



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Wohnungspolitiken in der EU



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 13 „Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Bauwirtschaft“
Rolf Müller
Jonathan Franke
jonathan.franke@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat SW II 1 – Immobilien- und Wohnungswirtschaft, Wohneigentum
Volker Dorn
Barbara Crome

Autorinnen und Autoren

IWU, Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt
Dr. Max-Christopher Krapp
Martin Vaché

TU Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Darmstadt
Prof. Dr. Björn Egnér
Prof. Dr. Kai Schulze
Samantha Thomas

Stand

April 2022

Gestaltung

re.do Grafik und Design, Doreen Ritzau, Dessau

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de, Stichwort: Wohnungspolitik in der EU

Bildnachweis

Titelbild, S. 77: D. Ritzau; S. 5: Schafgans DGPh

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Wohnungspolitiken in der EU

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

Wohnungspolitik stellt für alle EU-Mitgliedsländer ein zentrales Handlungsfeld dar. Es handelt sich um einen Politikbereich, der für die Lebensqualität aller Bürgerinnen und Bürger einen hohen Stellenwert besitzt und gleichzeitig mit vielen aktuellen Herausforderungen konfrontiert ist: Klimawandel und Energieeffizienz, Urbanisierung und Zuwanderung sowie der demografische Wandel und damit verbundene Veränderungen der Wohnbedarfe stellen die Wohnungspolitik der europäischen Mitglieder vor umfangreiche Aufgaben. Die vorliegende Studie hat diese Herausforderungen und die vielseitigen Antworten der einzelnen nationalen Politiken darauf im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 untersucht und analysiert. Die Forschenden haben hierzu nationale Expertinnen und Experten aus allen Mitgliedsstaaten der EU einbezogen.

Die Forschungsergebnisse geben einen systematischen Überblick über Strukturen der Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Zentrales Ergebnis ist die Vielseitigkeit der verschiedenen Wohnraumversorgungssysteme. Diese reichen von diversifizierten Systemen mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Eigentums- und Mietmarkt bis hin zu eigentümergeleiteten Märkten in vielen Staaten. Die Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Wohnungspolitik ist dabei vom historischen Entwicklungspfad, aktuellen gesellschaftspolitischen Aufgaben, nationalen Strukturen am Wohnungsmarkt und den rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Lösungen für die jeweiligen wohnungspolitischen Herausforderungen in den Mitgliedsstaaten entwickelt werden müssen.

Dennoch ermöglichen die Projektergebnisse ein „Lernen aus dem Ausland“, indem sie eine Einordnung von Steuerungsansätzen erlauben. Die Forschungsergebnisse bilden somit eine gute Grundlage für einen internationalen Diskurs und Austausch auf politischer, administrativer und wissenschaftlicher Ebene.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink that reads "Markus Eltges". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

Zusammenfassung	8
1 Einleitung	12
1.1 Umfang und Hintergrund dieses Berichts	13
1.2 Zielsetzung der Studie und Forschungsfragen	14
1.3 Forschungsdesign	15
1.4 Projektbeirat	20
1.5 Aufbau des Berichts	21
1.6 Danksagungen	21
2 Governance-Strukturen	22
2.1 Zuständigkeiten	23
2.2 Änderungen bei Zuständigkeiten	36
3 Wohnraumversorgungssysteme	40
3.1 Wohnungsbestände	41
3.2 Regelungen zu Wohnnutzungsformen	49
4 Treiber der Wohnungspolitik und Problemlagen	80
4.1 Treiber der Wohnungspolitik	81
4.2 Wohnraumversorgungsprobleme	83
4.3 Obdachlosigkeit, informelles und temporäres Wohnen	87
5 Politikinstrumente und Reformen	88
5.1 Leitbilder der Wohnungspolitik	89
5.2 Wohnungspolitische Instrumente	90
5.3 Reformtendenzen	132
6 Die Finanzkrise von 2008: Auswirkungen auf die Systeme der Wohnungsversorgung und politische Reaktionen	138
6.1 Auswirkungen der Finanzkrise auf die Wohnungsmärkte der EU-Mitgliedstaaten	139
6.2 Ergebnisse der Fallstudien	144
7 Verhältnis und Dynamik der Wohnnutzungsformen	158
7.1 Veränderungsprozesse der Nutzungsverhältnisse und Fallstudienauswahl	160
7.2 Ergebnisse der Fallstudien	163
8 Der Einfluss der EU auf das Wohnungswesen	176
8.1 Berichtete Auswirkungen	177
8.2 Ergebnisse der Fallstudie	180
9 Fazit	190
9.1 Forschungsfragen und zentrale Ergebnisse	191
9.2 Grenzen der Untersuchung und weiterer Forschungsbedarf	198
9.3 Weitere Schlussfolgerungen	200
Quellen	201
Abbildungsverzeichnis	202
Tabellenverzeichnis	202
Anhang	204
Hauptfragebogen	205
Instrumentenfragebogen	214
Leitfragen für die Vertiefungsbefragung: Internationale Finanzkrise	216
Leitfragen für die Vertiefungsbefragung: Verhältnis und Dynamik der Wohnnutzungsformen	217
Leitfragen für die Vertiefungsbefragung: Einfluss der EU auf das Wohnungswesen	218

Zusammenfassung

Wohnungspolitik im engeren Sinne konzentriert sich auf die quantitative und qualitative Bereitstellung von Wohnungsdienstleistungen. Sie befasst sich insbesondere mit der **Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Wohnraum für unterschiedliche soziale Gruppen**. Trotz dieser grundlegenden Ziele unterscheidet sich die Wohnungspolitik in den 28 EU-Mitgliedstaaten erheblich. Die Ausprägung in jedem Land ist sowohl das Ergebnis eines individuellen historischen Entwicklungspfades, nachfrageseitiger Charakteristika als auch nationaler regulativer und förderpolitischer Maßnahmen.

Vor dem Hintergrund der nationalen Wohnungsbestände und der sich verändernden Wohnbedürfnisse haben sich im Laufe der Zeit individuelle nationale wohnungspolitische Profile entwickelt. Es fehlt jedoch an Forschung, die sich speziell mit der gegenwärtigen Wohnungspolitik in Europa in einer vergleichenden Perspektive beschäftigt. Das vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und dem damals zuständigen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) beauftragte Forschungsprojekt zielte darauf ab, einen umfassenden Überblick über die unterschiedlichen programmatischen Ansätze und Charakteristika der nationalen Wohnungspolitiken zu geben.

Der Gesamtansatz kann in zwei separate Aufgaben aufgeteilt werden: Erstens, einen umfassenden Überblick über wohnungspolitische Themen in allen Mitgliedstaaten der EU zu geben, zweitens, tiefere Einblicke in spezifische Fragen der Wohnungspolitik zu geben.

Diese Aufgaben beziehen sich auf eine zweistufige qualitative Umfrage, die sich an akademische länderspezifische Experten richtet und durch weitere Informationen der nationalen Housing Focal Points ergänzt wird. Der Fragebogen der ersten Stufe

umfasste sowohl geschlossene Fragen, z. B. zum Vorhandensein von Richtlinien und spezifischen Regulierungen, als auch offene Fragen, z. B. zur Beschreibung der Funktionen von Instrumenten. Er wurde durch eine Analyse sekundärstatistischer Daten zu Wohnungsmärkten ergänzt, um die Antworten der Länderexperten zu flankieren. Der zweite Schritt umfasste vertiefende Studien zu ausgewählten Themen auf der Basis von Fallstudieninterviews. Abschließende Ergebnisse des Projekts wurden im Rahmen einer europäischen Online-Konferenz zur Wohnungspolitik am 6. November 2020 unter deutscher Ratspräsidentschaft vorgestellt. Basierend auf den Ergebnissen der Befragung wurden die ergänzenden umfassenden Länderberichte¹ erstellt und im Rahmen der Fertigstellung des Studienberichts im März 2021 überprüft.

Die Situation hinsichtlich der **Governance-Strukturen in der Wohnungspolitik** hat sich als sehr vielfältig erwiesen. Dies gilt sowohl für die horizontale Verteilung der Kompetenzen zwischen verschiedenen nationalen Einheiten (Ministerien, Agenturen, Fachbehörden usw.) als auch für die vertikale Verteilung der Kompetenzen auf die einzelnen Verwaltungsebenen. Es konnten keine auffälligen Zusammenhänge zwischen der Art der Kompetenzverteilung und der Art der praktizierten Wohnungspolitik festgestellt werden. Auch die Reformbereitschaft ist sehr unterschiedlich.

Ein zentrales Ergebnis der vergleichenden Studie war die **Unterscheidung verschiedener Wohnungsversorgungssysteme**, nach denen sich vier Hauptgruppen unterscheiden lassen, die die Struktur des Wohnungsbestandes, die Wohnungsanbieter, die Besitzverhältnisse und die soziale Reichweite der Besitzverhältnisse berücksichtigen.

¹ Die Länderberichte sind über die BBSR-Projektseite www.bbsr.bund.de/wohnungspolitiken-eu downloadbar.

In der ersten Gruppe lassen sich ausgeprägt diversifizierte Systeme mit einem relativ ausgewogenen quantitativen Verhältnis zwischen Mietverhältnissen und Eigentümern identifizieren. Der Mietwohnungssektor in den Ländern dieser Gruppe ist vor allem durch die Existenz von institutionellen Anbietern im marktorientierten Mietwohnungssektor gekennzeichnet. Die Zusammensetzung des geförderten, öffentlichen, gemeinnützigen/genossenschaftlichen und marktorientierten Mietwohnungssektors innerhalb dieser Gruppe bleibt jedoch heterogen, ebenso wie die Beziehungen zwischen den Mietverhältnissen in Bezug auf die Erreichbarkeit von Eigentümern und die Zielgruppendifferenzierung innerhalb der Mietwohnungs-Teilmärkte.

Die zweite Gruppe repräsentiert hauptsächlich zweistufige Systeme mit einem Anteil von mindestens zwei Dritteln Eigentümern und einem Mietwohnungsmarkt, der hauptsächlich auf der privaten Kleinvermietung basiert. In Bezug auf die Zugänglichkeit und den Wettbewerb zwischen den Wohnformen ist ein eher hierarchisches Verhältnis zwischen Mietwohnungen und Eigentümern festzustellen. Geförderter Wohnraum, sofern vorhanden, ist quantitativ von untergeordneter Bedeutung.

Die dritte Gruppe repräsentiert Mitgliedstaaten mit einer überwiegenden Bedeutung von Eigentümer-Wohnungen. Das quantitative Ungleichgewicht entspricht einer noch stärkeren Hierarchie zwischen Eigentümern und Mietwohnungen in Bezug auf Stabilität und Qualität im Vergleich zu den vorherigen Gruppen, was auch zu einer deutlichen Marginalisierung von öffentlichem oder sozialem Mietwohnungsbau, sofern vorhanden, führt.

Diese Hierarchie erwies sich als noch stärker in der vierten Gruppe, den Eigentümer-dominierten Ländern, die typischerweise durch Privatisierungserfahrungen im Zuge der postkommunistischen Transformation gekennzeichnet sind. Typisch

für diese Gruppe ist ein formal marginales Angebot an Mietwohnungen (sowohl privat als auch öffentlich), das allerdings durch verschiedene Formen der informellen Vermietungstätigkeit ergänzt wird.

Im Hinblick auf die nationale Wohnungspolitik zeigen die Ergebnisse, dass **typische politische Instrumente** wie Wohnbeihilfen, Subventionen für Eigenheimbesitzer und -käufer, geförderter Wohnraum und Mietpreisregulierung in den meisten EU-Mitgliedstaaten Anwendung finden. Allerdings sind subjektorientierte Instrumente (Wohnbeihilfen und Subventionen für Eigenheimbesitzer und -käufer) und objektorientierte Instrumente (geförderter Wohnungsbau) in allen EU-Mitgliedstaaten weit verbreitet, während die Mietpreisregulierung hauptsächlich in den westlichen EU-Mitgliedstaaten eingesetzt wird. Darüber hinaus gibt es unter den subjektorientierten Instrumenten deutlich mehr Subventionen für Eigenheimbesitzer und -käufer, was auf einen gewissen Schwerpunkt zugunsten der Wohneigentumsförderung hinweist. Obwohl es nur teilweise möglich war, Informationen über den Umfang zu sammeln – gemessen an der Anzahl der geförderten Haushalte/Wohnungen – und der Intensität der Instrumente – gemessen an den öffentlichen Ausgaben –, zeigen die vorliegenden Informationen, dass der Umfang und die Intensität der eingesetzten Förderinstrumente in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, ebenso wie die Bedeutung der Wohnbeihilfen.

Trotz heterogener Wohnungsmärkte und wohnungspolitischer Instrumente gibt es auch einige Gemeinsamkeiten in Bezug auf **die wichtigsten Faktoren, die wohnungspolitische Entscheidungen in den letzten zehn Jahren beeinflusst haben**. So haben beispielsweise Fragen der Energieeffizienz die Wohnungspolitik in fast allen Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad geprägt. Auch der anhaltende Trend zur Urbanisierung spielt eine wichtige Rolle. Weitere häufige Triebkräfte sind die Zuwanderung

und der demografische Wandel und der daraus resultierende Bedarf an Wohnraum für ältere Menschen und kleineren Einheiten. Die am weitesten verbreiteten Probleme bei der Wohnungsversorgung in allen Mitgliedstaaten sind Preis- und Mietsteigerungen in städtischen Gebieten und die damit verbundenen Finanzierungsprobleme sowie der Mangel an Sozial- oder geförderten Wohnungen. Darüber hinaus mangelt es in einigen Mitgliedstaaten mit einer starken Tradition des Eigentümer-Wohnungsbaus auch an einer Regulierung des Mietwohnungsmarktes. Ein weiteres, zunehmend verbreitetes Problem scheint die Energiearmut zu sein. Schließlich weisen einige Mitgliedstaaten auf einen Mangel an Unterkünften für Obdachlose hin.

Während das ursprüngliche Ziel darin bestand, die Wohnungspolitiken in der EU in übergreifende, eindeutige Metagruppen einzuteilen und auf dieser Basis Gruppenvertreter für die vertiefende Befragung zu identifizieren, ergab die Querauswertung nur ein geringes Maß an Kongruenz zwischen den strukturellen Determinanten der Wohnungssysteme und den Wohnungspolitiken in den EU-Mitgliedstaaten. Anstelle der Untersuchung von Typenvertretern wurde **die vertiefende Befragung daher in Form von Fallstudien durchgeführt.**

Im Hinblick auf die **Auswirkungen der Finanzkrise** wurden anhand der Fallstudien von Dänemark, Griechenland, Ungarn und Schweden drei Wirkungsmechanismen identifiziert. Erstens reduzierte die Verschärfung der Kreditvergaberegeln die Zugänglichkeit zu Wohneigentum, zweitens wirkte sich die einwanderungsbedingte Steigerung der Wohnungsnachfrage zusammen mit der Niedrigzinspolitik im Gefolge der Finanz- und Eurokrise auf die Hauspreise – positiv wie negativ – in den Zielländern aus und drittens erschwerten Kapazitätsengpässe infolge restriktiverer Unternehmensfinanzierungen für die mittelständische Bauwirtschaft die Erholung des Bausektors in den betroffenen Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich der Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen Ländern, in denen die Interdependenzen zwischen dem Wohnungsmarkt, dem Finanzsektor und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu einer deutlich ausgeprägten Rezession beitrugen, und anderen, in denen der Zusammenhang zwischen diesen Themen weniger offensichtlich war. Typische Merkmale von Ländern, die stark von der Finanzkrise betroffen waren, waren nachfrageseitige Probleme auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere im Bereich der Neubaunachfrage der privaten Haushalte, eine negative Hauspreisdynamik und haushaltsbezogene Liquiditätsprobleme, die zur Destabilisierung des Finanzsektors beigetragen haben. Dies steht im Gegensatz zu Ländern, die kaum rezessive Auswirkungen spürten. In diesen Ländern waren Knappheitsprobleme auf dem Wohnungsmarkt das Hauptproblem. Insbesondere das Zusammenspiel von Zuwanderung, expansiver Geldpolitik und Angebotsverknappung wirkte sich in der Dekade nach der Finanzkrise in einigen Mitgliedstaaten erheblich auf die Erschwinglichkeit von Eigentümern von Wohneigentum aus. Es hat sich auch gezeigt, dass die Anfälligkeit einzelner Länder keine systematische Angelegenheit der nationalen Finanzierungskulturen ist. Erstkäufer in Ländern mit traditionell eigenkapitalbasierter Finanzierungskulturen oder solchen mit hohen Wohneigentumsquoten waren ebenfalls von diesen Erschwinglichkeitsproblemen betroffen, da die Mietwohnungsmärkte keine ausreichenden Wohnalternativen für Einsteigerhaushalte boten.

Bei der Analyse der **Wettbewerbsbedingungen zwischen Eigentümern und Mietwohnungen** zeigen die Fallstudien von Bulgarien, Kroatien, Irland und Italien, dass die Haupttreiber Trends in der Wohnungsnachfrage sind. Erstens: Migration und Alterung sind wahrscheinlich langfristige strukturelle Trends. Sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedstaaten lassen sich divergierende Trends in der Bevölkerungsentwicklung zwischen peripheren

und zentralen Regionen feststellen. Sinkende Geburtenraten und eine Zunahme der älteren Bevölkerung sind in allen Mitgliedstaaten ein Thema, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und mit regionalen Unterschieden. Aus diesen Trends auf der Nachfrageseite ergeben sich einige grundlegende gemeinsame Muster in Bezug auf die Flächennutzungsmuster: Mitgliedstaaten mit anhaltenden Urbanisierungstrends, hoher Arbeitskräftemobilität und positiver Nettozuwanderung sehen sich mit einer steigenden Nachfrage nach Mietwohnungen konfrontiert, was zu einer weiteren Zunahme der Bedeutung des Mietsektors auf Kosten des Eigentums beitragen dürfte. Besonders starke Veränderungen sind, relativ gesehen, in einigen Mitgliedstaaten mit ursprünglich eher geringer Bedeutung des Mietwohnungssektors für die Wohnungsverorgung zu beobachten. In diesem Sinne ist ein gewisses Maß an Konvergenz der Besitzverhältnisse in der EU zu beobachten, wenngleich dieser Trend nicht EU-weit verallgemeinert werden kann.

In Bezug auf die Frage nach dem **Einfluss der EU auf die Wohnungspolitik** zeigen die Fallstudien von Estland, Frankreich, den Niederlanden und Polen, dass der Einfluss der EU auf die nationale Politik im Allgemeinen als eher gering einzustufen ist. Je nach vorhandenem Wohnungsbestand, der allgemeinen nationalen Ausrichtung der Wohnungspolitik und laufenden nationalen Reformen kann die EU in verschiedenen Bereichen Anreize setzen. Während die EU-Regelungen zu staatlichen Beihilfen zumindest in einem Fallstudienland (den Niederlanden) eine wichtige Rolle spielen, scheinen sie in anderen Ländern keine großen Auswirkungen zu haben. Das Gleiche gilt für EU-Vorschriften zur Energieeffizienz, die in Ländern mit einem großen Anteil an nicht renoviertem Wohnungsbestand eine größere Wirkung haben. Die Antidiskriminierungsgesetzgebung wird im Allgemeinen als wenig wirksam angesehen, kann aber im Zusammenhang mit barrierefreiem Bauen und Renovieren wichtig sein.

EU-Finanzierungs- und Investitionsprogramme spielen eine geringe Rolle in Bezug auf das Gesamtvolumen der nationalen Wohnungsbaufinanzierung, aber EU-Programme können eine wichtige Hebelwirkung auf die Finanzierung einzelner Projekte haben. Da es in den vier Fallstudienländern erhebliche Unterschiede im Gesamteinfluss der EU auf die nationale Wohnungspolitik gibt, kann davon ausgegangen werden, dass dies auch für die EU-Mitgliedstaaten im Allgemeinen gilt. Die Relevanz von EU-Regulierungen ist also stark abhängig vom vorhandenen nationalen Wohnungsbestand und der nationalen Wohnungspolitik.

1

Einleitung

1.1 Umfang und Hintergrund dieses Berichts

Wohnungspolitik ist ein zentrales Handlungsfeld für fast alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wie sie in den einzelnen Ländern ausgestaltet ist, ergibt sich aus dem individuellen historischen Entwicklungspfad, den lokalen Marktstrukturen sowie den regulatorischen Rahmenbedingungen und förderpolitischen Maßnahmen. Zur Unterstützung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 zielt dieser Bericht darauf ab, einen umfassenden Überblick über die unterschiedlichen programmatischen Ansätze und Charakteristika der nationalen Wohnungspolitiken in den EU-Mitgliedstaaten zu geben und das Zusammenspiel von Märkten, regulatorischem Umfeld und politischen Instrumenten im jeweiligen nationalen Kontext darzustellen.

Um das Lernen von internationalen Erfahrungen zu erleichtern und den Informationsaustausch über nationale Politikoptionen zu verbessern, wurde ein informeller Rahmen für Treffen der Wohnungsbauminister der EU-Mitgliedstaaten und zentraler Verwaltungsmitarbeiter für dieses Politikfeld (Housing Focal Points) geschaffen. Dieser Rahmen beinhaltet die Bereitstellung von nationalen statistischen Daten und gezielten Informationen zu spezifischen wohnungsbezogenen Themen. Ein erfolgreicher internationaler Austausch erfordert ein gegenseitiges Verständnis der Funktionsprinzipien bestimmter politischer Instrumente, unabhängig davon, ob diese spezifisch für einen bestimmten Mitgliedsstaat sind oder EU-Richtlinien betreffen, die in nationales Recht umgesetzt wurden. Dieses Verständnis muss auf einer fundierten Kenntnis der konstitutiven Struktur und der Ziele der nationalen Wohnungspolitik und ihrer weiteren Entwicklung beruhen.

Trotz ihrer weitgehend vergleichbaren grundsätzlichen Ziele unterscheiden sich die wohnungspolitischen Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten erheblich. Vor dem Hintergrund der nationalen Wohnungsbestände und der sich verändernden Wohnbedürfnisse haben sich die einzelnen nationalen wohnungspolitischen Profile im Laufe der Zeit entwickelt. Aus einer vergleichenden Perspektive fehlt es jedoch an Forschung, die sich speziell mit der gegenwärtigen Wohnungspolitik in Europa beschäftigt.

Deshalb wurde die vorliegende Studie vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Auftrag gegeben; durchgeführt wurde sie von einem Projektteam des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) und der Technischen Universität Darmstadt (TU Darmstadt). Das Vorhaben startete im Januar 2018. Die Ergebnisse des Projekts beziehen sich primär auf den Wissensstand bis einschließlich 2018, jedoch konnten teilweise wichtige Aktualisierungen nach diesem Datum berücksichtigt werden. Seit 2020 ist das Vereinigte Königreich nicht mehr Mitgliedsstaat der EU. Um dem ursprünglichen Studiendesign zu entsprechen, wurde entschieden, das Vereinigte Königreich im Bericht zu belassen. Daher beziehen sich alle Ergebnisse sowohl auf die EU-27 in ihrer derzeitigen Zusammensetzung und auch auf das Vereinigte Königreich. Sofern nicht anders angegeben, bezieht sich in diesem Bericht die „Europäische Union“ oder „EU-Mitgliedstaaten“ auf alle EU-28-Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Beginns der Studie, d. h. einschließlich des Vereinigten Königreichs.

1.2 Zielsetzung der Studie und Forschungsfragen

Dieser Bericht gibt einen umfassenden und systematischen Überblick über die Wohnungssysteme im Hinblick auf Versorgungsstrukturen, wohnungspolitische Ziele, Probleme und Herausforderungen, Steuerungsansätze und Akteure. Dies umfasst den aktuellen Stand der Wohnungspolitik in allen EU-Mitgliedstaaten sowie aktuelle Herausforderungen und Antworten. Der Überblick dient dazu, strukturelle Vergleichbarkeiten zwischen den Wohnungsversorgungssystemen und -politiken in den EU-Mitgliedstaaten zu identifizieren. Vor dem Hintergrund grenzüberschreitender Entwicklungen, die durch wirtschaftliche Verflechtungen und supranationale Politiken beeinflusst werden, wird auch die Relevanz der europäischen Aktivitäten für die nationalen Wohnungspolitiken untersucht.

Das Forschungsprojekt gliedert sich entlang der folgenden Forschungsleitfragen:

- Welche Zuständigkeit für die Wohnungspolitik gibt es in den EU-Mitgliedstaaten auf verschiedenen Regierungsebenen? Wo werden Zuständigkeiten über Ebenen verteilt? Welche Akteure sind für die Politikformulierung und -umsetzung relevant?
- Welche Nutzungsformen, Zielgruppen und Anbieterstrukturen prägen die Wohnungsmärkte und -politik in den EU-Mitgliedstaaten?
- Wie sieht die Wohnungsversorgung in den EU-Mitgliedstaaten aus und welche (gemeinsamen) Probleme sind zu beobachten?
- Was sind die Leitprinzipien der Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten?

- Welche politischen Instrumente gibt es in den EU-Mitgliedstaaten und welche Bedeutung haben sie für die Wohnungsversorgung?
- Welche Reformansätze und Trends in der Wahl der Instrumente sind in den EU-Mitgliedstaaten erkennbar?
- Welche Rolle spielt die EU für die Wohnungssysteme und -politiken ihrer Mitgliedstaaten?
- Konvergieren oder divergieren die Wohnungspolitiken und -märkte in den EU-Mitgliedstaaten?

Darüber hinaus werden ausgewählte wohnungspolitische Themen anhand von Fallstudien vertieft analysiert. Dies betrifft die Auswirkungen der Finanzkrise von 2008 auf die Wohnungsversorgung, die Verhältnisse und Wettbewerbsbedingungen zwischen Miete und Eigentum sowie ihre Dynamik und der Einfluss der EU auf das Wohnungswesen (vgl. Kapitel 1.3.2).

In diesem Projekt wurde für die Bearbeitung dieser umfangreichen Forschungsfragen eine enge Definition von Wohnungspolitik gewählt. Wohnungspolitik in diesem Sinne konzentriert sich auf die quantitative und qualitative Bereitstellung von Wohnraum. Sie befasst sich insbesondere mit der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Wohnraum für verschiedene soziale Gruppen. Andere Fragen, die einen starken Bezug zum Wohnen haben, z. B. Raumplanung, Bauordnungsrecht und technische Vorschriften, Besteuerung oder allgemeine Wohlfahrt, liegen notwendigerweise außerhalb dieses gesetzten Betrachtungsrahmens.

1.3 Forschungsdesign

Das Forschungsdesign basiert im Wesentlichen auf einer zweistufigen Expertenbefragung, die durch sekundärstatistische Informationen ergänzt wird. Die erste Stufe beinhaltet einen international vergleichenden Überblick über Wohnungsversorgungssysteme und politische Steuerungsansätze. In der zweiten Stufe werden die oben genannten Vertiefungsthemen anhand eines Fallstudienansatzes im Detail untersucht.

Um die Ergebnisse zu validieren, wurden alle Arbeitsschritte durch einen internationalen Workshop und Feedbackschleifen mit wissenschaftlichen Länderexperten und nationalen Housing Focal Points sowie einem wissenschaftlichen Beirat unterstützt.

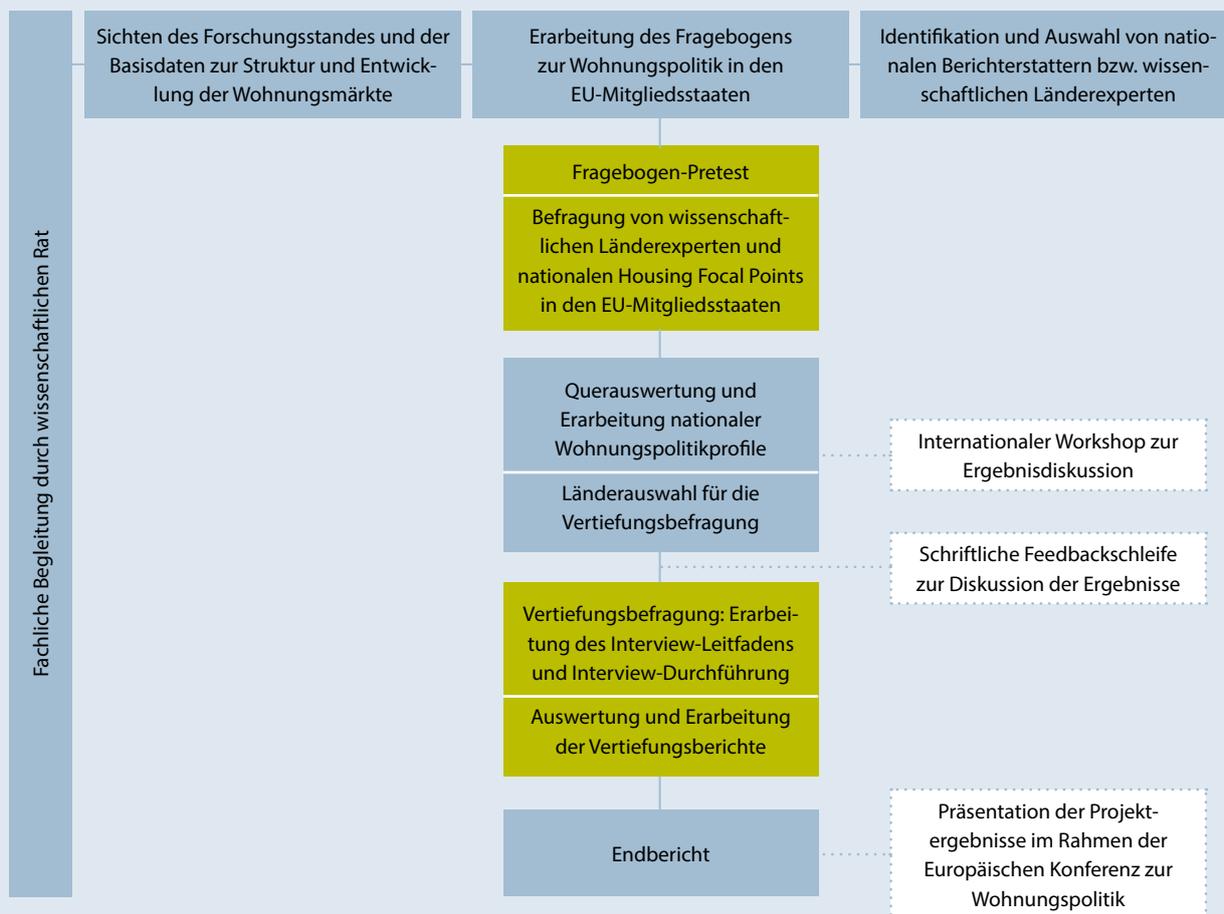


Abbildung 1: Projektablaufplan: Wohnungspolitische Maßnahmen in der Europäischen Union, Quelle: Institut Wohnen und Umwelt (IWU).

1.3.1 Vergleichende Auswertung

1.3.1.1 International vergleichende Studie

Grundlage des Quervergleichs ist die international vergleichende Befragung von wissenschaftlichen Länderexperten. Hierfür wurde ein umfangreicher Fragebogen entwickelt, der einen qualitativen Einblick in die Strukturen der einzelnen Länder ermöglichen soll. Entsprechend der Leitfragen enthält der Fragebogen drei große Abschnitte (vgl. den Hauptfragebogen im Anhang):

Abschnitt A: Akteure und Leitprinzipien der Wohnungspolitik: Im ersten Teil werden die horizontalen und vertikalen Zuständigkeiten der verschiedenen Abteilungen und politischen Ebenen, die für die Wohnungspolitik verantwortlich sind, abgefragt. Zusätzlich enthält dieser Abschnitt Fragen zu den Leitprinzipien der nationalen Wohnungspolitik.

Abschnitt B: Das nationale System der Wohnungsversorgung: Unterschiedliche Teilsegmente und Wohnnutzungsformen in den nationalen Wohnungssystemen (selbstgenutztes Wohneigentum, Mietwohnungsmarkt, hybride/gemischte Wohnformen, informelle Nutzungsformen) und deren regulatorischer Rahmen stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts.

Abschnitt C: Probleme der Wohnungsversorgung und Wohnungspolitiken: Eine problemzentrierte Charakterisierung des Ist-Zustandes der Wohnraumversorgung sowie Kurzbeschreibungen relevanter Politikinstrumente stehen im Mittelpunkt des dritten Teils. Ein separater instrumentenbezogener Fragebogen zielt darauf ab, die Ziele und den Steuerungsansatz des jeweiligen Instruments zu ermitteln.

Der Fragebogen enthielt sowohl geschlossene Fragen, z. B. nach dem Vorhandensein von Richtlinien und spezifischen Regelungen, als auch offene Fragen, z. B. zur Beschreibung der Funktionen von Instrumenten. Neben der Erfassung von Antworten zu strukturellen

Bedingungen berücksichtigte der Fragebogen auch die zeitliche Dimension, anhand von Fragen zu Veränderungen innerhalb der letzten zehn Jahre sowie zu aktuellen Trends. Aufgrund des Umfangs der Befragung konzentrierte sich der Fragebogen auf die nationale Ebene der Wohnungspolitik, wobei relevante Sachverhalte auf untergeordneten Ebenen (z. B. Regionen) von den Länderexperten ebenfalls berichtet werden konnten. Darüber hinaus konzentriert sich der Fragebogen auf Aspekte der quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgung in Übereinstimmung mit der in diesem Projektkontext gewählten engen Definition von Wohnungspolitik (siehe oben). Trotz der Bedeutung der Interaktion mit verwandten Politikfeldern (z. B. Raumplanung, Energiepolitik oder Sozialpolitik) musste der Fragenkatalog schon aus forschungspragmatischen Gründen entsprechend eingegrenzt werden.

1.3.1.2 Auswahl der wissenschaftlichen Länderexperten

In Vorbereitung auf die Feldphase wurden wissenschaftliche Länderexperten identifiziert, denen für die hier aufgeworfenen Fragestellungen eine entsprechende Expertise zugeschrieben werden konnte. Diese Einschätzung basierte auf Publikationen und Forschungsprofilen, der Mitgliedschaft in relevanten akademischen Netzwerken (z. B. dem European Network for Housing Research) und entsprechenden Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats.

Um die Breite der Fragestellungen adäquat zu berücksichtigen, war es erforderlich, Experten zu identifizieren, die ein breites Forschungsprofil in Bezug auf Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik aufweisen. Auch unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen wurden berücksichtigt. Um die Beantwortung aller Fragebogenitems sicherzustellen, wurde den teilnehmenden Experten auch die Möglichkeit gegeben, Teile des Fragebogens an Kollegen weiterzugeben und sich die Arbeit aufzuteilen. Tabelle 1 enthält eine Liste der Länderexperten, die an der Studie teilgenommen haben.

Tabelle 1: Wissenschaftliche Länderexperten

Mitgliedsstaat	Teilnehmer	Zugehörigkeit	Mitgliedsstaat	Teilnehmer	Zugehörigkeit
Belgien	Sien Winters	HIVA Forschungsinstitut für Arbeit und Gesellschaft, KU Leuven	Malta	Dr. Kurt Xerri	Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität von Malta
Bulgarien	Prof. Dr. Sasha Tsenkova	Fakultät für Umweltdesign, Universität von Calgary, Kanada	Niederlande	Ass. Prof. Dr. Gerard van Bortel	Wohnungswirtschaft, Technische Universität Delft
Dänemark	Dr. Rikke Skovgaard Nielsen, Ass. Prof. Dr. Hans Thor Andersen	Department of the Built Environment, The Faculty of Engineering and Science, Aalborg University, Copenhagen	Österreich	Dr. Wolfgang Amann	Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wien
Deutschland	Projektteam	Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt; Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt	Polen	Prof. Dr. Magdalena Habdas, Jakub Bryła, Katarzyna Kamińska	Fakultät für Recht und Verwaltung, Schlesische Universität, Kattowitz
Estland	Prof. Dr. Irene Kull, Ave Hussar	Abteilung für Privatrecht, Universität Tartu	Portugal	Prof. Dr. Dulce Lopes, Ass. Prof. Dr. Maria Olinda Garcia	Juristische Fakultät, Universität Coimbra
Finnland	Prof. em. Dr. Heikki A. Loikkanen	Abteilung für politische und wirtschaftliche Studien, Universität Helsinki	Rumänien	Dr. Bogdan Suditu	Abteilung für Human- und Wirtschaftsgeographie, Universität Bukarest
Frankreich	Jean-Pierre Schaefer	Unabhängiger Forscher	Schweden	Dr. Cecilia Enström Öst	Institut für Wohnungs- und Stadtforschung, Universität Uppsala
Griechenland	Prof. Dr. Thomas Maloutas	Fachbereich Geographie, Harokopio Universität, Athen	Slowakei	Marek Hojsik	Zentrum für Politikstudien, Central European University
Irland	Prof. Dr. Michelle Norris	Schule für Sozialpolitik, Sozialarbeit und soziale Gerechtigkeit, University College Dublin	Slowenien	Dr. Richard Sendi	Stadtplanungsinstitut der Republik Slowenien
Italien	Dr. Igor Costarelli	Abteilung für Soziologie und Sozialforschung, Universität Mailand Bicocca	Spanien	Dr. Montserrat Pareja-Eastaway	Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Business, Universität von Barcelona
	Dr. Ranieri Bianchi	Juristische Fakultät, Universität Pisa	Tschechische Republik	Prof. Dr. Luděk Sýkora	Lehrstuhl für Sozialgeographie und Regionalentwicklung, Karls-Universität, Prag
	Prof. Dr. Elena Bargelli	Außerordentlicher Professor für Privatrecht, Fakultät für Politikwissenschaft, Universität Pisa		Ungarn	Ass. Prof. Dr. József Hegedüs
Kroatien	Prof. Dr. Gojko Bežovan	Juristische Fakultät, Abteilung für Sozialarbeit, Universität Zagreb		Nora Teller	Metropolitan Forschungsinstitut, Budapest
Lettland	Prof. Dr. Ineta Geipele, Ass. Prof. Dr. Sanda Geipele, Iveta Pukite	Institut für Bauingenieurwesen und Immobilienwirtschaft, Technische Universität Riga	Vereinigtes Königreich	Prof. Dr. Kenneth D Gibb	Fakultät für Sozial- und Politikwissenschaften, Universität Glasgow
Litauen	Dr. Jolanta Aidukaite	Institut für Sozialfürsorge des Litauischen Zentrums für Sozialforschung, Vilnius	Zypern	Ass. Prof. Dr. Lora Nicolaou	Fachbereich Architektur, School of Engineering, Frederick University, Nicosia
Luxemburg	Dr. Magdalena Gorczyńska	Abteilung Stadtentwicklung und Mobilität, Luxemburger Institut für sozioökonomische Forschung (LISER)			

1.3.1.3 Housing Focal Points

Ursprünglich sah der Forschungsplan vor, dass der Fragebogen auch von den Housing Focal Points in jedem Land ausgefüllt werden sollte, um sicherzustellen, dass die Umfrage auf zwei Strängen basiert. Wie sich herausstellte, war dies aufgrund der geringen Rücklaufquote bei den nationalen Housing Focal Points nicht in vorgesehenem Umfang möglich. Im Verlauf des Projekts wurde den Housing Focal Points daher die Rolle von Kommentatoren zugewiesen, die die Möglichkeit hatten, die Ergebnisse zu ergänzen oder Korrekturen vorzuschlagen. Bei größeren Unstimmigkeiten wurden die wissenschaftlichen Länderexperten erneut kontaktiert, um valide Ergebnisse zu erhalten.

1.3.1.4 Pretest und Hauptbefragung

In einem Pretest wurde der Fragebogen im Juli 2018 an Experten in vier ausgewählten Ländern verschickt. Im Anschluss wurde der Fragebogen vor dem Versand an alle Länderexperten überarbeitet und umstrukturiert, um eine effizientere Bearbeitung zu ermöglichen. Darüber hinaus stellte das BBSR den teilnehmenden Experten eine Aufwandsentschädigung zur Verfügung.

Die Haupterhebung wurde von Dezember 2018 bis März 2019 durchgeführt. Zusätzlich war es möglich, Rückmeldungen für einzelne Länder von den Housing Focal Points einzuholen. Im Anschluss wurden die Informationen durch individuelle Abklärungen mit den Länderexperten und eine breite Feedbackschleife mit den Länderexperten und den Housing Focal Points auf Basis der bis dahin vorliegenden Querauswertungen konsolidiert.

Ein internationaler Expertenworkshop fand am 24. und 25. Juni 2019 im Bundespresamt in Berlin statt. Dort wurden erste Querschnittsauswertungen auf Basis der Befragung und weiterer sekundärstatistischer Daten vorgestellt und diskutiert. An dem Workshop nahmen 22 wissenschaftliche

Länderexperten aus 20 Ländern, der wissenschaftliche Beirat des Projekts sowie Vertreter des BMI und BBSR teil. Wesentliche Erkenntnisse des Workshops konzentrierten sich auf die Validierung und Vergleichbarkeit von Länderergebnissen im Rahmen von Strukturvergleichen.

Aufgrund von Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie musste ein zweiter Workshop abgesagt und durch ein schriftliches Feedbackverfahren mit den wissenschaftlichen Länderexperten und den nationalen Housing Focal Points ersetzt werden. Auf dieser Basis wurden die Ergebnisse des Quervergleichs erneut gegengeprüft.

1.3.1.5 Vergleichsbefragung und Länderberichte

Der Quervergleich gibt einen thematisch gruppierten Überblick über Aspekte der nationalen Wohnungssysteme, die in diesem Bericht als zentral angesehen wurden. Da die international vergleichende Perspektive im Vordergrund steht, musste aufgrund der großen Anzahl von Einzelaspekten ein angemessenes Abstraktionsniveau erreicht werden. Um einen höheren Detaillierungsgrad und ein besseres Verständnis spezifischer nationaler Fragestellungen zu ermöglichen, wurden zusätzlich Länderberichte erstellt.² Diese Berichte fassen die Ergebnisse der Expertenbefragung für jedes einzelne Land zusammen. In einigen Ländern wurden zusätzlich Hinweise der Housing Focal Points berücksichtigt.

Der Quervergleich basiert auf den Ergebnissen der Befragung der wissenschaftlichen Experten und wurde in bestimmten Bereichen durch externe Daten ergänzt bzw. mit externen Daten (EUROSTAT-Zensusdaten und EU-SILC-Statistiken zu Einkommen und Lebensbedingungen) und länderspezifischen Berichten (insbesondere der OECD

² Die Länderberichte sind über die BBSR-Projektsite www.bbsr.bund.de/wohnungspolitik-eu downloadbar.

Affordable Housing Database (Stand 2018), dem Bericht „State of Housing in the EU“ von Housing Europe und dem statistischen Jahrbuch der European Mortgage Federation (EMF)) abgeglichen. Dennoch stützen sich die berichteten Ergebnisse aufgrund des gewählten Forschungsdesigns hauptsächlich auf die Einschätzung der wissenschaftlichen Länderexperten und die weiteren Kommentare der nationalen Housing Focal Points.

1.3.2 Vertiefungsbefragung

Wie oben erwähnt, umfasst das Forschungskonzept auch vertiefende Studien zu drei ausgewählten Themen:

- Die Finanzkrise von 2008: Auswirkungen auf das Wohnversorgungssystem und politische Reaktionen
- Verhältnisse und Wettbewerbsbedingungen zwischen Miete und Eigentum sowie ihre Dynamik
- Der Einfluss der EU auf das Wohnungswesen

Während das ursprüngliche Ziel darin bestand, die Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten in themenübergreifende, eindeutige Metagruppen einzuteilen und auf dieser Grundlage Gruppenrepräsentanten für die Tiefenerhebung zu identifizieren, ergab die Querauswertung der verschiedenen thematischen Kategorien nur ein geringes Maß an Kongruenz zwischen den strukturellen Determinanten der Wohnungssysteme und der Wohnungspolitik der EU-Mitglieder. Folglich wurde die Tiefenerhebung anstelle von repräsentativen Typen auf der Basis von Fallstudien durchgeführt.

Diese Fallstudien haben eine deskriptiv-analytische Ausrichtung und wurden jeweils auf der Grundlage von Gruppenbildungen ausgewählt, die für jedes Thema unterschiedliche Merkmale aufweisen. Jede Gruppe wurde für jedes der drei Themengebiete separat gebildet (vgl.

hierzu die Kapitel 6, 7 und 8). Die Fallstudien sollten ein vertieftes Verständnis von Problemsituationen (Finanzkrise) oder Rahmenbedingungen (Pfadabhängigkeit von Nutzungsverhältnissen und nationalen EU-Beziehungen) ermöglichen und die entsprechenden politischen Aktivitäten einordnen. Diese Vertiefungsstudien erheben nicht den Anspruch, auf der Basis einer Fallbeschreibung kausale Mechanismen aufzudecken, welche auf die anderen Gruppenmitglieder übertragbar sind. Insofern sind die Ergebnisse der Fallstudien zunächst für sich zu betrachten, sie können aber auch Hypothesen generieren, die in anderen Fällen überprüft werden könnten.

Die Vertiefungsstudie wurde in Form von leitfadengestützten Online-Videointerviews durchgeführt, um die länderspezifischen Zusammenhänge der Einflussfaktoren besser zu verstehen und eine größere Offenheit für länderspezifische Sachverhalte zu erreichen. Die Tiefenbefragung wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2020 durchgeführt. Die Ergebnisse wurden in Form von Protokollen dokumentiert und von den befragten Länderexperten gegengeprüft. Auf dieser Basis wurden die einzelnen Fallstudien verfasst.

1.4 Projektbeirat

Das Projekt wurde durch einen wissenschaftlichen Beirat unterstützt, der aus Experten mit langjährigem Hintergrund in international vergleichender Wohnungsforschung bestand. Zunächst wurden die Auswahl der Experten und der Fragebogen in verschiedenen Workshops vorgestellt und diskutiert. Darüber hinaus waren die

Vorgehensweise bei der Auswertung der Fragebögen sowie die Projektergebnisse und deren Einordnung Gegenstand von Beratungen mit dem wissenschaftlichen Beirat. Hierzu wurden mehrere Vor-Ort- und Video-Sitzungen sowie bilaterale Gespräche unter der Leitung des BBSR durchgeführt.

Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats waren:

Prof. Dr. Christoph U. Schmid (Beiratsvorsitzender), Zentrum für Europäisches Recht und Politik, Fachbereichsleitung, Universität Bremen, Deutschland

Merja Haapakka, Policy Coordinator, Generaldirektion für Regional- und Stadtpolitik, Referat DDG.03 – Inclusive Growth, Urban and territorial Development, Brüssel, Belgien

Dr. M.E.A. Marietta Haffner, Fakultät für Architektur und gebaute Umwelt, Delft University of Technology, Niederlande.

Dr. Hartwig Hamm, (ehemaliger) Vizepräsident der Europäischen Bausparkassenvereinigung, Bonn, Deutschland

Prof. Dr. Martin Lux, Institut für Soziologie, Tschechische Akademie der Wissenschaften, Prag, Tschechische Republik

Prof. Dr. Sergio Nasarre-Aznar, Juristische Fakultät, Universität Rovira i Virgili, Tarragona, Spanien

Prof. Dr. Christine Whitehead, Emeritierte Professorin für Wohnungswirtschaft, London School of Economics and Political Science, Spatial Economics Research Centre, Cambridge, UK

Auf Basis der erarbeiteten Ergebnisse hat der wissenschaftliche Beirat ein kommentierendes Positionspapier formuliert, das

auf der BBSR-Projektseite³ downloadbar ist.

³ www.bbsr.bund.de/wohnungspolitik-eu

1.5 Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich im Wesentlichen in zwei Teile. Der erste Teil stellt die Ergebnisse des Quervergleichs vor, die in die Themenfelder Governance-Strukturen (Kapitel 2), das Wohnungsversorgungssystem (Kapitel 3), Treiber der Wohnungspolitik und Problemlagen (Kapitel 4) sowie Politikinstrumente und Reformen (Kapitel 5) gegliedert wurden. Der zweite Teil stellt die Ergebnisse der Vertiefungsstudien vor. Jedes Vertiefungsthema wird in einem eigenen Kapitel dargestellt, wobei zunächst die EU-weiten Merkmale und die Fallauswahl präsentiert werden, gefolgt von den fallspezifischen Darstellungen und einigen Schlussfolgerungen. Die Auswirkungen der Finanzkrise sind das Thema von Kapitel 6, Nutzungsverhältnisse und ihre Dynamik werden in Kapitel 7 behandelt und die Auswirkungen der EU auf die nationalen Wohnungssysteme in Kapitel 8. In einem abschließenden Kapitel werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und in Bezug auf den Stand der Forschung diskutiert. Am Ende dieses Kapitels werden weiterführende Schlussfolgerungen formuliert (Kapitel 9).

ihren Ländern sehr geholfen und die Analyse für dieses Projekt ermöglicht haben. Wir sind auch dankbar für die Hilfe des wissenschaftlichen Beirats und den Input des Auftraggebers, sowohl des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) als auch des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR). Besonderer Dank gebührt hier Herrn Rolf Müller als ehemaligem Leiter der Gruppe Wohnungswesen für sein außerordentliches Engagement. Nicht zuletzt konnten wir uns auf ein Netzwerk von helfenden Händen in unseren Institutionen verlassen, die unterstützende Aufgaben für unsere Forschung übernommen haben, nämlich Johannes Aull, Jella Digel, Marie Lortz, Vivien Reining und Eva Wolf.

1.6 Danksagungen

Dieser Bericht wurde hauptsächlich von den wissenschaftlichen Mitgliedern des Projektteams am Institut Wohnen und Umwelt (IWU) und der Technischen Universität Darmstadt (TU Darmstadt) verfasst. Ohne die Hilfe anderer Personen wäre dieses Projekt jedoch nicht möglich gewesen. Dies gilt insbesondere für die wissenschaftlichen Experten und die nationalen Housing Focal Points, die uns mit Informationen und Einschätzungen zu den Wohnsystemen in

2

Governance-Strukturen

Staaten haben unterschiedliche Vorstellungen davon, wie ein spezielles Politikfeld zu organisieren ist. In diesem Kapitel wird der organisatorische Hintergrund der Wohnungspolitik hervorgehoben, indem zwei wichtige Dimensionen des Politikfeldes behandelt werden. Erstens werden wir untersuchen, wie die Wohnungspolitik auf nationaler Ebene innerhalb der EU organisiert ist und wie die politischen Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten auf den verschiedenen Regierungsebenen verteilt sind. Zweitens werden wir untersuchen, wie sich der Aufbau während des letzten Jahrzehnts verändert hat.

2.1 Zuständigkeiten

2.1.1 Nationale Zuständigkeiten

Der erste Ansatz zur Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten basiert auf der Organisationsstruktur des Politikfeldes auf nationaler Ebene, wo die Zuständigkeiten auf mehrere Regierungseinheiten verteilt sein können (**horizontale Streuung**). Ziel der Analyse ist es, Gruppen von Ländern zu finden, in denen die Wohnungspolitik auf gleiche oder zumindest auf ähnliche Weise

organisiert ist. Zu diesem Zweck haben wir Daten über nationale Regierungseinheiten gesammelt, die an der Wohnungspolitik beteiligt sind (Ministerien, Abteilungen, Agenturen, öffentliche Banken usw.). Um aus den Textbeschreibungen der Länderexperten eine systematische Übersicht zu erstellen, wurden die Antworten neu kodiert und von den Experten überprüft. Tabelle 2 zeigt die beteiligten Regierungseinheiten und das Portfolio, in dem die Einheit für die Wohnungspolitik zuständig ist. „X“ zeigt an, dass diese Regierungseinheit typischerweise für dieses Politikfeld oder damit verbundene Aufgaben zuständig ist (und somit die Verantwortung zumindest für einen Teilaspekt der Wohnungspolitik trägt). Beteiligung und Titel der Ministerien werden als Indikatoren für die Relevanz ihrer Ausrichtung bzw. ihres strategischen Fokus verstanden.

Tabelle 2: Nationale Zuständigkeiten

Mitgliedsstaat	In der Umfrage genannte Stellen	Finanzen	Wirtsch./Innovat./Technik	Inneres	Räumlich/Planung/Region	Umwelt/Energie	Justiz	Soziales/Arbeit/Soziales	Konstruktion/Infrastruktur
Belgien	Föderaler Öffentlicher Dienst (FÖD) Finanzen (nur für Steuerzwecke, Wohnen ist Aufgabe der Regionen)	X							
	Föderaler Öffentlicher Dienst (FÖD) Justiz						X		
	Föderaler Öffentlicher Dienst (FÖD) Soziale Wohlfahrt							X	
Bulgarien	Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten (MRDPW)				X				X
	Direktorat für nationale Baukontrolle (zugeordnet dem MRDPW)				X				
	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (MLSP)							X	
	Agentur für Sozialhilfe (zugeordnet dem MLSP)							X	
	Finanzministerium	X							
	Ministerium für Wirtschaft		X						
	Ministerium für Energie						X		
Dänemark	Ministerium für Wohnungswesen								X
	Ministerium für Verkehr								X
	Ministerium für Industrie		X		X				
	Ministerium für Justiz						X		
	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Inneres			X				X	
	Ministerium für Arbeit							X	
	Dänisches Ministerium für Klima, Energie und Versorgungsbetriebe						X		
	Finanzministerium	X							
Deutschland	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat			X	X				X
	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz						X		
	Bundesministerium für Arbeit und Soziales							X	
	Bundesministerium der Finanzen	X							
	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie		X			X			
Estland	Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation		X						
	Ministerium für Justiz						X		
Finnland	Ministerium für Umwelt (ME)				X	X	X		X
	Finanzministerium	X							
	Ministerium für Verkehr und Kommunikation								X
	Zentrum für Wohnungsbaufinanzierung und -entwicklung (ARA)	X	X			X			X
	Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit							X	
	Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung					X			
Frankreich	Ministerium für territoriale Kohäsion				X			X	
	Ministerium für Umwelt		X			X			
	Ministerium für Finanzen	X							

Mitgliedsstaat	In der Umfrage genannte Stellen	Finanzen	Wirtsch./Innovat./Technik	Inneres	Räumlich/Planung/Region	Umwelt/Energie	Justiz	Soziales/Arbeit/Soziales	Konstruktion/Infrastruktur
Frankreich	Ministerium für Überseegebiete				X				X
	Ministerium der Justiz						X		
Griechenland	Ministerium für Arbeit							X	
	Ministerium für Umwelt		X		X	X			X
	Ministerium der Finanzen	X							
Irland	Ministerium für Wohnungswesen, Planung und Kommunalverwaltung				X				
	Agentur für Wohnungswesen und nachhaltige Gemeinschaften					X			
	Agentur für Wohnungsfinanzierung	X							
	Agentur für Landentwicklung				X				
Italien	Ministerium für Infrastruktur und Verkehr								X
	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik							X	
	Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	X							
Kroatien	Ministerium für Bauwesen und Raumplanung				X				X
	Ministerium für Demografie, Familie, Jugend und Sozialpolitik							X	
	Ministerium für regionale Entwicklung und Fonds der EU				X				
	Finanzministerium	X							
	Agentur für Immobilientransaktionen und Vermittlung								X
Lettland	Ministerium für Wirtschaft	X	X		X	X	X		X
	Ministerium für Umweltschutz und Regionalentwicklung	X	X		X	X			X
	Ministerium für Justiz						X		
	Ministerium für Finanzen	X	X						
	Ministerium für Soziales							X	
	Staatskanzlei	X					X	X	
	Sektorenübergreifendes Koordinationszentrum						X		
Litauen	Ministerium für Umwelt				X	X			
	Ministerium für Finanzen	X							
	Ministerium für soziale Sicherheit und Arbeit							X	
Luxemburg	Ministerium für Wohnungswesen	X		X	X	X		X	
	Ministerium für Inneres	X		X		X			X
	Ministerium für Energie und Raumordnung				X	X			
	Ministerium für Umwelt, Klima und nachhaltige Entwicklung					X			X
	Ministerium für Familie, Integration und die Großregion	X						X	
	Ministerium für Finanzen	X							

Mitgliedsstaat	In der Umfrage genannte Stellen	Finanzen	Wirtsch./Innovat./Technik	Inneres	Räumlich/Planung/Region	Umwelt/Energie	Justiz	Soziales/Arbeit/Soziales	Konstruktion/Infrastruktur
Malta	Ministerium für Familie, Rechte der Kinder und soziale Solidarität							X	
	Parlamentarisches Sekretariat für Planung und Immobilienmarkt				X				
	Ministerium für Justiz, Kultur und Kommunalverwaltung						X		
	Ministerium für Finanzen	X							
	Ministerium für Verkehr, Infrastruktur und Kapitalprojekte								X
Niederlande	Ministerium für Inneres und Königsbeziehungen	X		X					X
	Ministerium für Finanzen	X							
Österreich	Bundesministerium für Digitales und Wirtschaft		X				X		X
	Bundesministerium der Justiz						X		
	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus				X				
	Bundesministerium für Klimapolitik, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie		X			X			
	Bundesministerium der Finanzen	X							
Polen	Ministerium für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung		X						
	Ministerium für Finanzen	X							
Portugal	Ministerium für Infrastruktur und Wohnungsbau				X		X	X	X
	Ministerium für Finanzen	X							
	Ministerium für soziale Angelegenheiten							X	
	Justizministerium			X			X		
	Institut für Wohnungswesen und Stadtsanierung								
Rumänien	Ministerium für öffentliche Arbeiten, Entwicklung und Verwaltung & Nationale Agentur für Wohnungswesen				X				X
	Ministerium für Arbeit und soziale Gerechtigkeit & Nationale Agentur für Zahlungen und soziale Inspektion							X	
	Finanzministerium & Nationaler Kreditgarantiefonds für kleine und mittlere Unternehmen	X							
	Justizministerium						X		
Schweden	Ministerium der Finanzen	X							
	Ministerium für Justiz						X		
	Ministerium für Gesundheit und soziale Angelegenheiten							X	
	Ministerium für Infrastruktur								X
	Schwedisches Zentralamt für Wohnungswesen, Bauwesen und Planung				X	X			X
Slowakei	Ministerium für Verkehr und Bauwesen		X		X	X			X
	Ministerium für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie							X	

Mitgliedsstaat	In der Umfrage genannte Stellen	Finanzen	Wirtsch./Innovat./Technik	Inneres	Räumlich/Planung/Region	Umwelt/Energie	Justiz	Soziales/Arbeit/Soziales	Konstruktion/Infrastruktur
Slowakei	Ministerium der Finanzen	X							
	Ministerium für Gesundheit der Slowakischen Republik							X	
	Staatlicher Fonds für die Entwicklung des Wohnungswesens	X				X			X
	Justizministerium						X		
Slowenien	Ministerium für Umwelt und Raumplanung				X	X			
	Ministerium für Arbeit, Familie, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit	X						X	
	Wohnungsbaufonds der Republik Slowenien	X							X
Spanien	Ministerium für öffentliche Arbeiten und Verkehr	X							
	Generalsekretariat für Wohnungswesen (unter der Leitung des Staatssekretärs für Infrastrukturen, Verkehr und Wohnungswesen)	X	X		X	X		X	X
	Generaldirektion für Architektur, Wohnungsbau und Landmanagement		X		X	X			X
	Generalunterdirektion für Wohnungspolitik und Subventionen	X						X	
Tschechische Republik	Ministerium für regionale Entwicklung	X			X				X
	Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten							X	
	Staatlicher Fonds für Wohnungsbauförderung	X							
	Agentur für soziale Eingliederung							X	
	Ministerium für Justiz						X		
	Finanzministerium	X							
Ungarn	Ministerium für Finanzen	X							
	Ministerium für Humankapazitäten							X	
	Ministerium für Innovation und Technologie		X						X
	Innenministerium			X				X	
	Nationalbank	X							
Vereinigtes Königreich	Ministerium für Wohnungswesen, Kommunalverwaltung und Gemeinden	X			X			X	X
	Ministerium für Arbeit und Renten (DWP)	X						X	
	Schatzamt (HMT)	X							X
Zypern	Innenministerium			X					
	Organisation für Landentwicklung (ΚΟΑΠ)			X					
	Organisation für Wohnungsbauförderung (ΟΧΣ)	X							
	Abteilung für Wohlfahrt und Rehabilitation von Vertriebenen (ΥΜΑΠΕ)							X	
	Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung							X	

Quelle: Expertenbefragung. Frage: "Please name the national government bodies (e.g. ministries/departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy."

Auf den ersten Blick hat der Erhebungs- und Überprüfungsprozess sehr kompliziertes Material hervorgebracht, das nicht einfach zu interpretieren ist. Es gibt keine offensichtlichen Gruppen unter den Ländern im Sinne von eindeutigen, wiederkehrenden Mustern der Organisationsstruktur. **Jedes Land hat seinen eigenen Ansatz, die Wohnungspolitik auf nationaler Ebene zu organisieren.**

Dennoch ergeben sich bei einer tieferen Analyse der Tabelle vier Ländertypen. Die folgende Unterscheidung basiert auf a) der Anzahl der beteiligten Regierungseinheiten, b) dem Grad der Überschneidungen zwischen den Einheiten, die an der Arbeit der Portfolios beteiligt sind, und c) dem Grad der Konzentration der Portfolios über die Einheiten hinweg:

- Beim „**konzentrierten**“ Typ gibt es typischerweise **eine führende Einheit** pro Land, die Zuständigkeiten innerhalb mehrerer Bereiche bündelt und von einer Reihe von Einheiten mit begrenzten Zuständigkeiten begleitet sein kann. Die Wohnungspolitik ist in diesen Ländern eindeutig in einer nationalen Einheit konzentriert, die üblicherweise „Ministerium für Wohnungswesen“ genannt wird. Zusätzliche Einheiten befassen sich mit speziellen Aspekten der Wohnungspolitik. Dies ist nur in einem einzigen Land der Fall, nämlich in Portugal. In diesem Land wird davon ausgegangen, dass die nationale Wohnungspolitik innerhalb eines zentralen Regierungsakteurs stark koordiniert wird.
- Beim „**überlappenden**“ Typ gibt es in einem Land mindestens **zwei Einheiten mit multiplen Zuständigkeiten**, die sich gleichzeitig mit dem Wohnungswesen befassen und deren Bezeichnung den Begriff „housing“ enthalten. Die **zentralen Einheiten** können von einer kleineren Anzahl von Einheiten mit begrenzten Zuständigkeiten begleitet werden. Dies ist in sieben Ländern der

Fall (Finnland, Lettland, die Niederlande, die Slowakei, Slowenien, Spanien und das Vereinigte Königreich), wo sich die Zuständigkeiten in fast allen Ressorts überschneiden. Die nationale Wohnungspolitik wird in diesen Ländern von einer größeren Anzahl von Einheiten gestaltet, die sich gegenseitig überlappen.

- Beim Typ „**verstreut**“ gibt es **zahlreiche Einheiten** pro Land, die dennoch Überschneidungen in den Portfolios aufweisen. Sieben Länder (Österreich, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Luxemburg und Schweden) fallen in diese Gruppe. Die nationale Wohnungspolitik in diesen Ländern ist in Bezug auf verschiedene Aspekte der Wohnungspolitik organisiert. Zumeist sind mehrere Einheiten pro Portfolio verantwortlich.
- Die größte Gruppe ist der „**sektorale**“ Typ, bei dem eine größere Zahl von Einheiten mit begrenzten Zuständigkeiten verschiedene Aspekte der Wohnungspolitik unter jeweils einem einzigen Portfolio abdecken. Dreizehn Länder (Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Malta, Polen und Rumänien) entsprechen dieser Beschreibung. Die nationale Wohnungspolitik in diesen Ländern ist nach verschiedenen Aspekten der Wohnungspolitik mit klar abgegrenzten Zuständigkeiten und entsprechendem Bedarf an interministerieller Zusammenarbeit organisiert, ist aber der Gefahr einer Fragmentierung der Politikentwicklung ausgesetzt. Es ist anzumerken, dass Belgien innerhalb dieser Gruppe einen Sonderfall darstellt, da die Wohnungspolitik Belgiens hauptsächlich auf regionaler Ebene durchgeführt wird. Infolgedessen befassen sich die Einheiten auf nationaler Ebene dort hauptsächlich mit finanziellen Fragen.

Interessanterweise ist der organisatorische Aufbau der Wohnungspolitik in den Ländern weder an typische „Länderfamilien“ (z. B. eine skandinavische, mitteleuropäische, östliche, südliche Gruppe etc.) noch an allgemeine Muster der Staatsorganisation (föderale vs. unitarische Länder oder zentralisierte vs. dezentralisierte Länder) gebunden. Dennoch können aus der allgemeinen Unterscheidung zwei Schlussfolgerungen gezogen werden:

Länder mit einer **großen Bevölkerung** (z. B. Frankreich, Deutschland, Italien und Polen) neigen dazu, ihre Wohnungspolitik **sektoral** zu organisieren, was sich durch die Arbeitsbelastung der Verwaltungseinheiten erklären lässt: In kleinen Ländern kann eine kleine Anzahl von Einheiten (oder sogar eine zentrale Einheit) ausreichen, um alles zu verwalten, was mit dem Wohnungswesen zu tun hat, aber eine große Bevölkerung benötigt eine große Anzahl von Einheiten für die Verwaltung der Wohnungspolitik, mit dem Ergebnis, dass die Regierungen dazu neigen, die Kompetenzen auf zahlreiche spezialisierte Einheiten zu verteilen.

Der organisatorische Aufbau der Länder scheint nicht mit dem tatsächlichen Aufbau der **Politikinstrumente** zu korrelieren (vgl. Kapitel 5.2). Die ursprüngliche Vermutung, dass eine bestimmte Kombination von Politikinstrumenten einen typischen Aufbau von Regierungseinheiten erfordern würde, scheint nicht richtig zu sein. Der organisatorische Aufbau korreliert auch nicht mit der Bedeutung der **housing tenures** (vgl. Kapitel 3.2) innerhalb eines Landes. Obwohl es vernünftig erscheint, dass dort, wo der Wohnungsbau in einem Land auf eine zentrale Besitzkategorie konzentriert ist, die Streuung der Portfolios geringer ist als in Ländern mit gleichmäßig verteilten Besitzkategorien, gibt es keinen offensichtlichen Zusammenhang.

Ein weiteres interessantes vergleichendes Ergebnis bezieht sich auf die Bezeichnung der Einheiten. In einigen Ländern gibt es eine Einheit mit dem Begriff „Wohnen“ im Namen (Zypern, Tschechische Republik,

Dänemark, Finnland, Luxemburg, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Schweden und das Vereinigte Königreich) oder sogar mehr als eine Einheit mit dem Begriff „Wohnen“ im Namen (z. B. Irland, Portugal und Spanien). In der Mehrzahl der Länder kommt der Begriff „Wohnen“ jedoch nicht im Titel einer einzigen Einheit vor. Dies korrespondiert mit dem Befund, dass die Zuständigkeit für die Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten in der Regel auf verschiedene Referate verstreut ist und die Bedeutung, die dem Politikfeld Wohnen beigemessen wird – zumindest nach der Verwendung des Signalwortes „Wohnen“ für die zuständigen Referate zu urteilen – als recht gering bezeichnet werden kann.

2.1.2 Verteilung von Zuständigkeiten über staatliche Ebenen

Der zweite Ansatz zur Analyse der Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten basiert auf der organisatorischen Verteilung der Verantwortlichkeiten in der Wohnungspolitik über mehrere Regierungsebenen (**vertikale Streuung**). Die Idee ist, Gruppen von Ländern zu finden, in denen die Wohnungspolitik auf die gleiche oder zumindest auf eine ähnliche Weise organisiert ist, wobei drei Regierungsebenen (nationale, regionale und lokale Ebene) berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck haben wir Daten über die Zuständigkeiten der an der Wohnungspolitik beteiligten Ebenen gesammelt.

Diese Zuständigkeiten umfassen **acht große Teilbereiche** der Wohnungspolitik, nämlich Steuern, Umwelt- und Energiepolitik, Mietrecht und Mietpreisregulierung, Raumordnungsangelegenheiten, Wohnbauförderung, Subventionen für Eigentümer und/oder Käufer, Wohlfahrt und die Vergabe von Sozialwohnungen. Um aus den Textbeschreibungen der Länderexperten eine systematische Übersicht zu erstellen, wurden die Antworten in die folgende Tabelle umcodiert und von den Experten überprüft. Die Tabelle zeigt, ob die nationale Ebene, die regionale Ebene (NUTS 1 oder NUTS 2) und die lokale Ebene (NUTS 3, LAU 1 oder LAU 2) an der Wohnungspolitik beteiligt sind.

