

# Zusammenfassung

**Dieser Analysebericht ist Teil des European Construction Sector Observatory (ECSO) und zielt darauf ab, politische Erkenntnisse zu liefern und eine Reihe von evidenzbasierten Lehren für politische Entscheidungsträger aufzuzeigen um die Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum besser unterstützen zu können.** Der Bericht gibt somit einen Überblick über den Stand der Dinge im Bezug auf die Situation auf dem Wohnungsmarkt und dessen Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit, basierend auf statistischen Daten auf nationaler und städtischer Ebene, die in der gesamten EU vergleichbar sind. Einige der wichtigsten Treiber und Hindernisse für die Erschwinglichkeit von Wohnraum - ob im Zusammenhang mit der Regulierungs- und Finanzierungslandschaft oder horizontalen Fragen (einschließlich Verkehr, nachhaltige Stadtplanung und Energie) - werden anschließend identifiziert und analysiert. Sobald die Landschaft der Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum dargestellt ist, geht die Studie auf die relevanten politischen Initiativen ein und befasst sich mit der Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum. Dabei sollen bewährte Verfahren hervorgehoben und mögliche Treiber und Hindernisse für die Umsetzung aufgezeigt werden. Schließlich bietet der Bericht eine Reihe von Lektionen, die auf der Grundlage der durchgeführten Analyse erfahren wurden.

## Stand der Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum in der gesamten EU

**Wachsende Bevölkerungs- und Urbanisierungstrends schaffen einen Bedarf an zusätzlichem Wohnraum. Mit einem alternden Gebäudebestand in der EU entstehen auch Herausforderungen bezüglich der Wohnraumqualität.**

**Haushalte in den unteren 60% der Einkommensverteilung und in städtischen Gebieten sind überproportional von Erschwinglichkeitsproblemen betroffen und haben eine geringere Lebensqualität. Die Betrachtung von Haushalten innerhalb eines Erschwinglichkeitskontinuums kann dazu beitragen, treibende Akteure in der öffentlichen Politik gezielt anzusprechen und zu gestalten, um letztlich die Lebensbedingungen auf integrative und nachhaltige Weise zu verbessern.**

**Der Wohnraum wird in ganz Europa teurer, wobei der Wohnungspreisindex in den meisten europäischen Ländern steigt.** Dies gilt insbesondere für die städtischen Gebiete, in denen etwa zwei Drittel der Europäer leben.

**Die Erschwinglichkeit von Wohnraum ist daher ein wachsendes Problem in der EU.** Wohnen und Ungleichheit sind miteinander verbunden, wobei Haushalte den größten Teil des Wohlstands in den entwickelten Volkswirtschaften ausmachen. Gleichzeitig werden höhere Anforderungen an die Qualität der Lebensbedingungen, aber auch die Überlastung der Haushalte wegen steigender Wohnkosten immer wichtiger. Das Verständnis dieser Faktoren erfordert einen Blick über Durchschnittswerte hinaus, da die Aufteilung nach geographischen Gebieten und Einkommen jeweils unterschiedliche Bilder aufzeigt.

Während die Einkommen insgesamt ebenfalls steigen, sollen weitere Überlegungen angestellt werden, um zu verstehen, was diese Marktmerkmale für die zukünftige Entwicklung der europäischen Städte und Wohnungen bedeuten, insbesondere im Hinblick auf die Erschwinglichkeit.

