

Städtepartnerschaft Wohnen im Rahmen der EU-Städteagenda:

Wege aus der kommunalen Wohnungskrise

Wohnen ist in vielen Städten der Europäischen Union für breite Bevölkerungsschichten fast unerschwinglich geworden. Obwohl das Politikfeld in der Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten liegt, haben viele EU-Vorgaben großen Einfluss auf die lokalen und nationalen Wohnungssysteme. Die im Rahmen der EU-Städteagenda eingerichtete Städtepartnerschaft Wohnen hat einen Aktionsplan mit zahlreichen Maßnahmen und Empfehlungen erarbeitet, um Wohnen leistbarer zu machen.

Ein Beitrag von
Michaela Kauer



Foto: H.Schröder / pixelio.de

Weil zu wenige bezahlbare Wohnungen gebaut werden, herrscht in vielen Großstädten Europas Wohnungsnot

Die Wohnungskrise hat viele Gesichter: Es gibt kein Land, keine Region, keine Kommune in der Europäischen Union ohne wohnungspolitische Herausforderungen. Diese Entwicklung hat sich in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 noch verstärkt. So wurden in Spanien mehr als 300.000 Menschen aufgrund der Austeritätspolitik der EU aus ihren Wohnungen zwangsräumte. In den Niederlanden verloren aufgrund einer Gesetzesänderung nach einer Klage institutioneller Immobilieninvestoren 650.000 Menschen den Zugang zu geförderten Wohnungen. In Frankreich müssen die Sozialwohnbauträger nach einem Beschluss

der Regierung von Emmanuel Macron jedes Jahr ein Prozent ihres Bestands verkaufen, während viele deutsche Städte derzeit ihren ehemaligen kommunalen Wohnungsbestand zurückholen wollen.

In Irland leben zehntausende Familien nach Verlust ihrer Wohnungen in Frühstückspensionen, Dublin baut nun ein neues kommunales Wohnungswesen auf. In Schottland sind 7.000 Kinder mit ihren Eltern in Obdachloseneinrichtungen untergebracht, zunehmend wendet man sich im Vereinigten Königreich vom „Right to buy“ ab, da es sich sozial, wirtschaftlich und umweltpolitisch als kontraproduktiv erweist. In Bratislava

Zur Autorin:

Michaela Kauer ist Leiterin des Verbindungsbüros der Stadt Wien zur Europäischen Union in Brüssel und war von 2016 bis 2018 eine der zwei Koordinatorinnen der Städtepartnerschaft Wohnen im Rahmen der Städteagenda für die EU.

sind die Wohnkosten derart gestiegen, dass Familien in österreichische Grenzgemeinden ausweichen. In Lissabon wird fast jede dritte Wohnung für touristische Kurzzeitvermietung verwendet, die Stadt will jetzt gemeinnützige Genossenschaften als dritten Sektor neben Eigentum und Miete forcieren. In Griechenland wurde der Schutz vor Zwangsräumungen von der EU-Troika aufgehoben – in einem Land, in dem es keine Sozialwohnungen gibt; Athen mit seinen 665.000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügt lediglich über 30 Sozialwohnungen.

Überall in der EU kämpfen Menschen mit steigenden Wohnkosten bei stagnierenden Einkommen – und es sind immer mehr Personen und Familien mit mittleren Einkommen betroffen. Häufig sind es Frauen, als Alleinerzieherinnen oder alleinstehend im Alter, die der Wohnungskrise ein weibliches Gesicht geben, das viel zu häufig übersehen wird. Die Wohnungsmärkte in Europa sind heute von massiven Finanzialisierungstendenzen durch globale Investoren geprägt und hochgradig unter Druck. Das betrifft die Bevölkerungsgruppen mit niedrigen Einkommen zwar in einem weit stärkeren Ausmaß als andere Bevölkerungsschichten, aber klar ist: Die Wohnungskrise ist im Mittelstand angekommen. Der Markt versagt eindeutig, wenn Angebot und Nachfrage nicht mehr zusammenpassen und jede öffentliche Fördermaßnahme von Investoren gleich in ein neues Geschäftsmodell eingebettet wird.

