

Analyse

Der ukrainische Wohnungssektor – schockabsorbierend und mobilitätseinschränkend

Von Sebastian Klüsener, Institut für Kulturgeographie der Universität Freiburg

Einleitung

Der Wohnungsmarkt war in der Sowjetzeit stark reguliert. Art. 11 der sowjetischen Verfassung von 1977 schrieb vor, dass der Hauptanteil des Wohnraums in Städten in staatlichem Besitz sein musste, Grund und Boden waren komplett verstaatlicht. Im ländlichen Raum war allerdings auch unter der Sowjet herrschaft der überwiegende Teil der Häuser und Wohnungen in Privatbesitz. Bei der Errichtung von Wohnraum spielten staatliche Strukturen eine dominierende Rolle. Haushalte, die an einer Zuteilung interessiert waren, konnten sich auf Wartelisten eintragen. Die Mietpreise für staatliche Wohnungen waren aufgrund hoher Subventionen sehr niedrig und orientierten sich weder an der Nachfrage noch an den Kosten für Errichtung und Instandhaltung. Die sowjetische Gesetzgebung garantierte den Mietern lebenslanges Wohnrecht, eine Übertragung an die Nachkommen war einfach möglich.

In den 1990er Jahren erfolgte eine Abkehr von dem hoch subventionierten und ineffizienten System hin zu einem mehr an marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierten Wohnungssektor, in dem private Akteure dominieren. Der Schwerpunkt der Reformen lag dabei auf der Privatisierung des öffentlichen Wohnraums und auf der Deregulierung des Immobilienmarktes.

Allerdings sieht Art. 47 der ukrainischen Verfassung analog zu Art. 44 der sowjetischen Verfassung von 1977 weiterhin vor, dass jeder ukrainische Bürger ein Recht auf Wohnraum hat. Dadurch ist der Staat prinzipiell verpflichtet, jeden Ukrainer in die Lage zu versetzen, Wohnraum bauen, kaufen oder mieten zu können. Sozial Bedürftigen wird garantiert, dass sie Wohnungen vom Staat bzw. den Städten und Gemeinden kostenlos oder zu einem bezahlbaren Preis zur Verfügung gestellt bekommen. In der Realität können diese Garantien aber oft nicht eingehalten werden.

Privatisierung

Im Zuge der ab 1993 erfolgenden Privatisierung werden Wohnungen und Häuser in der Regel kostenlos an die darin wohnenden Mieter übergeben. Von 1990 bis 2004 sank der Anteil des in öffentlicher Hand befindlichen Wohnraums in Städten von 72% auf 12%. Im ländlichen Raum waren dagegen 1990 lediglich 12% des Wohnraums im Staatsbesitz gewesen, wobei der Anteil bis 2004 auf 2% zurückging. (Siehe auch Grafik 2 und Tabelle 2 auf Seite 5) Der Privatisierungsprozess dauert bis heute an, auch wenn die Zahl der jährlich privatisierten Wohneinheiten seit Mitte der 1990er Jahre deutlich von ca. 900.000 auf unter 200.000 zurückgegangen ist. Am Ende soll nur noch

ein kleiner Bestand an Sozialwohnungen in staatlicher Hand verbleiben.

Aufgrund des Privatisierungsprozesses kam dem Wohnungssektor die Rolle eines Schock-Absorberers zu, da der Immobilienbesitz eine gewisse Stabilität und Absicherung gegenüber Notlagen bedeutet. Hiervon profitierten aber überwiegend Stadtbewohner, da Dorfbewohner in der Regel bereits vorher in privaten Häusern wohnten.

Öffentlicher Wohnungsbau

Der öffentliche Wohnungsbau ist in der Transformationskrise aufgrund der Budgetschwierigkeiten vieler Städte und Gemeinden stark zurückgegangen, obwohl weiterhin ein hoher Bedarf besteht. Konnten im Jahr 1990 in der Ukraine noch 235.000 Familien bzw. Personen eine mit öffentlichen Mitteln errichtete Wohneinheit erhalten, waren es 2005 nur noch 20.000, wobei die Tendenz weiter fallend ist. Die Zahl der Wartenden, welche sich auf staatlichen Listen als wohnungsbedürftig eingetragen haben, ist dagegen lediglich von 2,6 Mio. auf 1,3 Mio. zurückgegangen. (Siehe auch Grafik 7 auf Seite 8)

Bei der Vergabe der mit staatlichen Geldern neu errichteten Wohnungen erhalten folgende Gruppen Priorität: Behinderte, Tschernobylopfer, Militärpersonal und Haushalte, welche in unakzeptablen Bedingungen mit weniger als 7 m² Wohnraum pro Person leben. Ein niedriges Familieneinkommen ist dagegen kein Kriterium. Dass die Vorgaben nur wenig die Bedürftigkeit des Antragstellers berücksichtigen, wird auch daran deutlich, dass diejenigen Haushalte auf der Warteliste bei der Zuteilung bevorzugt werden sollen, welche bereit und in der Lage sind, eine neue durch die öffentliche Hand subventionierte

Wohnung käuflich zu erwerben.