Tabelle 3: Zuständigkeiten zwischen den Ebenen

Mitgliedsstaat		Steuern	Umwelt/ Energie	Mietrecht/ Mietpreis- regulierung	Räumliche Angelegen- heiten	Wohnungs- bauförde- rung	Zuschuss für Eigentümer/ Käufer	Wohlfahrt	Vergabe von So- zialwoh- nungen
Belgien	N	X				X	X		
	R	X	X	X	X	X	X	X	X
	L	X			X			X	X
Bulgarien	N	X	X		X			X	
	R				X				X
	L		X		X				
Dänemark	N	X	X	X	X	X	X	X	(X)
	R				(X)			X	
	L	X	X		X	X		X	X
Deutschland	N	X	X	X	X	X	X	X	
	R	X	X		X	X	X	X	X
	L	X						X	X
Estland	N		X	X	X		X	X	
	R								
	L							X	X
Finnland	N	X	X	X	X	X	X	X	
	R				X				
	L	X			X	X			X
Frankreich	N	X	X	X	X	X		X	
	R		X						
	L				X	X	X	X	X
Griechenland	N	X	X			X	X	X	
	R							X	
	L				X				
Irland	N	X	X	X	X	X	X		
	R				X				
	L		X		X				X
Italien	N	X	X	X		X	X	X	
	R				X	X			X
	L	X		X	X			X	X
Kroatien	N				X	X	X		
	R	X						X	
	L							X	
Lettland	N	X	X	X	X	X	X	X	
	R		X		X				
	L	X	X	X	X			X	X
Litauen	N			X	X		X	X	
	R								
	L							X	X
Luxemburg	N		X	X	X	X	X	X	
	R								
	L				X				X
Malta	N			X	X	X		X	
	R								
	L								

Mitgliedsstaat		Steuern	Umwelt/ Energie	Mietrecht/ Mietpreis- regulierung	Räumliche Angelegen- heiten	Wohnungs- bauförde- rung	Zuschuss für Eigentümer/ Käufer	Wohlfahrt	Vergabe von So- zialwoh- nungen
Niederlande	N	X	X	X	X	X		X	X
	R				X	X			
	L	X		X	X	X		X	X
Österreich	N	X	X	X	X	X			
	R		X		X	X	(X)	X	(X)
	L								X
Polen	N	X	X		X		X	X	
	R				X				
	L							X	X
Portugal	N	X		X		X	X	X	X
	R		X	X	X	X			
	L		X	X	X				X
Rumänien	N	X		X	X	X	X		
	R								
	L		X		X	X			X
Schweden	N	X	X	X	X	X	X	X	
	R								
	L				X			X	X
Slowakei	N	X	X	X	X	X	X	X	
	R				X				
	L	X		X	X				X
Slowenien	N	X	X	X	X	X		X	
	R		X						
	L			X	X	X			X
Spanien	N	X	X		X	X	X		
	R				X				
	L	X	X		X	X	X		X
Tschechische Republik	N	X		X	X	X		X	
	R								
	L				X				X
Ungarn	N	X	X	X	X	X	X	X	
	R								
	L			X	X				X
Ver. Königreich	N	X		X	X	X	X	X	
	R	X		X	X	X	X	X	X
	L	X		X	X	X			X
Zypern	N		X		X		X	X	
	R								
	L				X				
Gesamt	N	21	20	21	24	23	21	22	3
	R	4	7	3	15	7	4	7	5
	L	10	7	8	21	8	2	12	24

Quelle: Expertenbefragung. Frage: "Please name the national/regional/local government bodies (e.g. ministries/departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy. Please describe briefly its/their responsibilities in housing policy."
 Legende: „N“ = nationalstaatliche Ebene, „R“ = regionale Ebene, „L“ = lokale Ebene. Klammern zeigen an, dass auf der entsprechenden Ebene Variation innerhalb eines Landes besteht bzw. die Zuständigkeit indirekt besteht.

Bei Analyse aller Länder auf der aggregierten Ebene ergeben sich Muster, die erste Hinweise darauf geben, wie die Aufgaben auf die Ebenen der Regierungseinheiten verteilt sind.

Für fünf der acht Teilbereiche ist die **nationale Ebene eindeutig dominant**. Dies sind **a) Subventionen für Eigentümer und Käufer, b) Mietrecht und Mietregulierung, c) Steuern, d) Wohnungsbauförderung und e) Umwelt- und Energiefragen**. Die Dominanz der nationalen Zuständigkeiten scheint unvermeidlich zu sein, da die nationale Regierung in der Regel einen nationalen Rahmen für diese Themen sicherstellen will (z. B. ein allgemeines Subventionsprogramm für Eigentümer und Käufer, um den nationalen Vorstellungen von regionaler und wirtschaftlicher Entwicklung zu entsprechen, ein allgemeines nationales Mietrecht, um landesweit einheitliche Regeln zu gewährleisten, eine nationale Vorstellung von Governance in Bezug auf Einkommen und Vermögen der Steuerzahler, einen nationalen Rahmen für Subventionen für den Bau neuer Wohnungen und einen nationalen Rahmen für Umweltschutz und Energieeffizienz). Bemerkenswerte Ausnahmen sind Belgien und Italien, wo drei der vier Bereiche zumindest teilweise auf regionaler und/oder lokaler Ebene behandelt werden. In diesen beiden Ländern scheint die Wohnungspolitik im Allgemeinen stärker dezentralisiert zu sein.

In einem anderen Teilbereich (**Wohlfahrt**) dominiert ebenfalls die nationale Ebene, allerdings in einem etwas geringeren Ausmaß. Es ist nicht überraschend, dass wohlfahrtsstaatliche Politikfelder von der Zentralregierung dominiert werden, da es sich auch hier um ein „allgemeines“ Politikfeld handelt, in dem die Zentralregierung versucht, sicherzustellen, dass die Regeln im ganzen Land einheitlich angewandt werden (z. B. gleiche Sozialleistungen für gleiche Bedürfnisse). Dennoch gibt es drei Länder (Österreich, Belgien und Kroatien), die hier nicht in das allgemeine Muster der nationalen Dominanz passen. Belgien wurde bereits

als ein stark dezentralisiertes Land erwähnt. Das Gleiche gilt auch für die wohnungsbezogene Wohlfahrt in Österreich und Kroatien. Es ist jedoch anzumerken, dass in den meisten Fällen von den Experten eine gemeinsame Verantwortung genannt wurde. Dies kann bis zu einem gewissen Grad variieren.

Im Teilbereich der **räumlichen Angelegenheiten** scheinen die nationale und die lokale Ebene gleich stark vertreten zu sein, während die regionale Ebene etwas weniger involviert ist. Nichtsdestotrotz ist der Bereich der räumlichen Angelegenheiten das einzige der acht Teilfelder, in dem die drei Ebenen annähernd gleich stark vertreten sind. Dies stimmt mit der Konzeption überein, dass es sich bei räumlichen Angelegenheiten (einschließlich Planung, Zonierung, Entwicklungsplänen usw.) an sich um ein Thema handelt, in das mehrere staatliche Ebenen involviert sein sollen. Die offensichtliche Aufteilung der Verantwortung bei dieser Anordnung besteht darin, landesweit einheitliche Prozesse zu haben, während die regionalen und lokalen Regierungen eine gewisse Flexibilität bei der Durchführung ihrer Planungsaufgaben haben. Darüber hinaus müssen die Belange und Interessen aller Ebenen bei der Planung berücksichtigt und angesprochen werden. Räumliche Angelegenheiten sind auch der Teilbereich, in dem für viele Länder die gleichzeitige Beteiligung aller drei Ebenen berichtet wird. Dies ist bei den anderen Teilbereichen nicht so häufig der Fall. Bemerkenswerte Ausnahmen sind Kroatien, Estland, Litauen und Malta, die alle aufgrund ihrer allgemein zentralisierten Struktur oder aufgrund der geringen Größe ihres Territoriums und/oder ihrer Bevölkerung eine national ausgerichtete Planung durchführen. Dies scheint eine Planung auf mehreren Ebenen unnötig zu machen – zumindest in der dreistufigen Form, die in den meisten Ländern anzutreffen ist.

Der einzige Teilbereich, in dem die nicht-nationale Ebene eindeutig dominiert, ist die **Vergabe von Sozialwohnungen**, wo die lokale Ebene eindeutig entscheidend ist. Dies ist auch nicht verwunderlich, da sich Wohnungsbedürftige unabhängig von den Vorschriften an die lokale Verwaltung wenden und ihre Situation als Wohnungsmangel als Notlage angesehen werden kann. Die lokale Ebene verfügt in der Regel über Kontextwissen und Ressourcen. Nur in zwei Ländern ist die nationale Ebene an der Vergabe von Sozialwohnungen beteiligt, nämlich in Portugal und (bis zu einem gewissen Grad) in Dänemark.

Vergleicht man die Länder auf nationaler Ebene, können sie in sechs verschiedene Typen eingeteilt werden:

- Nur ein Land hat die **ausschließliche Zuständigkeit auf nationaler Ebene**: Malta, was in Anbetracht seiner Größe angemessen erscheint.
- Länder, in denen die **nationale Ebene eindeutig dominiert**, während die **regionale und die lokale Ebene jeweils von geringerer Bedeutung sind**, was ihre Zuständigkeiten betrifft. Diese Gruppe hat zwei Mitglieder (Kroatien und Griechenland). Beide Länder scheinen aufgrund ihres allgemeinen Stils der zentralisierten Organisation zu dieser Gruppe zu gehören.
- Länder, die eine Kombination aus **nationaler Führung mit einer starken lokalen Ebene** aufweisen, die deutlich wichtiger ist als die regionale Ebene. Zwölf Länder fallen in diese Gruppe (Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Lettland, die Niederlande, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien und Schweden).
- Länder, in denen alle Ebenen gleichzeitig stark involviert sind (die Aufgaben sind auf alle drei Ebenen **verteilt**). Diese Gruppe hat ebenfalls fünf Mitglieder (Österreich, Deutschland, Italien, Portugal und das Vereinigte Königreich).
- Länder, in denen der Schwerpunkt auf der regionalen Ebene liegt (**Länder sind regionalisiert**) und die nationale/lokale Ebene weniger wichtig ist. Der einzige Mitgliedsstaat innerhalb dieser Gruppe ist Belgien.
- Länder **ohne jegliche Einbeziehung der regionalen Ebene** mit unterschiedlichen Beziehungen zwischen der nationalen und lokalen Ebene. Diese Gruppe hat sieben Mitglieder (Zypern, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Litauen, Luxemburg und Rumänien).

Tabelle 4: Gruppen von Mitgliedstaaten nach Anzahl der politischen Zuständigkeitsbereiche

Mitgliedsstaat	Gruppe	National	Regional	Lokal
Malta	Ausschließlich national	4	0	0
Griechenland	Nationale Dominanz	5	1	1
Kroatien		3	2	1
Bulgarien	National / lokal	4	1	3
Dänemark		8	2	6
Finnland		7	1	4
Frankreich		6	1	5
Irland		6	1	3
Lettland		7	2	6
Niederlande		7	2	6
Polen		5	1	2
Schweden		7	0	3
Slowakei		7	1	4
Slowenien		6	1	4
Spanien		5	1	6
Deutschland	Ausgewogen	7	7	3
Italien		6	3	5
Österreich		4	6	2
Portugal		6	4	4
Vereinigtes Königreich ⁴		6	7	5
Belgien	Regionalisiert	3	8	4
Estland	Ohne regionale Ebene	5	0	2
Ungarn		7	0	3
Litauen		4	0	2
Luxemburg		6	0	2
Rumänien		5	0	4
Tschech. Republik		5	5	2
Zypern		4	0	1

Quelle: Expertenbefragung. Frage: "Please name the national/regional/local government bodies (e.g. ministries/departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy. Please describe briefly its/their responsibilities in housing policy".

4 Für das Vereinigte Königreich ist anzumerken, dass aus der Perspektive des Landes die Wohnungspolitik dezentralisiert ist, da die Nationen innerhalb des Vereinigten Königreichs (England, Schottland, Wales und Nordirland) für dieses Politikfeld zuständig sind. Innerhalb der Nationen wiederum stellt sich die Wohnungspolitik aber als stark zentralisiert dar.

Die Ergebnisse können mit bestehenden Daten verglichen werden, z. B. zu den Ermessensbefugnissen der lokalen Ebene (Local Autonomy Index, LAI), wie sie von Ladner/Keuffer/Baldersheim (2015: 37 f.) vorgeschlagen wurden. Der LAI, der ein breit akzeptiertes Maß für die lokalen Kompetenzen in Mehrebenensystemen ist, basiert auf Expertenurteilen über den politischen Ermessensspielraum der lokalen Ebene in Bezug auf acht Aufgabenbereiche (Bildung, Sozialhilfe, Gesundheit, Flächennutzung, öffentlicher Verkehr, Wohnungsbau, Polizei und Betreuung) und hat eine theoretische Bandbreite von 0 (=überhaupt kein politischer Ermessensspielraum) und 4 (=sehr hoher politischer Ermessensspielraum).

Wir verwenden den LAI hier, um zu beurteilen, ob die Gruppierung aus den Einschätzungen der Experten zur Wohnungspolitik mit dem allgemeinen Ermessensspielraum der lokalen Ebene übereinstimmt. Auf diese Weise kann beurteilt werden, ob die Wohnungspolitik in einem ähnlichen Muster wie andere Politiken in den jeweiligen Ländern organisiert ist, oder ob sie – zumindest auf lokaler Ebene – anders organisiert ist.

Tabelle 5: Gruppenvergleich und politischer Ermessensspielraum nach dem Local Autonomy Index

Mitgliedsstaat	Gruppe	Effektiver politischer Ermessensspielraum der Gemeinden 2014 (Ladner et al.)
Malta	Ausschließlich national	0.17
Mittelwert	Ausschließlich national	0.17
Griechenland	Nationale Dominanz	1.50
Kroatien	Nationale Dominanz	2.42
Mittelwert	Nationale Dominanz	1.96
Bulgarien	National / lokal	2.33
Dänemark	National / lokal	2.50
Finnland	National / lokal	3.17
Frankreich	National / lokal	2.32
Irland	National / lokal	0.83
Lettland	National / lokal	2.83
Niederlande	National / lokal	2.17
Polen	National / lokal	2.55
Schweden	National / lokal	2.67
Slowakei	National / lokal	2.00
Slowenien	National / lokal	2.28
Spanien	National / lokal	1.11
Mittelwert	National / lokal	2.23
Deutschland	Ausgewogen	2.67
Italien	Ausgewogen	2.00
Österreich	Ausgewogen	1.67
Portugal	Ausgewogen	2.17
Vereinigtes Königreich	Ausgewogen	1.32
Mittelwert	Ausgewogen	1.97
Belgien	Regionalisiert	1.83
Mittelwert	Regionalisiert	1.83
Estland	Ohne Regionalebene	2.50
Litauen	Ohne Regionalebene	2.83
Luxemburg	Ohne Regionalebene	2.17
Rumänien	Ohne Regionalebene	2.83
Tschechische Republik	Ohne Regionalebene	2.83
Ungarn	Ohne Regionalebene	2.00
Zypern	Ohne Regionalebene	0.88
Mittelwert	Ohne Regionalebene	2.29

Quelle: Expertenbefragung. Frage: "Please name the national/regional/local government bodies (e.g. ministries/departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy. Please describe briefly its/their responsibilities in housing policy."

2.2 Änderungen bei Zuständigkeiten

Neuere Verantwortungsverschiebungen hinsichtlich der horizontalen und vertikalen Verteilung von Verantwortlichkeiten über Einheiten und Ebenen, die im Gegensatz zur Einschätzung der Experten stehen, können zum Verständnis des Gesamtbildes beitragen.

2.2.1 Horizontale Änderung von Zuständigkeiten

Zunächst werden die **horizontalen Verschiebungen auf der nationalen Ebene** bewertet. Um die Länder direkt vergleichbar zu machen, wurden die von den Experten genannten Verschiebungen der Zuständigkeiten analysiert und nach Ländern gezählt. Eine Verschiebung wurde gezählt, wenn eine der folgenden Beschreibungen zutrifft:

- wenn eine **wesentliche Aufgabe** von einer Einheit zu einer anderen Einheit **verlagert** wurde (z. B. „Wohnbauförderung wurde vom Finanzministerium zum Sozialministerium verlagert“);

- wenn die jeweiligen **Regierungsressorts neu konfiguriert** wurden (z. B. „das Ministerium für Wohnungswesen und das Ministerium für Planung wurden zum neuen Ministerium für Sicherheit, regionale Entwicklung und Planung zusammengelegt“);

- wenn die zuständige Einheit **signifikant umbenannt wurde**, wodurch das Wohnungswesen in eine andere Perspektive verschoben wurde (z. B. „das Ministerium für Arbeit, Soziales und Wohnungswesen“ wurde in „Bau, Energieeinsparung und Klimawandel“ umbenannt) oder

- wenn einer Einheit **Zuständigkeiten entzogen wurden** (z. B. „die Mietpreisbindung wurde komplett aufgehoben“ oder „der öffentliche Wohnungsbau wurde privatisiert“).

Die folgende Tabelle zeigt die aggregierten Maßnahmen nach Ländern.

Tabelle 6: Horizontale Verschiebungen

Keine horizontalen Verschiebungen (0)	Eine horizontale Verschiebung (1)	Mehr als eine horizontale Verschiebung (2)
Belgien	Bulgarien	Dänemark
Estland	Italien	Deutschland
Finnland	Lettland	Frankreich
Kroatien	Litauen	Griechenland
Luxemburg	Niederlande	Irland
Malta	Portugal	Polen
Österreich	Slowenien	Rumänien
	Tschechische Republik	Schweden
	Vereinigtes Königreich	Slowakei
	Zypern	Spanien
		Ungarn
Gesamt: 7 Länder	Gesamt: 10 Länder	Gesamt: 11 Länder

Quelle: Expertenbefragung. Frage: „Have there been horizontal shifts in responsibility regarding housing policy between government bodies at the national level (ministries/departments/agencies/other) over the past ten years?“

Wie zu sehen ist, sind die Länder fast gleichmäßig über die drei Gruppen verteilt. Einige Sonderfälle müssen jedoch berücksichtigt werden:

- Generell kann es in Ländern, in denen die Verantwortung der nationalen Regierung für die Wohnungspolitik stark ist, zu mehr Verschiebungen kommen als in Ländern mit starker regionaler und/oder lokaler Verantwortung. Aber es gibt auch Ausnahmen: In Deutschland z. B. haben zwei oder mehr Verschiebungen auf nationaler Ebene stattgefunden, obwohl die Wohnungspolitik in diesem Land ausgewogen ist.
- In Belgien ist es unmöglich, dass horizontale Verschiebungen stattfinden, da die Wohnungspolitik eine überwiegend regionale Politik ist.
- In Ländern, in denen alle Ebenen stark involviert sind, kam es in der Regel nur zu kleinen Verschiebungen (Italien und Portugal), was auf institutionelle Trägheit oder eine enge Verflechtung zwischen den Ebenen und/oder Einheiten hinweisen kann.

Generell muss die Bewertung mit Vorsicht interpretiert werden. Horizontale Verschiebungen können durchaus ein Ergebnis der Reorganisation des Wohnungsportfolios oder der allgemeinen Wohnungspolitik eines Landes sein, aber Verschiebungen von einer Regierungseinheit zur anderen können auch das Ergebnis anderer Prozesse sein, wie z. B. eine allgemeine Neuverteilung der Portfolios aufgrund einer Regierungsumbildung, Verschiebungen in der Parteipolitik, die eine Veränderung der Verteilung der Ämter bewirken, oder sogar Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Die allgemeine Tendenz ist, dass die organisatorische Streuung der Wohnungspolitik in den meisten Ländern eher stabil ist, obwohl es einige Länder gibt, in denen stärkere Entwicklungen festgestellt wurden.

2.2.2 Vertikale Änderung von Zuständigkeiten

Zusätzlich wurden die **vertikalen Verschiebungen zwischen den Ebenen** analysiert. Um die Länder vergleichbar zu machen, wurden die von den Experten identifizierten Verschiebungen der Verantwortlichkeiten analysiert und die Anzahl der Verschiebungen pro Land gezählt. Die Richtung der Verschiebung wurde in einer fünfstufigen Skala kodiert, wobei Verschiebungen von der unteren zur oberen Ebene berücksichtigt wurden (wobei „+2“ für eine starke Veränderung und „+1“ für eine geringe Veränderung steht), „0“ steht für keinerlei Veränderungen und Verschiebungen von der oberen zur unteren Ebene wurden mit „-1“ und „-2“ dargestellt, um zwischen kleinen und starken Verschiebungen zu unterscheiden.⁵

⁵ Für die Codierung wurden die folgenden Richtlinien verwendet: (a) Veränderungen wurden als kleine Verschiebungen gewertet, wenn Teile von Politiken, die früher an eine bestimmte Ebene gebunden waren, auf eine andere Ebene übertragen wurden (z. B. „früher war die Zentralregierung für die Zahlung, Organisation und Umsetzung des Wohngeldes zuständig, aber die Umsetzung wurde auf die lokale Ebene verlagert, während der Rest auf der zentralen Ebene verblieb“). (b) Änderungen wurden als starke Verschiebungen betrachtet, wenn die Verantwortung für ein ganzes Instrument oder eine Gruppe von Instrumenten auf eine andere Ebene verlagert wurde (z. B. „die Mietregulierung wurde von der Zentralregierung auf die Regionen verlagert“). (c) Wenn die Änderung keinen wesentlichen Teil des jeweiligen Bereichs betraf, können „starke Verschiebungen“ aufgrund ihrer mangelnden Auswirkung dennoch als „kleine Verschiebungen“ kodiert werden (z. B. „der soziale Wohnungsbau wurde von der Zentralregierung auf die Regionen verlagert, aber der Anteil der Mieter, die ihre Wohnungen im Land anmieten, liegt unter 5 %“). (d) Mehrere „kleine Verschiebungen“ wurden zu „starken Verschiebungen“ addiert, wenn die kombinierten Auswirkungen der Reformen darauf hindeuteten, dass das Ergebnis mit einer starken Verschiebung wie oben beschrieben vergleichbar war (z. B. „Teile verschiedener Zuständigkeiten wie Wohngeld, Bau von Sozialwohnungen, Mietkontrolle und Planung wurden von der regionalen auf die lokale Ebene verlagert“).

Die folgende Tabelle zeigt die aggregierten Messwerte pro Land.

Wie zu sehen ist, zeigen die Länder eine klare Gesamttendenz innerhalb der EU. Im Allgemeinen hat die **Mehrheit der Mitgliedstaaten** die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Regierungsebenen **nicht** in einer Weise **verändert**, die signifikante Verschiebungen bewirken würde.

Betrachtet man die Länder, die die vertikale Verteilung der Zuständigkeiten tatsächlich geändert haben, so wird deutlich, dass die meisten von ihnen (9 von 11) die Option gewählt haben, die **Zuständigkeiten nach unten zu verlagern**, was auf eine leichte allgemeine Dezentralisierung der Wohnungspolitik in Europa im letzten Jahrzehnt hinweist. Auffällig ist, dass einige dieser Länder bereits dezentralisiert sind, weil sie föderal organisiert sind (Österreich, Belgien, Deutschland und Spanien). Der Föderalismus scheint in diesen Ländern als „Treiber nach unten“ zu funktionieren. In anderen Ländern, die überwiegend dezentral organisiert sind, aber kein föderales System haben, ist die Wohnungspolitik derzeit auf mehreren Ebenen organisiert (z. B. Italien, Schweden). Dass der Fall Spaniens in diese Kategorie fällt, ist besonders interessant, da die Bewertung der vertikalen Verteilung der Zuständigkeiten einen Schwerpunkt auf nationaler Ebene zeigt (siehe oben).

- Portugal ist eine interessante Ausnahme eines generell zentralisierten Landes, in dem in letzter Zeit bemerkenswerte Aufgaben in der Wohnungspolitik dezentralisiert wurden. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass diese Dezentralisierung im Einklang mit einem allgemeinen Trend innerhalb des Landes im Rahmen der Austeritätspolitik steht (Silva 2017).
- Es gibt zwei bemerkenswerte Ausnahmen bei Ländern, die kleine Verschiebungen hin zur oberen Regierungsebene aufweisen. In Irland wurde die Zentralisierung hauptsächlich durch die Übernahme der lokal organisierten Landbanken durch eine nationale Agentur verursacht. In Dänemark hat die Zentralregierung die Bemühungen übernommen, in benachteiligten Gebieten zu intervenieren, eine Aufgabe, die traditionell von den Gemeinden übernommen wurde.

Ungeachtet der Tatsache, dass der allgemeine Trend in ganz Europa auf einen Prozess der Dezentralisierung in der Wohnungspolitik hinweist, muss daran erinnert werden, dass die Dezentralisierung ihre Wurzeln außerhalb der Wohnungspolitik haben kann. Verschiebungen in der Wohnungspolitik können sowohl das Ergebnis einer allgemeinen Tendenz eines Landes sein, seine Aufgaben auf verschiedenen Ebenen neu zu organisieren (z. B. Portugal), als auch ein Ergebnis der Parteipolitik.

Tabelle 7: Vertikale Verschiebungen

starke vertikale Verschiebungen nach unten (-2)	kleine vertikale Verschiebungen nach unten (-1)	keine vertikalen Verschiebungen (0)	kleine vertikale Verschiebungen nach oben (+1)	starke vertikale Verschiebungen nach oben (+2)
Belgien	Bulgarien	Estland	Dänemark	
Portugal	Deutschland	Finnland	Irland	
	Frankreich	Griechenland		
	Litauen	Ungarn		
	Niederlande	Italien		
	Österreich	Kroatien		
	Spanien	Lettland		
		Luxemburg		
		Malta		
		Polen		
		Rumänien		
		Schweden		
		Slowakei		
		Slowenien		
		Tschechische Republik		
		Vereinigtes Königreich		
		Zypern		
Gesamt: 2 Länder	Gesamt: 7 Länder	Gesamt: 17 Länder	Gesamt: 2 Länder	Gesamt: 0 Länder

Quelle: Expertenbefragung. Frage: "Have there been vertical shifts in responsibility regarding housing policy between levels of government (national, regional, local, other) over the past ten years?"

3

Wohnraum- versorgungssysteme

Die Systeme der Wohnraumversorgung in den Mitgliedstaaten der EU sind sowohl durch gemeinsame Einflussfaktoren, wie z. B. die demografische Entwicklung, als auch durch national spezifische Lösungen geprägt. Sie sind das Ergebnis eines historischen Entwicklungspfades, nationaler Marktstrukturen sowie des nationalen Rechtsrahmens und nationaler Förderinstrumente.

3.1 Wohnungsbestände

3.1.1 Altersstruktur des Wohnungsbestandes

Die Altersstruktur des Wohnungsbestands ist insbesondere im Zusammenhang mit Fragen der Modernisierung und Sanierung von Bedeutung. In den meisten Mitgliedstaaten wurden große Teile des Wohnungsbestands in den späten 1960er bis frühen 1980er Jahren gebaut, wobei zum Teil industrielle Bauweisen und Baumaterialien mit begrenzter Haltbarkeit (z. B. für Fassaden, Dächer und Fugen) verwendet wurden. Diese Häufung von Wohnungen aus problematischen Bauperioden stellt in einigen Mitgliedstaaten besondere technische und finanzielle Herausforderungen für die Sanierung dar (siehe Abschnitt 3.1.3 unten). Abbildung 1 zeigt grundlegende statistische Daten über den Wohnungsbestand nach Bauperioden. Sie wurden aus nationalen Statistiken über den Wohnungsbestand, insbesondere aus Daten des Zensus 2011 und Fragebogenantworten (wo zutreffend), zusammengestellt. Die Daten über spätere Zugänge zum Wohnungsbestand wurden teilweise auf der Grundlage der kumulierten Fertigstellungszahlen berechnet, wenn Daten

aus nationalen Bestandsfortschreibungen nicht vorlagen. Diese Daten beziehen sich u. U. auf verschiedene Erhebungsjahre und können teilweise inkonsistent sein (z. B. aufgrund von Fehlern bei der Nachverfolgung von Bautätigkeitsdaten im Zeitverlauf usw.).

Die Daten zur Häufigkeitsverteilung des Wohnungsbestands über einzelne Errichtungsjahre wurden verwendet, um die Bestandsstrukturen der Mitgliedstaaten mithilfe einer Clusteranalyse zu gruppieren. In den EU-Mitgliedstaaten lassen sich drei grundlegende Typen der Altersverteilung des Wohnungsbestands über die letzten 120 Jahre erkennen (siehe Abbildung 1, dargestellt im Vergleich zum EU-Durchschnitt).

- Die Länder der ersten Gruppe (1a bis d, vgl. Tabelle 8) haben den größten Anteil an Wohnungen aus den 1960er bis späten 1970er Jahren, wobei 25 % bis 36 % des tatsächlichen Bestands aus diesen beiden Jahrzehnten stammen. Darüber hinaus weisen die Gruppen 1a und 1b einen signifikanten Anteil an Beständen aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg auf, aber nur wenig Bauaktivität aus der Zwischenkriegszeit. Die Gruppen 1c und 1d hingegen haben keinen vergleichbaren Anteil an älteren Wohnungen. Was die aktuellere Bautätigkeit betrifft, so zeigen die Gruppen 1a und 1d einen deutlichen Wiederanstieg der Wohnungsbautätigkeit nach 2000, nicht jedoch die Gruppen 1b und 1c. Der Gesamtanteil der Wohnungen aus den Jahren ab 1990 liegt im Durchschnitt zwischen 10 % und 25 % des Gesamtbestands.

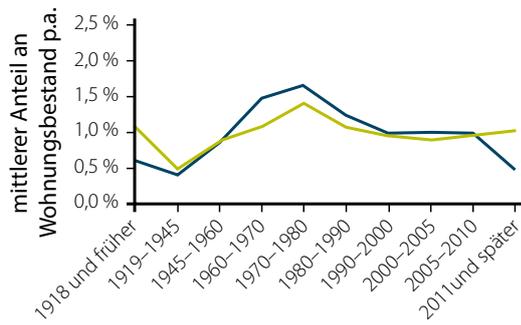
- Die Länder der zweiten Gruppe (2a und 2b) weisen zwei Perioden überdurchschnittlicher Wohnbauaktivität auf. Neben dem Zeitraum der 60er bis 70er Jahre, der durchschnittlich 37 % des Wohnungsbestands ausmacht, ist eine zweite Phase erhöhter Baufertigstellungen zwischen 2000 und 2010 zu erkennen, mit einem anschließend starken Rückgang nach der Finanzkrise. Dieser jüngere Anstieg ist in der Gruppe 2b deutlich größer als in der Gruppe 2a. Im Mittel sind zwischen 15 % und 30 % des Gesamtbestandes ab 1990 und später errichtet worden.
 - Die Länder der Gruppe 3 zeigen keine vergleichbare Phasen erhöhter Bautätigkeit in der Mitte des letzten Jahrhunderts auf. Stattdessen ist der größte Teil ihres Bestands erst in den letzten Jahrzehnten hinzugekommen, mit Spitzenwerten zwischen 2000 und 2010 und einem starken Rückgang nach der internationalen Finanzkrise. Nur etwa 20 % des Bestands stammen aus den 1960er und 1970er Jahren, dagegen wurden durchschnittlich 40 % der Wohnungsbestände ab 1990 errichtet.
- Tabelle 8 zeigt die Gruppenzugehörigkeit der EU-Mitgliedstaaten.

Tabelle 8: Gruppierung der Mitgliedstaaten nach der Altersstruktur des Wohnungsbestands

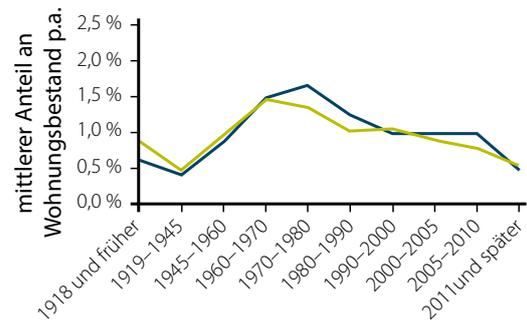
Gruppe 1a	Gruppe 1b	Gruppe 1c	Gruppe 1d	Gruppe 2a	Gruppe 2b
Belgien	Deutschland	Finnland	Schweden	Bulgarien	Griechenland
Frankreich	Vereinigtes Königreich	Malta	Slowakei	Dänemark	Spanien
Österreich		Niederlande		Estland	
				Kroatien	
				Italien	
				Lettland	
				Litauen	
				Polen	
				Rumänien	
				Tschechische Republik	
				Ungarn	

Quelle: EUROSTAT Zensus 2011, nationale Statistiken, Expertenbefragung B1.1.1, eigene Berechnungen.

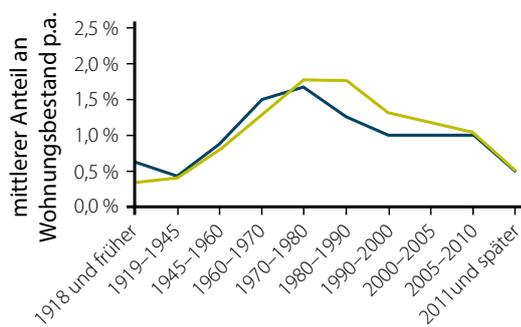
Gruppe 1a



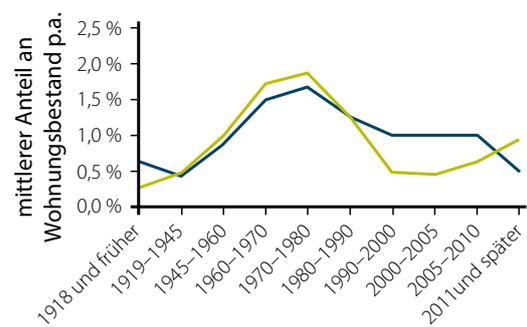
Gruppe 1b



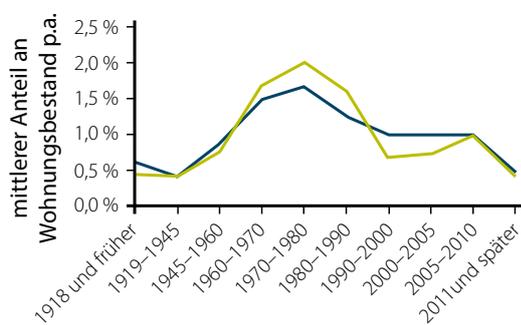
Gruppe 1c



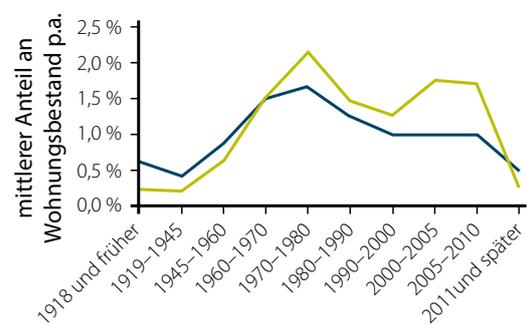
Gruppe 1d



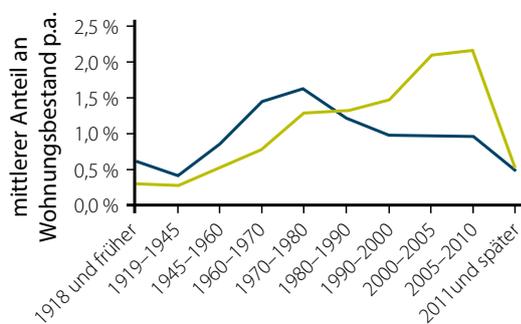
Gruppe 2a



Gruppe 2b



Gruppe 3



— Gruppenmittel — EU-28 Mittel

Abbildung 2: Gruppen spezifischer Altersstrukturen der Wohnungsbestände in der EU, Quelle: EUROSTAT Zensus 2011, nationale Statistiken, Expertenbefragung B1.1.1, eigene Berechnungen.

3.1.2 Gebäudetypen und regionale Besonderheiten des Wohnungsbestandes

Gebäudetypen, d. h. Größe und Form des Gebäudes, Bautechniken und -materialien, sowie der städtische Kontext variieren stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Eine Typologie der Gebäude und ihrer Merkmale würde den Rahmen dieses Berichts überschreiten. Da regionale Strukturunterschiede wie der Verstädterungsgrad eines Mitgliedstaates wahrscheinlich nicht nur die Präferenz für bestimmte Wohnungstypen, sondern auch die Nutzungsformen und die Wohnungspolitik beeinflussen, enthält dieser Abschnitt zunächst eine grundlegende Analyse der Verstädterung und der Verteilung der Gebäudetypen. Diese Analyse stützt sich auf Eurostat-Daten über den Bevölkerungsanteil in bestimmten Regionstypen (städtisch und suburban vs. ländlich) und dem Gebäudetyp (Einfamilienhaus vs. Mehrfamilienhaus). Setzt man den ersten Datensatz mit dem zweiten in Beziehung, würde man erwarten, dass eine positive Korrelation zwischen dem Grad der Verstädterung und dem Anteil der Bevölkerung, der in Mehrfamilienhäusern lebt, besteht.

Dies scheint nur für einige Länder zuzutreffen, wie aus dem Diagramm in Abbildung 2 hervorgeht.

- Die Länder der Gruppe 1a (siehe Tabelle 9) haben im Durchschnitt einen niedrigen bis mittleren Verstädterungsgrad, wobei zwischen ca. 25 % und 50 % der Bevölkerung in Städten und im suburbanen Raum leben. Der Anteil der Bevölkerung in Mehrfamilienhäusern ist relativ ähnlich und liegt im Durchschnitt bei ca. 50 %.

- Länder der Gruppe 1b haben im Durchschnitt den geringsten Verstädterungsgrad, mit ca. 30 % der Bevölkerung, die in Städten leben. Der Anteil der Bevölkerung, der in Mehrfamilienhäusern lebt, ist mit durchschnittlich etwa 30 % entsprechend geringer.
- Die Mitgliedstaaten der Gruppe 1c weisen einen höheren durchschnittlichen Verstädterungsgrad und einen entsprechend höheren Anteil der Bevölkerung in Mehrfamilienhäusern auf.

In den anderen Mitgliedstaaten ist der vorgenannte Zusammenhang nicht zu erkennen.

- Die Mitgliedstaaten der Gruppen 2 und 3 weisen einen höheren durchschnittlichen Verstädterungsgrad, aber relativ geringere Anteile der Bevölkerung in Mehrfamilienhäusern auf. Dies gilt insbesondere für Irland und das Vereinigte Königreich, wo Einfamilienhäuser nicht auf ländliche Regionen beschränkt sind, sondern auch in städtischen Gebieten die Mehrheit der Wohnungen ausmachen.
- Malta stellt einen Einzelfall mit einem sehr hohen Urbanisierungsgrad, aber einem unverhältnismäßig geringeren Anteil der Bevölkerung in Mehrfamilienhäusern dar.

Tabelle 9: Gruppierung der Länder nach Urbanisierungsgrad und vorherrschendem Gebäudetyp

Gruppe 1a	Gruppe 1b	Gruppe 1c	Gruppe 2	Gruppe 3
Bulgarien	Belgien	Deutschland	Frankreich	Irland
Italien	Dänemark	Estland	Niederlande	Ver. Königreich
Österreich	Finnland	Griechenland	Zypern	
Polen	Kroatien	Lettland		
Portugal	Luxemburg	Litauen		
Schweden	Rumänien	Spanien		
Slowakei	Slowenien			
Tschechische Republik	Ungarn			

Quelle: EUROSTAT-Erhebung EU-SILC, Anteil der Bevölkerung nach regionalen Merkmalen und nach Gebäudetyp 2016, eigene Berechnungen.

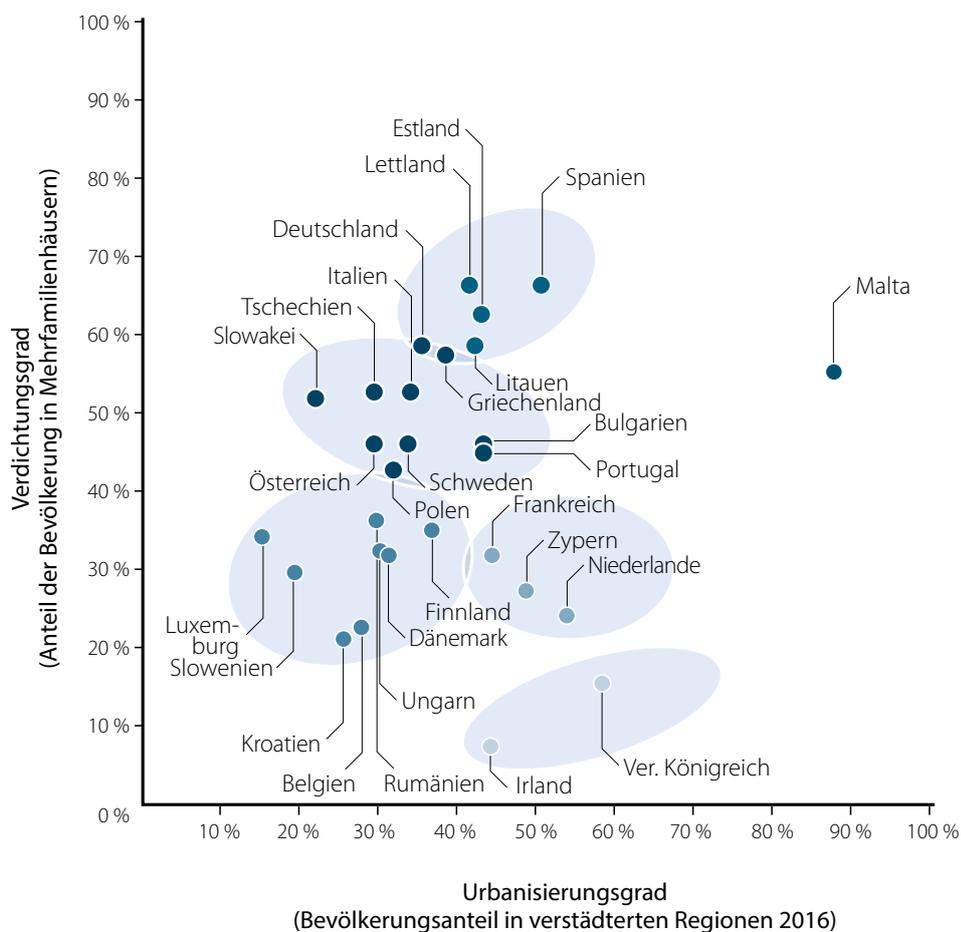


Abbildung 3: Urbanisierungsgrad und vorherrschender Gebäudetyp in den EU-Mitgliedstaaten

3.1.3 Problemfelder im Wohnungsbestand

Der folgende Abschnitt berichtet über Umfrageergebnisse zu allgemeinen Problemen im Wohnungsbestand. Die Ergebnisse der Fragebögen wurden in vier Gruppen eingeteilt: Mängel nach Teilmärkten, nach Bauperiode, nach regionalen Aspekten und nach spezifischen Merkmalen.

- Altersbedingte Mängel wurden von den meisten Mitgliedstaaten gemeldet. Diese beziehen sich neben der allgemeinen altersbedingten Abnutzung insbesondere auf den Bedarf an Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz, Verbesserung der technischen Ausstattung und der Barrierefreiheit des Wohnungsbestandes.
- Bauepochen, meist aus den 1960er bis frühen 1980er Jahren, die typisch für den industriellen Massenbau von Wohnsiedlungen stehen sind, weisen teilweise erhöhte Sanierungsbedarfe auf. Obwohl diese Bauten in den meisten mitteleuropäischen Mitgliedstaaten mit ähnlichen demografischen Mustern zu finden sind, wurde vorwiegend aus den Transformationsländern spezifischer Sanierungsbedarf für diesen Teil des Wohnungsbestands gemeldet, sowohl in Südosteuropa, zum Beispiel in Bulgarien, als auch in mitteleuropäischen Ländern wie der Slowakei und dem Baltikum.
- Teilmarktspezifische Defizite im Wohnungsbestand beziehen sich in einigen Fällen auf den privaten Mietwohnungssektor, z. B. in Österreich, Kroatien, Dänemark und dem Vereinigte Königreich. Andere Mitgliedstaaten nennen gebäudebezogene Defizite im sozialen Mietwohnungsbau, wie z. B. in Tschechien, Irland, Italien oder Portugal.
- Regionale Leerstandsprobleme sind ein weiteres Thema in verschiedenen Mitgliedstaaten, das z. B. in Bulgarien, Dänemark oder Slowenien genannt wurde. Zusammen mit den Angebotsdefiziten in den Städten ist hier in einigen Fällen ein Missverhältnis zwischen regionaler Nachfrage und regionalem Angebot zu erkennen. Ursachen hierfür sind u.a. sich ändernde regionale Muster der Wohnungsnachfrage (mehr zu Problemen auf der Nachfrageseite siehe Kapitel 4 über Probleme bei der Wohnungsversorgung), geringe interregionale Mobilität oder demografische Aspekte wie die Alterung der Bevölkerung. Ein spezielles Thema innerhalb des Aspekts regionaler Defizite sind Probleme im Zusammenhang mit Wohnungen in sozial ausgegrenzten Siedlungen oder Gebieten, z. B. Roma-Siedlungen in einigen mittel- und südeuropäischen Mitgliedstaaten.

Tabelle 10: Problemfelder im Wohnungsbestand

Mitgliedsstaat	Defizite nach Sektor	Defizite nach Alter	Defizite nach regionalem Auftreten	Defizite nach Merkmalen
Belgien		Etwa 10-13 % der Wohnungen müssen umfassend saniert werden		Energieeffizienz
Bulgarien		Vorgefertigte Gebäude	Leerstände und untergenutzte Gebäude regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage	
Dänemark	Privater Mietsektor Sozialer Mietsektor	Unsanierter älterer Wohnungsbestand	Ländliche Gebäudebestände	Energieeffizienz Barrierefreie Zugänglichkeit
Deutschland	Sozialer Wohnungsbau	Unsanierter Gebäudebestand	Regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage	Energieeffizienz
Estland		Industrieller Wohnungsbau der 1960-1980er Jahre		Energieeffizienz Barrierefreie Zugänglichkeit
Finnland		Ältere Gebäude im Allgemeinen	Leerstände und untergenutzte Gebäude regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage	Barrierefreie Zugänglichkeit
Frankreich		Unsanierter älterer Wohnungsbestand der Jahre 1955–1980		Gebäudehülle (Schalldichtigkeit, Feuchtigkeit, Energieeffizienz, Bauweise)
Griechenland				Barrierefreie Zugänglichkeit
Irland	Sozialer Wohnungsbau	Vorgefertigte Gebäude aus der Mitte der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre		Energieeffizienz Gebäudeschäden
Italien	Sozialer Wohnungsbau	Gebäude vor 1945		Seismische Probleme Energieeffizienz
Kroatien	Sozialer Wohnungsbau Unregulierte private Vermietung	Industrieller Wohnungsbau, älterer Wohnungsbestand im Allgemeinen	Leerstände und untergenutzte Gebäude	Energieeffizienz Technische Installationen Barrierefreie Zugänglichkeit
Lettland		Industrieller Wohnungsbau		Energieeffizienz Technische Installationen
Litauen		Industrieller Wohnungsbau		Energieeffizienz
Luxemburg				
Malta		Ältere Gebäude im Allgemeinen	Stadtkerne Leerstände und untergenutzte Gebäude	
Niederlande				Energieeffizienz
Österreich		Unsanierter ältere Einfamilienhäuser in ländlichen Gebieten	Regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage	Energieeffizienz Barrierefreiheit vor allem in Einfamilienhäusern
Polen		Ältere Gebäude im Allgemeinen		

Mitgliedsstaat	Defizite nach Sektor	Defizite nach Alter	Defizite nach regionalem Auftreten	Defizite nach Merkmalen
Portugal	Sozialer Wohnungsbau	Ältere Gebäude (1950er Jahre)	Leerstände und untergenutzte Gebäude regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage	Energieeffizienz Barrierefreie Zugänglichkeit
Rumänien		Industrieller Wohnungsbau zwischen 1950 und 1990	Leerstände und untergenutzte Gebäude regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage	Seismische Probleme Energieeffizienz Installationen Allgemeine Fragen der Bauqualität
Schweden		1945-Mitte der 1970er Jahre	Leerstehende Gebäude (geringe Ausdehnung in peripheren ländlichen Gebieten)	Energieeffizienz Allgemeine Alterung
Slowakei	Sozialer Wohnungsbau Privater Mietsektor	Industrieller Wohnungsbau (1960-1990er Jahre)	Regionales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage Abgeschiedene informelle Siedlungen	
Slowenien		Industrieller Wohnungsbau	Leerstände und untergenutzte Gebäude	
Spanien				Energieeffizienz Barrierefreie Zugänglichkeit Technische Installationen
Tschechische Republik	Sozialer Wohnungsbau	Vorgefertigte Gebäude	Wohnungen in sozial ausgegrenzten Gebieten	
Ungarn	Unregulierte, informelle Privatvermietung, kleiner sozialer Wohnungssektor, Verwaltungsproblem der Eigentumswohnungen	Vorgefertigte Gebäude	Ländliche Gebäudebestände	Energieeffizienz
Vereinigtes Königreich	Privater Mietsektor	Ältere Gebäude im Allgemeinen		Barrierefreie Zugänglichkeit
Zypern	Flüchtlingsunterkünfte	Instandhaltung von Wohnblöcken aus der Zeit vor 1980		

Quelle: Expertenbefragung B 1.1.2.

3.2 Regelungen zu Wohnnutzungsformen

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zur Regelung von Wohnnutzungsformen, d. h. den verschiedenen Mietwohnungsformen und selbstgenutztem Wohneigentum, vorgestellt. Diese beziehen sich auf die zentralen gesetzlichen Regelungen, die quantitative Bedeutung bestimmter Nutzungsformen und ihre soziale Funktion in den nationalen Systemen der Wohnungsversorgung. Angesichts der Komplexität nationaler Regelungen und der unterschiedlichen Datenverfügbarkeit muss sich diese vergleichende Darstellung auf grundlegende Erkenntnisse beschränken.

3.2.1 Selbstnutzende Eigentümer

Selbstgenutztes Wohneigentum ist in allen EU-Mitgliedstaaten die häufigste Form der Wohnnutzung (siehe Abbildung 4 in Kapitel 3.2.3). Basierend auf der Anzahl der dauerhaft bewohnten Wohnungen (andere Ergebnisse können sich ergeben, wenn die Analyse auf Haushalten oder Einzelpersonen basiert), liegt der Anteil minimal bei knapp ca. 50 % in Deutschland, Österreich und Dänemark. In den Niederlanden, Frankreich, Schweden, dem Vereinigten Königreich, Finnland und Belgien sind ca. 65 % von den Eigentümern selbstgenutzte Wohnungen. Ein etwas höherer Anteil an selbstgenutztem Wohneigentum ist in süd- und westeuropäischen Ländern wie Griechenland, Irland, Italien, Spanien und Portugal zu beobachten. Besonders hohe Anteile finden sich in den meisten mittel- und osteuropäischen Transformationsländern (mit Ausnahme der Tschechischen Republik). Unter Berücksichtigung von Schätzungen zur informellen Vermietungstätigkeit und zu untergenutzten Wohnungen beträgt der Anteil der Selbstnutzung etwa 80 bis 90 % der Wohnungsversorgung in diesen Ländern.

Neben regulatorischen Unterschieden und historischen Pfadabhängigkeiten, z. B. der Rückübertragung oder Privatisierung

ehemals staatlicher Wohnungen, beeinflusst auch die Wirtschaftsgeografie eines Landes die Relevanz von Wohneigentum. Wohneigentum in der Form von Eigenheimen ist in den ländlichen Regionen der Mitgliedstaaten generell stärker verbreitet als in den Städten, wo Mietverhältnisse und verschiedene Formen von Wohnungs- oder Anteilseigentum vorherrschen. So weisen strukturell weniger verstädterte Mitgliedstaaten tendenziell einen höheren Anteil an selbstgenutztem Wohneigentum auf.

3.2.1.1 Grundeigentum

Unter dem Oberbegriff des selbstgenutzten Wohneigentums lassen sich sowohl das Grundeigentum-, das Wohnungseigentum und das genossenschaftliche Eigentum als auch in geringerem Maße besondere Vertragsgestaltungen wie Nießbrauch oder Erbpacht einordnen. Allerdings sind nicht alle Formen in allen Mitgliedstaaten üblich. Das Grundeigentum existiert in allen Mitgliedstaaten und ist in den meisten Ländern die Hauptform der eigentumsähnlichen Nutzungsrechte.

3.2.1.2 Wohnungseigentum

Die Selbstnutzung von Wohnungen in verschiedenen Formen des Wohnungseigentums ist in den meisten Mitgliedstaaten ähnlich geregelt. Auch wenn nicht in allen Ländern Informationen über den Marktanteil verfügbar sind, ist die Bedeutung von Wohnungseigentum in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Besonders wichtig ist diese Nutzungsform in einigen Transformationsländern, in denen staatlich verwaltete Mehrfamilienhäuser privatisiert wurden (z. B. Estland, Slowakei; andere Länder haben keine separaten Zahlen gemeldet). Auch in den südwesteuropäischen Ländern (z. B. Portugal, für Italien und Spanien wurden keine spezifischen Zahlen gemeldet) hat Wohneigentum in den Städten einen erheblichen

Marktanteil. In den mittel- und westeuropäischen Ländern (Österreich, Deutschland, Frankreich) ist der Anteil des Wohnungseigentums geringer als der des Grundeigentums und kommt vor allem in Städten vor.

Genossenschaftsformen mit teilweise eigentumsähnlichem Charakter werden für etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten berichtet. In Schweden überwiegen traditionell eigenständige Organisationsformen des geteilten Eigentums mit genossenschaftlichem Charakter, aber auch die Wohnungseigentumsbildung ist vermehrt üblich. In Anbetracht des hybriden Charakters einiger genossenschaftlicher Gebrauchsregelungen könnten diese Besitzverhältnisse auch als Mietwohnungen kategorisiert werden, wenn der Mietcharakter überwiegt.⁶ Genossenschaftliches Eigentum als Überbleibsel ehemaliger sozialistischer Regelungen findet sich auch in einigen Transformationsländern, z. B. in Tschechien und Polen. Diese landesspezifischen Regelungen bieten meist ähnliche Eigentumsrechte wie das Wohnungseigentum, wobei die einzelnen Regelungen von Land zu Land variieren. Zwar wird auch in anderen Ländern von einer genossenschaftlichen Regelung des Miteigentums berichtet, diese scheint aber in der Praxis wenig relevant zu sein oder wurde erst kürzlich eingeführt.

Unabhängig von den oben beschriebenen Arten der Regulierung von geteiltem Eigentum können die spezifischen Verfügungs- und Entscheidungsrechte der Eigentümergemeinschaft oder einzelner Eigentümer in den Mitgliedstaaten variieren. Probleme bei Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Gemeinschaftseigentum als Folge von Regelungsdefiziten und mangelnder privater Investitionsbereitschaft durch die Eigentümer werden insbesondere aus mehreren Transformationsländern berichtet.

6 Zum Beispiel in Dänemark oder Deutschland, wo Genossenschaften in den nationalen Statistiken unter den Mietwohnungen aufgeführt werden.

3.2.1.3 Sonstige Regelungen

Erbbaurecht: Das Vorhandensein entsprechender Regelungen wurde aus acht Ländern berichtet, wobei deren Bedeutung aufgrund des geringen Marktanteils oder fehlender Daten nicht quantifiziert werden konnte. Eine regional besonders häufige Nutzung des Instruments, die offenbar auf lokalen Traditionen beruht, wird aus Finnland, Frankreich und Luxemburg berichtet. Mit einem signifikanten Anteil scheint die Nutzungform der Landpacht in Malta von größerer Bedeutung zu sein.

Nießbrauch oder vergleichbare Regelungen scheinen vor allem im Zusammenhang mit intergenerationalen Vermögensübertragungen und steuerlichen Begünstigungen eine Rolle zu spielen (z. B. in Griechenland oder Italien). Mietkauf-Regelungen sind nur in wenigen Mitgliedstaaten zu finden, z. B. in Finnland, Frankreich und Italien. Umkehrhypotheken-/Leibrentenregelungen spielten den Berichten zufolge in Ungarn vor der Finanzkrise 2008 eine bedeutende Nischenfunktion.

Tabelle 11 bietet einen umfassenden Überblick über relevante Formen und Regelungen innerhalb des selbstgenutzten Wohneigentumssektors der EU-Mitgliedstaaten.

Tabelle 11: Existenz und Bedeutung spezifischer Formen der Eigennutzung

Mitgliedsstaat	Alle Formen der Eigennutzung (Summe der Spalten 2 – 5)	Eigenheime (mit oder ohne Grundschuld)	Selbstgenutzte Eigentumswohnung	Genossenschaftliches Eigentumsnutzungsrecht	Sonstige, z. B. Erbpacht, Nießbrauch etc.
Belgien	Sehr großer Anteil (keine separaten Daten verfügbar)			Nische	
Bulgarien	Dominanter Anteil	Großer Anteil	Großer Anteil	Keine Daten verfügbar	
Dänemark	Sehr großer Anteil	Großer Anteil	Kleiner Anteil		
Deutschland	Großer Anteil	Großer Anteil	Kleiner Anteil		Erbpacht (Nische)
Estland	Dominanter Anteil	Mittlerer Anteil	Sehr großer Anteil		Nische
Finnland	Sehr großer Anteil	Großer Anteil	Großer Anteil		Belegungsrecht (Nische)
Frankreich	Sehr großer Anteil	Großer Anteil	Mittlerer Anteil	Nische	Erbpacht (regional, Nische)
Griechenland	Sehr großer Anteil (keine separaten Daten verfügbar)			Nische	Nießbrauch (Nische)
Irland	Sehr großer Anteil (keine separaten Daten verfügbar)	Großer Anteil			
Italien	Dominanter Anteil (keine separaten Daten verfügbar)			Baugenossenschaften (Nische)	Nutzungsrecht (kleiner Anteil)
Kroatien	Vorherrschender Anteil	Sehr großer Anteil	Großer Anteil		
Lettland	Dominanter Anteil (keine separaten Daten verfügbar)				
Litauen	Dominanter Anteil (keine separaten Daten verfügbar)				Nießbrauch (kleiner Anteil)
Luxemburg	Sehr großer Anteil (keine separaten Daten verfügbar)			Nische	Nische
Malta	Dominanter Anteil (keine separaten Daten verfügbar)				Erbpacht (regional, Nische)
Niederlande	Sehr großer Anteil (keine separaten Daten verfügbar)			Nische	Erbpacht (mittlerer Anteil), Nutzungsrecht/Nießbrauch (kleiner Anteil)
Österreich	Sehr großer Anteil	Großer Anteil	Mittlerer Anteil		Kleiner Anteil
Polen	Dominanter Anteil	Sehr großer Anteil	Mittlerer Anteil	Mittlerer Anteil	
Portugal	Dominanter Anteil	Großer Anteil	Großer Anteil	Nische	
Rumänien	Dominanter Anteil	Sehr großer Anteil	Großer Anteil		
Schweden	Sehr großer Anteil	Großer Anteil	Nische	Großer Anteil	Nische
Slowakei	Dominanter Anteil	Großer Anteil	Großer Anteil	Nische	Nische
Slowenien	Dominanter Anteil	Sehr großer Anteil	Großer Anteil		
Spanien	Dominanter Anteil (keine separaten Daten verfügbar)			Baugenossenschaften (Nische)	Nutzungsrecht/Nießbrauch (kleiner Anteil)
Tschechische Republik	Sehr großer Anteil	Sehr großer Anteil	Mittlerer Anteil	Kleiner Anteil	Nießbrauch (Nische)
Ungarn	Dominanter Anteil	Sehr großer Anteil	Mittlerer Anteil	Kleiner Anteil	Umkehrhypothekenmodelle (Nische)
Vereinigtes Königreich	Sehr großer Anteil	Sehr großer Anteil	Mittlerer Anteil (Wohnungen)		Nische
Zypern	Sehr großer Anteil	Sehr großer Anteil	Mittlerer Anteil		Wohnungen mit Sonderregelungen für Flüchtlinge/Trennung

Kategorisierungsschema: dominanter Anteil: mindestens ca. 75 % aller Haushalte/Wohnungen im Mitgliedsstaat; sehr großer Anteil: mindestens ca. 50 %; großer Anteil: mind. ca. 25 %; mittlerer Anteil: mind. ca. 10 %; kleiner Anteil: weniger als ca. 10 %; Nische: keine Zahlen verfügbar. Leer – nicht existent. Quelle: Expertenbefragung B 2.1.1, B2.1.2.

3.2.1.4 Zielgruppen

Angesichts der unterschiedlichen quantitativen Versorgungsfunktion von Wohneigentum in den Mitgliedstaaten dient Wohneigentum auch der Versorgung unterschiedlicher sozialen Gruppen. Es ist daher sinnvoll, die verschiedenen sozialen Funktionen nicht nur nach der regionalen Verteilung (ländliches, vorstädtisches, städtisches Wohneigentum) zu unterscheiden, sondern auch nach der Art des Erwerbs, z. B. selbst gebaut, von Bauträgern gekauft, durch Privatisierung erworben, geerbt oder Mitgliedschaft in einer Genossenschaft.

- Ländliches Grundeigentum ist in den meisten Mitgliedstaaten die vorherrschende Form der Wohnnutzung und steht somit einer Vielzahl von sozialen Gruppen offen. Alle Formen des Erwerbs sind üblich, ebenso wie die Errichtung auf eigenem Land und durch Eigenleistungen.
- Städtisches Wohneigentum, das in der Regel durch eine Grundschuld finanziert wird, ist für mittlere Einkommensgruppen in eigentumsorientierten Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Irland, Niederlande und dem Vereinigte Königreich) eine übliche Form des Ersterwerbs für jüngere Ersterwerberhaushalte. Geringe Eigenkapitalanforderungen und die Möglichkeit zur Vermögensbildung, die auf dem konsekutiven Erwerb von Wohneigentum in den verschiedenen Lebensphasen beruht („housing ladder“), erleichtern den Zugang auch für die untere Mittelschicht. Diese Gruppe war am stärksten von den Auswirkungen der Finanzkrise betroffen, die die Leistbarkeit von Wohneigentum in einigen Mitgliedstaaten im Nachgang deutlich eingeschränkt hat. Ähnliche soziale Gruppen besitzen auch in den südwest- und osteuropäischen Mitgliedstaaten eine hohe Affinität zur Wohneigentumsbildung parallel zur Haushaltsbildung, mit dem Unterschied, dass in diesen Ländern

Eigenkapital und intergenerationaler Vermögenstransfer eine wichtigere Rolle bei der Finanzierung spielen.

- In Mitgliedstaaten mit geringerer Erschwinglichkeit, wie z. B. Deutschland, Österreich, Frankreich oder Schweden, ist der Zugang zu Wohneigentum stärker vom Einkommen abhängig, was den Zugang für Einsteigerhaushalte und untere bis mittlere Einkommensgruppen einschränkt. Aufgrund der eingeschränkten Erschwinglichkeit ist Wohneigentum eher in älteren Bevölkerungsschichten verbreitet, und Erbschaften spielen eine gewisse Rolle beim Zugang für jüngere Generationen. Ausnahmen gelten für Mitgliedstaaten mit genossenschaftlichem Eigentum, wo andere soziale Auswahlkriterien gelten können (z. B. Dänemark).
- Mitgliedstaaten mit breitem Zugang zu Wohneigentum aufgrund der Privatisierung und Restituierung des staatlichen Wohnungsbestands weisen die größte soziale Bandbreite bei Selbstnutzern auf. Da der Privatisierungsprozess im Rahmen der postsozialistischen Transformation ein einmaliges Ereignis war, ist der Zugang für spätere Generationen stärker an das Einkommen gekoppelt. Auch der stellenweise auftretende Mangel an Mitteln für Instandhaltung und Modernisierung zusammen mit regionalen Disparitäten dürfte in Zukunft zu einer stärkeren Differenzierung der sozialen Gruppen innerhalb der selbstnutzenden Eigentümer beitragen.

3.2.2 Der Mietwohnungssektor

In dieser Studie wurden die verschiedenen Wohnungsmietverhältnisse primär in marktpreisbasierte und aus miethaussubventionierte Mietverhältnisse unterteilt, die in der Regel durch bestimmte zielgruppenbezogene Zugangsprivilegien definiert sind. Nicht speziell subventionierte Formen, wie z. B. genossenschaftliche Formen

des Mietens oder öffentliche Anbieter mit besonderer Mietpreisgestaltung, Mietwohnungsangebote auf Basis gemeinnütziger Regelungen oder spezifische nationale Regelungen wurden ebenfalls einbezogen.

Die Kategorienbildung basiert also in erster Linie auf der Mietpreisbildung (marktbasierend, d. h. durch Verhandlungen zwischen den Marktteilnehmern bestimmt, oder unterhalb des Marktpreises angeboten durch Subventionierung oder steuerliche Begünstigung). Insbesondere im Hinblick auf die Einordnung in den sozialen Mietwohnungssektor unterscheidet sich dieses Kategorisierungsschema von anderen, wie z. B. einer auf Anbietergruppen basierenden Klassifizierung. Die Kategorie „marktmietenbasierter Wohnungsmarkt“, die in der Literatur teilweise synonym mit dem Begriff „privater Mietwohnungsmarkt“ verwendet wird, stellt somit eine Oberkategorie dar, die sich vor allem aus der negativen Abgrenzung zum geförderten oder in anderer Weise begünstigtem Mietwohnungsmarkt ergibt. Aber auch dort, wo marktbasierende Regelungen vorherrschen, ist die Herausbildung bestimmter Teilmärkte zu beobachten, die durch Mietrecht, Besteuerung oder Art der Anbieter unterschiedliche Zielgruppen und Wohnbedürfnisse bedienen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es auch bei der Vermietungstätigkeit von institutionellen Vermietern, privaten Kleinvermietern und öffentlichen Anbietern von Wohnungen Unterschiede im Preisfestlegungsverhalten und in der Zielgruppenansprache gibt, die eine Zuordnung zu einem eigenen Teilmarkt rechtfertigen können. Die soziale Dimension eines Mietteilmarktes muss daher als weitere Grunddimension der Typologien verschiedener Mietwohnungsmärkte im Auge behalten werden.

3.2.2.1 Marktpreisbasierte Mietverhältnisse

In allen EU-Mitgliedstaaten existieren allgemein vergleichbare Regelungen für Vermietungsaktivitäten zu Marktpreisen, ungeachtet der länderspezifischen regulatorischen Details z. B. zu spezifischen Rechten der Vertragsparteien, die nicht im Detail Gegenstand der Befragung waren.

Hinsichtlich der quantitativen Bedeutung des Marktmietensektors sind in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Systeme zu erkennen. Der größte Marktmietensektor mit rund 50 % des Wohnungsbestandes ist in Deutschland zu finden. Ein Teil dieser Wohnungen wird allerdings von Wohnungsunternehmen vermietet, die sich in öffentlichem Eigentum befinden oder von der öffentlichen Hand kontrolliert werden, wobei die meisten dieser Unternehmen früher den Status der Gemeinnützigkeit hatten. Aufgrund der Tatsache, dass sie der gleichen mietrechtlichen Regulierung unterliegen, ähnliche Wohnqualitäten und Typen anbieten und sich die Zielgruppen daher teilweise ähneln, ist dieser öffentliche Mietwohnungssektor nur schwer von privaten oder gewerblichen Teilmärkten zu trennen. Eine in gewisser Weise ähnliche Situation kann in Schweden beobachtet werden, wo private und öffentliche Mietwohnungsmärkte zusammen fast 40 % des Wohnungsangebots ausmachen und beide der gleichen mietrechtlichen Regulierung und kollektiven Mietpreisbestimmung unterliegen.

In den meisten Mitgliedstaaten ist ein weit geringerer Anteil dem Mietwohnungssektor zuzurechnen, wobei Schätzungen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich des Umfangs informeller Vermietungsaktivitäten kommen können. Insbesondere in den ehemaligen sozialistischen Transformationsländern, in denen Privatisierungsmaßnahmen zu nominell sehr hohen Anteilen an Wohneigentum geführt haben, ergeben Schätzungen u. U. einen im Vergleich zu offiziellen Statistiken deutlich höheren Anteil an vermieteten Wohneinheiten, wenn informelle Vermietungsaktivitäten berücksichtigt werden.

Obwohl sie dem Segment der Marktmietverhältnisse zuzurechnen sind, weil es in der Regel (mit Ausnahme von Schweden oder lokalen Begrenzungen in einigen Mitgliedstaaten) bei Neuvermietungen keine gesetzlichen Begrenzungen in Form von Mietobergrenzen oder ähnlichem gibt, wird der größte Teil der Vermietungen im marktüblichen Mietwohnungsbestand in den EU-Mitgliedstaaten von privaten Einzelvermietern durchgeführt. Nur in einigen Mitgliedstaaten sind institutionelle gewinnorientierte Unternehmen im Bereich der Wohnungsversorgung tätig (mehr zu den Mustern der Mietwohnungsversorgung siehe Abschnitt 3.2.2.4). Aufgrund des geringen Umfangs der Vermietungsaktivitäten und der daraus resultierenden hohen Transaktionskosten, der vermutlich größeren räumlichen Nähe und der persönlichen Beziehungen zwischen den Vertragspartnern dürften sich die Gewinnerwartungen, die Mietpreisgestaltung und die Zielgruppen deutlich zwischen den institutionellen und privaten Anbietermärkten unterscheiden. Es wäre daher auch angemessen, den privaten Mietwohnungssektor als eigenen Sektor anzusehen, auch wenn dieser insgesamt sehr heterogen ausfallen dürfte.

3.2.2.2 Mietverhältnisse mit sozialen Zugangsbeschränkungen und Mietpreisvergünstigung

Um den marktorientierten Mietwohnungssektor vom sozialen Mietwohnungssektor abzugrenzen, wurde letzterer in der Erhebung als mietsubventioniert definiert, ggf. zusätzlich mit Zugangskriterien für bestimmte privilegierte Zielgruppen. Mietpreissubventionierung in diesem Sinne soll an die Wohnung bzw. den Anbieter der Wohnung gebunden sein (angebotsseitige Subvention), nicht an den Mieterhaushalt (nachfrageseitige Subvention). Diese Definition kann durch andere mögliche Kriterien ergänzt werden, z. B. solche, die sich auf den Anbieterstatus konzentrieren, d. h. eine Dichotomie zwischen privatem und öffentlichem Wohnungsmarkt herstellen versuchen. Dies wird besonders in den Ländern deutlich, in denen der soziale Wohnungsmarkt traditionell mit einer Bereitstellung durch öffentliche Stellen verbunden ist, z. B. in Form eines kommunalen Wohnungsbaus. Jedoch muss die öffentliche Bereitstellung nicht unbedingt auf niedrigere oder subventionierte Mieten abzielen. Ist dies nicht der Fall, wird im Rahmen dieser Untersuchung von öffentlichen Mietwohnungsmärkten gesprochen, wenn dieser Bereich der Wohnungsversorgung tatsächlich Merkmale eines eigenen Marktes aufweist, z. B. aufgrund der Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen oder bestimmte Wohnungstypen.

