine Reihe neuer Beschlüsse zur Regulierung des Wohnungsmarktes gefasst.

Der erste Block von Beschlüssen, das so genannte „Gesetzespaket zur Schaffung eines Marktes für erschwinglichen Wohnraum“, wurde im Wesentlichen Ende 2004–Anfang 2005 verabschiedet und enthielt folgende grundlegenden Gesetze zur Verbesserung der

rechtlichen Regulierung des Wohnungsmarktes:

- den *Städtebaukodex*, in dem insbesondere ein für das gesamte Land einheitliches Verfahren für den Erhalt von Baugenehmigungen festgelegt wurde;
- den neuen *Wohnungskodex*, der als Ersatz für den veralteten Wohnungskodex der RSFSR von 1983 verabschiedet wurde und dessen zentrale Bestimmung darin bestand, dass die Eigentümer von Mehrfamilienhäusern verpflichtet sind, die Art der Verwaltung des Wohnungsbestands zu wählen, womit die Voraussetzungen für marktwirtschaftliche Verhältnisse in diesem Bereich geschaffen wurden;
- das neue *Gesetz über die anteilige Beteiligung am Bau von Mehrfamilienhäusern*, das die Anforderungen an Baugesellschaften, die ihre Mittel im Wohnungsbau auf diese Weise heranziehen, erheblich verschärft;
- ein Gesetzespaket zur Entwicklung der Kreditierung durch Hypotheken (Gesetz über Kreditverläufe, Änderungen im Zivilgesetzbuch, Gesetze über Hypotheken, über staatliche Registrierung der Rechte an Immobilienbesitz und über Hypothekenwertpapiere);
- Gesetze über die Grundlagen der tariflichen Regulierung von Organisationen des kommunalen Komplexes und über Konzessionsvereinbarungen, die einheitliche Anforderungen an die Festsetzung der Tarife für kommunale Dienstleistungen festlegen und die Möglichkeit vorsehen, kommunale Infrastruktur privaten Gesellschaften in Konzession zu überlassen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch schwierig, etwas über die Auswirkung dieser Gesetze zu sagen, da das Wirksamwerden jedes einzelnen von ihnen tiefgreifende institutionelle Umgestaltungen voraussetzt, in deren Verlauf ihre Normen erheblichen Korrekturen unterzogen werden. Insofern ist die Situation, die im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes über die anteilige Beteiligung am Bau von Mehrfamilienhäusern entstanden ist, sehr bezeichnend: Da die Baugesellschaften es nicht rechtzeitig geschafft hatten, sich den Forderungen des Gesetzes anzupassen, schoben einige von ihnen die Realisierung ihrer Bauprojekte auf, während andere sich alternativen Modellen der Aufnahme von Mitteln (über die Emission eigener Wechsel) zuwandten, durch die der juristische Schutz der Käufer ebensowenig gewährleistet war. Damit waren die kurzfristigen Auswirkungen dieser Entscheidung den Erwartungen diametral entgegengesetzt.

Probleme mit der Realisierung gibt es auch bei anderen gesetzgeberischen Beschlüssen (z.B. bei den Beschlüssen über die Verwaltung des

Wohnungsbestands und bei der Einführung von Kreditbüros), auch wenn sie auf keine so breite gesellschaftliche Resonanz stießen.

Das Nationale Projekt „Erschwinglicher Wohnraum“

Zugleich veranlasste die auf dem Wohnungsmarkt entstandene Situation die Regierung dazu, weitere Maßnahmen zu beschließen, ohne die Auswirkung der gerade erst verabschiedeten Gesetze abzuwarten. Schon im Frühjahr 2005 wurden diese Maßnahmen von Präsident Wladimir Putin als nationales Projekt unter dem Titel „Erschwinglicher und komfortabler Wohnraum für die Bürger Russlands“ deklariert. Anders als das Gesetzespaket zur Schaffung eines Marktes für erschwinglichen Wohnraum betraf das nationale Projekt „Erschwinglicher Wohnraum“ die staatliche finanzielle Förderung des Wohnungsbaus sowie das System der Kreditierung durch Hypotheken. Das Gesamtvolumen der Mittel (einschließlich der durch die Föderationsregierung garantierten Mittel privater Investoren), die für dieses Projekt bereitgestellt werden sollten, betrug über 900 Mrd. Rubel. Diese Mittel wurden für die Erfüllung folgender Aufgaben ausgewiesen:

1. Für das Unterprogramm „Wohnraumversorgung für junge Familien“ (Subventionierung des Wohnungserwerbs oder Subventionierung der Ersteinlage beim Erhalt eines Hypothekenkredits) 165 Mrd. Rubel (berechnet auf 181 700 junge Familien);
2. für das Unterprogramm „Erfüllung der staatlichen Garantien zur Wohnungsversorgung von durch die Föderationsgesetzgebung definierten Bevölkerungskategorien“ Subventionen für den Wohnungserwerb von Militärangehörigen, Heimatvertriebenen, Strahlungsgeschädigten und Aussiedlern aus den Regionen des Hohen Nordens, hauptsächlich durch den Mechanismus der staatlichen Wohnungszertifikate) 156 Mrd. Rubel (berechnet auf 132 300 Familien);
3. für das Unterprogramm „Erschließung von Baugrundstücken“ (Kredite und Garantien für Investitionsprojekte, die von den kommunalen Organen zur Erschließung von Grundstücken zur Bebauung mit Wohnhäusern realisiert werden) 284 Mrd. Rubel (ausgehend von der im Laufe von fünf Jahren erwarteten Fertigstellung von zusätzlichen 60 Mio. m² Wohnraum auf diesen Grundstücken, was eine Steigerung der jährlichen Fertigstellung von Wohnraum um 25% ermöglicht);
4. für das Unterprogramm „Modernisierung von Objekten der kommunalen Infrastruktur“

- (Mitfinanzierung von Investitionen regionaler und kommunaler Organe sowie privater Investoren) 96 Mrd. Rubel;
5. für die Entwicklung des Systems der Refinanzierung von Hypothekenkrediten (Einlage in das Stammkapital der AISHK, Garantien auf Obligationen der AISHK) 200 Mrd. Rubel.

Neu sind von allen Maßnahmen des Projekts nur die Unterprogramme, die die kommunale Infrastruktur betreffen. Diese Unterprogramme sollen potentiell das für die Stabilisierung des Wohnungsmarktes notwendige Angebot erweitern. Gegenwärtig jedoch lassen sich nur Schwierigkeiten feststellen, auf die ihre Realisierung stößt. Zum ersten stößt die Realisierung der für die staatliche Politik „neuen“ Unterprogramme des nationalen Projekts auf systembedingte Probleme der Leitung sowohl auf der Ebene der Föderation (späte Verabschiedung normativer Akte, langwierige administrative Prozeduren) als auch in den Regionen. Zum zweiten sind diese Maßnahmen auch inhaltlich nicht unumstritten. Die Projekte zur Erschließung von Grundstücken, könnten, wenn sie unter dem Kostengesichtspunkt auf einer wirtschaftlich soliden Grundlage stehen (wobei die Kosten für diese Projekte praktisch nicht von der Bereitstellung von Mitteln durch die Föderationsregierung abhängig sind), durchaus von den Kommunen und den von ihnen hinzugezogenen privaten Investoren ohne zusätzliche

Stimulierung durch die Föderationsregierung realisiert werden. Die Tatsache, dass dies nicht geschieht, lässt auf andere Ursachen für das unzureichende Wohnungsangebot schließen. In der Regel liegen diese Ursachen beim Unwillen der örtlichen Organe, die gewachsene Marktstruktur und die Marktverhältnisse zu ändern, des weiteren bei Problemen der Baubranche, bei Beschränkungen der Bodennutzung, bei der Städtebaupolitik, der technischen Infrastruktur u.a.. Gerade diese Probleme waren es, die mit dem Beginn der praktischen Durchführung der Unterprogramme „an die Oberfläche traten“.

Der grundlegendste Einwand gegen das nationale Projekt liegt jedoch darin, dass diese Maßnahmen schlachterweg unzureichend sind. Trotz der – gemessen an den Möglichkeiten des Staatshaushalts – beträchtlichen Höhe der bereitgestellten Mittel (um die 3% der Ausgaben des Föderationshaushalts jährlich) wird im Laufe der nächsten fünf Jahre nur mit dem Bau von zusätzlichen 60 Mio. m² Wohnraum gerechnet. Diese Ziffer macht nur 2% des Gesamtwohnungsbestands aus und ist vergleichbar mit dem **jährlichen** Bedarf an neuem Wohnraum. Somit stellt sich zu Recht die Frage, ob es sich lohnt, bei der Entwicklung des Wohnungsbau das Hauptschwerpunkt auf die finanzielle Beteiligung des Staatshaushalts zu legen.