Während die Miethöhe im öffentlichen Wohnungssektor zu Sowjetzeiten auf nationaler Ebene festgelegt wurde, ist im Zuge der Transformation die Entscheidungskompetenz auf die lokale Ebene verlagert worden. Hierdurch kann nun vor Ort adäquater auf die jeweilige Lage reagiert werden, als dies vorher der Fall war. Die Mieten im öffentlichen Wohnungssektor sind weiterhin sehr niedrig, wozu auch ein detailliertes Discountsystem mit speziellen Vergünstigungen für bestimmte Gruppen beiträgt (Veteranen, Invalide, etc.). In der Regel reichen die Mieteinnahmen gerade zur Deckung der laufenden Kosten aus, weshalb Reparaturinvestitionen nur in akuten Fällen geleistet werden.

Bisher gibt es keinen Mechanismus, durch welchen Mieter aus öffentlichen Wohnungen ausziehen müssen, falls das Einkommen eine bestimmte Höhe übersteigt. Dies führt angesichts weitgehender Mieterrechte dazu, dass einmal vergebener öffentlicher Wohnraum praktisch in der Verfügungsgewalt des Mieters bzw. seiner Nachkommen verbleibt. Hierdurch gibt es im staatlichen Wohnungssektor praktisch keinen Leerstand.

Soziale Schieflagen

Der starke Rückgang des öffentlichen Wohnungsbaus hat insbesondere für Dorfbewohner Konsequenzen, die in eine Stadt umziehen wollen. Bestanden in den 1980er Jahren noch gute Aussichten, innerhalb weniger Monate oder Jahre adäquaten Wohnraum von öffentlicher Seite zu erhalten, sind momentan die meisten darauf angewiesen, auf dem privaten Wohnungsmarkt zu suchen. Dies ist gerade in prosperierenden Städten schwierig, da die geforderten Mieten oft das Monatseinkommen einer Person übersteigen.

Eine weitere Bevölkerungsgruppe, die von der Entwicklung besonders betroffen ist, sind junge Erwachsene, die von zu Hause ausziehen und eine eigene Familie gründen wollen. Dass diese Gruppe es in der Transformation sehr schwierig hat, wurde vom ukrainischen Parlament bereits früh erkannt, wie entsprechende Gesetze zur Unterstützung junger Erwachsener aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre

verdeutlichen. In der Folge wurde aber zunächst nur wenig unternommen, um die gesetzlichen Vorgaben konkret umzusetzen. Erst 1998 beschloss das ukrainische Ministerkabinett, einen staatlichen Fond zur Unterstützung junger Ukrainer beim Wohnungsbau einzurichten, welcher Personen zwischen 18 und 30 Jahren subventionierte Kredite ausgibt. Allerdings konnte der staatliche Fond in den ersten Jahren seines Bestehens nur wenige Haushalte unterstützen, was auf eine Unterfinanzierung schließen lässt. Seit Ende 2004 sind die Ausschüttungen aber deutlich gesteigert worden.

Eine Analyse von Mukhna kommt jedoch zu der Schlussfolgerung, dass es sich bei dem Fond um eine Maßnahme handelt, welche die obere Mittelschicht und die Oberschicht beim Erwerb von Wohnraum unterstützt, da der geforderte Eigenanteil zu hoch ist. Diese Gruppen würden wahrscheinlich auch ohne diese Hilfe Zugang zu Wohnraum haben. Junge Familien mit geringen und mittleren Einkommen, die mit ihren Steuerzahlungen diesen Fond mitfinanzieren, haben dagegen keinen Zugang zu den subventionierten Krediten, was den Sinn dieses Wohnungsfonds in Frage stellt.

Resümee

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es in den letzten 15 Jahren besonders in prosperierenden Städten zu einer Wohnraumknappheit und -verteuerung gekommen ist, wozu u.a. der starke Rückgang des öffentlichen Wohnungsbaus beigetragen hat. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass sich sowohl die Vergabe öffentlich subventionierter Wohnungen als auch staatliche Unterstützungsmaßnahmen wie etwa der Fond zur Unterstützung junger Ukrainer beim Wohnungsbau nur durch eine geringe Bedürftigkeitsorientierung auszeichnen. Daher ist u.a. die Mobilität von Arbeitssuchenden, die in prosperierende Städte ziehen wollen, in der Ukraine zurzeit stark eingeschränkt. Dies hat auch negative Auswirkungen auf den Transformationsprozess, da sich ein Wechsel von Arbeitnehmern von nichtproduktiven zu produktiven Erwerbstätigkeiten deutlich erleichtert, wenn ein Wohnortwechsel einfach vollzogen werden kann.

Über den Autoren:

Sebastian Klüsener promoviert am Institut für Kulturgeographie der Universität Freiburg. Seine Dissertation befasst sich mit dem Wandel der Lebensgestaltungsmöglichkeiten und -strategien ukrainischer Dorforschulabgänger im Kontext von Globalisierung und postsowjetischer Transformation.

Lesetipps:

- Tsenkova, S. / Turner, B. (2004): The Future of Social Housing in Eastern Europe: Reforms in Latvia and Ukraine. In: European Journal of Housing Policy 4, S. 133 – 149.
- Mukhna, A. (2004): Credit for Youth Housing. Konferenzbeitrag präsentiert auf der EERC/EROC Student Research Conference. Im Internet veröffentlicht unter: www.eerc.kiev.ua/eroc/anconference/amukha.pdf