

## **Diskussionspapier**

Forschungsgruppe Russland/GUS  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Maxim Poletaev*

# **Die nationalen Wohnungsprojekte in Russland und Deutschland**

**Eine vergleichende Analyse**

FG 5 2007/04, März 2007

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Maxim V. *Poletaev*, geb. 1971 in Jaroslawl, hat die Universität Jaroslawl im Fach "Buchhaltung, Kontrolle und Analyse der Wirtschaftstätigkeit" absolviert.

1995 Abteilungsleiter für Analyse und Marketing der *Jaroslavskij Bank*, einer Tochter der *Sberbank* (Sparbank) Russlands.

2000 Ernennung zum stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden der *Jaroslavskij Bank*.

seit 2002 Leiter der *Baikal-Bank*, einer Tochter der *Sberbank* (Sparbank) Russlands.

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis eines Forschungsaufenthalts an der SWP von Juni bis Dezember 2006 im Auftrag des Präsidenten der Sberbank Russlands. Sie soll im Rahmen des nationalen Projekts "Erschwinglicher Wohnraum für die Bürger Russlands" praktische Anwendung finden.

Übersetzung aus dem Russischen: Bernd Bentlin

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>EINFÜHRUNG</b> .....                                                                                                                            | 3  |
| <b>KAPITEL 1. WIRTSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN DER POLITIK STAATLICHER<br/>WOHNUNGSMARKTREGULIERUNG</b> .....                                            | 5  |
| 1.1. ALLGEMEINE MERKMALE DES WOHNUNGSMARKTES.....                                                                                                  | 5  |
| 1.2. FAKTOREN, DIE DIE BILDUNG VON NACHFRAGE NACH WOHNRAUM BEEINFLUSSEN .....                                                                      | 7  |
| 1.3. FAKTOREN, DIE DIE BILDUNG VON WOHNRAUMANGEBOT BEEINFLUSSEN.....                                                                               | 10 |
| <b>KAPITEL 2: STAATLICHE REGULIERUNG DES WOHNUNGSMARKTES IN DER RUSSISCHEN<br/>FÖDERATION</b> .....                                                | 14 |
| 2.1. DIE ENTSTEHUNG DER STAATLICHEN REGULIERUNG DES WOHNUNGSMARKTES<br>IN DER RUSSISCHEN FÖDERATION .....                                          | 14 |
| 2.2. DIE GEGENWÄRTIGE ETAPPE DER REGULIERUNG DES WOHNUNGSMARKTES<br>IN RUSSLAND. DAS NATIONALE PROJEKT «ERSCHWINGLICHER WOHNRAUM» .....            | 19 |
| <b>KAPITEL 3. ERFAHRUNGEN MIT DER STAATLICHEN REGULIERUNG DES WOHNUNGSMARKTES<br/>IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND</b> .....                      | 24 |
| 3.1. DIE REALISIERUNG DES DEUTSCHEN NATIONALEN WOHNUNGSPROJEKTS.....                                                                               | 24 |
| 3.2. DIE INFRASTRUKTUR DES WOHNUNGSPROJEKTS.....                                                                                                   | 36 |
| <b>KAPITEL 4. DAS ERFOLGREICHE NATIONALE WOHNUNGSPROJEKT:<br/>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b> .....                                        | 43 |
| 4.1. VERGLEICHENDE ANALYSE DES RUSSISCHEN UND DES DEUTSCHEN NATIONALEN<br>WOHNUNGSPROJEKTS .....                                                   | 43 |
| 4.2. EMPFEHLUNGEN ZUR VERBESSERUNG DER STAATLICHEN POLITIK DER RUSSISCHEN<br>FÖDERATION AUF DEM GEBIET DER WOHNRAUMVERSORGUNG DER BEVÖLKERUNG..... | 48 |
| <b>SCHLUSS</b> .....                                                                                                                               | 51 |
| <b>ANHANG. STATISTISCHE ANGABEN ZUM WOHNUNGSBAU IN DER BRD UND IN RUSSLAND</b> .....                                                               | 52 |



# **Die nationalen Wohnungsprojekte in Russland und Deutschland**

## **Eine vergleichende Analyse**

### **Einführung**

Die Schaffung eines sachgerechten Systems zur staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes ist eines der schwierigsten sozial-ökonomischen Probleme, mit denen Länder mit einer Übergangswirtschaft konfrontiert sind. Unzureichende Erfahrungen mit staatlicher marktwirtschaftlicher Regulierung im Bereich der Wohnungswirtschaft und benachbarter Wirtschaftszweige, sowie fehlende Instrumente und Infrastrukturen zur staatlichen Lenkung des Wohnungsmarktes, wie sie für entwickeltere Länder charakteristisch sind, verschärfen das Ausmaß und den Schwierigkeitsgrad dieser Aufgabe und verkomplizieren ihre Verflechtung mit einem weiten Spektrum ökonomischer und sozialer Fragen.

In der Periode des Abbaus des planwirtschaftlichen Modells in Russland und der nachfolgenden beispiellosen sozial-ökonomischen Krise kam es zu einer faktischen Abkehr von dem über Jahrzehnte gewachsenen, vorwiegend staatlichen System der Verteilung von Wohnraum als wichtigstes soziales Gut. Aber auch heute ist, ungeachtet der qualitativen Veränderung der makroökonomischen Situation in Russland, der Prozess der Heranbildung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Wohnungssektor bei weitem noch nicht abgeschlossen.

Die in den ersten Jahren der marktwirtschaftlichen Reformen vorherrschenden Vorstellungen von der "unsichtbaren Hand des Marktes" haben dazu geführt, dass der Staat von der Mitwirkung an der Schaffung eines Systems zur Regulierung des Wohnungsmarktes und an der Durchführung struktureller Veränderungen im Wohnungssektor weitgehend verdrängt wurde. Zwar war das zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, dass man die Kräfte auf die Lösung makroökonomischer und sozialer Aufgaben konzentrierte, aber das Ergebnis war, dass einerseits auf dem entstehenden Wohnungsmarkt preisliche und strukturelle Verwerfungen auftraten, während andererseits die obsolet gewordenen Beziehungen zwischen den Akteuren der Branche und die dortigen Leitungsmethoden konserviert wurden.

Das derzeitige relativ stabile Wachstum der russischen Wirtschaft und des Wohlstands der Bevölkerung schafft die Voraussetzungen für einen weiteren Versuch, das "Wohnungsproblem" zu lösen. Seinen Niederschlag fand dieser Versuch in der gegenwärtig betriebenen Reform der Wohnungsverhältnisse (2005 Verabschiedung des Wohnungskodex der Russischen Föderation und mehrerer Gesetze über Wohnungsbau), in der Realisierung des nationalen Projekts "Erschwinglicher Wohnraum", in der Entwicklung eines staatlichen Systems zur Unterstützung von Hypothekenkreditierung sowie weiteren Maßnahmen. Aber die gerade in den letzten 1-2 Jahren angebrochene Periode eines steilen Anstiegs der Wohnraumkosten auf dem primären und dem sekundären Markt in den großen Städten Russlands hat erneut die Frage aufgeworfen, inwieweit die Mechanismen staatlicher Regulierung des Wohnungsmarktes greifen, inwieweit es erforderlich ist, die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte des Problems auszubalancieren und die einschlägigen Erfahrungen anderer Länder, die das Entstehen eines

Wohnungsmarktes unter ähnlichen Bedingungen, wie sie im heutigen Russland herrschen, zu nutzen.

Ziel dieser Arbeit ist die Formulierung von Vorschlägen zur Verbesserung der staatlichen Wohnungspolitik der Russischen Föderation.

Das erste Kapitel der Arbeit gibt eine allgemeine Darstellung des Wohnungsmarktes und befasst sich mit den Faktoren, die die Erzeugung von Angebot und Nachfrage auf ihm beeinflussen und von maßgeblicher Bedeutung für die Herausbildung der staatlichen Wohnungspolitik sind.

Im zweiten Kapitel werden die Instrumente der staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes in Russland beschrieben und es werden die hauptsächlichen Bestimmungen und Zwischenergebnisse des nationalen Projekts "Erschwinglicher Wohnraum" untersucht.

Das dritte Kapitel befasst sich mit den Erfahrungen der staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, wie sie im Zeitraum 1950-1970 in der Logik einer sozial orientierten Marktwirtschaft für Wirtschaftsverhältnisse formuliert wurde, die denen im heutigen Russland ähneln.

Im abschließenden vierten Kapitel der Arbeit werden die Möglichkeiten analysiert, die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland auf die Verbesserung der staatlichen Wohnungspolitik in Russland anzuwenden, und es werden diesbezügliche Vorschläge gemacht.

# Kapitel 1. Wirtschaftliche Grundlagen der Politik staatlicher Wohnungsmarktregulierung

## 1.1. Allgemeine Merkmale des Wohnungsmarktes

Wird in einer Planwirtschaft der Wohnraum vom Staat verteilt und von der Gesellschaft als soziales Gut verstanden, so wird er in einer Marktwirtschaft, so wie andere Waren auch, zu einem Handelsgegenstand. Zum hauptsächlichen Indikator des Marktes wird der Marktpreis des Wohnraums, der sich durch das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herausbildet.

Indessen zeigen die Erfahrungen Russlands und des Westens, dass der Zustand und die Dynamik des Wohnungsmarktes mit Hilfe der klassischen Modelle vollkommener Konkurrenz in den meisten Fällen nur schwer zu beschreiben sind. Das liegt daran, dass die spezifischen Besonderheiten dieses Marktes in vielerlei Hinsicht nicht den diesen Modellen zugrunde liegenden theoretischen Annahmen entsprechen.

**Erstens:** Schon der Begriff "Wohnungsmarkt" hat, bezogen auf die gesamtstaatliche Ebene, einen sehr allgemeinen Charakter. Aufgrund der Natur von Wohnraum als unbewegliches Eigentum und angesichts der im Vergleich zu anderen Waren und Dienstleistungen geringen Mobilität der Nachfrage nach ihm ist der Wohnungsmarkt eher eine Gesamtheit lokaler (regionaler und örtlicher) Märkte. Auch wenn diese in gewisser Weise miteinander verbunden sind (vor allem durch den allgemeinen makroökonomischen Hintergrund, die Finanzmärkte und die Gesetzeslage), sind sie – zumindest auf kurze Sicht – weitgehend autonom.

**Zweitens:** Die Wohnungsmärkte sind in hohem Maße segmentiert, und zwar nach Kriterien wie Alter der Wohnung, Größe, Zustand, Standort, Ausstattung und Eigentumsform. Diese Segmente sind auch ziemlich isoliert, was wiederum das jeweilige Verhaltensmuster des Käufers bestimmt, der sich je nach seiner wirtschaftlichen und sozialen Lage an dem einen oder anderen Marktsegment orientieren muss. Dies geht einher mit einem äußerst uneinheitlichen Charakter der Nachfrage nach Wohnraum, was durch Unterschiede in der Zusammensetzung der Familien, in der Höhe der Einkommen sowie durch unterschiedliche Präferenzen der Verbraucher bedingt ist.

**Drittens:** Wohnraum ist ein Gut, für das es keinen Ersatz gibt, und das schränkt die Wahlfreiheit des Käufers ein. Er muss auf jeden Fall irgendwo wohnen, und er muss aus dem Angebot wählen, das auf dem Markt aktuell vorhanden ist – also entweder seine Ansprüche begrenzen oder sich mit einem höheren Preis abfinden. Die Alternative wäre, ohne Wohnung zu bleiben, was im Normalfall nicht möglich ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Unersetzlichkeit in höherem Maße gerade für den minimal erforderlichen Wohnraum gilt und die Nachfrage nach Wohnraum in diesem Segment höchst unflexibel ist.

**Viertens:** Mangelnde Flexibilität des Marktes herrscht auch auf der Angebotsseite. Die ziemlich lange Dauer der Investitionsphase beim Bau begrenzt die Möglichkeiten für die schnelle Schaffung eines Marktgleichgewichts durch Erhöhung des Angebots. In der Regel braucht es etwa zwei Jahre, bis sich ein neu begonnener Wohnungsbau auf die Marktpreise auswirkt. Da eine rasche Reaktion auf sich verändernde Nachfrage nicht möglich ist, ist für das Preisverhalten von Immobilien ein steiler Anstieg charakteristisch, sobald die Nachfrage das Angebot

übersteigt, und eine lange Stagnation oder möglicherweise ein nur geringfügiger Rückgang im umgekehrten Fall.

Dieser Umstand gewinnt durch die Struktur des Marktes noch weiter an Bedeutung. Auf dem Wohnungsmarkt zirkuliert nur ein geringer Teil des Wohnraums, der restliche Teil fällt aufgrund langfristiger Präferenzen der Bewohner oder der Eigentümer aus. Außerdem ist der Wohnungsmarkt so, wie er sich entwickelt hat, überwiegend ein Markt gebrauchter Güter – nur 1-2% des gesamten jährlichen Angebots machen Neubauwohnungen aus. Daher können größere Veränderungen der Nachfrage nach Wohnraum nur mit großer Verzögerung durch ein neues Angebot ausgeglichen werden. Ein spezifisches Merkmal des Marktes ist deshalb das Vorkommen von Perioden eines Angebotsüberschusses und Perioden eines relativen Defizits an Wohnraum.

**Fünftens:** Der Markt selbst ist, ebenso wie sein hauptsächliches Wesensmerkmal, der Preis, nicht ausreichend transparent, und seine Liquidität ist sehr gering. Wohnraum ist eine heterogene Ware: je nach Alter, Zustand, Standort, Bauqualität und Stockwerkzahl ist jede Wohnung bzw. jedes Haus individuell. Das Preisniveau für Wohnraum wird außerdem durch die Situation des Grundstückmarktes bestimmt, was sich beispielsweise in hohen Immobilienkosten in Großstädten äußert. Alle diese Faktoren haben zur Folge, dass die Preise relativ wenig vergleichbar sind.

Darüber hinaus spielen auf dem Markt erhebliche zusätzliche Verbraucherkosten eine Rolle. So sind zuweilen die Kosten für einen Wohnungswechsel so hoch, dass der Verbraucher oft auf eine bessere Wohnung verzichtet. Diese Kosten sind sowohl direkter (Kosten für Umzug, Formalitäten und Makler) als auch indirekter Art (Sozial- und Infrastrukturkosten), sie können daher weder in vollem Umfang beim Preis noch angemessen bei der Prognostizierung der Nachfrage berücksichtigt werden.

Die strukturellen Risiken des Marktes zeigen sich auch an der Attraktivität von Investitionen in den Wohnungsbau. Die erheblichen Kosten für eine Wareneinheit und die ziemlich lange Investitionsphase beim Bau erfordern ein hohes Maß an Kapitaleinlagen, während das Risiko, dass die Nachfrage zum Zeitpunkt der Beendigung des Baus sinkt, aufgrund des zyklischen Marktverhaltens hoch ist. Außerdem sind Bauprojekte erheblichen regulativen Risiken ausgesetzt. Belastungen des Grundstücks, ungewisse Tarife für kommunale Dienstleistungen sowie Änderung von Bebauungsplänen für die anliegenden Grundstücke nach Baubeginn – das alles erhöht die Risiken des Bauherrn und führt letzten Endes zu noch größerer Intransparenz der Preise.

All das hier Dargelegte erklärt, warum Abweichungen von den Modellen vollkommener Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkt häufiger als auf vielen anderen Märkten anzutreffen sind. Zwar finden sich einzelne Besonderheiten des Wohnungsmarktes auch auf den Märkten anderer Waren, aber nicht in dieser Konzentration und Kombination. Jedes einzelne Spezifikum und alle zusammen führen dazu, dass sich die Erwartungen beim Investieren auf dem Wohnungsmarkt häufig nicht erfüllen. Und das erhöht die Unsicherheit auf dem Markt weiter.

Theoretisch sollte ein "gesunder" Wohnungsmarkt durch beständige Nachfrage nach dem Erwerb bzw. der Miete von Wohnraum einerseits und ein beständiges Angebot an freien Wohnungen (Häusern) andererseits gekennzeichnet sein. Jedoch machen die starke Fragmentierung des Marktes, die geringe Flexibilität von Angebot und Nachfrage und die unzureichende Transparenz den freien Wohnungsmarkt zu einer instabilen Konstruktion, die – besonders in Zeiten hoher Nachfrage nach Wohnraum – heftigen Preisschwankungen, allgemei-

nen und lokalen Disproportionen von Angebot und Nachfrage sowie der Gefahr monopolistischer Preisbildung bzw. der Schaffung eines totalen Anbietermarktes unterworfen ist.

Um die durch die Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes erzeugten negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen zu minimieren, bedarf es eines entwickelten Mechanismus zur staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes. Dieser Mechanismus soll die markt- und strukturbedingten Risiken steuern, er muss zur "Feinabstimmung" wirtschaftlicher Vorgänge in der Lage sein, und nicht zuletzt muss er auf dem Verständnis der Prozesse basieren, die der Bildung von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zugrunde liegen.

## **1.2. Faktoren, die die Bildung von Nachfrage nach Wohnraum beeinflussen**

Zweifelloos ist einer der hauptsächlichen langfristigen Faktoren, die die Nachfrage nach Wohnraum bestimmen, die **demographische Situation und ihre prognostizierte Veränderung**. Deshalb ist es nach unserer Auffassung erforderlich, eine allgemeine Charakteristik der demographischen Situation im heutigen Russland zu geben.

Heute ist Russland mit dem ernststen Problem einer Entvölkerung konfrontiert. Laut den Ergebnissen der Gesamtrussischen Volkszählung von 2002 betrug die Zahl der ständigen Einwohner Russlands 145,2 Millionen Menschen, das sind 1,3% weniger als 1989. Dabei ist zu bemerken, dass der natürliche Bevölkerungsschwund in diesem Zeitraum 7,4 Millionen Menschen oder ca. 5% (im Jahresmittel 0,39%) betrug und durch Migrationszuwachs, vor allem durch Zuwanderung russischsprachiger Bevölkerung aus den Ländern der GUS, kompensiert wurde. Im Zuge des Rückgangs der Migration beschleunigte sich jedoch der Prozess der Entvölkerung, und im Zeitraum 2002-2006 betrug der Bevölkerungsrückgang in Russland 2,8 Millionen Menschen (nun schon 0,48% pro Jahr, und das ohne Berücksichtigung des Migrationszuwachses). Mit einem weiteren Rückgang der Bevölkerungszahl auf 140,8 Mio. im Jahre 2010 und auf 138,5 Mio. im Jahre 2020 ist zu rechnen.

Die Bevölkerung Russlands lebt in 52,7 Mio. privaten Haushalten, dabei entfallen auf einen Haushalt im Schnitt 2,7 Personen. 22% der Haushalte bestehen aus einer Person, 28% aus zwei, 24% aus drei und 26% aus vier und mehr Personen. Im Vergleich zu einigen Ländern Westeuropas, in denen die Abnahme der durchschnittlichen Familiengröße schon katastrophale Formen angenommen hat, nimmt sich diese Situation bislang noch relativ günstig aus. Dennoch ist in den letzten 25 Jahren der Anteil der Kinder an der Bevölkerung von 23,0% auf 16,7% zurückgegangen, während der Anteil der Personen im Rentenalter von 16,4% auf 20,2% angestiegen ist. Die offizielle demographische Prognose erwartet bis 2026 eine weitere Zunahme der älteren Bevölkerungsgruppen bis auf 25,8% sowie – bei einem geringfügigen Anstieg des Kinderanteils – eine erhebliche Abnahme des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 63,0% auf 55,5%.

Unter dem Aspekt der Bildung des Wohnungsmarktes heißt das, dass sich folgende langfristige Nachfragetrends herausbilden: Erstens ist eine langfristige Zunahme der Nachfrage nach kleineren und (auch im Unterhalt) nicht teuren Wohnungen für ältere Menschen zu erkennen. Dieser Prozess wird u.a. noch durch den allmählichen Anstieg der Kosten für kommunale Dienstleistungen gefördert werden, die zu einem Wohnungswechsel stimulieren. Zweitens schafft die in den letzten Jahren zu verzeichnende Zunahme der erwerbsfähigen Bevölkerung – die während des demographischen Booms der achtziger Jahre geborenen Kinder werden

jetzt erwachsen – ebenfalls Nachfrage nach kostengünstigen (wegen der Vermögenslage), dabei aber (angesichts der zu erwartenden Geburten von Kindern) geräumigen Wohnungen.

Eine allgemeine Tendenz der Nachfrage nach Wohnraum in Russland, die mit den demographischen Besonderheiten zusammenhängt, ist die zunehmende Nachfrage nach öffentlich finanzierten Wohnungen, was bei Maßnahmen der Städtebau- und Sozialpolitik berücksichtigt werden muss.

Ein weiterer wichtiger Faktor der Nachfrage ist die **Struktur und Dynamik der Einkommen der Bevölkerung**. Ohne weiteres ersichtlich ist der direkte Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum und dem Wachstum der Realeinkommen der Bevölkerung, was ein Absinken des für den laufenden Konsum verwendeten Anteils der Familienausgaben zur Folge hat.

Wichtig ist auch die Struktur der Einkommen. Das hohe Maß an sozialer Differenzierung lässt eine hohe Nachfrage nach Komfortwohnungen und nach kleinen Wohnungen mit einfacher Ausstattung erwarten. Und umgekehrt lässt die zunehmende Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung und das Einbürgern von Kreditaufnahmen eine Steigerung der Nachfrage nach geräumigeren und höherwertigen Wohnungen und Häusern erwarten.

Bei der Herausbildung der Verbrauchernachfrage nach Wohnraum sind nicht nur die aktuellen Einkommen der Bevölkerung von Bedeutung, sondern auch die Erwartungen hinsichtlich der Einkommensentwicklung in der Zukunft. Gerade diese Indikatoren bezeichnen die langfristigen Präferenzen der Bevölkerung und bestimmen die Nachfrage nach den verschiedenen Segmenten des Wohnungsmarktes.

Bei der Definition des reinen Einkommens der Bevölkerung ist der Indikator des **Einkommens nach Abzug der Kosten für die Wohnungsmiete** wichtig. Dies ist ein weiterer Faktor bei der Bildung von Nachfrage nach Wohnraum. Hierbei ist anzumerken, dass der Vermietung von Wohnraum in Russland auf der staatlichen Ebene nur wenig Beachtung geschenkt wird, obwohl nach Expertenschätzungen der Anteil der Wohnungen, die von Privatpersonen zum Zwecke der Weitervermietung erworben werden, in den großen Städten Russlands 10-20% und in Moskau über 30% beträgt. Insgesamt ist im Zeitraum von 1989 bis 2002 die Zahl der Bürger, die Wohnungen von Privatpersonen mieten, von 1 261 000 auf 4 432 000 gestiegen, wenngleich sie nach wie vor gering ist.

Der Mietwohnungsmarkt nimmt auch dadurch zu, dass gebrauchte Wohnungen auf ihm angeboten werden: In den großen Städten kommt der Trend auf, eine neue öffentlich finanzierte Wohnung zu erwerben, um dann die geräumigere und in einem günstigeren Stadtbezirk gelegene bestehende Wohnung zu vermieten.

Daher nimmt der Anteil der Bevölkerung, die ihre Wohnung auf dem freien Markt mietet, immer weiter zu. Das Mieten von Wohnraum ist besonders für Studenten, junge Familien und Familien mit niedrigem Einkommen aktuell. Daneben liegt es auf der Hand, dass man nur einen solchen Mietpreis zahlen kann, der einen bestimmten Anteil des Gesamteinkommens nicht überschreitet. Wenn dieser Anteil über eine gewisse kritische Größe steigt, dann fällt die Wahl zugunsten einer billigeren Wohnung aus. Somit bestimmt dieser Faktor das Verhalten eines erheblichen Teils der Bevölkerung und beeinflusst die Nachfrage nach Wohnraum in den verschiedenen Segmenten des Marktes.

