

Die EU-Städtepartnerschaft Wohnen im Überblick

Im Juni 2016 beschloss der Rat der EU mit dem Pakt von Amsterdam¹ die Schaffung einer „Städtischen Agenda für die Europäische Union. Damit wurde dem langjährigen Wunsch der Städte entsprochen, stärker in EU-Entscheidungen eingebunden zu sein. Zur konkreten Umsetzung wurden u.a. 12 thematische Partnerschaften eingerichtet, die jeweils aus fünf Mitgliedstaaten, fünf Städten, der Europäischen Kommission, der EIB, URBACT und weiteren thematischen Stakeholderorganisationen zusammengesetzt sein sollten. Jede dieser Partnerschaften erhielt den Auftrag, in ihrem Themenbereich über einen Zeitraum von drei Jahren einen Maßnahmenkatalog („Action Plan“) zu entwickeln, der zu besserer Rechtsetzung, besserer Finanzierung und besserem Wissensmanagement führt.

Wohnen war eines der ersten Themen, das bestimmt wurde, in einer Partnerschaft bearbeitet zu werden. Mit der Wahl eines Politikfelds, zu bei dem die EU keine formale Kompetenz besitzt, hat der Rat die Bedeutung des leistbaren Wohnens für die EU und ihre BürgerInnen anerkannt und eingeräumt, dass EU-Regelwerke großen Einfluss auf die lokalen und nationalen Wohnungssysteme haben können. Die Städtepartnerschaft zum Wohnungswesen erhielt im Pakt von Amsterdam den Auftrag, dazu beizutragen, „...*bezahlbaren Wohnraum von guter Qualität zu bieten. Der Schwerpunkt liegt auf bezahlbaren Sozialwohnungen, Beihilferegelungen und allgemeiner Wohnungspolitik.*“ In ihrer dreijährigen Arbeit analysierte die Städtepartnerschaft Wohnen die generelle Wohnungssituation in Europas Städten und Ländern, befasste sich mit den Folgen der rechtlichen Unklarheiten im Bereich des Beihilfenrechts für das soziale und leistbare Wohnen und entwickelte Maßnahmen zur Verbesserung der Investitionsbedingungen für die Produktion von leistbaren Wohnungen.

Hintergrund: Leistbares Wohnen in Europa

In den Städten, Regionen und Ländern der Europäischen Union ist historisch eine breite Vielfalt von wohnungspolitischen Traditionen und Systemen entstanden, die letztlich einen wesentlichen Anteil am europäischen Sozialmodell haben. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat jedoch zu einem massiven Rückgang der Investitionen in leistbares und soziales Wohnen geführt – im Ausmaß der Hälfte der Investitionen vor der Krise.

¹ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_de.pdf

Gleichzeitig ist in den Städten und urbanen Regionen der EU eine exorbitante und kontinuierliche Steigerung der Wohnungspreise und Mieten zu beobachten; die Wohnungsmärkte sind in hohem Ausmaß fragmentiert und von Verwerfungen und erwiesenem Marktversagen gekennzeichnet. Darüber hinaus ist eine steigende Anzahl von EU-BürgerInnen, von niedrigen bis mittleren Einkommen, ist mit überhitzten Wohnungsmärkten und viel zu hohen Wohnkosten konfrontiert, stößt an die Grenzen der Leistbarkeit, lebt in Wohnungen von schlechter Qualität, in überbelegten Situationen und ist sogar von Zwangsräumungen bedroht.

Wohnungspolitikern können von Land zu Land, von Region zu Region, von Stadt zu Stadt sehr verschieden sein, abhängig von der Geschichte und Kultur zu staatlichen Eingriffen in den Mitgliedstaaten und von den jeweiligen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Staatliche Interventionen, insbesondere in Form von öffentlichen Investitionen in leistbares Wohnen, sind im letzten Jahrzehnt substantiell zurückgegangen, obwohl der Bedarf in allen Städten wächst.

Jüngste EU-Berichte befassen sich mit der Bedeutung von Investitionen in leistbaren Wohnraum, die für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung und den sozialen Zusammenhalt unerlässlich sind. Die hochrangige „EU-Task Force für Investitionen in soziale Infrastruktur in Europa“ streicht in ihrem Bericht 2018² klar heraus, dass Investitionen in die soziale Infrastruktur seit 2009 in der EU um 20 Prozent zurückgegangen sind, und schätzt die **Investitionslücke beim leistbaren Wohnraum auf rund 57 Milliarden Euro pro Jahr**.