Reaktion der EU auf die Wohnungskrise

Als nach langem Drängen der Kommunen und ihrer Verbände der Rat der EU im Juni 2016 mit dem Pakt von Amsterdam die **Städteagenda für die Europäische Union** beschloss, wurde Wohnen als eines der wichtigsten anzugehenden Themen bestimmt. Mit der Wahl eines Politikfelds, für das die EU keine formale Kompetenz besitzt, hat der Rat die Bedeutung des leistbaren Wohnens für die EU und ihre Bevölkerung anerkannt und eingeräumt, dass EU-Regelwerke großen Einfluss auf die lokalen und nationalen Wohnungssysteme haben. Die Städtepartnerschaft zum Wohnungswesen erhielt im Pakt von Amsterdam den Auftrag, „...bezahlbaren Wohnraum von guter Qualität zu bieten. Der Schwerpunkt liegt auf bezahlbaren Sozialwohnungen, Beihilferegulungen und allgemeiner Wohnungspolitik.“ (siehe Kasten „Städteagenda für die EU“). In ihrer dreijährigen Arbeit analysierte die Städtepartnerschaft die generelle Wohnungssituation in Europas Städten und Ländern, befasste sich mit den Folgen der rechtlichen Unklarheiten im Bereich des Beihilferechts für das soziale und leistbare Wohnen und entwickelte Maßnahmen zur Verbesserung der Investitionsbedingungen für leistbares Wohnen. Im Dezember 2018 wurden bei einer internationalen Konferenz in Wien die Ergebnisse der dreijährigen Arbeit – der 100-seitige **Aktionsplan** – präsentiert.



Foto: Alexander Hauk / alexander-hauk.de / pixelto.de

Immer mehr Menschen protestieren dagegen, dass Wohnraum zur Ware verkommt

Zum Thema

Städteagenda für die EU

Die Städteagenda für die Europäische Union soll im Rahmen von derzeit 14 thematischen Partnerschaften kommunales Wissen in EU-Politikentwicklung einbringen. Ziel der jeweils auf drei Jahre angelegten Zusammenarbeit von Städten, Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und Stakeholder-Organisationen ist es, Vorschläge für bessere Rechtssetzung, bessere Finanzierung und besseres Wissensmanagement auf EU-Ebene zu entwickeln.

In der EU-Städtepartnerschaft zum Wohnungswesen arbeiten zahlreiche Akteure zusammen. Von Seiten der Städte vertreten sind Wien in Österreich (Kordinatorin), Lissabon in Portugal, Poznan in Polen, Riga in Lettland sowie die Schottische Städteallianz SCA und Eurocities. Von den Mitgliedstaaten betei-

ligt sind die Slowakei (Kordinatorin), Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Slowenien und als aktiver Beobachter die Tschechische Republik. Beteiligte Stakeholder sind der niederländische Wohnungsbauverband AEDES, Housing Europe als Europäischer Verband der öffentlichen, genossenschaftlichen und sozialen Wohnungswirtschaft sowie der Internationale Mieterbund (IUT). Weitere Partner sind die Generaldirektionen für Regionalpolitik, für Energie sowie für Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission, die Europäische Investitionsbank (EIB) und URBACT als Beobachter. Wissenschaftlich begleitet wird die Städtepartnerschaft Wohnen durch die Fakultät für Urbane Studien der Science Po in Paris.