Ein Faktor, der sich fundamental und langfristig auf die Nachfrage auswirkt, ist die **Situation und Struktur des Gebrauchtwohnungsmarktes**, und hier besonders seine Deckung mit den Wünschen der Verbraucher. Langfristige Veränderungen der Präferenzen der Verbraucher

können einen relativen Überschuss oder Mangel an gebrauchten Wohnungen bestimmter Kategorien zur Folge haben. Da der Verbraucher immer die Wahl zwischen dem Kauf einer neuen oder einer gebrauchten Wohnung hat, wirkt sich das auch auf die Nachfrage nach Neubauwohnungen aus.

Für den Wohnungsmarkt in Russland ist dieser Faktor von besonderer Bedeutung. Den Gebrauchtwohnungsmarkt in Russland bilden in erheblichem Maße Wohnungen, die in der Epoche der Planwirtschaft (sechziger bis achtziger Jahre des 20. Jh.) gebaut wurden und die im Hinblick auf Bauqualität, technische Ausstattung, verwendetes Baumaterial und andere Parameter häufig nicht den heutigen Vorstellungen der Verbraucher entsprechen. So entfielen 1990 auf einen Bewohner 16,4 m<sup>2</sup> Gesamtwohnfläche (in Städten 15,7 m<sup>2</sup>, auf dem Lande 18,1 m<sup>2</sup>). Dabei betrug die Gesamtfläche einer Einzimmerwohnung 31 m<sup>2</sup>, einer Zweizimmerwohnung 45 m<sup>2</sup> und einer Dreizimmerwohnung 59 m<sup>2</sup>.

Der seit den neunziger Jahren eingeführte Wohnungsbau entsprach in höherem Maße den Qualitätsanforderungen des Marktes, die durchschnittliche Wohnungsgröße lag um ca. 40% höher als bei den "alten" Wohnungen, wobei der Anteil kleinerer Wohnungen (1-2 Zimmer) im neuen Wohnungsbau sogar etwas anstieg. So ist also nicht nur eine lokale (in einzelnen Segmenten), sondern auch eine allgemeine qualitative Diskrepanz zwischen dem primären und dem sekundären Markt zu verzeichnen und somit eine Orientierung der liquiden Nachfrage vor allem auf Neubauwohnungen.

Ein wichtiger Faktor der Nachfrage sind die **Erwartungen der Verbraucher** an den Preisanstieg für Wohnungen. Das Vorhandensein solcher Erwartungen bei gleichbleibenden sonstigen Bedingungen stimuliert die Entscheidung der Verbraucher, den Wohnungskauf zu beschleunigen. Diese Erwartungen sind schon per se Faktoren des Preisanstiegs und können, wenn das Angebot auf dem Markt begrenzt ist, eine kumulative Nachfragespirale in Gang setzen. Solche Situationen sind auf den Wohnungsmärkten in Russland sehr zahlreich.

Unter den strukturellen Faktoren, die die Nachfrage der Bevölkerung nach Wohnraum mittelbar beeinflussen, sind die Situation des **Marktes der Vermögensversicherung** sowie der **Markte für Wohnungsservice und kommunale Dienstleistungen** zu nennen. Der erste dieser Faktoren beeinflusst den Grad des Schutzes der Einlagen in Immobilienvermögen, was seinerseits ein wesentlicher Faktor beim Entschluss zum Wohnungskauf ist. Der zweite Faktor bestimmt, besonders auf lange Sicht, gleichzeitig mehrere für die Verbraucher wichtige Parameter, und zwar vor allem die Unterhaltskosten für die Wohnung und die Qualität der kommunalen Wohnungsdienstleistungen sowie den Zustand und damit die Kosten gebrauchter Wohnungen. Leider üben diese Faktoren im heutigen Russland bislang keinen positiven Einfluss auf den Wohnungsmarkt aus: Der Markt der Vermögensversicherung befindet sich noch immer im Stadium des Entstehens<sup>1</sup>, und im Bereich des Wohnungsservice und der kommunalen Dienstleistungen dominieren noch immer die staatlichen und städtischen Unternehmen, die auf "aufwändige" Wirtschaftsmethoden ausgerichtet sind.

Der letzte wichtige Faktor ist die vom Staat betriebene **Steuer- und Sozialpolitik**. Eine Veränderung der Einkommenssteuersätze in die eine oder andere Richtung wirkt sich auf die Höhe des Nettoeinkommens der Bevölkerung und damit auch auf die Nachfrage nach Wohnraum aus. Vermögenssteuern, die die Kosten für Wohnungsbesitz erhöhen, haben eine kompliziertere Auswirkung auf die Nachfrage, sie verschieben sie zu Wohnungen mit niedrigerer

---

<sup>1</sup> So betrug 2005 das Volumen des Vermögensversicherungsmarktes (Versicherungsprämien) 6,5 Mrd. \$ oder weniger als 1% des BIP Russlands – FSSN, Finanzministerium der RF.

Besteuerung hin. Während in den USA und in den Ländern Westeuropas die Besteuerung von Vermögen ein starkes Instrument der Regulierung des Wohnungsmarktes ist, sind in Russland Vermögenssteuern für die Bevölkerung wegen der sozialen Traditionen, aber auch wegen fehlender Praxis der Vermögensbesteuerung eher symbolisch.

Eine wesentliche Rolle spielt die Sozialpolitik des Staates. In der Regel ist ihr eigentliches Ziel und Resultat die Unterstützung der Nachfrage nach Wohnraum seitens derjenigen Bevölkerungskategorien, deren Einkommensniveau für den Kauf oder Unterhalt von Wohnraum nicht ausreicht. So sind in Russland, auch wenn sich das nicht nennenswert auf den Wohnungsmarkt auswirkt, Subventionen für den Erwerb von Wohnungen für Militärangehörige und einige einkommensschwache Bevölkerungskategorien verbreitet. Ein wichtiges Mittel der sozialen Unterstützung der Bevölkerung sind auch Subventionen zur Bezahlung kommunaler Wohnungsdienstleistungen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen (2006 überstieg ihr Volumen 1,5 Mrd. Euro), allerdings betreffen sie Wohnungen, die in der Regel nicht auf dem Markt angeboten werden.

### **1.3. Faktoren, die die Bildung von Wohnraumangebot beeinflussen**

Das Marktangebot von Wohnraum ist überwiegend vom aktuellen Investitionsklima bestimmt. Anders ausgedrückt: Das Angebot wird dadurch bestimmt, inwieweit es für den privaten Investor von Vorteil ist, in Wohnungen zu investieren, was wiederum von der Höhe der Einkommen und Aufwendungen der Investoren abhängt. Die damit zusammenhängenden Faktoren sind auch Faktoren des Wohnraumangebots, und zwar: Grundstücks- und Baukosten, Höhe der Zinssätze und erforderlicher Renditesatz für Investitionsprojekte, Miethöhe sowie weitere Faktoren. Sie sollen hier der Reihe nach betrachtet werden.

Preisfaktoren, und insbesondere Preisveränderungen, erfüllen auf dem Wohnungsmarkt drei Funktionen:

- Der Preis ist ein Indikator der möglichen Aufwendungen beim Kauf, bei der Miete, beim Neubau oder bei der Renovierung;
- im Preis spiegeln sich die Erwartungen der Eigentümer und der potenziellen Käufer hinsichtlich des Wertes der Wohnung wider;
- der Preis ist ein Indikator für "Engpässe", der es ermöglicht, die wirtschaftliche Effizienz von Bau-, Kauf- und Renovierungsprojekten einzuschätzen und Investitionsentscheidungen stimuliert.

Wie schon erwähnt, spielen für das Wohnraumangebot die **Kosten für Grundstücksbesitz** eine wesentliche Rolle. Unter Kosten für Grundstücksbesitz sind nicht nur die unmittelbaren Grundstückskosten zu verstehen, sondern auch die Kosten für mögliche Belastungen sowie Aufwendungen, die mit der Politik der örtlichen Behörden, z.B. im Bereich der kommunalen Dienstleistungen, zu tun haben.

Die Politik der örtlichen Behörden kann das Interesse an Grundstücken in hohem Maße stimulieren oder schwächen. So betragen laut Unterlagen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung die Kosten für die Erschließung eines Baugrundstücks bis zu 50% der Gesamtbaukosten. Das wiederum verlangt größtmögliche Transparenz der Kosten im Zusammenhang mit der sozialen Belastung und der Verkehrs- und Kommunalinfrastruktur für jedes einzelne Baugrundstück.

Zu nennen ist auch eine sehr wichtige Besonderheit der Preisbildung für Grundstücke. Bei hoher bzw. steigender Nachfrage nach Baugrundstücken fangen die Bodenpreise an zu galop-

pieren. Bei sinkender Nachfrage hingegen findet ein Rückgang der Preise entweder gar nicht statt oder er ist unerheblich und geht nur sehr zögerlich vonstatten ("Rücktrittsbremseffekt").

Der nächste wichtige Faktor bei der Preisbildung für Grundstücke ist die **Inflationsrate**. Bei hoher Inflation wird Grundstücksbesitz, unter Berücksichtigung der Höhe der Risiken, vorteilhafter als der Bau von Wohnungen darauf, und der Investor legt seine Geldmittel, um sie zu sichern, in Grundbesitz als Investitionsobjekt an. Damit scheiden die Grundstücke aus dem Kreislauf aus, was bei begrenztem Angebot einen weiteren Anstieg der Preise für Grundstücke und die darauf zu bauenden Wohnungen zur Folge hat.

Eine Kompensationsmaßnahme seitens des Staates kann in solchen Fällen die Steuerpolitik sein (sog. Kapitalertragssteuern), deren Festsetzung einen Anreiz zur produktiven Nutzung von Grundstücken sein kann.

Ein äußerst wichtiger Faktor des Wohnraumangebots sind auch die **Baukosten**. Steigende Material- und Arbeitskosten, unrationalle Baumethoden, beschleunigter Verschleiß technischer Ausrüstungen – all das führt zu erhöhten Selbstkosten für die Wohnung und in der Folge zu höheren Angebotspreisen für Neubauwohnungen.

Infolge des Preisanstiegs für Neubauwohnungen orientiert sich ein bestimmter Teil der Käufer gezwungenermaßen auf den Kauf von Wohnungen auf dem Gebrauchtwohnungsmarkt oder auf Neubauwohnungen, für deren Bau Materialien und Technologien von weniger hoher Qualität verwendet wurden. Das wiederum führt zu erhöhter Nachfrage und höheren Preisen in diesen Segmenten und danach auch zu höheren Wohnungsmieten, denn in den Mietpreis wird die Amortisation für den gestiegenen Marktpreis mit einbezogen. Dieser Prozess wirkt sich in höchst negativer Weise auf den Markt und auf die Sozialpolitik des Staates aus, der die Kosten für die Bauarbeiten sowohl mit marktwirtschaftlichen als auch mit administrativen Mitteln kontrollieren und regulieren muss.

Eine wichtige Komponente des Wohnraumangebots ist der **Neubau staatlicher und städtischer (kommunaler) Wohnungen**. Diese Wohnungen sind in der Regel für die soziale Vermietung bestimmt. Auch wenn sie in erster Linie von Bevölkerungsgruppen mit unterdurchschnittlichem Einkommen genutzt werden, wirkt sich die Möglichkeit, sie zu mieten und die im Vergleich zur kommerziellen Vermietung niedrigere Höhe des Mietpreises stabilisierend auf den Markt im Ganzen aus.

Zu beachten ist, dass sich der Begriff der kommunalen Wohnung in Russland prinzipiell von dem in den Ländern Westeuropas gebräuchlichen und im vorliegenden Falle gemeinten Begriff unterscheidet. Im Rahmen der Planwirtschaft wurde die soziale Anmietung von staatlichem Wohnraum praktisch auf Lebenszeit geschlossen und war sogar erblich (sofern die Erben ebenfalls in der betreffenden Wohnung wohnten), wodurch die Wohnung dann völlig dem Kreislauf entzogen war. Das ließ sich leicht erklären, wenn man berücksichtigt, dass in den siebziger und achtziger Jahren etwa 20% der Familien auf den Wartelisten für die Zuteilung einer Wohnung standen und im Durchschnitt 10-15 Jahre warten mussten, bis sie "an der Reihe" waren.

Ein besonderes Äquivalent kommunalen Wohnens waren Gemeinschaftswohnungen (eine Wohnung für mehrere Familien) und Wohnheime, in denen häufig nicht für die elementaren Lebensbedingungen gesorgt war und in denen zu leben sich die Bürger nur dann bereit fanden, wenn es keine anderen Alternativen gab. Nach dem Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen begann dieses Segment des Marktes in Russland rasch abzunehmen: 2002 lebten in

Wohnheimen und Gemeinschaftswohnungen 6,8 Millionen Menschen, während es 1989 noch 23 Millionen waren.

In den Ländern Westeuropas sind kommunale Wohnungen die (hinsichtlich der Qualität) "normale" Wohnform, die auf zeitlich begrenzter Basis (bis zur materiellen Verbesserung der Familie, die es gestattet, eine eigene Wohnung zu kaufen oder privat zu mieten) zur Verfügung gestellt wird. In diesem Sinne ist kommunaler Wohnungsbau in Russland heute praktisch nicht vorhanden.

Die **Höhe der Zinssätze** ist ein wichtiger makroökonomischer Indikator, der alle Märkte, Branchen und Wirtschaftseinheiten betrifft. Auch der Wohnungsmarkt bildet da keine Ausnahme. Auf das Wohnraumangebot wirkt dieser Faktor in zweifacher Weise:

Zum Ersten schließt der Zinssatz die Selbstkosten für den Bau mit ein. In der Regel beträgt beim Bau im industriellen Maßstab der Anteil des aufgenommenen Kapitals bis zu 70%. Somit wirkt sich eine Veränderung des Zinssatzes stark auf die Baukosten und dementsprechend auf das Wohnraumangebot aus.

Zum Zweiten beeinflusst die Höhe der Zinssätze die Einträglichkeit alternativer Investitionen. Der Investor vergleicht die Renditeerwartungen seiner Investitionen in den Wohnungsbau mit denen auf dem Finanzmarkt. Im Hinblick auf das erhöhte Risiko muss die Rendite der Investitionen in den Wohnungsbau höher sein als bei Bankdepositen und Schuldverschreibungen, anderenfalls werden die Investoren nicht in den Wohnungsbau investieren. Die Rendite darf aber auch nicht erheblich höher sein, denn sonst benutzt der Investor Wohnungen als alternative Spareinlagen, indem er sie dem geschäftlichen Kreislauf entzieht und so das Angebot verringert.

Ein weitgehend analoger Effekt stellt sich auch bezüglich der **Wohnungsmieten** ein. Eine steigende Miete, die den Wert der Wohnung und die Rentabilität von Wohnungsbesitz erhöht, stimuliert die Steigerung der Investitionen in den Wohnungsbau und die Zunahme des Angebots.

Das Angebot an Wohnraum hängt ebenso wie die Nachfrage zu einem guten Teil von den **Erwartungen der Investoren** ab. Wirtschaftliche Entscheidungen werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt getroffen, orientieren sich aber an der Zukunft, wodurch die Erwartungen bezüglich der Marktentwicklung in den nächsten Jahren zu einem wichtigen Faktor bei der Entscheidung des Investors für Investitionen in Wohnungen werden. Ein positiver Informationshintergrund, eine transparente Wirtschafts- und Städtebaupolitik, verlässliche Grundstückspreise und transparente Bedingungen ihrer Bildung – das alles sind Faktoren, die die notwendigen Voraussetzungen für eine kontinuierliche Steigerung der Investitionen und damit für eine Steigerung des Wohnraumangebots schaffen.

Ein weiterer Faktor von nicht geringer Bedeutung für das Angebot ist die **staatliche Politik zur Stimulierung des Baus von Neubauwohnungen**. Staatliche Maßnahmen zur direkten oder indirekten Regulierung des Bausektors ermöglichen es, negative Tendenzen rechtzeitig auszugleichen und für eine gewisse Stabilität auf dem Markt zu sorgen.

Die in diesem Kapitel untersuchten Besonderheiten des Wohnungsmarktes und der Faktoren, die Angebot und Nachfrage auf ihm beeinflussen, sprechen dafür, dass der Wohnungsmarkt, verglichen mit vielen anderen Warenmärkten, ein komplizierter Mechanismus ist, der mit einem breiten Spektrum makro- und mikroökonomischer, politischer, sozialer, demographischer und anderer Faktoren verknüpft ist und nicht frei von Erscheinungsformen eines "unvollkommenen Marktes" ist. Hieraus ergeben sich spezifische Forderungen an die staatliche

Regulierung dieses Marktes, die sich nicht auf "universelle" Mechanismen (wie etwa Verbraucherschutz und Antimonopolregelung) reduzieren lassen, und es zeigt, wie schwierig die Schaffung eines Systems zur Regulierung des Wohnungsmarktes für Länder ist, die, wie Russland, erstmals mit diesem Problem konfrontiert sind.

## **Kapitel 2: Staatliche Regulierung des Wohnungsmarktes in der Russischen Föderation**

### ***2.1. Die Entstehung der staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes in der Russischen Föderation***

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 dadurch 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.

Um die in der gegenwärtigen Entwicklungsetappe des Wohnungsmarktes anstehenden Herausforderungen aufzuzeigen, müssen die Markttrends und die Inhalte der staatlichen Politik in den beiden vorausgegangenen Etappen eingehender untersucht werden.

Der jähe Übergang der Russischen Föderation zur Marktwirtschaft ging einher mit einer beispiellosen wirtschaftlichen Rezession (der gesamte Rückgang des BIP betrug nach verschiedenen Schätzungen 35-45%), einer Hyperinflation (1992-93 mehr als 500% im Jahr) und einem erheblichen Absinken des Lebensstandards der Bevölkerung (verschiedene Expertenschätzungen sprechen von 15-20%, aber unter Berücksichtigung der zu dieser Zeit stattfindenden starken sozialen Schichtung war das Absinken für die mittleren und ärmeren Bevölkerungsschichten wesentlich größer). Diese Prozesse mussten sich zwangsläufig auf den Wohnungsbau und die kommunale Wohnungswirtschaft auswirken.

Schon 1991 sah sich der Wohnungsbau mit einem steilen Rückgang der staatlichen Kapitalinvestitionen – in der UdSSR praktisch die einzige Finanzierungsquelle des Wohnungsbaus – konfrontiert und musste sich an der begrenzten liquiden Nachfrage der Bevölkerung orientie-

ren, was einen drastischen Rückgang des Bauvolumens zur Folge hatte: Wurden 1990 noch 61,7 Mio. m<sup>2</sup> Wohnraum zur Nutzung übergeben, so sank dieser Wert bis 1998 auf 30,6 Mio. m<sup>2</sup> bzw. um über 50% (s. Anhang, Tabelle 1). Dabei ist zu bemerken, dass in diesem Zeitraum das Wohnungsbauvolumen in der Stadt Moskau um 35% stieg, in relativ wohlhabenden Regionen (Stadt Sankt Petersburg, Wolgagebiet, Süden Russlands) um 15-35% zurückging und in wirtschaftlich und demographisch benachteiligten Regionen (Norden, Ural, Sibirien, Fernost) um 60-80% sank.

Der Übergang zur Baufinanzierung durch Ersparnisse der Bevölkerung vollzog sich zwar nur allmählich, führte aber angesichts einer zunehmenden sozialen Schichtung<sup>2</sup> zwangsläufig dazu, dass eine auf verfügbare Eigenmittel gestützte Nachfrage nach Wohnungen im Wesentlichen von den wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen kam. Diese Verbraucher waren auf Wohnungen von größerer Fläche<sup>3</sup> und besserer Qualität und Funktionalität ausgerichtet, die in der Regel nach individuellen Plänen gebaut wurden. Da die Bauindustrie in der UdSSR nach einem anderen Modell geschaffen worden war – Massenbauten nach typisierten Plänen für billige Wohnungen mittlerer und niedriger Qualität – konnte das die Krise im Wohnungsbau und in der damit verbundenen Baumaterialindustrie nur verschärfen. In den Regionen, die die stärkste Rezession durchmachten, lag der Bausektor fast völlig am Boden.

Eine weitere charakteristische Besonderheit des primären Wohnungsmarktes war der Verkauf von Wohnungen fast ausschließlich im Rahmen von Kooperationsverträgen zwischen dem Bauherrn und dem künftigen Eigentümer der Wohnung. Dabei erhielt der Bauherr das Geld vom Käufer nicht für die fertige Wohnung, sondern zur Finanzierung der künftigen Baukosten. Das geschah zum einen aus steuerlichen Erwägungen (der direkte Verkauf von Wohnungen war mehrwertsteuerpflichtig), vor allem aber deshalb, weil die für den Bau ohne Eigenmittel des Käufers notwendigen Bankkredite für den Bauherrn nicht erhältlich waren. Dies wiederum erklärte sich durch die finanziellen Probleme der Bauherren ebenso wie durch die Begrenztheit der Kredite und die hohen Zinsen darauf (in der Größenordnung von zwei- bis dreistelligen Jahreszinssätzen).

Auch wenn das Aufkommen der Modelle der "anteilmäßigen Beteiligung" objektive Ursachen hatte, so führte es doch zu schweren Verwerfungen des Wohnungsmarktes, unter denen hervorzuheben sind: **erstens** Minderung des rechtlichen Schutzes der Käufer (die ihr Geld für eine noch nicht gebaute Wohnung bezahlen mussten) und Schwächung des Wettbewerbs unter den Bauherren, **zweitens** verminderter Anreiz für die Bauherren, Geldmittel von Finanzinstituten aufzunehmen (da sie Zugang zum "leichten" Geld der als Mitinvestoren auftretenden Käufer hatten, gaben sie sich keine Mühe, die Anforderungen der Banken und des Wertpapiermarktes zu erfüllen), was auf längere Sicht das Wachstum des Wohnungsangebots begrenzte, und **drittens** Hemmung der Entwicklung der klassischen Hypothek als Finanzierungsmittel für den Kauf und Verkauf fertiger Wohnungen.

---

<sup>2</sup> Überstiegen 1992 die durchschnittlichen persönlichen Einkommen der einkommensstärksten 10% der Bevölkerung die Einkommen der einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen um das Achtfache, so betrug dieses Verhältnis im Jahre 2000 schon 13,9:1 und 2004 15,1:1 – Angaben des Amtes für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

<sup>3</sup> Während 1992 die durchschnittliche Gesamtfläche einer Neubauwohnung 60,8 m<sup>2</sup> betrug, waren es 1995 68,2 m<sup>2</sup>, 2000 81,1 m<sup>2</sup> und 2004 84,5 m<sup>2</sup> – Angaben des Amtes für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

Ein wichtiger Schritt für die Bildung des sekundären Wohnungsmarktes in dieser Zeit war die Verabschiedung des Gesetzes über die Privatisierung des Wohnungsbestands 1991.<sup>4</sup> Danach erhielten Bürger, die in Räumen des staatlichen oder städtischen Wohnungsfonds (d.h. zu Bedingungen der Sozialmiete) wohnten, das Recht auf einmalige kostenlose Privatisierung der von ihnen bewohnten Wohnung. Schon bis 1996 waren 12,5 Mio. Wohnungen oder 36% aller zur Privatisierung vorgesehenen Räume privatisiert.<sup>5</sup>

Die Bedingungen, unter denen die Wohnungen in Russland privatisiert wurden, unterschieden sich erheblich von denen in den Ländern des ehemaligen Warschauer Pakts. Zum ersten erstreckte sich die Privatisierung nur auf die Wohnräume, während das Eigentumsrecht an Gemeinschaftsräumen und an der Infrastruktur von Mehrfamilienhäusern (in denen 1989 69% der Stadtbevölkerung und 40% der Landbevölkerung wohnten) sowie an den Grundstücken und an den Betriebsanlagen bei der Kommune verblieb. Zum zweiten wurde die privatisierte Wohnung weiterhin in der bisherigen Weise betreut, d.h. die Privatisierung ging nicht mit einer Änderung des Charakters der kommunalen Beziehungen einher. Diese Umstände wirkten sich im weiteren Verlauf hinderlich für die Entwicklung des Wohnungsmarktes aus.