Die EU hat über 220 Millionen Haushalte, und eine alarmierende Anzahl von 82 Millionen EuropäerInnen kann sich das Wohnen nicht mehr leisten. Städte, urbane Gebiete, Regionen und Länder in der gesamten EU drängen auf stabile Rahmenbedingungen, um ihre Bevölkerungen mit leistbarem Wohnraum zu versorgen. Sie suchen nach langfristigen politischen, rechtlichen und finanziellen Lösungen um ihre lokalen oder nationalen wohnungspolitischen Strategien zu unterstützen. Die größten Herausforderungen sind die Schaffung von neuem und die Erneuerung des bestehenden Wohnraums, das Beschaffen von günstigen Baugründen, die Verbesserung von Nachbarschaften in Zusammenarbeit mit den BewohnerInnen und die Schaffung von Wohnungssystemen, wo es sie noch nicht gibt.

Mitglieder, Arbeitsfeld und Arbeitsmethode der Städtepartnerschaft Wohnen

In ihrer Zusammensetzung spiegelt die Städtepartnerschaft die Vielfalt von wohnungspolitischen Ansätzen, Traditionen und System quer durch Europa wieder. Darüber hinaus konnte die Partnerschaft durch die Mitgliedschaft der großen europäischen Organisationen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und der Mieterschutzverbände auch die Sicht der

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp074_en.pdf

ProduzentInnen und KonsumentInnen eng einbinden. Wichtig waren auch die Beiträge der Generaldirektion für Regional- und Städtepolitik der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank.

Die Mitglieder der Städtepartnerschaft im Konkreten:

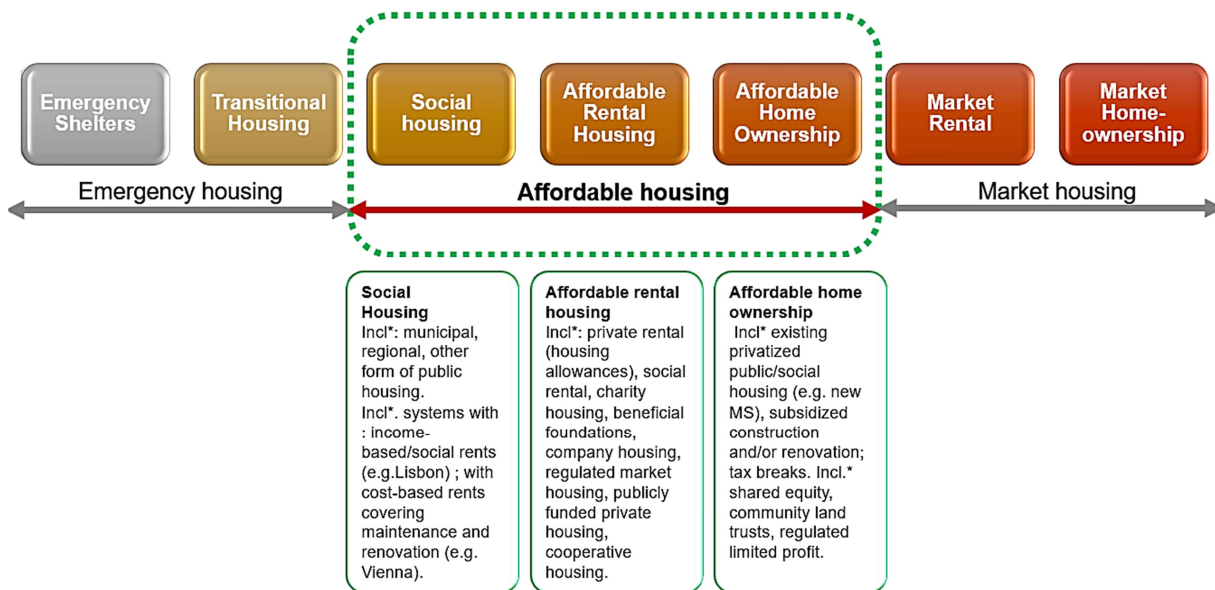
- **Städte/Städtenetzwerke:** Wien (AT, Koordinatorin), Lissabon (PT), Poznan (PL), Riga (LV), Schottische Städteallianz SCA (UK), EUROCITIES
- **Mitgliedstaaten:** Slowakei (Koordinatorin), Lettland, Luxemburg, Niederlande, Slowenien und ein aktiver Beobachter (Tschechische Republik)
- **Stakeholder:** AEDES, Housing Europe, Internationaler Mieterbund (IUT)
- **EU- Institutionen:** Generaldirektionen Regionalpolitik, Energie, Soziales & Beschäftigung, Europäische Investitionsbank (EIB), URBACT (Beobachter)
- **Wissenschaftliche Begleitung:** Fakultät für Urbane Studien, Science Po, Paris