Der gemeinnützige oder allgemein nicht gewinnorientierte Wohnungssektor kann als dritte Säule des Mietwohnungsangebots betrachtet werden. In diesem Modell der Bereitstellung können vergleichsweise niedrigere Mieten als in marktbasierter Mietverhältnissen nicht infolge von direkter Subventionen für den Bau und den Betrieb von Wohnungen erzielt werden, sondern auch das Ergebnis eines nicht gewinnorientierten (z. B. kostenbasierten) Betreibermodells, ggf. unterstützt durch steuerliche Vorteile (z. B. das genossenschaftliche Modell in Österreich) sein. In diesem Fall können

auch ohne direkte Subventionen Mieten unterhalb des Marktpreises realisiert werden. In anderen Fällen (z. B. Dänemark, Deutschland) ist das genossenschaftliche System eher durch kleinteilige, selbstregulierte Anbieter geprägt, die Investitionsentscheidungen und Miethöhe individuell festlegen. Ein dritter Fall betrifft Genossenschaften in ehemals sozialistischen Ländern, die nach der Privatisierung im Wesentlichen zu Quasi-Wohnungseigentümergeinschaften wurden.

In Anbetracht dieser Bandbreite möglicher Charakteristika kann es sich bei genossenschaftlichen Mietverhältnissen also einerseits eher um wohnungseigentumsartige Segmente handeln (wenn eigentumsähnliche Rechte vorherrschen) oder um subventionierte Mietverhältnisse mit sozialem Fokus, bei denen staatliche Subventionen in Form von Steuerbefreiungen oder günstigeren Steuerregelungen vorliegen. Schließlich können genossenschaftliche Mietverhältnisse ein eigenes System der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum darstellen.

Nicht marktorientierte Mietverhältnisse sind besonders in den Niederlanden, Österreich und Dänemark verbreitet, mit einem Anteil von etwa 30 % an der gesamten Wohnungsversorgung, einschließlich geförderter, genossenschaftlicher oder kommunaler Mietverhältnissen, die die oben beschriebenen Kriterien erfüllen. Relativ große Segmente mit mehr als 10 % Marktanteil finden sich auch in Finnland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. In den meisten anderen Mitgliedstaaten ist der Anteil an sozial geförderten Mietwohnungen geringer, z. B. in Deutschland liegt er bei ca. 3 %. Insgesamt ist die Abgrenzung zu marktorientierten Wohnungsmärkten in einigen Mitgliedstaaten unscharf, da es keine einheitlichen Richtlinien für den Zugang und die Mietpreisbildung gibt. Dies gilt insbesondere dort, wo es sich um kommunale Überbleibsel ehemaliger Sozialwohnungsbestände handelt, z. B. in Tschechien. Keine öffentlich geförderten

Mietwohnungsmärkte wurden aus Griechenland, Schweden und Zypern gemeldet, wo nachfrageseitige Subventionen als Alternative eingesetzt werden.

Die Zugangskriterien geben auch Hinweise auf die politischen Zielsetzungen des sozialen Wohnungsbaus in den Mitgliedstaaten, wobei ein klarer Unterschied zwischen Mietentlastung und Zielgruppenprivilegierung in der Regel nicht erkennbar ist (siehe Abschnitt 4). Am deutlichsten wird ein solcher Unterschied dort, wo beide Aufgaben unterschiedlichen Teilspektoren zugeordnet sind, z. B. in Mitgliedstaaten, in denen es neben einem mietpreisgeförderten Sektor auch ein spezifisches Wohnungsangebot für besonders gefährdete Zielgruppen oder Wohnungsnotstandfälle, z. B. Obdachlose, gibt, das in der Regel unter kommunaler Kontrolle steht. Die Zugangskriterien, die sich zum Teil mit dem geförderten Mietwohnungssegment decken, werden dann ebenfalls lokal festgelegt. Darüber hinaus bieten einige Mitgliedstaaten Wohnungen an, deren Zugangskriterien auf mittlere Einkommensgruppen abzielen (z. B. Österreich auf kommunaler Ebene, insbesondere das Beispiel des kommunalen Wohnbaus in Wien, Frankreich, Deutschland auf kommunaler Ebene und Italien). In einigen Modellen werden Steuererleichterungen für private Anbieter ins Spiel gebracht oder öffentlich-private Kofinanzierungsmodelle genutzt, und die Mieten durch Anwendung von Marktmietenabschlägen festgelegt (Frankreich, Italien).

Tabelle 12: Existenz und quantitative Bedeutung bestimmter Mietwohnungsmärkte

Mitgliedsstaat	Marktmietenbasierte private u. gewerbliche Mietwohnungsmärkte	Besondere Regulierungen	kommunale/ staatliche Mietwohnungsformen (wenn nicht unter gefördert gelistet)	geförderte oder mit privilegiertem Zugang vers. Mietwohnungsformen	Genossenschaftl. oder ähnliche landesspezifische Mietwohnungsformen	Sonstige Formen, z. B. subventionierte Mieten bei mittlerem Einkommen	Mischformen, z. B. Mietkaufmodell
Belgien	Großer Anteil			Kleiner Anteil			
Bulgarien	Kleiner Anteil			Kleiner Anteil			
Dänemark	Mittlerer Anteil	Mietpreisbegrenzung für Wohnungen vor 1992	Kleiner Anteil/Nische	Mittlerer Anteil	Kleiner Anteil		
Deutschland	Großer Anteil	Wohnungen mit öffentlichen Sanierungszuschüssen;	Öffentliche Mietwohnungen (kleiner Anteil)	Kleiner Anteil	Kleiner Anteil	Geförderte Mietwohnungen für mittlere Einkommen (Nische, Regelung auf lokaler Ebene)	
Estland	Kleiner/mittlerer Anteil			Nische, Regelung auf lokaler Ebene			
Finnland	Großer Anteil			Kleiner Anteil landesweit, mittlerer Anteil in Großstädten			
Frankreich	Mittlerer Anteil	Wohnungen in regional begrenzten Mietpreisbindungszonen		Mittlerer Anteil		Geförderte Mietwohnungen für mittlere Einkommen (mittlerer Anteil)	Mietkauf (PSLA) (Nische)
Griechenland	Mittlerer Anteil	Wohnungen im Rahmen bezahlbarer Mietsysteme					
Irland	Mittlerer Anteil	Wohnungen in Stadterneuerungsgebieten		Kleiner Anteil			
Italien	Mittlerer Anteil			Kleiner Anteil	Kleiner Anteil	Geförderte Mietwohnungen für mittlere Einkommen (Nische); reduzierte Mietvereinbarung (kleiner Anteil)	Mietkauf (Nische)
Kroatien	Kleiner Anteil			Kleiner Anteil			
Lettland	Kleiner Anteil			Mittlerer Anteil			
Litauen	Kleiner Anteil			Kleiner Anteil			
Luxemburg	Großer Anteil			Kleiner Anteil			
Malta	Mittlerer Anteil			Kleiner Anteil			
Niederlande	Mittlerer Anteil			Großer Anteil	Nische		
Österreich	Mittlerer Anteil	Mietpreisbegrenzung für die meisten Wohnungen vor 1945 (geringer Anteil)	Kleiner Anteil		Mittlerer Anteil		
Polen	Kleiner Anteil		Kleiner Anteil	Nische	Kleiner Anteil	Geförderte Wohnungen für mittlere Einkommen (Nische)	Mietkauf (Nische)

Mitgliedsstaat	Marktmietenbasierte private u. gewerbliche Mietwohnungsmärkte	Besondere Regulierungen	kommunale/staatliche Mietwohnungsformen (wenn nicht unter gefördert gelistet)	geförderte oder mit privilegiertem Zugang vers. Mietwohnungsformen	Genossenschaftl. oder ähnliche landesspezifische Mietwohnungsformen	Sonstige Formen, z. B. subventionierte Mieten bei mittlerem Einkommen	Mischformen, z. B. Mietkaufmodell
Portugal	Mittlerer Anteil	Mietpreisbegrenzung für Mieter mit Verträgen von 1995 und früher		Kleiner Anteil		barrierefreie Wohnungen (neu)	Mietkauf (Gesetzesdekret Nr.1/2020: 09.01.2020)
Rumänien	Kleiner/mittlerer Anteil (geschätzt)			Kleiner Anteil			
Schweden	Kollektiv ausgehandelte Mieten (mittlerer Anteil)		Kommunale Wohnungen (gleiche Mietpreisgestaltung wie bei privaten Anbietern) (mittlerer Anteil)	Privilegierter Zugang: nur individuell geregelter Bestand auf kommunaler Ebene (kleiner Anteil)	Nische		
Slowakei	Kleiner Anteil			Kleiner Anteil			
Slowenien	Kleiner Anteil	Spezielle Mietregelungen für privatisierte Sozialmietwohnungen	Kleiner Anteil				
Spanien	Mittlerer Anteil	Niedrige Mieten für Bestandsmieter in bestimmten Segmenten (Nische)		Kleiner Anteil	Nische		
Tschechische Republik	Kleiner Anteil		Kommunale Wohnungen, Mietpreisgestaltung und Zugangskriterien unter lokaler Regulierung (kleiner Anteil)				
Ungarn	Kleiner Anteil	Wohnungen mit regional begrenzten Mieten		Kleiner Anteil			
Vereinigtes Königreich	Mittlerer Anteil		Nische	Mittlerer Anteil	Nische	Geförderte Wohnungen für mittlere Einkommen (Nische)	Mietkauf (Nische)
Zypern	Mittlerer Anteil	Besonderer Mieterschutz für Gebäude mit Baujahr vor 2000					

Kategorisierungsschema: dominanter Anteil: mindestens ca. 75 % aller Haushalte/Wohnungen im Mitgliedsstaat; sehr großer Anteil: mindestens ca. 50 %; großer Anteil: mind. ca. 25 %; mittlerer Anteil: mind. ca. 10 %; kleiner Anteil: weniger als ca. 10 %; Nische: keine Zahlen verfügbar. Leer – nicht existent. Quelle: Expertenbefragung B 2.2.1, B2.2.2.

3.2.2.3 Zielgruppen

Länder mit einem größeren Anteil an privaten oder marktbasieren Mietwohnungsmärkten weisen tendenziell ein diversifizierteres Angebot an Teilmärkten auf. Dies ermöglicht es einzelnen Teilmärkten, stärker spezialisierte Versorgungsfunktionen zu übernehmen. In Anlehnung an die Ergebnisse in Tabelle 13 lassen sich drei wichtige zielgruppenbezogene Angebotsfunktionen des marktbasieren Mietwohnungssektors identifizieren.

- Aufgrund seiner flexiblen Nutzungsdauer und geringen Kosten dient er als Einstieg in den Wohnungsmarkt für jüngere Haushalte, insbesondere für Studenten und junge Berufstätige.
- Die zweite Angebotsfunktion zielt auf generell auf Haushalte ab, die eine zeitlich befristete Wohnform suchen. Dazu gehören insbesondere Haushalte mit berufsbedingten Mobilitätsanforderungen. Die betroffenen sozialen Gruppen sind sehr unterschiedlich, so dass Qualität und Art der Wohnungsnachfrage stark variieren können. Eine wichtige Nachfragegruppe sind Arbeitsmigranten aus dem In- und Ausland, die verschiedene Formen von temporärem Wohnraum nachfragen. Ein Teil dieser Nachfrage wird durch informelle (Unter-)Vermietungsaktivitäten gedeckt, was es schwierig macht, die tatsächliche Größe der betroffenen Mietwohnungsmärkte zu quantifizieren. Es gibt aber auch vereinzelte und lokal eng begrenzte Fälle von hochpreisigen Teilmärkten, die durch die Nachfrage von ausländischen Arbeitskräften oder städtischen Gruppen mit hoher Wohnkaufkraft in den Großstädten entstehen (Tschechien, Polen).
- Der dritte Zweck liegt in der Befriedigung von permanenten Wohnbedürfnissen. Um diese Funktion erfüllen zu können, sind entsprechende Wohnungsqualitäten sowie vertragliche Sicherheit und

Stabilität erforderlich. Die betroffenen sozialen Gruppen unterscheiden sich stark zwischen den Mitgliedstaaten, abhängig von den spezifischen nationalen Alternativen im Eigentumsbereich. In Mitgliedstaaten mit größeren und stärker diversifizierten privaten Mietwohnungssektoren erstreckt sich diese dauerhafte Versorgungsfunktion auch auf mittlere Einkommensgruppen. Insgesamt wurde die Rolle marktbasierter Mietwohnungsmärkte in der Deckung dauerhafter Wohnbedürfnisse von (unteren) mittleren Einkommensgruppen nur in relativ wenigen Mitgliedstaaten erwähnt (Österreich, Deutschland, Dänemark und Schweden). Die treibenden Kräfte hinter diesem Zustand sind offenbar historisch bedingte Prozesse, die darauf abzielen, Unterschiede in den Kosten, der Qualität und der Stabilität zwischen den Wohnformen zugunsten von Mietwohnungen ins Gleichgewicht zu bringen. In Mitgliedstaaten mit dominanteren Wohneigentumsmärkten beschränkt sich die dauerhafte Angebotsfunktion privater Mietwohnungsmärkte auf Haushalte mit geringem Einkommen, die z. B. aufgrund mangelnden Zugangs zu Hypothekenfinanzierungen vom Wohneigentum ausgeschlossen sind. Die im Zuge der Finanzkrise besonders deutlich gewordenen Zugangsprobleme dieser Gruppen zur Wohneigentumsbildung haben in einigen der betroffenen Länder zu einer erhöhten Nachfrage nach Marktmietwohnungen beigetragen. In Transformationsländern haben Mietwohnungsmärkte in Teilssegmenten, die ihre ursprüngliche Funktion im Transformationsprozess nicht vollständig verloren haben, ebenfalls teilweise noch eine dauerhafte Wohnfunktion. In der Regel sind diese jedoch primär auf Bestandsmieter beschränkt (z. B. kommunaler und genossenschaftlicher Mietwohnungsbestand in der Tschechischen Republik).

Der öffentlich geförderte Mietwohnungssektor ist durch Mietzuschüsse und Zugangsberechtigungen charakterisiert, und die Wohnungen werden in der Regel nach bestimmten Zugangskriterien vergeben. Folgende Zielgruppen können aus den Antworten der Befragung identifiziert werden:

- Zielgruppen mit Zugangsproblemen zum allgemeinen Wohnungsmarkt, z. B. sozial schwache oder marginalisierte Gruppen
- Zielgruppen mit Erschwinglichkeitsproblemen (Haushalte mit niedrigem Einkommen oder Geringstverdiener)
- Breitere Zielgruppen zur Erhaltung oder Förderung einer sozialen Mischung in Wohngebieten

In einigen Mitgliedstaaten werden die ersten beiden Ziele durch einen eng fokussierten geförderten Wohnungssektor erreicht, der nur auf die Wohnungsversorgung von einkommensschwachen oder marginalisierten Gruppen abzielt und von geringer quantitativer Bedeutung ist (z. B. Italien, Spanien). Dies steht im Gegensatz zu Systemen, in denen der geförderte Mietwohnungssektor quantitativ von größerer Bedeutung ist (z. B. Österreich, Niederlande, Frankreich und dem Vereinigte Königreich). Dies ermöglicht eine breitere Zielgruppenansprache mit dem Fokus auf niedrigere Einkommensgruppen im Vergleich zum privaten Mietwohnungsmarkt. Das dritte Ziel ist vor allem in jenen Mitgliedstaaten relevant, in denen der öffentliche Mietwohnungsmarkt in größerem Umfang als Substitut für den privaten oder gewerblichen Mietwohnungsmarkt dient, d. h. Ähnlichkeiten in Bezug auf Zielgruppen, Qualität und Zugänglichkeit in beiden Märkten bestehen. Dies ist besonders deutlich in Österreich, vor allem im Teilmarkt der Wiener Gemeindewohnungen, sowie in Dänemark, Deutschland und Schweden. In einigen Mitgliedstaaten wie der Tschechischen Republik und Polen dient der nicht-privatisierte kommunale

Mietwohnungsbau auch breiteren sozialen Gruppen, insbesondere bei bestehenden Mietverhältnissen.

Neben dem „konventionellen“ geförderten Mietwohnungsbau gibt es Zwischenformen, die sich eher an höhere Einkommensgruppen richten und damit die Lücke zwischen dem privaten und dem geförderten Mietwohnungsmarkt schließen sollen. Bestehende Qualitätsmängel und das Stigma des sozialen Wohnungsbaus sollen durch die Einbeziehung anderer Anbietergruppen und privaten Kapitals abgebaut werden.

Der genossenschaftliche Mietsektor ist in seiner sozialen Funktion sehr heterogen. Im Allgemeinen orientiert sich der genossenschaftliche Bereich in den westeuropäischen Mitgliedstaaten an langfristigen Mietern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen. Diese Gruppe profitiert von einem hohen Maß an vertraglicher Sicherheit und einem moderaten und stabilen Mietniveau (z. B. Österreich, Deutschland). In den Transformationsländern (z. B. Polen, Tschechien) ist die Situation ähnlich, aber Qualität und Mieterrechte können variieren.

Tabelle 13: Zielgruppen in selbstgenutzten Eigentum und Mietwohnungsmärkten

Mitgliedsstaat	Eigenheimnutzer	selbstgenutzte Eigentumswohnungen	Private Mietwohnungen (dauerhafte Wohnfunktion)	Private Mietwohnungen (temporäre Wohnfunktion)	geförderte/soziale Mietwohnungen
Belgien	Mittleres/höheres Einkommen, alle sozialen Gruppen	Alle gesellschaftlichen Gruppen	Niedrigeres Einkommen, alle sozialen Gruppen	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Untere Einkommensgruppen
Bulgarien	Alle gesellschaftlichen Gruppen		Mittlere/höhere Einkommensgruppen	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gefährdete Gruppen
Dänemark	Alle sozialen Gruppen	Alle sozialen Gruppen, jüngere Menschen, hauptsächlich dänische Ethnie	Breite gesellschaftliche Gruppen (segmentiert nach Qualität/Anbieter)	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gruppen mit niedrigem Einkommen gefährdete Gruppen Einwanderer
Deutschland	Mittlere/höhere Einkommensgruppen	Mittlere Einkommensgruppen, junge Berufstätige, Seniorenhaushalte	Diverse gesellschaftliche Gruppen (segmentiert nach Qualität/Anbieter)	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gruppen mit niedrigem Einkommen Gefährdete Gruppen
Estland	Breite soziale Gruppen	Untere/mittlere Einkommensgruppen	Untere/mittlere Einkommensgruppen	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gefährdete Gruppen
Finnland	Breite soziale Gruppen, Aber insbesondere mittlere/höhere Einkommens- und Altersgruppen	Breite soziale Gruppen Einschließlich unterer/mittlerer/höherer Einkommensgruppen	Diverse soziale Gruppen (segmentiert nach Qualität/Anbieter), einschließlich Subventionsempfänger	Junge Haushalte/mobile Haushalte einschließlich Wohngeldempfänger	Gruppen mit niedrigem Einkommen, oft auch Subventionsempfänger
Frankreich	Diverse soziale Gruppen		Diverse gesellschaftliche Gruppen (segmentiert nach Qualität/Anbieter)	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Untere Einkommensgruppen, mobile Fachkräfte
Griechenland	Breite gesellschaftliche Gruppen		Untere Einkommensgruppen Einwanderer	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Nicht relevant
Irland	Mittlere/höhere Einkommensgruppen	Nicht spezifiziert	Untere/mittlere Einkommensgruppen (segmentiert nach Qualität)	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Untere Einkommensgruppen
Italien	Breite gesellschaftliche Gruppen		Untere Einkommensgruppen	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gruppen mit niedrigem Einkommen, untere/mittlere Einkommensgruppen (nach Teilsegmenten)
Kroatien	Alle gesellschaftlichen Gruppen		Diverse gesellschaftliche Gruppen	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gefährdete soziale Gruppen
Lettland	Mittlere/höhere Einkommensgruppen	untere/mittlere Einkommensgruppen (privatisierter Wohnraum) mittlere/höhere Einkommensgruppen (Eigentumswohnungen)	Unteres Einkommen vom Eigentum ausgeschlossen	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Gefährdete Gruppen
Litauen	Breite gesellschaftliche Gruppen		Nicht relevant	Junge Haushalte/mobile Haushalte	Vulnerable groups
Luxemburg	Breite soziale Gruppen, ältere Menschen und Familien überrepräsentiert	Nicht spezifiziert	Nicht spezifiziert	Nicht spezifiziert	Nicht spezifiziert
Malta	Breite gesellschaftliche Gruppen	Breite gesellschaftliche Gruppen	Untere Einkommensgruppen Einwanderer mietpreiskontrollierter Bereich: ältere Menschen	Junge Haushalte/Mobile Haushalte	Gefährdete Gruppen

Mitgliedsstaat	Eigenheimnutzer	selbstgenutzte Eigentumswohnungen	Private Mietwohnungen (dauerhafte Wohnfunktion)	Private Mietwohnungen (temporäre Wohnfunktion)	geförderte/soziale Mietwohnungen
Niederlande	Diverse soziale Gruppen. Familien und Haushalte mit höherem Einkommen sind überrepräsentiert	Nicht spezifiziert	Diverse soziale Gruppen (segmentiert nach Qualität/Anbieter)	Junge Haushalte/ Mobile Haushalte	Untere/mittlere Einkommensgruppen Einwanderer junge Haushalte
Österreich	Mittlere/höhere Einkommensgruppen		Breite gesellschaftliche Gruppen	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Einkommensschwache Gruppen (öffentlicher Sektor) breite soziale Gruppen (gemeinnütziger Sektor) / Untere/mittlere Einkommensgruppen (öffentlich/subventioniert), breite soziale Gruppen (mietreguliert, privat)
Polen	Breite gesellschaftliche Gruppen	breite soziale Gruppen (privatisierter Wohnraum) mittlere Einkommensgruppen (Eigentumswohnungen)	Nicht relevant	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Gruppen mit niedrigem Einkommen, gefährdete Gruppen (sozial) untere Einkommensgruppen (kommunal)
Portugal	Breite gesellschaftliche Gruppen	Breite gesellschaftliche Gruppen (Eigentumswohnungen)	Mietkontrollbereich: ältere Menschen	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Gruppen mit niedrigem Einkommen Einwanderer
Rumänien	Breite gesellschaftliche Gruppen		Unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen (segmentiert nach Qualität/Lieferant/Regelung)	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Gruppen mit niedrigem Einkommen
Schweden	Mittlere/höhere Einkommensgruppen		Untere (mittlere) Einkommensgruppen	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Nicht relevant
Slowakei	Breite gesellschaftliche Gruppen		Diverse gesellschaftliche Gruppen	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Niedrige/ untere/mittlere Einkommensgruppen, Minderheiten
Slowenien	Breite gesellschaftliche Gruppen		Untere Einkommensgruppen	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Gefährdete Gruppen
Spanien	Breite gesellschaftliche Gruppen		Untere/geringe Einkommensgruppen	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Nicht relevant
Tschechische Republik	Mittlere/höhere Einkommensgruppen	untere/mittlere Einkommensgruppen (privatisierter Wohnraum) mittlere/höhere Einkommensgruppen (Eigentumswohnungen)	Diverse gesellschaftliche Gruppen (segmentiert nach Qualität/Anbieter)	Nicht spezifiziert	Gefährdete Gruppen
Ungarn	Nicht spezifiziert	Nicht spezifiziert	Unteres Einkommen, vom Eigentum ausgeschlossen	Junge Haushalte/ mobile mittlere/höhere Einkommensgruppen	Untere Einkommensgruppen
Vereinigtes Königreich	Breite gesellschaftliche Gruppen	Nicht spezifiziert	Unteres Einkommen Gruppen, ohne Zugang zu Eigentumsbildung	Junge Haushalte/ mobile Haushalte	Untere Einkommensgruppen
Zypern	Breite soziale Gruppen	Mittlere/höhere Einkommensgruppen	Diverse soziale Gruppen (segmentiert nach Qualität)	Nicht spezifiziert	Nicht relevant

Quelle: Expertenbefragung B 2.2.3. B2.2.3

3.2.2.4 Anbieter von Mietwohnungen

Die Systeme der Wohnungsversorgung können auch entlang der Anbieterstrukturen gegliedert werden. Dies ist besonders im Mietwohnungssektor relevant. Traditionell wird der private Mietwohnungsmarkt mit Einzelvermietern assoziiert, während „öffentliche Wohnungsmärkte“ sich auf die vom öffentlichen Sektor, insbesondere von Kommunen betriebene Bereitstellung von Wohnungen bezieht. Dieser dichotome Ansatz kann jedoch die Anbieterstrukturen im Mietwohnungssektor in den meisten Mitgliedstaaten nicht mehr adäquat beschreiben. Dies liegt daran, dass die Zielsetzungen kommunaler Anbieter diverser geworden sind und die Bereitstellung von gefördertem Wohnraum durch private Unternehmen in einigen Mitgliedstaaten zur gängigen Praxis geworden ist. Andererseits ist auch im Marktmietwohnungssektor eine zunehmende Diversifizierung der Anbieterstrukturen zu beobachten.

Tabelle 14 zeigt die Struktur der Wohnungsanbieter im privaten bzw. marktbasieren Mietwohnungssektor. Es fällt auf, dass private Kleinvermieter in allen Mitgliedstaaten als wichtiger Anbieter von Mietwohnungen vertreten sind. Ihre Aktivitäten reichen von einer Nebentätigkeit als Vermieter, z. B. durch Untervermietung von selbst genutztem Wohnraum, was besonders in Transformationsländern mit einem Mangel an institutionalisierten Mietwohnungsmärkten gängig ist, bis hin zu gewinnorientierten Aktivitäten von Einzelpersonen mit professioneller Wohnungsverwaltung. Nur aus einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten wird berichtet, dass gewerbliche gewinnorientierte Unternehmen relevante Teile des Mietwohnungsbestands halten (Dänemark, Deutschland, Finnland und die Niederlande). In einigen Mitgliedstaaten ist jedoch die gewerbliche Vermietung als neuer Investitionstrend zu beobachten (Irland, das Vereinigte Königreich, Spanien, Dänemark), wobei vor allem auch

multinationale Vermögensverwaltungsgesellschaften in diesem Feld aktiv sind. Die Palette der institutionellen Anbieter reicht also von traditionellen Wohnungsunternehmen bis hin zu Pensionsfonds und anderen Finanzinstituten.

Die begrenzte Präsenz von institutionellen gewinnorientierten Akteuren kann mehrere mögliche Ursachen haben. Eine dieser Ursachen ist die fehlende Rentabilität der Vermietung in einigen Mitgliedstaaten. In Ländern, in denen marktbasierter Vermietung vor allem durch Privatvermieter vorgenommen wird, ist zu vermuten, dass der Verzicht auf Gewinnmaximierung und der geringe Professionalisierungsgrad der Aktivitäten keine wettbewerbsfähigen Mieten erlauben. Die engeren sozialen Kontakte zum Mieter fördern zudem ein eher kompromissorientiertes Preissetzungsverhalten (z. B. Griechenland, Deutschland). In den meisten Fällen sind die Mietwohnungsbestände privater Vermieter eher auf mittlere und untere Einkommensgruppen ausgerichtet und auf den Märkten fehlt es an Nachfrage in den gehobenen Marktsegmenten, die eine Investition gewerblicher Anbieter lohenswert machen. Weitere Gründe für einen Mangel an Investitionen institutioneller Anbieter sind Finanzierungsprobleme (im Vereinigten Königreich z. B. sind Finanzierungen für Vermietungsimmobilien erst seit kurzem verfügbar) und andere Aspekte wie Rechtsunsicherheit. Auch kommunale oder staatliche Vermieter bzw. öffentlich kontrollierte Unternehmen mit Vermietungsaktivitäten auf dem freien Wohnungsmarkt bzw. außerhalb des explizit mietpreissubventionierten Wohnungsmarktes sind nur in einer sehr begrenzten Anzahl von EU-Mitgliedstaaten zu finden (z. B. Tschechische Republik, Deutschland oder Schweden).

Tabelle 14: Anbieter von privatvermieteten bzw. Marktmietwohnungen

Mitgliedsstaat	Private Kleinvermieter	privatwirtschaftliche Unternehmen	Öffentliche Anbieter oder Agenturen	Privatwirtschaftliche Unternehmen unter öffentl. Kontrolle
Belgien	Ja			
Bulgarien	Ja			
Dänemark	Ja	Ja		
Deutschland	Ja	Ja	Ja	Ja
Estland	Ja	Ja		
Finnland	Ja	Ja		
Frankreich	Ja	Geringe Bedeutung	Sehr geringe Bedeutung	
Griechenland	Ja			
Irland	Ja	Geringe, aber wachsende Bedeutung im letzten Jahrzehnt		
Italien	Ja	Ja		
Kroatien	Ja	Geringe Bedeutung		
Lettland	Ja			
Litauen	Ja			
Luxemburg	Ja			
Malta	Ja			
Niederlande	Ja	Ja		
Österreich	Ja	Ja		
Polen	Ja	Geringe Bedeutung		
Portugal	Ja			
Rumänien	Ja	Geringe Bedeutung		
Schweden	Ja	Ja	Ja	
Slowakei	Ja			
Slowenien	Ja	Geringe Bedeutung		
Spanien	Ja	Ja		
Tschechische Republik	Ja	Geringe Bedeutung	Ja	
Ungarn	Ja			
Vereinigtes Königreich	Ja	Geringe, aber wachsende Bedeutung	Sehr geringe Bedeutung	
Zypern	Ja	Geringe Bedeutung		

Quelle: Expertenbefragung B 2.2.4.

Auch im Bereich der geförderten bzw. zugangsbeschränkten Mietwohnungen lassen sich unterschiedliche Anbietermodelle identifizieren. Hieraus lassen sich vier Grundtypen bilden:

- Vermietung ausschließlich durch öffentliche Institutionen, in der Regel lokale Behörden oder von ihnen beauftragte Organisationen. Dazu können auch privatwirtschaftliche Unternehmen unter öffentlicher Kontrolle gehören.
- Bereitstellung durch nicht-staatliche gemeinnützige Organisationen oder andere Organisationen, die sich auf die Vermietung von Wohnungen spezialisiert haben, zum Empfang von Subventionen berechtigt sind oder unter spezielle Steuerregelungen für den gemeinnützigen Sektor (z. B. Österreich) fallen.
- Bereitstellung sowohl durch öffentliche Einrichtungen als auch durch nicht-staatliche Organisationen.
- Bereitstellung durch verschiedene Akteure, darunter auch privatwirtschaftliche Unternehmen, die als Fördermittelempfänger im Auftrag des Staates oder in Kooperation mit öffentlichen Stellen geförderte Wohnungen bauen und betreiben (PPP-Modelle).

Das erste Modell wird in der Mehrheit der Mitgliedstaaten praktiziert. Dänemark und die Niederlande setzen fast ausschließlich auf nichtstaatliche gemeinnützige Organisationen. Das dritte Modell wird in Deutschland und Österreich angewendet. Hier spielt neben dem öffentlich geförderten Wohnungsbau auch das Modell der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften eine wichtige Rolle. Diese bieten als nichtstaatliche Unternehmen Wohnraum auf der Grundlage von Kostenmieten an und unterliegen besonderen Besteuerungsregelungen. Als neue Maßnahme zur Förderung von Investitionen im sozialen Wohnungsmarkt werden aus Italien privatwirtschaftliche PPP-Modelle für den geförderten Wohnungsbau im mittleren Einkommenssegment berichtet.

Schließlich finden sich in einigen Mitgliedstaaten (z. B. Estland, Polen und Tschechien) als Ergebnis verschiedener Privatisierungs- und Transformationsprozesse geringe Anteile ehemaliger staatlicher Wohnungsbestände ebenfalls im Besitz privater Unternehmen, was eine Einordnung zu einem bestimmten Anbietermodell erschwert.

Tabelle 15: Anbieter von geförderten/sozialen Mietwohnungen

Mitgliedsstaat	Privatwirtschaftliche Unternehmen und Privatvermieter	Öffentliche Anbieter oder Agenturen	Privatwirtschaftliche Unternehmen unter öffentl. Kontrolle	Nichtstaatliche gemeinnützige Organisationen	Andere nicht-staatliche Organisationen oder Genossenschaften
Belgien	Ja (soziale Wohnungsbaugesellschaften)			Ja	
Bulgarien		Ja			
Dänemark					Ja
Deutschland	Ja	Geringe Bedeutung	Ja	Ja	
Estland		Ja			
Finnland		Ja	Ja		Ja
Frankreich	Ja	Ja	Ja	Ja	
Griechenland					
Irland		Ja		Ja	
Italien		Ja		Ja	
Kroatien		Ja			
Lettland		Ja			
Litauen		Ja		Ja	
Luxemburg		Ja	Ja	Ja	
Malta		Ja			
Niederlande	Ja			Ja	
Österreich	Ja	Ja		Ja	Ja
Polen	Geringe Bedeutung	Ja			Geringe Bedeutung
Portugal	Geringe Bedeutung	Ja			
Rumänien		Ja			
Schweden				Geringe Bedeutung	
Slowakei		Ja			
Slowenien		Ja			
Spanien		Ja			
Tschechische Republik	Geringe Bedeutung	Ja			
Ungarn		Ja			
Vereinigtes Königreich	Sehr geringe Bedeutung	Ja		Ja	Geringe Bedeutung
Zypern					

Quelle: Expertenbefragung B 2.2.4.

3.2.3 Strukturmuster der Wohnnutzung in den Mitgliedstaaten

In diesem letzten Abschnitt über die nationalen Wohnversorgungssysteme sollen grundlegende Muster der Wohnnutzung identifiziert werden und die Mitgliedstaaten in entsprechende Gruppen eingeordnet werden. Dies geschieht anhand zweier Dimensionen. Die erste Dimension ist der Diversifizierungsgrad der Wohnnutzung. Darunter sind die Anteilsverhältnisse verschiedener Mietwohnungs- und Wohneigentumsmärkte an der gesamten Wohnungsversorgung zu verstehen (siehe Abschnitt 3.2.3.1). In einem zweiten Schritt werden funktionale Aspekte der Nutzungsformen betrachtet (siehe Abschnitt 3.2.3.2). Dies ermöglicht die Auffächerung von gruppeninternen Charakteristiken nach gemeinsamen Merkmalen (siehe Abschnitt 3.2.3.3).

Aufgrund der großen Vielfalt der nationalen Wohnungssysteme ist eine Vielzahl unterschiedlicher Gruppierungsverfahren möglich. Um einen einfachen und möglichst robusten Ansatz zu ermöglichen, sind bewusst keine weiterführenden Aspekte, wie z. B. Unterschiede in den Wohlfahrtssystemen, historische Pfadabhängigkeiten und nationale Rechtssysteme einbezogen worden.

3.2.3.1 Diversifizierungsgrad der Nutzungsformen

Was die Daten zur quantitativen Bedeutung bestimmter Nutzungsformen betrifft, lassen sich Inkonsistenzen zwischen den Statistiken der Mitgliedstaaten nicht vollständig vermeiden⁷. Daher wurden in den vorherigen Abschnitten nur kategoriale Ergebnisse dargestellt. Die dahinterstehenden metrischen Daten zeigen, dass die Häufigkeitsverteilung von selbstgenutztem Eigentum, marktmietbasierten Wohnverhältnissen und anderen Formen der Mietwohnnutzung in den Mitgliedstaaten graduelle Unterschiede aufweisen. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Verteilung der Zusammensetzung der Wohnnutzungsformen in den Wohnungsversorgungssystemen der Mitgliedstaaten, sortiert nach dem relativen Anteil selbstgenutzten Wohneigentums, das in fast allen Mitgliedstaaten die größte Schlüsselkategorie darstellt.

7 Zum Beispiel unterschiedliche Grundgesamtheiten (Wohnungen, Haushalte, Einzelpersonen), unterschiedliche Indikatoren (Eigentum oder Nutzung der Wohnung), unterschiedliche Bezugsjahre (Daten des Zensus 2011, aktuellere nationale Daten), unterschiedliche Datenquellen (offizielle Daten, Schätzungen, z. B. für informelle Aktivitäten), unterschiedliche Zuordnung von unklaren/unbekannten Besitzverhältnissen und leerstehenden Wohnungen in den zugrunde liegenden Datenbanken usw.

Tabelle 16: Quellenangaben für Anteile verschiedener Wohnnutzungsformen

Mitgliedsstaat	Datenquellen (nach Angaben der Experten)
Belgien	Zensus 2011
Bulgarien	EU-SILC, Zensus 2011, World Bank (2017): Analysis of the State of Housing, Assessment of the Housing Sector in Bulgaria (2017), Expertenschätzungen
Dänemark	nationales Statistikamt, Datenstand 2019
Deutschland	Zensus 2011
Estland	Zensus 2011
Finnland	2017, nationales Statistikamt
Frankreich	2013, nationales Statistikamt
Griechenland	Zensus 2011, Expertenschätzungen
Irland	Zensus 2011
Italien	Housing Europe, The State of Housing in the EU 2017 (2014 data), Banca d'Italia, I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012
Kroatien	Zensus 2011, Expertenschätzungen
Lettland	Latvia State Land Service, Referenzdatum 1.1.2018 (nur Daten für Gebäudetyp und Eigentumsform verfügbar). Relative Werte: eigene Berechnung durch UWU/TUD
Litauen	Zensus 2011
Luxemburg	Zensus 2011, Expertenschätzungen
Malta	Zensus 2011, Expertenschätzungen
Niederlande	Nationales Statistikamt, Datenstand 2018
Österreich	Mikrozensus 2018, Expertenschätzungen
Polen	Nationales Statistikamt, Bezugsdatum 31.12.2016. Relative Anteile nach Berechnungen durch IWU/TUD
Portugal	Bevölkerungsdaten, Expertenangaben ohne Quelle
Rumänien	Zensus 2011, Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Verwaltung Datenstand 2014, Expertenschätzungen
Schweden	Nationales Statistikamt Datenstand 2017, Expertenschätzungen
Slowakei	Zensus 2011, Expertenschätzungen
Slowenien	Zensus 2011, Expertenschätzungen
Spanien	Zensus 2011, INE living-conditions survey 2018, Expertenschätzungen
Tschechische Republik	Zensus 2011, in: Ministerium für regionale Entwicklung, Housing in the Czech Republic in Figures 2019, Expertenschätzungen
Ungarn	Nationales Statistikamt, Wohnungserfassung 2015
Ver. Königreich	Nationales Statistikamt Datenstand 2017
Zypern	Expertenangaben ohne Quelle

Quelle: Expertenbefragung

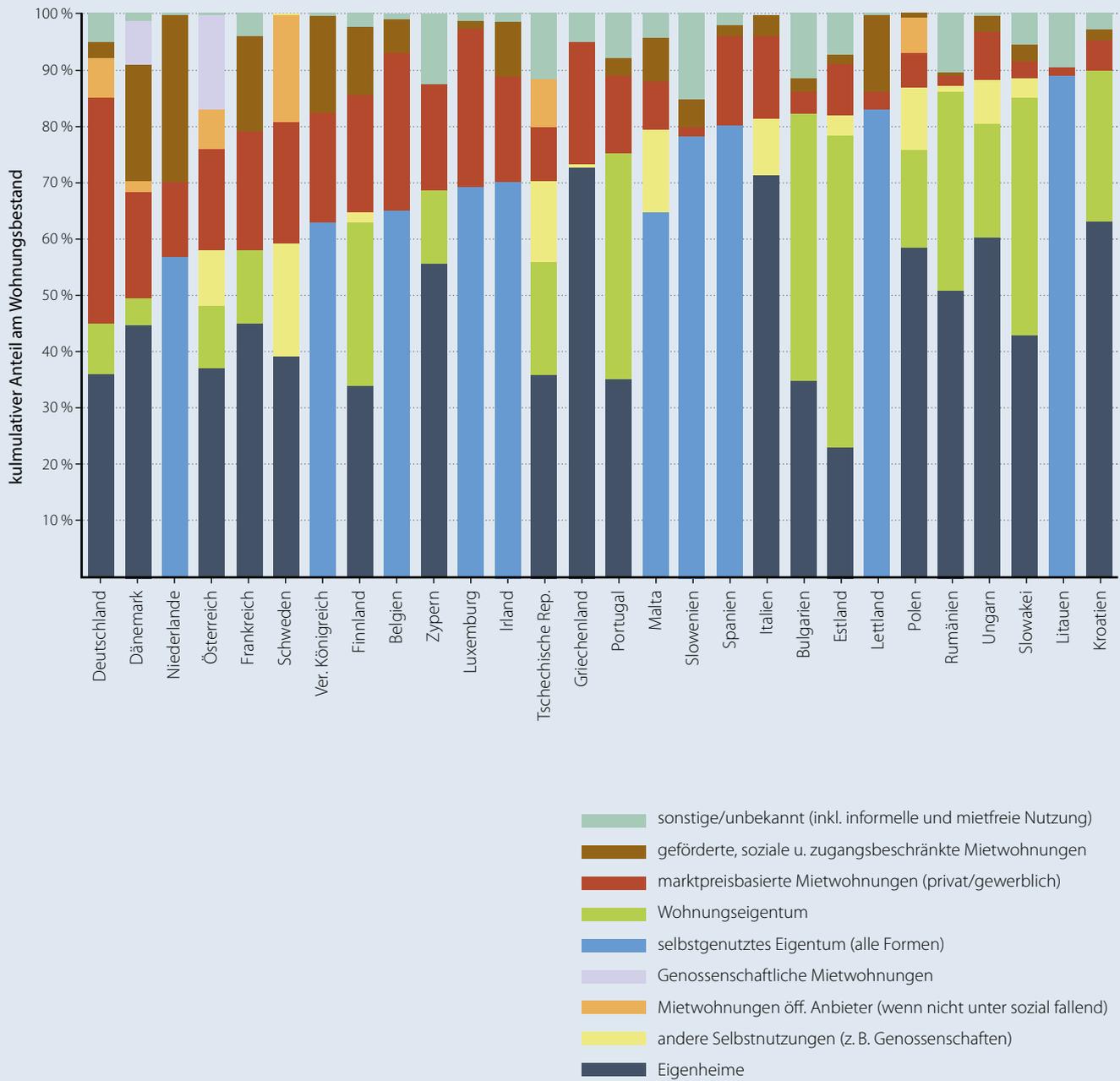


Abbildung 4: Zusammensetzung der Nutzungsformen in den EU-Mitgliedstaaten

Die verschiedenen Formen der Eigennutzung können nur für die Mitgliedstaaten gezeigt werden, für die diese Daten verfügbar waren. In allen anderen Fällen wird der aggregierte Anteil der Eigennutzung (alle Arten) gezeigt. Quelle: Expertenbefragung B 2.1.1, B 2.1.2., B 2.2.1, B 2.2.2. Zahlen können für unterschiedliche Basisjahre gelten und teilweise auf Expertenschätzung beruhen.

Wir sprechen von stärker diversifizierten Nutzungsformen, wenn eine größere Anzahl unterschiedlicher Nutzungsformen existiert und ihre quantitative Bedeutung für die Wohnungsversorgung relativ ähnlich ist. In diversifizierten Systemen adressieren bestimmte Nutzungsformen mit höherer Wahrscheinlichkeit spezifische Zielgruppenanforderungen (Wohnungswahl, Stabilität, Dauer, Kosten usw.). Weniger diversifizierte Systeme basieren zu größeren Teilen auf selbstgenutzten Wohneigentum, während Mietwohnungsmärkte quantitativ nur eine geringe Bedeutung besitzen und dabei entweder spezialisierte Versorgungsfunktionen für bestimmte Zielgruppen übernehmen oder eher den Charakter einer residualen Versorgungsfunktion besitzen.

Je weniger diversifiziert ein Wohnversorgungssystem ist, desto mehr müssen die vorhandenen Nutzungsformen verschiedene Zielgruppenanforderungen erfüllen. Folglich ist der Marktanteil der einzelnen Nutzungsformen ein grundlegendes Maß für den Diversifizierungsgrad der Systeme. Aus Gründen der Robustheit (angesichts der oben erwähnten Probleme mit der Vergleichbarkeit der metrischen Daten und der Zuordnung zu Nutzungsformen) werden für das Kategorisierungsschema klassifizierte Anteile verwendet, wie sie in Tabelle 11 und Tabelle 12 angegeben sind. Darüber hinaus wurden angesichts des individuellen Charakters der nationalen Regulierungsformen nur die wichtigsten Nutzungsformen (Selbstnutzer, marktmietbasierte Wohnungen, soziale oder geförderte Mietwohnungen, genossenschaftliche und öffentliche Mietwohnung) verwendet. Alle nationalen Systeme wurden dann in vier Hauptgruppen eingeteilt, wobei die Kriterien in Tabelle 17 für die Kategorisierung verwendet wurden.

Tabelle 17: Kategorisierungsregeln in Bezug auf den Diversifizierungsgrad der Nutzungsformen

Indikator	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
Anteil der Selbstnutzer (siehe Tabelle 11)	Kleiner oder mittlerer Anteil	Mittlerer oder großer Anteil	Großer oder sehr großer Anteil	Großer oder sehr großer Anteil
Anteil der Marktmietenbasierten Wohnungen (einschl. öffentlicher Mietverhältnisse, die nicht in der sozialen/subventionierten Miete enthalten sind, siehe Tabelle 12)	mindestens mittlerer Anteil (wenn gleichzeitig ein mittlerer sozialer oder genossenschaftl. Sektor vorhanden ist), sehr großer Anteil (andernfalls)	Mittlerer oder großer Anteil	Mittlerer Anteil	Kleiner Anteil
Anteil der geförderten/sozialen und genossenschaftlichen Mietverhältnisse (siehe Tabelle 12)	Mittlerer Anteil (Summe der dem Sektor zugerechneten Mietverhältnisse), ohne (wenn sehr großer Marktmietssektor vorhanden)	Ohne, Nische oder kleiner Anteil	Kleiner Anteil	

Kategorisierungsschema: dominanter Anteil: mindestens ca. 75 % aller Haushalte/Wohnungen in dem Mitgliedstaat; sehr großer Anteil: mindestens ca. 50 %; großer Anteil: mindestens ca. 25 %; mittlerer Anteil: mindestens ca. 10 %; kleiner Anteil: weniger als ca. 10 %; Nische=marginaler Anteil (keine Zahlen verfügbar).

Jede dieser Gruppen zeigt ein ausgeprägtes Muster der Nutzungsformen:

- **Gruppe 1** repräsentiert Mitgliedstaaten mit relativ stark diversifizierten Nutzungsverhältnissen, die durch einen, im Vergleich mit den anderen Gruppen, kleineren Anteil selbstgenutzten Eigentums und einem entsprechend größeren Anteil Mietwohnungen gekennzeichnet sind. Das mittlere Verhältnis zwischen Miete und Selbstnutzung in dieser Gruppe beträgt etwa 8:10 und das mittlere Größenverhältnis zwischen Sozial- und Marktmieten 7:10. Innerhalb dieser Gruppe kann jedoch eine unterschiedliche Zusammensetzung der Mietwohnungsmärkte beobachtet werden, wobei sowohl Länder mit überwiegend marktmietbasierten Systemen als auch Länder mit einem relativ hohen Anteil an subventionierten, sozialen oder genossenschaftlichen Mietverhältnissen in der Gruppe vertreten sind. Eine weitere Untergliederung dieser Gruppe wird im nächsten Abschnitt diskutiert.
- **Gruppe 2** repräsentiert weniger diversifizierte Nutzungsverhältnisse mit einem relativ größeren Anteil an Selbstnutzern und einem mittelgroßen, überwiegend marktmietenbasierten Mietwohnungssegment. Das mittlere Verhältnis zwischen Miet- und Eigentumsanteilen in dieser Gruppe beträgt 4:10. Innerhalb dieser Gruppe gibt es Systeme mit und ohne subventionierten oder sozialen Mietwohnungssektor. Wenn ein sozialer Mietsektor existiert, ist er deutlich kleiner als der Marktmietensektor. Das Verhältnis zwischen Sozialmietwohnungssektor und Marktmietensektor liegt im Gruppenmittel bei 1:10. Eine weitere Untergliederung dieser Gruppe wird im nächsten Abschnitt diskutiert.
- **Gruppe 3** enthält eigentümergeleitete Nutzungsverhältnisse, wobei sowohl der private Miet- als auch der soziale Mietwohnungssektor im Vergleich zur

Selbstnutzung deutlich kleiner sind. Das Verhältnis zwischen Miet- und Selbstnutzerteilen liegt im Gruppenschnitt bei etwa 2:10, das Verhältnis zwischen Sozial- und Marktmietverhältnissen ebenfalls bei 2:10.

- **Gruppe 4** repräsentiert eigentümergeleitete Nutzungsverhältnisse mit verschiedenen untergeordneten Formen von Mietwohnungsmärkten, darunter private, kommunale und genossenschaftliche Formen. Das mittlere Verhältnis zwischen Miet- und Eigentumsanteilen beträgt etwa 1:10, und das Verhältnis zwischen Sozial- und Marktmieten ist fast gleich (11:10).

Zwei Mitgliedstaaten weisen abweichende Muster der Nutzungsverhältnisse auf und wurden nicht in die oben beschriebenen Gruppen aufgenommen. Die Tschechische Republik hat einen deutlich geringeren Anteil an selbstgenutzten Wohnungen oder Eigenheimen als die Mitgliedstaaten der Gruppen 3 und 4, aber eine Zusammensetzung der Mietverhältnisse, die sich stark von den Gruppen 1 und 2 unterscheidet. Malta hat einen ähnlichen Anteil an Eigenheimen wie Gruppe 3, aber eine andere Zusammensetzung der Mietverhältnisse. Die Zuordnung dieser Mitgliedstaaten zu einer der vier Gruppen sowie eine Diskussion über die weitere Unterteilung der vier Gruppen ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

3.2.3.2 Funktionale Aspekte der Wohnnutzungsformen

In diesem Abschnitt werden funktionale Aspekte der Wohnnutzungsformen diskutiert. Diese erlauben es, die vorherrschenden Merkmale der Nutzungsformen jeder Gruppe genauer zu beschreiben. Unterschiede innerhalb der Gruppen werden zur Diskussion möglicher Unterteilungen der Hauptgruppen herangezogen.

Spezifische Nutzungsformen können auf unterschiedliche Wohnbedürfnisse (Geschoßwohnung oder Einfamilienhaus), unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse (temporäres vs. dauerhaftes Wohnen), unterschiedliche Einkommensgruppen, unterschiedliche geografische Merkmale (überwiegend ländliche oder stärker verstädterte Mitgliedstaaten) und unterschiedliche Versorgungssysteme (private, gewerbliche oder staatliche Vermieter) zurückgeführt werden. Die Zusammensetzung der Wohnverhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten sollte diese funktionalen Aspekte in gewisser Weise widerspiegeln. In diesem Schritt der Gruppenbildung werden die folgenden Informationen verwendet.

Antworten bezüglich der sozialen Funktion der Nutzungsformen (Tabelle 13):

- Einkommensbezogene Aspekte (niedrige/mittlere/höhere/hohe Einkommensgruppen)
- soziale Gruppen (Minderheiten/gefährdete Gruppen)
- demografische Kohorten (Jugendliche/Studenten/ältere Menschen)
- regionale Unterschiede (städtisch oder ländlich)
- Dauer des Wohnsitzes (dauerhaft oder temporär)

Antworten zu den Anbietern von Mietwohnungen (Tabelle 14, Tabelle 15):

- Relevanz von privaten Einzelvermietern, gewinnorientierten Unternehmen oder öffentlichen Anbietern im Bereich der Marktmieten (Indikator für Qualität und Zielgruppendifferenzierung innerhalb des Marktmietensektors)
- Bereitstellung von gefördertem/sozialem Wohnraum durch staatliche, nicht-staatliche gewinnorientierte oder

gemeinnützige Akteure (Indikator für Qualität und Zielgruppendifferenzierung in diesem Bereich)

Zusätzlich zu diesen qualitativen Informationen werden die folgenden Sekundärdaten aus der EU-SILC Erhebung 2017 verwendet, um gruppenbezogene funktionale Merkmale von Nutzungsverhältnissen weiter zu quantifizieren:

- Anteil der Selbstnutzer in der Bevölkerung über/unter 60 % Medianeinkommen (Indikator für Erschwinglichkeit von Wohneigentum und sozialer Mobilität zwischen den Nutzungsformen)
- Verhältnis der Wohnkostenüberlastung bei Eigentümerhaushalten mit offener Grundschuld und in Marktmietwohnungen (Indikator für die Rolle des Einkommens bei der Wohnformwahl)
- Relativer Anteil der Selbstnutzer mit offener Grundschuld an der gesamten Bevölkerungsgruppe der selbstnutzenden Eigentümer (zusätzlicher Indikator für nationale Finanzierungsgewohnheiten und Erschwinglichkeit von Wohneigentum)

Anhand dieser Daten können einige Schlüsselbegriffe von Kemenys (1995) Klassifizierung von Wohnversorgungssystemen angewandt werden. Mietwohnungssysteme können damit als „integriert“ bezeichnet werden, wenn verschiedene Mietwohnungsteilmärkte mit vergleichbaren Qualitäten und überlappenden Zielgruppen existieren und die Mietwohnungsteilmärkte zumindest teilweise konkurrierend sind. Unterschiedliche Nutzungsformen können in diesen Systemen also vergleichbare oder teilweise ähnliche Zielgruppen ansprechen. Zum Beispiel können sowohl Wohneigentum und Mietwohnungsmärkte dauerhafte Wohnmöglichkeiten für ähnliche Zielgruppen bieten und sind daher als gleichrangig zu bezeichnen. Diese Art von Beziehung

erfordert in der Regel ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit sowohl bei den Kosten als auch bei der Qualität des Wohnraums. Auf der anderen Seite reduziert sie den Bedarf an lebenszyklusbezogener Mobilität zwischen den Nutzungsformen. Ein Indikator für Integration ist also die Mobilität von der Miete ins Eigentum und ggf. im Alter wieder zurück.

Jedoch kann eine geringere Mobilität zwischen den Nutzungsformen auch das Ergebnis von Zugangsproblemen zum Wohneigentum entstehen. In diesem Fall ergibt sich eine stärkere Ausdifferenzierung der zugänglichen Wohnnutzungsform in Abhängigkeit vom Einkommen. Daraus können Unterschiede zwischen den Nutzungsformen hinsichtlich der Wohnkosten und der Wohnqualität resultieren; ebenso können sich innerhalb der Teilsegmente größere Ausdifferenzierungen im Angebot ergeben.

Wenn einzelne Nutzungsformen sehr unterschiedliche Wohnbedürfnisse befriedigen und sich die Nutzungsformen in Bezug auf Zielgruppen, sozialen Zweck und Qualität stark unterscheiden, liegt eine eher „dualistische“ (ebd.) Wettbewerbssituation zwischen den Nutzungsformen Eigentum und Marktmietsektor vor. Dies ist z. B. der Fall, wenn der private Mietsektor eine eher transitorische Wohnungsnachfrage befriedigt während dauerhafte Wohnungsnachfrage eher im Bereich der Selbstnutzer realisiert wird. In diesem Fall ist die Mobilität zwischen den Nutzungsformen im Durchschnitt höher und der Zugang zu Wohneigentum einfacher als im oben beschriebenen Fall. Auf der anderen Seite ist der Wettbewerb zwischen den Nutzungsformen geringer, so dass Qualitäts- und Stabilitätsunterschiede zwischen Mietwohnungsmärkten und Wohneigentumsmärkten zunehmen können. Insbesondere bei einer hohen Konzentration der Wohnversorgung im Bereich der Selbstnutzung kann das Risiko steigen, dass Mietwohnungsmärkte eine Art „Restgröße“ darstellen, die nur soziale Randgruppen bedienen.

3.2.3.3 Klassifizierungsergebnisse

Die im ersten Schritt durchgeführte Klassifizierung erlaubte die Bildung von vier Gruppen mit quantitativ vergleichbaren Nutzungsverhältnissen. Durch die Einführung von Parametern der funktionalen Beziehungen zwischen den Nutzungsformen ist eine weitere Schichtung dieser Gruppen auf der Basis von Ähnlichkeiten oder Unterschieden innerhalb einer Gruppe möglich. Die damit erzielten Ergebnisse spiegeln nur die spezifische Fragestellung der Hierarchien und Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Teilsegmenten des Wohnungsmarktes wider und berücksichtigen keine weiteren möglichen Aspekte der Gruppenunterteilung. Daher sind grundsätzlich auch andere, hiervon abweichende Ausdifferenzierungen innerhalb einer Gruppe denkbar. Die Ergebnisse der Gruppierung sind in Abbildung 4 und Tabelle 18 zu finden. Die Gruppennittelwerte der herangezogenen Parameter sind in Tabelle 19 zu finden.

Wie bereits oben beschrieben, repräsentiert die **Gruppe 1** eher diversifizierte Nutzungsverhältnisse. Typisch für diese Gruppe ist ein vergleichsweise ausgeglichenes quantitatives Verhältnis zwischen selbstgenutztem Eigentum und Mietwohnnutzungen, mit einem durchschnittlichen Anteil des selbstgenutztem Eigentums zwischen ca. 50 % und 65 % an der Wohnungsversorgung. Betrachtet man die funktionalen Indikatoren in dieser Gruppe, so ist festzustellen, dass in 75 % der beteiligten Länder gewerbliche, gewinnorientierte Anbieter im Marktmietsektor tätig sind, während in 25 % der Länder auch öffentliche Anbieter zu Marktpreisen, d. h. außerhalb des spezifisch geförderten Wohnungsmarktes existieren. In der Mehrheit der Länder dieser Gruppe wird der soziale Wohnungsbau von nicht-staatlichen Akteuren wie gemeinnützigen Organisationen verantwortet (wobei die Bereitstellung durch staatliche Akteure nicht ausgeschlossen sein muss). Mit Blick auf die Zusammensetzung des Mietwohnungssektors lassen sich in Gruppe 1 drei

Hauptmuster beobachten: Mitgliedstaaten mit einem größeren Anteil an geförderten/sozialen, mit Zugangsbeschränkungen versehenen oder genossenschaftlich organisierten Mietwohnungen als an Marktmietwohnungen, Mitgliedstaaten mit einem geringeren Anteil an Sozialmietwohnungen und Mitgliedstaaten ohne, oder mit nur einem sehr kleinen, spezifisch geförderten, sozialem Mietwohnungssegment.

Ein weiterer Aspekt betrifft das Verhältnis zwischen den Nutzungsformen Eigentum und Miete. Zunächst ist festzustellen, dass im Durchschnitt etwa zwei Drittel der Selbstnutzer⁸ offene Finanzierungslasten aufweisen, wobei die länderspezifischen Werte von etwas weniger als 50 % bis fast 90 % reichen. Im Vergleich zu den anderen drei Gruppen ist der Anteil der fremdfinanzierten selbstgenutzten Wohnimmobilien damit deutlich höher. Dies kann zum Teil den größeren Anteil ländlicher Wohnungsmärkte in den Mitgliedstaaten der anderen Gruppen widerspiegeln, wo selbstgenutztes Wohneigentum häufiger durch Selbsthilfe realisiert wird, zeigt aber vermutlich auch Unterschiede in der Zugänglichkeit zu Wohneigentum und im Stellenwert des Wohneigentums im nationalen System der Vermögensbildung und der Wohlfahrtsvorsorge der Haushalte. Die Zugänglichkeit zu Wohneigentum lässt sich anhand der beiden aus EU-SILC abgeleiteten Indikatoren zusammen mit den Antwortmustern der Befragung hinsichtlich der sozialen Zielgruppen bestimmter Nutzungsformen beurteilen. Insgesamt ist der Anteil der Selbstnutzer mit einem Einkommen über 60 % des nationalen Durchschnitts im Mittel der Gruppe 1 mehr als doppelt so hoch wie der der Selbstnutzer mit einem Einkommen unter 60 % des nationalen Durchschnitts, was darauf hindeutet, dass der Zugang zu Wohneigentum in der Gruppe 1 stark vom Einkommen abhängt. Diese

8 EU-SILC-Daten basieren auf der Bevölkerung, nicht auf Haushalten, daher können die Werte auf Basis von Haushalten oder von Wohneinheiten abweichen

Erkenntnis spiegelt sich in den Antworten der Befragung wider, in der nur 25 % der Länderexperten in dieser Gruppe angeben haben, dass Wohneigentum für die meisten sozialen Gruppen zugänglich ist (im Vergleich zu 80 % in Gruppe 4). Auf der anderen Seite stellten zwei Drittel der Experten aus den Ländern der Gruppe 1 fest, dass der Marktmietensektor für eine Vielzahl sozialer Gruppen, einschließlich der mittleren Einkommensklasse, dauerhafte Wohnbedürfnisse befriedigt. Dieses Ergebnis kann durch einen Blick auf die Wohnkostenüberlastungsquoten bestätigt werden. Der Anteil der Bevölkerung mit einer Wohnkostenüberlastung (definiert als 40 % oder mehr des Äquivalenzeinkommens⁹, das für Wohnen ausgegeben wird) ist zwar im Marktmietsektor in allen Mitgliedstaaten der EU deutlich größer als der der Bevölkerung in selbstgenutztem Eigentum, aber die Unterschiede zwischen Selbstnutzern und Mietern in Marktmietverhältnissen fallen in einigen Mitgliedstaaten der Gruppe 1 relativ geringer aus. Diese Ergebnisse erlauben die Bildung der folgenden drei möglichen Untergruppen:

- a. Der Zugang zu Wohneigentum hängt tendenziell vom Einkommensniveau ab. Es existieren große und differenzierte Marktmiet- und Sozialmietsektoren mit sich überschneidenden Zielgruppen, Wohnungsangeboten und Stabilitätsmerkmalen, insbesondere in städtischen Wohnungsmärkten, die auch im Mietsektor dauerhafte Wohnbedürfnisse befriedigen. Subventionierte soziale oder genossenschaftliche Mietsektoren

9 „Das Äquivalenzeinkommen ist ein Einkommenskonzept, mit dem die Einkommen von Haushalten verschiedener Typen unter Berücksichtigung gemeinsamer Konsumleistungen vergleichbar gemacht werden“ (definiert von Statistics Finland mit Bezug auf die OECD und Eurostat https://www.stat.fi/meta/kas/ekvivalentti_tu_en.html). Eurostat gibt auch an, dass es „für die Berechnung von Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung verwendet wird“ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Equivalent_income.

mit breiteren Zielgruppen und relativ hohen Qualitätsstandards konkurrieren mit dem Marktmietsektor. Insgesamt können die Nutzungsformen damit als tendenziell integriert bezeichnet werden. Mitgliedstaaten mit diesen Merkmalen in der Gruppe 1 sind Österreich und Dänemark.

- b. Hier sind ähnliche Zugänglichkeitsindikatoren wie in Untergruppe a) erkennbar, aber Mietwohnungen werden überwiegend oder ausschließlich von privaten, gewerblichen und öffentlichen Anbietern bereitgestellt, die dem gleichen Rechtsrahmen für die Mietpreisregulierung unterliegen. Da alle Anbieter unter den gleichen Marktbedingungen operieren, können sich Wohnungsangebot und Zielgruppen in öffentlichen und privaten/gewerblichen Mietverhältnissen vollständig überdecken. Diese Mietwohnungsmarktsysteme können auch als tendenziell stärker integriert beschrieben werden, auch wenn sie das Ergebnis unterschiedlicher Transformationspfade von Teilen des Mietwohnungssektors darstellen. Mitglieder dieser Untergruppe sind Deutschland und Schweden.
- c. In dieser Untergruppe ist ein etwas geringerer Einfluss des Einkommens auf die Zugangsmöglichkeiten zum Eigentumssektor als in a) und b) und ein deutlich geringerer Anteil an fremdfinanziertem Wohneigentum erkennbar. Dagegen sind offensichtlich stärkere Unterschiede zwischen sozialen und privaten Wohnungsmärkten in Bezug auf Zielgruppen und Qualitäten erkennbar. Dieses Muster repräsentiert hauptsächlich Finnland und Frankreich, jedoch gelten einige dieser Untergruppenmerkmale auch für die Mitgliedstaaten der Untergruppen a) und b).
- d. In dieser Untergruppe ist der Anteil an mit einer Finanzierung belasteter selbstgenutzter Wohnimmobilien relativ am

größten. Der Zugang zu selbstgenutzten Wohnungen ist dagegen weniger stark vom Einkommen abhängig als in den anderen Untergruppen. Zusammen mit den eher auf zeitlich begrenzte Wohnbedürfnisse ausgerichteten privaten Mietwohnungsmärkten und der geringeren Relevanz von gewerblichen Anbietern von Mietwohnungen im Marktmietsektor weisen diese Mitgliedstaaten eher ein hierarchisches Verhältnis zwischen privaten Mietwohnungsmärkten und selbstgenutztem Eigentum auf. Kennzeichen hierfür ist auch ein früher Erwerb von Wohneigentum, höhere Wohnmobilität („Housing ladder“) im Lebenszyklus und ausgeprägteren Unterschieden zwischen den Zielgruppen im privaten und subventionierten sozialen Mietsektor. Die Wettbewerbsbedingungen in dieser Gruppe weisen einige der Hauptmerkmale von Kemenys „dualistischer“ Klassifizierung auf, z. B. im Vereinigten Königreich. Aber auch Länder wie die Niederlande, in gewisser Hinsicht auch Dänemark, in denen Wohneigentum, konsekutiver Immobilienerwerb und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Vermögensbildung sowie eine gewisse soziale Segmentierung des Mietwohnungssektors eine zunehmende Rolle zu spielen scheinen, können dieser Untergruppe zugeordnet werden.

Gruppe 2 repräsentiert Mitgliedstaaten mit mittelstark diversifizierten Nutzungsverhältnissen. Typisch für diese Gruppe ist ein durchschnittlicher Selbstnutzeranteil von ca. 65 % bis 75 % und ein Marktmietanteil von ca. 20-30 %. Geförderte oder sozial orientierte Mietverhältnisse sind nicht oder nur zu einem sehr geringen Anteil vorhanden. Gewinnerorientierte gewerbliche Anbieter im Marktmietsektor spielen in dieser Gruppe keine bedeutende Rolle, sodass die Wohnversorgungssysteme in dieser Gruppe vor allem von der Dichotomie Selbstnutzer-Privatvermietete geprägt sind.

Im Durchschnitt sind die Wohnungen von etwa 40 % der Selbstnutzer grundschuldbelastet, wobei die länderspezifischen Werte von unter 20 % bis ca. 60 % reichen. Die Erschwinglichkeit von Wohneigentum, gemessen am Verhältnis der Anteile der Selbstnutzer mit einem Medianeinkommen von über 60 % im Vergleich zu denen mit einem Medianeinkommen von unter 60 %, ist mit einem Gruppenmittel von 16:10 besser als in den Ländern der Gruppe 1; jedoch sind die Unterschiede innerhalb der Gruppe 2 hier groß. Zwei Drittel der Länderexperten in dieser Gruppe geben an, dass Wohneigentum für die meisten sozialen Gruppen zugänglich ist, während keiner der Experten den privaten Mietwohnungsmarkt als gleichwertige Option für permanente Wohnbedürfnisse für Haushalte mit mittlerem Einkommen betrachtet.

Die Bevölkerungsanteile mit Risiko der Wohnkostenüberlastung sind im privaten Mietwohnungsmarkt im Gruppendurchschnitt um den Faktor 10 größer als bei Eigentümern (aus Gründen der Vergleichbarkeit werden nur die Eigentümer der Kategorie „mit grundschuldbelasteten Immobilien“ verglichen). Insgesamt ist das Verhältnis zwischen Selbstnutzern und Haushalten im privaten Mietwohnungsmarkt aufgrund der stärkeren einkommensbedingten Zugangsbeschränkungen zum Wohneigentum und der angebotsseitigen Unterschiede zwischen beiden Märkten tendenziell dualistischer. Der relativ große, überwiegend von Privatvermietern betriebene Marktmietssektor bedient vor allem verschiedene einkommensschwächere Zielgruppen, die aufgrund der begrenzten (oder in einigen Fällen fehlenden) Verfügbarkeit von sozial geförderten Wohnungen auf diesen Markt angewiesen sind. Auch hier deuten die diskutierten Unterschiede innerhalb dieser Gruppe auf die Existenz mehrerer möglicher Untergruppen hin. Die berücksichtigten Unterscheidungsmerkmale lassen die Bildung der folgenden Untergruppen zu:

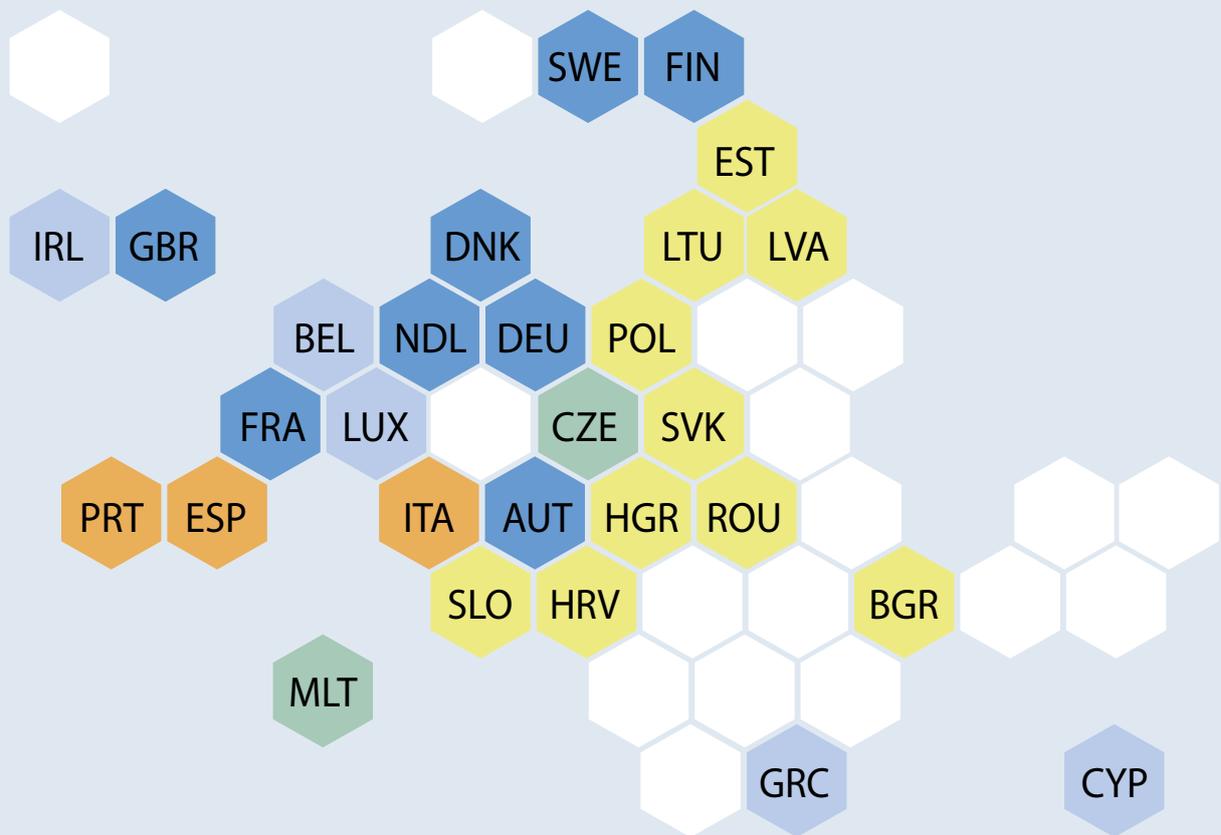
- a. Mitgliedstaaten mit einem kleinen sozialen Mietwohnungsmarkt und relativ starker einkommensbezogener Schichtung zwischen selbstgenutzten Wohneigentum und Marktmietssektor. Die Hälfte der selbstgenutzten Wohnungen ist mit einer Grundschuld belastet. Dieses Muster ist typisch für Belgien, Irland und Luxemburg.
- b. Mitgliedstaaten ohne einen sozialen Mietwohnungsmarkt, aber mit einem relativ besseren Zugang zu Wohneigentum für untere Einkommensgruppen (das Verhältnis nach Einkommensperzentilen beträgt 14:10 im Vergleich zu 18:10 in Untergruppe a). Weniger als ein Drittel der Selbstnutzer sind mit Grundschuld belastet, was auch die besondere Bedeutung von Immobilienvermögen bei der Ersparnisbildung der Haushalte unterstreicht. Mitglieder dieser Untergruppe sind Zypern und Griechenland.