Am schwierigsten gestaltete sich in dieser Zeit die Situation im kommunalen Wohnungssektor. Wie schon erwähnt, wurden die Tarife für kommunale Wohnungsdienstleistungen in der Sowjetzeit vom Staat geregelt und auf einem sozial verträglichen Niveau gehalten. Mit dem Beginn der Hyperinflation begannen die Kosten der Branche in einem Tempo zu steigen, das über dem sozial verträglichen Anstieg der Tarife lag. Diese Situation wurde noch weiter verschärft, als die Staatsduma der Russischen Föderation in dieser Zeit zahlreichen Bevölkerungsgruppen weitere Vergünstigungen für die Bezahlung von Wohnungen und kommunalen Dienstleistungen gewährte, und zwar in der Regel ohne finanzielle Quellen zu ihrer Deckung.<sup>6</sup>

Schon um 1993-94 kam es in den Regionen nicht selten vor, dass die Bevölkerung nur 10–15% der Kosten für kommunale Wohnungsdienstleistungen bezahlte. Das wiederum verursachte steigende Verluste der Wohnungsunternehmen, die dann bei den Eigentümern dieser Unternehmen, den Kommunen, reklamiert wurden. Unter den Bedingungen einer schweren Haushaltskrise auf allen Ebenen der öffentlichen Hand waren die Kommunen außerstande, die Verluste völlig zu kompensieren. Das Ergebnis war eine chronische Zahlungsunfähigkeit der Wohnungsunternehmen gegenüber den kommunalen Dienstleistern, den öffentlichen Haushalten und den Mitarbeitern sowie ein drastischer Rückgang der Ausgaben für die laufende Instandhaltung und Großrenovierung von Wohnungen.<sup>7</sup> Auf lange Sicht machte die verlustreiche Tätigkeit der Branche marktwirtschaftliche Verhältnisse praktisch unmöglich.

---

<sup>4</sup> Gesetz der Russischen Föderation vom 4. Juli 1991 Nr. 1541-1 "Über die Privatisierung des Wohnungsfonds der Russischen Föderation".

<sup>5</sup> Bis 2005 waren schon 60% der Räume privatisiert.

<sup>6</sup> Die bedeutendsten Kategorien waren Rentner, Schwerbehinderte, Veteranen des Großen Vaterländischen Krieges, Veteranen der Arbeit, Militärangehörige und Mitarbeiter der Rechtsschutzorgane sowie Strahlungsgeschädigte.

<sup>7</sup> Schon 1992 konnte der Bedarf an Ausgaben für Unterhalt und laufende Instandhaltung von Wohnungen nur zu 20-30% und für Großrenovierung zu nicht mehr als 50% des Erforderlichen befriedigt werden. – Anordnung des Ministerrats der Russischen Föderation vom 20. Juni 1993 Nr. 595 "Über das staatliche Zielprogramm «Wohnung»".

Die Aktivitäten des Staates zur Lösung der dringendsten Probleme des Wohnungsmarktes legten die Grundlage für eine neue Etappe der Regulierung.<sup>8</sup> Ihr zentrales Element war der stufenweise Übergang zu einer hundertprozentigen Bezahlung kommunaler Wohnungsdienstleistungen durch die Bevölkerung bei gleichzeitiger Einführung eines Systems individueller Beihilfen. Diese Phase dauerte sechs Jahre: von 1997 bis 2003.

Das Beihilfeschema sah eine Begrenzung der von der Bevölkerung für Wohnungen und kommunale Dienstleistungen zu zahlenden Summen auf einen Fixbetrag vor: 50 Rubel im Monat (eine eher symbolische Summe) für Familien mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen unterhalb des staatlich festgesetzten Existenzminimums und eine Teilsumme (höchstens 22%<sup>9</sup>) des gesamten Familieneinkommens für Familien mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen über dem Existenzminimum. Zur Berechnung der Höhe der Beihilfen wurden die Kosten für kommunale Wohnungsdienstleistungen auf der Basis der sozialen Norm für die Wohnfläche<sup>10</sup> und des föderalen Standards der Grenzkosten für kommunale Wohnungsdienstleistungen zugrunde gelegt.<sup>11</sup>

Auf die Differenz zwischen den tatsächlich anfallenden Zahlungsbeträgen und den den festgelegten Obergrenzen wurde einer Familie auf Antrag eine monatliche Beihilfe gewährt. Zunächst wurden diese Beihilfen direkt an die kommunalen Dienstleister überwiesen, seit 2003 ging man in einzelnen Regionen dazu über, die persönlichen Konten der Bürger zu benutzen. Bis 2005 erhielten 13% aller Familien solche Beihilfen, deren Gesamtsumme 35 Mrd. Rubel betrug.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der diesbezüglichen staatlichen Politik war die allmähliche "Monetarisierung" der meisten für bestimmte Bevölkerungsgruppen festgesetzten Vergünstigungen bei der Bezahlung für Wohnungen und kommunale Dienstleistungen, d.h. ihre Umstellung auf Geldzahlungen, wobei die dafür bestimmten Mittel unmittelbar im Föderationshaushalt ausgewiesen wurden. Bis 2006 war diese Form der Förderung für 14,4 Mio. Personen vorgesehen, und die Gesamtsumme der zugeteilten Mittel betrug 58,6 Mrd. Rubel.

Das Ergebnis war eine erhebliche Steigerung der Kosten der Bevölkerung für kommunale Wohnungsdienstleistungen. Schlagen sie 1995 noch mit 4,3% des Gesamteinkommens eines Haushalts zu Buche, so waren es 2005 schon 8,3%. Der Umfang des Marktes kommunaler Wohnungsdienstleistungen stieg in diesem Zeitraum von 22 Mrd. auf 396 Mrd. Rubel, wobei in der Zeit nach der Krise von 1998 die jährliche Steigerung 30-40% betrug. Neben der wesentlichen Verbesserung der finanziellen Situation der Branche schuf das Wachstum des

---

<sup>8</sup> Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation vom 28. April 1997 Nr. 425 "Über die Reform der kommunalen Wohnungswirtschaft".

<sup>9</sup> Staatlicher Standard für den maximal zulässigen Anteil eigener Kosten der Bürger bei der Bezahlung von Wohnungen und kommunalen Dienstleistungen am Gesamteinkommen der Familie.

<sup>10</sup> Definiert als das Mindestmaß an Wohnräumen, das von den Organen der Staatsmacht der Subjekte der Russischen Föderation je nach dem erreichten Niveau der Wohnungsversorgung, nach der Zusammensetzung der Familien, nach verwendeten Wohnraumtypen in sozial genutzten Häusern des Wohnungsfonds sowie nach weiteren Faktoren festgesetzt ist. – Gesetz vom 24. Dezember 1992 Nr. 4218-1 "Über die Grundlagen der föderalen Wohnungspolitik" (mit Änderungen und Ergänzungen). Der föderale Standard der sozialen Norm für Wohnfläche ist ausgehend von folgenden Normen der Wohnraumversorgung der Bevölkerung definiert: 18 m<sup>2</sup> Gesamtwohnfläche pro Familienmitglied einer Familie mit drei und mehr Personen, 42 m<sup>2</sup> für eine Familie mit zwei Personen, und 33 m<sup>2</sup> für einen Einpersonenhaushalt. – Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation vom 28. April 1997 Nr. 425 "Über die Reform der kommunalen Wohnungswirtschaft" in der Russischen Föderation.

<sup>11</sup> Föderaler Standard der Grenzkosten für angebotene kommunale Wohnungsdienstleistungen pro 1 m<sup>2</sup> Gesamtwohnfläche (nach Regionen differenziert festgesetzt).

Marktes auch die Voraussetzungen dafür, dass private Investitionen herangezogen werden konnten.

Was den primären Wohnungsmarkt betrifft, so hörte der Staat in dieser Periode auf, als direkter Investor auf dem Markt aufzutreten; diese Rolle blieb in einzelnen Fällen lediglich den Kommunen vorbehalten. Aber ebenso wie für den Staat ging es auch für die Gemeinden allein darum, den Wohnungsbau für bestimmte Kategorien der Bevölkerung, deren Einkommen es nicht gestattete, eine neue Wohnung zu erwerben, aus Haushaltsmitteln zu subventionieren.

Ab 1998 begann die Föderationsregierung, zur Realisierung dieser Programme ein neues Instrument einzusetzen: staatliche Wohnungszertifikate.<sup>12</sup> Der Halter eines namentlich ausgestellten Zertifikats erhielt das Recht auf Erwerb einer Wohnung im Rahmen des föderalen Standards der Sozialnorm für Wohnfläche (unter Berücksichtigung der Familiengröße) zu einem Preis, der nicht höher lag als der Durchschnitt für die jeweilige Region (die der Halter des Zertifikats nach eigenem Ermessen aussuchen konnte). Beim Kauf einer teureren oder geräumigeren Wohnung musste er den Restbetrag aus eigener Tasche bezahlen. Die Einlösung der Zertifikate erfolgte auf das Bankkonto des Halters, von dort wurden die Gelder an den Verkäufer bzw. (seltener) den Bauherren überwiesen. Ursprünglich dienten die staatlichen Wohnungszertifikate dazu, Militärangehörige, die – u.a. wegen der Reduzierung der Streitkräfte – in die Reserve entlassen wurden, mit Wohnraum zu versorgen. Später wurden sie auch im Rahmen anderer Programme eingesetzt, insbesondere zur Umsiedlung von Personen, die die Regionen des Hohen Nordens verließen sowie zur Versorgung von Opfern von Naturkatastrophen. Im Zeitraum 1998-2003 wurden staatliche Wohnungszertifikate an über 100 000 Familien ausgegeben.

Die regionalen und örtlichen Behörden finanzierten den Wohnungsbau hauptsächlich für Angehörige des öffentlichen Dienstes sowie im Rahmen von Programmen zur Räumung von baufälligen und schadhafte Häusern. Dabei wurden die Kosten für die zu bauenden Wohnungen von ihnen direkt kontrolliert (z.B. über die Bedingungen für die Überlassung von Baugrundstücken und über die Heranziehung kommunaler Bauherren und Zulieferer). Einen nennenswerten Einfluss auf die Menge der fertiggestellten Wohnungen hatten diese Programme jedoch nicht.

Die wichtigste Neuerung auf dem Markt der Wohnungsdienstleistungen in dieser Zeit war die Bildung von Wohnungseigentümerge nossenschaften.<sup>13</sup> Dabei handelte es sich um nichtkommerzielle Organisationen zur gemeinsamen Verwaltung und zum Betrieb des Immobilienbesitzes in Mehrfamilienhäusern (Kondominiums). Das Gesetz stellte es den Besitzern frei, das Haus durch die Genossenschaft selbständig zu verwalten oder juristische Personen (Hausverwaltungsgesellschaften) und individuelle Unternehmer mit der Verwaltung und dem Betrieb des Kondominiums zu beauftragen.

Die Wohnungseigentümerge nossenschaften wurden ziemlich bald zur vorherrschenden Form der Verwaltung für die mit Mitteln der Bevölkerung gebauten Wohnungen, also für den größeren Teil des neugebauten Wohnungsbestands. 2005 betrug die Fläche des nach dem Zerfall der UdSSR fertiggestellten Wohnungsbestands trotz rückläufigen Bauvolumens schon über 15% der Gesamtwohnfläche. Dabei trug die Tätigkeit der Wohnungseigentümerge nossenschaften insgesamt zur Erhöhung der Qualität der Wohnungsbetreuung (durch stärkere Kon-

---

<sup>12</sup> Anordnung der Regierung der Russischen Föderation vom 20. Januar 1998 Nr. 71 "Über das föderale Zielprogramm «Staatliche Wohnungszertifikate»".

<sup>13</sup> Föderationsgesetz vom 15. Juni 1996 Nr. 72-FZ "Über Wohnungseigentümerge nossenschaften".

trolle seitens der Hauseigentümer) und zur Senkung der Betriebskosten und der Kosten für kommunale Dienstleistungen bei (durch eine rationellere Verwaltung des Wohnungsbestands als dies bei der Verwaltung durch kommunale Unternehmen der Fall ist, sowie durch Maßnahmen zur Erfassung des Ressourcenverbrauchs und zur Energieeinsparung).

Fasst man die Ergebnisse der Entwicklung des Wohnungsmarktes und der staatlichen Regulierung zusammen, so zeigt sich, dass das hauptsächliche positive Resultat die Anpassung des Wohnungsbaumarktes, des Marktes der kommunalen Wohnungsdienstleistungen sowie des Systems der staatlichen sozialen Unterstützung der Bevölkerung an marktwirtschaftliche Bedingungen war. Zugleich war aber der Preis dieser Anpassung ein erheblicher Rückgang des Wohnungsbaus und eine Schwächung der Bauindustrie, des weiteren eine drastisch verminderte Erschwinglichkeit von Wohnungen für die Bevölkerungsgruppen mit mittleren und niedrigen Einkommen, sowie zunehmende Probleme in der kommunalen Wohnungswirtschaft, die vor allem durch die chronische Unterfinanzierung der Kapitalausgaben für Instandhaltung des Wohnungsbestands<sup>14</sup> und der kommunalen Infrastruktur bedingt waren.<sup>15</sup>

Ungelöst blieben auch einige weitere Probleme. Die normativ-rechtliche Basis der Bauindustrie blieb in der Zeit seit Beginn der Reformen auf der Ebene der Föderationsregierung praktisch unverändert. Das hatte zur Folge, dass Fragen der Städtebaupolitik und der Bodennutzung von den Kommunen praktisch in Eigenregie entschieden wurden. Außerdem blieb der erhebliche Rückstand bei der Entwicklung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Bereich der kommunalen Wohnungswirtschaft bestehen – in weiten Teilen der Branche galten nach wie vor die Wirtschaftsmodelle der "Sowjetperiode".

Die Notwendigkeit, diese Probleme zu lösen sowie der Übergang des Wohnungsmarktes von der Phase der Stagnation zur Phase der Entwicklung machte es erforderlich, die staatliche Politik der Regulierung des Wohnungsmarktes einer gründlichen Revision zu unterziehen.

## **2.2. Die gegenwärtige Etappe der Regulierung des Wohnungsmarktes in Russland.**

### ***Das nationale Projekt «Erschwinglicher Wohnraum»***

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

---

<sup>14</sup> Trotz der verbesserten finanziellen Situation der Branche stabilisierte sich das Volumen der Großinstandsetzung des Wohnungsbestands Anfang 2000 bei 4,5-5 Mio. m<sup>2</sup> pro Jahr (weniger als 0,2% des Gesamtwohnungsbestands) gegenüber 40-45 Mio. m<sup>2</sup> im Zeitraum 1970-1980 und 29 Mio. m<sup>2</sup> im Jahr 1990. – Amt für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

<sup>15</sup> Laut Expertenschätzungen betragen die für Großinstandsetzungen und Wiederaufbau der kommunalen Infrastruktur erforderlichen Kosten 1,5 bis 2 Billionen Rubel.

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.) angestiegen. 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%.<sup>16</sup> 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.

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 (AIŽK)*<sup>17</sup> 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 AIŽK erfolgte durch Ausgabe von Obligationen, die von der Föderationsregierung garantiert waren. Im Zeitraum 2001-2005 refinanzierte die AIŽK 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 AIŽK 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/m<sup>2</sup> und in den großen Städten \$500-700/m<sup>2</sup>, so stieg er bis 2006 auf \$4000/m<sup>2</sup> bzw. \$1000-1500/m<sup>2</sup>, 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

---

<sup>16</sup> B'ulleten' bankovskoj statistiki Rossijskoj Federacii (Bulletin der Bankstatistik der Russischen Föderation) Nr. 8, 2006.

<sup>17</sup> Agentstvo po ipotečnomu žiliščnomu kreditovaniju (AIŽK).

Russland dazu geführt, dass die Kaufkraft der Bevölkerung beim Erwerb von Wohnungen im Zeitraum 2004-2006 um 15-30% gesunken ist.<sup>18</sup>

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.

---

<sup>18</sup> Zentrum für makroökonomische Studien der BDO "Unicon Rusaudit".

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. m<sup>2</sup> 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 AIZK, Garantien auf Obligationen der AIZK) 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 schlichtweg 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. m<sup>2</sup> 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 Wohnungsbaus das Hauptschwergewicht auf die finanzielle Beteiligung des Staatshaushalts zu legen.

Aus dem oben Dargelegten ergibt sich die Notwendigkeit, den Begriff des russischen nationalen Wohnungsprojekts als solchen und den Bereich seiner Realisierung zu erweitern, was eine unabdingbare Voraussetzung für seinen Erfolg ist. Dafür soll am Beispiel der positiven Erfahrungen anderer Länder, die in der Vergangenheit ähnliche Aufgaben gelöst haben, untersucht werden, aus welchem Spektrum von Fragen das nationale Wohnungsprojekt prinzipiell bestehen sollte und welche entscheidenden Faktoren zu seiner erfolgreichen Realisierung beitragen. In dieser Arbeit erfolgt die entsprechende Untersuchung auf der Grundlage der Erfahrungen des nationalen Wohnungsprojekts der Bundesrepublik Deutschland, das in den 1950er bis 1970er Jahren realisiert wurde und im folgenden Kapitel abgehandelt werden soll.

## **Kapitel 3. Erfahrungen mit der staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland**

### ***3.1. Die Realisierung des deutschen nationalen Wohnungsprojekts***

Die Bundesrepublik Deutschland ist eines der wenigen Länder, die sich im Rahmen nationaler Wohnungsprojekte einigermaßen mit Russland vergleichen lassen. Im Gegensatz zu vielen anderen entwickelten Ländern, die einen evolutionären Weg bei der Entwicklung des Wohnungsmarktes und des Systems der sozialen Förderung der Bevölkerung durchgemacht haben, musste die BRD, ebenso wie Russland, die Aufgabe, ihre Bürger mit preiswertem Wohnraum zu versorgen, in relativ kurzer Zeit und unter ungünstigen sozial-ökonomischen Rahmenbedingungen erfüllen.

Die Bundesrepublik sah sich unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs mit einer Systemkrise des Wohnungswesens konfrontiert.<sup>19</sup> Von den 10,6 Millionen Wohnungen, die es in der Vorkriegszeit in Deutschland auf dem Territorium der späteren BRD (einschließlich West-Berlins) gab, waren nur noch 1,8 Millionen uneingeschränkt bewohnbar, Beschädigungen mittleren oder leichten Grades wiesen 2,5 Millionen Wohnungen auf und starke Beschädigungen 0,5 Millionen. Die übrigen Wohnungen waren völlig zerstört. 1946 kamen auf eine Wohnung 6 Bewohner (in der Vorkriegszeit 3,6 Personen).<sup>20</sup>

Der Wohnungsmangel wurde noch durch die innere und äußere Migration, hauptsächlich in die großen Industrie- und Hafenstädte, verschärft, was zum einen eine zusätzliche Nachfrage nach 3 Millionen Wohnungen und zum anderen eine Zunahme regionaler Disproportionen auf dem Wohnungsmarkt nach sich zog. Die gleich nach dem Krieg einsetzende Steigerung der Geburtenrate erzeugte einen zusätzlichen jährlichen Bedarf an weiteren 200–250 000 Wohnungen. Der Gesamtfehlbestand an Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt wurde auf 6 Millionen geschätzt.<sup>21</sup>

Trotz dieser katastrophalen Situation gelang es in der BRD in nicht ganz 10 Jahren nach der Verabschiedung des Ersten Wohnungsbaugesetzes<sup>22</sup> nicht nur, den Wohnungsmangel im Großen und Ganzen zu beseitigen, sondern auch einen funktionsfähigen Mechanismus der sozial-ökonomischen marktwirtschaftlichen Regulierung zu schaffen, der in der Lage war, eventuelle Disproportionen auf dem Wohnungsmarkt abzumildern und für soziale Stabilität zu sorgen sowie den Wohnungsbau zur wichtigsten Branche für die Wirtschaft der BRD zu machen. In diesem Kapitel soll untersucht werden, wie das möglich wurde.

Zunächst ist zu bemerken, dass sich der Staat seit Anbeginn der Umgestaltungen im Wohnungswesen der BRD zum Ziel gesetzt hatte, eine komplexe Politik zur Regulierung des

---

<sup>19</sup> Lücke Paul, Das neue Miet- und Wohnrecht in der Bundesrepublik Deutschland/ Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Bonn, 1963, S. 3

<sup>20</sup> Vgl Kornemann, R.: Die Fehlsubventionierung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau. Bilanz einer systemwidrigen Marktintervention, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bauwesen e.V. (Arnold-Knoblauch-Institut) Band 25, Bonn 1973.S.9; alle Zahlenangaben ohne Saarland und Berlin (West).

<sup>21</sup> Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg/ Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau barb. von GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Hamburg, -1990, S.24.

<sup>22</sup> Verabschiedet vom Bundestag am 28. März 1950, in Kraft getreten am 25. April 1950.

Wohnungssektors zu betreiben. Diese Politik basierte ideologisch auf der Doktrin der "sozialen Marktwirtschaft" Konrad Adenauers und enthielt ein breites Instrumentarium direkter und indirekter Förderung. Die Instrumente direkter Förderung betrafen unmittelbar den Bereich des Baus und Erwerbs von Wohnungen. Die indirekte Förderung äußerte sich in der Regelung der Steuer-, Miet- und Finanzverhältnisse in diesem Bereich.

Betrachten wir diese Instrumente näher.

## **Instrumente direkter Förderung**

### **Wohnungsbauförderung**

Anders als die übrigen europäischen Länder hat Deutschland praktisch völlig auf den Wohnungsbau aus Haushaltsmitteln verzichtet. Das war eine prinzipielle Entscheidung:

- Erstens steht ein solches Eingreifen nicht im Einklang mit den allgemeinen Prinzipien der Marktwirtschaft, es trägt zur Entwicklung von Disproportionen auf dem Wohnungsmarkt bei und erzeugt Korruption;
- zweitens würde eine solche Politik übermäßige Staatsausgaben und eine Schwächung der Haushaltsdisziplin nach sich ziehen;
- drittens würden Staatsausgaben für den Wohnungsbau, da sie gesamtwirtschaftlich stark ins Gewicht fallen, die Inflation fördern.

Somit hatte der Staat eine dreifache Aufgabe zu erfüllen: 1. den gewaltigen Wohnungsmangel zu beseitigen, 2. Wohnraum für alle Schichten der Bevölkerung bezahlbar zu machen und 3. die Attraktivität der Wohnungsbaubranche zu erhalten (da sonst die Geschäftswelt das Interesse am Wohnungsbau verloren hätte).