Die Maßnahmen und Empfehlungen der Städtepartnerschaft Wohnen, wie sie nun im Maßnahmenkatalog vorliegen, beruhen unter anderem auf:

- Internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen wie der Genfer UN-Charta für nachhaltiges Wohnungswesen, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäischen Säule der sozialen Rechte und den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDG) der Vereinten Nationen, hier insbesondere das Ziel 11 - Nachhaltige Städte und Gemeinden, die sich alle auf das **Menschenrecht auf menschenwürdigen, angemessenen, leistbaren, zugänglichen und gesunden Wohnraum** beziehen.
- **Evidenz und Forschungsergebnissen** der UNECE, OECD und von Eurostat sowie anderen Institutionen zu den Fragen des leistbaren Wohnens, der überbordenden Wohnkostenbelastung, dem Investitionsrückgang und den Finanzierungshemmnissen. Hinzu kamen noch anlassbezogen aktuelle Themenpapiere der Expertin der Städtepartnerschaft.
- Zwei **wissenschaftlichen Untersuchungen** – Universität Glasgow und Metropolitan Research Institute in Budapest – die spezifisch auf die wohnungspolitischen Herausforderungen in den alten und neuen Mitgliedstaaten eingehen.
- Interne Umfragen, **Expertisen der Mitglieder der Partnerschaft**, wie Analysen, Forschungen, Themenpapiere aber auch Studienbesuche.

In den drei Jahren ihres Bestehens hielt die Partnerschaft 13 Arbeitssitzungen ab, organisierte zwei Workshops und unternahm Studienbesuche bei konkreten Projekten vor Ort.

Um das **Arbeitsgebiet** abzustecken, entschied die Partnerschaft in einem ersten Arbeitsschritt, sich im Gesamtspektrum des Wohnungswesens („Housing Continuum“) auf die Bereiche des sozialen Wohnens, der leistbaren Miet- und Eigentumswohnungen zu fokussieren.



Maßnahmen und Empfehlungen der Städtepartnerschaft Wohnen

Die Ergebnisse der Städtepartnerschaft Wohnen, wie sie in ihrem Aktionsplan ausführlich dargestellt sind, lassen sich in vier große Handlungsfelder gliedern.

Bessere Rechtssetzung: Hierzu hat die Partnerschaft die rechtliche Unsicherheit und mangelnde Klarheit im Beihilfenrecht der EU als wesentliches Hindernis für mehr Investitionen in leistbaren Wohnraum identifiziert. Dazu erstellte sie eine eingehende Analyse der Herausforderungen, denen sich Anbieter von leistbaren Wohnungen in Bezug auf EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen stellen müssen („Guidance Paper“³) und hielt einen vertiefenden Workshop⁴ für rechtlichen ExpertInnen und PraktikerInnen der Wohnungswirtschaft ab. Letztlich mündet die Arbeit in die Empfehlung, im Zuge der nächsten Revision die enge Definition der Zielgruppe im Beihilfenrecht (DAWI-Entscheidung 2012) als eine der Hauptursachen für die rechtliche Unklarheit und Ungewissheit in Bezug auf leistbare Wohninvestitionen ersatzlos zu streichen.