## Treibende Akteure für die Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum in der gesamten EU

**Der Bericht identifiziert und analysiert einige der wichtigsten Faktoren für die Erschwinglichkeit von Wohnraum, die von einer nachhaltigen Stadtplanungspolitik über wirtschaftliche Faktoren - einschließlich monetärer und fiskalischer Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente - bis hin zu marktbezogenen Faktoren (wie der möglichen Verbesserung der Produktivität des Bausektors) reichen.**

**Regierungen erkennen zunehmend die Zusammenhänge zwischen Nachhaltigkeit und Wohnraum, insbesondere durch die folgenden Konzepte: materielle Nachhaltigkeit und Wohnen als Teil der Stadtentwicklung.** Materielle Nachhaltigkeit bezieht sich auf ein nachhaltiges (und zirkuläres) System, das sich auf die Reduzierung der Nutzung von Primärquellen, die Generierung von Einsparungen und die Reduzierung negativer Umweltauswirkungen konzentriert. Wohnen im Rahmen der (nachhaltigen) Stadtentwicklung bezieht sich auf wohnungspolitische Maßnahmen, die eine "bessere Lebensqualität für alle" gewährleisten, und bezieht "wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte in einer Weise ein, die sich gegenseitig verstärken". Beide Ansätze begünstigen durch ein integriertes und ganzheitliches Modell auch die Entwicklung und den Zugang zu sicherem, menschenwürdigem und erschwinglichem Wohnen für alle.

**Neben den politischen Impulsen spielen wirtschaftliche Faktoren, einschließlich monetärer und fiskalischer Maßnahmen, aber auch Finanzinstrumente eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Entwicklung einer erschwinglichen Wohnungsversorgung.** Im Hinblick auf die monetären Maßnahmen widmet der Bericht zwei Aspekten besondere Aufmerksamkeit: den Hypothekenzinsen und den Kreditbedingungen.



**Mit Hilfe der Zinssätze können starke Anstiege der Immobilienpreise korrigiert werden, wenn diese die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität gefährden. In Verbindung mit Regulierungen, wie z.B. der Verschärfung der Kreditbedingungen, informieren Veränderungen die Anleger über die weitere Preisentwicklung.**

Darüber hinaus machen niedrigere Hypothekenzinsen es zwar für Haushalte (und Investoren) billiger, in Wohnungen zu investieren, aber sie steigern auch die Wohnungsnachfrage. Dies hat zwei Hauptauswirkungen: i) niedrigere Hypothekenzinsen erhöhen die Volatilität der Hauspreise; und ii) aufgrund der steigenden Nachfrage steigen die Hauspreise und untergraben so die Erschwinglichkeit des Wohnraums.

**Die in diesem Bericht hervorgehobenen fiskalischen Maßnahmen beziehen sich auf Energieeffizienz und Mietpolitik - beide betreffen die Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit des Wohnraums.** Der Bericht zeigt, dass fiskalische Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, wie sie von den EU-Mitgliedstaaten gefördert werden, dazu beitragen können, die Erschwinglichkeit von Wohnraum zu verbessern, indem sie die Energiekosten senken und damit die Energiearmut bekämpfen. In einigen Fällen besteht jedoch ein Zielkonflikt, z.B. zwischen steigenden Mieten nach Renovierungen und reduzierten Energiekosten.

Steuerliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz haben das Potenzial, die Erschwinglichkeit zu verbessern, insbesondere für Haushalte mit niedrigem Einkommen, die oft in älteren Gebäuden von geringerer Qualität leben. Parallel dazu werden oft fiskalische Maßnahmen zur Mietpolitik umgesetzt, um

das Mietangebot zu erhöhen, das eine der wichtigsten Faktoren für die Erschwinglichkeit von Wohnungen darstellt. Diese Art von Programmen kann beinhalten: Anreize für Eigentümer zu schaffen ihre leerstehenden Immobilien zu vermieten, die Steuern auf leerstehende und zweite Immobilien zu erhöhen oder fiskalische Maßnahmen für leerstehende Einheiten zu ergreifen.

**Die Regierungen der EU Mitgliedstaaten haben auch eine Reihe von Finanzinstrumenten eingeführt, um die Erschwinglichkeit von Wohnungen zu fördern.** Diese können in Form von erschwinglichen Wohneigentumsprogrammen (z.B. Shared Equity Loans) erfolgen, die sich an Erstkäufer und Menschen richten, die keine umfangreiche Einlage für eine marktübliche Hypothek haben. Während die Regierungen ihre Investitionen in soziale Infrastrukturen zurückfahren, finanzieren Schlüsselakteure wie die Europäische Investitionsbank aktiv die Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum.