Es war klar, dass der Wohnungsmangel nur dann zu beseitigen war, wenn man zum Wohnungsbau im industriellen Umfang überging. Folglich mussten die Förderungsmaßnahmen nicht auf die Erwerber der Wohnungen ausgerichtet sein, sondern auf die Baugesellschaften, denen die klare wirtschaftliche Botschaft signalisiert wurde: Es lohnt sich, viel und schnell zu bauen, um später zu vermieten. Zugleich war es aber nicht möglich, eine solche Aufgabe in kurzer Zeit mit ausschließlich marktwirtschaftlichen Mitteln zu lösen, weshalb auch "planwirtschaftliche" Methoden zur Anwendung kamen. So schrieb das Erste Wohnungsbaugesetz der Bundesregierung vor, innerhalb von sechs Jahren 1,8 Millionen Neubauwohnungen in Betrieb zu nehmen. Um das zu erreichen, wurde ein Komplex wirtschaftlicher und organisatorischer Maßnahmen erarbeitet, deren Kernstück ein System der Bauförderung und der Förderung der Bevölkerung war.

Das Förderungssystem wurde in zwei Varianten realisiert. Die erste Variante beinhaltete die Gewährung staatlicher Unterstützung für die Baugesellschaften für die Zeit des Baus in Form von staatlichen zinslosen bzw. vergünstigten Darlehen, und die zweite Variante einen Ausgleich für die laufenden Kosten eines schon gebauten Objekts (u.a. für die Bedienung eines für den Bau aufgenommenen Bankkredits) in Form von Beihilfen und Subventionen.<sup>23</sup>

Diese Förderung erstreckte sich nur auf Objekte, die für sich den Status von Sozialwohnungen reklamierten. Das Recht, eine solche Wohnung zu mieten, hatten nur einkommensschwache Familien (gerechnet pro Familienmitglied), wobei die Fläche der angebotenen Wohnung je

---

<sup>23</sup> Vgl. Riege, Marlo, Der soziale Wohnungsbau. Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament; B8-9/1993, S.33.

nach der Zusammensetzung der Familie festgelegt wurde. Den Baugesellschaften, die die Förderung erhielten, wurden Verpflichtungen bezüglich der Höhe der Mieten auferlegt (der Mietpreis orientierte sich an den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten), und sie hatten für die gerechte Verteilung der Wohnungen, die Varianten der Wohnungsatsstattung und die rechtzeitige Rückzahlung der staatlichen Darlehen zu sorgen. Der Staat seinerseits stellte einen Zeitplan für die Rückzahlung der Darlehen auf, der mit dem Rückfluss der Geldströme aus dem Projekt abgestimmt war (in der Regel acht Jahre).<sup>24</sup>

Wegen der spezifischen Besonderheiten jedes Objekts sowie mit Blick auf die Notwendigkeit, auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zugeschnittene Wohnungsbauprogramme zu realisieren, erwies es sich mit der Zeit als erforderlich, nicht nur standardisierte Varianten der Förderung (bzw. der Verpflichtungen der Bauherren), sondern auch individuelle, zwischen dem Staat und den Baugesellschaften vorab vereinbarte Varianten ("dritter Weg der staatlichen Förderung") anzuwenden.<sup>25</sup>

Mit der Verabschiedung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes wurde das Verfahren der Bauförderung differenziert und das Instrumentarium der Förderung erweitert. Die Regulierung des Baus betraf nun nicht mehr nur den Bau von Großobjekten, sondern auch den Bau von Wohnungen für Familien mit begrenztem Einkommen, die eine Verbesserung ihrer Wohnverhältnisse nötig hatten, sowie den individuellen Wohnungsbau – um die Bevölkerung stärker "an das Land" zu binden.

Ein gesondertes Programm sah die Umsiedlung von Familien mit Kindern ins Umland der Städte vor. Dieses Programm gewann besondere Bedeutung wegen der Ende der fünfziger Jahre gestiegenen Nachfrage nach Wohnungen in Städten, was einen übermäßigen Anstieg der Preise bewirkte. Außerdem sollten die Eigentumsverhältnisse im Wohnungssektor diversifiziert werden, vor allem sollte der Anteil der Wohnungen, die Großeigentümern gehörten, gesenkt werden.

Auch bei den Instrumenten der staatlichen finanziellen Förderung verschob sich der Akzent: Statt staatlicher Darlehen und Subventionen kamen Regierungsgarantien gegenüber den Kreditinstituten sowie die teilweise Kompensation der Zinsen und der Schuldentilgung für die gewährten Kredite zum Einsatz. Das war möglich geworden, weil die Kreditinstitute der BRD zu diesem Zeitpunkt schon das zur Kreditierung der Wirtschaft notwendige Potenzial angesammelt hatten.

Auf diese Weise war es der BRD in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre gelungen, durchschnittlich 322 000 Wohneinheiten pro Jahr fertigzustellen. Das war zwar um 20 000 weniger als in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre, aber es ermöglichte es, Haushaltsmittel wesentlich effektiver einzusetzen.<sup>26</sup>

Seit 1956 blieben das Verfahren und die Regeln für den Bezug direkter staatlicher Förderung sowohl für die Bau- und Betreibergesellschaften als auch für diejenigen, die eine Sozialwohnung benötigten, unverändert. Mit der Zeit jedoch änderten sich die Bedeutung und der Einfluss dieses Instruments: Vom Bau von Massenwohnsiedlungen zwecks Sicherung eines ausreichenden Wohnungsangebots fand eine Veränderung hin zur Realisierung von Zielpro-

---

<sup>24</sup> Füllenkemper, Horst Wirkungsanalyse der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland/ Horst Füllenkemper – Münster: Inst für Siedlungs-und Wohnungswesen; Münster, Zentraldienst für Raumplanung d. Univ.Münster, 1982 ,S.32.

<sup>25</sup> Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, S.7.

<sup>26</sup> Füllenkemper, Horst Wirkungsanalyse der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S.33.

grammen für bestimmte Bevölkerungsschichten und –gruppen statt (als Beispiel seien hier die aus der UdSSR übergesiedelten "Russlanddeutschen" genannt).

Während also von 1951 bis 1955 die Zahl der zur Verfügung gestellten Sozialwohnungen im Schnitt ca. 340 000 Wohnungen pro Jahr (65 Wohnungen je 10 000 Einwohner) bzw. 60% aller gebauten und in Betrieb genommenen Wohnungen betrug, so waren es im Zeitraum 1966 bis 1970 190 000 Wohnungen jährlich bzw. 40% aller gebauten Wohnungen. Bis 1985 sank die Zahl der zugeteilten Sozialwohnungen auf 90 000 Wohnungen pro Jahr bzw. 30% aller gebauten Wohnungen.

Dieser Rückgang war vor allem die Folge einer entsprechenden Verringerung der Zahl der Personen, die eine Sozialwohnung benötigten. Im Übrigen kam es zu Beginn der neunziger Jahre infolge der Massenzuwanderung aus der ehemaligen UdSSR zu einem gewissen Anstieg des Umfangs dieser Art Förderung.<sup>27</sup>

Anzumerken ist, dass das hier beschriebene Instrumentarium auch und gerade ein Instrumentarium zur Steuerung des Marktes ist und zur Stimulierung des Angebots in Zeiten des Wohnungsmangels ebenso eingesetzt werden kann wie zur Senkung des Angebots bzw. zur Änderung seiner territorialen, zonalen und sozialen Struktur. Als Beispiel sei hier das Anfang der siebziger Jahre entstandene Überangebot an Wohnungen in Städten angeführt. Die Ursachen dafür waren eine gewisse Verlangsamung des Tempos der Wirtschaftsentwicklung sowie veränderte Präferenzen der Verbraucher, die es nun vorzogen, außerhalb der Städte zu wohnen. Der Staat reagierte auf diese Situation, indem er die Maßnahmen zur Bauförderung in Städten allmählich abbaute und die staatlichen Anreize auf den Erwerb von Wohnungen "auf Vorrat" umorientierte.

Der Mechanismus der Wohnungsbauförderung war aufs Ganze gesehen nicht frei von Mängeln. So wurde insbesondere die Begrenzung der Mietpreishöhe auf der Basis der Berechnung der Selbstkosten für den Unterhalt des Gebäudes und der Abschreibung des Bauprojekts (unter Berücksichtigung der Amortisierung des Kredits) festgelegt, wobei von Zahlen aus der Vergangenheit ausgegangen wurde. Das führte aufgrund veränderter Marktbedingungen und Inflationsraten nicht selten zu unrichtigen Berechnungen und ermöglichte es dadurch, die Mietsätze zu manipulieren. In diesem Falle setzte der Staat die Zinssätze für die Inanspruchnahme staatlicher Darlehen fest bzw. erhöhte sie. Der zweite erhebliche Mangel war die so genannte "Fehlbelegung". Eine Prüfung des Familieneinkommens erfolgte nur in der Phase der Zuteilung einer Sozialwohnung.<sup>28</sup> Wenn die Familie später die Kriterien der Minderbemitteltheit nicht mehr erfüllte, musste sie den marktüblichen Mietpreis bezahlen, was aber häufig nicht geschah. Dieses Problem wurde durch die Schaffung einer einheitlichen Basis für Steuerzahler und Sozialhilfeempfänger gelöst. Ein Abgleich der Daten aus diesen Basen ermöglichte es, die Rechtmäßigkeit von Mietpreisvergünstigungen zu kontrollieren.

## Förderung der Sanierung und Modernisierung von Wohnungen

Neben der Beseitigung des Wohnraummangels durch Neubau wurde in der BRD auch der Sanierung beschädigter und alter Wohnungen starke Beachtung geschenkt, um deren Qualität für die Nutzer zu verbessern. Außerdem stieg mit der Beseitigung des Wohnungsmangels die Nachfrage nach gut ausgestatteten und modernen Wohnungen. All das erforderte ebenfalls adäquate Förderungsmaßnahmen seitens des Staates, die neben der Versorgung der Bevölke-

---

<sup>27</sup> Vgl. Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, S.304.

<sup>28</sup> Ebenda, S.306.

rung mit Wohnraum auch die Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes der Städte und die Erschließung ehemals belegter Grundstücke für Neubebauung möglich machten und die Entwicklung des auf Ausstattungs- und Reparaturarbeiten spezialisierten mittleren und kleinen Baugewerbes stimulierten.

Unternehmern, die Projekte zur Sanierung und Modernisierung von Wohnungen ausführten, wurden ab 1961 die gleichen Förderungsmaßnahmen wie beim Neubau gewährt, und es wurden ihnen auch die gleichen Verpflichtungen auferlegt. Daneben setzte der Staat auch Instrumente zur indirekten Stimulierung von Großinvestoren ein. Insbesondere war es gestattet, jährlich 10% der Kapitalkosten zu den Selbstkosten zuzurechnen (d.h. die Abschreibungsfrist auf 10 Jahre zu kürzen), und die Vermieter hatten die Möglichkeit, jährlich 11-14% der Kosten für Großinstandsetzung auf die Mietrechnung zu setzen. In nur neun Jahren nach Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes (1961) wurden 3 Mrd. DM bereitgestellt, darunter 78 Mio. DM für die Kompensation der Zinsen für Investitionskredite mit fünfjähriger Laufzeit.

Besonders aktuell wurde dieses Programm nach der Weltenergiekrise der siebziger Jahre. Die Bundesregierung ordnete an, in 800 000 Wohnungen und Häusern neue Fenster einzusetzen, um den Wärmeverlust zu verringern. Dabei wurden die Vergünstigungen sowohl Unternehmen als auch einzelnen Privatpersonen gewährt.

Erheblich eingeschränkt wurde das Programm durch den Umstand, dass es in vielen Städten keine generellen Bebauungspläne gab. Dadurch war es den Investoren nicht möglich, Programme zur Sanierung und Modernisierung von Wohnungen zu beginnen, bevor der städtebauliche Status des zur Bebauung vorgesehenen Grundstücks festgelegt war. Die Zeit hat auch gezeigt, dass bei der Modernisierung von Wohnungen die indirekten und nicht die direkten Förderungsmittel effektiver sind. Dennoch wurden während der gesamten Geltungsdauer des Programms über 20% des Gesamtwohnungsbestands saniert.

## Direkte Förderung der Bevölkerung

Mit der Entwicklung marktwirtschaftlicher Verhältnisse auf dem Wohnungssektor und der Abschaffung der Begrenzung der Mietpreise stellte sich akut die Frage der Förderung derjenigen Bevölkerungsschichten, deren Einkommen nicht die Mindestkosten für den Unterhalt einer Wohnung abdeckten. Dabei musste der Staat einen zulässigen Mindeststandard der Wohnung garantieren. Zu diesem Zweck wurde das Programm der so genannten "Wohnbeihilfen in Form sozialer Transfers" verabschiedet.

Die ersten verabschiedeten Regeln zur Leistung von Wohnbeihilfe zeitigten nicht die erhoffte Wirkung, da die Gesetzgebung unglaublich kompliziert war und auf individuelle Entscheidungen über Hilfeleistung ausgerichtet war. Diese Entscheidungen wurden von den lokalen Behörden getroffen, was im Ergebnis zu Papierkrieg führte und schließlich statt höherer sozialer Stabilität gesellschaftliche Spannungen zur Folge hatte. Besonders kritisiert wurde der Berechnungsmechanismus für die Beihilfen, der die Kosten für Sozialwohnungen und nicht die für Wohnungen auf dem freien Markt berücksichtigte.<sup>29</sup>

Das alles machte die Verabschiedung des Ersten Wohnbeihilfegesetzes erforderlich. Vor allem wurde die Ideologie der Förderung verändert: Es wurde ausdrücklich ein System der sozialen Sicherung und nicht ein einmaliges Programm zur Wohnbeihilfe geschaffen. Auch

---

<sup>29</sup> Vgl. Heuer, J.H.B.: Die Funktion der öffentlichen Wohnbeihilfen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Schröder, Prof.(Hrsg.): Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Köln 1964, S.46

wurden die Regeln für die Gewährung von Sozialhilfe vereinheitlicht und die sozialen Kosten für die Organisation dieses Prozesses gesenkt. Mit der Zeit wurde das *Wohngeld* zum hauptsächlichen Instrument der Wohnungspolitik in der BRD. Wie ging das?

Es wurde genau festgelegt, wer das Recht auf Sozialhilfe hat, unabhängig davon, ob der Hilfsbedürftige Wohnungseigentümer oder Mieter ist. Das Hauptkriterium für die Gewährung von Beihilfen ist das Verhältnis der Miet- bzw. Unterhaltskosten für die Wohnung zum Familieneinkommen. Vom Gesetzgeber wurde eine Tabelle zur Bestimmung der Höhe der Beihilfen je nach der Zusammensetzung der Familie und der Miethöhe erstellt.<sup>30</sup> So erhielt z.B. eine vierköpfige Familie das Recht auf Beihilfe, wenn das Verhältnis der Miete zum Einkommen 12-21% betrug, und ein Einpersonenhaushalt bei einem Verhältnis der Miete zum Einkommen von 14-21%.<sup>31</sup> Somit erhöhte sich die Beihilfe mit der Höhe des Familieneinkommens, hatte aber eine Obergrenze bei der Umrechnung pro Quadratmeter jeder Wohnungsart.

Das Ersten Wohnbeihilfegesetz hatte erhebliche positive Verschiebungen zur Folge, stieß aber dennoch auf einige Kritik wegen der nicht genügend klaren Abstufung der Beihilfen je nach Familienzusammensetzung und erweiterter Wohnfläche. Das machte es Familien mit niedrigerem Einkommen unmöglich, geräumigere Neubauwohnungen zu mieten. So entstand eine überproportionale Nachfrage nach "Altbauwohnungen", was nicht nur die sozialen Spannungen aufrecht erhielt, sondern auch den Anreiz zu Bautätigkeit minderte.<sup>32</sup>

Als der Staat eine Bilanz der ersten Jahre des Systems der sozialen Wohnungsversorgung zog und ihm klar wurde, dass der Kreis der potenziellen Beihilfeempfänger erweitert werden musste, machte er sich an die Verabschiedung des Wohngeldgesetzes. Durch dieses Gesetz wurde das Wohngeld von einem Instrument zur Steuerung des Wohnungsmarktes in ein universelles Instrument der Sozialpolitik umgewandelt. Erheblich vereinfacht wurde das Verfahren zum Bezug von Wohngeld, und es wurde eine neue Tabelle erstellt, nach der die Höhe der Beihilfen von folgenden Faktoren abhängig war:

- Höhe des Familieneinkommens;
- Zusammensetzung der Familie;
- Größe der Wohnung;
- Höhe der zu zahlenden Miete bzw. der Unterhaltskosten für die eigene Wohnung.

Im Laufe der Zeit führte das Wohngeldgesetz dazu, dass unter den Familien, die eine Beihilfe erhielten, der Anteil der Erwerbstätigen von 40% im Jahre 1966 auf 20% im Jahre 1974 zurückging, während der Anteil der Rentner von 58% auf 67% stieg. Das kam daher, dass bei der Festlegung der Höhe der Sozialhilfe nicht mehr die gezahlten Steuern mit eingerechnet wurden.

Außerdem stellte sich heraus, dass 50% der Beihilfeempfänger schon in Sozialwohnungen wohnten und weitere 25% in Wohnungen, die mit staatlicher Förderung gebaut waren.<sup>33</sup> Das sprach für mangelnde Abstimmung zwischen den verschiedenen Richtungen staatlicher Förderung. In der Folgezeit nahm die Regierung mehrfach Veränderungen an den geltenden Re-

---

<sup>30</sup> Ihlenfeld, Harald Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland/ Bildungsvereinigung Arbeit und Leben e.V. Arbeitsgemeinschaft DGB-VHS; Hannover, 1974, S.68.

<sup>31</sup> Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, S.346.

<sup>32</sup> Vgl. Stadler, O.: Die Reformbedürftigkeit des Wohngeldgesetzes, in: Der langfristige Kredit, 17. Jahrgang, 1966, S.75.

<sup>33</sup> Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, S.349

geln zum Bezug von Wohngeld vor, um dessen Bedingungen an Veränderungen in der Wirtschaft und insbesondere an das Tempo der Inflation anzugleichen.

Ende der achtziger Jahre nahm das Wohngeld als dasjenige Instrument, das den Forderungen der Marktwirtschaft am meisten entsprach, einen zentralen Platz in der Wohnungspolitik der Regierung ein. Zum einen ermöglichte es, das Niveau des sozialen Schutzes der Bevölkerung zu erhöhen und zum anderen wirkte es sich nicht negativ auf den Mechanismus der Bildung von Marktpreisen für Wohnungen aus. Dass sich dieser Mechanismus weiter entwickelt hat, belegen die Zahlen der geleisteten Auszahlungen: Betrug sie 1967 470 Mio. DM, so waren es 1988 3,7 Mrd. DM. Die Zahl der Bezieher von Wohngeld stieg im selben Zeitraum von 400 000 auf 1,9 Mio. Familien (das sind 7,4% der Familien).<sup>34</sup>

**Direkte Förderung des Baus und Erwerbs von Eigentumswohnungen. Übergang zu indirekten Stimulierungsmaßnahmen.**

Je weiter die Lösung des Problems des Wohnungsmangels voranschritt, desto mehr wurde es notwendig, den Bedarf eines bestimmten Teils der Bevölkerung (vor allem kinderreicher Familien) an Eigentumswohnungen oder Eigenheimen zu fördern. Schon 1953 wurde eine Änderung in das Erste Wohnungsgesetz eingebracht, und 1956 wurde im Zweiten Wohnungsgesetz der Förderung so genannter kleiner Formen des Wohneigentums durch den Staat Priorität eingeräumt. 1954 wurde das Ziel gesetzt, 50% aller direkten Wohnungsbauförderungsmittel in dieser Richtung einzusetzen.

Der Staat nutzte dabei die selben Mechanismen direkter Förderung wie beim Bauen "im großen Stil". Auf breiter Basis wurden Beihilfen zur Bezahlung eines Teils der Zinsen und zur Tilgung eines Teils der Grundschuld sowie staatliche Garantien gewährt.

Obwohl die hauptsächlichen Baukapazitäten durch Aufträge großer Gesellschaften in Anspruch genommen wurden, gelang es, die Zahl der fertiggestellten Objekte im Zeitraum 1951-1955 auf durchschnittlich 55 000 Häuser (in der Regel Ein- oder Zweifamilienhäuser) zu bringen. Im Zeitraum 1955-1960 stieg diese Zahl bis auf 60 000 Häuser an. Im weiteren Verlauf jedoch stieß dieses Programm auf Widerstand seitens der Bundesländer, die sich weigerten, Mittel zur Förderung dieses Programms im Rahmen der von ihnen zur Wohnungsbauförderung insgesamt ausgewiesenen Mittel gesondert bereitzustellen. Bis 1972 ging die Zahl der nach diesem Förderungsmodell gebauten Häuser auf 37 700 zurück.

Ab 1965 wurde zusätzlich die Möglichkeit einer staatlichen Unterstützung bei der Tilgung der Zinsen und Grundschulden auf Wohnungskredite angeboten. Damit wurde bezweckt, die reinen Kosten der Kreditnehmer zu Marktbedingungen auf die Höhe der Kosten für staatliche Darlehen zu senken, um Familien mit einem höheren Einkommen, das das Mieten einer Sozialwohnung nicht mehr gestattete, in die Lage zu versetzen, ein eigenes Haus oder eine Eigentumswohnung zu erwerben. In diesem Falle durfte das maximale Einkommen der Familie das so genannte soziale Minimum um nicht mehr als 40% übersteigen. Nach diesem Modell wurden 1966 20 000 Wohnungen erworben. Bis 1971 stieg diese Zahl auf 40 000 und gegen Ende der siebziger Jahre auf 70 000 Wohnungen.

Danach begann sich der Akzent der staatlichen Förderung zu verschieben: Es wurden jetzt Einkommenssteuervergünstigungen im Zusammenhang mit dem Erwerb einer Wohnung gewährt, und es wurden direkte Beihilfen in Form von Bausparprämien gegeben. So wurde Fa-

---

<sup>34</sup> Ebenda, S.355.

milien mit einem Jahreseinkommen von 48 000 bis 62 000 DM (je nach Familiengröße) eine Beihilfe in Höhe von 14% auf den Restbetrag des Bausparkontos gewährt, jedoch nicht mehr als 1600 DM pro Jahr.

## **Instrumente indirekter Förderung**

### **Steuerliche Anreize**

In den Nachkriegsjahren waren Bauinvestitionen für das Privatkapital äußerst problematisch. Zum einen war der Finanzsektor nicht in der Lage, die Bauherren mit der erforderlichen Menge an Mitteln zu annehmbaren Preisen zu versorgen. Zum anderen verfügten auch die Investoren nicht über ausreichende Eigenmittel. Die verfügbaren Beschränkungen im Bereich der Mietverhältnisse setzten der Rentabilität dieses Geschäfts deutliche Grenzen. Erst mit der Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus, der allmählichen Sättigung des Marktes und der Abschaffung marktwidriger Beschränkungen traten Investoren auf, die in der Lage waren, auf eigene Rechnung zu bauen und Bankkredite für den Bau heranzuziehen.

Angesichts der sozialen Bedeutung des "Wohnungsproblems" und der geringen Rentabilität des Mietwohnungsbaugewerbes wurden seitens des Staates Mittel zur Förderung eingesetzt. Das hauptsächliche Instrument dieser Förderung bestand darin, dass die Bevölkerung die Möglichkeit zu beschleunigter Abschreibung erhielt, was die steuerliche Belastung des Wohnungseigentümers senkte und es ihm ermöglichte, die so erzielte Ersparnis für die Bedienung des Kredits zu verwenden.