Bessere Förderungen und Finanzierungsbedingungen: Auch hier ist festzuhalten, dass die Unterschiede und die große Vielfalt im Wohnungswesen in der EU sich auf die finanziellen Spielräume von Städten, Regionen und Ländern auswirken, was die Vergleichbarkeit erschwert. Dennoch gibt es Befunde, dass die alten EU-Mitgliedstaaten in der Regel effektiver im

³ https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/housing_partnership_-_guidance_paper_on_eu_regulation_and_public_support_for_housing_03-2017.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/capacity_building_workshop_on_state_aid_and_affordable_housing_investments_report_final.pdf

Ansprechen von EU-Förderungen und EIB-Finanzinstrumenten sind. Eine der Ursachen ist das Fehlen von Rahmenregelwerken und Strukturen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Daher werden Maßnahmen, die in diesem Bereich Kapazitäten aufbauen helfen, als nützlich und wichtig empfohlen. Als Voraussetzung können vertiefende Fallstudien helfen, die Hindernisse vor Ort besser zu verstehen, um gegensteuern zu können. Die EU-Kohäsionspolitik und Finanzinstrumente der EIB sind wichtigen Hilfen beim Schaffen von leistbaren Wohnungen, dennoch leisten sie nur einen kleinen Beitrag. Der Großteil der Finanzierung für soziales, öffentliches (kommunales) und leistbares Wohnen kommt aus Förderungen auf nationaler und lokaler Ebene und – nicht zuletzt – von den NutzerInnen selbst. Die Städtepartnerschaft hat daher Vorschläge entwickelt, wie das Regelwerk des Europäischen Semesters beitragen kann, langfristige öffentliche Investitionen für leistbares Wohnen zu ermöglichen. So wird empfohlen, im Sozialen Scoreboard **einen Indikator für sozialen und bezahlbaren Wohnraum zu entwickeln, der den Realitäten der sozioökonomischen Situation der EU-BürgerInnen besser Rechnung trägt. Die Referenzschwelle der gesamten Wohnkosten sollte nicht mehr als 25 Prozent des verfügbaren Einkommens eines Haushalts betragen.** Auch eine **aktivere Nutzung der Investitionsklausel** für leistbare Wohnungsbauprojekte ist eine weitere Empfehlung.

Besseres Wissensmanagement und Governance: Hier wurde auf mehreren Ebenen angesetzt. Zunächst wurden Instrumente, die Städten den Erfahrungsaustausch zur Wohnungspolitik erleichtern, entwickelt (IT-Tool, Broschüre, Austauschprogramme). Weiter wird empfohlen, die EU-Datenlage zum Wohnungswesen und zur Wohnungswirtschaft in Städten zu verbessern und die Geschlechterdimension bei der Frage der Leistbarkeit/Überbelastung von Wohnkosten stärker als bisher zu berücksichtigen. Und schließlich wird vorgeschlagen, dass auf institutioneller Ebene seitens der **EU-Kommission ein Monitoringsystem für leistbares Wohnen** geschaffen wird und im Bereich der **Mitgliedstaaten die Arbeitsgruppe zum Wohnungswesen** („Housing Focal Points“) sowie die **informellen WohnbauministerInnenentreffen** wieder eingeführt werden.

Gute Politik: Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen entwickelte eine Reihe von konkreten **Empfehlungen für gute Wohnungspolitik** auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene. Sie konzentrieren sich auf acht prioritäre Bereiche für die Politikentwicklung im Wohnungssektor und sollten als "Werkzeugkasten" betrachtet werden, da angesichts der Vielfalt der Systeme und Traditionen in den europäischen Ländern, Regionen und Städten nicht alle Maßnahmen übertragbar sind. Ein anerkanntes Instrument in einem Kontext, kann, muss in einer anderen Stadt, Region oder einem anderen Land funktionieren, da die Rahmenbedingungen und Kompetenzen sehr verschieden sein können. Die vorgeschlagenen Empfehlungen sind unter voller **Beachtung des Subsidiaritätsprinzips** zu sehen.

8 Prioritätsfelder:

- Schutz benachteiligter Gruppen
- Anti-Spekulation
- Renovierung und Energieeffizienz
- Gemeinschaftseigentum, Mitbestimmung und Mitgestaltung
- Raum- und Stadtplanung
- Flächennutzung und Grundstückspolitik
- Mietstabilisierung und -kontrolle
- Sicherheit der Mietverhältnisse/Nutzungsverhältnisse

Gute Praxis: ERHIN – die „Europäische Initiative für verantwortungsvolle

Wohnungswirtschaft“ – wird von der Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen als

herausragendes Beispiel zur Schaffung, Erhaltung und Verwaltung von leistbarem Wohnraum anerkannt. ERHIN⁵ ist eine der ersten sektorenbezogenen und europaweiten „Corporate Social Responsibility“ Initiativen, die von der Europäischen Kommission gefördert wurden und wird gemeinsam vom Internationalen Mieterbund, Housing Europe und DELPHIS getragen, um die Grundsätze der CSR in die Wohnungswirtschaft zu tragen. Die Städtepartnerschaft Wohnen erachtet die Grundsätze und Beispiele, die von EHRIN aufgezeigt wurden, als wesentlichen Beitrag zur Sicherung des sozialen und leistbaren Wohnens in den Städten, Regionen und Ländern der EU.

Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen hat nicht zuletzt **Themen für künftige Debatten und Politikentwicklung auf EU-Ebene** identifiziert. Diese wurden während des Mandats der Partnerschaft an deren Mitglieder herangetragen, konnten aber nicht im Maßnahmenkatalog vertieft werden und betreffen:

- Die Verbesserung der Bedingungen für langfristige, private Investitionen in leistbares Wohnen in Partnerschaft mit den Städten;
- Der Mehrwert durch die Einführung von sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeitszielen bei der Bewertung der Ausgaben für leistbares Wohnen als Investitionen in öffentlichen Budgets;
- Die Rolle einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich verantwortungsbewussten Bauwirtschaft.

Weiterführende Informationen zur EU-Städtepartnerschaft Wohnen:

Webseite: <https://ec.europa.eu/futurium/en/housing>

Rückfragehinweis:

Michaela Kauer, Koordinatorin, Leiterin des Verbindungsbüros Brüssel der Stadt Wien

michaela.kauer@wien.gv.at; T: +32 2 743 85 01

⁵ <http://www.responsiblehousing.eu/en/>

Maßnahmen und Empfehlungen der Städtepartnerschaft Wohnen

Bessere Rechtssetzung

- | | |
|-------------|---|
| Maßnahme 1: | Anleitung zur EU-Regulierung und öffentlicher Unterstützung für den Wohnungsbau
<i>Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen erstellte eine umfassende Analyse der Herausforderungen, denen sich Anbieter von leistbaren Wohnungen in Bezug auf EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen stellen müssen und wie sie bewältigt werden können.</i> |
| Maßnahme 2: | „Kapazitätsaufbau“ - Workshop für staatliche Beihilfen und Investitionen in leistbares Wohnen
<i>Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen organisierte einen vertiefenden Workshop mit Unterstützung des Ausschusses der Regionen mit hochrangigen Experten für EU-Rechtsvorschriften und der staatlichen Beihilfen und PraktikerInnen der Wohnungswirtschaft.</i> |
| Maßnahme 3: | Revision der DAWI-Entscheidung in Bezug auf die enge Zielgruppe des sozialen Wohnbaus
<i>Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen erachtet die enge Definition der Zielgruppe für Beihilfen im Wohnbau als eine der Hauptursachen für die rechtliche Unklarheit und Unsicherheit in Bezug auf öffentliche Wohninvestitionen und empfiehlt, sie ersatzlos zu streichen.</i> |