**Andere Akteure, wie die Stadt Wien, haben innovative Finanzierungsmechanismen (Wohnfonds) zur Unterstützung der Entwicklung von erschwinglichem Wohnen geschaffen, aber auch die Regierungen haben Sozialversicherungen eingerichtet.**

Schließlich kann ein weiterer treibender Faktor für die Erschwinglichkeit des Wohnraums die **Integration digitaler Technologien im Bausektor sein.** Dies wiederum würde die Ressourcen optimieren, was dazu beitragen würde, relativ preisgünstige Wohnungen anzubieten.

## Hindernisse für die Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum in der gesamten EU

**Eine Reihe von Faktoren erklären, warum die Frage der Erschwinglichkeit von Wohnungen in Europa und den europäischen Städten zunimmt, die gesellschaftliche Spaltung verschärft und die soziale und wirtschaftliche Mobilität einschränkt.** Am offensichtlichsten ist der Urbanisierungsdruck, bei dem Städte als Wirtschaftswachstumszentren immer mehr (Fach-)Arbeitskräfte anziehen. Im Gegenzug steigen die Hauspreise in städtischen Gebieten (die bereits hoch sind), oft schneller als das verfügbare Einkommen der Haushalte, was die Frage der Erschwinglichkeit der Wohnungen verstärkt. Darüber hinaus spielen Trends wie das Aufkommen der digitalen und der Sharing-Wirtschaft (z.B. Airbnb) sowie die Globalisierung der Arbeit neben anderen Faktoren eine wichtige Rolle. Beispiele für die Auswirkungen dieser Trends waren in allen Mitgliedstaaten zu sehen, so zum Beispiel in Lissabon, wo die Mieten in den zentralen Stadtvierteln aufgrund von kurzfristigen Mietverträgen in die Höhe schnellen. In Brüssel erhöhen internationale Arbeitnehmer mit höheren Löhnen als lokale Verdienere die Preise auf dem Wohnungsmarkt, was es den Einheimischen schwer macht, sich Wohnraum leisten zu können.

Regierungen können das Wohnungsangebot erhöhen, um die Erschwinglichkeit von Wohnungen zu unterstützen. Der Bericht befasst sich daher mit einigen der staatlichen Vorschriften des Wohnungsmarktes (Mietregelungen, Landnutzung, Leichtigkeit der Registrierung von Immobilien usw.), die teilweise die Fähigkeit des Staates zur Steigerung des Wohnungsangebots bestimmen.

Die Koordination der verschiedenen Regierungsebenen (von europäisch, national, regional und lokal) wird ebenfalls untersucht, da sie auch die Behandlung des Themas Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Wohnraum untergraben.

Schließlich hebt es die Tatsache hervor, dass die Dynamik der politischen Ökonomie die Wohnungspolitik weitgehend prägt und als potenzieller Blockierer bei der Förderung von erschwinglichem Wohnen wirken kann.

**Aus Marktperspektive gehören auch andere Hindernisse wie die fehlende Finanzierung der Erschwinglichkeit des Wohnraums gepaart mit steigenden Baukosten und dem Mangel an Land, zu den**