Betrug also die Normfrist für die Bedienung, und dementsprechend die Abschreibungsfrist für das Gebäude 100 Jahre, so erhielt der Investor mit der Verabschiedung des Ersten Gesetzes über die Förderung des Kapitalmarktes das Recht, in den ersten drei Jahren 10% der in das errichtete Gebäude investierten Summe den Selbstkosten zuzurechnen, und danach 10 Jahre lang noch 2% jährlich. Außerdem sah das Einkommenssteuergesetz für Privatpersonen und Unternehmer Steuerfreibeträge für in den Wohnungsbau investierte Mittel vor. Im Zuge der Entwicklung des Kapitalmarktes wurde diese Norm als zu weit gehend wieder abgeschafft.

1964 wurde die Gesetzgebung über beschleunigte Abschreibung in Einklang mit den veränderten Marktbedingungen gebracht. Jetzt wurden zwei Varianten angeboten: entweder eine lineare Abschreibung innerhalb von 50 Jahren oder eine beschleunigte Abschreibung zu 3,5% pro Jahr in den ersten 12 Jahren, zu 2% pro Jahr vom 13. bis zum 32. Jahr und zu 1% pro Jahr im weiteren Verlauf. Analoge Regeln galten auch für die Modernisierung bestehender Wohnungen.

Steuerliche Regulierung wurde auch zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit einem Überangebot an Wohnungen eingesetzt. In der Zeit von 1970 bis 1973 überstieg die Zahl der fertiggestellten Wohnungen die Nachfrage, und gegen 1974 standen über 300 000 Wohnungen leer. Unter diesen Umständen schloss der Staat die Möglichkeit beschleunigter Abschreibung aus und stellte die Grundsteuer auf eine veränderte Basis, indem er die Bodenpreise an das Marktniveau anglich. Damit wurde den Investoren signalisiert, mit Investitionen in diesem Segment vorsichtiger zu sein.

Aber schon gegen Ende der siebziger Jahre gestaltete sich die makroökonomische Situation in der Weise, dass für einen Privatinvestor die Geldanlage in Aktien und Schuldverschreibungen günstiger war. Dadurch kam es zu einem Abfluss von Mitteln aus dem Wohnungsbausektor, und dies umso mehr als die steuerlichen Vergünstigungen stark reduziert worden waren. Das

beschwor die Gefahr eines Defizits und eines Preisanstiegs herauf. Deshalb gestattete der Staat wieder die beschleunigte Abschreibung. Auch wurden Gesetzesänderungen vorgenommen, die es gestatteten, die genossenschaftliche Form des Wohnungsbaus effektiv zu nutzen. In diesem Falle konnten die Investoren wegen der Besonderheiten der Gesetzgebung über Genossenschaften bis zu 50% der Steuern sparen (insbesondere konnten in den ersten 10 Jahren 58% der Kosten für das gebaute Objekt als Abschreibung abgezogen werden).

Eine weitere Richtung steuerlicher Anreize bestand in der Möglichkeit, beim Bau oder Kauf einer Wohnung verschiedenerlei Abzüge und Verrechnungen bei der Einkommenssteuer geltend zu machen. Laut dem Einkommenssteuergesetz von 1952 (mit Änderungen von 1960) hatten natürliche Personen beim Kauf einer eigenen Wohnung das Recht, 10% der Kosten für die Wohnung (ab 1960 7,5%), in den folgenden acht Jahren jeweils 3% und danach 4% jährlich vom steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen. Diese Abzüge wurden einmalig je nach der Höhe des Einkommens, nach der Zahl der Kinder in der Familie und nach den Finanzierungsbedingungen der erworbenen (gebauten) Wohnung gewährt.

Zu Beginn der siebziger Jahre, als die Zahl der nicht bezogenen Wohnungen steil anstieg, wurden die Steuervergünstigungen auf den Erwerb nicht nur von Neubauwohnungen, sondern auch von gebrauchten Wohnungen ausgeweitet. Damit wurde ein Anreiz zum Erwerb von Stadtwohnungen und zugleich zur Verbesserung der Wohnungsqualität geschaffen, denn in den meisten Fällen wurde nach dem Kauf durch einen neuen Eigentümer eine Renovierung der Wohnung vorgenommen.

In den achtziger Jahren wurde gestattet, die gezahlten Kreditzinsen mit in die steuerlichen Abzüge einzurechnen. Allerdings waren dabei höchstens 50% der Erwerbskosten (einschließlich der Bankzinsen) pro Jahr im Laufe von acht Jahren abzugsfähig, und die Gesamtsumme der Vergünstigungen durfte 300 000 DM nicht übersteigen.

Somit wurde in der BRD die steuerliche Regulierung als Instrument der staatlichen Wirtschaftspolitik auf dem Wohnungsmarkt nicht nur äußerst aktiv eingesetzt, sondern sie gestattete es auch, auf eine Veränderung der Situation auf dem Wohnungsmarkt rechtzeitig zu reagieren.

### Gesetzliche Regulierung der Mietverhältnisse

Die Gesetzgebung der BRD enthält ein entwickeltes Instrumentarium zum Mieterschutz auf dem Wohnungsmarkt, das für eine hohe Markttransparenz sorgt und auch die Preise auf ihm stabilisiert.

So ist eine Erhöhung des Mietpreises ausschließlich bei Beachtung einer der folgenden Bedingungen zulässig: 1. bei einem bestimmten, für den Vermieter nicht voraussehbaren Anstieg der Betriebskosten, 2. wenn die neue Mietpreishöhe nicht die Durchschnittsmiete für vergleichbare Objekte übersteigt. Die Kontrolle der Begründetheit der Mietpreise wird durch ein spezielles Amt bei den örtlichen Behörden ausgeübt, das verpflichtet ist, in jedem konkreten Einzelfall ein fundiertes Gutachten abzugeben.

Eine vorzeitige Kündigung des Mietvertrags durch den Vermieter ist ebenfalls nur mit streng festgelegten Begründungen zulässig. Es sind insgesamt drei:

- vorsätzliche Beschädigung des gemieteten Eigentums durch den Mieter;
- systematische Nichtzahlung der Miete;
- Umstände höherer Gewalt (u.a. Auflösung der Vermieterfirma).

Alle diese Beschränkungen haben eine ganz objektive Ursache. In der Nachkriegszeit konnten Wohnungen wegen des großen Mangels kein vollwertiges Handelsgut sein, deshalb wurden die Mietverhältnisse so geregelt, dass soziale Instabilität vermieden wurde. So erfolgte die Vermietung von Wohnungen, mit Ausnahme von Sozialwohnungen, nicht durch den Eigentümer, sondern durch die Sozialbehörden, der Mietpreis war eingefroren und das Recht auf Kündigung des Mietvertrags durch den Eigentümer stark eingeschränkt. Diese Ordnung wurde als "Wohnungszwangswirtschaft" bezeichnet und war in jener Zeit völlig gerechtfertigt. Zudem wirkte sie sich in keiner Weise auf das Investitionsklima aus, denn der ganz überwiegende Teil der Investitionen in den Wohnungssektor wurde damals ohnehin mit staatlicher Unterstützung getätigt.

Im Zuge der Sättigung des Marktes mit Wohnraum (seit Ende der fünfziger Jahre) kam es zu einer Liberalisierung der Mietgesetzgebung. Ursprünglich war eine jährliche Erhöhung der Miete um 15% gestattet, später wurde eine allgemeine Tabelle der Angemessenheit der Mieten eingeführt, nach der die Miete festgelegt wurde, und ab 1963 war die Festsetzung einer so genannten "vereinbarten Miete" zulässig. Dabei war die einseitige Kündigung des Mietvertrags durch den Vermieter nur in dem Falle gestattet, wenn der Eigentümer die Wohnung selbst bewohnen wollte oder weil eine Renovierung notwendig war (auf Absprache mit den Behörden).

In den folgenden Jahren wurde die so genannte *Sozialklausel* eingeführt, die einen Ausgleich der Interessen der Mietvertragsparteien sicherstellte. Die Sozialklausel beschrieb das Vorgehen beim Auflösen eines Mietvertrags sowie Fälle, in denen eine solche Auflösung untersagt war.

Insgesamt ist die Regulierung des Mietwohnungsmarktes ein ziemlich kompliziertes Problem. Mit der Entwicklung marktwirtschaftlicher Verhältnisse darf es Schlagseiten weder zugunsten des Mieters noch des Vermieters geben. So hatte die in das Zweite Gesetz über die Kündigung von Mietverträgen von 1974 eingebrachte verstärkte "soziale" Komponente zur Folge, dass laut einer Umfrage nur 5% der Unternehmer den Wunsch äußerten, in renditebringende Wohnungen zu investieren, während 85% auf die negative Rolle des verabschiedeten Gesetzes hinwiesen. Das bedeutet, dass Maßnahmen zum sozialen Schutz nicht den Anreiz zu Investitionstätigkeit mindern dürfen, da das zu einem neuen Wohnungsmangel führen kann. Dabei muss der Staat aber, wenn er diesen Markt einfach dem Spiel von Angebot und Nachfrage überlässt, eine verstärkte Unberechenbarkeit des Marktkreislaufs und als Folge davon wachsende soziale Instabilität und Spannungen in der Gesellschaft ins Kalkül ziehen.

## **Ergebnisse der staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes**

Neben der Untersuchung der Instrumente, mit deren Hilfe der Staat die Probleme der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Wohnungen sowie der Regulierung des Wohnungsmarktes löst, ist es wichtig, in der Retrospektive zu analysieren, in welcher Reihenfolge und unter welchen wirtschaftlichen Bedingungen die jeweiligen Instrumente eingesetzt wurden. Dazu soll der zu untersuchende Zeitraum in mehrere Etappen eingeteilt werden, von denen jede durch eine bestimmte Situation des Wohnungsmarktes gekennzeichnet ist.

In den ersten Nachkriegsjahren sah die allgemeine Situation etwa folgendermaßen aus: Der Bau einer Wohnung von 50 m<sup>2</sup> Fläche in einer Großstadt kostete ungefähr 10 000 DM, und der Bau eines Eigenheims 20 000 bis 30 000 DM. Dabei betrug der durchschnittliche Monatsverdienst 300 DM und die Miete für eine 50m<sup>2</sup> Wohnung 55 DM monatlich. Der Nomi-

nalzinssatz schwankte im Rahmen von 7-8% und die Sparquote betrug nur 3%. Somit konnte von einem auch nur einigermaßen nennenswerten Geldangebot seitens des Bankensystems keine Rede sein.

In dieser Zeit ging es für die Bundesregierung hauptsächlich darum, den Bau durch langfristige Finanzierung zu akzeptablen Kosten sicherzustellen. Zu diesem Zweck wurden folgende Instrumente der staatlichen Politik eingesetzt:

- langfristige staatliche Baudarlehen zu einem niedrigen Zinssatz;
- Schaffung komfortabler Refinanzierungsbedingungen der Banken;
- Anreize für private Investoren, in den Wohnungsbau zu investieren;
- Beschränkungen der Mietpreise und Kündigungsfristen in Mietverträgen.

Seitens des Staates wurden folgende Instrumente finanzieller Anreize angewandt:

- direkte Zahlungen aus Haushaltsmitteln in Form von Wohnungsbaudarlehen, Bausparprämien und Kostenausgleich für Baulanderschließung und Grunderwerb;
- indirekte Zahlungen in Form von verminderten Zinssätzen auf staatliche Kredite;
- indirekte Beihilfen in Gestalt steuerlicher Vergünstigungen auf Bausparguthaben, Befreiung von der Grundsteuer sowie Anwendung eines Mechanismus beschleunigter Abschreibung.

Die Gesamtsumme staatlicher Förderung betrug 1949 1,6 Mrd. DM und stieg bis 1955 auf 5 Mrd. DM an. 85% davon machten direkte Zahlungen aus, und davon wiederum entfielen 70% auf staatliche Baudarlehen. Daneben gewannen ziemlich rasch andere Formen der Förderung an Bedeutung. So nahmen Zinsausgleichszahlungen von 25 Mio. DM im Jahre 1949 auf 835 Mio. DM im Jahre 1956 zu. Die zur Stimulierung von Wohnungsbaueinlagen eingeführte Bausparprämie und die steuerlichen Vergünstigungen für Bausparguthaben betrugen 1956 183 Mio. bzw. 275 Mio. DM. Die Grundsteuerbefreiungen für Sozialwohnungen summierten sich 1956 auf 200 Mio. DM. Durch all dies konnte das Gesamtvolumen der Investitionen in den Wohnungsbau von 3,8 Mrd. DM 1950 auf 10,9 Mrd. DM 1956 gesteigert werden und der Anteil der Investitionen in den Wohnungsbau am gesamten Investitionsvolumen stieg von 20% 1950 auf 25% 1956.

Dies alles ermöglichte es, den Anteil der Eigenmittel der Bevölkerung an den Quellen der Baufinanzierung von 14,2% auf 27,2% praktisch zu verdoppeln. Zusammen mit dem Anstieg der privaten Investitionen konnte so der Anteil der staatlichen Einlagen von 54% auf 27% gesenkt werden.

In der folgenden Periode (1957-1963) stieg das Volumen der jährlichen Investitionen in den Wohnungsbau von 10,6 auf 21,23 Mrd. DM. Zwar war dieser Anstieg zum Teil durch die Wertsteigerung von Wohnungen bedingt (die erfolgreiche Reformierung der Wirtschaft hatte zum Anstieg der Einkommen der Bevölkerung und zu erhöhter Nachfrage geführt), aber weitgehend war er doch durch verstärkte Bautätigkeit zu erklären. Diese Periode war durch eine weitere Zunahme des Anteils nichtstaatlicher Darlehensfinanzierung gekennzeichnet, der 1963 64,5% erreichte (darin enthalten 16% von Sparkassen und 23,2% von Bausparkassen). Der Anteil der Eigenmittel der Investoren hingegen ging von 30,4% auf 13,2% zurück. Die Tendenz zur Verringerung des Anteils staatlicher Mittel an den Gesamtinvestitionen in den Wohnungsbau (1963 betrug er 22,3%) setzte sich fort.

Bei den Instrumenten der staatlichen Finanzierung verschoben sich die Akzente allmählich von direkter Kreditierung zu Beihilfen und rückzahlbaren Subventionen zur Bedienung von

Bankkrediten. Waren 1958 noch 85% der mit staatlicher Förderung gebauten Wohnungen und Häuser in "reiner Form" über staatliche Kredite finanziert, so waren es schon 1960 nur noch 30%, für die übrigen Wohnungen wurden gemischte Finanzierungsformen angewandt.

In noch größerem Umfang kamen jetzt staatliche Bürgschaften für kommunale Wohnungsbaugesellschaften zum Einsatz (das Volumen der Bürgschaften erreichte eine Höhe von 4 Mrd. DM jährlich), und das Volumen der Subventionierung der Differenz zwischen dem marktüblichen Zinssatz und dem Zinssatz auf staatliche Kredite betrug gegen Ende der Periode 2 Mrd. DM pro Jahr. Außerdem erhöhten sich die Summen der vom Staat ausgezahlten Wohnungsbauprämien und Steuervergünstigungen auf Bausparguthaben auf 1,2 Mrd. DM, was praktisch eine Verdoppelung bedeutete.

All dies führte, zusammen mit Erfolgen in anderen Wirtschaftszweigen und einem steigenden Wohlstand breiter Bevölkerungsmassen, zu einem Bauboom, der 1964 ein Rekordergebnis für Deutschland erreichte: 624 000 fertiggestellte Wohnungen und Häuser.

Hier sei im Übrigen angemerkt, dass dieser Wert gegen Ende der nachfolgenden Periode (1964-1969) auf 500 000 zurückging. Das galt auch für den sozialen Wohnungsbau, bei dem die Inbetriebnahme von Wohnungen von 284 000 Einheiten 1963 auf 183 000 im Jahre 1969 zurückging. Dieser Rückgang fand bei einem Anstieg des Investitionsvolumens im Bausektor von 27,1 Mrd. DM (1964) auf 31,4 Mrd. DM (1969) statt. Aber auch hier wieder erklärt sich das nur zum Teil durch gestiegene Baukosten und Grundstückspreise. Vor allem hatte sich das Niveau der fertiggestellten Objekte qualitativ verändert im Sinne von mehr Wohnfläche und Komfort.

Es festigte sich der Trend, Mittel für Bauinvestitionen auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen. Ihr Anteil stieg bis 1969 auf 70% an, während der Anteil staatlicher Investitionen auf 9% fiel. Eine dominierende Rolle bei der Aufnahme von Baumitteln begannen die Bausparkassen zu spielen, die ihren Anteil auf 30% erhöhten.

Erhebliche Veränderungen fanden in der Struktur der staatlichen Förderung statt. Während die Wohnungsbaudarlehen und die direkten und indirekten Zinsbeihilfen von 4 Mrd. DM im Jahre 1963 auf 1 Mrd. DM 1969 zurückgingen, stiegen die ausgezahlten Wohnungsbauprämien von 600 Mio. auf 1,2 Mrd. DM an und die Zahlungen für zweckbestimmte soziale Wohnungshilfe von 150 Mio. auf 600 Mio. DM. Eine bedeutende Stelle begannen jetzt Steuervergünstigungen einzunehmen, deren Umfang von 2,2 Mrd. anstieg (darin 31,3% Vergünstigungen für beschleunigte Abschreibung und 37,3% für Bausparguthaben, der Rest für Befreiung von der Grundsteuer).

Mit dem Jahr 1970 brach in der BRD die so genannte "sozial-liberale Ära" an, die bis 1982 dauerte. In dieser Zeit fanden in der Wirtschaft verschiedenerlei Veränderungen statt, die durch starke Konjunkturschwankungen in der Weltwirtschaft bedingt waren. Bezüglich der Wohnungspolitik wurde in dieser Zeit eine wichtige Wegmarke passiert: 1976 bestätigte die Statistik, dass es in der BRD mehr einzelne Wohnungen und Häuser gab als Familien. Faktisch bedeutete das die völlige Erfüllung des Programms zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, auch wenn dabei diverse Schieflagen bestehen blieben, die das Eingreifen des Staates erforderlich machten.

1970 erreichte das Volumen der Investitionen in den Wohnungsbau 60 Mrd. DM und 1981 schon 115 Mrd. DM. Allerdings erwies sich diese Steigerung, wenn man sie auf die laufenden Kosten umrechnete, als erheblich niedriger: alles in allem nur 20%. Nach dem Ende des Baubooms ging die Zahl der fertiggestellten Objekte allmählich zurück und wies nur zweimal

eine positive Dynamik auf (1977: +4,6% und 1980: +9,4%). In dieser Zeit gewann die Modernisierung und Sanierung von Wohnungen vorrangige Bedeutung, deutlich stieg die staatliche Beteiligung an Investitionen in den Wohnungsbau an (von 8 Mrd. auf 16,5 Mrd. DM).

Zugleich fanden wesentliche Veränderungen im System der Finanzierung statt. Steigende Investitionen in Sozialwohnungen gingen einher mit einem Rückgang des spezifischen Anteils dieses Instruments von 46% (1968) auf 32% (1980). Dabei nahm die Summe der Beihilfen zur Deckung der laufenden Betriebskosten für die Wohnung erheblich zu (von 800 Mio. auf 3 Mrd. DM). Darin äußerte sich der Übergang vom ersten zum zweiten Finanzierungsmodell.

Stark stieg der Umfang der gewährten Grundsteuervergünstigungen (von 690 Mio. auf 1,4 Mrd. DM 1977), der zweckgebundenen Wohnungssubventionen (von 572 Mio. auf 2,7 Mrd. DM) und der Vergünstigungen für beschleunigte Abschreibung (von 690 Mio. auf 1,55 Mrd. DM 1977 und 4,8 Mrd. DM 1982, was 30% der staatlichen Wohnungsbauförderungs Mittel ausmachte).

Währenddessen stabilisierten sich die Bausparprämien und Steuervergünstigungen für Sparguthaben, die zunächst auf 3,1 Mrd. DM im Jahre 1975 angestiegen waren, im weiteren Verlauf auf einer Höhe von 1,9 Mrd. DM. Das war durch Änderungen der Gesetzgebung bedingt, durch die die Vergünstigungen für Bausparguthaben gekürzt worden waren. Diese Entscheidung war ihrer Zeit durchaus angemessen, denn zu diesem Zeitpunkt hatte die Höhe des Umfangs der jeweiligen Förderungsquellen aufgehört, sich auf die Zunahme der Sparsummen und der nach den jeweiligen Förderungsmodellen vergebenen Wohnungsbaukredite auszuwirken.

So ging der Staat im Zuge der Sättigung des Wohnungsmarktes, der Entwicklung marktwirtschaftlicher Verhältnisse in der Branche und der Stabilisierung des Finanz- und Kreditsystems und der Wirtschaft insgesamt allmählich zu Maßnahmen indirekter Regulierung des Marktes über. Mit anderen Worten: Die von der Bundesregierung gewählte Strategie endete in der ersten Etappe mit dem Aufbau des Marktes und der Aufstellung von "Spielregeln" auf ihm, mit der Definition der Hauptindikatoren und des Systems ihrer Überwachung, und erst danach mit der Einführung vorwiegend marktwirtschaftlicher Instrumente zur Regulierung des Wohnungsmarktes.

### **3.2. Die Infrastruktur des Wohnungsprojekts**

Um die gesetzten Ziele im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu erreichen, musste die deutsche Bundesregierung in kürzester Frist eine Infrastruktur aufbauen, mit deren Hilfe die bereitgestellten Mittel zielgerichtet und effektiv eingesetzt werden konnten.

Wie schon weiter oben gesagt, besteht der Wohnungsmarkt aus einer großen Anzahl von Segmenten, so dass oft der Angebotsüberschuss in einem Segment nicht das Defizit in einem anderen ausgleichen kann. Deshalb ist die Bundesregierung nicht in der Lage, den Bedarf an Hilfe in jedem Einzelfall selbständig einzuschätzen und rechtzeitig auf Veränderungen in jedem einzelnen Marktsegment zu reagieren. Es liegt klar auf der Hand, dass eine Reihe von Kompetenzen näher zur Bevölkerung hin delegiert werden muss, und in der BRD sind für die Organisation dieser Arbeit die örtlichen Behörden (Kommunen) verantwortlich. Dabei ist aber zu bemerken, dass die Bundesregierung sich eine koordinierende Funktion bewahrt hat. Die unmittelbare Ausarbeitung und Koordinierung der staatlichen Politik erfolgte durch das

Bundesministerium für Wohnungsbau, das faktisch die Rolle eines Projektmanagers wahrnahm.

Dennoch machten es der Umfang und die Kompliziertheit der zu lösenden Aufgaben erforderlich, spezielle Organisationen zur Unterstützung der Bundesregierung und der örtlichen Behörden bei der Durchführung der verschiedenen Programme zu schaffen.

Bei der Realisierung des staatlichen Wohnungsprogramms wurde der Hauptakzent auf das Bankensystem gelegt. Deutschland ist traditionell ein Bankenland, in dem die Regeln der Beziehungen zwischen Banken und Bankkunden und der Stellenwert der Banken in der Wirtschaft als Institutionen, die ihre Kundschaft umfassend betreuen, historisch festgelegt sind.