Besseres Wissensmanagement, bessere Governance

- | | |
|--------------|--|
| Maßnahme 4: | Datenbank für geeignete Verfahren für die Bereitstellung von leistbarem Wohnraum
<i>Diese IT-Datenbank wurde von der Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen als ein Online-Tool zur Unterstützung von Städte und Wohnungsanbieter geschaffen. Da seitens der Europäischen Kommission keine Bereitschaft zur Integration in bestehende Systeme bestand, wird die Organisation Housing Europe in Zukunft die Datenbank pflegen.</i> |
| Maßnahme 5: | Politische Leitlinien für die Schaffung von sozialem und leistbarem Wohnraum in Europa
<i>Die Leitlinien wurden von der Städtepartnerschaft erarbeitet und zeigen in Form einer Broschüre Beispiele auf, wie Städte große Herausforderungen im Wohnungsbau lösen. Die Publikation wurde von der Stadt Wien – Wiener Wohnen redaktionell betreut und produziert.</i> |
| Maßnahme 6: | Austauschprogramme für Verantwortliche des städtischen Wohnungsbaus
<i>Ziel dieser Maßnahmen ist die Schaffung von stabilen Plattformen für Verantwortliche des städtischen Wohnungswesens zum gezielten Austausch. Dafür bieten sich Programme wie ERASMUS+ und das URBACT Action Planning Network an.</i> |
| Maßnahme 7: | Monitoringsystem für leistbares Wohnen in der Europäischen Union
<i>Ziel dieser Maßnahme ist eine regelmäßige und strukturelle Beobachtung der Wohnverhältnisse auf nationaler und subnationaler Ebene in der EU im Hinblick auf Investitionen in leistbaren Wohnraum und die soziale Entwicklung.</i> |
| Maßnahme 8: | Wissensaustausch über leistbaren Wohnraum auf der Ebene der Mitgliedstaaten
<i>Ziel dieser Maßnahme ist, die „Housing Focal Points“ und die informellen Treffen der WohnungsministerInnen wieder zu beleben, um einen strukturellen und kontinuierlichen Austausch im Wohnungswesen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten zu ermöglichen.</i> |
| Maßnahme 9: | Empfehlungen zur Verbesserung der Marktdaten für den städtischen Wohnungsbau in der EU
<i>Ziel dieser Maßnahme ist der Aufbau einer subnationalen Datenbank über leistbaren Wohnraum. Diese soll zu mehr lokal und regional ausgerichteten Befunden für die künftige evidenzbasierte Entwicklung der EU-Politik beitragen.</i> |
| Maßnahme 10: | Genderdimension im leistbaren Wohnraum / Energiearmut
<i>Diese Maßnahme zeigt auf, dass Wohnungspolitik eine geschlechtsspezifische Dimension hat. Die Leistbarkeit hängt vom Einkommen ab, das strukturell unterschiedlich ist, wenn es mit einem geschlechtersensiblen Ansatz untersucht wird. Der Fall der Energiearmut wird als Ausgangspunkt für die Entwicklung der Maßnahme genommen.</i> |

Bessere Förderungen und Finanzierungsbedingungen

- Maßnahme 11: Empfehlungen zur EU-Finanzierung von leistbarem Wohnraum**
Diese Maßnahme betrifft die Kapazität von Städten und Anbietern, die verschiedenen Finanzierungsinstrumente der EU-Kohäsionspolitik und der EIB u.a.m. anzusprechen. Ziel ist es, die Inanspruchnahme der Instrumente durch die Schaffung von Strukturen und Strategien zu erhöhen. Als Vorbereitung werden Fallstudien empfohlen, die die Hindernisse vor Ort genauer untersuchen.
- Maßnahme 12: Empfehlungen zum Europäischen Semester und leistbarem Wohnraum**
Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen bezieht sich auf das Europäische Semester und seine wichtigsten Mechanismen - den Wohnungspreisindex, die länderspezifischen Empfehlungen, das Sozialpolitische Scoreboard und die Anwendung der Investitionsklausel in dieser Maßnahme.

Empfehlungen zu guter Politik, guter Praxis und guter Governance

Empfehlungen für gute Wohnungspolitik auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene	<p>Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen entwickelte eine Reihe von Empfehlungen für gute Wohnungspolitik für acht Prioritätsfelder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schutz benachteiligter Bevölkerungsgruppen • Anti-Spekulationsmaßnahmen • Renovierung und Energieeffizienz • Gemeinschaftseigentum, Mitbestimmung und Mitgestaltung • Raum- und Stadtplanung • Flächennutzung und Grundstückspolitik • Mietstabilisierung und -kontrolle • Sicherheit der Mietverhältnisse/Nutzungsverhältnisse
Gute Praxis	<p>Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen erachtet die Grundsätze und Beispiele, die von EHRIN - European Responsible Housing Initiative - aufgezeigt werden, als wesentlichen Beitrag zur Sicherung des sozialen und leistbaren Wohnens.</p>
Themen für die Zukunft	<p>Die Städtepartnerschaft für leistbares Wohnen hat nicht zuletzt Themen für künftige Debatten und Politikentwicklung auf EU-Ebene identifiziert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Verbesserung der Bedingungen für langfristige, private Investitionen in leistbares Wohnen in Partnerschaft mit den Städten; • Der Mehrwert durch die Einführung von sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeitszielen bei der Bewertung der Ausgaben für leistbares Wohnen als Investitionen in öffentlichen Budgets; • Die Rolle einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich verantwortungsbewussten Bauwirtschaft.