**Faktoren, die die Entwicklung von erschwinglichem Wohnen verhindern.** Schließlich zeigt der Bericht, dass die Erschwinglichkeit des Wohnraums nicht losgelöst von den Energie- und Transportkosten betrachtet werden kann. Letztere machen beispielsweise 13,0 % der Ausgaben der Haushalte in Europa aus - und dieser Durchschnitt kann in einem bestimmten Kontext (z.B. in Randgebieten) noch höher sein. Mit anderen Worten, die Erschwinglichkeit des Wohnraums anzugehen bedeutet auch, die Transport- und Energiekosten zu berücksichtigen und zu senken – dies allein stellt schon eine große Herausforderung dar. Dieses Problem steht im Zusammenhang mit der Gentrifizierung in den Innenstädten, welche dazu führt, dass Bewohner weit außerhalb der Zentren und möglicherweise von ihren Arbeitsplätzen entfernt suchen müssen, um bezahlbaren Wohnraum zu finden. Wenn es sich die Bewohner leisten können, in der Nähe der Zentren und ihrer Arbeit zu bleiben, würde dies die Pendelkosten und -zeiten minimieren und damit auch den ökologischen Fußabdruck der Stadt verringern. Dies ist auch Teil der allgemeinen Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung - Verbesserung der Energieeffizienz und des Ressourceneinsatzes, der Lebensqualität der EU-Bürger sowie Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Schaffung von Arbeitsplätzen.

## Politische Initiativen

**Die Mitgliedstaaten haben eine Vielzahl von politischen Instrumenten, Programmen und Initiativen eingeführt, um Hindernisse für bezahlbaren Wohnraum und Nachhaltigkeit zu beseitigen.**

Die politischen Reaktionen auf die Erschwinglichkeit von Wohnraum lassen sich in vier Hauptkategorien einteilen:

1. Richtlinien, die den Erwerb von erschwinglichem Wohnraum fördern und sich an Hausbesitzer und Hauskäufer richten;
2. Richtlinien, die darauf abzielen, die Vermietung von erschwinglichem Wohnraum zu fördern;
3. Politik, die sich auf das Wohnungsangebot auswirkt, indem sie in den Bau von Sozialwohnungen investiert;
4. Wohngeld für wirtschaftlich benachteiligte Haushalte, hauptsächlich durch direkte Subventionen umgesetzt und oft an bestimmte Personengruppen oder Gemeinschaften wie ältere Menschen, Obdachlose, Migranten oder ethnische Gemeinschaften wie die Roma gerichtet.

**Um die Verwirklichung jedes dieser Ziele zu unterstützen, nutzen die politischen Entscheidungsträger mehrere sich ergänzende Instrumente und Ansätze.** Diese reichen von der Regulierungspolitik und -strategie über fiskalpolitische Maßnahmen wie Steueranreize, Finanzierungsinstrumente einschließlich Darlehen, Zuschüsse und Garantien bis hin zu Kapitalinvestitionen. Diese Instrumente sind in zwei Kategorien unterteilt: (i) direkte Maßnahmen für diejenigen Instrumente, die zugewiesene bezahlte Beträge bereitstellen; (ii) indirekte Maßnahmen die sich auf günstige Bedingungen selbst beziehen und die dem Einzelnen wirtschaftliche Vorteile bringen.



**Die Analyse bestätigt, dass Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu erschwinglichem Wohnraum für Hausbesitzer und Hauskäufer in den EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu den drei anderen oben**

**genannten Kategorien am beliebtesten sind.** Sie werden meist durch fiskalische Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente unterstützt - meist Kredite zu günstigen Konditionen.

Auch wenn die Kredit- und Fiskalpolitik die am häufigsten verwendete Politik für Wohneigentum ist, zeigt die Analyse, dass diese Instrumente für Quintile mit niedrigem Einkommen möglicherweise nicht geeignet sind. Tatsächlich unterstützen Richtlinien und Instrumente, die direkte Vorteile für (bezahlbares) Wohneigentum bieten, Quintile mit niedrigem Einkommen.

Der Bericht betont auch, dass diese Maßnahmen und Instrumente kohärent koordiniert werden müssen, um Synergien und Komplementarität zu maximieren.