Foto: Detlev Müller (CC BY-SA 3.0)



Die Europäische Union sollte bei von ihr geförderten Wohnungsanierungen mehr Einfluss nehmen und die Rechte von Mieterinnen und Mietern stärken

Leistbares Wohnen in Europa

In den Städten, Regionen und Ländern der EU ist historisch eine breite Vielfalt von wohnungspolitischen Traditionen und Systemen entstanden, die letztlich das europäische Sozialmodell tragen. Das ist eine wertvolle Ressource, hier können Kommunen voneinander lernen, aber auch die EU kann in jene Politikfelder, die auf das Wohnungswesen einwirken, einiges mehr davon einfließen lassen – etwa bei EU-geförderten Sanierungen auf Rechte von Mieterinnen und Mietern sowie auf die Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer zu achten. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in ganz Europa wissen, dass Partizipation meist zu einer höheren Akzeptanz und damit zu einem besseren Ergebnis führt.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat überall zu einem massiven Rückgang der Investitionen in leistbares Wohnen geführt. Seit 2008 fehlen pro Jahr etwa 57 Milliarden Euro im Sektor, bis Ende 2018 summiert sich das auf knapp 600 Milliarden, die der Wirtschaft und den Menschen fehlen. Mit dem verknappten Angebot ist in den Städten eine drastische und kontinuierliche Steigerung der Wohnungspreise und Mieten verbunden. Eine steigende Anzahl von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern, von niedrigen bis mittleren Einkommen, ist also 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. Schätzungen gehen von bis zu 90 Millionen Menschen aus, die sich das Wohnen nicht mehr leisten können.

Vor diesem Hintergrund drängen Städte, urbane Gebiete, Regionen und Länder in der gesamten EU 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 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 Stadtteilen in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und die Schaffung von Wohnbauförderungssystemen, wo es sie noch nicht gibt.

„Wohnen“ ist immer ein Gesamtkunstwerk. Es geht nicht nur um das Dach über dem Kopf, sondern um lebenswerte Stadträume, in denen Begegnung und Nachbarschaft gelebt werden können. Und für Kommunen reicht es nie aus, nur ein Wohnprojekt zu planen; das Haus braucht ja Wasser und Abwasser, Energie und Wärme, technische Infrastruktur, eine gute öffentliche Verkehrsanbindung, Müllentsorgung und weiteres. Und seine Bewohnerinnen und Bewohner benötigen jede Menge soziale und Bildungsinfrastruktur, Arbeitsplätze und Freizeitangebote. Viele Städte in Europa wachsen rasant, der Investitionsbedarf ist gewaltig – und bietet eine Riesenchance für die lokale Wirtschaft. Dieses Potenzial zu heben, ist eines der Ziele der [EU-Städtepartnerschaft Wohnen](#).

Empfehlungen der Städtepartnerschaft Wohnen

Die Ergebnisse der Städtepartnerschaft Wohnen, wie sie in ihrem [Aktionsplan](#) ausführlich dargestellt sind, zielen darauf ab, mit

Hilfe des EU-Regelwerks Kommunen besser in die Lage zu versetzen, ihre Bevölkerung mit leistbarem Wohnraum zu versorgen.

Bessere Investitionsbedingungen für Kommunen

Es gibt viele Ursachen für den Rückgang von Investitionen in leistbares Wohnen auf kommunaler Ebene: steigende Grundstückspreise, leere Kassen, kein Zugang zu EU-Förderungen und Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) auf lokaler Ebene, aber auch eine massive Rechtsunsicherheit für die Förderungen des sozialen Wohnens durch die Kommunen und Regionen. Die EU-Städtepartnerschaft hat mangelnde Klarheit im Beihilferecht der EU als ein wesentliches Hindernis für mehr Investitionen in leistbaren Wohnraum identifiziert. Auf Grundlage einer Analyse der Probleme, denen sich Anbieter von leistbaren Wohnungen in Bezug auf EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen stellen müssen, kam sie zu der Empfehlung, im Zuge der nächsten Revision des EU-Beihilferechts die enge Definition der Zielgruppe des sozialen Wohnens als eine der Hauptursachen für die rechtliche Unklarheit und Ungewissheit in Bezug auf leistbare Wohninvestitionen ersatzlos zu streichen.