Gruppe 3 repräsentiert stärker konzentrierte Besitzverhältnisse. Typisch für diese Gruppe ist ein durchschnittlicher Anteil an selbst genutzten Wohnungen von über 75 %, ein Anteil an Marktmietsverhältnissen von etwa 15 % und ein Anteil an geförderten sozialen Mietwohnungen von etwa 5 %. Im Durchschnitt ist etwa ein Drittel der Selbstnutzer mit einer Grundschuld belastet, wobei die länderspezifischen Werte zwischen ca. 20 % und 40 % liegen. Die einkommensabhängige Zugänglichkeit zu Wohneigentum ist ähnlich wie in Gruppe 2 (Gruppenmittelverhältnis von 14:10 Selbstnutzer über/unter 60 % Medianeinkommen). Dennoch geben nur 25 % der Länderexperten in dieser Gruppe an, dass Wohneigentum für die meisten sozialen Gruppen zugänglich ist. Gleichzeitig bewertet keiner der Experten den privaten Mietwohnungsmarkt als ebenbürtige Option für auf Dauer ausgerichtete Wohnverhältnisse für mittlere Einkommensgruppen. Darüber hinaus werden nur marginalisierte Gruppen oder niedrigste Einkommensgruppen als Zielgruppen im sozialen Mietwohnungsmarkt

angesehen, sodass das gesamte Mietwohnungssystem als „dualistisch“ bezeichnet werden kann. Die Variabilität innerhalb der Gruppe ist eher gering, so dass eine weitere Unterteilung nicht notwendig ist. Mitglieder dieser Gruppe sind Italien, Spanien und Portugal. Aufgrund der ähnlichen Wohneigentumsquote wurde Malta als Sonderfall innerhalb dieser Gruppe eingestuft, obwohl sein besonders großer sozialer Mietsektor nicht zu den allgemeinen Gruppenmerkmalen passt.

Gruppe 4 repräsentiert Mitgliedstaaten mit einem stark auf selbstgenutztes Eigentum konzentrierten Versorgungssystem. Die Mietwohnungsmärkte sind meist durch kleinteilige, überwiegend von Privatleuten angebotene Mietverhältnisse mit einem erheblichen Maß an informeller Vermietung oder Untervermietung geprägt, was Schätzungen des tatsächlichen Marktanteils der Mietwohnungen besonders schwierig macht. Typisch für diese Gruppe ist ein durchschnittlicher Selbstnutzeranteil von mehr als 85 %, ein durchschnittlicher Marktmietanteil von etwa 5 % und ein ähnlicher Anteil an geförderten/sozialen Mietwohnungen. Im Durchschnitt leben nur 12 % der Selbstnutzer in Wohnungen oder Häusern, die mit einer Grundschuld belastet sind, wobei die länderspezifischen Werte zwischen 1 % und etwa 25 % liegen.

Der hohe Selbstnutzeranteil bedeutet, dass der Zugang zu Wohneigentum den meisten sozialen Gruppen offen steht und die Zugänglichkeit zu Wohneigentum für mittlere Einkommensbezieher kein Thema ist (Das Verhältnis zwischen Selbstnutzern über/unter 60 % Medianeinkommen beträgt 11:10, d. h. selbstgenutztes Wohneigentum ist relativ unabhängig vom Einkommen zugänglich). In Anbetracht der Tatsache, dass diese Zahlen zum Teil die Privatisierungspolitik von ehemals staatseigenen Wohnungen widerspiegeln, sind diese Zahlen zur Zugänglichkeit vermutlich nicht für Haushalte repräsentativ, die unter aktuellen Marktbedingungen Wohneigentum bilden wollen. Der soziale Mietsektor ist immer noch größtenteils an den öffentlichen/kommunalen Wohnungsbestand gebunden und wird durch länderspezifische, z. T. auch lokal unterschiedliche Regelungen bestimmt. Das Angebot im Marktmietsektor scheint hingegen zuzunehmen und reicht von informeller Untervermietung bis hin zu gehobenen städtischen Marktmietwohnungen. Diese Gruppe beschreibt die meisten der EU-Transformationsländer (Bulgarien, Kroatien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei und Slowenien). Angesichts der gemeinsamen historischen Situation wurde die Tschechische Republik dieser Gruppe zugerechnet, stellt jedoch einen Sonderfall mit einem geringeren Anteil an Wohneigentum, einem relativ höheren Anteil an privaten und kommunalen Mietwohnungen und stärkeren Abhängigkeiten zwischen Einkommen und Zugänglichkeit zu Wohneigentum dar.



- Gruppe 1: Diversifizierte Systeme
- Gruppe 2: Relativ diversifizierte, vor allem zweigliedrige Systeme
- Gruppe 3: Weitergehend auf Selbstnutzung basierte Systeme
- Gruppe 4: Stark auf Selbstnutzung basierte Systeme
- Keiner Gruppe zugehörige Systeme
- Nicht-EU-Staaten

Abbildung 5: Gruppenzugehörigkeiten der Wohnnutzungssysteme,
Abbildung: Doreen Ritzau, Datengrundlage: Institut Wohnen und Umwelt

Tabelle 18: Gruppen der Wohnnutzungssysteme

Gruppe			
1	2	3	4
a)	a)	a)	a)
Dänemark	Belgien	Italien	Bulgarien
Österreich	Irland	Portugal	Estland
b)	Luxemburg	Spanien	Kroatien
Deutschland	b)	b)	Lettland
Schweden	Griechenland	(Malta*)	Litauen
c)	Zypern		Polen
Finnland			Rumänien
Frankreich			Slowakei
d)			Slowenien
Niederlande			Ungarn
Vereinigtes Königreich			b)
			(Tschechische Republik *)

* Die Tschechische Republik und Malta stellen in Bezug auf die Zusammensetzung der Besitzverhältnisse Sonderfälle dar. Zu Vergleichszwecken wurden beide Länder der am besten geeigneten Regionalgruppe zugeordnet.

Tabelle 19: Ausprägungen der Indikatoren nach Gruppenzugehörigkeit

Indikator	Gruppenmittelwert			
	1	2	3	4
Selbstnutzung (alle Typen)	56 %	69 %	79 %	86 %
Private/gewerbliche und öffentliche Marktmietanteile	25 %	23 %	15 %	4 %
Geförderte, privilegierte, genossenschaftliche oder gemeinnützige Mietsektoranteile	18 %	3 %	3 %	3 %
Verhältnis von Mietanteilen / Selbstnutzung in der Gruppe	8:10	4:10	2:10	1:10
Verhältnis von sonstigen Mietsektoren zu Marktmiete in der Gruppe	7:10	1:10	2:10	6:10
Anteil der Eigenheimbesitzer mit offener Finanzierung (EU-SILC)	64 %	42 %	37 %	12 %
Verhältnis der Selbstnutzeranteile über / unter 60 % Medianeinkommen (EU-SILC) in der Gruppe	21:10	16:10	14:10	11:10
Verhältnis der Wohnkostenüberlastungsquoten Selbstnutzer m. Grundschild / Marktmiete in der Gruppe	2:10	1:10	1:10	3:10
Marktmietsektor: Existenz gewerblicher Anbieter ja/nein (Prozentsatz der Gruppenmitglieder, die „ja“ angeben)	75 %	0 %	67 %	10 %
Marktmietsektor: Existenz gemeinnütziger/öffentlicher Anbieter ja/nein (Prozentsatz der Gruppenmitglieder, die „ja“ angeben)	25 %	0 %	0 %	0 %
geförderter/sozialer Mietsektor: Bereitstellung durch nichtstaatliche Akteure ja/nein (Prozentsatz der Gruppenmitglieder, die „ja“ angeben)	88 %	60 %	33 %	10 %
Privater Mietwohnungssektor als dauerhafte Wohnform für mittlere Einkommensgruppen ja/nein (Prozentsatz der Gruppenmitglieder, die „ja“ angeben)	63 %	0 %	0 %	10 %

* Alle Werte wurden ohne die Tschechische Republik und Malta berechnet.

4

Treiber der Wohnungspolitik und Problemlagen

Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik beeinflussen sich gegenseitig. Wohnungsmärkte können einerseits als Ergebnis wohnungspolitischer Rahmenbedingungen und langfristiger wohnungspolitischer Maßnahmen verstanden werden. Andererseits veranlassen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt neues wohnungspolitisches Handeln und die Neukalibrierung bestehender wohnungspolitischer Instrumente. In diesem Abschnitt wird auf die allgemeinen Herausforderungen und spezifischen Probleme der Wohnungsversorgung in den EU-Mitgliedstaaten eingegangen. Im Anschluss erfolgt eine Übersicht und Kategorisierung der wohnungspolitischen Instrumente sowie aktueller Reformtrends.

Die Umfrage ergab sehr heterogene Antworten hinsichtlich der Treiber der nationalen Wohnungspolitik und der vorherrschenden Probleme bei der Wohnraumversorgung. Beides spiegelt lange bestehende Wohnungssysteme und pfadabhängige Entwicklungen wider. Die folgenden Tabellen geben die Experteneinschätzungen zu den vorherrschenden Treibern der Wohnungspolitik und Problemen der Wohnraumversorgung wieder. Die in den Tabelle 20 bis 22 zusammengefassten Antworten wurden einer weiteren Überprüfung durch die Experten und (in einigen Fällen) durch die Housing Focal Points unterzogen.

4.1 Treiber der Wohnungspolitik

Die Experten wurden gebeten zu bewerten, inwieweit die folgenden potentiellen Treiber die Wohnungspolitik in ihrem Land in den letzten zehn Jahren beeinflusst haben. Tabelle 20 gibt einen Überblick über diese Einschätzungen.

Im Durchschnitt waren **Anforderungen an die Energieeffizienz und Urbanisierung** die wichtigsten Triebkräfte der Wohnungspolitik in der EU. Nur fünf Länder gaben an,

dass Anforderungen an die Energieeffizienz ihre Wohnungspolitik in geringem oder weniger starkem Maße beeinflusst haben. Die überwiegende Mehrheit erkannte die Bedeutung dieses Faktors an. In Bezug auf die Wirkung der Verstädterung ist die Situation heterogener. In drei Ländern (Finnland, Lettland und Polen) hat Urbanisierung die Wohnungspolitik sehr stark beeinflusst, während in acht Ländern, vor allem aus Ost- und Südeuropa (Belgien, Bulgarien, Tschechien, Griechenland, Ungarn, Malta, Slowakei, Slowenien), Urbanisierung keine größere Rolle gespielt hat.

In Dänemark, Deutschland, Griechenland, Irland, Lettland, Luxemburg, Malta und Schweden hat zudem **Zuwanderung** die Wohnungspolitik in zumindest hohem Maße beeinflusst. In den anderen Mitgliedstaaten scheint die Zuwanderung keine große Rolle gespielt zu haben, insbesondere in Osteuropa. Zu den größten Problemen in Zusammenhang mit der Zuwanderung gehören der zunehmende Druck auf die sozialen Wohnungssysteme und die Beschleunigung von Segregationsprozessen. Allerdings berichten nur sehr wenige Länder, dass die **Flüchtlingskrise** eine Rolle bei der Gestaltung ihrer Wohnungspolitik gespielt hat. Genauer gesagt, berichteten nur Dänemark, Lettland und Schweden von sehr großen Auswirkungen, während die meisten Länder von sehr geringen oder gar keinen Auswirkungen berichteten.

Auswanderung ist nur in Lettland und Litauen eine wichtige Triebkraft der Wohnungspolitik, teilweise auch in Ungarn, Polen und Portugal. Insgesamt scheinen Verstädterungsprozesse und in gewissem Maß auch die Zuwanderung eine viel größere Rolle bei der Beförderung regionaler Ungleichheiten auf den Wohnungsmärkten zu spielen, z. B. im Sinne steigender Mieten und Wohnungspreise sowie eines Mangels an kleineren Einheiten in Ballungsgebieten.

Tabelle 20: Treiber der Wohnungspolitik

EU Mitglied	Zuwanderung	Flüchtlings- krise	Auswanderung	Urbanisierung	Alternde Gesellschaft	Abnehmende Haushalts- größe	Energie- effizienz- anforderungen
Belgien	Sehr gering	Sehr gering	Sehr gering	Sehr gering	Teilweise	Gering	Hoch
Bulgarien	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Sehr gering	Sehr gering	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Gering
Dänemark	Sehr hoch	Sehr hoch	Überhaupt nicht	Teilweise	Sehr gering	Überhaupt nicht	Gering
Deutsch- land	Hoch	Teilweise	Überhaupt nicht	Hoch	Teilweise	Teilweise	Hoch
Estland	Sehr gering	Sehr gering	Sehr gering	Teilweise	Teilweise	Teilweise	Hoch
Finnland	Gering	Teilweise	Gering	Sehr hoch	Teilweise	Teilweise	Teilweise
Frankreich	Teilweise	Gering	Überhaupt nicht	Hoch	Gering	Teilweise	Hoch
Griechen- land	Hoch	Gering	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Teilweise	Gering	Teilweise
Irland	Hoch	Teilweise	Sehr gering	Hoch	Teilweise	Teilweise	Hoch
Italien	Gering	Gering	Überhaupt nicht	Teilweise	Gering	Gering	Hoch
Kroatien	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Teilweise	Teilweise	Teilweise	Teilweise
Lettland	Hoch	Sehr hoch	Sehr hoch	Sehr hoch	Hoch	Sehr hoch	Teilweise
Litauen	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Hoch	Teilweise	Teilweise	Überhaupt nicht	Hoch
Luxemburg	Hoch	Sehr gering	Sehr gering	Hoch	Gering	Sehr gering	Teilweise
Malta	Hoch	Sehr gering	Überhaupt nicht	Sehr gering	Gering	Teilweise	Gering
Nieder- lande	Teilweise	Teilweise	Überhaupt nicht	Teilweise	Teilweise	Teilweise	Hoch
Österreich	Gering	Gering	Überhaupt nicht	Gering	Teilweise	Gering	Teilweise
Polen	Sehr gering	Überhaupt nicht	Teilweise	Sehr hoch	Hoch	Gering	Sehr gering
Portugal	Teilweise	Überhaupt nicht	Teilweise	Teilweise	Hoch	Teilweise	Hoch
Rumänien	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Teilweise	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Sehr gering
Schweden	Sehr hoch	Sehr hoch	Gering	Hoch	Gering	Sehr gering	Teilweise
Slowakei	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Sehr gering	Sehr gering	Sehr gering	Hoch
Slowenien	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Gering	Überhaupt nicht	Teilweise
Spanien	Teilweise	Sehr gering	Sehr gering	Hoch	Hoch	Überhaupt nicht	Hoch
Tsche- chische Republik	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Sehr gering	Gering	Gering	Teilweise
Ungarn	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Teilweise	Sehr gering	Gering	Gering	Teilweise
Ver. Königreich	Teilweise	Sehr gering	Sehr gering	Gering	Teilweise	Hoch	Hoch
Zypern	Sehr gering	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Gering	Überhaupt nicht	Überhaupt nicht	Teilweise

Die Skala ist: in sehr hohem Maß, in hohem Maß, teilweise, in geringem Maß, in sehr geringem Maß, überhaupt nicht

Weitere wichtige Triebkräfte der Wohnungspolitik in den letzten zehn Jahren sind laut Experteneinschätzung die **alternde Gesellschaft** und die **abnehmenden Haushaltsgrößen gewesen**. Ersteres zeigt sich vor allem in einem Mangel an barrierefreien und altersgerechten Wohnungen. Letzteres erhöht vor allem den Druck auf die städtischen Wohnungsmärkte und die Nachfrage nach kleineren Wohnungen. Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass eine alternde Gesellschaft nur für Lettland, Polen, Portugal und Spanien als sehr wichtiger Treiber eingeschätzt wird. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten scheint sie eine untergeordnete Rolle für die Wohnungspolitik zu spielen. Während also eine alternde Gesellschaft die Wohnungspolitik in der Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits teilweise oder stärker beeinflusst, gibt es, insofern der demographische Trend anhält, Grund zur Annahme, dass dieser Druck in absehbarer Zukunft zunehmen wird. Ähnliches lässt sich über die abnehmende Haushaltsgröße sagen. Sie ist in den wenigsten Fällen gar keine treibende Kraft und scheint in den meisten Mitgliedstaaten zumindest einen gewissen Effekt zu haben (auch wenn der Effekt nicht als wesentlich eingeschätzt wird).

4.2 Wohnraumversorgungsprobleme

Der folgende Abschnitt fasst die spezifischen Probleme zusammen, die in Bezug auf die Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit und Verfügbarkeit von Eigentums- und Mietwohnungen sowie in Bezug auf informellen/temporären Wohnraum berichtet wurden. Um vergleichbare Ergebnisse für alle Mitgliedstaaten zu erhalten, konzentriert sich der Abschnitt auf die Existenz und die grundlegenden Strukturen dieser Probleme sowie deren Bedeutung.

4.2.1 Selbstgenutztes Wohneigentum

Tabelle 21 fasst länderspezifische Probleme zusammen, die in Bezug auf Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit und Verfügbarkeit von selbst

genutztem Wohnraum berichtet wurden.

Preissteigerungen, insbesondere in städtischen Gebieten, sind das mit Abstand gravierendste Problem in Bezug auf selbstgenutztes Wohneigentum. Insgesamt berichten 26 Mitgliedstaaten, dass diese Entwicklungen ein ernstes oder sehr ernstes Problem für die Wohnungsversorgung darstellen. Nur Belgien und Estland scheinen weniger betroffen zu sein. Interessanterweise berichtet von den Mitgliedstaaten, die Preissteigerungen zumindest als ernstes Problem ansehen, nur etwa die Hälfte von ernsthaften Problemen beim **Kreditzugang** und ernsthaften **finanziellen Überlastungen** und finanziellen Risiken für Hausbesitzer. Dies deutet darauf hin, dass Preissteigerungen in vielen Ländern von den nationalen Wohnsystemen und Kreditmärkten noch recht gut bewältigt werden. Ungünstigere Konstellationen aus Preissteigerungen gepaart mit Finanzierungsproblemen gibt es eher in Ost- und Südeuropa.

Gleichzeitig haben die Wohnimmobilienmärkte in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten mit **Leerständen und sinkenden Preisen in ländlichen Gebieten** zu kämpfen. In fast allen Fällen handelt es sich dabei um dieselben Mitgliedstaaten, die auch über ernste und sehr ernste Probleme mit Preissteigerungen in städtischen Gebieten berichten. Dies deutet darauf hin, dass die regionalen Disparitäten auf den Wohnimmobilienmärkten in vielen Mitgliedstaaten zunehmen.

In etwa jedem zweiten Mitgliedsstaat ist ein **Mangel an barrierefreien Einheiten** ein zumindest ernsthaftes Problem im Bereich des selbst genutzten Wohneigentums. Angesichts einer alternden Gesellschaft ist grundsätzlich zu erwarten, dass der Bedarf an barrierefreien Einheiten zunehmen wird. Ein weiteres ernsthaftes Problem, das von mehr als der Hälfte der Länderexperten als zumindest ernst eingeschätzt wird, ist schließlich die **Energiearmut**. Dies zeigt, dass Energiearmut auch in Eigentumsverhältnissen sehr präsent ist. Das Problem tritt ebenfalls gehäuft in Ost- und Südeuropa auf.

Tabelle 21: Wesentliche Probleme der Wohnungsversorgung im selbstgenutzten Wohneigentum

EU Mitglied	Preissteigerungen in bestimmten (städtischen) Gebieten	Kreditzugangsschwierigkeiten	Finanzielle Überlastung, hohe finanzielle Risiken	Leerstand/sinkende Preise in bestimmten (ländlichen) Gebieten	Diskriminierung bestimmter (ethnischer) Minderheiten	Fehlender barrierefreier Wohnraum	Mangel an spezifischen Wohnraumgrößen (z. B. kleine Einheiten)	Energiearmut
Belgien	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Unklar	Ernst	Nicht ernst	Ernst
Bulgarien	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Weder noch	Unklar	Nicht ernst	Ernst
Dänemark	Ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Ernst	Unklar	Ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Deutschland	Sehr ernst	Überhaupt nicht ernst	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Estland	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst
Finnland	Ernst	Nicht ernst	Ernst	Sehr ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Weder noch	Nicht ernst
Frankreich	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst	Ernst	Unklar	Ernst	Unklar	Ernst
Griechenland	Ernst	Ernst	Sehr ernst	Überhaupt nicht ernst	Weder noch	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Sehr ernst
Irland	Sehr ernst	Weder noch	Ernst	Nicht ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Ernst
Italien	Ernst	Ernst	Weder noch	Ernst	Weder noch	Unklar	Weder noch	Weder noch
Kroatien	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Sehr ernst	Nicht ernst	Ernst	Sehr ernst	Ernst
Lettland	Ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Weder noch	Ernst	Ernst	Sehr ernst
Litauen	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Nicht ernst	Ernst	Weder noch	Ernst
Luxemburg	Sehr ernst	Weder noch	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst	Weder noch	Weder noch	Ernst
Malta	Sehr ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Niederlande	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst
Österreich	Ernst	Nicht ernst	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Polen	Sehr ernst	Ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst
Portugal	Sehr ernst	Weder noch	Ernst	Weder noch	Ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst
Rumänien	Sehr ernst	Ernst	Nicht ernst	Ernst	Nicht ernst	Unklar	Ernst	Ernst
Schweden	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Slowakei	Ernst	Nicht ernst	Unklar	Ernst	Sehr ernst	Unklar	Unklar	Unklar
Slowenien	Sehr ernst	Ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst
Spanien	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Weder noch	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Ernst
Tschechische Republik	Sehr ernst	Nicht ernst	Weder noch	Ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst
Ungarn	Sehr ernst	Weder noch	Weder noch	Ernst	Ernst	Ernst	Nicht ernst	Ernst
Ver. Königreich	Sehr ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Unklar	Ernst	Ernst	Weder noch
Zypern	Ernst	Ernst	Weder noch	Unklar	Nicht ernst	Unklar	Überhaupt nicht ernst	Sehr ernst

Die Skala ist: sehr ernst, ernst, weder / noch, nicht ernst, überhaupt nicht ernst, weiß nicht / unklar

4.2.2 Mietwohnungssektor

Tabelle 22 fasst die länderspezifischen Probleme zusammen, die im Hinblick auf die Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Mietwohnraum für die EU-Mitgliedstaaten berichtet wurden.

Die mit Abstand häufigsten und schwerwiegendsten Probleme in den EU-Mitgliedstaaten sind **Mietsteigerungen in städtischen Gebieten** und der **Mangel an bezahlbarem und sozialem Wohnraum** in städtischen Gebieten. Tatsächlich gibt es nur in wenigen Ländern wie Österreich, Belgien, Zypern und Schweden eine abweichende Sichtweise. Während die Situation in Österreich entspannter ist, scheinen die Mieten in den Städten in Belgien nicht unter Druck zu stehen, während die Unterversorgung mit Sozialwohnungen immer noch sehr groß ist. In ähnlicher Weise erlebt Schweden einen moderateren Druck auf die städtischen Mietmärkte, hat aber immer noch einen ernsthaften Mangel an bezahlbarem und sozialem Wohnraum.

Im Hinblick auf die Finanzierung der Mieten wird die finanzielle **Überlastung** in den meisten Mitgliedstaaten, die auch einen Mangel an bezahlbarem und sozialem Wohnraum und Mietsteigerungen haben, zumindest als ernstes Problem angesehen. Nur Dänemark, Polen, Spanien und Schweden scheinen nicht unter erheblichen finanziellen Überlastungen der Mieter zu leiden. Da diese Länder durchaus mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben, deutet dies darauf hin, dass einige Wohnungs-/Sozialsysteme besser ausgestattet sein müssen als andere, um Mieter im Umgang mit Mietsteigerungen und einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu unterstützen.

Ein **Mangel an barrierefreien Einheiten** wird in Lettland, Portugal und Slowenien als sehr ernstes Problem angesehen und ist in neun weiteren Ländern immerhin noch ein ernstes Problem. Es ist unwahrscheinlich, dass dieser Druck auf die Mietmärkte in naher Zukunft abnehmen wird.

Für viele Mitgliedstaaten in Süd- und Osteuropa, aber auch das Vereinigte Königreich, werden **wenig oder mangelhaft regulierte private Mietmärkte** als mindestens ernstes Problem eingeschätzt. Dabei handelt es sich in der Regel um Länder mit einem relativ hohen Anteil an selbst genutztem Wohneigentum. Daher scheint es in diesen Ländern dringend notwendig zu sein, effizientere regulatorische Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Mietmarktes zu entwickeln.

Mehr als ein Drittel der Länderexperten hält zudem **Energiearmut** auf den Mietmärkten zumindest für ein ernstes Problem. In nur acht Ländern scheint dies kein ernstes Problem zu sein.

Tabelle 22: Wesentliche Probleme der Wohnraumversorgung im Mietwohnungssektor

EU Mitglied	Mietsteigerungen in bestimmten (städtischen) Gebieten	Fehlender bezahlbarer und sozialer Wohnraum in bestimmten (städtischen) Gebieten	Finanzielle Überlastung	Diskriminierung von bestimmten (ethnischen) Minderheiten	Fehlender barrierefreier Wohnraum	Mangel an spezifischen Wohnraumgrößen (z. B. kleine Einheiten)	Fehlende oder mangelhafte Mietwohnmarktregulierung	Energiearmut
Belgien	Nicht ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Unklar	Sehr ernst
Bulgarien	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Unklar	Weder noch	Ernst	Ernst
Dänemark	Ernst	Ernst	Nicht ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Deutschland	Ernst	Sehr ernst	Weder noch	Ernst	Ernst	Ernst	Nicht ernst	Weder noch
Estland	Ernst	Ernst	Ernst	Unklar	Weder noch	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Finnland	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Weder noch	Nicht ernst	Ernst	Nicht ernst
Frankreich	Ernst	Ernst	Ernst	Unklar	Weder noch	Unklar	Nicht ernst	Ernst
Griechenland	Sehr ernst	Ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Sehr ernst	Sehr ernst
Irland	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Unklar
Italien	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Weder noch	Unklar	Weder noch	Überhaupt nicht ernst	Weder noch
Kroatien	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Nicht ernst	Ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst
Lettland	Ernst	Sehr ernst	Ernst	Weder noch	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Sehr ernst
Litauen	Ernst	Ernst	Ernst	Weder noch	Ernst	Weder noch	Ernst	Weder noch
Luxemburg	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Weder noch	Ernst	Nicht ernst	Ernst
Malta	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Weder noch	Ernst	Weder noch
Niederlande	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Weder noch	Nicht ernst
Österreich	Weder noch	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Ernst	Nicht ernst
Polen	Ernst	Sehr ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Portugal	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Ernst
Rumänien	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Ernst	Unklar	Sehr ernst	Sehr ernst	Weder noch
Schweden	Weder noch	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Slowakei	Ernst	Sehr ernst	Unklar	Sehr ernst	Unklar	Unklar	Ernst	Unklar
Slowenien	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Sehr ernst	Ernst	Sehr ernst	Ernst
Spanien	Sehr ernst	Sehr ernst	Nicht ernst	Weder noch	Nicht ernst	Weder noch	Ernst	Ernst
Tschechische Republik	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst	Weder noch	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst
Ungarn	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Ernst	Weder noch	Sehr ernst	Weder noch
Ver. Königreich	Ernst	Ernst	Ernst	Unklar	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst
Zypern	Ernst	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Unklar	Überhaupt nicht ernst	Weder noch	Ernst

Die Skala ist: sehr ernst, ernst, weder / noch, nicht ernst, überhaupt nicht ernst, weiß nicht / unklar

4.3 Obdachlosigkeit, informelles und temporäres Wohnen

Vergleichbare Daten zu diesen Wohnformen in Europa sind sehr limitiert, zum Teil aufgrund fehlender einheitlicher Definitionen. Es gibt wichtige Bemühungen, diese Lücke zu schließen, z. B. von FEANTSA (www.feantsa.org), einer europäischen Organisation, die in der Datenerhebung und -forschung tätig ist und die unter anderem die ETHOS-Typologie als Grundlage für vergleichende Analysen entwickelt hat. Die vorliegende Studie fragte daher lediglich allgemein nach der Quantität und Qualität von Unterkünften für Obdachlose und Flüchtlinge. Die Ergebnisse sind in Tabelle 23 aufgeführt. Laut der Tabelle ist das am

weitesten verbreitete Problem ein Mangel an Unterkünften für Obdachlose. Während dieses Problem in den osteuropäischen Mitgliedstaaten häufiger vorkommt, wird es in nur vier Mitgliedstaaten (Estland, Finnland, Deutschland und Polen) als nicht oder überhaupt nicht ernst eingeschätzt. In Kroatien, Griechenland und Lettland sehen die Experten die Unterbringung von Flüchtlingen als sehr ernstes Problem an, in Frankreich, Irland, Italien und Malta zumindest als ernstes Problem. Weitere qualitative Informationen zu Obdachlosigkeit, informellem und temporärem Wohnraum finden sich in den Länderberichten.

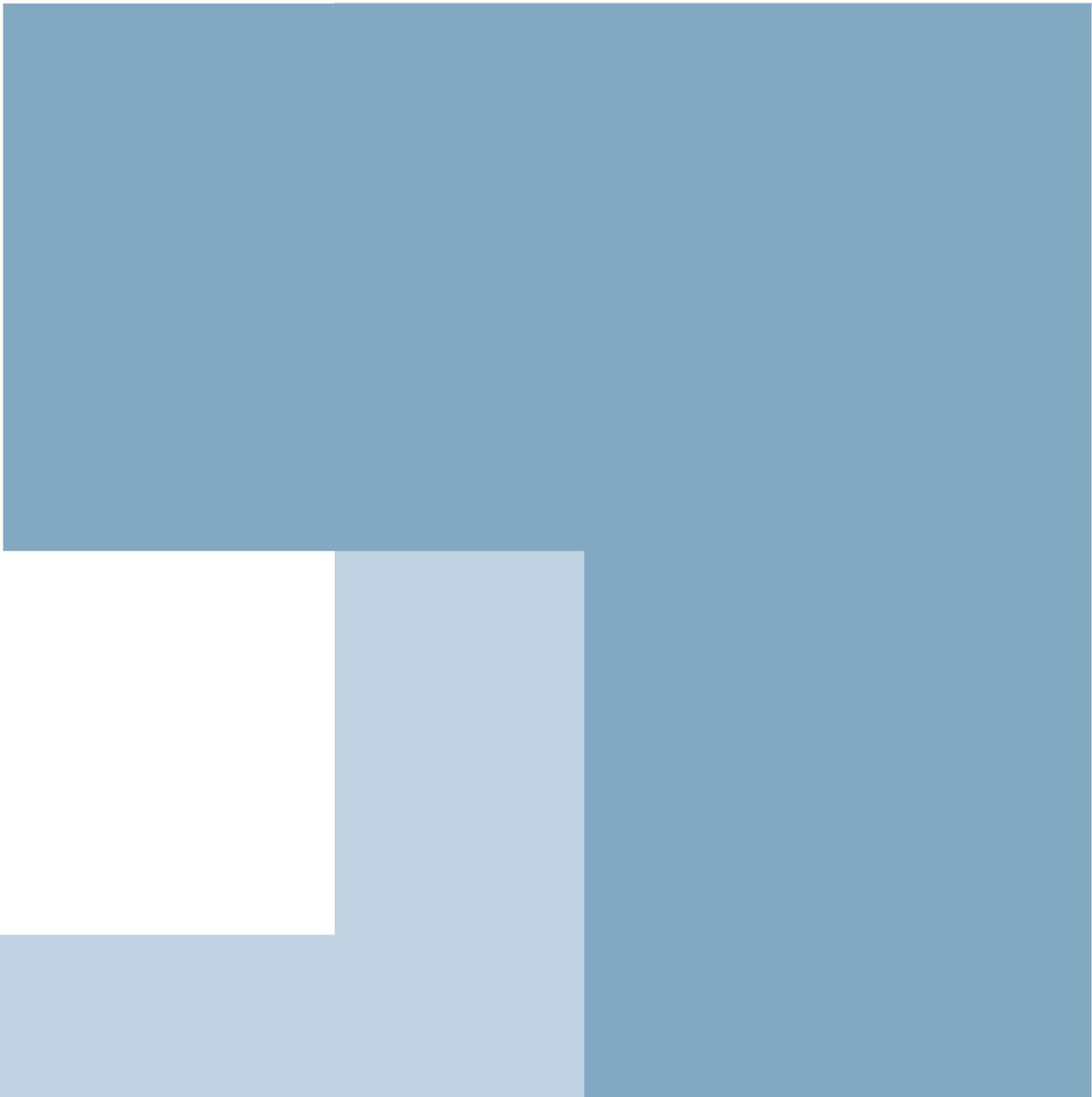
Tabelle 23: Wesentliche Probleme der Wohnraumversorgung im Bereich der Wohnungslosigkeit

EU Mitglied	Fehlende Unterkünfte für Obdachlose	Geringe Qualität von Obdachlosenunterkünften	Fehlende Unterkünfte für Flüchtlinge	Geringe Qualität von Flüchtlingsunterkünften
Belgien	Ernst	Nicht ernst	Unklar	Nicht ernst
Bulgarien	Sehr ernst	Ernst	Unklar	Unklar
Dänemark	Ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Weder noch
Deutschland	Nicht ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst
Estland	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Finnland	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Weder noch
Frankreich	Ernst	Nicht ernst	Ernst	Ernst
Griechenland	Ernst	Weder noch	Sehr ernst	Sehr ernst
Irland	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst
Italien	Ernst	Ernst	Ernst	Ernst
Kroatien	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst	Sehr ernst
Lettland	Sehr ernst	Ernst	Sehr ernst	Weder noch
Litauen	Weder noch	Weder noch	Weder noch	Weder noch
Luxemburg	Weder noch	Weder noch	Weder noch	Weder noch
Malta	Ernst	Weder noch	Ernst	Ernst
Niederlande	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Österreich	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst	Nicht ernst
Polen	Nicht ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Portugal	Weder noch	Weder noch	Überhaupt nicht ernst	Nicht ernst
Rumänien	Ernst	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst
Schweden	Weder noch	Unklar	Ernst	Nicht ernst
Slowakei	Sehr ernst	Unklar	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Slowenien	Ernst	Ernst	Überhaupt nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Spanien	Ernst	Nicht ernst	Nicht ernst	Überhaupt nicht ernst
Tschechische Republik	Weder noch	Weder noch	Nicht ernst	Nicht ernst
Ungarn	Ernst	Ernst	Unklar	Unklar
Ver. Königreich	Weder noch	Ernst	Unklar	Unklar
Zypern	Unklar	Unklar	Weder noch	Unklar

Die Skala ist: sehr ernst, ernst, weder / noch, nicht ernst, überhaupt nicht ernst, weiß nicht / unklar

5

Politikinstrumente und Reformen



5.1 Leitbilder der Wohnungspolitik

Im Hinblick auf die Leitbilder der Wohnungspolitik wurden die Experten gebeten, aus den folgenden Zielen und Funktionen der Wohnungspolitik zu wählen und anzugeben, ob diese Ziele Teil der Leitprinzipien der Wohnungspolitik in ihrem Land sind:

- **Effiziente Wohnungsmärkte mit zusammenpassendem Angebot und Nachfrage:** Die Wohnungspolitik zielt darauf ab, die quantitative Versorgung mit Wohnraum sicherzustellen.
- **Bezahlbarer Wohnraum:** Die Wohnungspolitik zielt darauf ab, ein bezahlbares Preisniveau auf den Miet- und Wohneigentumsmärkten sicherzustellen.
- **Qualität des Wohnraums:** Die Wohnungspolitik zielt darauf ab, eine hohe Qualität von Wohnraum sicherzustellen.
- **Energieeffizienz:** Die Wohnungspolitik zielt darauf ab, die Energieeffizienz von Neubauten und Altbauten durch Sanierungen zu verbessern.
- **Integrierte Wohnungsmärkte:** Die Wohnungspolitik zielt darauf ab, Übergänge zwischen verschiedenen Wohnformen (Eigentums- und Mietmarkt) zu gewährleisten.
- **Wohneigentum:** Die Wohnungspolitik zielt auf eine hohe Wohneigentumsquote ab.
- **Mietwohnungen:** Die Wohnungspolitik zielt auf einen hohen Mietwohnanteil ab.

Tabelle 24 fasst zusammen, ob die genannten Ziele und Funktionen Teil der wohnungspolitischen Leitprinzipien der einzelnen Mitgliedstaaten sind.

Die Wohnungspolitik in den meisten Ländern zielt demnach darauf ab, effiziente Wohnungsmärkte, die Angebot und Nachfrage aufeinander abstimmen, zu schaffen und zu erhalten. Ein weiteres fast durchgängig anerkanntes Ziel der nationalen Wohnungspolitik ist die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Interessanterweise nennt weniger als die Hälfte der Befragten eine hohe Wohnraumqualität als Leitprinzip. Energieeffizienz scheint in den meisten EU Mitgliedstaaten Teil der wohnungspolitischen Leitlinien zu sein. Das Erreichen einer hohen Wohneigentumsquote wird immerhin für mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten als grundlegendes Ziel der Wohnungspolitik angesehen. Dieses Leitprinzip existiert vor allem in den traditionellen Wohneigentumsgesellschaften etwa in den südeuropäischen und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Allerdings haben sieben der Länder, die sich am Ideal des Wohneigentums orientieren, das Erreichen hoher Mietwohnanteile ebenfalls in ihr Leitbild aufgenommen. Diese Antworten deuten darauf hin, dass gerade nach der Finanzkrise in vielen wohneigentumsdominierten Mitgliedstaaten ein Umdenken stattgefunden hat und das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Schaffung funktionierender Mietwohnungsmärkte steigt. Nur fünf Länderexperten nennen die Integration von Wohnungsmärkten zur Ermöglichung von Übergängen zwischen Mietverhältnissen als Teil der wohnungspolitischen Leitprinzipien.

Tabelle 24: Leitprinzipien (Ziele und Funktionen)

EU Mitglied	Wohnungspolitik zielt vor allem darauf ab ... zu erreichen						
	Effiziente Wohnungsmärkte/Passendes Angebot und Nachfrage	Bezahlbarer Wohnraum	Qualitativ hochwertiger Wohnraum	Energieeffizienz	Integrierte Wohnungsmärkte	Hohe Wohneigentumsquote	Hoher Mietwohnanteil
Belgien	Ja	Ja	(Ja)	(Ja)		(Ja)	
Bulgarien	Ja			Ja			
Dänemark	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Deutschland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja		
Estland	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Finnland	Ja	Ja	Ja	Ja			
Frankreich	Ja	Ja	Ja	Ja			
Griechenland	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Irland	Ja	Ja	Ja	Ja			Ja
Italien	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Kroatien	Ja			Ja		Ja	
Lettland	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Litauen	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Ja	Ja	Ja			
Malta		Ja				Ja	
Niederlande		Ja	Ja				
Österreich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja		
Polen	Ja	Ja		Ja			
Portugal	Ja	Ja		Ja		Ja	Ja
Rumänien		Ja					
Schweden	Ja	(Ja)	Ja		Ja	Nein	
Slowakei	Ja	Ja (nicht in der Praxis)	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Slowenien	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Spanien	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Tschechische Republik	Ja (in der Praxis)	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja (Hauptdiskurs)	Nein (nur kürzlich)
Ungarn	Ja			Ja		Ja	
Ver. Königreich	Ja	Ja	Ja			Ja	
Zypern		Ja		Ja		Ja	Ja (kürzlich)

5.2 Wohnungspolitische Instrumente

Bislang liegen nur räumlich und thematisch selektive Kenntnisse über die in den EU-Mitgliedstaaten eingesetzten Instrumente vor. Auf Basis der Expertenbefragung kann hier ein wesentlicher Beitrag geleistet werden, wenngleich nur ein Überblick über die wohnungspolitischen Aktivitäten im EU-weiten Vergleich möglich ist. Im

Rahmen der vorliegenden Studie wird ein enges Verständnis von Wohnungspolitik zugrunde gelegt. Wohnungspolitik konzentriert sich auf quantitative und qualitative Aspekte der Wohnraumversorgung. Die Studie befasst sich insbesondere mit der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Wohnraum.

Der Fokus der Instrumentenbeschreibung liegt auf Haupttypen, wie sie auch in der „OECD Affordable Housing Database“ zu finden sind. Im Folgenden wird zwischen „Wohnkostenzuschüssen“, „Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung“, „Wohnraumförderung“ und „Mietpreisregulierung“ unterschieden und wie folgt definiert:

- **Wohnkostenzuschüsse:** Subjektorientierte Subventionen, die kontinuierlich gezahlt werden, um die Wohnkosten der geförderten Haushalte zu senken.
- **Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung:** subjektorientierte Subventionen wie Kredite, Zuschüsse, Bürgschaften oder Steuervergünstigungen, die darauf abzielen, Wohneigentum zu ermöglichen oder das private Wohneigentum finanziell abzusichern.
- **Wohnungsbauförderung:** objektorientierte Subventionen, die der Förderung von Bau- oder Modernisierungsmaßnahmen im Miet- und/oder Eigentumswohnungsbestand dienen.
- **Mietpreisregulierung:** Regelungen zum Preisniveau von Neuverträgen und Mieterhöhungen, einschließlich der Regulierung der Mietdauer.

Die folgenden Tabellen in diesem Kapitel enthalten die von den Experten in der Befragung genannten und beschriebenen Instrumente.¹⁰ Weitere von den Experten aufgeführte Instrumente, die nicht zu den gewählten Haupttypen passten (z. B. Instrumente zur Wohnqualität, energiebezogene Instrumente oder Planungsinstrumente), wurden in der folgenden Übersicht nicht

¹⁰ Expertenbefragung C2.1: „Which housing policy instruments exist in COUNTRY X? ‘Policy instrument’ refers to political intervention through types like supply-side or demand-side subsidies, taxation, and regulation. Please list the names of all relevant instruments below. If instruments belong to the same type of instrument (e.g. supply-side subsidy) and are largely similar, you may describe them as one instrument.“

berücksichtigt. Sie sind Teil der nationalen Länderprofile. Darüber hinaus wurden die Experten im Rahmen des Feedback-Prozesses mit den Daten der OECD-Datenbank für bezahlbares Wohnen (Stand 2018) konfrontiert, um die relevanten Hauptinstrumente möglichst vollständig abzudecken.

Leider gibt es große Lücken in den verfügbaren nationalen Daten zur Reichweite der Förderung (begünstigte Haushalte) und zur Intensität der Förderung (Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben). Aus diesem Grund ist der Vergleich in dieser Hinsicht eingeschränkt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Daten leicht unterschiedliche Zeitbezüge haben. Es ist auch zu beachten, dass sich die EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Phasen des Immobilienzyklus befinden können und der Einsatz wohnungspolitischer Fördermittel solchen Zyklen unterliegen kann.

Generell ist zu beachten, dass die Wohnungspolitik mit sozialstaatlichen Maßnahmen interagiert, die in anderen Politikfeldern verortet sind. So können beispielsweise umfangreichere wohnungspolitische Aktivitäten durch bescheidenere Förderprogramme für die Altersvorsorge gerechtfertigt sein (und umgekehrt). Die Wohnungspolitik muss als Teil eines übergreifenden Wohlfahrtsregimes verstanden werden, zugleich liegt der Schwerpunkt dieser Studie jedoch auf der Beschreibung dieses spezifischen Politikfeldes.

5.2.1 Wohnkostenzuschüsse

Wohnkostenzuschüsse – definiert als subjektorientierte Subventionen, die kontinuierlich zur Reduzierung der Wohnkosten von Haushalten gezahlt werden – sind ein EU-weit eingesetztes Instrument (vgl. Tabelle 25). In einigen Staaten wird dieses Instrument jedoch nicht als Bundesförderung betrieben, sondern ist als lokales Förderinstrument konzipiert (vgl. z. B. die dezentralen Instrumente in Ungarn).

Oft gibt es zwei oder mehr Fördersysteme nebeneinander, die unterschiedliche Funktionen erfüllen oder auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet sind. Grundsätzlich richten sich alle Förderprogramme an einkommensschwache Haushalte. In einigen Ländern wie Österreich, der Tschechischen Republik, Deutschland und Italien gibt es ein System, das aus einer Art Grundsicherung (volle Kostenübernahme) und vorgelagerten Förderprogrammen (Reduzierung der Wohnkosten) besteht. In einigen Ländern gibt es Förderprogramme, die bestimmten gefährdeten Gruppen zugutekommen, z. B. Menschen mit Flüchtlingsstatus in Zypern, Senioren in Dänemark und Finnland, vertriebene Haushalte in Spanien und junge Haushalte in Portugal und Spanien.

Einige der berichteten Programme sind für bestimmte Segmente des Wohnungswesens oder bestimmte Gruppen von Wohnungsanbietern konzipiert. In diesen Fällen ist das Wohngeld nur für Haushalte in kommunalen oder geförderten Wohnungen (Belgien (Brüssel), Bulgarien und Frankreich) oder nur für Mieter in privaten Mietwohnungen (Irland, Luxemburg und Malta) verfügbar. Diese Programme können als subjektorientierte Subventionen verstanden werden, die dennoch bestimmte Segmente unterstützen. Es gibt auch Programme, die sich rein auf die Betriebs- oder Heizkosten beziehen (Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen und Rumänien).

Was die Förderkriterien nach Nutzungsformen angeht, so steht die Hälfte der Programme nur Mietern offen, die andere Hälfte sowohl Mietern als auch Eigentümern. In einigen Fällen ist das Programm nur für Eigennutzer zugänglich (z. B. Heizkostenzuschuss in Bulgarien und Rumänien). Ein klares Muster der Förderkriterien, z. B. im Hinblick auf die länderspezifischen Eigentumsquoten (vgl. Kapitel 3.2), ist nicht zu erkennen.

Leider sind große Lücken bezüglich der Anzahl der begünstigten Haushalte (Reichweite der Förderung) und der Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben (Intensität der Förderung) in den nationalen Daten zu verzeichnen. Unter den Ländern, für die Informationen verfügbar sind, sind jedoch unterschiedliche Profile zu erkennen. Besonders umfangreiche Programme finden sich in Ländern mit einem hohen Anteil an Mietern. In Finnland, Frankreich, Dänemark, den Niederlanden und Deutschland wurden Förderquoten zwischen 12 % und 23 % aller Haushalte gemeldet. Finnland und Frankreich weisen die höchsten Quoten auf. Am anderen Ende der Skala unterstützen die Programme in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Anteil an Mietern wie Kroatien, Estland, Slowakei und Slowenien nur bis zu 2 % der Haushalte, obwohl die meisten ihrer Programme formal auch für selbstnutzende Eigentümer offen sind.

Die Entwicklung dieser Instrumente im Laufe der Zeit ist in den meisten Ländern durch Kontinuität bzw. durch geringfügige Rekalibrierungen gekennzeichnet. Dies lässt sich auf die lange Persistenz der Instrumente in den jeweiligen wohnungspolitischen Profilen zurückführen, einschließlich der Notwendigkeit, sich an das sich verändernde Preisniveau anzupassen. Dennoch haben einige Länder in den letzten zehn Jahren neue Förderprogramme eingeführt. Dazu gehören Bulgarien, Griechenland, Irland und Luxemburg, was im Einklang mit den berichteten Erschwinglichkeitsproblemen steht (vgl. Kapitel 4.2). Aufgrund des steigenden Marktanteils von Mietwohnungen in diesen Ländern (mit Ausnahme von Luxemburg) kann dies als Nachholbedarf interpretiert werden. Während die Zusammenlegung von Leistungen im Zuge der vergangenen Wohlfahrtsreformen im Vereinigten Königreich zu einer Reduzierung des Leistungsniveaus geführt hat, wird die Grundsicherung in Österreich derzeit durch ein neues System mit eingeschränktem Umfang ersetzt. Ungarn hat die Förderinstrumente dezentralisiert, so dass die weitere Unterstützung von den Aktivitäten und Ressourcen auf lokaler Ebene abhängt.

Tabelle 25: Wohnkostenzuschüsse

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Belgien	Wohngeld a) Wohngeld zur Förderung des Umzugs einkommensschwacher Gruppen aus einer ungeeigneten in eine geeignete Wohnung, einschließlich des Umzugs in Wohnungen, die von sozialen Vermietungsagenturen vermietet werden (Fl, Bxl, Wal) b) Wohngeld für Haushalte, die auf der Warteliste für Sozialwohnungen stehen (Fl, Bxl) c) Wohngeld für Mieter von Sozialwohnungen (Bxl)“	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen	Flandern (2017): a) Das Wohngeld wurde 5.281 neuen Empfängern gewährt. Die Gesamtzahl der Begünstigten betrug 15.561 b) Neue Begünstigte: 4.202. Die Gesamtzahl der Begünstigten betrug 8.539. → insgesamt 1 % der Haushalte in Flandern	Flandern (2017): a) Insgesamt wurden 32.950.839,04 € ausgezahlt. b) Die durchschnittliche Prämie betrug 164,50 €. Der insgesamt ausgezahlte Betrag betrug 17.386.086,32 €. Brüssel (2014): Budget: 10.585.120 €.	Mehrmals neu kalibriert (Flandern: Ausweitung der Reichweite)
	Sozialhilfe für kommunale Wohnungsmieten	Nein	Ja	Spezifische Gruppen von Mietern von Sozialwohnungen			Neues Instrument
	Sozialhilfe für Heizkosten	Ja	Nein	Hauseigentümer mit niedrigem Einkommen			Neues Instrument
Dänemark	Wohngeld und Wohnunterstützung	Ja	Ja	Gruppen mit geringem Einkommen, einschließlich Studenten und Rentner mit geringem Einkommen. Eigentümer, die in den Ruhestand gegangen sind, können auch Anspruch auf Wohngeld haben.	282.000 Rentner erhielten im Jahr 2015 Wohngeld, davon waren 269.000 Mieter und nur 576 Eigentümer. Ein Viertel aller Rentner erhält Wohngeld. Unter den Nicht-Rentnern erhalten etwa 15 % Wohngeld.		Mehrmals neu kalibriert (in Richtung höhere Unterstützung, höhere Einkommensgrenze)
Deutschland	Wohngeld	Ja	Ja	Haushalte mit geringem Einkommen	Zum Ende des Jahres 2019 504.000 Haushalte	Gesamtausgaben im Jahr 2019: 954 Mill. €	Rekalibrierung 2020 (gemäß der Mieten- und Einkommensentwicklung) und Dynamisierung des Unterstützungsniveaus beginnend 2022
	Kosten der Unterkunft und Heizung als Teil der Grundsicherung	Ja	Ja	Haushalte mit geringem oder ohne Einkommen und Vermögen (Einkommen unterhalb des Grundsicherungsbedarfs)	2019 im Rahmen des SGB II: ca. 2,6 Mio. Haushalte 2019 im Rahmen des SGB XII: ca. 900.000 Haushalte	Ausgaben 2019 im Rahmen des SGB II: 13,6 Mrd. Euro Ausgaben 2017 im Rahmen des SGB XII: 2,7 Mrd. Euro	Einführung 2005

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Estland	Wohnbeihilfe/ Aufenthaltszuschuss	Ja	Ja	Haushalte mit geringem Einkommen	Im Jahr 2018 erhielten 12.226 Haushalte Leistungen (20.931 Personen)		Rekalibrierung des Existenzminimums
Finnland	Wohnbeihilfen	Ja	Ja	Die Hauptgruppe sind einkommensschwache Mieter (verschiedener Art), aber auch Bewohner von Eigentumswohnungen und einige Selbstnutzer (wie Rentner) können Wohnbeihilfe erhalten.	Im Jahr 2018 erhielten 376.529 Haushalte die allgemeine Wohnbeihilfe und 209.617 Haushalte die Rentnerwohnbeihilfe.	Im Jahr 2018 betragen die Gesamtausgaben für Wohnbeihilfen 2,112 Mrd. €. Die Ausgaben für allgemeines Wohngeld betragen 1,489 Mrd. € und die Ausgaben für Rentnerwohnbeihilfe 600 Mio. €.	Die Studenten wurden 2017 von einem speziellen Fördersystem in das allgemeine Wohnbeihilfesystem integriert.
Frankreich	Personalisiertes Wohngeld (Aide Personnelle au Logement, APL) Familien-/Sozialwohngeld (Allocation de Logement Familiale /social, ALF / ALS)	Ja	Ja	Mieter mit niedrigem Einkommen, einschließlich älterer Menschen, Studenten usw.	447.000 Selbstnutzerhaushalte; 2.500.000 Haushalte im sozialen Mietsektor, 2.843.000 Haushalte im privaten Mietsektor 689.000 Menschen im Alten- oder Behindertenheim (2016)	17 Mrd. € für ALF, ALS, APL	Rekalibrierung (in Richtung Preisbeschränkungen für soziale Einrichtungen zur Reduzierung des öffentlichen Defizits)
Griechenland	Mietzuschuss	Nein	Ja	Untere Einkommensgruppen	Nach einer Schätzung des Arbeitsministeriums profitieren 300.000-340.000 Haushalte von diesen Maßnahmen.	410.000,00 € jährlich	Einführung 2018
Irland	Staatlich geförderte, einkommensabhängige Wohnbeihilfen für Mieter im privaten Mietwohnungssektor.	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen im privaten Mietwohnungssektor	Gilt für die 18,8 % der Haushalte, die 2016 in Wohnungen des privaten Mietwohnungssektors leben. Ein Drittel von ihnen bezog Wohnbeihilfe.		Eine weitere Förderung wurde 2014 als Pilot eingeführt, bundesweit seit 2017 etabliert

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Italien	Nationaler Fonds zur Verringerung der Wohnkostenbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen auf dem privaten Mietmarkt. (Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione)	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen auf dem privaten Mietmarkt	Keine aggregierten Daten verfügbar.	1998-2001: 1.800 Milliarden (Lire), allmählich abnehmend, bis die Finanzierung 2012-2013 eingestellt wurde. 2014-2015: reaktiviert mit einer Finanzierung von 10 Mio. € 2019-2020: finanziert mit 10 Mio. € (pro Jahr)	Diskontinuierliche Finanzierung
	Nationaler Fonds für Mieter mit Mietrückständen aufgrund unerwarteter Umstände (z. B. Arbeitsplatzverlust) (Fondo Morosità Incolpevole)	Nein	Ja	Mieter im privaten Mietmarkt, die aufgrund von Umständen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen (z. B. Lebensereignisse, Verlust des Arbeitsplatzes, Verletzung usw.), nicht in der Lage sind, weiterhin regelmäßig die Miete zu zahlen, und andere Arten von Gefährdungen. Dieser Fonds richtet sich hauptsächlich an bedürftige Haushalte, die in Gemeinden mit „hohem Druck auf den Wohnungsmarkt“ leben	Keine aggregierten Daten verfügbar. Das Instrument muss auf regionaler Ebene bewertet werden, da es auf lokaler Ebene implementiert wird	2014-2015: 20 Mio. € (jedes Jahr) 2017: 36 Millionen €. 2018: 45 Millionen €. 2019: 46 Millionen €	
Kroatien	Wohnbeihilfe	Ja	Ja	Einkommensschwache, arme Familien	Etwa 1,9 % der Haushalte erhalten Wohngeld	Sehr geringfügig	Nein
	Heizkostenbeihilfe	Ja	Ja	Einkommensschwache, arme Familien	2,8 % der Haushalte	Sehr geringfügig	Nein
	Heizkostenzuschuss für gefährdete Haushalte	Ja	Ja	Einkommensschwache, arme Familien		Sehr geringfügig	Neues Instrument

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Lettland	Sozialhilfe (bedarfsabhängig) zur Deckung der kommunalen Betriebskosten (Heizung, Kalt- und Warmwasser)	Ja	Ja	Menschen mit geringem Einkommen			
Litauen	Sozialhilfe (bedarfsabhängig) zur Deckung der kommunalen Betriebskosten (Heizung, Kalt- und Warmwasser)	Ja	Ja	Menschen mit geringem Einkommen		Im Jahr 2018 gab die litauische Regierung 263 Millionen € für Sozialhilfeleistungen aus (Daten des litauischen Finanzministeriums).	Nein
	Zuschuss zur Wohnmiete für einkommensschwache Haushalte	Nein	Ja	Menschen mit geringem Einkommen, die Anspruch auf den sozialen Wohnungsbestand haben	Geringe Anzahl geförderter Haushalte. Im Jahr 2018 waren es 696 Familien und Personen, die Unterstützung erhielten		Einführung in 2014
Luxemburg	Zulage für die Finanzierung einer Kautions („Aide au financement d'une garantie locative“); Mietzuschuss für Haushalte im privaten Mietsektor („Subvention de loyer“)	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen		Im Jahr 2019 gab das Wohnungsbauministerium rund 7,45 Mio. Euro für die Mietbeihilfe aus (d. h. 0,01 % des BIP).	Einführung 2016, Rekalibrierung 2018 und 2020
Malta	Wohngeld für Mieter im privaten Mietsektor	Nein	Ja	Mieter, die im privaten Mietwohnungsmarkt mieten			Rekalibriert 2019
Niederlande	Mietwohnbeihilfen / Mietzuschüsse („Huurtoeslag“)	Nein	Ja	Die Zielgruppe wird durch das Einkommen bestimmt. Je nach Alter und Haushaltsgröße gibt es unterschiedliche Einkommensgrenzen	Laut einem Bericht aus dem Jahr 2016 (IBO Sociale Huur) erhielten im Jahr 2014 1,4 Millionen Haushalte eine Wohnbeihilfe (38 % aller Miethaushalte).	Die gesamten Nettoausgaben des Staates für Wohnbeihilfe beliefen sich im Jahr 2014 auf 2,5 Milliarden Euro. Die durchschnittliche Höhe des Wohnbeihilfebezugs pro Haushalt lag 2014 bei 2.049 €. Die durchschnittliche Miete lag in diesem Jahr bei 5.176 €, was bedeutet, dass 40 % der Miete durch die Wohnbeihilfe abgedeckt wurden.	Nein

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Österreich	Wohnbeihilfe	Ja	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen	Ca. 170.000 Haushalte	Ca. 320 Mio. €. (2018)	Stabil
	Sozialhilfe Neu (ehemals Bedarfsorientierte Mindestsicherung), einschließlich eines Betrages zur Deckung der Wohnkosten	Nein	Ja	Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen		Ca. 390 Mio. €. (2018)	Kürzlich umbenannt und derzeit reformiert
Portugal	Porta 65 – Jovem: Mietsubventionierungsprogramm für Privatwohnungen: Dauer von einem Jahr (mit einem Maximum von fünf Jahren)	Nein	Ja	Junge Haushalte (Eine Person: 18 – 35; Lebensgemeinschaften: eine Person bis 36 und die andere maximal bis 34)	Im Kontext der Ausschreibung vom September 2019 erhielten 2.747 Haushalte einen Zuschuss. Im Jahr 2019 wurden 49,7 % der Anträge aufgrund der Differenz zwischen den zuschussfähigen Mieten und dem deutlich höheren Marktmietenwert abgelehnt	Keine globalen Informationen verfügbar; Für die Ausschreibung im September 2019 stand ein Gesamtbudget von 6.750.000 € zur Verfügung	Rekalibriert 2017-2018 (Gesetz Nr. 87/2017 und Dekret (Portaria) 4/2018)
Rumänien	Sozialhilfe für Heizkosten	Ja	Nein	Hauseigentümer mit niedrigem Einkommen			
	Mietkostenzuschuss für einkommensschwache Familien und Personen	Nein	Ja	Menschen mit geringem Einkommen			
Schweden	Wohnbeihilfe (Bostadsbidrag)	Ja	Ja	Einkommensschwache Haushalte mit Kindern und junge Menschen unter 29 Jahren ohne Kinder (tatsächlich ging der größte Anteil an Alleinerziehende).	ca. 171.000 Haushalte (Dez. 2018)	4,574 Mrd. SEK (2018)	Schrittweise Erhöhung des Einkommensniveaus (begonnen 2018, beendet 2021)
	Wohnzuschlag für Rentner (Bostadstillägg)	Ja	Ja	Rentner (bedürftigkeitsabhängig) (tatsächlich leben ca. 90 % allein; ca. 75 % Frauen)	etwa 290.000 Personen (2018)	9,139 Mrd. SEK (2019)	

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Schweden	Wohnungszuschlag für Personen, die eine Aktivitätsentschädigung erhalten (Bostadstillägg för den som har aktivitetsersättning eller sjukersättning)	Ja	Ja	Personen, die eine Aktivitätsentschädigung wegen verminderter Arbeitsfähigkeit aufgrund von Krankheit oder Behinderung erhalten oder Krankengeld/-entschädigung beziehen	ca. 116.000 Personen (Dez. 2019)	Ca. 4,864 Mrd. SEK (berechnet auf Basis der Daten für Dez. 2019)	
Slowakei	Wohnbeihilfen	Ja	Ja	Ärmste Haushalte, die Anspruch auf Hilfe in materieller Not haben	Im Januar 2019 erhielten 66.046 Haushalte (147.309 Personen) die Hilfe in materieller Not. Von ihnen erhielten 31.948 Haushalte auch die Wohnbeihilfe.		Einführung im Jahr 2003, kleine Rekalibrierungen
Slowenien	Wohnbeihilfe für einkommensschwache Gruppen	Nein	Ja	Junge Menschen, ältere Menschen, gefährdete Bevölkerungsgruppen (Vertriebene, Katastrophenopfer und Opfer häuslicher Gewalt)		Die Gesamtzahl der Begünstigten im Jahr 2014 betrug somit 12.135, die zusammen insgesamt 16.152.982 € erhielten. Dies entsprach 0,04 % des slowenischen BIP im Jahr 2014.	Neu kalibriert
Spanien	Mietzuschüsse	Nein	Ja	Mieter mit geringem Einkommen			
	Hilfsprogramm für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt, Menschen, die aus ihrer Wohnung vertrieben wurden, Obdachlose und andere besonders gefährdete Menschen	Ja	Ja	Menschen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt sind, Menschen, die aus ihrer Wohnung vertrieben wurden, Obdachlose und andere besonders gefährdete Menschen.			
	Subventionen für junge Menschen	Ja	Ja	Menschen unter 35 Jahren, die unter der Einkommensgrenze liegen und in kleinen Gemeinden leben. Es gibt einige zusätzliche Leistungen für große Familien und Behinderte.			

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnen	Zielgruppen	Bedeutung: Begünstigte Haushalte	Bedeutung: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Tschechische Republik	Wohnbeihilfe	Ja	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen	187.100 Haushalte in 2018/12	7,689 Mrd. CZK im Jahr 2018, stetiger Rückgang in den vergangenen Jahren	Nein
	Zuschlag für die Unterkunft	Ja	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen	38.000 Haushalte in 2018/12	1,894 Mrd. CZK im Jahr 2018, stetiger Rückgang in den letzten Jahren	Nein
Ungarn	Wohnbeihilfe (lakásfenntartási támogatás)	Ja	Ja	Einkommensschwache Gruppen gemäß der Gemeindeverordnung	Die Anzahl der unterstützten Haushalte sank von 400.000 (2014) auf 200.00 (2017)	Die Gesamtausgaben sanken von 20 Mrd. HUF (2015) auf 9 Mrd. HUF (2017)	Die Unterstützung der Zentralregierung wurde 2015 abgeschafft und es wurde ein kommunales Instrument
	Mietzuschuss	Nein	Ja	Junge, einkommensschwache Gruppen	k.A.	k.A. Kommunales Programm, typischerweise sehr kleines Budget	
	Hilfe beim Schuldenabbau	Ja	Ja	Gruppen mit niedrigem Einkommen	k.A.	k.A.	Ab 2015 wurde diese zentrale staatliche Unterstützung abgeschafft und in das Ermessen der Kommunen gestellt
Vereinigtes Königreich	Wohngeld und örtliche Wohnbeihilfen einschließlich Sozialhilfereform (Universal Credit für Empfänger im arbeitsfähigen Alter)	Nein	Ja	Mieterhaushalte mit niedrigem Einkommen, die Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialversicherung haben oder Gefahr laufen, diese zu benötigen, um die Wohnkosten zu tragen			Zusammenlegung von Instrumenten und erhebliche Einschnitte in die Großzügigkeit nach 2010
Zypern	Bedürftigkeitsabhängige Subventionierung der Miete durch die Sozialhilfe. Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen – Priorität für Familien und ältere Menschen			Nein
	Bedürftigkeitsabhängiger Mietzuschuss oder Erleichterung von Darlehen für den Erwerb von Wohnraum durch das Amt für die Betreuung von Personen mit Flüchtlingsstatus von 1974.	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen und einem Flüchtlingsstatus (erste und zweite Generation)			Nein

Quelle: Expertenbefragung, C2.1.

5.2.2 Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung

Auch die Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung – definiert als subjektorientierte Subventionen wie Kredite, Zuschüsse, Bürgschaften oder Steuervergünstigungen, die darauf abzielen, Wohneigentum zu ermöglichen oder das private Wohneigentum finanziell abzusichern – ist in den EU-Mitgliedstaaten fest verankert (vgl. Tabelle 26). In den meisten Ländern gibt es mehrere Instrumente, wobei insbesondere in Belgien, Luxemburg und Ungarn eine große Anzahl von Instrumenten vorhanden ist. In fast allen Ländern ist das Hauptelement der Förderung ein Instrument zur Eigentumsbildung, das breit zugänglich ist (keine spezifische Zielgruppe) und meist in Form einer Steuervergünstigung existiert. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die steuerliche Absetzbarkeit von Zinsen oder eine reduzierte Mehrwertsteuer, aber auch um eine reduzierte Erbschafts- oder Schenkungssteuer für Wohneigentum und eine niedrigere Kapitalertragssteuer. Anzumerken ist, dass eine systematische und umfassende Darstellung der Besteuerung im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden konnte und sich die hier aufgeführten Instrumente auf die gezielte Steuerung des Wohnungsmarktes konzentrieren. Diese Einschränkung bezieht sich auch auf die Grundsteuer, die vermutlich EU-weit relevant ist, aber im Rahmen der Expertenbefragung nur für wenige Länder aufgeführt wurde.

Darüber hinaus gibt es in den meisten Ländern flankierende Instrumente in Form von zinsgünstigen Darlehen, Zuschüssen oder Bürgschaften. Manchmal werden diese Finanzierungsformen in einzelnen Instrumenten kombiniert. Daher gibt es in einigen Ländern mehrere Möglichkeiten, Wohneigentum zu fördern (siehe insbesondere Belgien, Luxemburg und Ungarn). Die Instrumente sind oft auf Erstkäufer beschränkt und konzentrieren sich somit auf die

Eigennutzung. Während die steuerlichen Instrumente die Wohneigentumsbildung in der Regel ohne Zielgruppenbeschränkung unterstützen, konzentrieren sich die flankierenden Instrumente eher auf untere und mittlere Einkommensgruppen. In diesem Zusammenhang sind auch zusätzliche zielgruppenspezifische Abgrenzungen relevant. In vielen Ländern gibt es Instrumente, die sich explizit an Familien richten (Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn). In Zypern existiert ein separates Programm für Haushalte, die unter das Flüchtlingsgesetz von 1974 fallen.

Während sich die meisten Instrumente auf den privaten Eigentumserwerb konzentrieren, zielen einige Instrumente auf die Absicherung von Krediten, die von den betroffenen Haushalten nicht mehr bedient werden können. Entsprechende Instrumente zur Verhinderung von Pfändungen von Eigentum werden für Griechenland, Italien und Ungarn berichtet. Für einzelne Länder wird auch die Entwicklung von Kreditvergaberichtlinien hervorgehoben, die das Risiko einer späteren Insolvenz minimieren sollen (Irland, Schweden).

Darüber hinaus gibt es einige Instrumente, die Wohneigentum in weniger entwickelten Regionen oder Regionen mit problematischer demografischer Entwicklung unterstützen und damit auch einen strukturentwicklungspolitischen Charakter haben (Kroatien, Litauen und Ungarn).