Die Mietwohnungspolitik ist progressiver und ermöglicht es daher, auch das untere Quintil der Einkommensverteilung anzusprechen. Die Politik unterstützt bezahlbares Mietwohnen auf zwei Arten. Sie können dazu beitragen, die Mietmarktpreise durch direkte Subventionen auszugleichen, indem sie den Mietpreis pro Quadratmeter begrenzen und/oder die Finanzierung von Mietobjekten fördern.

**Zuschüsse und Kapitalanlagen sind unter den wichtigsten Instrumenten, die sie dabei einsetzen, und zeigen, dass Maßnahmen für indirekte Leistungen weniger genutzt werden (im Vergleich zu erschwinglichen Wohneigentums- und Eigenheimzulagen).** Die meisten Förderprogramme wendeten Kriterien wie das Einkommen der Haushalte, den Kostensatz für Überlastungen oder eine bestimmte Altersgruppe (junge oder ältere Menschen) an.

**Die beiden letzten Maßnahmekategorien (d.h. Sozialwohnungspolitik und Wohngeld) zielen auf einkommensschwache Quintile ab und bestehen daher hauptsächlich aus direkten Leistungsmaßnahmen, wobei ein Großteil der Maßnahmen die Finanzierung von Wohnungen fördert.** Daher sind Kapitalinvestitionen die am häufigsten verwendete Maßnahme zur Förderung des Zugangs zu erschwinglichem Wohnraum, während Wohngeldvergabe überwiegend durch Zuschüsse unterstützt wird. Dort spielt der öffentliche Sektor eine Schlüsselrolle, und Finanzierungsmechanismen zur Gewinnung von Investitionen des privaten Sektors (z.B. Garantien) werden selten genutzt. Die Zuschüsse richten sich oft an Obdachlose, ältere Menschen, benachteiligte Begünstigte, Behinderte, Kriegsveteranen mit Behinderungen oder Geringverdiener.

Die politischen Antworten auf Fragen der nachhaltigen Stadtplanung und des Wohnungsbaus lassen sich in die folgenden beiden Hauptkategorien einteilen:

1. Umweltdimension: Umweltschutz einschließlich Energieeffizienz, Klimaanpassung und erneuerbare Energien
2. Soziale Eingliederung und kulturelle Berücksichtigung

Beide Kategorien sind Teil der Raumordnung, die komplexe sozioökonomische und ökologische Herausforderungen berücksichtigt.

	National	Regional	Nachbarschaft
Umweltdimension	Weichenstellung für nachhaltige Baupraktiken, Integration des Wohnraums in die Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen.	Sicherstellung einer hohen Lebensqualität in städtischen Gebieten mit zugänglicher und kohlenstoffarmer Infrastruktur, Grünflächen und einer soliden Abfallwirtschaft.	Sicherstellung der Ressourceneffizienz und Verbesserung der Wohnqualität.
Soziale und kulturelle Dimensionen	Anerkennung von Wohnen als Menschenrecht und Sicherstellung des Zugangs	Erneuerung der Gebiete und infrastrukturelle Integration des	Stärkung der Menschen und Gewährleistung der Öffentlichkeitsbeteiligung

	zu menschenwürdigen, nachhaltigen Wohnungen für alle, einschließlich benachteiligter Gruppen;  Schutz des kulturellen Erbes und Förderung der Verbindung zwischen Wohnen und Kulturwirtschaft.	Wohnungsbaus in die größeren Stadtgebiete;  Schutz der kulturellen Identität der Stadt durch Vermeidung unnötiger Gentrifizierung, Förderung der urbanen Kultur und ästhetischer öffentlicher Räume.	und des Gemeinschaftsgefühls durch die Gestaltung öffentlicher Räume unter Einbeziehung aller;  Förderung erschwinglicher Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Unterstützung der kulturellen Vielfalt.
--	--	--	--

**In Bezug auf den Umweltschutz zeigt dieser Bericht, dass es mehrere Systeme zur Maximierung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien gibt - einschließlich steuerlicher Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente.** Dies ist zum Teil auf den höheren Reifegrad dieses Bereichs und die Beteiligung von Akteuren des Privatsektors und (Entwicklungs-)Finanzinstituten zurückzuführen.