So groß wie die europaweite Vielfalt im Wohnungswesen sind auch die finanziellen Spielräume von Städten, Regionen und Ländern. Die „alten“ EU-Mitgliedstaaten sind in der Regel effektiver im Ansprechen von EU-Förderungen und EIB-Finanzinstrumenten als die „neuen“. Eine der Ursachen ist das Fehlen von Strukturen auf lokaler Ebene. Daher werden Maßnahmen, die in diesem Bereich Kapazitäten aufbauen, empfohlen. Die EU-Kohäsionspolitik und Kredite der EIB sind wichtige Hilfen bei der Schaffung und Erneuerung von leistbaren Wohnungen, dennoch leisten sie nur einen kleinen Beitrag. Denn der Großteil der Finanzierung für soziales, öffentliches (kommunales) und leistbares Wohnen kommt aus Mitteln auf nationaler und lokaler Ebene und – nicht zuletzt – von den Nutzerinnen und Nutzern selbst.

Die Städtepartnerschaft hat daher Vorschläge entwickelt, wie das Regelwerk des Europäischen Semesters dazu 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 und Bürger besser Rechnung trägt. Die Referenzschwelle der gesamten Wohnkosten

sollte nicht mehr als 25 Prozent des verfügbaren Einkommens eines Haushalts betragen. Eine aktivere Nutzung der Investitionsklausel für leistbare Wohnungsbauprojekte ist ein weiterer Vorschlag.

Aufmerksamkeit auf EU-Ebene für leistbares Wohnen

Als zentral wird die Einrichtung eines Monitoringsystems für leistbares Wohnen in der Europäischen Kommission erachtet – ergänzt durch eine ebenso strukturierte Begleitung des Themas auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten. Dazu sollen im Rat die Arbeitsgruppe zum Wohnungswesen sowie die Treffen der Wohnbauministerinnen und -minister der EU wiederbelebt werden – dieses Mal aber mit den Kommunen am Tisch. Voraussetzung ist die Verbesserung der Datenlage der EU zum Wohnungswesen auf subnationaler Ebene und die stärkere Berücksichtigung der Geschlechterdimension bei der Frage der Leistbarkeit.

Die Städtepartnerschaft ist hier in Vorlage getreten und hat mit einer Datenbank und einer Broschüre selbst zwei Instrumente entwickelt, die Städten den Erfahrungsaustausch zur Wohnungspolitik erleichtern. Sie fordert darüber hinaus mehr zielgerichtete Austauschprogramme für kommunale Wohnungsverantwortliche und die gemeinnützige Wohnungswirtschaft. Nicht zuletzt hat sie eine Reihe von konkreten Empfehlungen für gute Wohnungspolitik vorgelegt. Sie sind unter voller Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu sehen und als „Werkzeug-



Foto: Jerzy / pikello.de

Die Kommunen benötigen finanzielle Unterstützung bei der Schaffung und der Erneuerung von leistbaren Wohnungen

Infos

Städteagenda für die Europäische Union:

☞ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

EU-Städtepartnerschaft Wohnen:

☞ <https://ec.europa.eu/futurium/en/node/1710>

Aktionsplan der EU-Städtepartnerschaft Wohnen (Englisch):

☞ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf

Kurzfassung des Aktionsplans der EU-Städtepartnerschaft Wohnen (Deutsch):

☞ <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/hintergrundinformation20zur20eu-stc3a4dtepartnerschaft-20wohnen2012-2018.pdf>

Europäische Bürgerinitiative „Housing for all“:

☞ <https://www.housingforall.eu/de/>

kasten“ gedacht, da angesichts der Vielfalt der Systeme und Traditionen in Europa nicht alle Maßnahmen übertragbar sind. Es geht dabei um den Schutz benachteiligter Gruppen und die Vermeidung von Armutsgefährdung, Anti-Spekulation, insbesondere im Bereich der touristischen Plattformen, Maßnahmen zu Renovierung und Energieeffizienz, die nicht zu Wohnungsverlust nach Sanierung führen dürfen, Förderung von Gemeinschaftseigentum, Mitbestimmung und Mitgestaltung, zahlreiche Instrumente aus den Bereichen Raum- und Stadtplanung und gute Praxismodelle zu Flächennutzung und Grundstücks politik, ein Bekenntnis zu Mietstabilisierung und Preiskontrolle sowie zur Sicherheit der Mietverträge und Nutzungsverhältnisse.