Hier ist anzumerken, dass Privatbanken auf die Erzielung eines maximalen Profits angelegt sind und deshalb nicht in vollem Umfang soziale Funktionen ausüben können. Dieses Problem wurde durch eine von der Gesetzgebung der BRD vorgesehene spezielle organisatorische Rechtsform gelöst, die es ermöglicht, eine auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtete Tätigkeit mit staatlicher Kontrolle und sozialer Belastung zu verbinden: die Anstalt des öffentlichen Rechts. Im Bereich der Wohnungspolitik waren solche Einrichtungen:

- die Deutsche Pfandbriefanstalt;
- die Deutsche Bau- und Bodenbank;
- die Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank.

Von den Kommunen wurden Sparkassen und Bausparkassen mit einer analogen organisationsrechtlichen Form gegründet. Gleichzeitig erhielten Privatbanken auf Wunsch ebenfalls die Möglichkeit, sich an staatlichen Wohnungsprogrammen zu beteiligen.

Außerdem wurde 1949 zur Refinanzierung der Kreditinstitute im Rahmen des Wohnungsbauprogramms ebenso wie im Rahmen des Programms zur Wiederherstellung der Wirtschaft die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gegründet.

Die Funktionen der einzelnen genannten Institutionen und die Rolle, die sie bei der Realisierung des deutschen Wohnungsprojekts spielten, sollen hier näher untersucht werden.

### Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)<sup>35</sup>

Die hauptsächlichen Ziele und Aufgaben der KfW wurden im Gründungsgesetz vom 5. November 1948 festgelegt, sie beinhalteten die finanzielle Sicherstellung der Wiederherstellung der deutschen Wirtschaft durch Mittel aus externen Quellen. Die KfW vergab langfristige Darlehen oder Bürgschaften zum Zwecke der Wiederherstellung der Wirtschaft. Dabei war sie eine spezielle Institution, der es aufgrund antimonopolistischer Beschränkungen verboten war, Kundenkonten zu führen bzw. Einlagen anzunehmen.

Das Grundkapital zum Zeitpunkt der Gründung bestand ausschließlich aus Beiträgen der Gründer (80% Bundesregierung, 20% Bundesländer) und betrug 1 Mio. DM. 1961 wurde es auf 1 Mrd. DM erhöht. Die KfW war von Steuern jeglicher Art sowie von der Pflicht, bei der Bundesbank Mindestreserven zu deponieren, befreit.

Die Vergabe von Darlehen unmittelbar an Wirtschaftssubjekte erfolgte nur in Ausnahmefällen und beruhte auf der klassischen Form des Kredits unter Berücksichtigung aller Risiken. Die

---

<sup>35</sup> Klasen, Jan, Die Kreditanstalt für Wiederaufbau und ihre Rolle bei der westdeutschen Wohnungsbaufinanzierung 1949-1967/ Hamburg: Kovac, 1999, S. 23-25, 60-76, 211-215.

Hauptfunktion der KfW war die Sicherung der Refinanzierung von Banken, die Kreditmittel für Wirtschaftsaufbauprogramme vergeben hatten.

Um einen staatlichen Vorzugskredit im Rahmen etwa der staatlichen Wohnungsbauförderung zu erhalten, musste der Darlehensnehmer die notwendigen Dokumente an seine Bank schicken. Die prüfte die eingereichten Anträge darauf, ob sie den Gesetzen über staatliche Förderung entsprachen und legte mit dem Kunden die Bedingungen der Risikoabsicherung fest. Dabei wurden das Geschäftsvorhaben und die Quellen der Kreditrückzahlung eingehend analysiert.

Eine Bank, die den Antrag positiv beschieden hatte, trug gegenüber der KfW die volle Verantwortung für die Rückzahlung des Kredits einschließlich der Zinsen. Anträge auf Refinanzierung von Banken wurden nur mit positiven Gutachten angenommen und wurden nur auf Übereinstimmung mit den Zielen der staatlichen Programme und auf den Inhalt des Projekts geprüft. Das sparte Verwaltungskosten.

Die Banken, die berechtigt waren, auf der Linie der KfW zu arbeiten, wurden im Wettbewerbsverfahren ausgewählt und erhielten für ihre Dienstleistungen eine gewisse Summe in Kommission, die vorab festgelegt wurde und nur gering war. Wenn aber eigene Mittel vorhanden waren, konnte die Bank Kredite selbständig, d.h. ohne Rücksicht auf die für staatliche Darlehen geltenden Regeln, vergeben.

Die hauptsächlichen Finanzierungsquellen der KfW selbst waren vor allem Mittel, die von den Alliierten für den Wiederaufbau Deutschlands bereitgestellt wurden (nach dem sog. *Marshall-Plan*) sowie Mittel aus dem Staatshaushalt, die für besondere Programme vorgesehen waren.

Was die KfW besonders in der Anfangsphase der Realisierung des vollen Wohnungsbauprogramms geleistet hat, kann kaum hoch genug eingeschätzt werden. Vor allem in der Zeit, als es praktisch keinen Kapitalmarkt und keine Möglichkeiten zur Refinanzierung der Banken gab und die Bürger nur wenig Neigung zum Sparen hatten, wurde ein Mechanismus geschaffen, der zweckgebundene Mittel für den Wohnungsbau "lieferte". Das trug zur Schaffung einer funktionierenden Finanzinfrastruktur und zur landesweiten Entwicklung des Bankensystems bei. Die Bauindustrie erhielt ebenfalls einen mächtigen Impuls und entwickelte sich in hohem Tempo, dabei erzeugte sie einen Multiplikatoreffekt für die gesamte Wirtschaft. Dadurch wurde in Deutschland im Zeitraum 1949-1952 alle 85 Sekunden eine neue Wohnung oder ein neues Haus übergeben und im Zeitraum 1952-1967 jede Minute. Dabei wurde jede fünfte Sozialwohnung durch Kredite der KfW finanziert.

### Die Sparkassen<sup>36</sup>

Seit dem Entstehen der ersten Sparkasse in Hamburg im Jahre 1778 bis auf den heutigen Tag ist diese Institution in der BRD vor allem auf die Erfüllung bestimmter sozialer Funktionen ausgerichtet und erst in zweiter Linie auf die Erreichung wirtschaftlicher Ziele. Traditionell gehören die Sparkassen den Kommunen, deren Vertreter an der Spitze der Aufsichtsräte von jeder von ihnen stehen.

Von Anbeginn der Wohnungsbauförderungsmaßnahmen waren die Sparkassen in diese Arbeit mit einbezogen, zumal sie zu der Zeit über das am weitesten verbreitete Filialnetz verfügten.

---

<sup>36</sup> Hähn, Ferdinand, Wohnungsbauförderung – eine öffentliche Aufgabe der Sparkassen? /Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum - Fakultät für Sozialwissenschaft-1988.

Die Aufgabe der Sparkassen war die Beteiligung an allen staatlichen Programmen zur Entwicklung des Wohnungsbaus sowohl mit staatlichen als auch mit eigenen Mitteln sowie die Beratung breiter Schichten der Bevölkerung und korporativer Kunden zu Fragen möglicher Varianten der Inanspruchnahme staatlicher Förderung und des Stellens entsprechender Kreditanträge.

Darüber hinaus erließ der Staat 1950 eine Richtlinie zu Einlagen in Hypothekenkredite seitens der Sparkassen, die sich auf 50% der Einzahlungen auf Sparkonten beliefen. Dadurch stellten die Sparkassen im Zeitraum 1950-1969 durchschnittlich 13,5% aller direkten Investitionen in den Wohnungsbau sowie 25% der für Wohnungszwecke vergebenen Kreditmittel (s. Anhang, Tabelle 9).

### Die Deutsche Pfandbriefanstalt<sup>37</sup>

Die Deutsche Pfandbriefanstalt wurde 1922 von der Regierung Preußens als zentrales Glied der staatlichen Wohnungspolitik gegründet. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde sie im Zuge der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in eine staatliche Kreditanstalt umgewandelt, die auf die Gewährung wohnwirtschaftlicher Darlehen für breite Bevölkerungsschichten und die Bereitstellung von Krediten für volkswirtschaftlich und sozial bedeutsame Objekte spezialisiert war und in die Infrastruktur der staatlichen Wohnungsbaupolitik einbezogen war.

Das hauptsächliche Instrument, mit dem die Anstalt tätig war, ist der Pfandbrief, ein Wertpapier über Hypothekenschuld, das von Kreditinstituten ausgegeben wird und mittelbar durch Grundpfandrecht auf Grundstücken lastend oder durch Forderungen gegen die öffentliche Hand besichert ist. Seine Verlässlichkeit gründet sich auf die klare gesetzliche Regelung des Verfahrens der Ausgabe und Zirkulation dieses Finanzinstruments:

- die unmittelbare Verknüpfung des Pfandbriefes mit den dem Deckungsstock zugeordneten Darlehen ist sichergestellt. Im Falle einer Insolvenz der Hypothekensbank werden die Pfandbriefgläubiger vor allen anderen Gläubigern aus dieser Deckungsmasse befriedigt;
- die Tätigkeit der Hypothekensbanken ist auf risikoarme Geschäfte beschränkt;
- es wurde festgelegt, dass die Summe deckungsfähiger Darlehen auf einen Auslauf von 60% des von Sachverständigen festgelegten Beleihungswerts der Immobilie beschränkt ist, wobei die Bewertung der Immobilie vorsichtig und dauerhaft vorzunehmen ist.<sup>38</sup>

Als die Umgestaltungen im Wohnungsbau im vollen Umfang begannen, war sich der Staat darüber im Klaren, dass alle Mechanismen, die die Beseitigung des Wohnungsmangels zum Ziel hatten, gefördert werden mussten. Deshalb war die Vergabe von Hypothekenkrediten mit nachfolgender Fondsbildung durch die Emission verzinslicher Pfandbriefe schon im Vorkriegsdeutschland weit verbreitet, und ihre Bedeutung konnte kaum zu hoch eingeschätzt werden. Aber das praktische Fehlen eines Kapitalmarktes nach dem Krieg verlangte adäquate Maßnahmen zur Förderung der Refinanzierung.

So befreite der Staat die Summen, die als Zinsen auf Pfandbriefe anfielen, von der Besteuerung. Außerdem begann die Bundesbank, die Pfandbriefe der Deutschen Pfandbriefanstalt

---

<sup>37</sup> Lubowski, Herbert Die Deutsche Pfandbriefanstalt im Dienste der Wohnungsbaufinanzierung 1922-1972, 1972, Deutsche Pfandbriefanstalt Wiesbaden-Berlin, -56

<sup>38</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Pfandbrief>

zum Preis von 98% des Nominalwerts zu kotieren. 1951 zahlte der Staat in Gestalt des Hauptamtes für soziale Soforthilfe über die Pfandbriefanstalt 30 Mio. DM zugunsten von Flüchtlingen aus. Diese Mittel dienten als erster Beitrag zum Erhalten eines bevorzugten Hypothekenkredits zu 5,5% Jahreszinsen. Um den Anstieg von Spesenkosten zu vermeiden und in der Erkenntnis, dass der Zinssatz für Hypotheken niedrig gehalten werden musste, gewährte der Staat der Pfandbriefanstalt Steuervergünstigungen.

Eine besondere Rolle bei der Entwicklung der Hypothek spielte die Verwendung zweckgebundener Mittel des Stabilisierungsfonds in Höhe von 540 Mio. DM, wovon zwei Drittel langfristige Mittel waren. Dadurch konnten im Zeitraum 1950-1955 603 Mio. DM (unter Berücksichtigung langfristiger und Revolverkredite) in den Wohnungsbau investiert werden, was 75 000 Wohnungen und Häusern entsprach.

Bis 1954 überstieg der Bilanzwert der Deutschen Pfandbriefanstalt 1 Mrd. DM und bis 1959 2 Mrd. DM. Das Volumen der vergebenen Darlehen betrug 1,7 Mrd. DM und das der emittierten Pfandbriefe 1,3 Mrd. DM. Dabei betrug die Menge der durch die Pfandbriefanstalt finanzierten Wohnungen und Häuser 265 000 (bzw. 9% aller fertiggestellten), darunter 62 000 Privathäuser.

### Die Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank<sup>39</sup>

Die Deutsche Hypothekenbank wurde 1862 vom Herzog von Sachsen gegründet mit dem Ziel, Kreditierung und Emission von Hypotheken-Wertpapieren auf dem Territorium von "ganz Deutschland" zu organisieren. Das zentrale Glied der Geschäftstätigkeit der Bank war immer die Finanzierung von Immobiliengeschäften.

Sofort nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Bank ebenfalls in die Infrastruktur des Wohnungsprojekts einbezogen. Wie schon erwähnt, befand sich der Kapitalmarkt in der BRD damals in einer äußerst schwierigen Lage, was sich negativ auf die Tätigkeit einer Bank auswirkte, deren hauptsächliche Refinanzierungsquelle für Hypothekengeschäfte die Ausgabe von Pfandbriefen war. Der Bank wurde, ebenso wie vielen anderen Kreditinstituten, die Teilnahme an der Zeichnung von Mitteln des Stabilisierungsfonds in Höhe von 13,8 Mio. DM (aus Mitteln des *Marshall-Plans*) ermöglicht.

Andere Förderungsmaßnahmen wurden nicht einfach in Bezug auf einzelne Institutionen angewendet, sondern auf den Markt insgesamt. Das fand seinen Niederschlag in dem im Dezember 1952 verabschiedeten Ersten Gesetz zur Förderung des Kapitalmarkts. Neben den oben beschriebenen Steuervergünstigungen schrieb das Gesetz vor, 90% der Erlöse aus dem Verkauf von Vorzugspfandbriefen und Kommunalobligationen für die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus zu verwenden. Das ermöglichte es, während der Geltungsdauer der Vergünstigungen Pfandbriefe im Wert von 4,6 Mrd. DM und Kommunalobligationen im Wert von 1,8 Mrd. DM bei Zinssätzen von 5,5% bzw. 6% jährlich in Umlauf zu bringen. Von der Deutschen Genossenschafts-Hypothekenbank unmittelbar wurden bis 1954 Hypothekenwertpapiere in einer Gesamtsumme von 129,4 Mrd. DM emittiert.

Diese gesetzgeberischen Maßnahmen machten es bei gleichzeitiger Stimulierung des Bausparens faktisch möglich, den Kapitalmarkt wiederherzustellen, so dass die Kreditinstitute bei der Refinanzierung ihrer Geschäfte kräftige Unterstützung erhielten. Bis 1961 wurden von allen

---

<sup>39</sup> Achterberg, Erich, Hundert Jahre Deutsche Hypothekenbank. Von Wesen und Werden privater Hypothekenbanken in Deutschland. 1962 – 233 – 1, 152-172.

Banken zusammengekommen Pfandbriefe im Wert von 13,45 Mrd. DM und Kommunalobligationen im Wert von 9,89 Mrd DM ausgegeben, davon unmittelbar von der Hypothekbank 316,4 Mio. bzw. 150,7 Mio. DM. Insgesamt vergab die Bank im Jahr 1961 14 100 Hypothekenkredite in einer Gesamtsumme von 470 Mio. DM, und der Bilanzwert reichte nah an 1 Mrd. DM. Mit Krediten der Bank wurden in diesem Zeitraum 21 000 neue Häuser mit über 90 000 Wohnungen gebaut.

### Die Deutsche Bau- und Bodenbank<sup>40</sup>

Die Geschichte der Bank beginnt 1923 als die eines Begleiters der staatlichen Baupolitik in verschiedenen Regionen Deutschlands. Organisiert war sie als Spezialbank für Grundstücksgeschäfte und Baufinanzierung. Am Stammkapital, das sich 1949 auf 600 000 DM belief, waren die Bundesregierung mit 83% sowie die Bundesländer, die Bundesbahn und andere Banken beteiligt. Zur Erfüllung ihres satzungsgemäßen Zwecks – komplexe Lösungen zur Finanzierung von Bau- und Bodenprojekten anzubieten – wurden von der Bank spezialisierte Tochtergesellschaften eingerichtet:

- die Deutsche Bau- und Grundstücks-Aktiengesellschaft, deren Zweck die Verwaltung von Grundstücken sowohl auf eigene Rechnung und im eigenen Namen als auch in Form treuhänderischer Verwaltung war;
- die Deutsche Hypothekbank, deren Spezialgebiet Wohnungshypothekengeschäfte mit Einzelkunden waren.

Zahlenangaben für 1950 zeigen, dass die Bank ein ziemlich großes Filialnetz hatte: acht Filialen und neun weitere Büros. Als Beteiligter des Programms zum Wiederaufbau des Wohnungsfonds konnte sie die selben Möglichkeiten nutzen wie die anderen Finanzinstitute. Da sie über ausreichend feste Verbindungen zu den Bauverbänden verfügte, konnte die Bank in den ersten vier Jahren der Reform (1948-1952) die Einnahmen von 1,1 Mio. auf 2,6 Mio. DM und das Kreditportefeuille von 21,7 Mio. auf 170 Mio. DM erhöhen.

### Die Bausparkassen

Die Form des Bausparens nahm ihren Anfang mit der 1921 von Georg Kropp gegründeten *Gemeinschaft der Freunde* (GdF), deren Ziel die Organisation gegenseitiger Hilfe beim Bau von Eigenheimen war. Dieses Modell erfuhr im Laufe der Zeit mehrere Veränderungen und wurde vom Staat als effektives Instrument der Wohnungspolitik übernommen.

Der hauptsächliche Vorzug dieser Art der Wohnraumversorgung ist ihre angenehme Form für den Sparer ebenso wie für den Staat. Der Sparer erhält die Möglichkeit, bei systematischen Einzahlungen zu einem geringen Zinssatz und nachfolgender zweckgebundener Verwendung Zugang zu einem billigen Kredit mit langer Laufzeit zu erhalten. Der Staat, der das Geld an eine konkrete Ware – die zukünftige Wohnung bzw. Dienstleistungen zur Wohnungsmodernisierung – bindet, entspannt damit die aktuelle Nachfrage nach Wohnraum und sorgt für ihre Berechenbarkeit, womit ein Hebel zur Inflationsbekämpfung geschaffen wird.

Natürlich wird dieser Effekt vom Staat in Gestalt von Wohnungsbauprämien und Steuervergünstigungen bezahlt. Wie aber die Erfahrung gezeigt hat, war in der BRD der ökonomische Nutzeffekt erheblich höher als die aufgewendeten Mittel. So brachte jede Mark, die für Bausparförderungsmaßnahmen ausgegeben wurde, 6-7 Mark für Bauinvestitionen. An dieser Ar-

---

<sup>40</sup> 30 Jahre Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923-1953 Berlin, 1953 – 41.

beit waren 15 private und 13 staatliche Bausparkassen beteiligt, die zusammen allein im Zeitraum 1948-1965 53 Mrd. DM als Darlehen und zweckgebundene Überweisungen von Bausparkonten auszahlten. Bis 1965 waren in Deutschland 6 Millionen Bausparverträge geschlossen (von jedem zehnten Einwohner und jeder dritten Familie), auf Bausparkonten lagen 118,4 Mrd. DM, und der Anteil der über Bausparkassen getätigten Wohnungsbaukosten betrug 43,4%. Die Ergebnisse, die Deutschland in der Wohnungspolitik erreichte, wären ohne diese Institution nicht möglich gewesen.

Die Gesamtergebnisse des deutschen nationalen Wohnungsprojekts sprechen für sich. Über Jahrzehnte gelang es der BRD, unter sich massiv verändernden sozial-ökonomischen Bedingungen, die soziale Aufgabe der Wohnraumversorgung der Bevölkerung auf einer permanenten Basis zu meistern und die Attraktivität der Baubranche für Investitionen und die Stabilität des Wohnungsmarktes zu erhalten.

## **Kapitel 4. Das erfolgreiche nationale Wohnungsprojekt: Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### ***4.1. Vergleichende Analyse des russischen und des deutschen nationalen Wohnungsprojekts***

Die in den beiden vorangegangenen Kapiteln untersuchten Inhalte des russischen und des deutschen nationalen Wohnungsprojekts erlauben natürlich nicht die Schlussfolgerung, dass die Rahmenbedingungen im heutigen Russland und in der BRD der fünfziger und sechziger Jahre identisch seien, daher wird die Anwendung der gleichen Instrumente zur Lenkung des Wohnungsmarktes in Russland allem Anschein nach ihre vorherige Anpassung an die russischen Bedingungen erforderlich machen.

Zunächst aber sollen die entscheidenden Faktoren genannt werden, auf denen der Erfolg des deutschen nationalen Projekts beruht.

**Erstens** war das deutsche Projekt von vorn herein ausdrücklich als Projekt organisiert – es wurde eine Infrastruktur zur Leitung des Projekts gebildet und es wurden Ziele definiert, die den Aufgaben, vor denen die BRD damals stand, angemessen waren. Das ermöglichte es der staatlichen Politik von Anbeginn, einen ziemlich systematischen und situationsgerechten Maßnahmenkomplex zu realisieren.

**Zweitens** war das deutsche nationale Wohnungsprojekt nach dem Prinzip eines Szenarios konstruiert. Der Staat strebte nicht danach, ein universelles Instrumentarium zur Regulierung des Marktes zu schaffen, statt dessen wurde eine maximale Zahl von Möglichkeiten in Gang gesetzt. Das mag vielleicht übertrieben scheinen, aber in der Anfangsphase wurde es dadurch möglich, alle erreichbaren Ressourcen zur Lösung des Wohnungsproblems zu nutzen. Im weiteren Verlauf erhielt der Staat eine Wahlmöglichkeit zugunsten effektiverer Instrumente zur Regulierung des Marktes, je nach der aktuellen Situation des Wohnungsmarktes. Das sorgte dafür, dass die Politik der Lenkung des Wohnungsmarktes flexibel blieb. Von nicht geringer Bedeutung ist auch der Umstand, dass diese Politik zur Diversifizierung der Wohnungsmärkte und der Finanzquellen für den Wohnungsbau beitrug und, als Folge davon, zur Förderung des Wettbewerbs in den entsprechenden Branchen.

**Drittens** basierte das Projekt inhaltlich auf der von Staat und Gesellschaft geteilten Ideologie der sozialen Marktwirtschaft. Das trug dazu bei, dass zwischen den marktwirtschaftlichen und den sozialen Zielen der staatlichen Politik die Balance gehalten werden konnte und dass über einen langen Zeitraum hinweg eine konsequente Politik betrieben werden konnte, wie sie bei derartigen Projekten zum Erreichen von Ergebnissen notwendig ist. Es sei angemerkt, dass der Staat in der Anfangsphase bewusst zu Befehlsmethoden der Marktsteuerung griff. Mit der Entwicklung des privaten Sektors wurde die Entscheidung, den direkten staatlichen Eingriff zu beenden, ebenso bewusst getroffen.

**Viertens und letztens** wurde das deutsche nationale Wohnungsprojekt von Anbeginn nicht als staatliches Programm, sondern eben als nationales Projekt realisiert, bei dem der Staat und die Privatwirtschaft gleichberechtigte Partner waren. Das ermöglichte es, nicht nur das eigentliche Projekt zu realisieren (vorwiegend durch Mittel privater Investoren), sondern auch die Entwicklung der Baubranche und des Finanzsektors zu beschleunigen.

Auch inhaltlich war das deutsche nationale Wohnungsprojekt ausgewogen. Vor allem enthielt es einen nach heutigen wirtschaftlichen Vorstellungen ziemlich umfangreichen Block, der die **Stimulierung von Investitionen** in den Wohnungsbau betraf: zunächst staatliche Kredite und Beihilfen und später (schon in der Phase der Lösung des Wohnungsproblems) Steuervergünstigungen. Eine solche Stimulierung war notwendig, weil ein bedeutender Teil der Wohnungen zur Vermietung gebaut wurde und die Abschreibungsfristen für solche Projekte ziemlich lang waren. Außerdem hatte die Stimulierung einen sozialen Effekt, nämlich in der Form geregelter Mietsätze bei Projekten mit staatlicher Förderung.