Hinsichtlich der Anzahl der geförderten Haushalte (Reichweite der Förderung) und der Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben (Intensität der Förderung) bestehen auch hier große Datenlücken.

Bei den Ländern mit quantifizierenden Informationen wird für verschiedene Förderformen eine breite und intensive Unterstützung angegeben:

- Sehr hohe Volumina an Steuererleichterungen für Hypotheken wurden für die Niederlande (32 Mrd. €), Belgien (2,2 Mrd. €; inzwischen in der flämischen Region und in Brüssel abgeschafft), Luxemburg (362 Mio. €) und Ungarn (75 Mrd. HUF) gemeldet. Die hohen Volumina hängen nicht nur von den spezifischen Ansätzen für den Steuerabzug ab, sondern auch von der Reichweite dieser Instrumente, die sich grundsätzlich an alle Hausbesitzer mit Hypotheken richten.
- Hohe öffentliche Ausgaben für Hypothekendarlehen – in einigen Fällen in Kombination mit Zuschüssen – wurden für Frankreich (zinslose Darlehen in Höhe von 1,5 Mrd. €), Griechenland (Darlehen/Zuschüsse für Hypotheken in Höhe von etwa 10 Mrd. €), Deutschland (Hypothekendarlehen in Höhe von 4,4 Mrd. €), Zypern (Hypothekendarlehen in Höhe von 943 Mio. €) und Ungarn (Darlehen/Zuschüsse in Höhe von 298 Mrd. HUF) angegeben.
- Bei den Zuschüssen allein werden relevante Beträge für Deutschland (1,24 Mrd. € p.a. sind geplant) und Polen (177 Mio. €) angegeben.
- Intensive Aktivitäten durch Bürgschaftsinstrumente werden für Italien (650 Mio. € für Darlehen in Höhe von 20 Mrd. €) und Estland (35 Mio. € für Darlehen in Höhe von 284 Mio. €) berichtet.
- Ein Bündel von Instrumenten, bestehend aus Krediten, Zuschüssen und Garantien, ist im Vereinigten Königreich relevant (staatliches „Help to Buy“-Programm), das mehr als 420.000 Hauskäufer unterstützt (keine Daten zu den Ausgaben verfügbar).

In vielen Ländern ist die Entwicklung dieser Instrumente von einer Umstrukturierung der Förderregelungen geprägt, die aufgrund neuer Herausforderungen in Folge der Finanzkrise oder der jüngsten Erschwinglichkeitsprobleme vorgenommen wurden. Dennoch zeigen sie oft keinen klaren Trend zur Stärkung oder Schwächung der Förderung für selbstnutzende Eigentümer insgesamt. In einigen Fällen sind jedoch gegenteilige Trends offensichtlich. Auf der einen Seite haben Bulgarien, Deutschland, Estland, Griechenland, Litauen und Malta die Unterstützung für selbstgenutztes Wohneigentum durch die Einführung neuer Instrumente mit unterschiedlichen Subventionsarten verstärkt. Andererseits verringerten Belgien, Dänemark, Frankreich, die Niederlande und die Slowakei das Niveau der Unterstützung, was hauptsächlich durch die Verringerung oder Abschaffung von Steuervergünstigungen geprägt ist. Ungarn wiederum zeichnet sich durch eine Umstrukturierung der Instrumente und eine zeitlich begrenzte Umsetzung der Instrumente aus.

Tabelle 26: Subventionen für Eigenheimbesitzer und Hauskäufer

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Belgien	Steuererleichterungen für Hypotheken	Nein	Nein	Nein	Ja	Keine spezifische Zielgruppe	Laut EU-SILC lebten im Jahr 2017 etwa 73 % der belgischen Bevölkerung in einer selbst genutzten Wohnung. Etwa 47 % von ihnen haben noch eine Hypothek (als Schätzung für diejenigen, die die Steuererleichterung erhalten).	2,2 Mrd. € (2016)	Dezentralisierung auf die regionale Ebene am 1.1.2015.
	Ermäßigter Mehrwertsteuersatz für: a) Renovierung von Privatwohnungen (6 % statt 21 %) b) Abriss und Wiederaufbau in 32 belgischen Städten (6 %) c) sozialen Wohnungsbau (6 %-12 %) d) Privatwohnungen für behinderte Personen (6 %)	Nein	Nein	Nein	Ja	Abhängig vom spezifischen Programm		2 Mrd. € (2017)	Rekalibrierung für a)
	Senkung der Grunderwerbsteuer für selbstgenutztes Wohneigentum	Nein	Nein	Nein	Ja	Keine spezifische Zielgruppe; ausgerichtet auf spezifische Aktivitäten, energiesparende Investitionen, geschützte Denkmäler (in Flandern sind nur Eigentümer förderfähig, die keine andere Wohnung besitzen)		Flandern: 0,4 Millionen Euro	Rekalibrierung (in Richtung niedrigerer Steuern in Flandern und Brüssel)
	Ermäßigung der Grundsteuer	Nein	Nein	Nein	Ja	Einige Ermäßigungen für Kinder, Personen mit einer Behinderung, Kriegsoffer. Weitere Ermäßigungen, die nicht auf Gruppen, sondern auf bestimmte Aktivitäten abzielen (z. B. Energiesparen)		Flandern: 0,08 Mio.	

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Belgien	Befreiung von der Erbschaftsteuer auf Immobilien	Nein	Nein	Nein	Ja	Keine spezielle Zielgruppe		Flandern: 0,08 Mio.	
	Befreiung von der Schenkungssteuer auf Grundbesitz	Nein	Nein	Nein	Ja	Behinderte Personen		k.A.	
	(Subventionierte) Soziale Hypothekendarlehen	Ja	Nein	Nein	Nein	Mieter mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die Wohneigentümer werden wollen, und Wohneigentümer mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die ihr Haus renovieren wollen	In Flandern hatten 2013 etwa 16.700 Haushalte eine laufende Sozialhypothek beim VMSW und 19.200 beim Flämischen Wohnungsfond. Die gesetzliche Zielgruppe dieser Maßnahme ist relativ groß und deckt 76 % aller Mieter in Flandern ab. Insgesamt 4 % aller Haushalte mit einer Hypothek in Flandern	k.A. (Flandern: Kreditvolumen 1 Mio. € pro Jahr)	Harmonisierung von ähnlichen Programmen
	Bürgschaft für (nicht subventionierte) soziale Hypothekendarlehen (FI)	Nein	Nein	Ja	Nein	Untere und mittlere Einkommensgruppen	8 Zwangsversteigerungen pro Jahr	Flandern: 0,3 Millionen € pro Jahr	
	Versicherung gegen Einkommensverluste für Hausbesitzer mit einer Hypothek (FI, Wal)	Nein	Nein	Ja	Nein	Hauseigentümer, die eine Hypothek aufnehmen	Flandern: Im Jahr 2017 wurden 9.092 Anträge genehmigt.	Flandern: 9 Mio. € pro Jahr	
Bulgarien	Steuererleichterung für Erstkäufer	Nein	Nein	Nein	Ja	Hauseigentümer			Neues Instrument
	Grundsteuererleichterung für Eigenheimbesitzer	Nein	Nein	Nein	Ja	Eigenheimbesitzer			Neues Instrument
Dänemark	Steuererleichterung für Hypotheken	Nein	Nein	Nein	Ja	Eigentümer	Alle Haushalte, die eine Einheit besitzen; nur sehr wenige schulden kein Geld für ihre Einheit.		Kürzung der Steuersubvention

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Deutschland	Baukindergeld	Nein	Ja	Nein	Nein	Familien mit Kindern und Alleinerziehende	Nach bisherigen Schätzungen können damit rund 550.000 Familien Wohnbauförderung erhalten, das sind rund 180.000 Familienhaushalte pro Jahr.	9,9 Mrd. € stehen für Anträge von 2018 bis 2023 zur Verfügung. Für das Familienwohngeld wurden Anträge in Höhe von insgesamt 3,86 Mrd. € gestellt (31.12.2019).	Einführung 2018, Terminierung März/April 2021
	Wohnungsbau-prämie	Nein	Ja	Nein	Nein	Käufer und Eigentümer mit niedrigem und mittlerem Einkommen	Rund 20 % der Haushalte	223 Millionen € im Jahr 2019	Anhebung der Einkommensgrenzen, der Förderhöchstbeträge und des Beitragssatzes, wirksam ab 2021
	Wohneigentumsförderung durch die KfW	Ja	Nein	Nein	Nein	Für alle Haushalte, die eine Wohnung kaufen oder bauen und selbst bewohnen wollen	77.000 Haushalte (2019)	4,424 Mrd. € (2019)	
Estland	Garantie für Wohnungsbau-darlehen	Nein	Nein	Ja	Nein	Junge Familien, junge Fachkräfte, energieeffizien-zenorientierte Haushalte, Mieter von restituierten Räumlichkeiten, Veteranen	Seit dem Jahr 2000 haben 33.690 Haushalte (junge Familien, junge Fachkräfte und Mieter von renovierten Häusern) davon profitiert (Stand 31. Dezember 2018). Jeder fünfte Wohnungsbaukredit wird durch diese Maßnahme abgesichert.	Im Jahr 2018 wurden z.B. Bürgschaften in Höhe von 35 Mio. € ausgestellt, wodurch die Wohnverhältnisse von 3.383 Haushalten für Kredite in Höhe von 284 Mio. € von den Banken verbessert werden konnten.	Nein
	Grund-steueranreiz für selbstnutzende Eigentümer	Nein	Nein	Nein	Ja	Bevorzugt die Eigennutzung	Ungefähr 153.700 Hausbesitzer waren 2016 in der Stadt Tallinn von der Zahlung der Grundsteuer befreit.		Einführung 2013
	Abzug von Wohnungsbaudarlehenszinsen	Nein	Nein	Nein	Ja				Rekalibrierung (in Richtung geringerer Selbstbehalt)

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Finnland	Teilweiser Abzug von Wohnungsbau-darlehenszinsen ohne fiktive Einkommensbesteuerung von selbstgenutztem Wohneigentum	Nein	Nein	Nein	Ja	Eigentümer-haushalte mit Wohnungsbau-darlehen			Rekalibrierung (in Richtung eingeschränkter Abzugsfähigkeit)
	Befreiung von der Kapitaler-tragssteuer bei Verkauf einer Woh-nung und Kauf einer neuen Wohnung zur Eigennutzung	Nein	Nein	Nein	Ja	Eigentümer-Haus-halte; Haushalte, die innerhalb des Eigentümer-Be-standes umziehen			
	ASP-System des Sparens und der Aufnahme von Wohnungs-baudarlehen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum	Ja	Nein	Ja	Nein	ASP-Programm-teilnehmer im Alter von 15 bis 39 Jahren, die Erstkäufer von Eigenheimen oder Eigentumswoh-nungen sind oder dies anstreben.			Minimal- und Maximal-Alters-grenzen wurden geändert und erhöhen die Deckung
	Transakti-onssteuer im Zusammenhang mit Wohnraum (zahlt typi-scherweise der Käufer)	Nein	Nein	Nein	Ja	Umzügler, Erst-käufer sind davon befreit; Umzie-hende müssen diese Steuer bezahlen (2 % für Eigentumswoh-nungen, 4 % für Häuser)			Erhöht für Eigentumswoh-nungen von 1,2 auf 2 % im Jahr 2013
Frank-reich	Zinsloses Darle-hen (Prêt à taux zéro)	Ja	Ja	Ja	Nein	Erstkäufer; Käufer mit geringem Einkommen	2019: 70.000 Haushalte für neue Wohnun-gen, 20.000 Haushalte für bestehende Wohnungen.	1,5 Mrd. € (2018)	Rekalibrierung (zur Beendigung der zusätzlichen Unterstützung für Haushalte mit niedrigem Einkommen im Jahr 2018)
	Soziales Wohnungsbaudarlehen (Prêt d'accession sociale PAS, Prêts conventionnés PC)	Ja	Nein	Ja	Nein	Käufer mit niedri-gem und middle-rem Einkommen	2018: 9.300 PC-Kredite mit einem Betrag von 10 Mrd. €. 2019: 82.899 PC-Kredite mit einem Betrag von 8,8 Mrd. €.		

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Griechenland	Schutz des Hauptwohnsitzes vor Pfändung	Ja	Ja	Nein	Nein	Hauseigentümer, die Hypothekendarlehen bei privaten Banken haben	Es wird geschätzt, dass dieses Instrument 170.000 bis 180.000 Hypothekennnehmer mit Zahlungsausfällen in Höhe von ca. 10 Mrd. € betreffen wird (40 % der Gesamtzahl derjenigen, die ihren Hauptwohnsitz mit einer Hypothek belastet haben).		Einführung 2010, jetzt Rekalibrierung, um die Anzahl der geschützten Hypothekennnehmer zu reduzieren (gezielterer Schutz), um die finanzielle Situation der Banken in Bezug auf nicht bediente Kredite zu verbessern
Irland	Besteuerung von Wohnraum: Mehrwertsteuer auf Baumaterialien und neue Wohnungen (13,5 % auf den Kauf aller neuen Wohnungen; wird nicht auf die Miete erhoben); Kapitalertragssteuer: Befreiung für Eigennutzer	Nein	Nein	Nein	Ja	Bauherren und Eigentümer von Wohnungen (Vermieter und Hauseigentümer)			Wichtige Reformen
	Staatliche Regulierung von gewerblichen Hypothekenkrediten	Nein	Nein	Nein	Nein	Neue Hypothekennnehmer (Kreditvergabe an Eigenheimbesitzer, private Mietvermieter)			Einführung 2014
	Unterstützung für einkommensschwache Hauskäufer	Ja	Nein	Nein	Nein	Erstmalige Hauskäufer mit einem Einkommen unter einem bestimmten Niveau (dies variiert regional)	Macht derzeit 2 % der Hypotheken aus.		Rekalibrierung (hin zu langfristigen Festzinshypotheken)
Italien	Fond, der Haushalte beim Zugang zu Bankkrediten für den Kauf ihres ersten Hauses unterstützt (Fondo garanzia per i mutui per la prima casa)	Nein	Nein	Ja	Nein	Erstmaliger Erwerb von Wohneigentum, speziell für: junge Haushalte (unter 35 Jahren); Haushalte von Alleinerziehenden mit minderjährigem Kind oder minderjährigen Kindern; junge Käufer unter 35 Jahren mit unsicherem Arbeitsvertrag; Mieter von Sozialwohnungen.	100.000 Kredite wurden garantiert (2018)	2014-2019: 650 Mio. € generierten Garantien von etwa 20 Mrd. € (geschätzt) 2019: der Fonds erhielt weitere Finanzierungen, die sich auf 100 Mio. € beliefen	

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Italien	Fond, der eine vorübergehende Aussetzung der Hypothekenzahlung für die erste Wohnung ermöglicht (Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa)	Ja	Nein	Nein	Nein	Haushalte mit niedrigem Einkommen und ausstehender Hypothek auf die erste Wohnung (seit mindestens einem Jahr), die vorübergehende finanzielle Probleme haben (hauptsächlich aufgrund von Arbeitsplatzverlust, Krankheit usw.)	k.A.		
Kroatien	Programm des staatlich geförderten Wohnungsbaus (POS), Wohnungen mit regulierten Preisen, ein Teil der unverkauften Wohnungen ist zur Miete mit Kaufoption (Mietkauf). Kredite zum Kauf von Baumaterial und zum Bau von Familienhäusern	Ja	Nein	Nein	Nein	Haushalte ohne angemessenen Wohnraum, Erstkäufer und bisherige Inhaber von Wohnrechten in Privatwohnungen. Tatsächlich wurde ein großer Teil der Wohnungen im POS-Programm auf dem freien Markt verkauft. Das Programm unterstützt auch Kriegsoffer und frühere Inhaber von Wohnrechten.	Überwiegend wohlhabende Haushalte; Im Zeitraum von 2001-2018 wurden insgesamt 8.322 Einheiten gebaut		Rekalibrierung
	Subventionierung von Wohnungsbau-darlehen	Ja	Nein	Nein	Nein	Junge Hauskäufer bis zu 45 Jahren	Von 2017 bis April 2020 wurden 13.090 Darlehen genehmigt.	Für diesen Zweck wurden im Staatshaushalt 2017 2,4 Mio. € bereitgestellt.	Einführung und Rekalibrierungen
	Bausparprämie	Nein	Ja	Nein	Nein	Wohlhabende Personen mit der Fähigkeit zu sparen	Im Jahr 2008 waren es 450.000 Sparer und mit der Senkung der Prämie 289.000 im Jahr 2015	Von 2003 bis 2015 stellte die Regierung 333 Mio. € für Bausparprämien zur Verfügung.	Beendigung (Reduzierung und Abschaffung der Prämie)
	Wohnungsbau in geförderten, weniger entwickelten Gebieten des Landes	Nein	Ja	Nein	Nein	Haushalte ohne angemessene Unterkunft		Im Haushalt 2015 waren 31,6 Mio. € aus dem Landeshaushalt und 0,85 Mio. € als EU-Zuschuss enthalten.	Rekalibrierungen (hin zu breiterer Unterstützung)

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Kroatien	Wohnungsbauprogramm für Heimatkriegsopfer und Veteranen	Ja	Nein	Nein	Nein	Kriegsopfer und Kriegsveteranen	Von 1997 bis 2013 wurden 6.248 Wohnungen gebaut.		Neukalibrierungen
Lettland	Unterstützung für junge Familien und für junge Fachkräfte beim Kauf der ersten eigenen Wohnung	Nein	Ja	Nein	Ja	Junge Fachkräfte sollten bis zu 35 Jahre alt sein; junge Familien mit Kindern, Elternteil/e sollten bis zu 35 Jahre alt sein	Es gibt bessere Chancen, einen Hauskredit zu bekommen.	Niedrig	Nein
Litauen	Unterstützung für junge Familien beim Kauf der ersten Wohnung	Nein	Ja	Nein	Nein	Junge Familien mit Kindern, der/ die Elternteil(e) sollte(n) bis zu 35 Jahre alt sein und das Einkommen sollte das staatlich geförderte Einkommen nicht übersteigen; auch behinderte Jugendliche oder Menschen, die ohne elterliche Betreuung aufgewachsen sind, sind förderfähig	Sehr geringe Bedeutung	Sehr geringe Bedeutung	Nein
	Unterstützung für junge Familien beim Kauf der ersten Wohnung in den Regionen	Nein	Ja	Nein	Nein	Junge Familien mit Kindern oder Kinderlose, Paare oder Alleinerziehende sollten bis zu 35 Jahre alt sein und bereit sein, Wohnraum in den litauischen Regionen mit Bevölkerungsrückgang zu kaufen oder zu bauen			Einführung 2018
Luxemburg	Wohngeld für förderfähige Haushalte für den Bau, Kauf oder die Renovierung einer Wohnung (Erwerbszuschuss = „prime d'acquisition“; Bauzuschuss = „prime de construction“; Renovierungszuschuss = „prime d'amélioration“)	Nein	Ja	Nein	Nein	Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen		Im Jahr 2019 gab das Wohnungsbauministerium rund 8,5 Mio. € für Bau-, Erwerbs- und Renovierungszuschüsse aus (0,15 % des BIP).	Unklar

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
	Zinszuschuss („subvention d'intérêt“), der berechtigten Haushalten, die eine Hypothek bezahlen, gewährt wird, sowie Zuschüsse für Zinsleichterungen („bonification d'intérêt“), Staatsgarantie („garantie de l'Etat“); steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen; Absetzbarkeit der Prämie für die Restschuldversicherung; Absetzbarkeit des Beitrags zu einem Immobiliensparplan	Nein	Ja	Ja	Ja	Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen		Im Jahr 2017 gab das Wohnungsbauministerium rund 28,7 Mio. € für Zinssubventionen („subvention d'intérêt“) und Subventionen zur Zinsverbilligung („bonification d'intérêt“) aus, d. h. rund 0,05 % des BIP	Nein
Luxemburg	Steuergutschrift für notarielle Urkunden („Bëllegen Akt“)	Nein	Nein	Nein	Ja	Alle Haushalte mit Wohneigentum	Im Jahr 2017 haben fast 13.000 Personen von diesem Instrument profitiert.	Die Opportunitätskosten für den Staat, die der Steuergutschrift auf notarielle Urkunden („Bëllegen Akt“) entsprechen, beliefen sich im Jahr 2017 auf rund 153 Mio. € (d. h. 0,3 % des BIP).	Nein
	Besteuerung: spezifische Steuer auf unbebaute Grundstücke, spezifische Steuer auf unbewohnte Wohnungen, Grundsteuer B6	Nein	Nein	Nein	Ja	Eigentümer von unbebauten Grundstücken, Eigentümer von leerstehenden Wohnungen			Einführung 2008

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Luxemburg	Besteuerung: Mehrwertsteuerreduktion auf 3 % für selbstnutzende Eigentümer	Nein	Nein	Nein	Ja	Hauskäufer, die bereit sind, die Einheit zu bewohnen		Die Opportunitätskosten für den Staat, die dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz entsprechen (entweder durch eine direkte Anwendung des 3 %-Satzes oder durch eine Erstattung), beliefen sich 2017 auf rund 209 Mio. € (d. h. 0,4 % des BIP).	Rekalibrierung 2015 (in Richtung Eingrenzung des Geltungsberichts)
Malta	Sozialdarlehen	Ja	Nein	Nein	Nein	Mieterhaushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, die wenig Unterstützung benötigen, um Eigenheimbesitzer zu werden	Bis Ende August 2018 wurden 16 Kaufverträge über dieses Programm unterzeichnet, 37 Antragsteller hatten das Verkaufsversprechen unterschrieben und 41 Antragsteller befanden sich im Prozess des Abschlusses von Verhandlungen mit dem Verkäufer.		Einführung 2016, Rekalibrierung (zu höheren Einkommensgrenzen)
	Programm für Erstkäufer	Nein	Nein	Nein	Ja	Junge Paare und Einzelpersonen, die ihren ersten Wohnsitz kaufen möchten	In den Jahren 2014 und 2015 wurden bis zu 2.937 (2014) und 2.982 (2015) Immobilienkäufe durch dieses Programm ermöglicht.		Rekalibrierung 2013
	Programm für gemeinsames Eigenkapital	Nein	Nein	Nein	Ja	Anwendbar auf Personen im Alter von mindestens 40 Jahren, die Schwierigkeiten beim Zugang zum Immobilienmarkt haben			Einführung 2019

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Niederlande	Steuerabzug von Hypothekenzinsen	Nein	Nein	Nein	Ja	Alle Eigentümer	Ein Bericht des Zentralen Planungsbüros aus dem Jahr 2016 hob hervor, dass die Zahl der Haushalte, die die Möglichkeit des Steuerabzugs für Hypothekenzinsen nutzen, von 2 Millionen im Jahr 1990 auf über 3,5 Millionen im Jahr 2014 gestiegen ist.	Der durchschnittliche jährliche Steuerabzug wuchs von rund 3.000 € im Jahr 1990 auf etwas weniger als 9.000 € im Jahr 2014. Der gesamte Hypothekensteuerabzug hat sich in diesem Zeitraum von 7 Mrd. € auf 32 Mrd. € mehr als vervierfacht.	Rekalibriert 2013 (in Richtung niedrigerer Steueranreize)
Österreich	Förderungen für den Kauf von Eigenheimen oder Eigentumswohnungen (Kaufförderungen)	Ja	Ja	Ja	Nein	Niedrige und mittlere Einkommensgruppen	Mäßig	Niedrig	Nein
	Förderprogramme für Einfamilienhäuser (Eigenheimförderung)	Ja	Nein	Nein	Nein	Niedrige und mittlere Einkommensgruppen	Mäßig	Niedrig	Nein
	Vertragssparen (Bausparen)	Nein	Ja	Nein	Nein	Keine spezifische Zielgruppe	Niedrig	Sehr niedrig	Nein
Polen	Programm „Wohnen für junge Leute“ („Mieszkanie dla Młodych“, MdM).	Nein	Ja	Nein	Nein	Junge Familien, mit zusätzlichen Anreizen für Paare mit mehr als zwei Kindern	Das Bauministerium schätzte, dass etwa 115.000 Polen von den Subventionen profitieren werden.	Im Jahr 2018 waren es 762 Mio. PLN (ca. 177 Mio. €).	Ersetzte ein älteres Programm im Jahr 2012
Portugal	Hypotheken erleichterung für arbeitslose Hauseigentümer (Gesetz n.58/2012, geändert durch Gesetz n.58/2014)	Ja	Nein	Ja	Nein	Hauseigentümer, die ernsthafte Schwierigkeiten haben, ihre Hypotheken zu bezahlen			Dieses Gesetz war nur bis zum 31. 12.2015 in Kraft
	Befreiung von der Zahlung der Übertragungssteuer – IMT (Artikel 9 des Gesetzesdekrets 287/2003)	Nein	Nein	Nein	Ja	Erste dauerhafte Wohnungen, unabhängig von bestimmten Gruppen		Die Liquidationsbasis sollte 92.407 € nicht überschreiten	

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Rumänien	Garantierte Hypothekendarlehen – Das Erstes-Eigenheim-Programm	Nein	Nein	Ja	Nein	Mittleres Einkommen. Junge Menschen und Familien			
	Subventionen für kollektive Spar- und Darlehensprodukte	Nein	Ja	Nein	Nein	Keine spezifische Zielgruppe		Die staatliche Prämie wird auf 25 % des vom Kunden in diesem Jahr angesparten Betrags festgelegt. Die staatliche Prämie darf den Gegenwert in Lei von 250 € nicht überschreiten, berechnet nach dem Lei/ Euro-Wechselkurs der Rumänischen Nationalbank für den letzten Arbeitstag des Sparjahres.	Seit 2015 ist dieses Programm wegen angeblicher Unregelmäßigkeiten vorübergehend ausgesetzt
	Erstes-Haus-Programm	Nein	Nein	Ja	Nein	Junge Familie sollte unter 35 Jahre alt sein und bereit sein, Wohnraum zu kaufen oder zu bauen			Eingeführt 2009. Mehrmals modifiziert
	NHA-Hypotheken-finanziertes Wohnungsbauprogramm	Ja	Nein	Nein	Nein	Keine spezifische Zielgruppe			
Schweden	Zinszuschüsse	Nein	Nein	Nein	Ja	Alle Haushalte mit einem Wohnungsbau-darlehen		24,123 Mrd. SEK (2018) einschließlich aller Zinsabzüge (nicht nur wohnbezogene Aufwendungen)	
	Amortisationsanforderungen	Nein	Nein	Nein	Nein	Alle Haushalte, die ein Wohnungsbau-darlehen benötigen, um eine selbst genutzte Wohnung zu kaufen			Rekalibriert 2017 (in Richtung strengerer Regeln)

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Schweden	Reduzierung der Grundbesitzabgabe	Nein	Nein	Nein	Ja	Rentner mit festem Wohnsitz; Personen, die Kranken- oder Aktivitätsgeld erhalten (Reduzierung auf 4 % des Einkommens)		350 Mio. SEK (2019)	
Slowakei	Staatliche Prämie für wohnbezogenes Sparen („Štátna prémie k stavebnému sporeniu“)	Nein	Ja	Nein	Nein	Personen, die unterhalb der Einkommensobergrenzen liegen (1,3-faches des Durchschnittsgehalts) und am Programm für wohnbezogenes Sparen teilnehmen		Zuweisung von 23 Mio. € im Jahr 2019 (Gesamtstaatshaushalt 17,539 Mrd. €)	Wesentliche Änderungen ab 2019, die den Zugang erschweren und die Bedingungen verschlechtern: Einkommensobergrenze der Begünstigten; Senkung der Prämie von 5 % (die Prämie darf 66,39 EUR nicht überschreiten) auf 2,5 % (höchstens 70 EUR) der jährlichen Ersparnisse; wohnwirtschaftliche Verwendung der Ersparnisse muss nachgewiesen werden
	Staatlicher Beitrag zu Hypotheken für junge Leute zur Senkung des Zinssatzes („Štátny príspevok k hypotekárnemu úveru pre mladých“)	Nein	Ja	Nein	Nein	Begünstigte unter 35 Jahren, die unterhalb der Einkommensobergrenze (1,3-faches des Durchschnittsgehalts) und der Hypothekenobergrenze (bis zu 50.000 €, die maximal 70 % des Wohnungspreises abdecken) liegen	Im Jahr 2017: ca. 72.000 Begünstigte	Zuweisung von 29 Mio. € im Jahr 2019	Wesentliche Änderungen ab 2018, die den Zugang erschweren und die Konditionen verschlechtern (Beitragsbemessungsgrenze, der Beitrag darf 50 % der gezahlten Zinsen nicht übersteigen, bis zu 400 € jährlich)
Tschechische Republik	Jugend-Programm Jugenddarlehen für den Erwerb oder die Modernisierung von Wohnraum	Ja	Nein	Nein	Nein	Personen unter 36 Jahren, die in einer Ehe oder einer eingetragenen Partnerschaft leben, oder Personen bis 36 Jahre, die ein Kind dauerhaft betreuen			Programme zusammengelegt

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Tschechische Republik	Steuerliche Absetzbarkeit von Hypotheken- und Wohnungsbaudarlehenszinsen	Nein	Nein	Nein	Ja	Eigentümer			
Ungarn	Mehrwertsteuer-Ermäßigung	Nein	Nein	Nein	Ja	Mittelklasse; während der allgemeinen Mehrwertsteuersatz 27 % beträgt, sind die Erbauer von Einfamilienhäusern zur Mehrwertsteuererrückerstattung berechtigt. Gilt für neue Einheiten bis zu 300 qm, und die Erbauer von Mehrfamilienhäusern bis zu 150 qm.		Geschätzte Kosten für die Ermäßigung betragen 300 Mrd. HUF zwischen 2015-2019	Die Ermäßigung wurde von der Regierung 2016 eingeführt. Die Maßnahme war zeitlich begrenzt, bis 2018 geplant und sollte den Wohnungsbau ankurbeln. Die Ermäßigung kann bis zum 31. Dezember 2023 für Immobilien genutzt werden, für die bis zum 1. November 2018 eine Baugenehmigung erteilt wurde.
	Nationale Hauseigentümergeinschaft Ungarn (NOK)	Nein	Ja	Nein	Nein	Junge Familien der Mittelschicht	Das Programm hat gerade erst angefangen. Sehr geringes Interesse an dem Instrument.		Vorschlag zur Neukalibrierung, minimale Zinsen
	Nationale Vermögensverwaltungsgesellschaft (NAMC)	Nein	Nein	Nein	Nein	Haushalte mit einem säumigen Kredit. Zu den am meisten gefährdeten Haushalten gehören typischerweise neue Hausbesitzer.	Etwa 35.000 Haushalte wurden in das Programm aufgenommen.	Im Jahr 2017 betrug die mit diesem Programm verbundenen Kosten 33 Mrd. HUF	Große Reformen; 2019 führte die Regierung eine Kaufoption für die Mieter ein
	Vertragssparen (LTP)	Ja	Ja	Nein	Nein	Haushalte, die die Fähigkeit zum Sparen haben. Bestimmte LTP-Produkte zielen auf die Investition der Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen in die Sanierung (ohne jegliche Ersparnisse)	Nach Schätzungen waren ca. 1,3-1,5 Mio. Verträge im Besitz von 6 bis 7 % der Haushalte, 35 % der Haushalte hatten mehr als einen Vertrag.	Der gesamte Haushaltszuschuss stieg zwischen 2015 und 2018 von 40 Mrd. HUF auf 80 Mrd. HUF.	Die Regierung hat die Subvention für das LTP Instrument im Jahr 2019 beendet.

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Ungarn	Familienwohnbeihilfe (CSOK)	Ja	Ja	Nein	Ja	Familien mit Kindern	Die Familienwohnbeihilfe wurde zwischen 2016 und 2019 von rund 114.000 Haushalten beantragt	Ihr durchschnittlicher Wert liegt bei 2,1 bis 2,5 Mio. HUF, und die gesamte ausgezahlte Subvention belief sich zwischen 2016 und 2018 auf 218 Mrd. HUF. Etwa 70 % der Subventionen wurden für den Neubau und 30 % für bestehende Wohnungen verwendet	Rekalibrierungen
	Dörfliche Wohnbeihilfe für Familien	Ja	Ja	Nein	Ja	Zielgruppe sind Haushalte, die in kleinen Siedlungen mit weniger als 5.000 Einwohnern leben und einen anhaltenden Bevölkerungsrückgang verzeichnen. Rund 2.486 benachteiligte kleine ländliche Siedlungen. Es ist speziell für den Kauf und die Renovierung, Modernisierung und Erweiterung von Häusern auf abgelegenen Bauernhöfen, Gutsböfen oder kleinen Siedlungen gedacht, um Anreize für die Erhaltung und Modernisierung ländlicher Gebiete zu schaffen. Die maximale Förder-summe von 10 Mio. HUF steht auch für bestehende Wohnungen zur Verfügung, sofern die Eltern 3 oder mehr Kinder haben oder planen, und auch Anbauten und/oder Renovierungen vornehmen	k.A.	k.A.	Einführung 2019

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Ungarn	Zinssubvention	Ja	Ja	Nein	Nein	Keine spezifische Zielgruppe			
Vereinigtes Königreich	Hilfe zum Kauf	Ja	Ja	Ja	Nein	In Schottland Erstkäufer, anderswo im Vereinigten Königreich Umziehende und Erstkäufer	Die verschiedenen Förderprogramme haben mehr als 420.000 Hauskäufer unterstützt und den Hausbau-sektor kräftig angekurbelt.		
	Recht auf Kauf (England/Nordirland)	Nein	Ja	Nein	Nein	Mieter der Gemeinde			Abgeschafft in Schottland und jetzt in Wales; Pläne zur Ausweitung auf Wohnungsbau-gesellschaften in England
Zypern	Soziale Hypothekendarlehen: Angebot von zinsgünstigen Darlehen durch die Organisation der Wohnraumförderung (Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως Στέγη)	Ja	Nein	Nein	Nein	Einkommen, Familienzusammensetzung und Zustand des Familienheims zum Zeitpunkt der Antragstellung		Kontoeinlagen in Höhe von rund 943 Mio €	Nein
	Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum durch die Landentwicklungsgesellschaft Zypern	Nein	Ja	Nein	Nein	Einkommen, Familienzusammensetzung und Zustand des Familienheims zum Zeitpunkt der Antragstellung		Geringfügige Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt – die im Haushalt 2017 für den Bau neuer Wohnungen geplanten Investitionen betragen 2,78 Mio. € (alle aus Verkäufen, nicht aus direkten Wohnbauförderungen)	Nein

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Typ Darlehen	Typ Zuschüsse	Typ Garantien	Typ Besteuerung	Zielgruppen	Wichtigkeit: begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Zypern	Zuschuss für den Erwerb eines Hauses oder einer Wohnung und Zuschuss für den Bau eines Hauses auf einem Privatgrundstück (für Mieter mit Flüchtlingsstatus von 1974)	Nein	Ja	Nein	Nein	Bedürftige; einkommensschwache Familien oder Personen mit dem gesetzlichen Flüchtlingsstatus von 1974		Der Haushalt 2020 sieht 46 Mio. € für neue Wohnbauförderung vor	Nein (Änderungen der Zuschussskala im Laufe der Zeit)

Quelle: Expertenbefragung. C2.1.

5.2.3 Wohnraumförderung

Die nachfolgende Beschreibung der Wohnraumförderung in den EU-Mitgliedstaaten – definiert als objektbezogene Förderungen, die der Unterstützung von Bau oder Modernisierung im Miet- und/oder Eigentumsbereich dienen – bezieht sich auf Wohnraumförderprogramme auf Bundes- oder Landesebene. Dabei ist zu beachten, dass hierunter nicht die direkte Wohnraumversorgung durch öffentliche oder quasi-öffentliche Stellen auf kommunaler Ebene fällt, die unabhängig von übergeordneten Programmen erfolgt (vgl. Kapitel 3.2.2.4). Auch objektbezogene Förderungen, die rein auf die Verbesserung der energetischen Qualität abzielen, und ähnliche wohnqualitätsbezogene Instrumente sind aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht enthalten.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gibt es Programme zur Wohnraumförderung, wobei diese natürlich unterschiedliche Zielsetzungen und Finanzierungsmodalitäten haben (vgl. Tabelle 27). Lediglich für Lettland, Schweden und Ungarn liegen keine Informationen über entsprechende Instrumente vor. Es ist jedoch anzumerken, dass es in Schweden ein relevantes Angebot an öffentlichem Wohnraum gibt. In Bulgarien ist der Stand der Umsetzung der Förderung unklar, während es in Griechenland nur ein Pilotprogramm für Obdachlose gibt.

Etwas mehr als die Hälfte der Programme ist rein auf Mietverhältnisse ausgelegt, während etwa ein Drittel der Instrumente sowohl für Miet- als auch für Eigentumsverhältnisse offen ist. Einige Programme sind nur für selbstnutzende Eigentümer offen (vgl. Zypern).

Wie zu erwarten sind die indirekten Zielgruppen Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen. Dieses Kriterium ist für die überwiegende Mehrheit der Instrumente relevant. Die Tschechische Republik wiederum verfügt über ein

Förderinstrument, das nicht auf die Unterstützung einer bestimmten Zielgruppe abzielt, sondern auf die Förderung des privaten Mietwohnungsmarktes im Allgemeinen. Jenseits von Einkommenskriterien richten sich einige Programme an spezifischere Zielgruppen, die als besonders förderungswürdig gelten oder besondere Wohnbedürfnisse haben. So gibt es Programme, die sich an (junge) Familien (z. B. Kroatien, Polen und Zypern), Alleinerziehende (z. B. Italien und Portugal), Behinderte/Menschen mit gesundheitlichen Problemen (z. B. Estland, Slowakei und Tschechische Republik), ältere Menschen (z. B. Italien, Luxemburg und Tschechische Republik), Studenten (Frankreich, Italien, Luxemburg und Portugal), langfristig eingewanderte Familien (Italien), Menschen, die aus der Heimunterbringung entlassen werden (Slowakei), Kriegsopfer (Kroatien), Menschen mit besonderem Flüchtlingsstatus (Zypern) oder mobile Arbeitnehmer (Frankreich) richten. Daraus ergeben sich zum Teil recht unterschiedliche Förderprofile bzw. -ziele, die sowohl unterschiedliche Wohnversorgungsbedarfe als auch grundsätzliche Wohlfahrtsorientierungen widerspiegeln.

Auch für diesen Instrumententyp liegen nur für einige EU-Mitgliedstaaten Informationen über den Umfang und die Intensität der Instrumente, erkennbar an der Zahl der geförderten Wohnungen bzw. der geförderten Haushalte oder der Höhe der öffentlichen Ausgaben, vor. Zu unterscheiden ist zwischen dem Gesamtbestand, der weitgehend die Investitionen der Vergangenheit widerspiegelt, und den neu geförderten Wohnungen. Bei den Daten für neu geförderten Wohnraum sind einige Länder mit hohen Investitionen hervorzuheben. Da sich die Daten teilweise auf das budgetierte Ausgabenniveau beziehen, ist zu beachten, dass diese Zahlen von den tatsächlich realisierten Investitionen abweichen können (z. B. aufgrund unattraktiver Förderbedingungen, lokaler Bauhindernisse, fehlender Baukapazitäten u. ä.). Darüber hinaus beinhalten die Förderprogramme

verschiedene Arten von zinsgünstigen Darlehen, Zuschüssen oder Steuervergünstigungen, so dass die Vergleichbarkeit der Ausgaben eingeschränkt ist.

Unter den EU-Mitgliedstaaten, für die Daten verfügbar sind, werden hohe Ausgaben in Belgien (Flandern: 0,9 Mrd. € für genehmigte Darlehen), Deutschland (auf Bundesebene: € 1,1 Mrd. Darlehen; € 0,8 Mrd. Zuschüsse), Finnland (1,1 Mrd. € für Darlehen), Frankreich (1. 4 Mrd. für Darlehen), Irland (Zuschüsse und Darlehen: 0,5 % des BIP, 2 % der Staatsausgaben), Österreich (1 Mrd. € für Darlehen; 0,7 Mrd. € für Zuschüsse), Polen (geplant € 1,2 Mrd. für den Kauf von Wohnungen) und dem Vereinigten Königreich (Schottland: £ 1 Mrd.). Es ist zu beachten, dass diese Mittel sowohl für den Neubau als auch für die Sanierung eingesetzt werden, wobei manchmal spezifische Förderprofile erkennbar sind (vgl. Slowakei, wo hauptsächlich die Sanierung gefördert wurde).

Die Entwicklung dieses Instrumententyps ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass einige EU-Mitgliedstaaten in diese Förderform (wieder) einsteigen oder ihre Tätigkeit deutlich ausweiten. Neue Instrumente wurden in Estland, Malta, Polen, Portugal und Zypern eingeführt. In Griechenland wurde zumindest ein Pilotprogramm für Obdachlose initiiert. In Ländern mit einer längeren Historie der objektorientierten Förderung ist in den meisten Fällen eine Rekalibrierung der Förderprogramme zu beobachten, die auf veränderte Bedürfnisse, aber auch auf veränderte Finanzierungsbedingungen reagieren. In dieser Hinsicht ist besonders Italien zu erwähnen. Hier wurde die potenzielle Zielgruppe der Objektförderung erweitert, um das Segment für private Investoren zu öffnen.

Tabelle 27: Wohnraumförderung

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Belgien	Sozialer Wohnungsbau	Ja	Ja	Begrenzung nach Einkommen; vorrangige Gruppen (in Flandern: Zielgruppe wird auch durch die Bedingungen des Immobilienbesitzes definiert)	Flandern: - 160.000 Haushalte leben in sozialen Mietwohnungen (6 % der Haushalte) - 10.000 Haushalte leben in einer Wohnung von einer Social Rental Agency (SRA) Wallonien: - Der soziale Mietwohnungsbestand in Wallonien beträgt 101.000 Wohnungen. Brüssel: - Der Wohnungsbestand der sozialen Wohnungsbau-Gesellschaften (SHA) beträgt 40.000 Wohnungen - SRAs verwalten zusammen etwa 4.500 Wohnungen	Flandern: SHA dürfen 2019 0,9 Mrd. € investieren + verschiedene andere Subventionen und Steueranreize für SHA- und SRA-Wohnungen	Rekalibrierungen
Bulgarien	Operationelles Programm „Regionen im Wachstum“ 2014-2020 (OPRG 2014-2020)	Ja	Ja	Gebäude, die vor 1999 gebaut wurden; gefährdete Bevölkerungsgruppen in den Zielstädten			Implementierungsstand unklar
Dänemark	Sozialer Mietwohnungsbau / Kommunale Beauftragung / Flexible und kombinierte Vermietung	Nein	Ja	Erschwinglicher Wohnraum – lokale Kriterien	Soziale Mietwohnungen: alle Personen, die in Sozialwohnungen leben (17 %); Sonstige Maßnahmen: nicht ermittelbar (kommunale Berufung: 6-7 % der verfügbaren Einheiten werden zur Berufung genutzt); 21 % der Einheiten sind Sozialwohnungen	Keine nationale Finanzierung; Gemeinden finanzieren 10 % der Baukosten für neue Sozialwohnungen im Gegenzug für das Recht auf Ernennung.	Rekalibrierungen der Platzierungsregeln, einschließlich einer Verschiebung der Zielgruppen

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Deutschland	Sozialer Wohnungsbau (soziale Wohnraumförderung)	Ja	Ja	Vermietung; Hauptgruppe: untere Einkommensgruppen mit Unterstützungsbedarf Eigentümer: untere bis mittlere Einkommensgruppen mit Unterstützungsbedarf	Im Jahr 2019 (gesamt: Bundesebene plus Landesebene): 59.743 geförderte Wohnungen (Mietwohnungen: 25.565 geförderte Neubaueinheiten, 17.775 geförderte Sanierungen; Eigentümer-Wohnungen: 13.897 geförderte Maßnahmen). Gesamtbestand zum 31. Dezember 2019: rund 1,14 Millionen geförderte Wohnungen	Im Jahr 2019 (Summe: Bundesebene plus Landesebene): Zinszuschüsse 2,2148 Mrd. €, Zuschüsse 1,1006 Mrd. €	2006: Reform des föderalen Systems; Dezentralisierung in Richtung der Bundesstaaten; Rekalibrierungen Seit 2020: Neue Finanzierungs Kompetenzen des Bundes durch Grundgesetzänderung
Estland	Entwicklung des kommunalen Mietwohnungsbestandes	Nein	Ja	Sozialer Mietwohnungsbau: alle Gruppen;	18 Mietwohnungen oder Umbau eines bestehenden Gebäudes im Jahr 2018. Ziel: 6.000 Wohneinheiten für den Zeitraum 2017-2020.	Budget: 60 Mio. € für den Zeitraum 2017-2020	Einführung 2017
	Zuschuss zur behindertengerechten Anpassung von Wohnungen	Ja	Ja	Kommunaler Termin: Menschen mit besonderem Bedarf, die selbst keine Wohnung finden können;	Mindestens 2.000 Personen	Das Gesamtbudget beträgt 9.481.546 €.	Einführung 2018
Finnland	Geförderter Wohnungsbau: Öffentliche Angebotsförderung: Darlehen, Zinszuschüsse, Bürgschaften und regulierte Mieten	Nein	Ja	Flexible und kombinierte Vermietung: Aufnahme von ressourcenstarken Menschen und Begrenzung des Zugangs von weniger ressourcenstarken Menschen in benachteiligten Gebieten	In Finnland gibt es ca. 800.000 Mietwohnungen, von denen etwas mehr als die Hälfte mit Hilfe staatlicher Subventionen gebaut wurden. Der geförderte Wohnungsbestand besteht aus Miet-, Belegungsrechten und Teileigentum. Im Jahr 2017 wurden 10.128 neue Wohnungen finanziert.	Im Jahr 2017 beliefen sich die Zinszuschussdarlehen der ARA auf 1.138 Mio. € und standen im Zusammenhang mit der Finanzierung von 10.128 neuen Wohneinheiten.	kleinere Änderungen, Zusatzprogramm mit kürzerer Mietpreisregelung (10 statt 40 Jahre)
Frankreich	Sozialer Mietsektor „HLM“; (zinsgünstige, langfristige Darlehen (40/50 Jahre), reduzierte Mehrwertsteuer (10 %), Grundsteuernachlass für 25 Jahre)	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen, mobile Arbeitnehmer	Sozialer Wohnungsbestand 4.800.000 Haushalte (2018); 70.000 bis 100.000 neu gebaute Sozialwohnungen pro Jahr	Finanziert mit Darlehen aus privaten Ersparnissen Fördermittel 1,4 Mrd. € (2018)	stärkere finanzielle Einschränkung des Budgets der sozialen Organisationen

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Frankreich	Steuerliche Regelung für die private Vermietung (steuerliche Anreize zur Förderung von Mietinvestitionen (Scellier-Pinel) 18 % der Investition werden von der Steuer abgezogen)	Nein	Ja	Niedrige und mittlere Einkommensgruppen, einschließlich junger Haushalte, Studenten und mobiler Arbeiter	30.000 bis 40.000 Einheiten pro Jahr	Fiskalische Anreize, keine Ausgaben	Schema wird alle vier Jahre zur Rekalibrierung überarbeitet
	Intermediäres Mietdarlehen (Prêt locatif intermédiaire oder PLI)			Haushalte mit mittlerem Einkommen und mobile Haushalte	2.000 bis 4.000 Haushalte pro Jahr	Fiskalische Anreize, keine Ausgaben	
	Soziales Mietkaufdarlehen (Prêt social location accession oder PSLA)	Ja	Ja	Geringes Einkommen, Erstkäufer	8.000 Haushalte pro Jahr	marginal	
Griechenland	Schutz der Obdachlosen	Nein	Nein	Obdachlosigkeit			2015 als Pilotform eingeführt
Irland	Staatliche Subventionen für die Bereitstellung von Sozialmietwohnungen	Nein	Ja	Haushalte mit einem Einkommen unterhalb eines bestimmten Niveaus; zusätzlich Menschen, die zusätzliche Unterstützung benötigen, wie ältere Menschen, ehemals wohnungslose Menschen und Menschen mit einer Behinderung.	9 % der Bevölkerung sind Mieter von Sozialwohnungen	Irland 0,5 % des BIP und 2 % der Staatsausgaben für den Wohnungsbau, wobei etwa die Hälfte davon auf Sozialwohnungen entfällt, die von lokalen Behörden und Wohnungsbaugesellschaften bereitgestellt werden.	Reduzierung und Erhöhung der Förderung; Rekalibrierung (in Richtung weniger finanzielle Unterstützung)
Italien	Öffentliches Wohnungsmiet-system (Edilizia Residenziale Pubblica)	Nein	Ja	Geringes Einkommen, niedriges-mittleres Einkommen; besondere Konzentration von älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten	Fast 2 Millionen Menschen. Fast 1 Million Wohnungen landesweit	Der wichtigste Finanzierungsmechanismus für den öffentlichen Wohnungsbau (der so genannte GESCAL-Fonds) existiert seit Anfang der 1990er Jahre nicht mehr	Langfristige Trends: Finanzielle Kürzungen, Unterproduktion, Privatisierung, Residualisierung, Marginalisierung, Dezentralisierung

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Italien	Soziales Wohnungswesen (Edilizia Residenziale Sociale / Housing Sociale)	Ja	Ja	Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen, einschließlich Haushalte von Alleinerziehenden und Alleinstehenden, junge und einkommensschwache Haushalte, ältere Menschen in benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen, Studenten, langfristige Einwandererfamilien mit niedrigem Einkommen	Ziel: 20.000 Wohnungen bundesweit durch den neuen Finanzierungsmechanismus (integriertes Fondssystem)	Daten nicht verfügbar	Einführung des Integrierten Fondssystems (Sistema Integrato di Fondi) im Jahr 2009, Änderungen in den Definitionen und Zielen von Sozialwohnungen sowie Änderungen bei den möglichen Anbietern
Kroatien	Erschwingliches öffentliches Mietprogramm für junge Familien mit Kindern Steuer durch die Stadt Zagreb	Nein	Ja	jüngere Haushalte mit Kindern	In der Stadt Zagreb sind etwa 1.300 Haushalte Mieter in öffentlichen Mietwohnungen		Rekalibrierung
Litauen	Sozialer Wohnungsbau (Wohnungen mit privilegiertem Zugang)	Nein	Ja	Haushalte mit geringem Einkommen (bedürftigkeitsgeprüft). Die Kriterien umfassen einen Einkommens- und Vermögenstest	10.949 Haushalte (2018)	Dieser Bestand wird von den lokalen Behörden finanziert. Daten zu den öffentlichen Ausgaben nicht verfügbar.	Kleinere Kalibrierungen
Luxemburg	Subventionen für öffentliche, gemeinnützige oder private Bauträger, die Wohnungen zum Verkauf oder zur Miete zu moderaten Kosten errichten	Ja	Ja	Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen, Studenten, ältere Menschen, Menschen mit Behinderung		Im Jahr 2019 gab das Wohnungsbauministerium rund 84,3 Mio. € für die Baukostenzuschüsse aus, was 0,15 % des BIP entspricht.	Rekalibrierungen
Malta	Programm für die Sanierung von leerstehenden Mietwohnungen	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen, insbesondere Bewerber für Sozialwohnungen.			Einführung 2018
Niederlande	Staatlich garantierte Darlehen für registrierte Anbieter von Sozialwohnungen (Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting)	Nein	Ja	Haushalte, die für den sozialen Wohnungsbau in Frage kommen		Derzeit hat das Instrument garantierte Kredite in Höhe von 80 Mrd. €.	

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Österreich	Wohnbauförderungsprogramme	Ja	Ja	Gruppen mit niedrigem und mittlerem Einkommen	Sehr hoch / Früher wurden ca. 80-90 % des Neubaus in Österreich mit Wohnbauförderung mitfinanziert. Heute sind es ca. 60 % im Mehrparteienwohnbau, aber <30 % bei Einfamilienhäusern	Die Ausgaben für dieses Instrument waren von 2001 bis 2014 mit 2,1 bis 2,5 Mrd. € p.a. recht stabil, sind aber seither auf 1,7 Mrd. € im Jahr 2018 gesunken. 55 % bis 60 % der Gesamtausgaben sind Kredite.	Rekalibrierungen
Polen	Programm Home Plus (paket Mieszkanie+).	Ja	Ja	Keine formale Einschränkung, jedoch werden Familien mit Kindern und Personen, die aufgrund ihres geringen Lohns keinen Kredit von der Bank erhalten können, bevorzugt	Im Dezember 2016 wurde mit dem Bau der ersten Gebäude begonnen und weitere Investitionsverträge wurden unterzeichnet. In Zusammenarbeit mit den Kommunen wurden über 200 ha Land erworben, auf denen ca. 20.000 Mietwohnungen mit Wohneigentumsoption gebaut werden können.		Einführung
	Fonds für Mietwohnungen (pol. Fundusz Mieszkań na Wynajem).			Personen, die nicht in der Lage sind, die monatliche Miete zu Marktpreisen zu zahlen; Personen, die nicht die erforderliche Kreditwürdigkeit haben.	Ursprünglich war geplant, in den Jahren 2015-2017 3.000 Wohnungen in den größten polnischen Agglomerationen zu erwerben. Der Wohnungsmietfonds sollte jedoch 5 Mrd. PLN (ca. 1,2 Mrd. €) erhalten, um ca. 20.000 Wohnungen bereitstellen zu können.	Geplant: 5 Mrd. PLN (ca. 1,2 Mrd. €)	
Portugal	Programm für erschwingliche Mieten	Nein	Ja	Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen; Universitätsstudenten	Die erste Ausschreibung wurde im Februar 2020 für 18 Haushalte gestartet		Einführung
	Kontrollierte Mietwohnungen	Nein	Ja	Haushalte mit niedrigem Einkommen			Einleitung/ Rekalibrierung
	Gesetzesdekret n.º 81/2014, 19. Dezember, das das neue Regime der geförderten Miete festlegt	Nein	Ja	Ein-Eltern-Familien oder Familien mit Minderjährigen, Personen mit Defiziten und über 65 Jahren oder Opfer häuslicher Gewalt	Gesamtbestand: 120.000 Sozialwohnungen in 26.200 Gebäuden 2 % des gesamten Wohnungsbestandes (Wohnungen)		Rekalibrierung

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Rumänien	Öffentlicher Wohnungsbau mit subventionierter Miete – Jugendwohnungsbauprogramm	Ja	Ja	Junge Menschen mit niedrigem bis mittlerem Einkommen; Ziel des Programms ist der Bau von Mietwohnungen für Jugendliche, deren Einkommen ihnen den Kauf oder die Anmietung einer Wohnung unter normalen Marktbedingungen nicht ermöglicht, und die Gewährleistung der Sicherheit junger Fachkräfte durch die Schaffung erschwinglicher Lebensbedingungen			
	Öffentlicher Wohnungsbau mit subventionierter Miete – Sozialer Wohnungsbau	Nein	Ja	Benachteiligte Bevölkerungsgruppen, deren Einkommensniveau ihnen den Zugang zum Kauf oder zur Anmietung einer Wohnung unter normalen Marktbedingungen nicht ermöglicht			
	Sozialer Wohnungsbau für Mieter, die aus verstaatlichten Häusern evakuiert wurden	Nein	Ja	Mieter, die aus verstaatlichten Häusern evakuiert wurden; Menschen mit geringem Einkommen, Behinderte, Invaliden oder Rentner			
Slowakei	Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus (ŠFRB)	Ja	Ja	Einkommensgrenze; vorteilhaftere Bedingungen für bestimmte Gruppen (Behinderte, Personen, die aus der institutionellen Betreuung ausscheiden)	Im Jahr 2017 umfasste das Portfolio 36.966 Kunden. Im Jahr 2017 wurden mit Krediten der Bau von 1.787 Wohnungen und die Sanierung von 27.415 Wohnungen unterstützt.	Im Jahr 2017 Darlehen in Höhe von insgesamt 185,5 Mio. €.	Rekalibrierungen – Unterstützung für private Investitionen in Mietwohnungen eingeführt

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Slowakei	Zuschüsse für die Entwicklung von kommunalen Mietwohnungen	Nein	Ja	Einkommensgrenze, günstigere Bedingungen für bestimmte Gruppen (Alleinerziehende, Behinderte, Berufe, die Dienstleistungen für die Gemeinde erbringen); Personen, die aus der institutionellen Betreuung ausscheiden; Ersatzwohnungen für Mieter von zurückgegebenen Wohnungen	Im Jahr 2018 wurden 1.385 Wohnungen unterstützt	Im Jahr 2018 wurden Zuschüsse in Höhe von 26,34 Mio. € gewährt	keine
Slowenien	Öffentlicher Mietwohnungsbau, bereitgestellt vom Wohnungsfonds der Republik Slowenien	Nein	Ja	Vorrangige Gruppen (Junge, junge Familien, ältere Menschen) mit gegebenen Förderkriterien	Im Jahr 2019 gab es 640 öffentliche Mietwohnungen mit kostendeckender Miete		
	Gemeinnütziger Mietwohnungsbau	Nein	Ja	Gruppen mit niedrigem Einkommen, Opfer von Gewalt in der Familie, Behinderte usw. (junge, junge Familien, ältere Menschen) mit vorgegebenen Förderkriterien	Im Jahr 2019 gab es 20.543 gemeinnützige Mietwohnungen, was einem Anteil von 3 % am gesamten belegten Wohnungsbestand entspricht.		Reform des subventionierten Mietniveaus (von Mieten unter Marktniveau auf Kostenmiete)
Spanien	Förderung eines sozialen Mietwohnungsbestandes	Nein	Ja	Haushalte unter Einkommensgrenzen (weniger restriktiv für Behinderte oder große Familien)			
	Zuschüsse für Personen, die Zwangsräumungen erlitten haben oder aus ihren Wohnungen vertrieben wurden	Nein	Ja	Natürliche Personen (Erwachsene), die aus ihrer gewohnten und ständigen Wohnung vertrieben wurden oder deren Vertreibung geplant ist, und die sich in einer besonders gefährdeten Lage befinden, die sie daran hindert, sich eine neue Wohnung zu suchen. Zwangsräumungen können entweder durch Hypotheken oder nicht gezahlte Miete verursacht werden.			

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnungen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Spanien	Wohnbauförderung für ältere und behinderte Menschen	Nein	Ja	Direkt: Öffentliche Verwaltungen, private Unternehmen, Stiftungen, Sozialwirtschaft, Genossenschaften, etc. Indirekt: Folgemieten sind nur für Menschen über 65 oder Behinderte.			
Tschechische Republik	Unterstützung für den Bau von Betreutem Wohnen	Nein	Ja	Menschen mit erschwertem Zugang zu Wohnraum aufgrund besonderer Bedürfnisse, die sich aus Alter, Gesundheitszustand oder existenziellen sozialen Umständen ergeben, sofern diese Personen nicht in der Lage sind, diese Umstände zu beeinflussen			
	Entwicklungsprogramm Mietwohnungen	Nein	Ja	keine spezielle Zielgruppe			Rekalibrierungen
	Unterstützung für den Bau von sozialem und bezahlbarem Wohnraum	Nein	Ja	Sozialer Wohnungsbau – einkommensschwache Menschen in Wohnungsnot – (Alter, Gesundheit, soziale Umstände)			Keine Entwicklungen in den letzten zehn Jahren
Vereinigtes Königreich	SOAHP 2018-23	Ja	Ja	Frustrierte Eigentümer und Mieter mit niedrigem Einkommen, die auf eine Wohnung warten	130.000 Einheiten geplant und gestartet		
	SOAHP 2016-18	Ja	Ja	Frustrierte Eigentümer und Mieter mit niedrigem Einkommen, die auf eine Wohnung warten	86.000 Einheiten fertiggestellt		Integration einer breiteren Palette von Programmen und Besitzverhältnissen
	AHP 2011-15		Bezahlbare Miete	Mieter mit geringem Einkommen auf der Warteliste	82.000 Einheiten		
	Schottisches Programm zur Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum 2011-16	Bezahlbares Wohneigentum	Soziale und bezahlbare Vermietung	Frustrierte Käufer	33.000 Haushalte / Mix aus Wohngemeinschaften, bezahlbaren Mieten (mit Zuschüssen) und Sozialwohnungen mit Zuschüssen – 60 % des Programms Sozialwohnungen		

Mitgliedsstaat	Name des Instruments	Nutzungsform Selbstnutzende Eigentümer	Nutzungsform Mietwohnen	Zielgruppen	Wichtigkeit: geförderte Wohnungen / begünstigte Haushalte	Wichtigkeit: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	Änderung des Instruments
Vereinigtes Königreich	Schottisches Programm zur Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum 2016-21	Bezahlbares Wohneigentum	Soziale und bezahlbare Vermietung	Haushalte mit hohem Bedarf und niedrigem Einkommen	50.000 Haushalte bei Zielerfüllung / Mix aus Interventionen wie oben, aber jetzt 70 % Sozialwohnungen	Etwa 4 Mrd. £ über 5 Jahre	
Zypern	Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum zum Verkauf an einkommensschwache, vor allem junge Paare durch die „Organisation der Landentwicklung“ (Κυπριακός Οργανισμός Ανάπτυξης Γης: KOA)	Ja	Nein	Einkommen, Familienzusammensetzung und Bedingungen der Familienwohnung zum Zeitpunkt der Antragstellung	130 Einheiten für nächstes Jahr geplant	begrenzte Finanzierung	Wiederaufnahme des Betriebs im Jahr 2018
	Renovierung, Sanierung und Umbau von Flüchtlingsunterkünften von 1974	Ja	Ja	Haushalte mit einem Flüchtlingsstatus seit 1974 – erste bis dritte Generation (der Großteil der Wohnungen ist inzwischen privatisiert)			nein
	Ministerielle Richtlinie der Wohnungspolitik – sozialer und bezahlbarer Wohnraum. Reine Angebotsvermietungsförderung	Ja	Ja	hauptsächlich Mieter mit mittlerem Einkommen, die sich zu diesem Zeitpunkt keinen Kauf auf dem freien Markt leisten können		keine	Eingeführt 2019, aber noch nicht umgesetzt.

Quelle: Expertenbefragung, C2.1.

5.2.4 Mietpreisregulierung

Im Hinblick auf die Mietpreisregulierung werden im Folgenden zunächst drei Dimensionen betrachtet: die Regulierung von Neuvertragsmieten, die Regulierung von Mietanpassungen und die Regulierung von Mietvertragslaufzeiten. Insgesamt gibt es in 10 der EU-Mitgliedstaaten keine nennenswerte mietrechtliche Regulierung (vgl. Tabelle 28 und Tabelle 29). Dabei handelt es sich vor allem um südliche und östliche EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Finnland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Ungarn). Die niedrigen Anteile des Mietwohnungsmarktes am Gesamtwohnungsmarkt deuten darauf hin, dass diese Nutzungsform in den nationalen wohnungspolitischen Diskursen und Politiken eine untergeordnete Rolle spielt. Gleichzeitig sind aber auch Länder mit mittleren Mietanteilen in dieser Gruppe enthalten (Griechenland und Slowenien). Sie zeichnen sich durch einen deutlichen Anstieg der Mietanteilsquoten zwischen 2008 und 2017 aus, so dass von einem Aufholbedarf ausgegangen werden kann.

Eine zweite Gruppe weist ein mittleres Regulierungsniveau auf, indem sie zwar nicht die Neuvertragsmiethöhe, aber Mieterhöhungen

regulieren. In einigen EU-Mitgliedstaaten beschränkt sich die Regulierung auf Altfallregelungen, wonach das Datum des Vertragsabschlusses für die Regulierung entscheidend ist (Malta, Portugal und Zypern). In einigen Ländern wurden auch regionale Sonderregelungen für Mieterhöhungen geschaffen (z. B. Irland, Vereinigtes Königreich (bisher nur Schottland)). In dieser Gruppe sind einige Fälle durch befristete Mietvertragslaufzeiten gekennzeichnet, was mit der Wirkung von Mieterhöhungsgesetzen interagiert.

Es zeichnet sich eine dritte Gruppe mit einem stärkeren Grad an Mietregulierung ab, die auch durch die Kontrolle der Neuvertragsmiethöhe gekennzeichnet ist. Dazu gehören Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich und Schweden. Allerdings ist zu beachten, dass die Regulierung der Anfangsmieten von bestimmten Wohnungsmerkmalen (z. B. Baujahr, Wohnungstyp, Sanierungszustand) oder der räumlichen Ausdehnung abhängt. Dies bedeutet, dass nur Teilmärkte durch diese Beschränkung reguliert werden. Darüber hinaus sind einige dieser Länder durch feste Mietvertragslaufzeiten geprägt (Frankreich und Österreich), was für die Wirkung der Mietpreisregulierung entscheidend sein kann.

Tabelle 28: Ländergruppen nach Art der Mietpreisregulierung

Ohne signifikante Mietpreisregulierung	Regulierung ausschließlich von Mieterhöhungen	Regulierung von Mieterhöhung und Anfangsmieten
Bulgarien	Belgien	Dänemark
Finnland	Estland	Deutschland
Griechenland	Irland	Frankreich
Kroatien	Italien	Niederlande
Lettland	Luxemburg	Österreich
Litauen	Malta	Schweden
Rumänien	Polen	
Slowakei	Portugal	
Slowenien	Spanien	
Ungarn	Tschechische Republik	
Vereinigtes Königreich (England, Nordirland, Wales)	Vereinigtes Königreich (Schottland)	
	Zypern	

Tabelle 29: Mietpreisregulierung

Mitgliedsstaat	Kontrolle der ursprünglichen Miethöhe	Kontrolle von Mieterhöhungen	Dauer des Mietverhältnisses	Änderung des Instruments
Belgien	frei	geregelt	reguliert	Dezentralisierung der Mietenregulierung, seitdem nur noch geringe Kalibrierungen
Bulgarien	frei	nicht reguliert	unbefristet/pro Vertrag	keine Reformaktivitäten
Dänemark	geregelt in Abhängigkeit von Baujahr, Standort und Renovierung	reguliert abhängig von Baujahr und definierten Gebieten	unbefristet	Aktuelle Diskussionen über anstehende Reformen; noch nichts entschieden
Deutschland	Erstvermietung: nicht reguliert Wiedervermietung: reguliert in definierten Gebieten mit Wohnraumknappheit. Ausnahmen für Neubauten, Modernisierungen und Wohnungen mit zuvor höheren Mieten	reguliert nach Vergleichsmietensystem	unbefristet	Einführung einer Mietpreisbindung für Wiedervermietungen
Estland	frei	reguliert	unbefristet/befristet	keine Reformaktivitäten
Finnland	frei	geregelt, was im Mietvertrag vereinbart wurde; ansonsten beträgt die maximale jährliche Erhöhung 15 %, es sei denn, sie beruht auf einer Renovierung oder einer deutlichen Abweichung vom Marktmietniveau in vergleichbaren Mieteinheiten.	unbefristet/befristet	keine Reformaktivitäten
Frankreich	frei mit etwas Regulierung in der Hauptstadtregion	reguliert nach Lebenshaltungskosten	fest (3 bis 6 Jahre), aber meist mit Verlängerung	Regelungen zur Verhinderung von Mietsprüngen für jeden neuen Mieter sind in einigen angespannten Märkten (Hauptstadtregion, Lille) erforderlich, aber bisher aufgrund von Klagen der Vermieter nicht in Kraft gesetzt. Mietbeobachtungsstellen werden derzeit in den wichtigsten Städten entwickelt
Griechenland	frei	nicht reguliert	zwei Jahre, offen-verlängert, leicht beendbar	
Irland	frei	reguliert in definierten Bereichen	fest	Einführung der Kontrolle von Mieterhöhungen, Verlängerung von Mietvertragslaufzeiten
Italien	frei (aber auch auf dem privaten Mietmarkt gibt es ein Segment der Mietpreiskontrolle).	reguliert (aber an die Laufzeit des Vertrages gebunden)	fest, aber Dauer ist unterschiedlich	keine Reformaktivitäten
Kroatien	frei	nicht geregelt	faktisch unreguliert	keine Reformaktivitäten
Lettland	frei	nicht reguliert	unbefristet/fest	keine Reformaktivitäten
Litauen	frei	nicht reguliert	unbefristet/befristet	

Mitgliedsstaat	Kontrolle der ursprünglichen Miethöhe	Kontrolle von Mieterhöhungen	Dauer des Mietverhältnisses	Änderung des Instruments
Luxemburg	frei	reguliert	unbefristet/fest	
Malta	frei	reguliert abhängig vom Vertragssalter (Altverträge reguliert)	fest (neue Verträge)	Liberalisierung in Abhängigkeit vom Vertragssalter (Neuverträge)
Niederlande	reguliert in Abhängigkeit von Qualität / Preis	reguliert	unbefristet	Rekalibrierungen der Qualitätsbewertung
Österreich	Teilweise reguliert, abhängig von Gebäudetyp und -alter (frei für Nachkriegs-Wohnungsbestand, der ohne Subventionen gebaut wurde)	Teilweise reguliert	unbefristet/fest (mindestens 3 Jahre)	kleinere Kalibrierungen
Polen	frei	reguliert	fest	
Portugal	frei	reguliert abhängig vom Vertragssalter (nur Mietverträge, die vor dem 15.11.1990 abgeschlossen wurden)	unbefristet/fest	Gegenläufige Trends: Liberalisierung des Marktes (Gesetz Nr. 31/2012), Mieterschutz (Gesetz 13/2019)
Rumänien	frei	nicht reguliert	unbefristet/fest	
Schweden	geregelt	reguliert	unbefristet	Liberalisierung des Wohnungsneubaus
Slowakei	frei	nicht reguliert	unbefristet/fest	
Slowenien	frei	nicht reguliert	unbefristet	
Spanien	frei	reguliert	fest	Begrenzung von Mieterhöhungen
Tschechische Republik	frei	reguliert	unbefristet/fest	
Ungarn	frei	nicht reguliert	unbefristet/fest	
Vereinigtes Königreich	frei	nicht reguliert / reguliert durch lokale Mietdruckzonen (Schottland nach 2017)	fest (unbefristet/unbefristet)	Einführung der Kontrolle von Mieterhöhungen in Schottland
Zypern	frei	Regelung aller Segmente für einen kurzen Zeitraum (2013-2018) allgemein: Mietrecht von 1983 ist zugunsten des Mieters (Sitzmieter)		kurzfristige Regulierung. Revision des Mietgesetzes von 1983 in Überarbeitung – derzeit im Parlament (Hauptproblem, das man zu lösen versucht, ist der schlechte Zustand von Immobilien, die von sitzenden Mietern bewohnt werden)

Quelle: Expertenbefragung, OECD Affordable housing database, BBSR-Projekt Mietrecht und energetische Sanierung von Mietwohnungen im europäischen Vergleich.