**Maßnahmen, die sich auf die soziale Eingliederung konzentrieren, zielen darauf ab, soziale Unterschiede in der Gesellschaft zu überwinden, heterogene Gemeinschaften zu schaffen und Integration und soziale Gerechtigkeit zu fördern, indem sie Wohnungen für Minderheitengruppen in die Ökosysteme des sozialen Wohnungsbaus einbeziehen.**

Diese Maßnahmen richten sich an gefährdete und benachteiligte soziale Gruppen (z.B. ältere Menschen, Behinderte, ethnische Minderheiten usw.), und zwar durch den Einsatz von Zuschüssen und die Entwicklung von Strategien und Aktionsplänen. Allerdings sind weitere politische Anstrengungen erforderlich, um die Fragen der sozialen Eingliederung im Wohnungsbau anzugehen.

**Die Nutzung leerstehender Gebäude** ist ein wichtiger Aspekt, um Lösungen für die steigende Wohnungsnachfrage zu finden. Die Wiederverwendung und Regeneration von Wohnraumressourcen bezieht sich auf die Prinzipien der Kreislaufwirtschaft, des Klimaschutzes und des Umweltschutzes und könnte der sozialen und kulturellen Integration dienen. Im Jahr 2014 wurde die Zahl der leerstehenden Wohnungen in der EU auf rund 11 Millionen geschätzt<sup>1</sup>.

**Schließlich wird bei der Politik für den städtischen Verkehr und die Stadterneuerung zunehmend ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt.** Es gibt mehrere Finanzierungsmechanismen wie den JESSICA-Holdingfonds - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, welcher die nachhaltige Stadtentwicklung und -erneuerung durch Finanzierungsmechanismen unterstützt. Diese Idee zielt daher darauf ab, öffentliche Mittel zu nutzen, um private Investitionen anzuziehen. Daher werden mehrere Instrumente eingesetzt - wie Kredite und Garantien zur Förderung der Entwicklung nachhaltiger Städte und eine nachhaltige Stadtplanung.

## Gelernte Lektionen

**Um die Bereitstellung erschwinglicher Wohnungen zu unterstützen, konzentrieren sich die politischen Entscheidungsträger auf eine Reihe von Themen, darunter das regulatorische und institutionelle Umfeld, die Finanzierungslandschaft und eine nachhaltige Stadtplanung.**

In diesem Zusammenhang argumentiert der Bericht wie folgt:

<sup>1</sup> The Guardian, Skandal um Europas 11m leere Häuser, <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>

1. Die politischen Entscheidungsträger müssen die Komplexität im Zusammenhang mit der Erschwinglichkeit von Wohnraum berücksichtigen (und damit umgehen).
2. Die politischen Entscheidungsträger sollten die Erschwinglichkeit von Wohnraum unter langfristigen Gesichtspunkten betrachten und kontinuierliche (und schrittweise) Veränderungen anstreben.
3. Die politischen Entscheidungsträger auf nationaler und lokaler Ebene müssen besser zusammenarbeiten und koordinieren.
4. Politiker und Interessenvertreter, die die Erschwinglichkeit von Wohnungen fördern wollen, müssen politisch denken und arbeiten - die Erschwinglichkeit von Wohnungen ist nicht nur ein technisches Problem.
5. Die Regierungen müssen in die Erschwinglichkeit des Wohnraums investieren und dabei intelligente und effektive Finanzierungsinstrumente einsetzen.
6. Die politischen Entscheidungsträger müssen das Angebot verbessern, insbesondere durch die Förderung der Wiederverwendung von leerstehenden Wohnungen und der Sanierung von Industriebrachen.
7. Soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit sind Teil der Lösung rund um die Erschwinglichkeit von Wohnraum.