Die Rolle der **sozialen Komponente** des deutschen nationalen Projekts steht außer Frage. Neben der sozialen Förderung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen, die einigen Ländern (insbesondere dem heutigen Russland) als Vorbild diente, ist zu bemerken, dass ein großer Teil der Maßnahmen des Projekts die Stimulierung des Baus von Sozialwohnungen und (später) von Wohnungen für die Mittelklasse betraf. Dadurch wurde Wohnraum (ob als Eigentum oder gemietet) für breite Schichten der Bevölkerung erschwinglich und eine ausgewogene Entwicklung des Wohnungsmarktes gewährleistet.

Schließlich hebt sich das deutsche nationale Projekt dadurch hervor, dass es wirksame Instrumente zur **Mobilisierung von Kapital** enthält, das für die Finanzierung eines Wohnungsbaus von solch massenhaften Dimensionen benötigt wird. Dabei handelt es sich um organisiertes Sparen der Bevölkerung (über Sparkassen und Bausparkassen) sowie um Maßnahmen der staatlichen Politik (Vergünstigungen, Prämien) zur Stimulierung des Sparens. Auch wenn in den ersten Jahren die Auswahl zwischen den Quellen für Baufinanzierung nicht groß war (von der Aufnahme von Mitteln auf dem Finanzmarkt konnte keine Rede sein), wirkte sich das "Darlehens- und Sparmodell" der Wohnungsbaufinanzierung positiv auf das Wachstumstempo des Finanzsektors der BRD aus, es trug zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes und zur Entwicklung einer Sparkultur der Bevölkerung bei und ermöglichte es, da es sich auf interne Finanzierungsquellen gründete, eventuelle makroökonomische Risiken zu vermeiden.

Daneben waren in der BRD von Anfang an wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben der Wohnraumversorgung der Bevölkerung gegeben. Erstens war im Lande schon ein großer Teil der notwendigen finanziellen Infrastruktur vorhanden, auch wenn das Volumen der Mittel, über die das Finanzsystem der BRD in den fünfziger Jahren verfügte, relativ gering war. Dennoch konnte diese Infrastruktur schon sehr bald in das Wohnungsprojekt "einbezogen" werden, was auch geschah. Zweitens verfügte Deutschland schon über einen gewachsenen Mietwohnungsmarkt und einen Markt für Wohnungsdienstleistungen (die Erfahrung damit zählte schon mindestens nach Jahrzehnten), deshalb war der Mietwohnungsbau zu diesem Zeitpunkt ein "Standard"-Investitionsprojekt mit relativ geringem Risiko. Dieser Umstand schuf, gemeinsam mit den Stimulierungsmaßnahmen seitens des Staates, günstige Bedingungen für das Investieren von Privatkapital in Wohnungen für den Massenbedarf. Und schließlich ist die BRD ein Land mit (politisch und finanziell) starken und relativ handlungsfähigen regionalen und lokalen Machtorganen. Dabei gilt großes Augenmerk der Frage der effektiven Koordinierung der Tätigkeit der Bundesregierung und der Bundesländer bei der Lösung von Fragen von gesamtstaatlicher Bedeutung. Ein derartiger Mechanismus der staatlichen und finanziellen Verwaltung passte optimal für das Wohnungsprojekt mit seiner gesamtnationalen Bedeutung einerseits und der erforderlichen Berücksichtigung der individuellen Besonderheiten der lokalen Wohnungsmärkte andererseits.

Diese Ausgangslage, so will es scheinen, spricht dafür, dass die deutschen Erfahrungen bei der Lösung des Wohnungsproblems für Russland nur begrenzt anwendbar sind. Denn das Finanzsystem im heutigen Russland (und das gilt sowohl für das Bankensystem als auch für den Finanzmarkt) ist nicht stark genug, und selbst die noch sehr bescheidenen Mengen an Hypothekenkrediten haben schon heute Beschränkungen bei der langfristigen Ressourcenbasis der Banken und eine spürbare Steigerung ihrer Anleihen im Ausland verursacht. Die Baubranche ist – besonders in den Regionen – organisatorisch und finanziell schwach, und sie ist auf "graue" Modelle der Heranziehung von Geldmitteln angewiesen. In einem praktisch noch rudimentären Zustand sind die Wohnungsverhältnisse im Bereich der Mietwohnungen und der Wohnungsdienstleistungen, nach wie vor gibt es Probleme in der Frage der Regelung des Rechts auf Wohnungseigentum. Und schließlich wird eine Steigerung des Wohnungsbaus durch Probleme beim Ausbau der Kapazitäten und der technischen Infrastrukturnetze behindert.

Dennoch kann Russland aus dem deutschen nationalen Wohnungsprojekt eine hauptsächliche Lehre ziehen, nämlich dass die Lösung sozial-ökonomischer Fragen von dieser Größenordnung nicht möglich ist, wenn sie nicht mit einem qualitativ anderen Verständnis der staatlichen Politik einhergeht als es bei der "laufenden" staatlichen Lenkung der Fall ist. Zum einen muss sich die staatliche Politik aus den primären Rahmen der Branchenleitung "zurückziehen", wo ihr Wirken nur mangelnde Koordination in den verschiedenen Wirtschaftszweigen zur Folge hat. Zum anderen ist eine Ebene staatlichen Administrierens erforderlich, die sich qualitativ vom "traditionellen" System unterscheidet, das vor allem auf die Lösung der laufenden Aufgaben der Branche ausgerichtet war.

Die Erfahrungen mit der Realisierung der staatlichen Wohnungspolitik in Russland und die ersten Schritte zur Durchführung des nationalen Projekts "Erschwinglicher Wohnraum für die Bürger Russlands" bestätigen diese Schlussfolgerungen nachdrücklich.

Das russische nationale Projekt setzt vor allem auf bewährte Mechanismen der staatlichen Regulierung (Hypotheken, staatliche Wohnungszertifikate, staatliche Beihilfen), die in das bestehende System der staatlichen Lenkung eingebunden werden, die sich aber nur bei der Lösung von Teilaufgaben – Stimulierung der Nachfrage und Lösung einiger sozialer Fragen – als wirksam erwiesen haben. Diese Maßnahmen konservieren insgesamt die bestehende Orientierung der staatlichen Politik auf Stimulierung der Nachfrage (durch Erhöhung der Zahl der Bürger, die – u.a. durch den Ausbau des Systems der Hypothekenkreditierung – die Möglichkeit zum Erwerb einer neuen Wohnung erhalten), während das Hauptproblem das unzureichende Angebot ist. Durch diese Politik ist schon eine Situation entstanden, in der für breite Schichten der Bevölkerung die Möglichkeit zum Wohnungserwerb zurückgeht, d.h. bei der Erreichung des hauptsächlichen Ziels des nationalen Projekts ist ein Rückschritt zu beobachten. Was die Durchführung qualitativ neuer Maßnahmen der staatlichen Politik angeht (z.B. der Infrastrukturpolitik und der institutionellen Regulierung), so stößt sie auf zahlreiche Probleme mit der staatlichen Steuerung dieses Prozesses, mit der Organisation der Rechtsanwendung und mit der Gewährleistung der Erfüllung gefasster Beschlüsse durch die staatlichen und örtlichen Organe.

Vor allem aber gibt die Definition der Ziele und Hauptrichtungen des russischen Projekts Anlass zu kritischen Bemerkungen. In dieser Arbeit ist schon gesagt worden, dass die erklärten Wachstumsziele für das Wohnungsbauvolumen nicht ausreichen, um das Problem der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum langfristig zu lösen. Selbst wenn man es als einziges

Ziel ansieht, die Zahl der Familien, die ihre Wohnverhältnisse verbessern, wieder auf den Stand zu bringen, den sie vor der Krise hatte (1990 waren es 1,3 Mio. gegenüber 230 000 im Jahr 2004), müsste die Menge der fertiggestellten Wohnungen um mindestens 60-70 Mio. m<sup>2</sup> pro Jahr steigen und damit um das Fünffache dessen, was im nationalen Projekt als Zielvorgabe genannt ist. Aber auch bei einem solchen Tempo des Wohnungsbaus gab es in der UdSSR langjährige Wartelisten. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Umfang des Ersatzes bzw. der Sanierung bestehender Wohnungen ausgeweitet werden muss, von denen ein erheblicher Teil in den nächsten 10-20 Jahren eventuell als baufällig oder schadhaft einzustufen sein wird.

Ungeachtet der Realisierung des nationalen Projekts bleibt die hauptsächliche ungelöste Frage nach wie vor die **Erschwinglichkeit von Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung** (nach einer Schätzung hatten 2004, unter Zugrundelegung der Aufnahme von Hypothekenkrediten, nur 10% der Familien eine solche Möglichkeit). Da sich solche Faktoren der Erschwinglichkeit von Wohnraum wie Zinssätze und Höhe der Einkommen der Bevölkerung auf der makroökonomischen Ebene herausbilden, verschiebt sich das Hauptschwergewicht auf die Schaffung eines Mechanismus zur staatlichen Regulierung der Wohnungskosten, der den unvollkommenen Charakter des Wohnungsmarktes kompensiert, dabei aber dessen Attraktivität für private Investoren bewahrt. In diesem Sinne sind die deutschen Erfahrungen sicher auch für Russland von Interesse.

Zugleich gilt, dass die Gewährung von Hypothekenkrediten an die Bevölkerung zwar ohne Frage notwendig ist, dass es aber mit erheblichen Risiken verbunden ist, ausschließlich auf dieses Instrument zu setzen. Die Entwicklung der Hypothekenkreditierung hängt eng mit der Schaffung eines verlässlichen Systems der Refinanzierung der Hypothekenkredite zusammen und dies wiederum mit der Lage und dem Entwicklungsstand des Finanzmarktes. Dieser Entwicklungsstand ist in Russland nicht mit dem der USA vergleichbar, von denen das russische Hypothekensystem in vielerlei Hinsicht entlehnt ist. Die Entwicklungstendenzen des Finanzmarktes und des Bankensystems in Russland haben schon jetzt gezeigt, dass die Möglichkeiten, Finanzierungsquellen für Hypothekenkredite zu suchen, begrenzt sind – unabhängig davon, ob eine Refinanzierung der Kredite in Anspruch genommen wird oder nicht, führt sie zu zunehmenden, vorwiegend mittelfristigen Auslandsanleihen des privaten Sektors (d.h. mit kürzerer Laufzeit als die Hypothekenkredite). Eine weitere exponentielle Ausweitung des Umfangs der durch das gesteigerte Volumen der Hypothekenkreditierung erforderlichen Anleihen kann sich negativ auf die Auslandsverschuldung Russlands, die Zahlungsbilanz und den Rubelkurs auswirken und auf längere Sicht das Finanzsystem schweren Risiken im Zusammenhang mit der Erhältlichkeit und den Refinanzierungsbedingungen der herangezogenen Mittel aussetzen. Solche Risiken mögen vielleicht erst auf lange Sicht zum Tragen kommen, aber sie erfordern schon heute adäquate Maßnahmen. Und das bringt uns wieder auf die deutschen Erfahrungen mit der Mobilisierung von Mitteln der Bevölkerung für den Bau neuer Wohnungen zurück.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Hypothek im Prinzip kein universelles Instrument für alle Schichten der Bevölkerung ist. Selbst bei einem wesentlich höheren Einkommensniveau der Bevölkerung, wie es in den USA und der EU der Fall ist, koexistiert die Hypothek mit dem kommerziellen und dem sozialen Mietwohnungsmarkt. Aber mit zunehmender Mobilität (und in Russland ist diese Tendenz nicht nur vorhanden, sondern sie entspricht auch einigen Zielen der staatlichen Politik) kann die Miete von Wohnungen auch für die wohlhabenderen Schichten der Bevölkerung eine attraktivere Alternative zur Eigentumswohnung sein.

Heute fehlt in Russland faktisch ein Markt qualitativ akzeptabler kommunaler Sozialmietwohnungen, und die Verhältnisse auf dem Mietwohnungsmarkt haben größtenteils Surrogatcharakter. So ist, wie schon erwähnt, die soziale Miete einer städtischen Wohnung (ca. 40% der Wohnungen) praktisch auf Lebenszeit erblich, wobei aber seitens der örtlichen Organe keine klaren Verpflichtungen hinsichtlich der Wohnungsqualität und der kommunalen Dienstleistungen bestehen und ebenso wenig hinsichtlich der gebotenen Instandhaltung. Noch unsinniger ist, dass diese Verhältnisse bei der Wohnungsbetreuung auch im Falle der Privatisierung bestehen bleiben.

Hierbei sei angemerkt, dass es in Russland nach wie vor ziemlich lange Wartelisten für Wohnungen gibt (zum gegenwärtigen Zeitpunkt sprechen die offiziellen Zahlen von ca. 4,2 Mio. Familien bzw. 8% aller Familien), wobei die Entwicklung der Hypothek zu keiner durchgreifenden Verkürzung der "Wohnungsschlange" geführt hat. Das ist ein Indiz dafür, dass mit der Zeit die Lösung des Wohnungsproblems für diese Familien mit Hilfe einer Hypothek noch weniger wahrscheinlich wird. Die Tatsache, dass es in Russland bis heute keinerlei staatliche Politik zur Regulierung und zur Entwicklung marktwirtschaftlicher Verhältnisse der Miete von Wohnungen gibt, ist ein weiterer Grund, sich die deutschen Erfahrungen beim Bau von Sozialmietwohnungen anzusehen.

Ein ernstes Problem des russischen nationalen Wohnungsprojekts ist die Nichtbeachtung des Problems der Finanzierung der Sanierung und Renovierung des Wohnungsbestands, und zwar des städtischen ebenso wie des im Privatbesitz befindlichen. Dabei birgt die aufgelaufene große Menge an unzureichender Renovierung die Gefahr in sich, dass die Nutzungsdauer der Wohnungen verkürzt wird, dass die moralische und physische Abnutzung sich beschleunigt, dass der Marktwert sinkt und dass die Verbrauchernachfrage sich weiter auf Neubauwohnungen umorientiert. Für die Wirtschaft Russlands als Ganzes bedeutet das eine unrationelle Investition von Mitteln in einem ungeheuren Ausmaß. Es sei nur darauf verwiesen, dass im Nachkriegsdeutschland die Programme zur Wiederherstellung von Wohnungen eine wesentliche Rolle bei der Wohnraumversorgung der Bevölkerung spielten.

Spezifische Bedingungen, die die Realisierung des russischen nationalen Wohnungsprojekts behindern, liegen schließlich in der nicht ganz glücklichen Situation im Wohnungsbau und besonders in der kommunalen Wohnungswirtschaft begründet. Diese Branchen, die einen lang anhaltenden Niedergang beispiellosen Ausmaßes erlebt haben, brauchen eine kohärente staatliche Politik, die die Wiederherstellung und den Ausbau ihres Potenzials, sowie die Verbesserung des Managements und Steigerung des technischen Niveaus, der wirtschaftlichen Effizienz und der Attraktivität für Investitionen zum Ziel hat. Indessen haben sich der Staat und die Kommunen entweder von der Lösung der Probleme der Branche praktisch zurückgezogen (Wohnungsbau) oder sie konservieren nichtmarktwirtschaftliche Methoden der Regulierung (Staatseigentum, sozial niedrige Tarife u.a.), die die Privatinvestoren in der Branche behindern (kommunale Wohnungswirtschaft). Dieses Problem ist im nationalen Projekt nicht im vollen Maße berücksichtigt.

Die in dieser Arbeit angestellte Untersuchung führt zu der Schlussfolgerung, dass das russische nationale Projekt in Wirklichkeit nicht als solches gelten kann: Es hat keine der Situation angemessenen Ziele und kein passendes Leitungssystem, während es inhaltlich ein Instrumentarium darstellt, das der auf dem Wohnungsmarkt entstandenen Lage nicht in vollem Maße gerecht wird und dessen Komponenten nicht sehr eng miteinander verbunden sind.

## **4.2. Empfehlungen zur Verbesserung der staatlichen Politik der Russischen Föderation auf dem Gebiet der Wohnraumversorgung der Bevölkerung**

In diesem Abschnitt sollen Empfehlungen gemacht werden, deren Realisierung nach Meinung des Verfassers zur vollen Umsetzung des russischen nationalen Wohnungsprojekts beitragen könnte. Diese Maßnahmen sollten diejenigen Maßnahmen ergänzen, die im Rahmen des nationalen Wohnungsprojekts schon durchgeführt werden.

**1. Schaffung eines Leitungssystems für das nationale Wohnungsprojekt.** Die effektive Umsetzung des Projekts wird behindert durch die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen mehreren staatlichen Organen (Ministerium für regionale Entwicklung, Ministerium für Wirtschaftsentwicklung und Handel, Föderale Agentur für Bau und kommunale Wohnungswirtschaft, Bank von Russland, Föderaler Dienst für Finanzmärkte usw.). Zweckmäßig wäre es, einen einheitlichen staatlichen Auftraggeber für das Projekt zu benennen und ihm die entsprechenden Vollmachten, vor allem auf dem Gebiet der Vorbereitung der normativen Akte und der Verwaltung des Programms, zu übertragen. Analog muss (nach dem Projektprinzip) die Leitung des nationalen Wohnungsprojekts auf der Ebene der Subjekte der Russischen Föderation organisiert werden.

**2. Schaffung eines Mechanismus zur staatlichen Regulierung und Entwicklung des Mietwohnungsmarktes.** Erforderlich ist die Verabschiedung spezieller Gesetzesakte zur Regelung der Rechte und Pflichten der Teilnehmer des Mietwohnungsmarktes.

Dabei müssen im Hinblick auf die langen Abschreibungsfristen bei Projekten des Wohnungsbaus, und besonders des sozialen Wohnungsbaus, Anreize für Bauherren und Bauträgerfirmen, die sich im sozialen Wohnungsbau engagieren, geschaffen werden. Diese Maßnahmen können sowohl direkte staatliche Förderung als auch steuerliche Anreize (z.B. beschleunigte Abschreibung für den Wohnungsbestand) beinhalten, wobei sie selektiv eingesetzt werden können – unter der Bedingung, dass sich die Bauherren an die staatlich geregelten Mietsätze halten (bzw. Obergrenzen für die jährliche Steigerung festlegen).

Bei der Umsetzung dieser Vorschläge wird auch eine Korrektur am bestehenden Mechanismus der sozialen Förderung der Bevölkerung (Wohnungsbeihilfen) notwendig sein. Sie müssen allgemein gelten und sich auf Wohnungseigentümer, die ihre Wohnung selbst bewohnen, ebenso erstrecken wie auf Mieter.

**3. Umsetzung des staatlichen Wohnungsbauförderungsprogramms.** Dieses Programm muss auf die Ausweitung des Wohnungsangebots für den Massenbedarf (u.a. Sozialwohnungen) ausgerichtet sein, d.h. es müssen bestimmte (funktionale, preisliche u.a.) Anforderungen an die Wohnung festgelegt sein, bei deren Erfüllung der Bauherr berechtigt ist, staatliche Förderung zu erhalten. Dabei muss sich das Programm sowohl auf den Bau von Wohnungen erstrecken, die zum Verkauf bestimmt sind, als auch auf solche, die vermietet werden sollen.

Instrumente der staatlichen Förderung können Garantien der Föderationsregierung und der Föderationssubjekte auf Bankkredite zur Finanzierung des Wohnungsbaus sein.

**4. Einführung von Instrumenten zur Mobilisierung von Ersparnissen der Bevölkerung zum Zweck des Wohnungserwerbs.** Da es in Russland keine spezialisierten Institutionen für das Sparen zum Wohnungserwerb gibt (Institutionen wie die Wohnungsspargenossenschaften spielen heute nur eine unbedeutende Rolle), könnten zweckgebundene Sparkonten (Einlagen) bei Banken zu einem solchen Mechanismus werden.

Zur Einführung dieses Instruments bedarf es einigen direkter und indirekter Maßnahmen:

**Erstens** muss die Rechtsform der Wohnungsspareinlage geregelt sein. Insbesondere sollte für solche Einlagen die Möglichkeit der vorzeitigen Kündigung (mit festgelegter Mitteilungsfrist) begrenzt sein, was zur Stabilisierung der Ressourcenbasis der Bank beiträgt und sicherstellt, dass die Mittel daraus nur für die Bezahlung von Wohnungen freigegeben werden.

**Zweitens** muss gesetzlich festgelegt werden, dass der Zahlungsverkehr der Bürger bei Wohnungsgeschäften ausschließlich bargeldlos und über zweckgebundene Sparkonten erfolgt (das macht den Zahlungsverkehr selbst und auch die finanzielle Tätigkeit der Bauherren transparenter).

**Drittens** muss das Sparen für Wohnungen stimuliert werden (z.B. durch Einkommenssteuerbefreiung der Ersparnisse bis zu einer bestimmten Summe für natürliche Personen oder durch Zahlung von Prämien auf den Restbetrag eines zweckgebundenen Sparkontos für Personen mit einem niedrigen Familieneinkommen, wobei bei vorzeitiger Kündigung die Summen der Prämien und Vergünstigungen von der Staatskasse einbehalten werden). Diese Stimulierungsmaßnahmen können effektiv die in der russischen Gesetzgebung bestehenden Steuerabzüge auf Vermögen ersetzen.

**Viertens** muss es Bauherren weiter erschwert werden, Modelle anteiliger Beteiligung am Bau anzuwenden (z.B. dadurch, dass Investitionsverträge nur mit juristischen Personen oder mit natürlichen Personen, sofern es sich um Unternehmer handelt, abgeschlossen werden dürfen).

**5. Steuerliche Regulierung zwecks Begrenzung spekulativer Wohnungsinvestitionen.** Bei einem Angebotsdefizit von Wohnraum treiben der Kauf von Wohnungen und Häusern durch wohlhabende Bürger "auf Vorrat" und die einen ähnlichen Zweck verfolgenden Geldanlagen institutioneller Investoren die Preise in die Höhe, was die laufenden Bemühungen zur Sicherstellung der Erschwinglichkeit von Wohnraum zunichte macht und die Transparenz des Wohnungsmarktes mindert. Daher wäre es sinnvoll, eine erhöhte Vermögenssteuer auf "bewusst übergroße" Wohnungen im Besitz natürlicher Personen (z.B. über 200 m<sup>2</sup> für eine Familie plus 50 m<sup>2</sup> für das zweite und jedes weitere Kind) einzuführen. Für Wohnungen dieser Kategorie wäre die Einführung einer speziellen Besteuerung in Form einer Kapitalzuwachssteuer (Wohnkostenzuwachssteuer) möglich. In beiden Fällen müsste die Bewertung der steuerlichen Basis an die Marktkosten für Wohnraum angenähert werden.

Dabei wäre es, um die Attraktivität von Investitionen in Wohnungen zu erhalten, zweckmäßig, die bestehende Ordnung der Besteuerung von Einkünften natürlicher Personen, die diese durch kollektive Investitionen auf dem Immobilienmarkt (z.B. aus Anteilen an Investitionsfonds des Immobilienmarktes) erzielt haben, aufrecht zu erhalten (oder die Höhe sogar zu senken). In diesem Falle entsteht ein starker Anreiz, Wohnungsinvestitionen in eine organisierte Form zu überführen, was sie berechenbarer und steuerbarer macht. Außerdem werden Wohnungsinvestitionen durch die Senkung der Mindestinvestitionssumme erleichtert, was zur Mobilisierung von Mitteln der Bevölkerung in das Finanzsystem und in gewissem Maße auch zur Minderung der sozialen Ungleichheit beiträgt.