Der lange Marsch durch die Institutionen

Die Umsetzung der Ergebnisse der EU-Städtepartnerschaft zum leistbaren Wohnen wird noch einiges an Anstrengungen und Energie erfordern, denn institutionelle Interessenvertretung auf EU-Ebene braucht einen langen Atem. Dass Städte und Gemeinden insgesamt 70 Prozent der EU-Bevölkerung beherbergen und 72 Prozent der Arbeitsplätze EU-weit halten, ist inzwischen kein Geheimnis mehr. Die Scheu der EU und noch

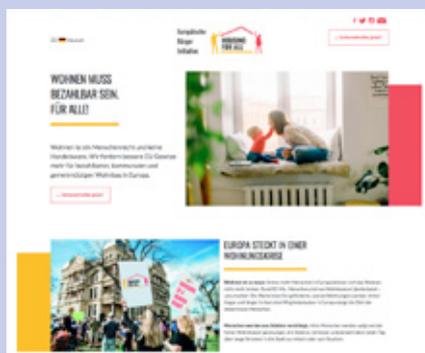
mehr der Mitgliedstaaten vor einer stärkeren strukturellen Einbindung von Städten in Politikentwicklung und noch mehr in Politikentscheidung wurde lange mit dem Hinweis auf schwierige technische Machbarkeit oder die rechtliche Kompetenzverteilung verhindert. Das System der EU-Rechtssetzung sei ohnehin schon so anspruchsvoll, man wolle die Komplexität nicht noch zusätzlich erhöhen, wurde argumentiert.

Das alles ist pragmatisch nachvollziehbar, aber demokratiepolitisch unbefriedigend und den Bürgerinnen und Bürgern nicht gut vermittelbar. Die haben ohnehin im Frühjahr 2019 eine [Europäische Bürgerinitiative „Housing for all“](#) gestartet, damit sie selbst ein Wörtchen mitreden können bei der EU-Wohnungspolitik (siehe Kasten „Europäische Bürgerinitiative“). Die Kommunen selbst müssen sich aber ebenso – vor allem über ihre nationalen und europäischen Verbände – in die Diskussion einbringen. In Deutschland besteht die Chance, schon im Vorfeld des Ratsvorsitzes 2020 ein starkes Zeichen dafür zu setzen, damit die Europäische Kommission – dann ja auch unter Leitung einer deutschen Präsidentin – und der Rat die Empfehlungen der EU-Städtepartnerschaft zum leistbaren Wohnen angehen. Denn die Bürgerinnen und Bürger vor Ort in den Städten und Gemeinden haben ein Recht darauf, dass die Europäische Union nun auch liefert. ■

Zum Thema

Europäische Bürgerinitiative „Housing for All“

Die erste Europäische Bürgerinitiative zum Thema Wohnen startete im März 2019. Ziel von „Housing for all“ ist es, bis zum März 2020 EU-weit mehr als eine Million Unterschriften zu sammeln. Ist die Initiative erfolgreich, müssen die Anliegen von der Europäischen Kommission behandelt werden. Die Initiatoren fordern bessere EU-Gesetze, damit mehr bezahlbarer, kommunaler und gemeinnütziger Wohnbau geschaffen werden kann. Dies umfasst die Erleichterung des Zugangs für alle zu gefördertem Wohnbau, keine Anwendung der Maastricht-Kriterien auf öffentliche Investitionen in bezahlbaren und sozialen Wohnbau, ein besserer Zugang zu EU-Finanzmitteln für kommunale und gemeinnützige Wohnbauträger, soziale und wettbewerbsgerechte Regeln für Kurzzeitvermietungen über Online-Platt-



Unterstützerinnen und Unterstützer können sich mit ihrer Unterschrift“ auf www.housingforall.eu der Europäischen Bürgerinitiative anschließen

formen sowie eine kleinräumige statistische Erfassung des Wohnbedarfs in Europa.