Übersetzung: Bernd Bentlin

Über den Autor

Maxim Poletajew leitet die Sberbank in Irkutsk.

Im Jahre 2006 war er Gastwissenschaftler am Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit der SWP und erarbeitete dort eine vergleichende Studie über deutsche und russische Wohnungspolitik.

Lesetipps:

- A. Alexandrova: Housing and Public Services in a Medium-Sized Russian City. Case Study of Tomsk, in: Eurasian Geography and Economics, 45.2004, Nr. 2, S. 114–133.
- Maxim Poletaev: Die nationalen Wohnungsprojekte in Russland und Deutschland. Eine vergleichende Analyse. Berlin, Januar 2007 (Typoskript)
- L. Skyner: Rehousing and Refinancing Russia: Creating Access to Affordable Mortgaging, in: Europe-Asia Studies, 57.2005, Nr. 4, S. 561–581.
- T. Tschetwernina [T. Četvernina]: 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: Friedrich Ebert Stiftung, Vertretung in der Russischen Föderation 2006, 28 S.

Tabellen und Grafiken zum Text

Wohnen und Wohnungsbau

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wohnraum pro Person (Ende des Jahres, m ²)	... 11,1 ...	13,4 12,2 ...	14,9 16,2 ...	18,0 18,1 ...	18,2 18,7 ...	18,5 19,2 ...	18,7 19,5 ...	18,2 19,6 ...	18,4 19,9 ...	18,7 20,3 ...	19,2 20,3 ...	19,5 20,7 ...	19,8 21,0 ...	20,2 21,1 ...	
darunter:															
in der Stadt	11,1	12,2	13,3	14,4	15,7	17,7	18,0	18,2	18,4	18,7	18,9	19,2	19,5	19,8	20,3
auf dem Lande	...	...	13,7	16,2	18,1	18,9	19,2	19,5	19,6	19,9	20,3	20,7	21,0	21,1	20,5
Zahl der Wohnungen insgesamt (Mio.)	...	...	...	44,9	48,8	52,0	53,2	53,6	53,8	54,9	55,1	55,6	56,0	56,4	56,9
Durchschnittsgröße einer Wohnung (m ²)	44,6	46,6	47,7	47,9	48,2	48,6	48,9	49,1	49,3	49,6	49,9	50,1			
1-Zimmerwohnungen	...	...	...	...	12,1	12,3	12,4	12,7	12,8	12,9	13,0	13,1	13,2		
2-Zimmerwohnungen	...	...	...	...	21,9	22,0	22,1	22,4	22,6	22,8	22,9	23,0	23,1		
3-Zimmerwohnungen	...	...	...	...	15,0	15,4	15,6	15,9	16,2	16,3	16,4	16,5	16,7		
4- Zimmerwohnungen und größer	...	...	...	...	2,4	2,6	2,7	2,8	3,2	3,5	3,6	3,7	3,8	3,9	
Anteil der Familien auf der Warteliste für Wohnungen an allen Familien (Ende des Jahres, in %)	...	...	...	...	20%	15%	14%	13%	12%	11%	10%	9%	11%	10%	
Grundrenovierte Wohnhäuser im Jahr, m ²	44.360	41.053	55.742	43.832	29.103	11.666	7.349	6.392	4.940	4.125	3.832	4.780	4.833	4.625	4.768
Privatisierte Wohnungen (kumulativ seit Beginn der Wohnungsprivatisierung in 1.000 in % aller zur Privatisierung freigegebenen Wohnungen)	...	...	...	...	53	12.479	13.682	14.880	15.774	16.539	17.351	18.538	19.823	20.676	22.116
	...	...	...	...	0,2%	36,0%	39,0%	42,0%	44,0%	46,0%	47,0%	50,0%	54,0%	56,0%	60,0%

1) 1995-1999 einschließlich der Gemeinschaftswohnungen („Kommunalki“)

Quelle: http://www.gks.ru/free_doc/2005/b05_13/0651.htm, 3.1.2007