5.3 Reformtendenzen

Wie die vorangegangene Darstellung gezeigt hat, gibt es in vielen EU-Mitgliedstaaten einen Mix aus wohnungspolitischen Instrumenten, der alle Haupttypen abdeckt. Subjektorientierte Instrumente (Wohnkostenzuschüsse und Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung) haben eine weite Verbreitung unter den EU-Mitgliedstaaten, während eine objektorientierte Förderung in 25 EU-Mitgliedstaaten etabliert ist und eine Mietregulierung in 18 EU-Mitgliedstaaten existiert (vgl. Tabelle 30).

Aufgrund der Datenlücken in den Beschreibungen des Umfangs und der Intensität der Instrumente ist es nicht möglich, Länderprofile anhand der quantitativen Bedeutung der Instrumente abzuleiten.

Anhand der vorliegenden Informationen lassen sich jedoch Reformtendenzen erkennen. Die folgende Tabelle zeigt die Ausprägungen anhand der Haupttypen (Wohnkostenzuschüsse, Subventionen für Eigentumsbildung und -sicherung, Wohnraumförderung, Mietpreisregulierung).¹¹ Die Klassifizierung der Reformaktivitäten basiert auf der Einführung neuer Instrumente und der Ausweitung der Aktivitäten einerseits und der Beendigung eines Instruments und der Reduzierung der Aktivitäten andererseits.

Die folgende Übersicht der Länderprofile mit ihren Aktivitäten im Kontext der verschiedenen Instrumententypen macht deutlich, dass es europaweit unterschiedliche Reformtendenzen gibt. Jedoch gibt es

in vielen Ländern vergleichsweise wenige Aktivitäten oder unklare Reformrichtungen (Dänemark, Finnland, Kroatien, Lettland, Niederlande, Österreich, Slowakei, Spanien und Schweden, Tschechische Republik und Ungarn). Einzelne Länder scheinen erst am Anfang einer ausgeprägten Wohnungspolitik zu stehen. Dies scheint in Bulgarien und Griechenland der Fall zu sein. In anderen Ländern hat sich der Instrumentenmix nicht wesentlich verändert, aber die Ausgaben werden deutlich ausgeweitet (Deutschland) oder – vermutlich aus fiskalpolitischen Gründen – reduziert (Frankreich). In einigen Ländern liegt der Schwerpunkt auf der Stärkung des Wohngeldes. Dazu gehören Belgien, Irland, Luxemburg und Slowenien. Eine weitere Gruppe von Ländern zeigt verstärkte Aktivitäten vor allem im Bereich der Wohnraumförderung. Dies ist insbesondere in Estland, Italien, Malta, Polen, Portugal und Zypern der Fall. Schließlich sind die Reformtendenzen in zwei Ländern durch die Stärkung der Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung gekennzeichnet (Litauen und Rumänien).

Wie zu Beginn von Kapitel 5.2 festgestellt, ist zu beachten, dass die Beschreibung wohnungspolitischer Tendenzen unterschiedliche Immobilienzyklen umfassen kann.

11 Expertenbefragung C2.2.2: "Policy instruments reform: In the following, please consider all of the instruments described above. Please name the most important instrument reform(s) over the past ten years. Please describe if applicable." Additional instrument questionnaire: "Has the instrument been changed (or introduced) over the past ten years? Please describe if applicable".

Tabelle 30: Auftreten der wohnungspolitischen Instrumente

Mitgliedsstaat	Wohnkostenzuschüsse	Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung	Wohnraumförderung	Mietpreisregulierung
Belgien	x	x	x	x
Bulgarien	x	x	x	
Dänemark	x	x	x	x
Deutschland	x	x	x	x
Estland	x	x	x	x
Finnland	x	x	x	
Frankreich	x	x	x	x
Griechenland	x	x	x	
Irland	x	x	x	x
Italien	x	x	x	x
Kroatien	x	x	x	
Lettland	x	x		
Litauen	x	x	x	
Luxemburg	x	x	x	x
Malta	x	x	x	x
Niederlande	x	x	x	x
Österreich	x	x	x	x
Polen		x	x	x
Portugal	x	x	x	x
Rumänien	x	x	x	
Schweden	x	x		x
Slowakei	x	x	x	
Slowenien	x		x	
Spanien	x		x	x
Tschechische Republik	x	x	x	x
Ungarn	x	x		
Vereinigtes Königreich	x	x	x	
Zypern	x	x	x	x
Gesamt	27	26	25	17

Quelle: Expertenbefragung.

Tabelle 31: Reformtendenzen der letzten zehn Jahre

Mitgliedsstaat	Wohnbeihilfe	Subventionen für Hausbesitzer und Hauskäufer	Gefördertes Wohnen	Mietpreiskontrolle
Belgien	Erweiterung (Flandern)	Reduzierungen Beendigung von Instrumenten: Hypothekensteuererleichterung; Verschmelzung von Instrumenten: Prämien	Erweiterung	Kein klarer Trend / stabil (Flämische Region)
Bulgarien	Einführung von neuen Instrumenten: Sozialhilfe für kommunale Wohnmieten; Sozialhilfe für Heizkosten	Einführung von neuen Instrumenten: Steuererleichterung für Erstkäufer; Grundsteuererleichterung für Eigenheimbesitzer	Implementierungsstatus unklar	
Dänemark	Erweiterung	Reduzierung	Rekalibrierungen der Vermittlungsregeln, einschließlich einer Verschiebung der Zielgruppen (flexible und kombinierte Vermietung; Ghetto-Strategie)	Keine Reformaktivitäten
Deutschland	Erweiterung und Dynamisierung der Förderhöhe (Wohngeld)	Einführung eines neuen Instruments: Baukindergeld; Ausweitung der Bausparprämie	Erweiterung	Einführung der ursprünglichen Mietpreisbremse
Estland	Kein klarer Trend	Einführung eines neuen Instruments: Grundsteueranreiz für Hausgrundstücke / Reduzierung	Einführung neuer Instrumente: Entwicklung des kommunalen Mietwohnungsbestands; Zuschuss für behinderte Menschen	Keine Reformaktivitäten
Finnland	Die Gesamtausgaben für Zulagen sind in letzter Zeit gestiegen, und das künftige Ziel ist es, das Wachstum zu begrenzen oder zu reduzieren	Die steuerliche Absetzbarkeit von Zinsaufwendungen wurde schrittweise reduziert; Auf Grundstücken, die der Stadt Helsinki gehören, werden die Mieten niedrig gehalten und die Preise für Wohnungen reguliert (Hitas-System seit Mitte der 1970er Jahre).	Keine größeren Reformaktivitäten	Keine Reformaktivitäten
Frankreich	Stärkere Kontrolle der Zulagen, die den Haushalten entsprechend ihrem Einkommen gezahlt werden	Reduzierung	Stärkere Beschränkungen für das Finanzmanagement von sozialen Vermietungsorganisationen	Debatte um Mietpreisbremse in der Hauptstadtregion und einige angespannte Märkte

Mitgliedsstaat	Wohnbeihilfe	Subventionen für Hausbesitzer und Hauskäufer	Gefördertes Wohnen	Mietpreiskontrolle
Griechenland	Einführung eines neuen Instruments: Staatlich geförderte einkommensabhängige Wohnbeihilfen für private Mietparteien	Einführung von drei neuen Instrumenten: deutliche Senkung der Grunderwerbssteuer; starke Erhöhung der Grundsteuer; Schutz des Hauptwohnsitzes vor Pfändung	Einführung eines neuen Instruments: Pilot Schutz der Obdachlosen	
Irland	Einführung eines neuen Instruments: Staatlich geförderte einkommensabhängige Wohnbeihilfen für private Mietparteien	Einführung eines Instruments: Staatliche Regulierung der gewerblichen Baufinanzierung / Reduzierung	Reduzierung und Ausweitung (der Ausgaben); Rekalibrierung (von Zuschüssen zu Darlehen)	Einführung der Kontrolle von Mieterhöhungen, Verlängerung von Mietvertragslaufzeiten
Italien	Keine größeren Reformen; Aktivität beschränkt sich hauptsächlich auf Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der wohnungsbezogenen Kosten	Mehrere (Wieder-)Einführungen und Kündigungen von Instrumenten: Wertsteuer auf Immobilien	Einführung eines neuen Instruments 2009: integriertes System von Fonds	Keine Reformaktivitäten
Kroatien	Eher stabil	In der Tat Beendigung eines Instruments: Prämie für das Bausparen; Einführung von Subventionen für Wohnungsbaudarlehen; Beendigung des Rechts, die erste Wohnung ohne Zahlung einer Transaktionssteuer von 3 % zu kaufen; Verlängerung anderer Maßnahmen	Verschiedene Programme auf lokaler Ebene	Keine Reformaktivitäten
Lettland	Keine Reformaktivitäten	Kein klarer Trend		Kein klarer Trend
Litauen	Keine Reformaktivitäten	Einführung eines neuen Instruments: Unterstützung für junge Familien beim Kauf ihrer ersten Wohnung in den Regionen	Keine größeren Reformaktivitäten	-

Mitgliedsstaat	Wohnbeihilfe	Subventionen für Hausbesitzer und Hauskäufer	Gefördertes Wohnen	Mietpreiskontrolle
Luxemburg	Einführung von neuen Instrumenten: Zuschuss zur Finanzierung einer Kautions („Aide au financement d’une garantie locative“); Mietzuschuss für Haushalte im privaten Mietsektor („Subvention de loyer“)	Einführung eines neuen Instruments: spezifische Steuer auf unbebaute Grundstücke, spezifische Steuer auf unbewohnte Wohnungen, Grundsteuer B6	Kein klarer Trend	
Malta	Kein klarer Trend	Erweiterung	Einführung eines neuen Instruments 2018: Regelung für die Sanierung von leerstehenden Mietwohnungen	Liberalisierung abhängig vom Vertragsalter
Niederlande	Keine Reformaktivitäten	Reduzierung	Kein klarer Trend	Kein klarer Trend
Österreich	Stabil	Stabil	Stabil	Stabil
Polen		Kein klarer Trend	Einführung eines neuen Instruments: Haus-Plus-Programm	
Portugal	Kein klarer Trend	Keine Reformaktivitäten	Einführung neuer Instrumente: Programm für bezahlbare Mieten, kontrollierter Mietwohnungsbau	Kein klarer Trend (zwei gegenläufige Trends: Gesetz Nr. 31/2012: Liberalisierung des Marktes; Gesetz 13/2019: Mieterschutz)
Rumänien	Keine Reformaktivitäten	Einführung eines neuen Instruments: garantierte Hypothekendarlehen – das „First Home“-Programm	Kein klarer Trend	
Schweden	Kein klarer Trend	Kein klarer Trend		Liberalisierung des Wohnungsneubaus
Slowakei	Keine Reformaktivitäten	Reduzierung	Erweiterung	k.A.
Slowenien	Einführung eines neuen Instruments: „Wohnbeihilfe“ als Ersatz für das bisherige duale System der Förderung von gemeinnützigen und Marktmieten.		Reform des subventionierten Mietniveaus (von unter Marktniveau auf Kostenmiete)	

Mitgliedsstaat	Wohnbeihilfe	Subventionen für Hausbesitzer und Hauskäufer	Gefördertes Wohnen	Mietpreiskontrolle
Spanien	Niedrige Investitionen werden beibehalten, aber sie verlagern sich auf die Mietverhältnisse und neue gefährdete Gruppen	Die allgemeine Wohnungspolitik zielt nicht darauf ab, das Wohneigentum zu erhöhen, sondern den Mietwohnungssektor zu vergrößern.	Ausweitung: Das Ziel ist es, den geförderten öffentlichen Wohnungsbau zu erhöhen, aber globale Hilfen in dieser Hinsicht sind bisher nicht zustande gekommen. Es hängt weitgehend von der jeweiligen Gemeinde ab	Begrenzung von Mieterhöhungen
Tschechische Republik	Keine Reformaktivitäten	Zusammenlegung von Programmen	Kein klarer Trend	
Ungarn	Keine Reformaktivitäten auf nationaler Ebene, aber nach den Kommunalwahlen werden neue städtische Kommunalverwaltungen aktiv, um Reformen vorzubereiten	Beendigung eines Instruments (Vertragssparen (Itp)) / Erweiterung des fha-Programms, und Einführung Dorf fha- Instrument	Neu gewählte Kommunen planen eine Ausweitung des subventionierten Bereichs	Kein allgemeiner Plan, Gemeinden planen, Airbnb zu kontrollieren, was eine Art der Mietkontrolle beinhalten würde
Vereinigtes Königreich	Verschmelzung von Instrumenten und Leistungskürzungen	Unterstützung beim Kauf durch „help to buy“ in England und in Schottland	Verschiebung des Angebots an erschwinglichen Wohnungen in England und des Angebots an Sozialwohnungen in Schottland	Übergang zu einer milden Mietstabilisierung in Schottland
Zypern	Keine Reformaktivitäten	Keine Reformaktivitäten	(Wieder-)Beauftragung der Organisation der zypriotischen Landentwicklungsgesellschaft im Jahr 2019 (Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum zum Verkauf an vorwiegend junge, einkommensschwache Paare)	Kurzfristige Regulierung des Mietmarktes (2013 – 2018)

Expertenbefragung C2.2.2..

6

Die Finanzkrise von 2008: Auswirkungen auf die Systeme der Wohnungsversorgung und politische Reaktionen

Als internationale Finanzkrise – im englischsprachigen Fachkontext als „Great Financial Crisis (GFC)“ bezeichnet – werden im Rahmen dieser Studie die krisenhaften Entwicklungen bezeichnet, die die internationalen Finanzmärkte seit 2008 geprägt haben. Die Ursprünge der Finanzkrise wurzeln in einer US-Hypothekenmarktkrise, die über die Verflechtung der internationalen Finanzmärkte verschiedene sekundäre Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten hatte. Aufgrund der Parallelität und der vielfältigen kausalen Verflechtungen ist es schwierig, die Auswirkungen der Finanzkrise von der sog. Eurokrise abzugrenzen; die Finanzkrise und die Eurokrise sollten jedoch nicht als synonym betrachtet werden.

Nicht zuletzt aufgrund ihres Beginns im US-amerikanischen Subprime-Hypothekenmarkt haben die Auswirkungen der Finanzkrise eine starke Verbindung zum Wohnungsmarkt aufrechterhalten, auch wenn ihre treibenden Faktoren – eine liquiditätsgetriebene Immobilienpreisblase zusammen mit systemischen Kreditrisiken, die vom großflächigen Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente (hypothekengesicherte Wertpapieren, eng. MBS) ausgingen – nicht direkt auf europäische Wohnungssysteme übertragbar waren. Hier wirkten andere Faktoren wie die Einführung der Euro-Währung und die Liberalisierung des

Hypothekenfinanzierungssektors in einigen Mitgliedstaaten als Liquiditätsquelle auf dem Wohnungsmarkt. Aufgrund der Komplexität der Krise ist zu betonen, dass der jeweilige länderspezifische Entwicklungspfad vor und im Verlauf der globalen Finanzkrise hier nicht Gegenstand der Betrachtung sein kann. Die länderspezifische Situation kann deshalb nur im gemeinsamen zeitlichen Kontext der Finanzkrise ab 2008 erfasst werden, auch wenn ihre spezifisch nationalen Ursachen eigentlich eine andere zeitliche Rahmung rechtfertigten.

Die Besonderheit der Auswirkungen der Finanzkrise auf das Wohnungswesen besteht darin, dass sie nicht auf den Finanzierungssektor für selbst genutztes Wohneigentum beschränkt war. Aus der Wechselwirkung zwischen direkten Effekten wie den stark fallenden Hauspreisen und indirekten Effekten wie den durch den Verfall der Immobilienvermögen ausgelösten geringeren Konsumausgaben ergibt sich eine Vielzahl potenziell selbstverstärkender, teilweise aber auch kompensatorischer Effekte. Das Hauptaugenmerk der Fallstudien lag deshalb auf den Auswirkungen der Finanzkrise auf das System der Wohnungsversorgung, auf möglichen Erklärungen für erkannte Vulnerabilitäten bzw. resilienzfördernden Faktoren sowie wohnungspolitischen Reaktionen auf die Krise.

6.1 Auswirkungen der Finanzkrise auf die Wohnungsmärkte der EU-Mitgliedstaaten

In Anbetracht des genannten Untersuchungsschwerpunkts basierte die Auswahl der Fallstudien auf folgenden zwei grundlegenden Dimensionen:

- Die Dynamik der Hauspreise zwischen 2008 und 2018 als Indikator für die Richtung, Intensität und Dauer der Auswirkungen der Finanzkrise auf den Wohnungsmarkt.
- Der Anteil der Bevölkerung in mit Grundschulden belasteten Eigenheimen an der gesamten Bevölkerung in Eigenheimen sowie das mittlere landesspezifische Verhältnis zwischen Einkommen und offenen Grundschulden als Indikator für die Krisenanfälligkeit des jeweiligen nationalen Systems der Wohnungsfinanzierung.

Die erste Dimension kann als Indikator für die Auswirkungen der Finanzkrise auf den Wohnungsmarkt betrachtet werden. Die zweite Dimension veranschaulicht wesentliche Aspekte der Risikoexposition der nationalen Wohnungsbaufinanzierung. Da die Finanzkrise ihre Anfänge auf dem Hypothekenmarkt hatte, soll diese Dimension eine erste Arbeitshypothese für die Auswirkungen der Finanzkrise auf die EU-Mitgliedstaaten liefern.

6.1.1 Hauspreisentwicklung 2008–2018

Die Dynamik der Hauspreise in den EU-Mitgliedstaaten wurde anhand der EUROSTAT-Hauspreisindizes (Jahresdaten, inflationsbereinigt) untersucht. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Daten auf das Basisjahr 2008=100 indexiert. Die einzelnen Mitgliedstaaten lassen sich je nach ihrem charakteristischen zeitlichen Verlauf im Betrachtungszeitraum in folgende Gruppen einteilen:

Gruppe der zyklischen Verlaufsmuster (Abbildung 6 obere und mittlere Reihe). Zu dieser Gruppe gehören Mitgliedstaaten, deren Hauspreisindizes deutliche zyklische Preiseffekte aufweisen, d. h. fallende Preise nach 2008, gefolgt von einer mehr oder weniger ausgeprägten Erholungsphase. Innerhalb dieser Gruppe können drei Untergruppen identifiziert werden:

- Die erste Untergruppe von Ländern (I) ist durch einen mehr oder weniger ausgeprägten Rückgang der Hauspreise nach 2008 gekennzeichnet, der mehrere Jahre andauerte, gefolgt von einer umgekehrten Aufwärtsentwicklung.

- Untergruppe (II) stellt aufgrund ihres besonderen Anpassungspfads die baltischen Länder dar, die einen sehr kurzen und steilen Einbruch der Hauspreise erlebten, gefolgt von einer längeren Erholungsphase, die früher einsetzte als in den übrigen Mitgliedstaaten dieser Gruppe.

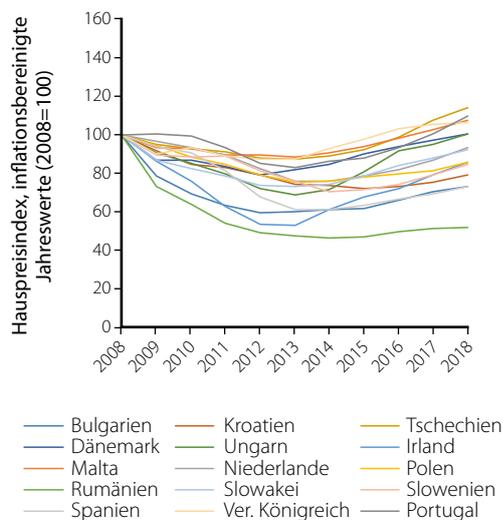
- Während sich die Hauspreisindizes in den oben genannten Mitgliedstaaten nach der Finanzkrise deutlich von ihren Tiefstständen erholten, zeigen die Preisindizes in den Mitgliedstaaten der Untergruppe (III) keinen vergleichbaren Erholungspfad.

Gruppe mit nicht-zyklischer Preisentwicklung (Abbildung 6 untere Reihe). Zu dieser Gruppe gehören Mitgliedstaaten, deren Hauspreisindizes keine signifikanten zyklischen Preisbewegungen erfahren haben.

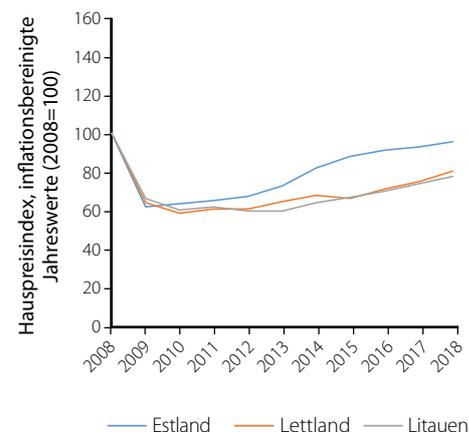
- Die Mitgliedstaaten der Untergruppe (I) verzeichneten im Berichtszeitraum einen weitgehend stetigen Wachstumstrend (Deutschland, Luxemburg, Österreich), wobei sich überlagernde konjunkturelle Effekte erkennbar sind (Schweden).

Die Mitgliedstaaten der Untergruppe (II) verzeichneten im Berichtszeitraum eine stabile Seitwärtsbewegung (Belgien, Finnland, Frankreich).

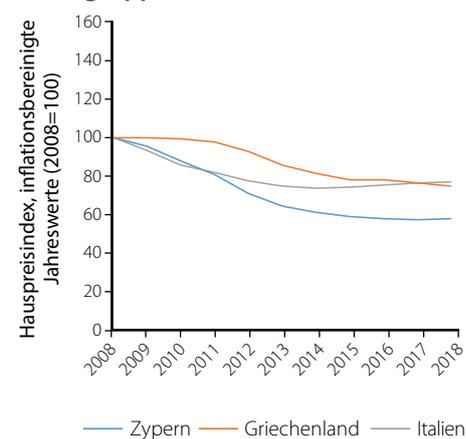
Zyklisches Verlaufsmuster (Untergruppe I)



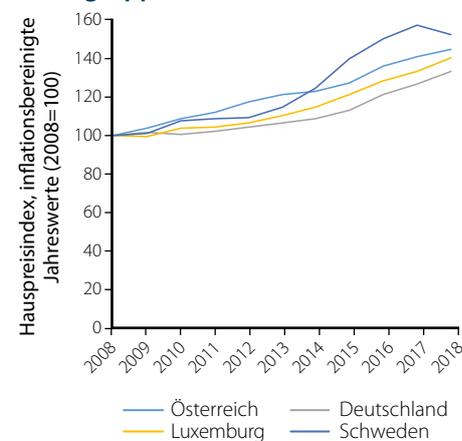
Zyklisches Verlaufsmuster (Untergruppe II)



Zyklisches Verlaufsmuster (Untergruppe III)



Nichtzyklische Preisentwicklung (Untergruppe I)



Nichtzyklische Preisentwicklung (Untergruppe II)

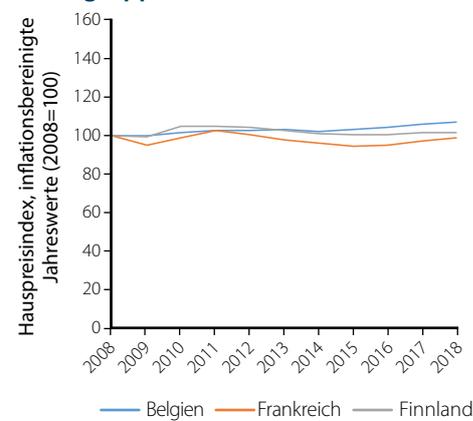


Abbildung 6: Gruppierung der Mitgliedstaaten nach ihrer charakteristischen Hauspreisentwicklung im Zeitraum 2008 bis 2018, Quelle: EUROSTAT, House price index, deflationiert – Jahresdaten, indiziert mit 2008=100

6.1.2 Wohnungsbezogene Kreditfinanzierung

Da die Finanzkrise im privaten Sektor eine Krise der Finanzinstitute und Finanzmärkte war, waren auch die Wohnungsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten von den Folgen auf die Finanzierungsbedingungen betroffen. Als Indikator für die spezifische Vulnerabilität der Mitgliedstaaten gegenüber Änderungen der Finanzierungsbedingungen wurde die EU-SILC-Variable „Anteile der Bevölkerung in hypothekarisch belastetem und nicht hypothekarisch belastetem Wohneigentum“ herangezogen, wobei Daten aus dem Jahr 2017 verwendet wurden. Es wird angenommen, dass ein höherer Anteil an hypothekarisch belastetem Wohnraum in einem Mitgliedsstaat auf einen größeren Anteil an Haushalten hinweist, der Finanzierungsrisiken ausgesetzt ist, z. B. durch Zinsänderungen oder Kreditbeschränkungen. Der zweite Indikator war das Verhältnis der gesamten ausstehenden Wohnbaukredite zum verfügbaren Einkommen. Auch hier deutet ein höherer Wert vermutlich auf eine höhere durchschnittliche Risikoexposition der Haushalte gegenüber wirtschaftlichen Schocks hin.

Die folgende Grafik zeigt einen relativ engen Zusammenhang zwischen beiden Indikatoren, wobei drei relativ homogene Gruppen zu unterscheiden sind:

- Gruppe 1: niedriger Anteil an kreditbelastetem Wohneigentum (Gruppendurchschnitt ca. 15 % der Bevölkerung in Wohneigentum), niedriges Verhältnis von Darlehenssumme zum Einkommen (im Durchschnitt ca. 30 %). Diese Gruppe enthält alle mittel- und osteuropäischen Länder sowie Italien und Griechenland.
- Gruppe 2: mittlerer Anteil an kreditbelastetem Wohneigentum (Gruppendurchschnitt ca. 50 % der Bevölkerung in Wohneigentum), mittleres Verhältnis von Darlehenssumme zum Einkommen (Gruppendurchschnitt ca. 75 %). Diese Gruppe enthält die meisten west- und südwesteuropäischen Mitgliedstaaten, zusammen mit Zypern (für Malta und Luxemburg waren keine Daten verfügbar).

Gruppe 3: hoher Anteil an kreditbelastetem Wohneigentum (Gruppendurchschnitt mehr als 80 % der Bevölkerung in Wohneigentum), großes Verhältnis von Darlehenssumme zum Einkommen (Gruppendurchschnitt von 180 %). Diese Gruppe enthält die Niederlande, Dänemark und Schweden.

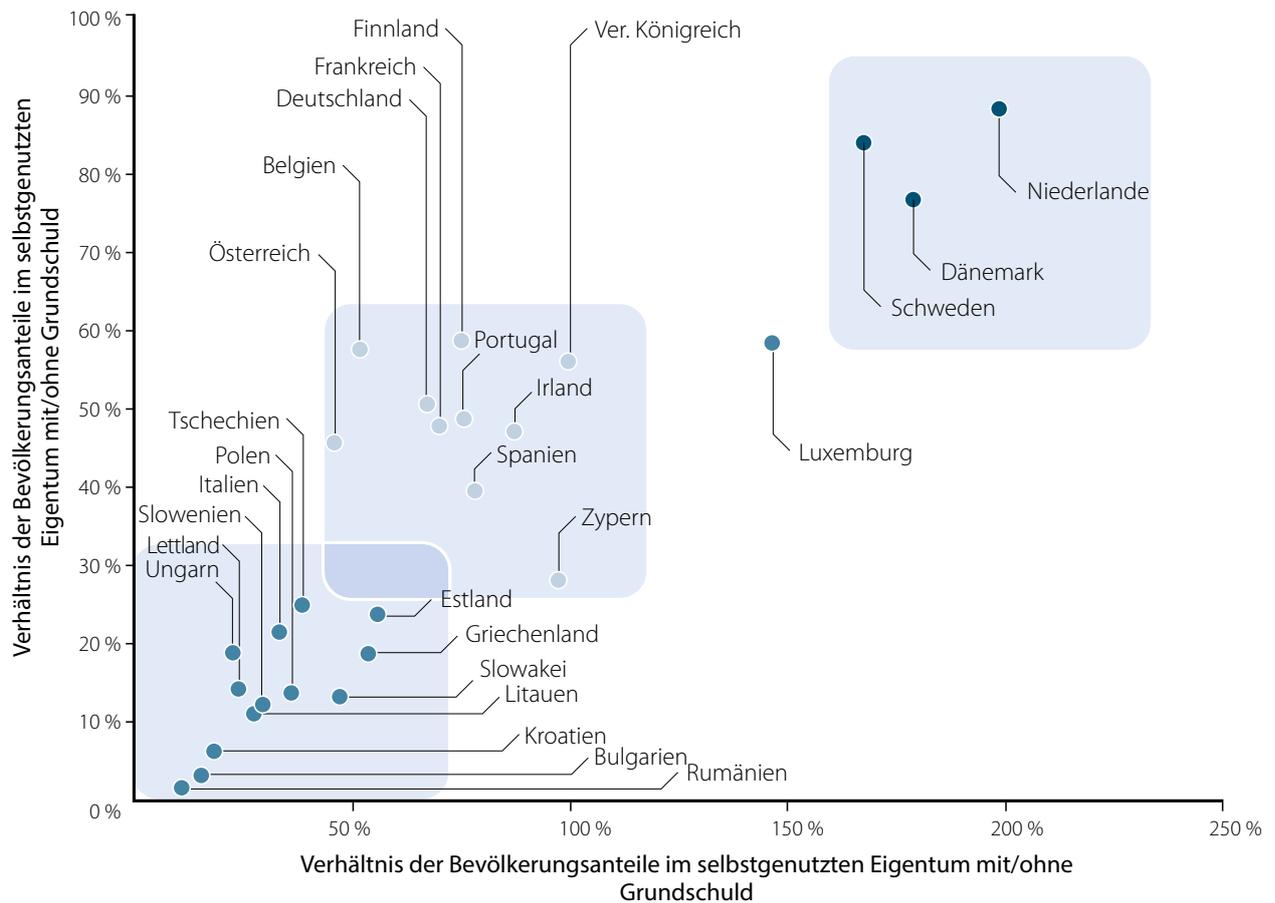


Abbildung 7: Anteil der Bevölkerung in kreditbelastetem Wohneigentum und Darlehens zu Einkommensverhältnis 2017, Quelle: EU-SILC Umfrage 2017, European Mortgage Association 2019

6.1.3 Auswahl der Fallstudien

In den vorangegangenen Abschnitten wurden Gruppierungsergebnisse entlang zweier unterschiedlicher Dimensionen vorgestellt. Vergleicht man beide Gruppen, so wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten je nach Dimension unterschiedliche Gruppenzugehörigkeiten besitzen. Beispielsweise sind die Werte für Schweden bei der Kreditfinanzierung zwar ähnlich wie die von Dänemark und den Niederlanden, der schwedische Hauspreisindex zeigt aber einen anderen Verlauf als diese beiden letztgenannten Länder. Dieses Ergebnis wurde dazu genutzt, Fallpaare zu identifizieren, die in einer Dimension ähnliche Gruppenzugehörigkeiten aufweisen, aber in der jeweils anderen unterschiedliche:

- **Dänemark** als Fallbeispiel von Mitgliedstaaten, die sowohl eine ausgeprägte zyklische Preisvolatilität als auch eine

starke Abhängigkeit von kreditfinanziertem Wohneigentum aufweisen.

- **Schweden** als Mitglied der gleichen Gruppe mit hochgradig kreditfinanzierten Immobilien, aber mit einem sehr unterschiedlichen zeitlichen Verlauf der Wohnimmobilienpreise im letzten Jahrzehnt.
- **Ungarn** als Land in der Gruppe der Mitgliedstaaten mit einem sehr geringen Anteil an hypothekarisch belastetem Wohneigentum und niedrigen Beleihungsquoten, aber einer stark zyklischen Hauspreisentwicklung, wobei das Niveau 2018 über dem Wert von 2008 liegt.
- **Griechenland**, das ebenfalls eine geringe Exposition gegenüber Hypothekenrisiken aufweist, dessen Hauspreisniveau aber deutlich unter dem Wert von vor 2008 stagniert.

6.2 Ergebnisse der Fallstudien

Das Fallstudiendesign sah eine leitfadengestützte Expertenbefragung vor. Mit Ausnahme von Schweden wurden die Experten aus der Haupterhebung befragt (vgl. Kapitel 1.3.1.2).¹² Die Befragung wurde in der ersten Jahreshälfte 2020 per Videotelefonie durchgeführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet, in Form von Protokollen dokumentiert und von den befragten Experten überprüft. Die Ergebnisse spiegeln somit die Expertise der befragten Personen wider und stellen keine literaturbasierte Fallstudie dar.

Der Leitfaden beinhaltete Fragen zu den folgenden Themenkomplexen (vgl. Interviewleitfaden im Anhang):

- Entwicklung der Wohnungsmärkte vor, während und nach der Finanzkrise – Preise, Mieten, Nachfrage und Angebot
- Finanzierung von Wohneigentum: Finanzierungsmethoden und Auswirkungen der Finanzmarktregulierung
- Wohnimmobilienvermögen: Umfang und kulturelle Praktiken im Kontext des nationalen Wohlfahrtssystems und die Auswirkungen der Finanzkrise
- Wohnungsangebot und Wohnungsneubau: Auswirkungen der Krise und Folgen für die Wohnungsversorgung
- Wohnungspolitische Reaktionen auf die Krise: Instrumente, Probleme und Auswirkungen

12 In Schweden war ein Wechsel des Experten erforderlich, da die ursprüngliche Expertin nicht mehr zur Verfügung stand. Auf ihre Empfehlung hin wurden Bo Söderberg (Swedish National Board of Housing, Building and Planning) und Tor Borg für das Experteninterview rekrutiert. Wir sind sehr dankbar für die Unterstützung.

6.2.1 Dänemark

6.2.1.1 Entwicklung der Wohnungsmärkte im Kontext der Finanzkrise

Nach einem Jahrzehnt der De-Urbanisierungstendenzen, verursacht durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, wandte sich die Wohnungspolitik von vorrangig sozialpolitischen Zielen hin zur Schaffung eines investorenfreundlichen Umfelds. In diesem Zusammenhang wurden kommunale Wohnungsbestände privatisiert bzw. an Bestandsmieter veräußert. Der wirtschaftliche Aufschwung und der Aufstieg der Dienstleistungswirtschaft in den städtischen Gebieten, insbesondere in Kopenhagen, vergrößerte im Vorfeld der Finanzkrise die wirtschaftliche Disparität vor allem zwischen dem Großraum Kopenhagen und dem Rest des Landes.

Owohl die Hauspreise im Zuge der Finanzkrise einbrachen, folgte bald darauf eine Erholung der Preise. Die Erholung verlief jedoch regional nicht in der gleichen Geschwindigkeit. Kopenhagen und andere Großstädte erholten sich schneller als die ländlicheren und periphereren Provinzen. Die Finanzkrise trug somit zu einer Vergrößerung bereits bestehender regionaler Disparitäten bei, was entsprechende politische Gegenmaßnahmen provozierte.

Die im letzten Jahrzehnt etablierten Migrationsmuster haben die Erholung des Wohnungsmarktes auf unterschiedliche Weise beeinflusst. Erstens sind regionale Disparitäten in der Zuwanderung erkennbar. Die Zuwanderung aus europäischen Ländern umfasst auch die arbeitsmarktbedingte Zuwanderung in ländliche Gebiete in den Bereichen Landwirtschaft und Bauwirtschaft. Sie ist damit zu einem Entwicklungsfaktor für ländliche Räume geworden,

die durch geringe Nachfrage und Probleme bei der Aufrechterhaltung der Infrastruktur gekennzeichnet sind. Während ländliche Gebiete aktiv um Zuwanderung bemüht sind, ist die Region Kopenhagen durch einen starken Nachfragedruck aus dem Ausland geprägt. Auf nationaler Ebene ziehen auch andere größere Städte mit guter Bildungsinfrastruktur (z. B. Aalborg) junge Fachkräfte an.

Der zweite Effekt betrifft verschiedene Sektoren des Wohnungsmarktes. In den letzten Jahren sind die Hauspreise und die Mieten in den nicht regulierten Teilmärkten im Großraum Kopenhagen sehr schnell gestiegen. Während ortsansässige Haushalte und Haushalte mit höherem Einkommen davon in geringerem Maße betroffen sind, erfahren Zuwanderer größere Einschränkungen beim Zugang zu Wohneigentum. Dies setzte den Mietwohnungssektor unter Druck. Der Mietwohnungsmarkt ist zudem geprägt von der Trennung zwischen reguliertem und unreguliertem Bestand. Aufgrund der großen Mietpreissteigerungen für unregulierte Bestände ist die Nachfrage im regulierten Sektor hoch, was zu Insider-Outsider-Problemen führt.

6.2.1.2 Finanzierungsmuster und Immobilienvermögen

In Dänemark verfolgen Haushalte typischerweise eine konsekutive Erwerbsstrategie im Sinne einer „housing ladder“, d. h. sie beginnen mit dem Erwerb einer kleinen Wohnung und nutzen steigende Preise, um Kapitalgewinne zu realisieren, die dann auf dem Immobilienmarkt wieder reinvestiert werden. Dies ermöglicht die Schaffung von Immobilienvermögen, aber schafft eine große Abhängigkeit von den Marktbedingungen und eine entsprechende Krisenanfälligkeit, insbesondere für Ersterwerberhaushalte. Generell ist der intergenerationelle Vermögenstransfer für die Finanzierung von Immobilien in Dänemark relevant. Vor allem in Kopenhagen werden Wohnungen oft von den Eltern

gekauft und können später an ihre Kinder verkauft werden, mit der Möglichkeit, die Kapitalertragsbesteuerung vorzutragen. Dieses Muster prägt auch die Diskrepanz zwischen verschiedenen Einkommensgruppen aufgrund der unterschiedlichen Ausgangspunkte der jeweiligen Wohnkarriere. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf den Zugang zu Wohneigentum und die Entwicklung der Ungleichheit in der Gesellschaft hängen stark damit zusammen.

Die Phase vor der Finanzkrise war gekennzeichnet durch eine Zunahme der Bautätigkeit und eine Politik der Deregulierung des Hypothekenmarktes, z. B. auch durch die Möglichkeit von Festdarlehen, die den Zugang zu Wohneigentum auch für Haushalte mit geringem Einkommen erleichterte. Liquiditätsgetriebene Fehlentwicklungen wie Angebotsüberhänge waren vor allem ein Problem der Städte. Nach der Krise wurden fertiggestellte Häuser, die ursprünglich für den Verkauf an Eigennutzer gedacht waren, zur Miete angeboten, da die Miete für Neubauten nach wie vor nicht begrenzt wird. Daher war die Bauwirtschaft von der Finanzkrise insgesamt wenig betroffen.

6.2.1.3 Wohnungspolitische Reaktionen

Die wohnungspolitische Debatte in Dänemark ist stark von regionalen Disparitäten geprägt, dies ist jedoch ein langfristiger Trend und hat weniger mit der Finanzkrise zu tun. Das System der Wohnungsversorgung in Dänemark wurde im Zuge der Finanzkrise nicht grundlegend in Frage gestellt.

Die allgemeine Diskussion über Finanzierungssysteme wurde von der Haltung geprägt, dass die lockere Kreditvergabepolitik die Nachfrage stark angekurbelt und damit zu den Preisentwicklungen vor der Finanzkrise beigetragen hat, und dass auch eigentlich nicht kreditwürdige Haushalte Finanzierungen erhalten haben. Letztlich wurde aber von dänischer Seite der Standpunkt vertreten, dass die Regelungen von Basel im Bankensektor nicht notwendig

seien, da das System auch in Zeiten der schweren Krise funktioniert habe. Dennoch mussten die Finanzinstitute insgesamt mehr Sicherheiten in Form von Eigenkapital aufbauen. Es gab einige kurzfristige regulative Eingriffe in das Bankensystem, um einige kleinere Banken mit kurzfristigen Kreditrisiken zu stabilisieren, aber keinen weitergehenden Versuch, das Kreditsystem zur Wohnungsfinanzierung zu verändern. Die Regulierung der Grundschuldvergabe wurde verschärft (max. 60 % des gesamten Kredits mit variablem Zins, Beleihungsgrenze beim Vierfachen des jährlichen Haushaltseinkommens). Derzeit erinnern sich die Haushalte noch an die Risiken dieser großen Abhängigkeit von Zinsänderungen, aber es steht zu befürchten, dass diese Erfahrungen aus der Finanzkrise in Vergessenheit geraten – zumal es keine entsprechend verschärfte Regulierung gibt, nur die Selbstregulierung der Banken.

Die politische Debatte ist geprägt von einem breiten Konsens über den Wert von Wohneigentum, der strategisch mit dem hohen Anteil an Wählern zusammenhängt, die Eigenheimbesitzer sind. Politische Differenzen beziehen sich auf andere Themen wie den sozialen Wohnungsbau und die besten Strategien für benachteiligte Gebiete (sog. „Ghetto“-Strategie). Lokale Aktivitäten unterscheiden sich entsprechend ihrer politischen Mehrheiten und unterstützen das gemeinnützige Wohnungssegment auf unterschiedliche Weise, was zu teilträumlich unausgewogener Wahrnehmung von Versorgungsfunktionen führt (Beispiel: der Unterschied zwischen den nördlichen und westlichen Gemeinden in den Vororten von Kopenhagen).

Die Politik in Bezug auf preisregulierte Mietwohnungen, die vor 1991 gebaut wurden, ist geprägt vom Spannungsverhältnis zwischen Renovierungserfordernissen und den Stabilitätsbedürfnissen der Mieter. Die bisherige Diskussion hat zwei unterschiedliche Ansätze hervorgebracht: entweder Deregulierung, um die Anreize für Investoren zu erhöhen, in die Modernisierung

zu investieren, oder Regulierung in dem Sinne, dass ein höheres Mindestmaß an Modernisierungsinvestitionen gefordert wird, das notwendig ist, um Mietobergrenzen oder die Regulierung von Mieterhöhungen aufzuheben.

6.2.2 Griechenland

6.2.2.1 Entwicklung der Wohnungsmärkte im Kontext der Finanzkrise

Die Entwicklung des Wohnungsangebots in Griechenland vor der Finanzkrise war geprägt von der Liberalisierung des Hypothekemarktes, die es privaten Banken ermöglichte, in dem zuvor stark eingeschränkten Geschäftsfeld aktiv zu werden. Vor der Krise war das System der Grundschuldvergabe durch ein geringes Maß an Regulierung geprägt, z. B. akzeptierten die Banken Beleihungswerte von bis zu 120 %, was dem Kreditnehmer eine Vollfinanzierung einschließlich der Transaktionskosten ermöglichte. Die liquiditätsgetriebene Nachfrage nach Wohnraum stieg, insbesondere in der Mittelschicht. Der anschließende Anstieg der Hauspreise führte zu wachsender Ungleichheit und verstärkten Zugangsproblemen zu Wohneigentum. Dieses Phänomen war besonders in städtischen Gebieten wie Athen oder Thessaloniki relevant. Angesichts der finanzmarktgetriebenen Nachfrage hat der Anstieg der Hauspreise nicht zu einer Überproduktion geführt. Auch wenn die Zuwanderung aus dem Ausland eine Rolle gespielt hat, gab es wenig demografischen Druck auf den Wohnungsmarkt, auch nicht vor der Krise. Auch die touristische Nachfrage und Zweitwohnsitze waren für das Wohnungsangebot von geringer Bedeutung. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass der Tourismus und der Bausektor durch eher mittelständische Strukturen geprägt sind.

Die Krise hatte einen sehr starken Einfluss auf das Haushaltseinkommen, nicht nur aufgrund von sinkenden Arbeitslöhnen, sondern auch durch niedrigere Einkünfte

aus Vermietung im Falle der Privatvermieter. Die Auswirkungen unterschieden sich also stark zwischen den Nutzungsformen. Betrachtet man den Mietwohnungssektor, der schon immer eine Restgröße darstellte, obwohl er in städtischen Gebieten etwas relevanter ist, wird deutlich, dass die Einkommensverluste vor allem Bestandsmieter betrafen, die mit steigenden Wohnkostenbelastungen konfrontiert waren. Die Tatsache, dass private Vermieter Mietminderungen hinnehmen mussten, um Leerstände zu vermeiden, milderte jedoch die Auswirkungen der Krise auf die Mieter. Aufgrund der Krise hatten zudem mehr untere und mittlere Einkommensgruppen Probleme, bestehendes Wohneigentum zu halten oder sich Wohneigentum zu leisten, und waren daher zumindest zeitweise auf den Mietwohnungssektor angewiesen. Die erhöhte Nachfrage im Mietwohnungsbereich und die Konkurrenz durch die touristische Nachfrage führten zu steigenden Mieten, die vor allem vulnerable Mieter betrafen, die im einfachsten Wohnungsstandard im privaten Mietwohnungssektor wohnten.

Bei den Haushalten mit selbst genutzten Wohnungen waren die Auswirkungen je nach Kreditrisiko unterschiedlich. Die Selbstnutzung umfasst auch die unteren sozialen Schichten und traditionell auch die Arbeiterklasse. Obwohl der Hypothekenmarkt seit den 1990er Jahren gewachsen ist, ist der Anteil der Haushalte mit kreditfinanzierten Wohnimmobilien im Vergleich zu anderen Ländern recht niedrig geblieben. Aus diesem Grund waren weniger Haushalte davon betroffen. Es wurde ein Förderprogramm für Hypotheken auf den Erstwohnsitz mit weiteren Förderkriterien eingeführt, wodurch Zwangsräumungen abgewendet werden konnten. Immobilieneigentümer ohne Kreditfinanzierung waren durch die starke Erhöhung der Grundsteuer betroffen. Diese stellte einen Paradigmenwechsel in der Philosophie der Immobilienbesteuerung in Griechenland dar, die traditionell eine sehr hohe Steuer auf Transaktionen und eine sehr geringe Steuer auf die

Nutzung von Immobilien beinhaltet hatte. Diese steuerliche Neukalibrierung erzeugte zusätzlichen Druck auf Hausbesitzer.

Andererseits bewahrte der krisenbedingte Marktstillstand über mehrere Jahre aufgrund mangelnder Nachfrage die meisten Hauseigentümer vor einer Zwangsvollstreckung. Erst in den letzten Jahren erholte sich der Markt durch das Interesse ausländischer Investoren an griechischen Immobilien, auch unterstützt durch ein Golden-Visa-Programm. Die Bedingungen für die inländische Nachfrage wurden aufgrund der steigenden Preise, die durch diese ausländische Nachfrage angeheizt wurden, immer problematischer. Darüber hinaus wurden die Kreditbedingungen verschärft, was die Nachfrage ebenfalls einschränkt. Während einkommensschwache Haushalte, die in ihrer Region verwurzelt sind, aufgrund ihrer geringen Mobilität mit defensiven Strategien (basierend auf Erbschaften oder Familienvermögen) erfolgreicher sein können, haben Neuankömmlinge (wie z. B. Migranten) erhebliche Probleme, Wohneigentum zu erwerben oder Zugang zu bezahlbaren Mietwohnungen zu bekommen.

Auf der Angebotsseite konnte erst in jüngster Zeit ein Wachstum der Bautätigkeit beobachtet werden, hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Tourismus. Bei dieser Entwicklung handelt es sich nicht unbedingt um neuen Wohnraum, sondern auch um grundlegende Modernisierungen. Positive Effekte sind für die Bauwirtschaft, die Qualität der Gebäude, und die Steuereinnahmen zu beobachten. Negative Effekte sind starke Mietpreissteigerungen vor allem in den Innenstädten, aber dieser Trend hat auch andere Gebiete erreicht. Angesichts der geringen Bevölkerungsdynamik gibt es keinen Mangel an Wohnungen, auch in zentraleren Gebieten sind Leerstände vorhanden. Während einige dieser Wohnungen durch saisonale Nutzung gekennzeichnet sind, fungiert der leerstehende städtische Wohnungsbestand in gewissem Maße als Puffer gegen Wohnungsknappheit.

6.2.2.2 Finanzierungsmuster und Immobilienvermögen

Griechenland zeichnet sich durch eine eher konservative Art der Bildung von Wohnimmobilienvermögen aus. Selbstgenutzte Wohneigentum ist Teil der Alterssicherung in einem residualen Wohlfahrtsstaat, der sich auch auf familiäre Netzwerke stützt. Aufgrund der hohen Transaktionskosten in der Vergangenheit waren die Investitionsbedingungen auf Vermögenswerte geringer Fungibilität fokussiert. Angesichts des unterentwickelten Zustandes des Aktienmarktes war die Investition in Immobilien ein zentrale Anlageform. Die Krise beeinflusste diese Muster weniger als erwartet, da es an Alternativen fehlte. Die grundlegenden Muster der Ersparnisbildung der Haushalte und der Investitionen in selbstgenutzte oder vermietete Immobilien werden lediglich in einem schwierigeren Kontext reproduziert.

6.2.2.3 Wohnungspolitische Reaktionen

Die Auswirkungen der Krise auf den Wohnungssektor fanden aus mehreren Gründen keinen Widerhall in der politischen Agenda. Erstens, weil die Auswirkungen der Krise auf das Wohnungswesen weniger sichtbar waren, was zu einem vergleichsweise geringeren politischen Handlungsdruck führte. Zweitens, weil die notwendigen Mittel für politische Programme nicht zur Verfügung standen, und drittens, weil Wohnen traditionell als private Angelegenheit wahrgenommen wird. Der Staat schafft die Rahmenbedingungen für die Selbstversorgung der Haushalte mit Wohnraum, wird aber nicht selbst aktiv, zum Beispiel als Anbieter. Wohnraum wurde staatlicherseits nur für besondere Notfälle bereitgestellt, etwa im Katastrophenfall. Aufgrund dieses Leitprinzips gibt es in Griechenland kein spezifisches Ministerium, das für das Wohnen zuständig ist. Darüber hinaus wurden während der Krise zwei Agenturen, die sich mit Wohnungsfragen befassten, geschlossen: die Agentur für die Organisation von Arbeiterwohnungen und

die Agentur für Planung und Wohnungsbau. Einige Funktionen wurden im Arbeitsministerium neu angesiedelt, allerdings auf einer niedrigen Ebene in der Hierarchie. Auch der Bereich der Flüchtlinge ist von einem eigenen Ministerium (Ministerium für Migration und Flüchtlinge) in das Ministerium für öffentliche Ordnung umgezogen und hat damit seine Fürsorgeorientierung verloren. Die Kommunen besitzen keine Zuständigkeiten für das Wohnen, abgesehen von Fragen des Tourismus und der Kurzzeitvermietung. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen der griechischen Regierung und der Troika wurde die Wohnungsfrage vernachlässigt (abgesehen vom Unterstützungsprogramm für verschuldete Hauseigentümer, das von der Troika abgelehnt wurde). Wohnungsbezogene Fragen wurden aus der Perspektive der Staatsfinanzen oder der Steuern diskutiert, weniger aus der Perspektive der Wohnungsversorgung. Dies wurde auch dadurch beeinflusst, dass es kein nationales Wohnungsbauministerium gab, das die Troika mit diesen problematischen Fragen konfrontieren konnte.

Was den Einsatz von Instrumenten betrifft, so war das Leitprinzip der Wohnungspolitik immer die Bevorzugung von Wohneigentum gegenüber Mietwohnen. Während der Krise wurde ein interventionistisches Unterstützungsprogramm zum Schutz von Eigenheimbesitzern vor der Zwangsräumung ihres Erstwohnsitzes aufgelegt. Der Schutz wurde jedes Jahr verlängert, aber derzeit wird erwartet, dass er ausläuft. Bei Mietwohnungen wurde der Mieterschutz Anfang der 1990er Jahre abgeschafft. Zu Beginn der Krise, angesichts der geringen Nachfrage und den niedrigen Preisen im Mietwohnungssektor, wurden Schutzinstrumente in dieser Nische nicht als notwendig erachtet. Mit den Einkommensrückgängen wurde die Erschwinglichkeitssituation problematischer, aber erst 2015 wurde diese Problematik politisch diskutiert, und erst 2018 wurde ein bedarfsabhängiger Zuschuss für Mieterhaushalte eingeführt. Es ist noch unklar, ob die Intensität der Unterstützung ausreicht.

6.2.3 Ungarn

6.2.3.1 Entwicklung der Wohnungsmärkte im Kontext der Finanzkrise

In der Erholungsphase von den 1990er Jahren bis in die 2000er-Jahre hinein kehrte die Wirtschaft auf das Niveau vor der postsozialistischen Transformation zurück, auch die Einkommenssituation war davon betroffen. Da der demografische Druck vergleichsweise gering war, lag die Bauwirtschaft noch bei 60 % des Niveaus vor dem Ende der sozialistischen Periode. Hypothekensmärkte entstanden, aber der Großteil der Eigenkapital- und der Vermögensübertragung fand auf dem innerfamiliären Schenkungs- und Vererbungsweg statt. Die Privatisierung prägte die Nutzungsstruktur der Wohnungsbestände, mit einem kleinen öffentlichen Mietwohnungssektor und privaten Vermietungsaktivitäten unbekanntem Ausmaßes. Öffentliche Förderprogramme blieben auf niedrigem Niveau oder wurden sogar eingestellt, aber es gab ein wachsendes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Sozialprogrammen. Von 2000 bis 2004 wurde ein Subventionsprogramm für Wohnimmobilienkredite bereitgestellt. Zusätzlich wurde im Jahr 2000 ein wohnungspolitisches Programm gestartet, das den lokalen Trägern Mittel für den Wohnungsbau zur Verfügung stellte. Im Jahr 2002 führte ein Regierungswechsel zu einer Kürzung dieses Förderprogramms. Aufgrund des stärkeren Finanzsektors waren die Marktzinsen aber noch niedriger als die Förderzinsen. Der Anteil der mit Hypotheken belasteten Wohnungen wuchs innerhalb weniger Jahre von 6 % auf 20 % des Bestandes.

Bei den Eigenheimen sanken nach der Kürzung der Subventionen die Hauspreise zwischen 2008 und 2015 um ca. 30 %. Die Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau gingen von 40.000 auf 7.500 Wohnungen pro Jahr zurück und auch die Kapazitäten des Bausektors wurden reduziert. Die Abwanderung führte zu einer weiter verringerten demografischen Nachfrage. Aufgrund der

Währungsabwertung in der Krise waren ca. eine Million Kreditverträge, geschätzt 25 % aller Haushalte, von Zahlungsproblemen aufgrund von Hypothekenkrediten in Fremdwährung betroffen. Nach 2015 stiegen die Hauspreise wieder an. Auf der Nachfrageseite kann dies auf eine Rückkehr der Ersparnisse von mittleren und höheren Einkommensgruppen um 2015/2016 zurückgeführt werden, die in Immobilieninvestitionen flossen. Auf der Angebotsseite verursachte die Krise Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft, so dass die Hauspreise aufgrund des unelastischen Angebots stiegen. Als Reaktion darauf startete die Regierung ein Familienförderprogramm, aber die Fördermittel konnten die Preissteigerungen im Zeitraum 2016 bis 2018 nicht vollständig kompensieren. Derzeit erholt sich die Angebotsseite, unterstützt durch die Wohnungspolitik (steuerliche Bedingungen), aber aufgrund der unklaren Nachfragetrends ist die Situation für die Angebotsseite ungewiss. Generell lässt sich sagen, dass der Anteil professioneller Bauträger steigt.

Die Relevanz des privaten Mietwohnungsmarktes hat zugenommen. Auf der Nachfrageseite hatte eine große Anzahl junger Haushalte ohne familiäre Unterstützung Zugangsprobleme zu Krediten, was zu einer steigenden Nachfrage nach Mietwohnungsangeboten führte. Auf der Angebotsseite investierten die Menschen nach dem Konkurs von Investmentfonds ihre Ersparnisse in Mietwohnimmobilien, was das Angebot erhöhte. Beide Faktoren ließen die Mietpreise zwischen 2014 und 2019 um etwa 200 % steigen.

Im sozialen Mietwohnungssektor sind gemeindeeigene Wohnungsbestände typischerweise die Bestände mit der niedrigsten Qualität, mit den niedrigsten Einkommensgruppen als Zielgruppe. Die Mieten sind sehr niedrig (etwa 15-20 % des aktuellen Marktpreisniveaus), aber schätzungsweise 30 % bis 40 % der Mieter sind trotzdem mit Bezahlbarkeitsproblemen konfrontiert. Den Kommunen fehlt es an finanzieller

Unterstützung für den Neubau von Sozialwohnungen. Folglich sind unterschiedliche Aktivitäten der lokalen Behörden zu erkennen. In einigen Gemeinden wurden neue Programme für Sozialmietwohnungen initiiert, die auch die Erschwinglichkeitsprobleme von Beschäftigten des öffentlichen Sektors angehen sollen.

6.2.3.2 Finanzierungsmuster und Vermögensbildung

Wohneigentum wurde schon immer als eine Art von Risikoabsicherung angesehen. Es wurde vererbt und als Vermögenswert betrachtet, aber auch als Investitionsgut gesehen. Dieser Investitionscharakter gewinnt im Gefolge der Krise an Bedeutung. Die ungarische Nationalbank kritisiert diese Entwicklung und empfiehlt, die Förderung solcher Investitionen auslaufen zu lassen. Nichtsdestotrotz können Förderprogramme wie das Familienprogramm weiterhin für Investitionen in Mietwohnungen genutzt werden, da die Förderkriterien und auch die Preisobergrenze der Wohnungen liberalisiert wurden. Damit wird es eher zu einer Maßnahme für die Ober- als für die Mittelschicht.

6.2.3.3 Wohnungspolitische Reaktionen

Die Wohnungspolitik ist auf verschiedenen Ministerien verteilt und die Ministerien können unterschiedliche Positionen vertreten. Generell führt die Absicht, zum westeuropäischen Wohnungs- und Wohlstandsniveau aufzuschließen, laut dem Experten zu einer mittelschichtorientierten wohnungspolitischen Strategie. Vor der Krise war die Wohnungsbaupolitik von zwei Programmen geprägt: erstens ein Programm für vorzeitige Kredittilgung, jedoch ohne einkommensbezogene Zugangskriterien, zweitens ein Zinssenkungsprogramm, mit der Möglichkeit, Kürzungen von Zinszahlungen zu nutzen, um die Tilgungsraten der ausstehenden Schulden zu erhöhen. Das letztere Programm wurde vom Markt weniger akzeptiert.

Während der Krise wurde eine öffentliche Vermögensverwaltungsinstitution als „Bad-Bank“ eingerichtet, die die Kredite der bankrotten Haushalte übernahm. Die Banken zahlten die Kredite zu einem reduzierten Preis an die Regierung zurück. Die Haushalte wurden nicht zwangsgeräumt und zahlten Mieten unter dem Marktniveau. Es waren 35.000 Haushalte betroffen, was dieses Programm zum größten Sozialprogramm seit dem demokratischen Übergang machte. Im Jahr 2014 startete die Regierung eine neue Strategie: Sie senkte die gesetzliche Mehrwertsteuer (von 27 % auf 5 %; mit EU-Genehmigung für eine dreijährige Laufzeit) und erweiterte das Familienprogramm. Die gesamte Wohnungspolitik ist seit 2015 hauptsächlich auf die Unterstützung von Familien mit Kindern ausgerichtet. Die Erschwinglichkeitsprobleme von Haushalten der jüngeren Mittelschicht werden als ein sehr ernstes Problem angesehen, weil sie mit den wirtschaftlichen Problemen der Abwanderung Gutgebildeter, den demografischen Problemen der Abwanderung im Allgemeinen und den wachsenden Ungleichheiten zwischen der Hauptstadt und den ländlichen Gebieten zusammenhängen.

6.2.4 Schweden

6.2.4.1 Entwicklung der Wohnungsmärkte im Kontext der Finanzkrise

Aus schwedischer Sicht prägte die vorangegangene nationale Wohnungskrise im Jahr 1990 die Wahrnehmung und Reaktion auf die Krise des Jahres 2008. Viele fiskal- und wohnungspolitische Maßnahmen wurden als Reaktion auf diese erste Wohnungskrise entwickelt, die durch Subventionen und zu großer Neubautätigkeit in den 1980er und frühen 1990er Jahren verursacht wurde. Als Reaktion auf diese Krise änderte sich die Wohnungspolitik erheblich. Die Zinssubventionen für staatliche Hypotheken wurden zwischen 1992 und 2002 abgeschafft, die Mietpreiskontrolle blieb jedoch bestehen.

Die gegenwärtige Wohnungskrise entwickelte sich langsam von 2005 bis 2008. Nach einem starken Rückgang wuchs die Wohnungsbauproduktion von einem Allzeittief in den späten 1990er Jahren bis 2008 stetig an. In den Jahren 2008 bis 2010 ging die Bautätigkeit zurück, stieg danach aber schnell wieder an. Dies gilt insbesondere für den Mehrfamilienhausbereich und hängt mit dem Wachstum in den Städten zusammen, das sowohl durch nachfrage-seitige Faktoren als auch durch die Zuteilung knapper Landressourcen für die Wohnungsproduktion in den Städten getrieben wird. Der Neubau von Mietwohnungen stieg jedoch nicht im gleichen Maße wie das Bevölkerungswachstum. Dies wurde durch Änderungen in der Mietpreiskontrolle („Presumtionshyra“) aufgefangen. Geringfügige Rückgänge der Bautätigkeit sind im Zusammenhang mit den Jahren 2008 und 2017 zu verzeichnen, wobei letztere mit einer größeren Preiskorrektur auf dem Wohnungsmarkt nach einer Periode erheblicher Neubautätigkeit, vor allem in den teureren Segmenten, verbunden war.

Die Auswirkungen der Finanzkrise im Jahr 2008 auf die Hauspreise waren vergleichsweise gering. Die Preise von Wohnungseigentum und Einfamilienhäusern erfuhren 2008 nur eine leichte Unterbrechung ihres stetigen Wachstumstrends. Die Mieten stiegen seit 1992 stetig an, wenn auch weitgehend beeinflusst durch das nationale System der Mietpreisregulierung. Auf der Nachfrageseite war das Bevölkerungswachstum beträchtlich, vor allem ab 2015. Die Preisentwicklung scheint vor allem durch niedrige Zinsen und höhere Einkommen getrieben worden zu sein.

Generell prägt das starke Bevölkerungswachstum, das durch Zuwanderung und Urbanisierungsprozesse verursacht wird, die Bedingungen für die Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit, insbesondere in den regionalen Hauptstädten und in Stockholm. Ein mangelndes Angebot, insbesondere für Erstkäufer, bedeutet, dass die Bildung neuer

Haushalte behindert wird. Überbelegung ist ein ernstes Problem für Migranten, da es an Sozialwohnungen mangelt und in einigen Städten nur ein geringes Angebot besteht. Die Finanzkrise dürfte einige Auswirkungen auf das Gleichgewicht der Nutzungsformen gehabt haben, aber diese sind wahrscheinlich eher durch eine allgemeine Überproduktion in den gehobenen Segmenten des Marktes für Eigentumswohnungen entstanden.

6.2.4.2 Finanzierungsmuster und Vermögensbildung

Die Hälfte der Haushalte verfügt über eine Baufinanzierung mit einer durchschnittlichen Kredithöhe von ca. 1.000.000 Kronen (ca. 100.000 €). Mindestens 80 % der Baufinanzierungen basieren auf variablen Zinssätzen. Das Kredit-Einkommens-Verhältnis ist recht hoch, lässt sich aber dadurch erklären, dass Schweden die höchste Sparquote in Europa hat. Die Hypothekenzinsen stiegen im Vorfeld der Finanzkrise stark an, weshalb die Zentralbank aus Angst vor Inflation den Leitzins zwei Wochen vor dem Lehman-Crash erhöhte. Nach der Krise wurden 2008 mehrere Beschränkungen für private Baufinanzierungen eingeführt. Davon waren vor allem junge Haushalte, Immigranten und Haushalte mit geringem Einkommen betroffen. Die politischen Maßnahmen nach der Krise konzentrierten sich hauptsächlich auf die Stabilisierung des Finanzmarktes. Für Unternehmen, die auf dem Mietwohnungsmarkt investiert sind, haben sich die Finanzierungsbedingungen stark verändert. Die Kapitalmarktfinanzierung hat an Bedeutung gewonnen. Im November 2019 hat die Zentralbank die Zinsen gesenkt, was einen großen Effekt auf den Wohnungsmarkt hatte.

Der schrittweise Aufbau eines Wohnimmobilienvermögens kann in Schweden als festes Ziel von Starterhaushalten gelten. Mit den Hauspreissteigerungen der letzten 25 Jahre haben die meisten Haushalte, die investiert haben, ein Vermögen aufgebaut. Die radikale Veränderung nach der

Finanzkrise bedeutet, dass junge Menschen größere Schwierigkeiten haben, in den Wohneigentumsmarkt einzusteigen – es sei denn, sie erhalten Unterstützung von ihren Eltern. Es gibt kleinere politische Maßnahmen, um dieses Verhalten zu unterstützen: Steuerermäßigungen für kleinere Renovierungen; die Notwendigkeit, Steuern auf Gewinne zu zahlen, die beim Verkauf einer Wohnung erzielt werden; die Möglichkeit, Steuerzahlungen zu verschieben. Aufgrund der Regulierung des Mietmarktes ist private Kleinvermietung sehr selten. Folglich waren spekulative Investitionen in den Mietwohnungssektor nicht von der Finanzkrise betroffen, was nach Ansicht des Experten zur Stabilisierung des Marktes beitrug.

6.2.4.3 Wohnungspolitische Reaktionen

Der Wettbewerb zwischen den Nutzungsformen Miete und Eigentum ist von hoher Relevanz und ein Dauerthema in der Wohnungspolitik. Einerseits sind Marktmieten und Wettbewerb zwischen den Mietverhältnissen von den politischen Entscheidungsträgern erwünscht, andererseits impliziert diese Zielsetzung ein Erschwinglichkeitsproblem, sowohl in Bezug auf einen Mangel an Sozialwohnungen und niedrigen Wohnkostenzuschüssen, als auch durch unklare Lösungen für Geringverdienerhaushalte. Aktuell hat eine Regierungskommission vorgeschlagen, ein System mit völlig freien Marktmieten für den Mietwohnungsneubau zu etablieren. Dies ist jedoch stark umstritten. Darüber hinaus wird die Schaffung von Sozialwohnungen oder die Neukalibrierung der Wohnkostenzuschüsse diskutiert.

Die wohnungspolitische Debatte ist von einer Insider-Outsider-Konstellation geprägt: Insider mit starken Interessen und starken Organisationen, die diese vertreten, Outsider mit geringen politischen Ressourcen und Problemen auf den Wohnungsmärkten. Die Wohnungspolitik hat im Vergleich zu anderen Themen keine hohe Priorität. Darüber hinaus kann man unterschiedliche Aktivitätslevels zwischen

den Regierungsebenen feststellen. Vor allem kleinere Gemeinden haben nicht die finanziellen Mittel, um selbst Wohnraum zu errichten oder eigene Förderprogramme zu entwickeln. Auch wenn es einen landesweiten Bedarf an bezahlbarem Wohnraum gibt, haben Gemeinden die Möglichkeit, bezahlbaren Wohnraum zu blockieren, um bestimmte Zielgruppen auszuschließen. Darin liegt ein potenzielles Konfliktfeld.

Neben dem Einfluss der EU auf Finanzfragen auf dem Wohnbaufinanzierungsmarkt wird auch über Subventionen und deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften diskutiert. Der große öffentliche Wohnungssektor ist Gegenstand von Debatten über öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und deren Zielsetzungen hinsichtlich Mietpreisgestaltung und Gewinnerorientierung geworden.

6.2.5 Schlussfolgerungen

6.2.5.1 Wohnungsnachfrage

Die Faktoren, die die Wohnungsnachfrage beeinflussen, sind die fundamentale Nachfrage (Zuwanderung, Binnenwanderung, natürliches Bevölkerungswachstum) und die Wohnkaufkraft. Betrachtet man die Fundamentaldaten zur Wohnungsnachfrage, so zeigte sich in Dänemark und Schweden über den Betrachtungszeitraum ein positiver Bevölkerungstrend, in Griechenland nur bis 2010 ein leicht steigender Trend, und in Ungarn dauerhaft ein schwacher Abwärtstrend. Haupttreiber für das Bevölkerungswachstum in Dänemark und Schweden war ein positiver Zuwanderungssaldo, der durch die Krise nach 2008 geschwächt wurde, sich aber ab etwa 2012 wieder erholte. Griechenland zeigte ebenfalls ein zyklisches Muster der Zuwanderung, allerdings in Form von Abwanderung, die 2012 ihren Höhepunkt erreichte. Ab etwa 2016 kehrte der Wanderungssaldo auf leicht positive Werte zurück. Ungarn hingegen wies bis 2016 einen ausgeglichenen Trend auf, um danach wieder leicht an Zuwanderungsintensität

zuzunehmen. Im Hinblick auf die Binnen- nachfrage wiesen Ungarn und Griechenland negative natürliche Bevölkerungssalden auf, Dänemark und Schweden geringfügig positive. Diese Kennzahl bildet jedoch die demografische Situation nicht vollständig ab. In der Kohorte der Ersterwerber zwischen 20 und unter 40 Jahren wiesen Ungarn und Griechenland mit einem Anteil von fast 30 % der Bevölkerung im Jahr 2008 höhere Werte auf als Schweden und Dänemark, mit einem Anteil von etwa 25 % an der Gesamtbevölkerung. Dies könnte die hohe Nachfrage nach Wohneigentum in der ersten Hälfte der 2000er Jahre in den erstgenannten Ländern erklären.