**6. Umsetzung des Programms zur Modernisierung und Renovierung des bestehenden kommunalen Wohnungsbestands** auf der Basis privater Investitionen. Neben den schon genannten Instrumenten der staatlichen Förderung des Baus von Neubauwohnungen könnte auch die Möglichkeit vorgesehen werden, den renovierten Wohnungsbestand nach Beendigung der Renovierung dem Bauherren als Eigentum zu überlassen.

**7. Realisierung komplexer Programme zur Modernisierung der kommunalen Infrastruktur.** Es müssen wirksamere Maßnahmen zur Stimulierung privater Investitionen in die kommunale Infrastruktur getroffen werden, insbesondere muss dafür gesorgt werden, dass die Investitionskomponente in die Tarife der kommunalen Organisationen (die gegenwärtig eine der Finanzierungsquellen bei der Modernisierung der kommunalen Infrastruktur sind) einbezogen wird und dass private Investoren (Eigentümer, Mieter, Konzessionäre) für Kredite, die zur Modernisierung der kommunalen Infrastruktur eingesetzt werden, staatliche Förderung (Garantien, Kompensationen für Zinsen, Steuervergünstigungen) erhalten. Darüber hinaus ist es zur Stimulierung von Investitionen in die Branche sinnvoll, derartige Projekte staatlich zu fördern, wenn Objekte der kommunalen Infrastruktur unter privater Verwaltung stehen.

**8. Verbesserung des Rechtsstatus von Wohnraum.** Gegenwärtig bestehen in Russland bezüglich des Rechtsstatus von Wohnungen als Vermögen noch einige Unklarheiten, die mit der geltenden Sozial- und Wohnungsgesetzgebung (Beschränkungen hinsichtlich der Fremdnutzung) sowie mit der Frage des Eigentumsrechts an Gemeinschaftsräumen und der Infrastruktur in Mehrfamilienhäusern zusammenhängen. Zweckmäßig wäre es, die Beschränkungen zumindest für Mietwohnungen aufzuheben, wodurch es möglich würde, die Wohnung als vollwertige Sicherheit bei Krediten für Mietwohnungsbau einzusetzen. Eine weitere Entscheidung, die getroffen werden muss, ist die faktische Setzung eines Rechts des gemeinsamen Eigentums an den Gemeinschaftsräumen und der Infrastruktur in Mehrfamilienhäusern. Damit werden Unsicherheiten bei der Wahrnehmung der Eigentümerrechte und -pflichten in Bezug auf dieses Vermögen ausgeräumt.

## Schluss

In dieser Arbeit sind die konzeptionellen Grundlagen der staatlichen Regulierung des Wohnungsmarktes untersucht worden, es wurde eine kurze Darstellung der Erfahrungen mit der Regulierung des Wohnungsmarktes und der Versorgung der Bürger mit bezahlbarem Wohnraum am Beispiel der BRD der 1950er bis 1970er Jahre und des heutigen Russland gegeben, und es wurde eine vergleichende Analyse dieser beiden nationalen Projekte durchgeführt. Gestützt auf die Erfahrungen des deutschen Projekts, wurden Empfehlungen zur Verbesserung des russischen nationalen Projekts "Erschwinglicher Wohnraum für die Bürger Russlands" gemacht.

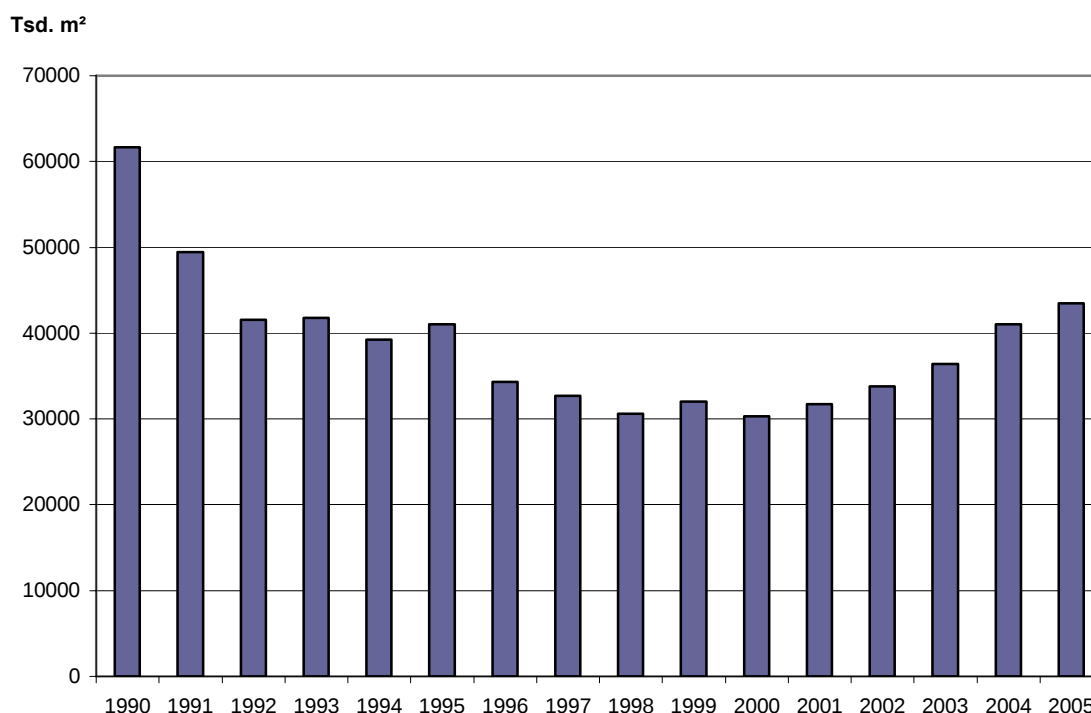
Ein nationales Projekt ist zweifellos ein System von Maßnahmen, das seine maximale Effektivität nur unter den konkreten sozial-ökonomischen Bedingungen des jeweiligen Landes entfaltet. Das verlangt von Russland ein behutsames Vorgehen bei der Entlehnung von Maßnahmen der staatlichen Wohnungspolitik von anderen Ländern. Wenn Russland aber die aus ausländischen Erfahrungen resultierenden fundamentalen Anforderungen an erfolgreiche Wohnungsprojekte nicht in Betracht zieht, läuft es Gefahr, dass es statt zu einer systematischen Lösung des Wohnungsproblems nur zu einzelnen partiellen Maßnahmen kommt.

Das nationale Wohnungsprojekt in Russland darf nicht als lediglich ein weiteres staatliches Programm unter vielen anderen angesehen werden. Es muss auf einer qualitativ anderen, auf die Prinzipien der Projektleitung gegründeten Leitungsinfrastruktur basieren und moderne Herangehensweisen an das Zusammenwirken zwischen Staat, Stadtverwaltungen, Gesellschaft, Wohnungswirtschaft und Finanzinstituten nutzen, ohne das eine Balance zwischen der Entwicklung des Wohnungsmarktes und der Gewährleistung seiner Zugänglichkeit für breite Schichten der Bevölkerung problematisch ist, denn private Investitionen in den Wohnungsbau für große Massen reichen allein nicht aus. Im Gegensatz zu Vorstellungen, die es als gegeben voraussetzen, dass die staatliche Beteiligung an der Wirtschaft eingeschränkt werden muss, geht das Projekt davon aus, dass der Staat in der Phase der Heranbildung des Wohnungsmarktes und der mit ihm verbundenen Märkte eine aktive Position bei deren Regulierung einnehmen sollte. In dem nationalen Projekt äußert sich die Schwierigkeit der zu lösenden Aufgaben, daher muss es durch eine systematischere Regulierung unterstützt werden, welche die durch die makroökonomischen Bedingungen, die Branchenstruktur, die institutionellen Gegebenheiten und das Finanz- und Kreditwesen vorgegebenen Ziele und Beschränkungen berücksichtigt. Es muss ein sehr viel diversifizierteres Instrumentarium beinhalten (besonders in Fragen der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus und seiner Finanzierungsquellen), das es ermöglicht, die Besonderheiten der verschiedenen Segmente des Wohnungsmarktes effektiver zu berücksichtigen und auf die mit der Zeit stattfindenden Veränderungen zu reagieren.

Da es einige der problematischsten Branchen der russischen Wirtschaft und einige althergebrachte soziale Probleme berührt, ist das nationale Projekt "Erschwinglicher Wohnraum" eine Herausforderung für die russische Staatsmacht und Gesellschaft. Man kann ohne Übertreibung behaupten, dass die weitere sozial-ökonomische Entwicklung Russlands in vielerlei Hinsicht von den Ergebnissen des Projekts bestimmt sein wird.

## Anhang. Statistische Angaben zum Wohnungsbau in der BRD und in Russland

**Tabelle 1. Dynamik der Fertigstellung von Wohnungen in der Russischen Föderation 1990-2005.**



Quelle: Amt für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

**Tabelle 2. Dynamik der Zuweisung von Wohnungen an Bürger der Russischen Föderation 1990-2004**

|                                                                                                                           | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zahl der Familien (incl. Einzelpersonen), die im Jahr eine Wohnung erhielten bzw. ihre Wohnsituation verbesserten (Tsd.): | 1296 | 652  | 492  | 416  | 344  | 282  | 253  | 242  | 229  | 227  | 229  |
| Prozentualer Anteil an den Familien, die für eine Wohnung vorgemerkt sind                                                 | 14   | 8    | 6    | 6    | 5    | 5    | 4    | 5    | 5    | 5    | 5    |
| Zahl der Familien (incl. Einzelpersonen), die (am Jahresende) für eine Wohnung vorgemerkt sind (Tsd.):                    | 9964 | 7698 | 7248 | 6760 | 6286 | 5882 | 5419 | 4857 | 4428 | 4429 | 4180 |
| Prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der Familien (incl. Einzelpersonen)                                                 | 20   | 15   | 14   | 13   | 13   | 12   | 11   | 10   | 9    | 11   | 10   |

Quelle: Amt für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

**Tabelle 3. Hauptkennwerte der Wohnbedingungen der Bevölkerung  
1990-2004**

|                                                                                                                           | 1980  | 1985  | 1990  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Durchschnittliche Wohnfläche pro Person (zum Jahresende) insges. m²                                                       | 13,4  | 14,9  | 16,4  | 18,0  | 18,2  | 18,5  | 18,7  | 18,9  | 19,2  | 19,5  | 19,8  | 20,2  | 20,5  |
| darunter:                                                                                                                 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| in der Stadt                                                                                                              | 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 Land                                                                                                              | 13,7  | 16,2  | 18,1  | 18,7  | 18,9  | 19,2  | 19,5  | 19,6  | 19,9  | 20,3  | 20,7  | 21,0  | 21,1  |
| Anzahl der Wohnungen, insges. Mio.                                                                                        | ...   | 44,9  | 48,8  | 52,0  | 53,2  | 53,6  | 53,8  | 54,9  | 55,1  | 55,6  | 56,0  | 65,4  | 56,9  |
| darunter:                                                                                                                 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Einzimmerwohnungen                                                                                                        | ...   | ...   | ...   | 12,1  | 12,3  | 12,4  | 12,4  | 12,7  | 12,8  | 12,9  | 13,0  | 13,1  | 13,2  |
| Zweizimmerwohnungen                                                                                                       | ...   | ...   | ...   | 21,9  | 22,0  | 22,1  | 22,1  | 22,4  | 22,6  | 22,8  | 22,9  | 23,0  | 23,1  |
| Dreizimmerwohnungen                                                                                                       | ...   | ...   | ...   | 15,0  | 15,4  | 15,6  | 15,6  | 15,9  | 16,2  | 16,3  | 16,4  | 16,5  | 16,7  |
| Vier- und Mehrzimmerwohnungen                                                                                             | ...   | ...   | ...   | 2,4   | 2,6   | 2,7   | 2,8   | 3,2   | 3,5   | 3,6   | 3,7   | 3,8   | 3,9   |
| Durchschnittliche Wohnungsgröße, m² Wohnfläche                                                                            | ...   | 44,6  | 46,6  | 47,7  | 47,9  | 48,2  | 48,6  | 48,9  | 49,1  | 49,3  | 49,6  | 49,9  | 50,1  |
| Einzimmerwohnungen                                                                                                        | ...   | ...   | ...   | 31,7  | 31,5  | 31,7  | 31,9  | 32,0  | 32,0  | 32,0  | 32,1  | 32,2  | 32,4  |
| Zweizimmerwohnungen                                                                                                       | ...   | ...   | ...   | 44,7  | 44,9  | 45,0  | 45,2  | 45,3  | 45,4  | 45,5  | 45,7  | 45,8  | 45,9  |
| Dreizimmerwohnungen                                                                                                       | ...   | ...   | ...   | 59,3  | 59,5  | 59,7  | 60,1  | 60,0  | 60,4  | 60,6  | 60,7  | 61,0  | 61,1  |
| Vier- und Mehrzimmerwohnungen                                                                                             | ...   | ...   | ...   | 77,3  | 77,4  | 79,1  | 80,4  | 82,4  | 82,6  | 84,2  | 86,2  | 87,5  | 88,9  |
| Anteil der für die Zuweisung einer Wohnung vorgemerkten Familien an der Gesamtzahl der Familien (zum Jahresende), Prozent | ...   | ...   | 20    | 15    | 14    | 13    | 13    | 12    | 11    | 10    | 9     | 11    | 10    |
| Großrenovierte Wohnhäuser pro Jahr, Tsd. m² Gesamtfläche                                                                  | 55742 | 43832 | 29103 | 11666 | 7349  | 6392  | 4940  | 4125  | 3832  | 4780  | 4833  | 4625  | 4768  |
| Privatisierte Wohnungen (seit Beginn der Privatisierung)                                                                  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| insgesamt, Tsd.                                                                                                           |       |       | 53    | 12479 | 13682 | 14880 | 15774 | 16539 | 17351 | 18538 | 19823 | 20676 | 22116 |
| in Prozent der Gesamtzahl der zu privatisierenden Wohnungen                                                               | ...   | ...   | 0,2   | 36    | 39    | 42    | 44    | 46    | 47    | 50    | 54    | 56    | 60    |

Quelle: Amt für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

**Tabelle 4. Verteilung der Bevölkerung der Russischen Föderation auf Wohnungstypen 1989 und 2002 (nach Angaben der Volkszählung)**

|                                                       | Stadt- und Landbevölkerung |               | Stadtbevölkerung |               | Landbevölkerung |              |
|-------------------------------------------------------|----------------------------|---------------|------------------|---------------|-----------------|--------------|
|                                                       | 1989                       | 2002          | 1989             | 2002          | 1989            | 2002         |
| <b>Gesamtbevölkerung, Tsd. Personen</b>               | <b>147022</b>              | <b>145167</b> | <b>107959</b>    | <b>106429</b> | <b>39063</b>    | <b>38738</b> |
| davon:                                                |                            |               |                  |               |                 |              |
| in Einzelhäusern, Einzel- oder Gemeinschaftswohnungen | 131721                     | 131779        | 94892            | 94972         | 36829           | 36807        |
| von diesen:                                           |                            |               |                  |               |                 |              |
| in Einzelhäusern                                      | 33025                      | 36641         | 12344            | 13956         | 20681           | 22685        |
| in Einzelwohnungen                                    | 89917                      | 92954         | 74388            | 78976         | 15529           | 13978        |
| in Gemeinschaftswohnungen                             | 8779                       | 2184          | 8160             | 2040          | 619             | 144          |
| in Wohnheimen                                         |                            | 4721          |                  | 4458          |                 | 263          |
| in institutionellen Einrichtungen                     |                            | 2270          |                  | 1714          |                 | 556          |
| in Hotels                                             | 13264                      | 48            | 11541            | 43            | 1723            | 5            |
| in sonstigen Wohnräumen                               | 776                        | 1121          | 592              | 976           | 184             | 145          |
| Wohnungslose                                          | ...                        | 143           | ...              | 134           | ...             | 9            |
| Mieter von Wohnräumen bei einzelnen Bürgern           | 1261                       | 4432          | 934              | 3598          | 327             | 834          |
| keine Angabe zum Wohnungstyp                          | ...                        | 653           | ...              | 534           | ...             | 119          |

Quelle: Amt für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

**Tabelle 5. Dynamik der Größe und der Merkmale von Neubauwohnungen in der Russischen Föderation 1992-2005**

|                                                                | 1992             | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------------------------------------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                | <b>Insgesamt</b> |      |      |      |      |      |      |      |
| Anzahl der Wohnungen, Tsd.                                     | 682              | 602  | 373  | 382  | 396  | 427  | 477  | 515  |
| Durchschnittliche Größe, m <sup>2</sup> Gesamtfläche           | 60,8             | 68,2 | 81,1 | 83,1 | 85,3 | 85,4 | 86   | 84,5 |
| Davon nach Wohnungsart, in Prozent aller übergebenen Wohnungen |                  |      |      |      |      |      |      |      |
| Einzimmerwohnungen                                             | 18               | 18   | 20   | 20   | 21   | 23   | 25   | 28   |
| Zweizimmerwohnungen                                            | 32               | 32   | 29   | 30   | 30   | 31   | 31   | 32   |
| Dreizimmerwohnungen                                            | 40               | 38   | 34   | 33   | 32   | 31   | 29   | 27   |
| Vier- und Mehrzimmerwohnungen                                  | 10               | 12   | 17   | 17   | 17   | 15   | 15   | 13   |

Quelle: Amt für staatliche Statistik der Russischen Föderation.

**Tabelle 6. Finanzierungsquellen für Wohnungsbau in Deutschland (nach ausgezahlten Summen)**

| Finanzierungsquellen                                          | 1936        |            | 1950        |             | 1966         |             |
|---------------------------------------------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
|                                                               | Mio. DM     | % *        | Mio. DM     | % *         | Mio. DM      | % *         |
| Sparkassen                                                    | 350         | 33,7       | 507         | 35,9        | 4272         | 25,3        |
| Hypothekengesellschaften                                      | 300         | 28,9       | 244         | 17,3        | 3421         | 20,2        |
| Lebensversicherungsgesellschaften                             | 140         | 13,5       | 233         | 16,5        | 1576         | 9,3         |
| Sozialversicherung                                            | 150         | 14,5       | 24          | 1,7         | 300          | 1,8         |
| <b>Bausparkassen</b>                                          | <b>97</b>   | <b>9,4</b> | <b>403</b>  | <b>28,6</b> | <b>7335</b>  | <b>43,4</b> |
| Aufgenommene Mittel insgesamt                                 | 1037        | 100        | 1411        | 100         | 16904        | 100         |
| Sonstige private Mittel**                                     | 1010        |            | 540         |             | 5443         |             |
| Öffentliche Hand (einschließlich Mittel des "Marshall-Plans") | 175         |            | 1849        |             | 4553         |             |
| <b>Insgesamt</b>                                              | <b>2222</b> |            | <b>3800</b> |             | <b>26900</b> |             |

\* bezogen auf die Summe der aufgenommenen Mittel

\*\* Eigenkapital der Investoren u.ä.

Quelle: Statistik des Bundesministeriums für Wohnungsbau der BRD

**Tabelle 7. Zahlungen aus dem Staatshaushalt der BRD für den Wohnungssektor 1949-1955**  
(Mio. DM)

|                                                              | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 |
|--------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>A. Direkte Zahlungen</b>                                  |      |      |      |      |      |      |      |
| – Wohnungsbauprämien                                         |      |      |      | 7    | 27   | 66   | 129  |
| – Beihilfen und Subventionen für Eigentümer                  | 127  | 120  | 125  | 133  | 142  | 207  | 104  |
| – Anreize für Neubau und Renovierung                         | 208  | 252  | 244  | 309  | 279  | 216  | 167  |
| – Sonstige Zahlungen                                         | 68   | 57   | 125  | 145  | 129  | 174  | 158  |
| – Wohnbeihilfen                                              | 994  | 1311 | 1870 | 2583 | 2639 | 3072 | 2888 |
| <b>B. Indirekte Zahlungen</b>                                |      |      |      |      |      |      |      |
| – Kompensation für Kreditzinsen                              | 25   | 85   | 160  | 270  | 400  | 500  | 685  |
| <b>C. Summe der Zahlungen</b>                                | 1422 | 1825 | 2524 | 3440 | 3636 | 4275 | 4131 |
| <b>D. Indirekte Stimulierung durch Steuervergünstigungen</b> | 215  | 375  | 420  | 520  | 685  | 855  | 845  |
| <b>E. Insgesamt</b>                                          | 1637 | 2200 | 2944 | 3960 | 4301 | 5130 | 4976 |

Quelle: Finanzrundschau, 1961

**Tabelle 8. Dynamik der Wohnungsinvestitionen in der BRD 1950-1956**  
(Mrd. DM)

|                                           | 1950 | 1951  | 1952  | 1953  | 1954  | 1955  | 1956  |
|-------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Investitionen in den Wohnungsbau          | 3,8  | 4,7   | 6,3   | 7,8   | 9,0   | 10,1  | 10,9  |
| Investitionen in die Wirtschaft insgesamt | 18,3 | 22,5  | 25,9  | 29,3  | 32,9  | 41,0  | 45,0  |
| Höhe des BIP                              | 97,2 | 118,6 | 135,6 | 145,5 | 156,4 | 178,3 | 196,4 |

Quelle:GEWOS

**Tabelle 9. Anteil der Sparkassen an den Finanzierungsquellen des Wohnungsbaus in der BRD 1950-1969**

| Jahr      | Gesamtinvestitionen für Wohnungen, Mio. DM | Anteil der Sparkassen an den Finanzierungsquellen, Prozent |                                      |
|-----------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|           |                                            | bei direkten Investitionen                                 | bei der Vergabe von Wohnungskrediten |
| 1950      | 3 800                                      | 13,3                                                       | 36,6                                 |
| 1951      | 4 700                                      | 6,2                                                        | 24,5                                 |
| 1952      | 6 300                                      | 5,6                                                        | 24,0                                 |
| 1953      | 7 800                                      | 9,1                                                        | 28,9                                 |
| 1954      | 9 000                                      | 11,1                                                       | 26,2                                 |
| 1955      | 10 100                                     | 12,3                                                       | 25,9                                 |
| 1956      | 10 900                                     | 10,5                                                       | 23,3                                 |
| 1957      | 11 500                                     | 7,7                                                        | 19,5                                 |
| 1958      | 12 300                                     | 9,6                                                        | 22,6                                 |
| 1959      | 15 000                                     | 13,7                                                       | 28,0                                 |
| 1960      | 17 240                                     | 15,0                                                       | 29,8                                 |
| 1961      | 19 440                                     | 13,5                                                       | 26,4                                 |
| 1962      | 21 780                                     | 13,4                                                       | 25,3                                 |
| 1963      | 23 110                                     | 14,5                                                       | 26,0                                 |
| 1964      | 27 110                                     | 14,1                                                       | 25,8                                 |
| 1965      | 29 290                                     | 14,2                                                       | 26,2                                 |
| 1966      | 30 860                                     | 13,8                                                       | 25,7                                 |
| 1967      | 28 890                                     | 14,5                                                       | 25,3                                 |
| 1968      | 30 030                                     | 16,2                                                       | 25,5                                 |
| 1969      | 31 410                                     | 17,2                                                       | 24,9                                 |
| Insgesamt | 350 560                                    | 13,5                                                       | 25,7                                 |

*Quelle: Hähn, Ferdinand. Wohnungsbauförderung – eine öffentliche Aufgabe der Sparkassen? // Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum- Fakultät für Sozialwissenschaft. -1988*