Insgesamt gibt es eine deutliche Korrelation zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Hauspreisen, insbesondere in Dänemark, Schweden und Griechenland. Diese Ergebnisse zeigen, dass eine positive Fundamentalnachfrage nach der Krise vermutlich einen stabilisierenden Effekt auf den Wohnungsmarkt hatte. Da diese Bevölkerungsentwicklung vor allem auf Wanderungsgewinne zurückzuführen war, kann ein enger Zusammenhang zwischen Zuwanderung, Wohnungsnachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Erholungspfad angenommen werden. Allerdings ist zu bedenken, dass in der EU der Migrationsgewinn des einen Landes den Migrationsverlust eines anderen Landes widerspiegelt und somit die wirtschaftlichen und wohnungsmarktbezogenen Ungleichheiten in der EU nach der Finanzkrise vertieft.

6.2.5.2 Finanzierungsmuster und Vermögensbildung

Die Kaufkraft spielt eine zentrale Rolle für die Wohnungsnachfrage und steht in direktem Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschaftslage (die wiederum das Lohnniveau bestimmt) und dem Finanzsystem (bestimmt das Zinsniveau für Baukredite). Neben diesen direkten Faktoren können auch indirekte Effekte, wie z. B. der Immobilienvermögenseffekt, eine Rolle spielen.

Aus einer vergleichenden Perspektive muss die Rolle des Finanzsektors nicht nur die technischen und institutionellen Aspekte des Marktes für Baufinanzierungen, z. B. Regulierung oder staatliche Subventionen, berücksichtigen, sondern auch den Grad der geldpolitischen Autonomie und die Rolle des Wohnungswesens im nationalen Wohlfahrtssystem (die Rolle des Wohneigentums für den privaten Wohlstand, die Interaktion zwischen privater und öffentlicher Wohlfahrt), die zum Teil außerhalb des Fokus dieser Studie liegen. Dennoch liefern die Fallstudien einige Hinweise.

In zwei der Fallstudienländer, Schweden und Dänemark, ist ein überwiegend kreditfinanziertes System der Wohneigentumsbildung zu beobachten. Hier könnten Preissteigerungen bei Vermögenswerten eine Rolle spielen, die das System der „housing ladder“ begünstigen. Trotz der potenziellen Gefahr einer liquiditätsgetriebenen Immobilienpreisblase in beiden Ländern aufgrund der vergleichsweise höheren strukturellen Risiken ihrer Finanzierungskulturen hat die Krise nach Ansicht der Experten nicht zu einer makroökonomischen Destabilisierung geführt.

In den beiden anderen Fallstudienländern ist die Situation komplexer. In Griechenland wurde die Krise primär durch die Staatsschuldenkrise ausgelöst. Der Wohnungsmarkt war indirekt durch Lohnrückgänge betroffen. Die Rolle des Wohneigentums als Instrument der privaten Wohlfahrt wird durch hohe Eigenkapitalquoten aus privaten Ersparnissen unterstrichen, wobei auch intergenerationelle Transfers eine Rolle spielen. Lange Haltedauern und niedrige Verschuldungsquoten erlaubten es dem privaten Wohnungsmarkt, sich an Preisrückgänge anzupassen, obwohl die Lohnrückgänge zu einem deutlichen Anstieg der Wohnkostenbelastung beigetragen hatten. Die Gruppe der Eigentümer mit offenen Grundschulden war besonders betroffen und musste durch politische Interventionen gestützt werden.

In Ungarn ist eine liquiditätsgetriebene Ausweitung der grundschuldfinanzierten Immobilieninvestitionen durch Selbstnutzer festzustellen, die durch die Internationalisierung des Bankensektors angeheizt wurde. Daneben können auch die politischen Zielsetzungen der Förderung von Wohneigentumsbildung durch erleichterten Zugang zu Krediten als Ursache der Probleme genannt werden. Darüber hinaus ist das Problem des Wechselkursrisikos bei Hypothekarkrediten in Fremdwährung zu nennen.

6.2.5.3 Wohnbautätigkeit

Die Liquidität spielt eine zentrale Rolle für das Verständnis der Auswirkungen der Krise auf den Wohnungsbau. Bei der Diskussion um Immobilienpreisblasen muss zwischen rationalen Preisentwicklungen unterschieden werden, d. h. steigende Preise können als Folge eines unelastischen Angebots interpretiert werden, und irrationalen Entwicklungen, d. h. steigende Preise und spekulativer Neubau nähren sich gegenseitig. Gerade im zweiten Fall können Probleme, die aus dem Zusammenbruch des aufgeblähten Bausektors resultieren, zusammen mit Problemen im Finanzsektor aufgrund von strukturellem Überangebot und Ausfallrisiken, die allgemeine Wirtschaftskrise weiter verschärfen. In Dänemark und Ungarn ließen sich am ehesten zyklische Trends in der Wohnbautätigkeit zwischen 2008 und 2018 erkennen, die von den Fundamentaldaten der Bevölkerungsentwicklung abwichen. Anzeichen für eine liquiditätsgetriebene Erholungsphase mit einer starken Ausweitung der Neubautätigkeit und einer Rückkehr der Hauspreise auf das Vorkrisenniveau sind vor allem in der ungarischen Fallstudie zu erkennen.

Als möglicherweise verstärkender Nebeneffekt ist die Tatsache zu nennen, dass der Bausektor nicht nur von geringeren Investitionen der privaten Haushalte betroffen war. Einschränkungen bei der Unternehmensfinanzierung im Bausektor als Folge einer strengeren Finanzmarktregulierung scheine

ebenfalls relevant gewesen zu sein, da diese die Produktionskapazitäten im Bausektor verringerten. Eine geringere Produktion im Bausektor kann sich auf die gesamte Volkswirtschaft auswirken, was besonders in Ländern problematisch ist, in denen die Bauwirtschaft von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist. Darüber hinaus können Kapazitätsengpässe, die aus einer strukturellen Schwächung des Bausektors resultieren, in einer Erholungsphase zu einem erhöhten Preiswachstum auf dem Wohnungsmarkt beitragen. Anzeichen des letztgenannten Effekts scheinen bis zu einem gewissen Grad in der ungarischen Fallstudie vorzuliegen, obwohl dies im Rahmen des Berichts nicht empirisch belegt werden kann.

6.2.5.4 Auswirkungen auf Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit; politische Reaktionen

Betrachtet man die von Wohnkostenüberlastung betroffenen Bevölkerungsteile, wie sie aus den jährlichen EU-SILC-Daten hervorgeht, lassen sich zwei unterschiedliche Muster in Bezug auf die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Erschwinglichkeit erkennen. Erstens, ein kurzfristiger Anstieg der Überlastungsraten nach 2008, dann abnehmende Risiken der Wohnkostenüberlastung (Dänemark, Schweden). Neben steigenden Löhnen (sinkendes Hauspreis-Einkommens-Verhältnis) scheinen auch niedrigere Kreditzinsen dazu beigetragen zu haben. Zweitens, ein Anstieg der Wohnkostenüberlastungsquoten bis etwa 2014 mit Verbleib auf einem höheren Niveau (HU, GR), was im Zusammenhang mit niedrigeren Löhnen und einem unelastischen Angebot zu sehen ist.

Was die Frage des Wohnungsdefizits betrifft, so wirkte sich in den Ländern, in denen die Zeit vor der Finanzkrise durch eine Überproduktion von Wohnraum gekennzeichnet war, oder in denen die steigenden Preise hauptsächlich auf eine geringe Angebotselastizität zurückzuführen waren, ein Einbruch der Wohnungsbauinvestitionen

aufgrund von Kreditverknappung und Lohnkürzungen nicht direkt auf die Verfügbarkeit aus. Angebotsengpässe traten erst in der Erholungsphase auf, als die Leerstandsreserven aufgebraucht waren und die Wohnungsnachfrage aufgrund der Zuwanderung stieg. In Griechenland und Ungarn scheint die Verfügbarkeit in quantitativer Hinsicht weniger ein Problem gewesen zu sein, jedoch war der Zugang zu Wohnraum für bestimmte Gruppen wie Ersterwerber eingeschränkt.

Die Ursächlichkeit und die Intensität möglicher Auswirkungen der Krise auf den Mietwohnungssektor scheinen von den Verhältnissen zwischen Miete und Eigentum in den einzelnen Mitgliedstaaten abzuhängen. In Dänemark und Schweden hat die starke mietrechtliche Regulierung die Volatilität der Mietpreise reduziert und damit die Mieter von der Volatilität der Immobilienpreise geschützt. Andererseits war angesichts des knappen Angebots an Mietwohnungen der Zugang zum Mietwohnungsmarkt für Einsteigerhaushalte beschränkt. Der Mieterschutz führte somit zu starken Insider-Outsider-Effekten. In Griechenland und Ungarn wurde der Mietwohnungssektor traditionell als unbedeutend angesehen, mit schwachem Mieterschutz und geringer Stabilität. Folglich waren Bestandsmieter stark von den Auswirkungen der Lohnkürzungen auf die Mietzahlungsfähigkeit betroffen (Griechenland). Darüber hinaus erhöhten Zugangsbeschränkungen zu selbstgenutztem Eigentum die Nachfrage im Mietwohnungssektor, was zu starken Mietpreissteigerungen führte, aber auch vermehrte Investitionen in den privaten Mietwohnungsmarkt auslöste (Ungarn). Unterstützungsinstrumente für Mieter wurden diskutiert (Griechenland), aber (noch) nicht umgesetzt. Aus den Fallstudien wurde keine grundlegende Änderung der quantitativen Verhältnisse zwischen Miete und Wohneigentum berichtet. Hierfür können mehrere Gründe identifiziert werden, z. B. fehlende öffentliche Ressourcen, Pfadabhängigkeiten des bestehenden Systems, politische

Präferenzen bestimmter Zielgruppen und die erwähnte Insider-Outsider-Problematik. Generell kann die Förderung des Zugangs zu Wohneigentum für Erstkäufer als ein wichtiger Aspekt in den Fallstudienländern angesehen werden, auch wenn die zugrundeliegenden Ziele unterschiedlich sein können. Dies kann zu einem Interessenkonflikt führen, da nachfrageseitige Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Wohnungsmarktkrise das Risiko einer liquiditätsgetriebenen zweiten Preisblase (double-dip) erhöhen können. Demgegenüber steht die Notwendigkeit, höhere Preise durch einen verbesserten Zugang zu Krediten, insbesondere für jüngere Haushalte, abzufedern. Während der Krise wurden zahlungsunfähige Grundschuldner durch temporäre Unterstützungsinstrumente und Regulierungspraktiken gezielt unterstützt, um Zwangsräumungen und eine Destabilisierung der Finanzmärkte infolge von Insolvenzen zu vermeiden (Griechenland, Ungarn). Während der Erholungsphase scheinen in Ungarn höhere Investitionen in den Wohnungssektor zu diesem Effekt beigetragen zu haben. In Schweden und Dänemark wurden trotz ihrer noch stärkeren Abhängigkeit von Baufinanzierungen keine vergleichbaren Probleme genannt.

6.2.5.5 Auswirkungen der Finanzkrise aus einer vergleichenden Perspektive

Die Diskussion der obigen Ergebnisse unterstreicht die Erkenntnis, dass sich die Intensität der Auswirkungen der Finanzkrise auf die Wohnungsversorgungssysteme in den vier Fallstudienländern deutlich unterscheidet. Eine wichtige Erklärung für diese Beobachtung sind die Interdependenzen zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Teilsystemen. Stärkere Verbindungen zwischen diesen Teilsystemen scheinen verstärkende Effekte zur Folge zu haben. Dies kann insbesondere für die Verknüpfung zwischen Wohnungsnachfrage, Finanzierung und Wohnungsangebot angenommen werden, aber auch Verknüpfungen zwischen

der allgemeinen Wirtschaftslage, der Wohnungsnachfrage und dem Bausektor können eine Rolle spielen (siehe Abbildung 6 für einen schematischen Überblick über mögliche kausale Zusammenhänge). Es scheint, dass Mitgliedstaaten, die in der Lage waren, die Auswirkungen der Krise in einem Sektor abzumildern, auch in der Lage waren, Spill-over-Effekte von einem Teilsystem auf ein anderes zu reduzieren. Die Bedeutung des Wohnungsfinanzierungssektors kann als wichtiger Indikator für die Intensität der Auswirkungen identifiziert werden. Jedoch ist anzumerken, dass nicht allein der schiefe Umfang der Baufinanzierungen (z. B. bei Betrachtung des nationalen durchschnittlichen Verhältnisses von Krediten zu Einkommen) entscheidend zu sein scheint, da die Abhängigkeit von Baufinanzierungen für bestimmte Gruppen wie Ersterwerber stark vom nationalen Durchschnitt abweichen kann. Daneben haben Zinssenkungen und Lohnzuwächse nach der Krise dazu beigetragen, die Erschwinglichkeit von Wohneigentum zu stabilisieren. Insgesamt scheinen stärker eigenkapitalorientierte Finanzierungskulturen wie Griechenland weniger anfällig für Finanzmarktkrisen zu sein. Diese können aber indirekt betroffen sein, insbesondere durch die Auswirkungen eines allgemeinen wirtschaftlichen Abschwungs, der die Ersparnisbildung der Haushalte beeinträchtigt. Ein zweiter Punkt betrifft die Auswirkungen auf die allgemeine Wirtschaftslage. Hier sind drei Faktoren zu nennen, die dazu beigetragen haben, die Auswirkungen der Finanzkrise zu begrenzen. Erstens, eine robuste Konjunktur, die zur Stabilisierung der Löhne beiträgt und

Nachfrage nach Wohnraum durch arbeitsmarktbedingte Zuwanderung schafft, zweitens eine positive Grundnachfrage durch Zuwanderung, die zur Stabilisierung der Hauspreise beiträgt und drittens eine geringe Abhängigkeit von der Bauwirtschaft, die die Auswirkungen des Bausektors auf den Konjunkturzyklus verringert.

Als dritter Faktor scheint die Zusammensetzung der Nutzungsformen eine Rolle zu spielen: In Ländern, in denen der Zugang zu Wohneigentum eher auf mittlere und höhere Einkommensgruppen beschränkt ist, scheinen die Käufer weniger anfällig für wirtschaftliche Krisen zu sein. Dem steht eine stärker auf Fremdfinanzierung ausgerichtete Erwerbskultur, Probleme aus dem konsekutiven Erwerb von Wohnimmobilien und andere Aspekte, die die Vulnerabilität erhöhen, gegenüber. Darüber hinaus können größere und diversifizierte Mietwohnungsmärkte die Abhängigkeit von Wohneigentum verringern und jungen Haushalten, die krisenbedingt Zugangsprobleme zu Wohneigentum besitzen, eine größere Alternative an Wohnmöglichkeiten bieten. Auf der anderen Seite erhöht ein größerer Mietwohnungssektor das Risiko der Haushalte gegenüber Mietpreisschocks, obwohl dieser Effekt durch die Mietpreisregelungen in den beiden Fallstudienländern Dänemark und Schweden abgeschwächt worden zu sein scheint.

7

Verhältnis und Dynamik der Wohnnutzungsformen

Im folgenden Abschnitt wird die Frage nach den quantitativen Verhältnissen zwischen Miete und Wohneigentum und deren Dynamik anhand eines Fallstudienansatzes näher beleuchtet. Von primärem Interesse sind die treibenden Faktoren für quantitative und qualitative Veränderungen in der Zusammensetzung der Nutzungsformen in den nationalen Wohnungsversorgungssystemen und die Art und Weise, wie die Wohnungspolitik diese beeinflusst hat.

In Kapitel 3.2 wurden die Charakteristika der nationalen Nutzungsverhältnisse diskutiert. Basierend auf quantitativen Verhältnissen und qualitativen Schlüsselmerkmalen von Nutzungsformen in den Wohnungsversorgungssystemen aller EU-Mitgliedstaaten wurden die Systeme der Staaten grob klassifiziert. Für diese Klassifizierung wurde der aktuelle Stand der Zusammensetzung der Nutzungsverhältnisse herangezogen. Auch wenn diese vermutlich durch starke Pfadabhängigkeiten gekennzeichnet sind, ist nicht anzunehmen, dass die quantitative Bedeutung der Miet- und Eigentumsformen über die Zeit konstant bleibt. In diesem Abschnitt wird die Frage nach Art und Umfang von kurzfristigen oder langfristigen Veränderungen des Verhältnisses zwischen Eigentums- und Mietwohnungsmärkten in den EU-Mitgliedstaaten vertieft betrachtet.

Mögliche Triebkräfte für eine sich verändernde Zusammensetzung der Nutzungsformen sind vielfältig und lassen sich folgenden Bereichen zuordnen:

- Veränderungen auf der Nachfrageseite, z. B. durch das Auftreten neuer Zielgruppen auf dem Wohnungsmarkt oder den demografischen Wandel
- Veränderungen auf der Wohnungsangebotsseite, z. B. erhöhte Investitionen in Mietwohnungen aufgrund verbesserter Rentabilität oder das Auftreten neuer Anbietertypen
- Regulatorische Veränderungen der Nutzungsformen
- Änderungen der Finanzierungsbedingungen, die sich auf die relative Erschwinglichkeit oder Zugänglichkeit einzelner Nutzungsformen auswirken (z. B. öffentliche Förderung oder Kreditkonditionen)

Anhand von vier Fallbeispielen werden mögliche Einflussfaktoren auf die beobachteten Veränderungsprozesse diskutiert. Dies gilt analog für Systeme mit stabilen Wohnungsversorgungssystemen.

7.1 Veränderungsprozesse der Nutzungsverhältnisse und Fallstudienauswahl

7.1.1 Veränderungsprozesse der Nutzungsverhältnisse

In diesem Kapitel werden Zahlen zur Entwicklung des Anteils der Mietwohnungsnutzung in den EU-Mitgliedstaaten untersucht. Da Mietverhältnisse als komplementär zu den selbstnutzenden Eigentümern sind, gibt diese Berechnung auch einen Eindruck von der Entwicklung der Eigentumsverhältnisse. Die EU-SILC-Erhebung ist die einzige konsistente Quelle für Daten zu den relativen Anteilen der Nutzungsformen, die einen Vergleich über die Zeit ermöglicht. Zensusdaten von 2011 können noch nicht mit neueren Zahlen verglichen werden. Nationale Daten sind nicht für alle Mitgliedstaaten verfügbar und sind in der Regel in ihren Definitionen und im Bezugszeitraum nicht vergleichbar.

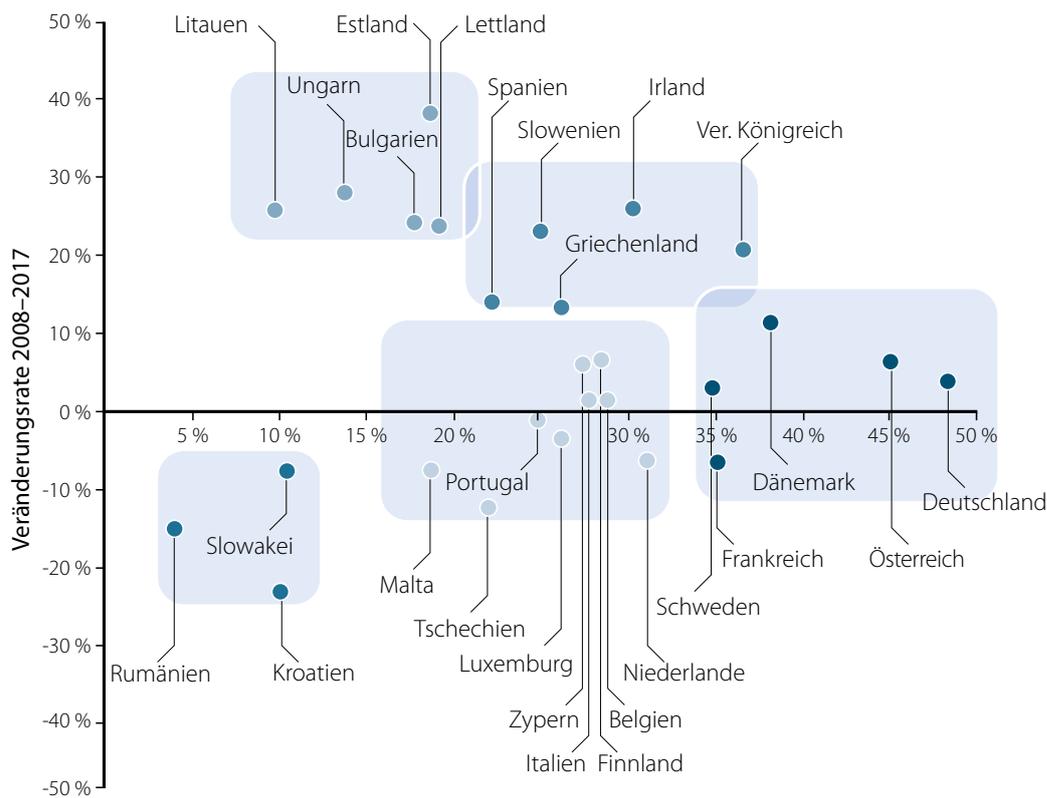
Da sich die SILC-Indikatoren für den Anteil der Nutzungsformen auf die Bevölkerungszahl beziehen, kann dies zu gewissen Verzerrungen bei der Ermittlung der Nutzungsverhältnisse führen. Einerseits ist eine beobachtete Veränderung der Nachfrage nach Mietwohnungen nicht unbedingt mit einer Veränderung des Angebots an Mietwohnungen verbunden. Ein beobachteter Anstieg des Bevölkerungsanteils in Mietverhältnissen kann also auch das Ergebnis eines kurzfristigen Nachfrageschocks sein, der zu Überbelegung führt. Andererseits ist ein Anstieg des Bevölkerungsanteils, der in Mietverhältnissen lebt, nicht unbedingt mit einem Anstieg der Zahl der Haushalte gleichbedeutend, sondern könnte auch auf eine Veränderung der Haushaltsgröße zurückzuführen sein. In diesem Fall wären zunehmende Anteile der Bevölkerung in Mietverhältnissen möglich, ohne dass sich die Anzahl der für Mietverhältnisse zur Verfügung stehenden Wohneinheiten entsprechend ändert.

Tabelle 32: Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen 2017 und Veränderung zwischen 2008 und 2017

Mitgliedsstaat	Prozentualer Anteil der Bevölkerung nach Besitzverhältnissen – Miete*	
	2017	Veränderung in Prozent 2008–2017
Belgien	29 %	1 %
Bulgarien	18 %	24 %
Dänemark	38 %	11 %
Deutschland	48 %	4 %
Estland	19 %	38 %
Finnland	28 %	6 %
Frankreich	35 %	-7 %
Griechenland	26 %	13 %
Irland	30 %	26 %
Italien	28 %	1 %
Kroatien	10 %	-23 %
Lettland	19 %	24 %
Litauen	10 %	26 %
Luxemburg	26 %	-3 %
Malta	19 %	-8 %
Niederlande	31 %	-6 %
Österreich	45 %	6 %
Polen*	17 %	n.a.
Portugal	25 %	-1 %
Rumänien	4 %	-15 %
Slowakei	11 %	-8 %
Slowenien	25 %	23 %
Spanien	22 %	14 %
Schweden	35 %	3 %
Tschechische Republik	22 %	-12 %
Ungarn	14 %	28 %
Vereinigtes Königreich	37 %	20 %
Zypern	28 %	6 %

Quelle: EU-SILC Umfrage 2008, 2017.

*Das Ergebnis von 2008 für Polen fehlt



Anteil Bevölkerung in Mietverhältnissen 2017

Abbildung 9: Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen 2017 und Veränderung zwischen 2008 und 2017, Quelle: EU-SILC Erhebung 2008/2017, Reihe ilc_lvho02, Verteilung der Bevölkerung nach Nutzungsformen

Tabelle 32 zeigt den Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen gemäß der EU-SILC-Erhebung für das Jahr 2017 zusammen mit der relativen Veränderung zwischen 2008 und 2017. Insgesamt liegen die relativen Veränderungen der Bevölkerung in Mietverhältnissen zwischen -23 % und +38 %. Die hohen relativen Veränderungs-raten sind vor dem Hintergrund des sehr niedrigen Niveaus des Anteils von Mietwohnungen in den verschiedenen Ländern zu verstehen; dies führt zu hohen relativen Veränderungs-raten auch bei kleinen absoluten Veränderungen.

Um die zugrunde liegenden Muster besser sichtbar zu machen, wurden die beiden Dimensionen in einem Streudiagramm übereinander aufgetragen (siehe Abbildung 9). Dieses Diagramm zeigt sowohl konvergente (je niedriger das Ausgangsniveau, desto höher der beobachtbare Anstieg des Anteils der Bevölkerung in Mietwohnungen) als auch divergente (stagnierende oder sogar sinkende Anteile von einem niedrigen Ausgangsniveau aus) Trends bei den Bevölkerungsanteilen in Mietverhältnissen. Die Muster erlauben somit eine Einordnung der Mitgliedstaaten in eine von fünf Gruppen, wie Tabelle 33 unten zeigt.

Tabelle 33: Gruppierung der Mitgliedstaaten nach der Dynamik im Mietwohnungssektor

Gruppe 1: Mitgliedstaaten mit relativ hohem Anteil an Mietverhältnissen ohne signifikante Veränderungen	Gruppe 2: Mitgliedstaaten mit mittlerem Anteil an Mietverhältnissen ohne signifikante Veränderungen	Gruppe 3: Mitgliedstaaten mit mittlerem/ hohem und steigendem Anteil an Mietverhältnissen	Gruppe 4: Mitgliedstaaten mit niedrigem und steigendem Anteil an Mietverhältnissen	Gruppe 5: Mitgliedstaaten mit niedrigem und eher sinkendem Anteil an Mietverhältnissen
Dänemark	Belgien	Griechenland	Bulgarien	Kroatien
Deutschland	Finnland	Irland	Estland	Rumänien
Österreich	Frankreich	Slowenien	Lettland	Slowakei
	Italien	Spanien	Litauen	
	Luxemburg	Vereinigtes Königreich	Ungarn	
	Malta			
	Niederlande			
	Portugal			
	Schweden			
	Tschechische Republik			
	Zypern			

Polen konnte aufgrund fehlender Werte für das Jahr 2008 keiner der Gruppen zugeordnet werden.

7.1.2 Auswahl der Fallstudien

Aus den zuvor gebildeten Gruppen wurden vier Fallstudien ausgewählt:

- Irland als Land aus Gruppe 3 mit einem mittleren Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen von etwa 30 % und einem starken Anstieg im Zeitraum 2008 bis 2017.
- Italien als ein Land aus Gruppe 2 mit einem nahezu unveränderten Anteil von etwa 30 % der Bevölkerung in Mietverhältnissen im Zeitraum 2008 bis 2017.
- Bulgarien als ein Fall aus Gruppe 4 mit einem relativ kleinen, aber stark steigenden Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen.

- Kroatien als ein Fall aus Gruppe 5 mit einem kleinen Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen im Jahr 2008 und einem weiteren Rückgang bis 2017.

Insgesamt wurden in Irland und Italien einerseits und in Bulgarien und Kroatien andererseits vergleichbare Mietanteile im Jahr 2008, aber unterschiedliche Entwicklungen in der nächsten Dekade beobachtet. Da mit Italien eine Fallstudie mit einem stabilen Mietanteil ausgewählt wurde, wurde kein weiterer Fall aus Gruppe 1 einbezogen.

7.2 Ergebnisse der Fallstudien

Das Fallstudien-Design sah eine leitfadengestützte Expertenbefragung vor. Hierbei wurden die Experten aus der Haupterhebung befragt (vgl. Kapitel 1.3). Die Befragung wurde in der ersten Jahreshälfte 2020 per Videotelefonie durchgeführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet, in Form von Protokollen dokumentiert und von den befragten Experten überprüft. Die Ergebnisse spiegeln somit die Expertise der befragten Person wider und haben nicht den Anspruch, eine literaturbasierte Fallstudie darzustellen.

Der Leitfaden enthielt Fragen zu den folgenden Themenkomplexen (vgl. Interviewleitfaden im Anhang):

- Entwicklung der Relevanz von Selbstgenutztem Wohneigentum und Mietwohnungsmärkten im letzten Jahrzehnt - Nachfrage, soziale Gruppen, Teilmärkte, Erschwinglichkeits- und Stabilitätsmerkmale und deren treibende Faktoren
- Konsequenzen der beobachteten Entwicklungen – Hauspreise, Mieten, Wohnungsversorgung
- Die Rolle der aktuellen Wohnungspolitik bei Veränderungen der Nutzungsverhältnisse – Instrumente, Einfluss und Wirksamkeit

7.2.1 Irland

7.2.1.1 Entwicklung der Nutzungsverhältnisse und ihre Einflussfaktoren

Die Entwicklung der Nutzungsformen in Irland verlief in drei Phasen: eine erste Phase von den 1920er bis in die 1980er/1990er Jahre, eine zweite Phase bis zur Finanzkrise und eine dritte Phase, die die Entwicklung während der Krise und in der Zeit danach umfasst.

Die erste Phase war gekennzeichnet durch einen starken Anstieg des Eigenheimbesitzes bis in die 1990er Jahre aufgrund enormer staatlicher Subventionen. Hypotheken wurden direkt vom Staat bereitgestellt oder durch Zuschüsse oder Steuererleichterungen subventioniert. Innerhalb dieser Phase waren die private Marktmiete und die Sozialmiete klar voneinander getrennte Segmente.

Die zweite Phase, beginnend in den 1980er/1990er Jahren, war von einem grundlegenden wohnungspolitischen Wandel geprägt. Förderungen für Wohneigentümer wurden aufgrund einer Finanzkrise und fehlender finanzieller Möglichkeiten gestrichen. Gleichzeitig wurde die Förderung des sozialen Wohnungsbaus reduziert, was zu einer geringeren Neubaurate im sozialen Wohnungsbau führte. Außerdem wurde die Vergabe von Baufinanzierungen dereguliert. Neben diesen politikbedingten Veränderungen waren auch veränderte Nachfragestrukturen relevant. Nach einer Phase des Bevölkerungsrückgangs förderte die zunehmende Zuwanderung nach Irland die Nachfrage nach Mietwohnungen, da Migranten eher Mietwohnungen nachfragten.

Die dritte Phase begann mit dem Beginn der Bankenkrise im Jahr 2006 und der anschließenden Rekapitalisierung des Bankensektors durch die Regierung. Das Volumen der Baukreditvergabe sank dramatisch und für die Haushalte wurde es immer schwieriger, einen Kredit zum Immobilienkauf zu erhalten. Gleichzeitig ging der soziale Wohnungsbau zurück. Die Krise führte zu Veränderungen des Wohnungsangebots und im Bausektor: Traditionelle Baufirmen oder Bauträger, die aus einer Mischung aus großen Unternehmen und kleineren Baufirmen bestanden, gerieten in der Krise in Bedrängnis, bekamen keine Kredite und verschwanden vom Markt. Da diese Anbieter traditionell Wohnungen für den Mietwohnungssektor bauten, ist die

Relevanz neuer Akteure in Form von internationalen Investoren mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen größer geworden, die das Wohnungsangebot prägen. Während der Krise gründete die Regierung eine Abwicklungsbank, die die Kredite auf internationalen Märkten verkaufte, in der Folge stiegen US-Firmen in den Wohnungsmarkt ein. Die finanziellen Möglichkeiten für institutionelle Investoren sind besser und vor allem in den Städten wird der Bau für den Mietwohnungsmarkt von institutionellen Investoren entwickelt. Diese Aktivitäten konzentrieren sich auf Wohnungen für Studenten und junge Berufstätige mit hohen Gehältern.

Die zukünftigen Trends scheinen von weiteren politischen Maßnahmen abzuhängen. Die irischen Banken sind in einer schwachen Position, die Erschließung von Grundstücken ist begrenzt, und es gibt nur sehr wenige Bauträger. Es ist mit einem weiteren Rückgang des Eigenheimsegments zu rechnen. Auch die politischen Rahmenbedingungen deuten in diese Richtung, beispielsweise die Einführung von Wohnkostenzuschüssen, die den Mietwohnungsbereich unterstützen. Weitere Trends sind:

- Die Wohneigentumsquote ist in ländlichen Gebieten viel höher und hält sich dort auf hohem Niveau
- Bedeutung des Wohnungsbaus in Eigenleistung
- Steigende Bevölkerungszahlen und anhaltende Zuwanderung in die Städte
- Bedeutung der Auslandsmigration: Menschen, die aus Osteuropa kommen, tendieren zur Miete, was die Nachfragestrukturen prägt.
- Aufgrund der hohen Geburtenraten wirken Erbschaften nicht als stabilisierender Faktor beim Wohneigentumserwerb (anders als in Osteuropa).

Im Hinblick auf die Folgen der Entwicklungen für die Erschwinglichkeit und Stabilität ist ein starker Hauspreisverfall ab 2006 zu erwähnen. Zwischen 2006 und 2012 fielen die Preise um etwa 50 %. Die Hauspreise haben sich inzwischen wieder erholt, liegen aber immer noch unter dem Niveau von 2006. Die hohe Verschuldung, insbesondere in den Alterskohorten der 30- bis 40-Jährigen, bleibt bestehen.

Erschwinglichkeitsprobleme gibt es im Mietwohnungssektor in Dublin. Der private Mietwohnungssektor wird von gewerblichen Vermietungsinvestitionen dominiert und ist nur aufgrund von Wohnkostenzuschüssen tragbar. Gleichzeitig nehmen die Probleme im Zusammenhang mit dem Wechsel zu Wohneigentum zu, was auch mit dem Rentensystem zusammenhängt: Ein pauschales Rentensystem funktioniert nur gut mit einer hohen Rate an Wohneigentum und abbezahlten Grundschulden.

Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus besteht aufgrund des Systems der einkommensabhängigen Mieten (durchschnittlich 52 € pro Woche) kein Erschwinglichkeitsproblem, aber es gibt nicht genügend Angebot. Hier spielt eine ungewöhnliche Form der Finanzierung des sozialen Sektors eine Rolle (100 % Kapitalzuschüsse), während die Miete die Instandhaltungskosten nicht abdeckt. Der Bestand ist auf einkommensschwache Haushalte ausgerichtet, aber in einigen Gebieten wird ein breiteres Angebot angestrebt, um mehr Wettbewerb in den Markt zu bringen. Die Einkommensgrenze für einen Single-Haushalt ist recht hoch, aber die Wartezeiten sind sehr lang. Bei der Finanzierung von Sozialwohnungen gibt es Probleme, die sich aus der generellen Finanzierbarkeit dieser Maßnahme sowie dem geringen Anreiz zur Instandhaltung von Wohnungen aufgrund der hohen Subventionierung ergeben.

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen mietrechtlicher Regulierung und Wohnungssicherheit haben sich die Rahmenbedingungen mehrfach geändert. Bis 1982 gab es eine strenge Mietpreisregulierung, danach folgte eine Deregulierung und dann eine Rückkehr zur Regulierung bis 2004. Eine neue Behörde zur Erfassung aller Mietverhältnisse und eine Mietpreisbegrenzung des Typs „zweite Generation“ (d. h. mit beweglichen Obergrenzen) wurden eingerichtet. Seit 2004 sind weitere mietrechtliche Aktivitäten zu beobachten. Mieter mit einem Vertrag von sechs Monaten oder länger sind berechtigt, bis zu fünf Jahre zu mieten. Der Mietvertrag kann nur unter bestimmten Umständen (Einzug von Familienmitgliedern; Verbesserungen der Wohnung; Verkauf der Wohnung) gekündigt werden. Allerdings gibt es ein Problem mit der Durchsetzung dieser Regeln. Die lokale Ebene ist verantwortlich, hat aber nicht die nötigen finanziellen Mittel. Es gibt auch eine neue Regelung bezüglich der Airbnb-Vermietung, die in Dublin ein großes Problem darstellt. Diese Regelung erfordert die Einholung einer Genehmigung zur Vermietung, aber auch hier ist die Durchsetzung entscheidend.

7.2.1.2 Änderungen der Wohnungspolitik und Auswirkungen auf die Nutzungsverhältnisse

In Bezug auf die breitere Dimension der Wohnungspolitik scheint die Regierung eine Vielzahl von politischen Ideen zu verfolgen, es gibt aber keine übergeordnete Strategie und es mangelt an konkreten Zielen. Nach einer Phase geringer Aktivitäten in der Wohnungspolitik (Deregulierung und Abbau von Subventionen) hat die aktuelle Regierung 2016 eine neue Strategie „Wiederaufbau Irlands“ veröffentlicht. Diese Strategie ist aus Sicht des Experten umfassender als andere Strategien der letzten Jahrzehnte, aber dennoch zu wenig ambitioniert. Sie neigt dazu, bestehende Instrumente und das Ziel einer erhöhten Eigenheimquote zu beschreiben, ohne entsprechende Aktivitäten zu nennen.

Es gibt keinen umfassenden Plan für die Steuerung von Nutzungsformen. Gleichzeitig wurden kostenbasierte Mietwohnungen als neues Instrument platziert. Dies könnte auch als radikale Abkehr vom Fokus auf Wohneigentum interpretiert werden.

Die politischen Ziele sind von der Erwartung geprägt, dass die Politik Eigenheimbesitzer unterstützt und dabei die Bezahlbarkeit und Sicherheit von Mietverhältnissen im Auge behält. Es gibt jedoch nur begrenzte Möglichkeiten zur Förderung von Wohneigentum, und andere Politikbereiche wie der soziale Wohnungsbau und Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit sind dringender.

In diesem Zusammenhang wies die Expertin auf das Problem hin, dass die Zinssenkungen der Europäischen Zentralbank die Krisenländer nicht in gleicher Weise erreicht hat. In Irland waren nach wie vor hohe Zinsen aufgrund der Schwäche des Bankensystems und der Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung und die Vorsorge für faule Kredite zu beobachten.

Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass sich die öffentliche Unterstützung früher stark auf das Wohnungswesen konzentrierte, während sie sich derzeit auf verschiedene Bereiche des Wohlfahrtsstaates (Gesundheitswesen, Bildung etc.) konzentriert, mit dem Ergebnis, dass das Niveau der Unterstützung für den Wohnungsbau auf ein niedrigeres Niveau gesunken ist.

7.2.2 Italien

7.2.2.1 Entwicklung der Nutzungsverhältnisse und ihre Einflussfaktoren

Größere Dynamiken in der Zusammensetzung der Nutzungsformen gehen auf die 1960er bis 1970er Jahre zurück. In Bezug auf die Entwicklung der Nutzungsformen ist Italien in den letzten zehn Jahren stabil geblieben. Räumliche Unterschiede charakterisieren die Nutzungsformen jedoch in dreierlei Hinsicht, die mit

unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen zusammenhängen:

- Regionale Unterschiede zwischen den Regionen Nord-West, Nord-Ost, Mitte und Süd.
- Regionen mit großen Städten im Gegensatz zu ländlichen Gebieten.
- Unterschiede zwischen den Zentren und der Peripherie einzelner Regionen.

Die Unterschiede zwischen diesen Gebieten zeigen sich in den unterschiedlichen Ausprägungen der Erschwinglichkeits- und Stabilitätsprobleme sowie in leicht unterschiedlichen Anteilen bestimmter Nutzungsformen.

Erschwinglichkeit und Stabilität werden nach Aussage des Experten immer wichtiger. Entsprechende Problemlagen wurden sowohl bei Mietwohnungen als auch bei selbstgenutzten Eigentümern berichtet. Zwischen 1998 und 2007 gab es einen starken Anstieg der Immobilienpreise, die anschließend bis 2012 um 20 % fielen und seitdem auf dem niedrigeren Niveau verharren.

Die Situation im Mietwohnungssektor ist durch einen starken Anstieg der Wohnkostenbelastung gekennzeichnet, der durch einen starken Anstieg der Durchschnittsmieten und einen gleichzeitigen Rückgang der Durchschnittseinkommen verursacht wird. Dennoch sind keine Auswirkungen auf die Nutzungsverhältnisse erkennbar, und selbst wenn die Erschwinglichkeitsprobleme weiter zunehmen sollten, ist eine Veränderung der Verhältnisse weder absehbar noch wahrscheinlich.

Erschwinglichkeitsprobleme im Mietsektor betreffen eine typische Gruppe, zu der Gruppen mit niedrigem und unterem mittleren Einkommen gehören, insbesondere Migranten, junge Menschen, Alleinerziehende, Ältere und andere schutzbedürftige Haushalte (Behinderte, Menschen, die zwangsgeräumt wurden oder geschieden

sind, Arbeitslose, Kranke usw.). Stabilitätsprobleme hängen vor allem mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei der Bezahlung der Wohnkosten zusammen (entweder Miete oder Bankkredit). Der Unterschied zwischen Haushalten, die sich auf familiäre Strukturen und die Finanzierbarkeit eines Kredits verlassen können und Haushalten, die im Mietwohnungssektor verbleiben vergrößert sich somit. Grundlegende Konsequenz dieses Strukturmusters ist nach Ansicht des Gutachters eine starke Ungleichverteilung des Wohnimmobilienvermögens, eine starke soziale Segmentierung und der Bedarf an weiteren Förderinstrumenten.

Die aktuellen Muster sollten als pfadabhängige Langzeittrend verstanden werden. Nichtsdestotrotz wurden verschiedene nachfrage- und angebotsseitige Faktoren genannt, die zur Stabilisierung dieses Musters bzw. zu seiner zukünftigen Veränderung beitragen könnten. Auf der Nachfrageseite sind dies:

- Soziodemografische Verschiebungen, die zu einer steigenden Zahl von Single-Haushalten führen,
- Migrationsbewegungen innerhalb Italiens und von außerhalb, die eine neue Nachfrage in Bezug auf Quantität und Qualität erzeugen,
- Unsicherheiten auf dem Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit,
- Investitionsorientierungen,
- fiskalische Rahmenbedingungen, die Wohneigentümer und den Transfer zwischen den Generationen begünstigen,
- Wohneigentum als gewünschte soziale „Norm“.

Auf der Angebotsseite wurden genannt:

- Die Liberalisierung des Mietwohnungsmarktes, die zu veränderten Opportunitätskosten führt,
- familiäre Strukturen als zentrale Institution zur Finanzierung und Sicherung von Wohnraum,
- geringe Regulierungstätigkeit im Baurecht und entsprechend wenige Kontrollen, insbesondere vor den 1980er Jahren, die informelle und billige Zugangswege zum Wohneigentum ermöglichten,
- geringe Regulierungstätigkeit in der Bodennutzungspolitik.

Insbesondere im Hinblick auf die Finanzkrise wurden die Auswirkungen auf die Nachfrage vom Experten als gering eingestuft. Dies lässt sich mit den dominierenden Finanzierungsstrukturen erklären. Der Anteil der Eigenheimbesitzer, die einen Kredit zurückzahlen müssen, ist vergleichsweise gering (15 % im Zeitraum 2010 – 2012). Schätzungsweise ein Drittel der aktuellen Hauskäufe wird nicht durch Kredite finanziert. Dennoch sind in den letzten Jahren ein starker Anstieg der Zahlungsrückstände und Zwangsräumungen zu verzeichnen. Außerdem werden sich nach Aussage des Experten Haushalte, die auf den Kreditmarkt angewiesen sind, zunehmend bewusst, dass die Schaffung von Eigentum auch Risiken birgt. Die Risikoaversion steigt in dieser Teilgruppe. Gleichzeitig wurden in der ersten Phase der Finanzkrise die Kreditkonditionen verschärft. Auf der Angebotsseite kam es zu Beginn der Krise zu einem starken Rückgang der Neubautätigkeit, obwohl diese bereits vor der Krise rückläufig war. Zudem wurde ein starker Rückgang der Arbeitskräfte im Bausektor genannt.

7.2.2.2 Änderungen der Wohnungspolitik und Auswirkungen auf die Nutzungsverhältnisse

Die Wohnungspolitik in Italien ist vom Ideal des Wohneigentums geprägt, weshalb der Entwicklung des Mietwohnungsmarktes in der Vergangenheit wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Diese paradigmatische Ausrichtung ist seit den 1970er Jahren gültig und begründet nach Ansicht des Experten drei wohnungspolitische Aktivitäten:

- Die Privatisierung von öffentlichen Wohnungsbeständen in Form von Vorkaufrechten unterstützte den Erwerb von Eigentum.
- Die Begrenzung der Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau trug zum residuellen und marginalisierten Charakter dieses Segments bei.
- Die Liberalisierung des Mietrechts hat aus Sicht der Nachfrageseite dazu beigetragen, das Mieten weniger attraktiv zu machen.

Es gibt jedoch keine spezifischen Zielgrößen für den Anteil von Eigentum oder Miete, die aus wohnungspolitischer Sicht erreicht werden sollen. Grundsätzlich wird in Italien wenig über Wohnungspolitik diskutiert, aber die Debatte gewinnt langsam an Fahrt und konzentriert sich insbesondere auf die Entwicklung des Sozialwohnungsbestands, einschließlich der Verbesserung des Zugangs, der Erhöhung der Wohnqualität, der Stadterneuerung, der Förderung von bezahlbarem Wohnraum im Allgemeinen und der Förderung des sozialen Zusammenhalts. In diesem Zusammenhang sind der neue Plan für den sozialen Wohnungsbau und das kürzlich verabschiedete Programm zur Stadterneuerung, das die Bereitstellung von mehr Sozialwohnungen vorsieht, erwähnenswert. Darüber hinaus wird auf die Bedürfnisse einer Nachfragergruppe eingegangen, deren Einkommen zu hoch ist, um den Zugang zu Sozialwohnungen zu ermöglichen, aber zu niedrig, um

sich die Mieten auf dem privaten Wohnungsmarkt leisten zu können, während der Kauf einer Wohnung erst recht unmöglich ist.

7.2.3 Bulgarien

7.2.3.1 Entwicklung der Nutzungsverhältnisse und ihre Einflussfaktoren

Im Gegensatz zu anderen postsozialistischen Ländern war die Privatisierung von Wohnraum in Bulgarien angesichts der bereits hohen Wohneigentumsquote von etwa 85 % zu Beginn der Transformation kein großes Unterfangen. In den letzten zehn Jahren gab es keine wesentliche Änderung. Durch Privatisierung und Restitution in den frühen 1990er Jahren stieg die Wohneigentumsquote auf 95 % und heute sind 97 % der Wohnungen in Privateigentum.

Demografie, Mobilität und Erschwinglichkeit sind die drei wichtigsten Triebkräfte für den Wandel im Wohnversorgungssystem und die Bedeutungsverschiebung hin zu privaten Mietwohnungen. Der öffentliche Mietwohnungssektor ist davon nicht betroffen. Der größte Teil der öffentlichen Mietwohnungen wurde in den frühen 1990er Jahren privatisiert. Der Anteil von etwa 3 % ist seit etwa 25 Jahren stabil. Heute sind die öffentlichen Mietwohnungen im Besitz der Kommunen und unterliegen einer strengen Mietpreiskontrolle.

Zwischen dem Eigentumswohnungsmarkt und dem privaten Mietwohnungsmarkt lassen sich große Verschiebungen der Bedeutungsverhältnisse beobachten. Die Zensusdaten zeigen, dass 56,04 % der Wohnungen von Hauseigentümern bewohnt werden, 30 % leer stehen und knapp 8,2 % von Nutzern bewohnt werden, die keine Miete zahlen oder sich die Wohneinheit mit einem Mieter teilen. Selbst in wachsenden Standorten wie Sofia und Varna liegen die Leerstandsraten trotz Nachfragedrucks bei etwa 25 % des Bestands. Während die hohen Leerstandsraten in ganz Bulgarien in der Regel mit der Unzulänglichkeit des

Wohnraums und dem Mangel an Infrastruktur (Wasser, Abwasser) erklärt werden, trägt das Fehlen einer angemessenen Regulierung und Durchsetzung des Mietrechts zur Ineffizienz des Marktes bei. Die meisten Vermieter sind Kleinvermieter, sogenannte „Gelegenheitsvermieter“, denen es an institutioneller Erfahrung im Umgang mit Mietrückständen und Zwangsräumungen fehlt. Selbst an Orten mit hoher Nachfrage werden Einheiten dem Markt vorenthalten. Diese Marktineffizienz schränkt die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit erheblich ein.

Ein weiteres Problem, das nach Angaben der Expertin zu den sich verändernden Nutzungsverhältnissen beiträgt, ist die räumliche Inkongruenz von Angebot und Nachfrage. Die Wohnungsnachfrage konkurriert mit gewerblichen Aktivitäten, und viele Wohnungen werden als Büroflächen und/oder ebenerdige Einzelhandelsgeschäfte genutzt, insbesondere in Innenstädten. In schrumpfenden Städten ist die Nachfrage nach Wohnraum generell begrenzt und viele Wohnungen im Systemwohnungsbau in peripheren Wohnsiedlungen sind trotz niedrigerer Mieten weniger attraktiv. Berücksichtigt man die hohen Leerstandsquoten auf dem Wohnungsmarkt, wird die Bedeutungsverschiebung hin zur privaten Vermietung noch bedeutender. Anekdotische Hinweise deuten darauf hin, dass ein erheblicher Anteil auf informelle Vermietung entfällt, die es den Eigentümern ermöglicht, un versteuertes Einkommen zu erzielen, insbesondere in größeren Städten und entlang der Küstenregionen des Schwarzen Meeres. Man kann sagen, dass der eigentümergeborene Bestand in privaten Mietwohnraum oder informellen privaten Mietwohnraum umgewandelt wird, während er in einigen Fällen als Bürofläche genutzt wird. Die Nutzungsveränderungen sind regional sehr selektiv und nur in den Märkten zu beobachten, in denen eine effektive Nachfrage besteht. Neben der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerungszahlen ist die Binnenmigration ein Faktor, der die regionalen Unterschiede in der Nachfrage

auf den verschiedenen Wohnungsmärkten in Bulgarien verursacht. Während in den meisten Regionen die Bevölkerung zurückging (um bis zu 20 – 25 %), wuchs Sofia zwischen 2001 und 2011 um 10 %. Die Binnenmigration folgt den regionalen Mustern des Wirtschaftswachstums.

Was die sich verändernde Rolle der Finanzierung betrifft, so haben laut der Expertin zwei Faktoren die Auswirkungen der Finanzkrise in Bulgarien reduziert. Erstens war der Anteil der Hypotheken im Finanzsektor gering, etwa 8 % des BIP. Weniger als 10 % der Eigentümer hatten eine Baufinanzierung. Folglich betraf die Finanzkrise nur einen sehr kleinen Teil des Marktes für selbstgenutztes Wohneigentum. Es mag zwar Schwierigkeiten bei der Bedienung von Krediten gegeben haben, aber es gibt keine Informationen über Zwangsvollstreckungen von Grundschulden. Zweitens förderte die makroökonomische Situation eine Abwanderung von Arbeitskräften aus Bulgarien in andere Arbeitsmärkte, wo es mehr Beschäftigungsmöglichkeiten gab. Die Schrumpfung der Wirtschaft und die hohe Arbeitslosenquote spielen eine Rolle, so dass es indirekte Auswirkungen vor allem auf die Wohnungsnachfrage gibt. Die Immobilienmarktdaten deuten darauf hin, dass die Hauspreise in den Großstädten recht deutlich gesunken sind. Andererseits wirkte sich die Straffung der staatlichen Haushalte nicht wesentlich auf den Wohnungssektor aus, da nur wenig Budget für Wohnungsbauprogramme bereitgestellt wurde. Generell wurden Immobilien zu einer sicheren Anlageklasse, begünstigt durch einen Mangel an anderen Investitionsmöglichkeiten im Land. Der Einfluss internationaler Investoren im Land ist gering und betrifft hauptsächlich den Markt für Zweitwohnungen entlang des Schwarzen Meeres.

Die Haushalts- und Budgeterhebung des NSI 2015 zeigt, dass Haushalte in Bulgarien durchschnittlich 17 % ihres Gesamteinkommens für Wohnkosten ausgeben. Der Prozentsatz der Haushalte mit einer Wohnkostenüberlastung beträgt 10 % bei Eigentümern mit einer offenen Finanzierung oder einem Kredit und 14 % bei Eigentümern ohne Kredit. Fast ein Drittel der Mieter, die in marktpreisbasierten Wohnungen leben, und etwa ein Sechstel derjenigen, die mietfrei oder in unter dem Marktpreis liegenden Mietwohnungen leben, sind von einer Wohnkostenüberlastung betroffen, was sich durch die hohen Energiekosten erklären lässt.

Im Eigenheimsektor zeigen die Immobilienmarktdaten, dass die Hauspreise fast wieder auf das Niveau von 2008/2009 gestiegen sind. Beobachtbare Auswirkungen waren verschärfte Einschränkungen bei der Erschwinglichkeit, die auch durch die Verschärfung der Kreditvergabe verursacht wurden. Die Bauindustrie hatte Schwierigkeiten, Zugang zu Baufinanzierungen zu erhalten, und der Vorverkauf von Einheiten in Mehrfamilienhausprojekten war schwieriger.

Die Erschwinglichkeit ist einer der Hauptfaktoren, die die Verlagerung von der Selbstnutzung zu privater Vermietung beeinflussen. Erstens gibt es Unterschiede zwischen langjährigen Selbstnutzern und neuen Haushalten, die in den Eigenheimmarkt eintreten, in Bezug auf den sozialen und wirtschaftlichen Status. Im Allgemeinen haben sich die Kreditbedingungen und die Leistungsfähigkeit der Finanzinstitute verbessert, was sich positiv auf das potenzielle Wachstum des Eigenheimmarktes auswirkt. Vor fünfzehn Jahren war es für Haushalte in der höchsten Einkommensklasse schwierig, sich für eine Grundschuld zu qualifizieren. Hohe Zinssätze, institutionelle Anforderungen und Sicherheitsvorkehrungen waren ein erhebliches Hemmnis. Während sich die Hypothekenvergabe verbessert hat, zielt das neue Angebot immer noch auf den gehobenen Wohnungsmarkt ab. Daten zeigen, dass das Verhältnis zwischen

Durchschnittseinkommen und durchschnittlichen Hauspreisen in den Gebieten mit positiver Wohnungsnachfrage etwa 1:7 bis 1:10 beträgt. Somit ist der Zugang zu Wohneigentum immer noch auf Haushalte mit höherem Einkommen beschränkt, selbst auf dem Gebrauchtimmobiliemarkt.

Der Expertin zufolge sind die sozialen Gruppen, die am stärksten von Einschränkungen der Erschwinglichkeit betroffen sind, junge Haushalte, aber auch wirtschaftlich schwache Gruppen. Der hohe Anteil an Wohneigentum während der sozialistischen Zeit schützte die Menschen vor dem wirtschaftlichen Übergang zur Marktwirtschaft. Die heutigen Starterhaushalte haben davon jedoch nicht profitiert und sind angesichts der hohen Kosten für Wohneigentum in Großstädten auf Mietwohnungen angewiesen. Aus den Daten der Expertin geht hervor, dass 42 % der Menschen in Bulgarien von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, aber die Zahl der Roma-Haushalte liegt bei 87 % und die der türkischsprachigen Haushalte bei 57 %. Viele dieser Ergebnisse können auf die räumlichen Auswirkungen von Wirtschaftswachstum und -rückgang sowie sozialer Ausgrenzung zurückgeführt werden. Auf regionaler Ebene wurde berichtet, dass die Einschränkungen bei der Erschwinglichkeit zu einem großen Teil durch demografische Trends geprägt sind. Die Ineffizienz des privaten Mietmarktes ist ein Hindernis für die Mobilität, da es kein formelles Angebot auf dem privaten Mietmarkt gibt, das auf die Nachfrage reagieren kann. Privater Mietwohnungsbau könnte eine Einstiegsmöglichkeit für neue Haushalte und einen Übergang zu Wohneigentum bieten, aber der Mietwohnungssektor leidet an einem Mangel an professionellem Management.

Obwohl der private Mietwohnungsmarkt wächst, gibt es keine institutionellen Investoren, die in den Mietwohnungsbau investieren, und nur wenige professionelle Hausverwaltungsunternehmen bedienen die Bedürfnisse eines gehobenen Mietwohnungssegments.

7.2.3.2 Änderungen der Wohnungspolitik und Auswirkungen auf die Nutzungsverhältnisse

Das Ministerium für regionale Entwicklung und Umwelt hat die Führungsrolle bei der Ausarbeitung der Wohnungspolitik und der Koordinierung mit verschiedenen Behörden. Der Expertin zufolge wurde 2018 und 2019 eine Wohnungsversorgungsstrategie formuliert, die aber augenscheinlich keine besondere politische Priorität hat. So wurde die Existenz von Leerständen von verschiedenen Regierungen als Argument verwendet, um die Notwendigkeit einer aktiven Wohnungspolitik zu verneinen. Grundsätzlich ist das Fehlen einer effektiven Regulierung, einer unterstützenden Wohnungspolitik und effizienter wohnungsspezifischer Institutionen ein Hindernis für ein effizienteres Funktionieren der Wohnungsmärkte.

Aufgrund der Bedeutung der Immobilienmärkte in einigen der größeren Städte ist anzuerkennen, dass der Regierung die Notwendigkeit eines gesetzlichen Rahmens für ein effizientes Funktionieren der Märkte bewußt ist. Auch wenn der rechtlichen Rahmen vorhanden ist, wurde die mangelnde Durchsetzung der Rechtsordnung und die Limitierung der finanziellen und steuerlichen Instrumente als einschränkende Faktoren genannt. Gleichwohl wurde ein wachsendes Bewusstsein für die Themstellung einer Wohnungspolitik erkannt, schon aufgrund der Tatsache, dass eine zunehmende Anzahl von Gruppen in einem marktgesteuerten Wohnungsversorgungssystem mit Schwerpunktsetzung auf Eigenheimbesitz und angesichts der Diskriminierung im privaten Mietsektor vom Zugang zu angemessenem Wohnraum ausgeschlossen wird. Bislang scheint sich jedoch noch keine konsequente Politik abzuzeichnen, die durch dieses Bewusstsein ausgelöst wird. Auf regionaler Ebene gibt es Pläne, mehr in den sozialen Wohnungsbau und den nicht-marktorientierten Wohnungsbau zu investieren, aber aufgrund finanzieller Zwänge und eines Mangels

an Bauland in öffentlichem Besitz hat dies noch nicht zu einem nennenswerten Angebot geführt. Die Kommunen könnten als Krisenmanager gesehen werden, die viele Aufgaben haben, um Bedürftige unterzubringen, aber nur begrenzte Möglichkeiten, dies zu tun.

Das größte Problem ist jedoch die Sanierung der Großwohnsiedlungen aus den 1970er und 1980er Jahren in den Städten. Hier liegt das Hauptproblem im Fehlen einer funktionierenden Wohnungseigentumsverwaltung und Finanzierungsstrukturen, um Reparatur- und Wartungsfragen systematisch anzugehen. Die städtische Armut wurde als eine Herausforderung genannt, insbesondere das Problem der „vermögensreichen, einkommensarmen“ Hausbesitzer. Laut der Expertin demonstrieren die seit 2007 durchgeführten Modernisierungsprogramme die Chancen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Mehrfamilienhäusern. Trotz ihrer begrenzten Durchdringung im Wohneigentumsbereich verbesserten sie die Wohnqualität in Pilotprojekten und hatten aufgrund der reduzierten Nebenkosten eine positive soziale Wirkung. Die Programme sollen auch die institutionelle Entwicklung der Bau- und Modernisierungsbranchen fördern.

7.2.4 Kroatien

7.2.4.1 Entwicklung der Nutzungsverhältnisse und ihre Einflussfaktoren

Was den Anteil verschiedener Nutzungsformen betrifft, so führte vor der Krise 2008 eine steigende Nachfrage nach Wohnraum zu einem Anstieg der Wohneigentumsquote und entsprechend zu einem sinkenden Anteil der Mietverhältnisse. Nach der Krise gab es einen wachsenden Mietsektor, aber seit etwa 2018 sind die Wohneigentumsquoten wieder gestiegen. Schätzungsweise 9 % der Haushalte in der Stadt Zagreb wohnen zur Miete. Dem Experten zufolge sind Teile des privaten Mietsektors nicht zuletzt aus steuerlichen Gründen den

Graumarktaktivitäten zuzurechnen, so dass die Gesamtanteile an Mietwohnungen nur Schätzungen sind.

Der Wohnungsmarkt ist entlang regionaler Muster segmentiert. Kroatien ist durch unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsstadien geprägt, was zu unterschiedlichen Arbeitsmärkten und unterschiedlichen Nachfragestrukturen auf dem Wohnungsmarkt führt. Regionale Disparitäten sind auch mit der Migration verbunden. Die Binnenmigration vom Land in die Stadt führt zu einem Mismatch zwischen Nachfrage- und Angebotsstrukturen. Da die Wohnungsversorgung stark mit dem intergenerativen Vermögenstransfer innerhalb der Familie zusammenhängt, reduziert ein niedriges Hauspreisniveau in peripheren Regionen die finanziellen Ressourcen der Familien. Im Allgemeinen ist das Drei-Generationen-Wohnen vorherrschend; folglich ist unklar, wie sich die Binnenmigration auf den Wohnungsmarkt oder einzelne Wohnformen auswirkt.

Das Problem der Erschwinglichkeit für Ersterwerber erhöht nach Ansicht des Experten die Anreize zur Abwanderung in benachbarte mittel- und einige westeuropäische Länder. Dem stehen geringere Effekte der Zuwanderung aus dem Ausland gegenüber, die nicht ausreichen, um den gravierenden Arbeitskräftemangel zu reduzieren.

Als zusätzliches regionales Problem ist die touristische Nachfrage während des Sommers ein relevantes Feld der Konkurrenz um Wohnraum in der Küstenregion. Airbnb und andere Formen der Ferienvermietung wurden vom Gutachter als Problem für Zielgruppen im Mietwohnungssektor (z. B. Studenten) genannt, denen es an sicheren Mietkonditionen und einem entsprechenden Mietrecht (für längere Verträge) fehlt.

Ein generelles Problem ist die Überalterung der Gesellschaft. Die Wohnsituation älterer Menschen wurde als ernsthaftes Problem genannt, da die demographische

Struktur Kroatiens die älteste Bevölkerung in Europa aufweist.

Die Nachfrage nach Wohneigentum hängt mit den staatlichen Anreizen zusammen. Neue Subventionen für Wohneigentum forcieren die Wohnformwahl der Haushalte effektiv in diese Richtung. Die Nachfrage nach Wohneigentum wird auch durch das Fehlen von Investitionsalternativen aufgrund des nicht funktionierenden Aktienmarktes geprägt. Eine schwache Regulierung und der Trend zu Baufinanzierungen in Fremdwährung, die niedrigere Zinssätze ermöglichten, erhöhten das Ausfallrisiko der Haushalte nach 2008. Ein Urteil des Obersten Gerichtshofs entschied, dass die Banken die in Schweizer Franken berechneten Hypothekarkredite zurückzahlen müssen.

Die Hauspreise gingen nach der Krise 2008 zurück, aber seit etwa 2015 ist ein Erholungstrend zu beobachten. Es wurde berichtet, dass die Mietpreise in den größeren Städten stark gestiegen sind und das Angebot an hochwertigen Wohnungen sehr wettbewerbsfähig ist. Darüber hinaus bieten die mietrechtlichen Regulierungen kein ausreichendes Maß an Sicherheit, z. B. bei den Regeln für die Beendigung des Mietverhältnisses.

Erschwinglichkeits- und Sicherheitsprobleme wurde vor allem bei Mietverhältnissen genannt. Die Miethöhe unterliegt keiner Begrenzung und Wohnkostenzuschüsse sind nur für die einkommensschwächsten Gruppen bestimmt. Bestände an Sozialwohnungen wurden vor allem in der Stadt Zagreb gemeldet; in anderen Städten handelt es sich bei solchen Wohnungen um Restbestände.

Der Mangel an erschwinglichem Wohnraum wurde auch mit der Dominanz von kommerziellen Investitionen ausländischer Firmen im Finanzsektor in Verbindung gebracht, was geringe Anreize für eine sozial verantwortliche Unternehmensführung mit sich bringen sollte und einen Mangel an Wettbewerb

aufweist, wodurch die Kreditkosten auf dem Wohnungsmarkt steigen würden.

7.2.4.2 Änderungen der Wohnungspolitik und Auswirkungen auf die Nutzungsverhältnisse

Bezüglich der Wohnungspolitik im Allgemeinen wies der Experte auf das Fehlen eines übergeordneten wohnungspolitischen Programms hin, so dass die Wohnungspolitik eher ein fragmentiertes Bündel von Einzelmaßnahmen darstellt. Grundsätzlich wurden Unterschiede in den wohnungspolitischen Konzepten und Aufgaben zwischen der nationalen und der lokalen Ebene festgestellt.

Die nationale Strategie setzt auf die Schaffung von Anreizen, um junge Haushalte im Land zu halten, während sich die lokale Strategie mit Problemen der Bezahlbarkeit und der Förderung des sozialen Wohnungsbaus befasst.

Folglich sind auf nationaler Ebene Subventionen für Wohneigentum am wichtigsten für die Wohnungspolitik, auch wenn ihre Wirksamkeit unklar ist. Bereits der Subventionscharakter des Programms für den staatlich geförderten Wohnungsbau wurde als diffus in seiner Intention beurteilt. Das Programm der Subventionen für Wohnungsbaudarlehen wurde so eingeschätzt, dass es die Wohnungspreise weiter erhöht, indem es zu viel Liquidität bereitstellt. Der Impact des Programms der Wohnkostenzuschüsse hingegen wurde vom Experten als wenig intensiv eingeschätzt. Im Bereich der Wohnungsbaufinanzierung wurde eine neue Gesetzgebung bezüglich der Kreditvergabebedingungen in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften eingeführt, was die Regeln für die Kreditvergabe verschärft hat. Haushalten, die die Bedingungen nicht erfüllen, ist der Zugang zum Wohneigentum verwehrt, so dass ihnen nur der (legale oder informelle) Mietwohnungsmarkt oder familienbasierten Lösungen zur Wohnraumversorgung offenstehen.

Generell betonte der Experte den Mangel an effektiven und effizienten Institutionen für die Entwicklung von bezahlbarem Wohnraum. Es gibt eine kleine Anzahl von Stiftungen, die Wohneinheiten bauen und Wohnraum zur Verfügung stellen. Die Aktivitäten dieser Stiftungen können als gute Modelle für die Bereitstellung von Sozialwohnungen angesehen werden.

Auf lokaler Ebene wurden verschiedene Aktivitäten beschrieben, die zum Teil mit nationalen Förderprogrammen konkurrieren. Die Hauptstadt Zagreb hat ein eigenes Wohnungsbauprogramm mit Sozialwohnungen und öffentlichen Mietwohnungen für Familien, aber es wurden Probleme bei der Einhaltung der Anspruchsvoraussetzungen (fehlende Nachweise über Vermögen, Einkommen, Beschäftigungsstatus) festgestellt.

Insgesamt scheint ein Wandel in der Wohnungspolitik hauptsächlich auf lokaler Ebene stattzufinden, während auf nationaler Ebene eine kontinuierliche Förderung von Wohneigentumsbildung stattfindet. Aktivitäten auf lokaler Ebene sind abhängig vom Bewusstsein und der Bereitschaft der lokalen Behörden, z. B. hinsichtlich der Verantwortung, Wohnraum für Obdachlose in größeren Städten anzubieten.

7.2.5 Schlussfolgerungen

Die Fallstudien zeigen verschiedene Einflussfaktoren für den Bedeutungswandel des Mietwohnungssektors auf: demografische Veränderungen, Veränderungen der Angebots- und Finanzierungsstrukturen sowie regulatorische Entwicklungen. Grundsätzlich wird ein Vergleich der Länder dadurch erschwert, dass der Umfang der informellen Mietaktivitäten nicht objektiv erfasst werden kann. Deshalb konnten Veränderungen in der Größe oder Bedeutung des informellen Sektors in den Fallstudienländern nicht berücksichtigt werden.

7.2.5.1 Demografische Veränderungen

Zu den demografisch bedingten Veränderungen der Wohnungsnachfrage gehören sowohl die Alterung der Gesellschaft als auch Veränderungen in Umfang und Richtung der Binnenmigration und Außenwanderung. Grundsätzlich kann eine alternde Gesellschaft den Trend zu einer erhöhten Nachfrage nach Mietwohnungen in dreierlei Hinsicht begünstigen. Erstens, weil die Zahl der Familienhaushalte als wichtige Zielgruppe für Wohneigentum abnimmt; zweitens, weil die Zahl der Erstkäufer sinkt; drittens, weil die Zahl der Seniorenhaushalte steigt. Mehrere Faktoren können auch zu einem Gegenteil führen. Zum Beispiel kann sich ein Rückgang der Zahl der Erstkäuferhaushalte auch auf die Nachfrage nach Mietwohnungen auswirken; andererseits haben Senioren oft eine geringe Wohnmobilität, was die Nachfrage nach Mietwohnungen einschränken könnte.

Die aus Irland gemeldete Veränderung der Nachfrage nach Mietwohnungen scheint zum einen das Resultat einer langfristigen Abnahme der Familiengröße zu sein. Andererseits berichten Irland und Bulgarien über räumliche Muster der Binnenmigration in städtische Gebiete. Darüber hinaus meldete Irland Zuwanderung als zusätzlichen Treiber der Nachfrage nach städtischen Mietwohnungen. In beiden Fällen scheint die Migration mit der Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung in städtischen Zentren verbunden zu sein. Die Zielgruppen sind Berufsanfänger oder Haushalte mit hoher Arbeitsmobilität sowie qualifizierte Zuwanderer. Eine erhöhte Nachfrage nach Mietwohnungen resultiert aus diesen Trends in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind Eigentumswohnungen in den Städten in der Regel teurer als auf dem Land, so dass sich die Nachfrage zunehmend auf den Mietwohnungsbau konzentriert. Zum anderen orientieren sich die Zielgruppen der arbeitsbedingten Migration aufgrund der notwendigen Mobilität der Arbeitskräfte in der Regel an flexibleren Nutzungsformen.

Inwieweit dieser Trend zu einer strukturellen, dauerhaften Veränderung der Nutzungsverhältnisse führen wird, ist derzeit nicht absehbar. Es ist davon auszugehen, dass eher sesshafte Haushalte zur Selbstnutzung tendieren, so dass das langfristige Verhältnis zwischen Miete und Selbstnutzung nicht nur durch die Nachfrage, sondern auch durch die Beschränkung des Zugangs zu Wohneigentum für Zuwanderer und jüngere Haushalte bestimmt werden dürfe. In Kroatien und Italien wurden keine vergleichbaren Effekte von migrationsbedingten Nachfragesteigerungen berichtet. In Bezug auf die fundamentale Nachfrage scheint dies auf die geringere Zuwanderung zurückzuführen zu sein. Insbesondere in Kroatien wurde die Abwanderung jüngerer Haushalte als spezifisches Problem festgestellt, das möglicherweise die Nachfrage aus internen Wanderungsgewinnen in größeren Städten ausgleicht.

7.2.5.2 Änderungen auf der Angebotsseite

Generell werden die marktmietenbasierten Wohnungsmärkte in den Fallstudienländern fast ausschließlich von privaten Vermietungsaktivitäten bestimmt. Institutionalisierte gewerbliche Wohnungsunternehmen gibt es entweder gar nicht oder nur in einigen städtischen Märkten. Ein Bedeutungswandel des Mietwohnungsmarktes kann daher auch Ausdruck von Veränderungen in der Anbieterstruktur ein.

Mögliche treibende Faktoren können die Professionalisierung der Branche, das Auftreten neuer Investorentypen im Mietwohnungsbau und die Entwicklung des Wohnungsbausektors insgesamt sein. Alle drei Faktoren können auch in unterschiedlicher Abhängigkeit zueinander auftreten. Besonders deutlich wird dies im Fall von Irland. Hier wird von einem Einbruch der Bautätigkeit im Zuge der Finanzkrise berichtet, der

auch die heimische Wohnungsbauindustrie in Mitleidenschaft gezogen haben soll. Dies hatte nach Ansicht der Expertin zur Folge, dass sich die Investitionstätigkeit im Wohnungsbau auf neue internationale Investoren verlagerte, die gleichzeitig professionelle Anbieterstrukturen im gewinnorientierten Vermietungssegment aufbauen konnten.

In den Studienländern Kroatien und Bulgarien wird eine solche Entwicklung nur lokal bzw. in eng definierten Segmenten, z. B. im Luxusbereich, berichtet. In Italien wurden keine deutlichen Veränderungen im Angebot an Marktmietwohnungen festgestellt. Dies steht im Einklang mit der oben diskutierten Entwicklung auf der Nachfrageseite.

7.2.5.3 Änderungen der Finanzierungsstrukturen und Subventionen

Alle vier Fallstudienländer weisen absolute Mehrheiten des Anteils der Selbstnutzung in ihren Wohnversorgungssystemen auf. Angesichts der Bedeutung des Eigenheimsektors können Faktoren, die die Zugänglichkeit oder Erschwinglichkeit von selbst genutztem Wohnraum einschränken, als Push-Faktor in Richtung Mietwohnungen wirken. Zu diesen Faktoren gehören Veränderungen in der Regulierung des Kreditmarktes und Subventionen für Hauskäufer.

In Irland wurde zum Beispiel berichtet, dass im Zuge der Finanzkrise die langfristige Politik der Subventionierung des Eigenheimsektors aufgrund der hohen öffentlichen Kosten aufgegeben wurde. Gleichzeitig hat sich der Zugang zu Hypothekenfinanzierungen aufgrund einer strengeren Finanzmarktregulierung und erhöhter Ausfallrisiken verschlechtert.

In den anderen Fallstudienländern Bulgarien, Kroatien und Italien wurden im Zuge der Finanzkrise ebenfalls Erschwinglichkeitsprobleme genannt, allerdings mit geringeren Auswirkungen auf die Nutzungsverhältnisse. Dieses unterschiedliche Ergebnis kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden:

zum einen auf eine geringere Abhängigkeit von der Fremdfinanzierung. Dies hängt u. a. mit der größeren Bedeutung des Wohnungsbaus in Selbsthilfe, des Vermögenstransfers zwischen den Generationen und der stärkeren Einbindung der Familien in die Wohnraumversorgung im Allgemeinen zusammen. Andererseits ist eine strukturelle Verschiebung hin zum privaten Mietwohnungsbau nur dann möglich, wenn der Mietwohnungsbau gleiche Bedingungen hinsichtlich Stabilität und Qualität bietet wie der Selbstnutzerebereich. Dies scheint in den Fallstudienländern nicht der Fall gewesen zu sein. Auch der geförderte Mietwohnungssektor stellt keine Alternative dar, da er in drei der Fallstudienländer als sehr klein und qualitativ rückständig charakterisiert wurde. Außerdem liegen Haushalte mit Problemen beim Zugang zu Wohnraum oft über der Einkommensgrenze für Sozialwohnungen. Um diese Probleme zu überwinden, wurde in Italien ein subventionierter Mietsektor für mittlere Einkommen installiert, der aber aufgrund seiner Neuheit noch keinen quantitativen Beitrag zur Versorgung aufweisen kann.

7.2.5.4 Änderungen der Regulierung

Als dritter Schlüsselfaktor können Veränderungen in der Regulierung der Mietverhältnisse zu Verschiebungen der Marktanteile beitragen. Diesbezüglich wird insbesondere in der Fallstudie aus Italien berichtet, dass die Anpassung des Mietrechts, die Investitionen in den Mietwohnungssektor attraktiver machen und gleichzeitig die Stabilität des Sektors sicherstellen sollte, diesen aus Sicht der Nachfrageseite tendenziell unattraktiver machte, z. B. durch die Verlängerung der Mindestlaufzeit der Verträge. Bemühungen zur Erhöhung der Stabilität von Mietverhältnissen wurden auch aus Irland berichtet. Neben der Feststellung von der Regulierungsdefiziten wird in den Fallstudien aus Bulgarien und Kroatien auch das Fehlen einer effektiven Regulierung durch die Vermietung im informellen Sektor als mögliche Ursache

für Stabilitätsprobleme genannt. Insgesamt zeigen die Fallstudien kaum einen positiven Zusammenhang zwischen verbesserter Regulierung und der zunehmenden Bedeutung des Mietwohnungssektors, auch wenn das Bedürfnis nach Stabilität und Sicherheit in den Fallstudien von politischer Seite anerkannt wird.

8

Der Einfluss der EU auf das Wohnungswesen

Da die EU keine direkte Zuständigkeit für die Wohnungspolitik hat, konzentriert sich diese Analyse auf indirekte Wirkungen und „Spillover“-Effekte der EU-Regulierung und -Förderung in angrenzenden Politikfeldern auf die Wohnungspolitik. Es gibt zahlreiche EU-Verordnungen, die Einfluss auf die Wohnungspolitik bzw. das Wohnungswesen in den Mitgliedstaaten ausüben können. Zu den wichtigsten zählen die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU, zuletzt geändert durch 2018/844/EU), Antidiskriminierungsvorschriften wie die Richtlinie 2000/43/EG sowie das allgemeine Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV). Das Recht auf Wohngeld wird in der EU-Grundrechtecharta (2000/C 364/01) und in der Europäischen Säule sozialer Rechte erwähnt.

Es besteht keine direkte Förderung von Wohnraum durch die EU. Allerdings gibt es Förderungen im Rahmen der Europäischen

Strukturfonds (EU-Verordnung 1303/2013), die indirekt für wohnungsbezogene Projekte verwendet werden können, wenn die Maßnahmen mit anderen in der entsprechenden Verordnung definierten Zielen verbunden sind. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds (KF) ermöglichen z. B. die Förderung von „Energieeffizienz, intelligentem Energiemanagement und der Nutzung erneuerbarer Energien [...] im Wohnungsbereich“. Der Europäische Sozialfonds (ESF) erlaubt die Finanzierung verschiedener Maßnahmen, die von der Beschäftigungsförderung bis hin zu Investitionen in die Bildung reichen und auch die soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung abdecken. Während der Wohnungsbau nicht direkt als Aktionsbereich angesprochen wird, werden Wohnungsbaumaßnahmen, die sich an bestimmte Personengruppen richten, direkt als Maßnahme zur Armutsbekämpfung genannt (1303/2013: 449).

8.1 Berichtete Auswirkungen

In der Haupterhebung wurden die Länderexperten für jedes Mitgliedsland gebeten, „den Einfluss der EU auf die Wohnungspolitik und damit verbundene Probleme in Verbindung mit [...] EU-Finanzierung (z. B. Europäische Struktur- und Investitionsfonds), [...] EU-Regulierung und Standards im Wohnungssektor sowie in Verbindung mit Energieeinsparungen und Wettbewerb/staatliche Beihilfen zu beschreiben“. Die Antworten der Länderexperten auf diese offenen Fragen wurden qualitativ analysiert, um die Auswirkungen der EU-Finanzierung und -Regulierung auf die nationale Wohnungspolitik (oder deren Fehlen) zu bewerten.

Ein Mitgliedsstaat wurde als Land mit „starken Auswirkungen der EU-Aktivitäten“ auf sein nationales Wohnungswesen eingestuft, wenn die Experten angaben, dass wesentliche Teile des Wohnungswesens, z. B. große

oder anderweitig wichtige Marktsegmente, Besitzverhältnisse, Zielgruppen oder relevante Reformaktivitäten von den EU-Aktivitäten beeinflusst wurden. Ein großes nationales Investitionsprogramm, das zur Erfüllung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden aufgelegt wurde und auf Mietwohnungen als Hauptpfeiler des Wohnungsangebots abzielt, wurde beispielsweise als „hohe Auswirkung“ kodiert.

Ein Mitgliedsstaat wurde als Land mit „geringen Auswirkungen der EU-Aktivitäten“ eingestuft, wenn EU-Vorschriften in dem jeweiligen Land nicht gelten oder wesentliche Teile des Wohnsystems, der Besitzverhältnisse oder der Zielgruppen nicht betreffen. Beispiele hierfür sind EU-Regelungen, die durch bereits bestehende nationale Regelungen (z. B. strengere nationale Antidiskriminierungsgesetze) überstimmt

Tabelle 34: Gemeldete Auswirkungen der EU-Verordnung

geringe Auswirkung	mittlere Auswirkung	hohe Auswirkung
Irland	Dänemark	Belgien
Malta	Deutschland	Bulgarien
Polen	Finnland	Estland
	Frankreich	Lettland
	Griechenland	Niederlande
	Italien	Österreich
	Kroatien	Zypern
	Litauen	
	Luxemburg	
	Portugal	
	Rumänien	
	Slowakei	
	Slowenien	
	Spanien	
	Schweden	
	Tschechische Republik	
	Ungarn	
	Vereinigtes Königreich	
Gesamt: 3 Länder	Gesamt: 18 Länder	Gesamt: 7 Länder

werden, oder EU-Mittel, die vom Mitgliedsstaat nicht genutzt werden oder die auf die Förderung von Wohnformen zugeschnitten sind, die keinen wesentlichen Teil des Wohnsystems eines Landes ausmachen.

Ein Mitgliedsstaat wurde als Land mit „mittlerer Auswirkung der EU-Aktivitäten“ kodiert, wenn die EU-Finanzierung und/oder -Vorschriften nicht zu vernachlässigende Auswirkungen zeigen, die allerdings keine besonders signifikante Auswirkung haben, z. B. weil die Auswirkungen auf bestimmte geografische Gebiete beschränkt sind oder Verbesserungen im Wohnungswesen nur ein Nebeneffekt anderer Programme sind, auch wenn der gelegentliche Effekt groß sein kann. Beispiele hierfür sind Programme zur Stadt-sanierung und -erneuerung, die erhebliche Mengen an EU-Mitteln verwenden und die betreffenden Gebiete auch in Bezug auf den Wohnungsbau verbessern, aber insgesamt eine eher geringe Wirkung auf das nationale Wohnungswesen haben.

Tabelle 35: Gemeldete Auswirkungen der EU-Förderung

geringe Auswirkung	mittlere Auswirkung	hohe Auswirkung
Belgien	Frankreich	Bulgarien
Dänemark	Irland	Estland
Deutschland	Italien	Portugal
Finnland	Lettland	Rumänien
Griechenland	Litauen	Spanien
Kroatien	Malta	
Luxemburg	Vereinigtes Königreich	
Niederlande		
Österreich		
Polen		
Schweden		
Slowakei		
Slowenien		
Tschechische Republik		
Ungarn		
Zypern		
Gesamt: 16 Länder	Gesamt: 7 Länder	Gesamt: 5 Länder

Die Experten wurden auch gebeten, anzugeben, ob es über die Finanzierung und Regulierung hinaus Auswirkungen der EU gibt, die nicht auf der ursprünglichen Liste der EU-Aktivitäten standen.

8.1.1 Auswirkungen von EU-Regulierung

Bei der Bewertung der Auswirkungen der EU-Regulierung auf die nationale Wohnungspolitik können die meisten Länder in die Gruppe der „mittleren Auswirkungen“ eingeordnet werden, während Experten aus nur zehn Ländern entweder geringe oder hohe Auswirkungen der EU-Regulierung angeben (siehe Tabelle 34).

Obwohl die Länder in den Kategorien „geringe Auswirkungen“ und „hohe Auswirkungen“ nicht mit typischen Clustern übereinstimmen, sind einige Muster erkennbar:

- Zwei der drei baltischen Staaten berichten von einer hohen Auswirkung.
- Zwei der drei Benelux-Staaten berichten ebenfalls von einer hohen Auswirkung.
- Polen ist das einzige osteuropäische Land, das eine geringe Auswirkung meldet.

Für eine weitergehende Analyse erscheint es daher sinnvoll, dass sowohl Länder mit niedrigem als auch mit hohem Impact vertreten sind, um die Auswirkungen der EU-Regulierung beurteilen zu können.

8.1.2 Auswirkungen der EU-Förderung

In Bezug auf die Auswirkungen der EU-Förderung auf die nationale Wohnungspolitik können die meisten Länder in die Gruppe der „geringen Auswirkungen“ eingeordnet werden, während Experten aus zwölf Ländern entweder von einer mittleren oder hohen Auswirkung der EU-Förderung berichten (siehe Tabelle 35). Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund nicht überraschend, dass es keine EU-Mittel gibt, die explizit für Wohnungsfragen vorgesehen sind. Folglich müssen die Mitgliedstaaten „kreativ“ werden, indem sie EU-Mittel, die für andere Politikbereiche vorgesehen sind, nutzen, um (auch) wohnungsbezogene Ziele zu erreichen.

Ähnlich wie bei den EU-Verordnungen ergeben sich auch bei der Bewertung der Auswirkungen der EU-Förderung keine typischen Ländercluster in den Gruppen „mittel“ und „hoch“. Ein paar Muster verdienen es jedoch, erwähnt zu werden:

- Es scheint Paare von Nachbarländern zu geben, die „hohe Auswirkungen“ melden (Portugal und Spanien, Bulgarien und Rumänien).
- Alle drei baltischen Staaten melden entweder eine mittlere oder hohe Auswirkung.
- Mit Ausnahme von Deutschland berichten große Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und Spanien von einer mittleren bis hohen Auswirkung der EU-Förderung.

Für eine weitergehende Analyse erscheint es daher sinnvoll, dass Länder aus den Gruppen „mittlere Auswirkung“ und „große Auswirkung“ vertreten sind, um die Auswirkungen der EU-Förderung beurteilen zu können.

Tabelle 36: Kreuztabellierung der berichteten Auswirkungen von EU-Regulierung und EU-Förderung

	Regulierung: geringe Auswirkung	Regulierung: mittlere Auswirkung	Regulierung: hohe Auswirkung
Finanzierung: geringe Auswirkung	Polen	Dänemark Deutschland Finnland Griechenland Kroatien Luxemburg Slowakei Slowenien Schweden Tschechische Republik Ungarn	Belgien Niederlande Österreich Zypern
Finanzierung: mittlere Auswirkung	Irland Malta	Frankreich Italien Litauen Vereinigtes Königreich	Lettland
Finanzierung: hohe Auswirkung		Portugal Rumänien Spanien	Bulgarien Estland

8.1.3 Auswahl der Fallstudien

Die Auswahl der Fälle für die vertiefende Untersuchung basiert auf der Kombination der beiden vorgenannten Kategorisierungen der Länder (siehe Tabelle 36).

Die Tabelle zeigt, dass drei der vier Zellen an den Rändern besetzt sind. Diese Länder scheinen sich von den Mitgliedern der großen Cluster in der Mitte zu unterscheiden. Folglich basiert die Fallauswahl genau auf den Eckzellen der Tabelle:

- **Polen** ist ein Mitgliedsland, in dem die Experten den Einfluss sowohl der EU-Regulierung als auch der EU-Förderung als gering einschätzen, was bedeutet, dass die Wohnungspolitik in Polen relativ unbeeinflusst von EU-Aktivitäten zu sein scheint;

- **Estland** stellt den umgekehrten Fall dar, wo der Einfluss sowohl der Regulierung als auch der Finanzierung durch die EU von den Experten als hoch eingeschätzt wird, was bedeutet, dass die Wohnungspolitik in Estland erheblich von den EU-Aktivitäten beeinflusst wird;

- Die **Niederlande** erleben einen hohen Einfluss der EU-Regulierung, während die EU-Finanzierung nicht wichtig ist.

Da die vierte Eckzelle nicht besetzt ist (geringer Einfluss der Regulierung gepaart mit hohem Einfluss der Förderung), konnte kein Land ausgewählt werden, das diese Konstellation repräsentiert. Stattdessen wurde **Frankreich** aus der mittleren Zelle der Tabelle ausgewählt, da es als großes Land die Möglichkeit bietet, einen eher typischen Fall zu untersuchen und die „extremen“ Fälle zu relativieren.

8.2 Ergebnisse der Fallstudie

Die Fallstudien der Länder, die jeden Typ repräsentieren, wurden als leitfadengestützte Videointerviews mit denselben Länderexperten durchgeführt, die auch an der Hauptbefragung beteiligt waren (Frankreich, die Niederlande, Estland und Polen). Die Interviews wurden im Januar 2020 durchgeführt und dauerten etwa 45 – 75 Minuten pro Fall. Die Interviews wurden als Videos aufgezeichnet, in schriftliche Transkripte überführt und von den befragten Experten überprüft. Die Ergebnisse spiegeln somit die Expertise der befragten Person wider und erheben nicht den Anspruch, eine literaturbasierte Fallstudie darzustellen.

Der Leitfaden beinhaltete Fragen zu folgenden Themenkomplexen (vgl. Interviewleitfaden im Anhang):

- Wahrgenommene Auswirkungen der EU-Verordnung und der EU-Förderung auf den heimischen Wohnungsbau,

einschließlich Umfang und Folgen der Verordnung;

- Umsetzung der EU-Verordnung und Förderung in der Praxis sowie Probleme bei der Umsetzung;
- betroffene Segmente des Wohnungswesens (Wohnungsbestände, Mietverhältnisse, soziale Gruppen usw.);
- Fragen des Wohnens im Zusammenhang mit EU-Verordnungen;
- Auswirkungen von EU-Verordnungen auf nationale Strategien und Maßnahmen im Wohnungswesen;
- Allgemeine öffentliche Wahrnehmung von EU-Verordnungen und Förderungen im Zusammenhang mit der Wohnungspolitik.

8.2.1 Fallstudien zur EU-Verordnung

In den **Niederlanden** hatte das Verbot staatlicher Beihilfen unter allen EU-Verordnungen die größten Auswirkungen auf den Wohnungsbau. Nach Angaben der Länderexperten führte die EU-Beihilfeverordnung 2015 zu einer umfassenden Reform der Bereitstellung und Regulierung von Sozialwohnungen. Der soziale Wohnungsbau ist nach der Reform stark auf einkommensschwache Haushalte ausgerichtet. Dadurch entsteht derzeit eine Lücke in der Wohnungsversorgung im mittleren Preissegment, die in großer Zahl weder von Wohnungsbaugesellschaften (die auf einkommensschwachen Wohnraum fokussiert sind) noch von privaten Wohnungsunternehmen (die auf gehobenen Wohnraum fokussiert sind) adressiert wird. Dies ist besonders problematisch, da preisgünstige Wohnungen bereits jetzt einen geringen Anteil am Wohnungsmarkt ausmachen, sowohl im Miet- als auch im Eigentumsbereich. Die Beihilferegelung wirkt sich aber auch auf den Wohnungsbestand in diesem Segment aus, da die Wohnungsbaugesellschaften nun preisgünstige Wohnungen verkaufen, um die Regelung zu erfüllen. Gruppen, die von der Reform am meisten betroffen sind, sind junge Berufsanfänger, die (noch) nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ein Haus zu kaufen oder zu bauen, die aber auch keinen Anspruch auf Sozialwohnungen haben, zumal die Reform den Zugang auf der Grundlage neuer Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen beschränkt. Einerseits kann dies als starke Einschränkung des allgemeinen Wohnungsangebots interpretiert werden, da es bedeutet, dass Gruppen mit moderaten Einkommen derzeit keinen Zugang mehr zu Sozialwohnungen haben (wie es traditionell der Fall war), was zu Problemen bei der Erschwinglichkeit führt. Andererseits kann es auch als eine gezieltere Zuteilung interpretiert werden, die den sozialen Wohnungsbau auf Gruppen zuschneidet, die mehr Bedarf an Sozialwohnungen haben als andere. Für einkommensschwache Gruppen könnte die Erschwinglichkeit

durch den Ausschluss von Menschen mit zumindest mittlerem Einkommen gestiegen sein. Wenn es um die Rolle der niederländischen Regierung bei der Umsetzung der EU-Beihilfeverordnung geht, wiesen die Experten darauf hin, dass die Regierung andere Möglichkeiten hatte, als den sozialen Wohnungsbau so zu reformieren, wie er tatsächlich reformiert wurde, und beschrieben die Umsetzung als schnell und teilweise rigoros. Die Experten wiesen auch darauf hin, dass die niederländische Regierung den Wohnungssektor ungeachtet der EU-Regulierung reformieren wollte und die EU als zusätzliches Argument für ihre eigenen Reformpräferenzen nutzte. Nach der Reform traten einige unbeabsichtigte Effekte auf, z. B. Erschwernisse beim Angebot von Pflegedienstleistungen. Als Reaktion darauf weitete die neue Mitte-Links-Regierung das Mandat der sozialen Wohnungsbaugesellschaften langsam wieder aus, z. B. durch eine Änderung der Vorschriften für Einkommensgrenzen.

Was die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden betrifft, hat die EU-Regulierung sicherlich dazu beigetragen, energiebezogene Maßnahmen im Wohnungssektor zu priorisieren, aber hauptsächlich sind nationale Ambitionen für den niederländischen Ansatz verantwortlich. Der Grund, warum die Auswirkungen auf die Mieter eher als gering einzuschätzen sind, ist, dass die Mietpreisregulierung in den Niederlanden streng ist und die Position der Mieter gut geschützt ist. Energetische Sanierungen werden von Vereinbarungen zwischen den Anbietern von Sozialwohnungen und den Mieterverbänden begleitet, die Mieterhöhungen als Folge von energetischen Sanierungen auf das Maximum der Energieeinsparungen für den Mieter begrenzen – was bedeutet, dass diese Maßnahmen für den Mieter zumindest selbstfinanzierend sind.

In Bezug auf die Antidiskriminierungsrichtlinie wiesen die Experten darauf hin, dass es in den Niederlanden keine Diskussion

über wohnungsbezogene Themen gibt, die durch die Richtlinie aufgeworfen werden. Neben den bisher angesprochenen Regelungsbereichen identifizierten die Experten drei weitere Zusammenhänge zwischen EU-Regulierung und nationaler Wohnungspolitik: Erstens können die EU-Umweltschutzvorschriften den Bau von Gebäuden verzögern, meist aufgrund der zu erwartenden Stickstoffemissionen. Die Experten wiesen auch darauf hin, dass nicht die EU-Verordnung an sich die Auswirkungen verursacht, sondern wie die nationale Regierung die Verordnung umsetzt. Zweitens kann die EU-Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus behindern. Der Grund dafür ist, dass die EU-Kommission will, dass die niederländischen Wohnungsbaugesellschaften die Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe einhalten, und den europäischen Investitionsbanken verbietet, den Wohnungsbaugesellschaften im Falle von Verstößen Kredite zu gewähren. Das hat zur Folge, dass niederländische Wohnungsbaugesellschaften derzeit keinen Zugang zu EIB-Darlehen haben. Drittens haben die EU-Vorschriften zur Steuerhinterziehung Auswirkungen auf den niederländischen Wohnungssektor. Insbesondere zwingen sie niederländische Wohnungsunternehmen dazu, jährlich etwa 300 Millionen Euro mehr an Steuern zu zahlen. Dies erhöht die Steuerlast der niederländischen Wohnungsbaugesellschaften erheblich, was sich voraussichtlich negativ auf ihre Investitionsfähigkeit auswirken wird.

In **Estland** betrifft die wichtigste EU-Verordnung, die sich auf den Wohnungsbau auswirkt, nach Meinung der Experten die Energieeffizienz. Die EU-Verordnung soll sowohl die Bezahlbarkeit als auch die Zugänglichkeit von Wohnraum für bestimmte Gruppen beeinflussen. Da die Energieeffizienz-Richtlinie sowohl für neu gebaute als auch für sanierte Wohnungen von Bedeutung ist, ist zu erwarten, dass die Preise für Käufer und Mieter steigen werden, da energetische Sanierungen zu einem

erhöhten Immobilienwert führen. Die Regierung bereitet derzeit eine Änderung des Schuldrechtsgesetzes vor, die sich voraussichtlich an den deutschen Regelungen zu energetischen Sanierungen orientieren wird (d. h. die es ermöglicht, dass Vermieter Sanierungskosten auf die Mieter umlegen). Die Experten betonten auch, dass es derzeit eine unzureichende Kontrolle bezüglich der Ausstellung von Energieausweisen für Gebäude gibt. Die EU-Energieeffizienzverordnung ist auch ein wichtiger Treiber für Strategien und Maßnahmen in der estnischen Wohnungspolitik. Zum Beispiel legt der „Energiewirtschaftsplan 2030“, der hauptsächlich auf EU-Richtlinien basiert, einen ausgeklügelten Plan zur Unterstützung der Energieeffizienz vor, einschließlich der Renovierung des Wohnungsbestands, der Verwendung und Herstellung nachhaltiger Baumaterialien und weiterer Maßnahmen in Bezug auf den Energieverbrauch im Verkehrs- und Wohnungssektor. Der Plan und seine Umsetzung beruhen auf einer umfangreichen Zusammenarbeit zwischen einer Reihe von Ministerien und Regierungsbehörden. Es muss jedoch betont werden, dass der Umfang des Problems steigender Mieten nach der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen aufgrund des kleinen Mietmarktes in Estland (ca. 15-20 % aller Einheiten) insgesamt begrenzt ist. Außerdem sind die mit der Energieeffizienz verbundenen Sanierungskosten zwar eine, aber nicht unbedingt die Hauptursache für steigende Mieten. Für neue Mieteinheiten ist die Sanierung überhaupt kein Thema. Für ältere Mietwohnungen und Eigentumswohnungen wird die staatliche Unterstützung als ausreichend angesehen, da die Steigerung der Energieeffizienz ein wichtiges Umweltthema im öffentlichen Interesse ist. Die Experten wiesen darauf hin, dass keine bestimmten Besitzverhältnisse von Energieeffizienzmaßnahmen betroffen sind, da die Maßnahmen auf den allgemeinen Zustand der Einheit ausgerichtet sind, unabhängig von ihrem Besitzverhältnis. Unabhängig von den Besitzverhältnissen profitieren einige gesellschaftliche Gruppen besonders von

dem Investitionsprogramm für Energieeffizienz, nämlich Familien mit Kindern und Menschen mit Behinderung, für die zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Weitere EU-Regelungen, die sich indirekt auf die Wohnungspolitik in Estland auswirken, sind sozialpolitische Regelungen, z. B. die EU-Verordnung gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen und Regelungen zu Verbraucherrechten, das Verbot unlauterer Geschäftspraktiken und Regelungen zum Marktwettbewerb (staatliche Beihilfen). Letzteres scheint in Estland ein kleineres Thema zu sein und bezieht sich hauptsächlich auf den Bau zusätzlicher Mietwohnungen durch die Gemeinden, aber bisher hat sich kein ernsthafter Widerstand gegen die Reform ergeben.

Für **Polen** wurden die Auswirkungen der EU-Regulierung als eher gering charakterisiert. Die Experten betonten, dass die meisten bestehenden Effekte indirekt und schwer zu messen sind. Die Verordnungen mit den größten Auswirkungen sind die Richtlinien über die Gesamtenergieeffizienz und die Energieeffizienz von Gebäuden. Da die meisten Wohnungen in Polen von ihren Eigentümern bewohnt werden, gibt es keine soziale Gruppe, die besonders von energiebezogenen Regulierungen betroffen ist, sondern eher bestimmte Besitzverhältnisse wie gemeindeeigene Mietwohnungen. Der Mietsektor selbst ist ein verstärkt diskutiertes Thema in Polen, da der private Mietsektor unterentwickelt ist, was zu Problemen bei der Verfügbarkeit führt. Gemeindeeigene Mietwohnungen sind in der Regel alt und sanierungsbedürftig, was sie zum Gegenstand von Energieeffizienzmaßnahmen macht. Eine weitere EU-Verordnung, die einen gewissen Einfluss auf den Wohnungsbau in Polen hat, ist die Hypothekenkreditrichtlinie (2014/17/EU). Der Hauptkritikpunkt ist, dass die Richtlinie einen erhöhten Aufwand verursacht, um Hypothekenverträge auszustellen. Hypothekenregelungen sind in Polen sehr relevant, da der Mietmarkt sehr klein ist. Allerdings

gibt es auch eine spezielle Gruppe von Menschen, die aufgrund ihres höheren Einkommens nicht für kommunale Wohnungen in Frage kommen, obwohl das Einkommen nicht hoch genug ist, um ihnen die Zahlung von Marktmieten oder Immobilienmarktpreisen zu ermöglichen. Antidiskriminierungsvorschriften haben keine Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, da die polnische Bevölkerung immer noch sehr homogen und der private Mietsektor sehr klein ist (siehe oben). Weitere geringfügige Auswirkungen auf die EU ergeben sich aus dem Verbot staatlicher Beihilfen, im Falle Polens im Zusammenhang mit langfristigen Nießbrauchrechten, die ihre Wurzeln in der Zeit vor der Transformation haben. In diesem Zeitraum wurde Land, welches sich im Staatsbesitz befand, an Genossenschaften gegeben, um Wohnraum zu schaffen. Die Nießbrauchrechte der Genossenschaften wurden 2019 in dauerhafte Eigentumsrechte umgewandelt, was Bedenken aufkommen ließ, dass diese formale Änderung der Eigentumsverhältnisse EU-Verfahren wegen unerlaubter staatlicher Beihilfen auslösen könnte. Das Problem wurde durch ein Gesetz gelöst, das die Umwandlung von Eigentumsrechten nur dann erlaubt, wenn mindestens die Hälfte der betroffenen Gebäude Wohneinheiten sind. Abgesehen von den soeben erwähnten Problemen haben die EU-Vorschriften einen geringen Einfluss auf die Wohnungsstrategien und -maßnahmen der polnischen Regierung, da Polen gewohnt ist, sich in der Wohnungspolitik auf kurzfristige Programme statt auf langfristige Strategien zu verlassen. Darüber hinaus sind Investitionsprogramme, die direkt auf EU-Verordnungen folgen, in der Regel eher eng ausgelegt (z. B. das seit 1998 bestehende energetische Modernisierungsprogramm).

In **Frankreich** soll die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden den stärksten Einfluss auf die Wohnungspolitik gehabt haben, auch wenn die Experten betonten, dass das für den Wohnungsbau zuständige französische Ministerium auch ohne EU-Einfluss sehr aktiv an der Verbesserung der Verordnung arbeitet. Folglich hat die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden einen indirekten Einfluss auf den Wohnungsbau, indem sie die nationalen Bemühungen unterstützt. Die Abhängigkeit Frankreichs von Brennstoffimporten, insbesondere für die Beheizung von Wohneinheiten, wird als starke Triebkraft für die Bemühungen um eine Steigerung der Energieeffizienz in diesem Sektor angesehen. Zusätzlich wurde das Problem der Erschwinglichkeit erwähnt sowie die Folgen steigender Wohnkosten, die durch Energieeffizienzmaßnahmen verursacht werden.

Das Verbot staatlicher Beihilfen wird für Frankreich nicht als problematisch angesehen, da der soziale Wohnungsbau kein Ziel von direkten staatlichen Zuschüssen und Subventionen ist. Stattdessen werden dem sozialen Wohnungsbau Steuererleichterungen in Form einer Befreiung von der Mehrwertsteuer und der Grundsteuer für 25 Jahre gewährt, die ihn für die Kosten der Bereitstellung von Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte entschädigen sollen. Die Experten räumten ein, dass es eine laufende Diskussion über eine mögliche Überkompensation der jeweiligen Organisationen gibt, die in Zukunft zu umfangreicheren Kontrollen führen könnte. Es ist jedoch keine Beschwerde der EU bekannt, die den französischen sozialen Wohnungsbau im Hinblick auf staatliche Beihilfen betrifft. Da die Anbieter von Sozialwohnungen in Bezug auf den Wohnungsbau mit Unternehmen der privaten Wohnungswirtschaft gekoppelt sind, gibt es keinen nennenswerten Wettbewerb zwischen geförderten und nicht geförderten Unternehmen. Dies wird auch als Grund für die große Zahl der in den letzten Jahren erstellten Sozialwohnungen gesehen. Die Privatwirtschaft scheint sich angesichts

des Bedarfs in einigen Marktsegmenten bewusst zu sein, dass sie diesen alleine nicht decken kann.

Die Antidiskriminierungsrichtlinie hat nach Ansicht der Experten keine Auswirkungen in Frankreich. Allerdings sind alle EU-Regelungen in das nationale Recht integriert worden. Neben den eben genannten Bereichen nannten die Experten zwei weitere Kontexte, in denen sich EU-Regelungen auf den Wohnungsbau in Frankreich auswirken. Zum einen wirken sich EU-Vorschriften für Menschen mit Behinderungen (z. B. technische Fragen wie der Bau von Toiletten, barrierefreies Wohnen) aus, da Wohnungen mit zusätzlicher Infrastruktur ausgestattet werden müssen. Dies zwang einige Bauträger zur Umstrukturierung ihrer Unternehmen, indem sie ihre privaten und sozialen Vermietungsaktivitäten trennten; dies ist eine laufende Diskussion innerhalb der Baubranche. Häufig wird die Entsenderichtlinie (2018/957) als Einfluss auf den Wohnungsmarkt in Bezug auf die für den Bau zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte diskutiert.

Im Allgemeinen hat die EU-Regulierung jedoch nur geringen Einfluss auf das französische Wohnungswesen.

8.2.2 Fallbeispiele zur EU-bezogenen Förderung

Die meisten EU-Mittel, die den Wohnungsbau in **Frankreich** betreffen, beziehen sich auf den sozialen Mietsektor. Es gibt wenig Hinweise darauf, dass EU-Fördermittel von privaten Hausbesitzern oder dem privaten Mietsektor genutzt werden. Die wichtigsten EU-Fonds, die den Wohnungsbau beeinflussen, sind die Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Außerdem können der Sozialfonds und der Kohäsionsfonds mit dem Wohnungswesen in Verbindung gebracht werden.

Die größten Beiträge kommen aus dem EFRE mit mehr als 1.000 geförderten Projekten im Wert von über 1 Mrd. €. Die

meisten Projekte beziehen sich direkt auf den sozialen Wohnungsbau in Form von Neubauten oder Sanierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden. Die EU-Fonds kofinanzieren die Projekte in der Regel in Kombination mit nationalen, regionalen und lokalen Mitteln. Zusammengefasst können diese etwa 75 % der erforderlichen Investitionen bereitstellen. Auch wenn der Anteil der europäischen Mittel in diesem Mix in der Regel gering ist, können EU-Mittel die Gesamtprojektkosten senken und es den lokalen Behörden ermöglichen, Mittel zur Verbesserung des Wohnraums für gefährdete Gruppen wie ältere Eigenheimbesitzer und einkommensschwache Mieter zu mobilisieren.

Der Einsatz von EU-Mitteln ist immer mit wesentlichen Verbesserungen der Energieeffizienz und Renovierung (über die Instandhaltung hinaus) verbunden. Die Mittel reduzieren die laufenden Kosten und verbessern so die Erschwinglichkeit, tragen aber nicht zu einer Senkung der Mieten bei. Dementsprechend sind die sozialen Gruppen, die am meisten von den EU-Mitteln profitieren, Haushalte aus dem sozialen Mietsektor, wie z. B. Gruppen mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen.

Insgesamt kann der Einfluss Europas auf über 2,5 Mrd. € geschätzt werden, wenn man sowohl die Subventionen als auch die zinsgünstigen Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Entwicklungsbank des Europarates (CEB) berücksichtigt. In Kombination mit den ca. 16 Mrd. € an Krediten aus dem französischen Einlagen- und Konsignationsfonds (CDC) haben französische Sozialwohnungsbauunternehmen jährlich 100.000 Wohnungen gebaut. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein direkter Vergleich der öffentlichen Investitionen im Wohnungsbau aufgrund der Mischung aus Subventionen, Steuerbefreiungen, zinsverbilligten Darlehen usw. schwierig ist. Die EIB/CEB-Darlehen können daher als ein nützlicher Beitrag angesehen werden, der mehr als 10 % der Investitionskosten ausmacht.

Während der EFRE insgesamt der wichtigste finanzielle Beitrag der EU ist, wurden andere wie ESF und KF für die Stadtentwicklung und Stadterneuerung in ausgewählten Stadtteilen (Quartieren), öffentlichen Räumen und Stadtzentren eingesetzt. Es ist schwierig, ihre Auswirkungen zu messen, da sie indirekt zur Finanzierung der Stadterneuerung und anderer Politikbereiche wie Sozialarbeit, Bildung und Erziehung beitragen. Die größten Auswirkungen lassen sich in kleinen und mittelgroßen Städten im Hinblick auf die Wiederbelebung ihrer Zentren beobachten. Manchmal wurden Sozial- und Kohäsionsfonds gezielt eingesetzt, um Bildung und Ausbildung von Migranten und/oder Flüchtlingen zu ermöglichen.

Insgesamt werden die Förderprogramme der EU in Frankreich positiv wahrgenommen, zumindest von den Verwaltungsexperten und den direkt beteiligten Akteuren. Beschwerden über EU-Verordnungen und -Fonds sind bei französischen Wohnungsbauunternehmen selten. Einige Organisationen des sozialen Wohnungsbaus beklagen jedoch, dass der Verwaltungsaufwand und die notwendigen zusätzlichen Begründungen, die durch die Vorschriften für staatliche Beihilfen erforderlich sind, Zeit von ihren Kernaufgaben, dem Bau und der Verwaltung von Sozialwohnungen, abziehen. So geben gemeinnützige Wohnungsunternehmen an, dass die Antragsverfahren und die Verwaltung solcher Fonds erhebliche Ressourcen und Fachwissen im Umgang mit den EU-Vorschriften erfordern, was in kleinen oder mittleren sozialen Wohnungsunternehmen möglicherweise nicht vorhanden ist. Die übermäßigen Verwaltungskosten können daher kleinere Organisationen daran hindern, EU-Mittel zu nutzen, im Gegensatz zu lokalen Quellen, die leichter verfügbar sind. Ein weiteres Problem ist, dass die Mittel eher langsam ausgezahlt werden, so dass nur Unternehmen mit soliden Finanzen warten können, bis die EU-Mittel eintreffen. Nichtsdestotrotz, aus einer vergleichenden Perspektive betrachtet, baut Frankreich eine große

Menge an Sozialwohnungen und sein großer Sozialmietsektor ist gut gerüstet, um europäische Gelder zu erhalten. Der Prozess könnte durch eine bessere Ausbildung des französischen Wohnungsbaupersonals und vereinfachte Verfahren auf europäischer Seite verbessert werden, um ein breiteres Spektrum an Partnern zu gewinnen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, obwohl die EU-Finanzierung insgesamt eine mittlere Auswirkung auf den Wohnungsbau in Frankreich hat, der französische soziale Wohnungsbau sich des spezifischen EFRE-Beitrags sehr bewusst ist, während eine Vereinfachung der Regeln und ein Abbau der Bürokratie die Wohnungsbau-partner noch zufriedener machen könnte.

Die Unterstützung aus EFRE-Mitteln ist in den **Niederlanden** eher begrenzt, da diese Mittel nur für öffentliche Infrastruktur verwendet werden können, d. h. für Nichtwohngebäude im Besitz von Behörden oder gemeinnützigen Organisationen. Zwischen 2014 und 2020 belaufen sich die EFRE-Mittel auf etwa 9,5 Mio. €. EIB-Darlehen sind eine weitere Finanzierungsquelle, die für Bau- und Sanierungsmaßnahmen genutzt wird. Allerdings ist auch hier unklar, inwieweit diese Darlehen nach dem bekannten Konflikt um die Vergaberegeln weiterhin eine Rolle spielen werden. Die Diskussion dreht sich um die Frage, ob niederländische Wohnungsbaugesellschaften öffentliche oder private Einrichtungen sind. Die Experten wiesen darauf hin, dass die Behandlung der niederländischen Wohnungsbaugesellschaften durch die Europäische Kommission als öffentliche Einrichtungen oder Instrumente der lokalen Regierungen problematisch ist, da die niederländischen Wohnungsbaugesellschaften grundsätzlich private, gemeinnützige Organisationen sind. In jedem Fall gibt es in den Niederlanden ein gut entwickeltes Finanzierungssystem für den sozialen Wohnungsbau, das auf niederländischen Banken und institutionellen Investoren basiert. Der Sektor, der am meisten von den europäischen Fonds betroffen ist, ist also der soziale Wohnungsbau.

In **Estland** sind die europäischen Struktur- und Investitionsfonds die wichtigste Quelle der EU-Finanzierung für Wohnprojekte. Das größte Renovierungsprogramm des Landes für Mehrfamilienhäuser wurde hauptsächlich durch EFRE finanziert. Diese Mittel werden durch KredEx, die lokale Stiftung, die das Zuschussprogramm (unter anderem) umsetzt, kanalisiert. Zwischen 2010 und 2014 stellte KredEx Renovierungszuschüsse zur Verfügung, um die Renovierung von 1,9 Millionen m² Wohnraum zu unterstützen. Die EU finanziert auch transnationale Projekte wie das Ostseeprojekt mit Lettland, das sich auf Kultur und Tourismus konzentriert, was einige Renovierungsarbeiten beinhalten könnte, um mehr Touristen anzuziehen.

EFRE sind ein wichtiges Mittel für Estland, um die europäischen „20-20-20-Ziele“ zu erreichen (speziell das Ziel der Richtlinie 2012/27/EU). Das hierfür erforderliche jährliche Renovierungsvolumen wird auf 700.000 bis 1 Million m² geschätzt. Das Renovierungsvolumen kann nur durch eine fortgesetzte EFRE-Förderung und die Zuweisung zusätzlicher Mittel erreicht werden. Estland hat bereits 102 Mio. € für das Projekt ausgegeben. Der größte Teil der öffentlichen Mittel in Estland stammt aus dem Verkauf von CO₂-Zertifikaten, mit denen unter anderem energetische Sanierungen von öffentlichen Gebäuden, Mehrfamilienhäusern und Privathäusern finanziert wurden. Auch wenn Energieeffizienz für jeden ein Anliegen ist, profitieren sozial schwache Gruppen am meisten von energetischen Sanierungen. Darüber hinaus versuchen nationale Programme, die teilweise von der EU finanziert werden, den Wohnungsbau in dünn besiedelten Gebieten zu unterstützen, indem sie Verbesserungen des Lebens- und Wohnstandards finanzieren.

EU-Mittel werden in Estland im Allgemeinen gut wahrgenommen, da sie dazu beitragen haben, die Renovierungsprogramme auszuweiten. Es gibt keine Berichte über Umsetzungsprobleme im Zusammenhang mit EU-Fonds.

Insgesamt gesehen haben die EU-Förderprogramme wenig Einfluss auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik in **Polen**. Ein höheres Engagement der EU-Strukturfonds (2014 – 2020) ist jedoch im Wohnungssektor in den Bereichen Umweltschutz und Klimawandel sowie bei der Verbesserung der Wohnbedingungen (Renovierung und Modernisierung des Bestands) im sozialen Wohnungsbau in benachteiligten Gebieten als ein Element der Stadterneuerungsprogramme zu beobachten.

Erstens bieten die regionalen operationellen Programme, die in den Woiwodschaften¹³ tätig sind, und das nationale operationelle Programm „Infrastruktur und Umwelt“ Subventionen für Umweltschutzzwecke in verschiedenen Wohnungsbereichen an, insbesondere für die Beseitigung von Kohleöfen, die Verbesserung der Heizungsinfrastruktur und die thermische Modernisierung des Bestands, vor allem in Mehrfamilienhäusern (kommunal, privat (Eigentumswohnungen), Genossenschaften). Zweitens bieten sie Unterstützung für die Modernisierung von Sozialwohnungen im Rahmen von Stadterneuerungsprogrammen. Es gibt regionale Unterschiede, aber in der Regel können lokale Selbstverwaltungsbehörden, TBS (soziale Wohnungsbaugesellschaften), Genossenschaften und Wohnungseigentümer Fördermittel (in der Regel bis zu 75 % der qualifizierten Kosten) für Projekte zur Wohnraumverbesserung mittels einer Ausschreibung für den jeweiligen Projekttyp beantragen. Der Wohnungsbau ist nur eine von vielen anderen Projektarten (z. B. soziale Infrastruktur, Bildung) und in der Regel übersteigt die Nachfrage die verfügbaren Mittel.

Im Falle der beiden eben genannten Verwendungszwecke sind die wichtigsten Fonds der EFRE, die über polnische regionale operationelle Programme kanalisiert

werden, die Zuschüsse für den Wohnungsbau bereitstellen. Diese Zuschüsse werden für die Renovierung oder Revitalisierung von städtischen Gebieten verwendet. Es gibt regionale Unterschiede in der Nutzung dieser Programme, aber sie spielen eine Rolle bei der Renovierung von Gebäuden und manchmal auch beim Bau von wohnungsbezogener Infrastruktur. Neben der Nutzung regionaler Programme im Rahmen des EFRE zur Verbesserung der Wohnbedingungen sozial schwacher Gruppen gibt es einen Kohäsionsfonds, der für ähnliche Zwecke genutzt wird. In fünf Woiwodschaften wurde die EU-Initiative JESSICA mit Hilfe von Stadtentwicklungsfonds umgesetzt. Diese haben eher kleine Budgets, scheinen aber für einige Investoren interessante Zusatzoptionen zu sein. In vier Regionen wurde der Wohnungsbau als eine Kategorie von Projekten akzeptiert, die durch JESSICA-Darlehen kofinanziert werden sollten, während sie nur in zwei Woiwodschaften von Bedeutung waren. In Województwo Mazowieckie (Woiwodschaft Masowien) wurden die Mittel für die Modernisierung von Wohngebäuden und Gebäuden für öffentliche Dienstleistungen verwendet. In Województwo Śląskie (Region Oberschlesien) wurden die Mittel für die Asbestsanierung von Gebäuden verwendet. Die JESSICA-Programme werden in der Periode 2014 – 2020 fortgesetzt, jedoch ohne zusätzliche finanzielle Zuweisungen, was bedeutet, dass die JESSICA-Initiative derzeit keine Auswirkungen auf Wohnungsbauprojekte hat.

Der Förderfonds, der Kohäsionsfonds und der Fonds für regionale Operationen wurden auch für die Bereitstellung von Unterkünften/Notunterkünften für extrem arme Menschen und Menschen in schwierigen Situationen, wie z. B. Schutzräume für Opfer häuslicher Gewalt, verwendet.

Eine weitere wichtige Quelle der EU-Finanzierung ist die Zusammenarbeit zwischen der EIB und der polnischen Nationalen Wirtschaftsbank. Auf der Grundlage

¹³ Eine Woiwodschaft ist die höchste subnationale Verwaltungseinheit in Polen. Derzeit gibt es 16 Woiwodschaften, jede mit einer Einwohnerzahl zwischen etwa 1,0 und 5,5 Millionen.

des Europäischen Fonds für strategische Investitionen im Rahmen des Investitionsplans für Europa haben die beiden Institutionen eine Vereinbarung unterzeichnet, um den Bau neuer Mietwohnungen (auch Mietkaufwohnungen) für Familien mit durchschnittlichem Einkommen sowie die dazugehörige Infrastruktur zur Versorgung der neuen Wohnsiedlungen zu unterstützen. Die Hauptbegünstigten dieser Vereinbarung sind Kommunen und gemeinnützige soziale Wohnungsbaugesellschaften. Die EIB hat auch direkte Darlehensverträge mit einzelnen Städten, meist für große Infrastrukturprojekte (soziale und technische Infrastruktur). So investiert die EIB beispielsweise direkt in den Wohnungsbau der Stadt Poznań über Kreditverträge mit zwei kommunalen Unternehmen PTBS (Sozialer Wohnungsbauverband der Stadt Poznań, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) und ZKZL (die kommunale Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die für die Verwaltung des kommunalen Bestands in Poznań zuständig ist) zur Finanzierung des Baus neuer Sozialwohnungen. Die Stadt Wałbrzych unterzeichnete ebenfalls eine Vereinbarung mit der EIB zur Kofinanzierung von Projekten im Rahmen ihres Stadterneuerungsplans. Die EIB-Mittel werden für verschiedene Zwecke wie Umweltschutz, Energieeffizienz, sozialer Wohnungsbau und soziale Betreuung eingesetzt. Die Stadt plant, mit Unterstützung der EIB etwa 100 Sozialmietwohnungen zu bauen oder zu renovieren.

Generell spielen EU-Mittel und EIB-Darlehen angesichts des Bedarfs an Wohnungsbaufinanzierung für Neubau, Instandhaltung und Modernisierung in Polen und der direkten finanziellen Beteiligung der polnischen Regierung und der lokalen Behörden an der Wohnungsbaufinanzierung jedoch nur eine sehr geringe Rolle. Im Gegensatz zum Gesamtvolumen sind die Erwartungen der Kommunalverwaltungen an die EU-Mittel sehr hoch, da Stadterneuerungsprogramme (bzw. die wohnungswirtschaftlichen Komponenten

dieser Programme), die Modernisierung von Sozialwohnungsbeständen und der Neubau von Sozialmietwohnungen höhere Anteile an EU-Finanzierung erfordern. Zwei Formen der Unterstützung werden bevorzugt. Direkte Subventionen können bei der Durchführung von Reparaturen und der Modernisierung von Mehrfamilienhäusern helfen, und zwar nicht nur bei öffentlichen Sozialmietwohnungen, sondern auch bei Eigentumswohnungen mit gemischten Besitzverhältnissen. Für den Bau neuer Sozialwohnungen werden zinsgünstige Darlehen bevorzugt.

Abschließend ist anzumerken, dass es keine aggregierten Daten darüber gibt, in welchem Umfang EU-Mittel für den Wohnungsbau eingesetzt werden. Das liegt daran, dass verschiedene Ministerien und Agenturen an diesen Programmen beteiligt sind. Nichtsdestotrotz kann davon ausgegangen werden, dass die EU-Mittel eine beträchtliche Hebelwirkung haben, insbesondere bei der Revitalisierung von Stadtzentren und ehemaligen Industriegebieten.

EU-Förderprogramme werden in Polen im Allgemeinen gut wahrgenommen, auch wenn es regelmäßig Beschwerden über den Verwaltungsaufwand und die strengen Regeln gibt, die mit der EU-Förderung verbunden sind. Im Allgemeinen betont die Diskussion in Polen die Möglichkeiten, die mit EU-Mitteln einhergehen, und wie man sie gut nutzen kann. Eine Möglichkeit, die Effektivität der EU-Mittel zu verbessern, ist also neben der Erhöhung ihrer Höhe auch die Verbesserung und Erleichterung ihrer Verteilung. Überschneidungen zwischen EU-Verfahren und lokalen polnischen Vorschriften lassen den Endbegünstigten in der Regel wenig Autonomie für die Selbstverwaltung und die Anpassung des Programms an lokale Bedingungen. Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der EU-Unterstützung ist die Erhöhung der direkten Zusammenarbeit der Regionen und einzelner Städte mit der EU (siehe Beispiele Poznań und Wałbrzych).

8.2.3 Schlussfolgerungen

Im Allgemeinen haben die EU-Regulierung und -Finanzierung in den vier Ländern unterschiedliche Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte und -politik. Was die EU-Verordnungen betrifft, so trennt die Frage der staatlichen Beihilfen die Länder scharf zwischen denen, die praktisch nicht betroffen sind, und denen, die Teile ihres sozialen Wohnungsbaus – wenn nicht sogar die soziale Wohnungsversorgung im Allgemeinen – grundlegend umgestalten mussten. Die Bedeutung der Energieeffizienzverordnung ist ebenfalls allgegenwärtig, aber ihre Auswirkungen variieren ebenfalls zwischen den vier analysierten Ländern. Dies deutet darauf hin, dass unterschiedliche Voraussetzungen in Bezug auf den Wohnungsbestand der Länder, aber auch in Bezug auf die rechtlichen, politischen und sozialen Merkmale der nationalen Wohnungssysteme eine Rolle spielen. Da es keine direkte EU-Finanzierung für Wohnungsbauprogramme gibt, hängt das Potenzial der Mitgliedstaaten und ihrer Wohnungsbaugesellschaften, EU-Mittel für wohnungswirtschaftliche Zwecke zu nutzen, von ihrer Fähigkeit ab, wohnungswirtschaftliche Maßnahmen in relevante Projekte einzubinden, für die Mittel zur Verfügung stehen, wie z. B. Planung, Stadterneuerung usw. Die Verwendung von EU-Mitteln hängt auch von der allgemeinen Förderungswürdigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer subnationalen Einheiten ab (siehe zum Beispiel die Voraussetzungen für die Förderungswürdigkeit für die EU-Strukturfonds). Im Allgemeinen können EU-Mittel bei kofinanzierten Projekten, die den (sozialen) Wohnungsbau unterstützen, eine bemerkenswerte oder sogar erhebliche Hebelwirkung erzielen. Eine weitere wichtige Quelle der EU-Finanzierung sind EIB-Darlehen, die eine Möglichkeit bieten, die Unterstützung effektiv in bestimmte Städte und Projekte zu lenken.

Insgesamt bleibt der Einfluss der EU auf die Wohnungsmärkte und -systeme in Europa vielfältig. Eine stärkere Berücksichtigung der nationalen Wohnungspolitik innerhalb der aktuellen und zukünftigen Maßnahmen der EU würde einen klaren Rahmen in Bezug auf Regulierung und Finanzierung sowie deren Interaktion erfordern, der a) die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen der nationalen Wohnungssysteme, b) die unterschiedlichen Besitzverhältnisse und Wohnungsbestände der nationalen Wohnungsmärkte und c) die unterschiedlichen Herausforderungen, mit denen die Länder derzeit konfrontiert sind, zum Beispiel in Bezug auf Migration und demografische Veränderungen, berücksichtigt. Vorzugsweise würde dies auch vereinfachte Antrags- und Umsetzungsverfahren sowie eine kontinuierliche und erweiterte Schulung und Information der beteiligten Akteure beinhalten, um einen größeren Kreis von Begünstigten zu gewinnen.

9 Fazit

Abschließend werden zunächst die zentralen Ergebnisse der Studie unter Bezugnahme auf die Forschungsfragen zusammengefasst. Anschließend werden die Limitierungen

der Untersuchung diskutiert und weiterer Forschungsbedarf skizziert. Abschließend werden die Ergebnisse im Lichte der wohlfahrtsstaatlichen Forschung diskutiert.

9.1 Forschungsfragen und zentrale Ergebnisse

Welche Verantwortung für die Wohnungspolitik gibt es in den EU-Mitgliedstaaten auf verschiedenen Regierungsebenen?

Vielfalt beschreibt die Organisationsformen der EU-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Wohnungspolitik am besten. Was die Verteilung der Zuständigkeiten auf nationaler Ebene betrifft, so hat jedes Land seine eigene Art, die Wohnungspolitik zu organisieren. Während fast die Hälfte der Länder eine sektorale Strategie mit mehreren separaten Ressortverantwortlichkeiten verfolgt, zeigen andere Länder überlappende Zuständigkeiten oder eine Mischung aus ein- und mehrdimensionalen Zuständigkeiten. Die wohnungspolitische Struktur der nationalen Regierungen scheint in gewisser Weise mit der Einwohnerzahl zusammenzuhängen, d. h. größere Länder neigen dazu, ihre Wohnungspolitik mit einer größeren Anzahl von sektoral ausgerichteten Stellen zu organisieren, während kleinere Länder eher mehrere Ressortverantwortlichkeiten bündeln. Jenseits dieser groben Unterscheidung fällt auf, dass in den meisten Ländern der Begriff „Wohnen“ in den formalen Titeln der zuständigen Stellen nicht vorkommt. Die Bedeutung des Bereichs spiegelt sich also nicht in den Namen der beteiligten Abteilungen, Ministerien und Behörden wider. Alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta) haben ihre Wohnungspolitik auf mindestens zwei, meist drei Ebenen verteilt. Es erscheint sinnvoll, Entscheidungen von nicht nationaler Tragweite auf untergeordnete Ebenen abzuwälzen, und die Mitgliedstaaten zeigen eine beträchtliche Vielfalt darin, dies zu tun. In den meisten

Mitgliedstaaten sind die nationale und die lokale Ebene am wichtigsten für die Umsetzung der Wohnungspolitik, aber in einer kleinen Anzahl von Ländern hat auch die regionale Ebene einen bedeutenden Einfluss. Obwohl einige Teile der Wohnungspolitik (Subventionen für Eigentümer und Käufer, Mietrecht und Mietpreisregulierung, Besteuerung, Wohnbausubventionen sowie Umwelt- und Energiefragen) typischerweise eher auf nationaler Ebene angesiedelt sind, während andere (räumliche Angelegenheiten) typischerweise auf verschiedene Ebenen verteilt oder sogar ortsbezogen sind (Zuweisung von Sozialwohnungen), gibt es kein allgemeines Organisationsmuster unter den Mitgliedstaaten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in Ländern, in denen die lokale Ebene generell stark ist, auch ihre Zuständigkeiten in der Wohnungspolitik überdurchschnittlich ausgeprägt sind – allerdings gibt es auch eine Reihe prominenter Ausnahmen von dieser Regel. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Mitgliedstaaten dieses wichtige Politikfeld recht unterschiedlich organisieren.

Das gilt auch für Verschiebungen in der Organisationsstruktur. Es gibt keinen eindeutigen „europäischen Ansatz“ bei horizontalen Änderungen der Organisationsstruktur. Einige Länder gestalten ihre Struktur grundlegend um, andere modifizieren ihre Struktur leicht und wieder andere nehmen praktisch keine Änderungen vor. Allerdings scheint es ein klares Muster in Bezug auf die vertikale Dimension zu geben: Wenn sich Länder dazu entschließen, ihre Wohnungspolitik in Bezug auf die

verschiedenen beteiligten staatlichen Ebenen neu zu organisieren, tun sie dies meist durch Dezentralisierung (obwohl es auch hier Ausnahmen gibt).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Governance-Strukturen und deren Veränderungen im letzten Jahrzehnt in allen Dimensionen, in denen sie in diesem Bericht verglichen wurden, erhebliche Unterschiede aufweisen. Rational betrachtet, scheint es keinen Konsens darüber zu geben, wie die Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten organisiert werden soll, weder horizontal noch vertikal. Es gibt auch keine klare Tendenz zur Reform der Governance. Die Governance-Strukturen in der Wohnungspolitik und vorgenommenen Änderungen unterscheiden sich erheblich, was eine gemeinsame Bewertung der Wohnungspolitik in Europa schwierig macht.

Welche Teilsegmente, Zielgruppen und Anbieterstrukturen prägen die Wohnungsmärkte und -politiken der EU-Mitgliedstaaten?

Die EU-Mitgliedstaaten weisen eine große Bandbreite an nationalen Regelungen zur Selbstnutzung oder Vermietung auf, die in unterschiedlichen Anteilen zur Wohnungsversorgung in den Mitgliedstaaten beitragen. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt die pfadabhängige Natur der Wohnungsversorgungssysteme. Dennoch lassen sich einige gemeinsame Merkmale beobachten:

Selbstgenutztes Wohneigentum, insbesondere Eigenheime, ist die Nutzungsform mit der größten quantitativen Bedeutung. Dies zeigt nicht nur die Bedeutung ländlicher und suburbaner Räume für die Wohnungsversorgung, sondern auch, dass Wohneigentum stark in die Systeme der privaten Wohlfahrtvorsorge und der Vermögensbildung der Haushalte eingebunden ist.

Mietwohnungsmärkte lassen sich sowohl hinsichtlich der Anbieterstrukturen – privater

und öffentlicher Sektor – als auch hinsichtlich der Mietpreisgestaltung – marktbasierter oder geförderter Mieten – beschreiben. Die Ergebnisse haben jedoch gezeigt, dass dieses dichotome Schema in der Realität weniger eindeutig ist. Erstens gibt es in vielen Mitgliedstaaten einen nicht-staatlichen dritten Sektor, der an der Wohnungsversorgung beteiligt ist, z. B. einen gemeinnützigen Sektor. Dazu gehören sowohl Agenturlösungen, d. h. die Beauftragung von nichtstaatlichen Organisationen mit der Förderung sozialer Wohnraumbereitstellung, aber auch rein nichtstaatliche Anbieter mit z. B. steuerlichem Sonderstatus, wie Genossenschaften. Auf der anderen Seite hat auch der öffentliche Mietwohnungssektor verschiedene Transformationen durchlaufen, so dass sich einige ursprünglich öffentliche Wohnungsversorgungssysteme zunehmend verselbstständigt haben, entweder durch den Einsatz privatwirtschaftlicher Unternehmensformen oder weil sie der gleichen gesetzlichen Regulierung unterliegen wie der private Sektor. Dies geht einher mit einer zunehmenden sozialen Heterogenität dieses Sektors, der sich an unterschiedliche Zielgruppen richtet und verschiedenen Mietsubventionsmodelle einsetzt.

Eine Differenzierung des marktwirtschaftlichen Mietwohnungssektors lässt sich anhand des Institutionalisierungsgrades beobachten. Während Privatvermieter in allen Mitgliedstaaten präsent sind, sind institutionelle gewerbliche Anbieter nur in wenigen Ländern tätig. Dazu gehören privatisierte ehemals öffentliche Anbieter, aber auch gewinnorientierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU), internationale Konzerne und Finanzinstitutionen wie Pensionsfonds und Versicherungen. Generell ist zu beobachten, dass die stark gestiegene Relevanz von Mietwohnungsmärkten in einigen Mitgliedstaaten mit dem Engagement neuer unternehmerischer Akteure im Bereich der gewerblichen Vermietung korreliert.

Betrachtet man die Zielgruppen spezifischer Mietwohnungsteilmärkte, so lässt sich

feststellen, dass einige der Länder mit stärker diversifizierten Systemen einen hohen Grad an Spezialisierung aufweisen, d. h. es gibt relativ wenig Überschneidungen bei den Zielgruppen, während andere Länder breitere und sich teilweise überdeckende Zielgruppen anzusprechen scheinen. Als Voraussetzungen dafür lassen sich die folgenden Kriterien identifizieren:

- großer und differenzierter Marktpreis- und Sozialmietsektor
- hohe Qualität der Wohnungsangebote und Stabilität in allen Mietverhältnissen
- geringe Zugangsbeschränkungen im sozialen Sektor
- ein zumindest partieller Wettbewerb zwischen den Wohnnutzungsformen in Bezug auf Preise und Qualität

Eines der Hauptmerkmale dieser Wohnungssysteme ist die Tatsache, dass die Mietwohnungsmärkte, vor allem in städtischen Gebieten, auch Bedürfnisse an dauerhaften Wohnmöglichkeiten bieten. Als Kehrseite dieser Diversifizierungsvorteile in diesen Ländern ist die relativ stärker eingeschränkte Zugänglichkeit zum Eigenheimsegment zu nennen, was auch mit geringeren oder nicht vorhandenen direkten Subventionen für Hauskäufer zusammenhängt.

Am anderen Ende der Skala sind Systeme zu nennen, die von Selbstnutzung als dominante Wohnform geprägt sind. Die meisten dieser Systeme gehen auf die Privatisierung oder Rückübertragung des verstaatlichten Wohnungsbestands in den postkommunistischen Mitgliedstaaten zurück, aber hohe Selbstnutzeranteile gibt es auch in weniger urbanisierten Mitgliedstaaten ohne diesen historischen Kontext. In diesen Mitgliedstaaten sind die Anteile des Mietwohnens an der Wohnversorgung gering, werden überwiegend von privaten Vermietern angeboten und beinhalten u. U. erhebliche Anteile informeller Vermietungs-

Untervermietungsaktivitäten. Größere Anteile an selbstgenutztem Wohneigentum implizieren notwendigerweise auch eine leichtere Zugänglichkeit zu Wohneigentum. Der Zugang wird durch Subventionen, Ersparnisse der Haushalte und, besonders in den ländlicheren Regionen Europas, durch familiäre Unterstützung und Selbsthilfe beim Bau erleichtert. Die Kehrseite dieser Systeme ist eine gewisse Marginalisierung des Mietwohnungssektors, was besonders für Haushalte mit Zugangsproblemen zu Wohneigentum problematisch ist, da keine adäquate Alternative vergleichbarer Mietwohnungen vorhanden ist.

Wie sieht die Wohnungsversorgung in den EU-Mitgliedstaaten aus und welche (gemeinsamen) Probleme lassen sich beobachten?

Die Systeme der Wohnungsversorgung in den EU-Mitgliedstaaten sind durch Pfadabhängigkeit gekennzeichnet und weisen eine große Heterogenität auf. Unter Berücksichtigung der quantitativen Nutzungsverhältnisse und der sozialen Bedeutung von Miete und Eigentum auf der einen Seite, sowie Anbieterformen und wohnungsbestandsbezogenen Aspekten auf der anderen Seite lassen sich in der EU vier Hauptgruppen von Wohnungsversorgungssystemen unterscheiden:

- Hochgradig diversifizierte Systeme mit einem relativ ausgewogenen quantitativen Verhältnis zwischen Mietverhältnissen und Selbstnutzung und einem durchschnittlichen Eigentumsanteil zwischen ca. 50 % und 65 %. Der Mietwohnungssektor in den Ländern dieser Gruppe ist vor allem durch die Existenz von institutionellen Anbietern im marktorientierten Mietwohnungssektor gekennzeichnet. Die Zusammensetzung von gefördertem, gemeinnützigem/genossenschaftlichem und marktorientiertem Mietwohnungssektor ist jedoch sehr heterogen. Diese Unterschiede prägen auch das Verhältnis zwischen den

Nutzungsformen im Hinblick auf die Zugänglichkeit zu Wohneigentum und die Zielgruppendifferenzierung innerhalb der Mietwohnungs-Teilmärkte.

- Weniger stark diversifizierte, überwiegend zweigleisige Systeme mit einem Anteil an Wohneigentum zwischen ca. 65 % und 75 % und einem Mietwohnungsmarkt, der hauptsächlich auf Aktivitäten privater Kleinvermieter basiert. In Bezug auf die Zugänglichkeit und den Wettbewerb zwischen den Wohnformen ist in den Mitgliedstaaten dieser Gruppe im Vergleich zur ersten Gruppe ein stärker hierarchisch geprägtes Verhältnis zwischen Mietwohnungssegmenten, die hauptsächlich als befristete Wohnform angesehen werden, und Wohneigentum festzustellen. Geförderter Wohnraum, sofern vorhanden, ist quantitativ von untergeordneter Bedeutung.
- Systeme, in denen das selbst genutzte Wohneigentum mit einem Marktanteil von mindestens ca. 75 % überwiegt, und ein reziproker Anteil von überwiegend privaten Mietwohnungen. Dem quantitativen Ungleichgewicht entspricht eine noch stärkere Hierarchie in Bezug auf Stabilität und Qualität von Eigennutzung und Vermietung im Vergleich zu den oben genannten Gruppen, was zu einer deutlichen Marginalisierung von gefördertem oder sonstigem sozialen Mietwohnungsbau führt, sofern dieser vorhanden ist.
- Selbstnutzungsdominierte Länder, geprägt durch die Privatisierung im Zuge der postkommunistischen Transformation. Ein marginales Angebot an formalen Mietwohnungen (sowohl privat als auch sozial) ist typisch für diese Gruppe, auch wenn es durch verschiedene Formen informeller Vermietungstätigkeit ergänzt werden dürfte.

Innerhalb dieser Gruppen lassen sich trotz der skizzierten Gemeinsamkeiten vielfältige

und systematische Unterschiede in Bezug auf die qualitative Bedeutung, die Zugänglichkeit und die soziale Bedeutung der Wohnformen feststellen. Über den engen Fokus auf die Wohnungsversorgung hinaus gibt es weitere Aspekte wie spezifische Wohlfahrtsregime, die Wohnungsversorgungssysteme in den breiteren Rahmen politischer Systeme einbetten. Je nach Betrachtungsgebiet können daher auch andere Gruppierungsergebnisse als die hier aufgezeigten gerechtfertigt sein.

Welche Triebkräfte für die Wohnungspolitik sind in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren erkennbar geworden?

Grobe Gemeinsamkeiten lassen sich hinsichtlich der wesentlichen Einflussfaktoren auf die wohnungspolitischen Entscheidungen in den letzten zehn Jahren erkennen. So haben Fragen der Energieeffizienz die Wohnungspolitik in fast allen Mitgliedstaaten zu einem gewissen Teil mitgeprägt. Ebenso spielt der anhaltende Trend zur Urbanisierung eine herausragende Rolle. Weitere verbreitete Faktoren sind Immigration und der demographische Wandel mit dem damit einhergehenden Bedarf an altersgerechtem Wohnen und kleineren Einheiten.

Preis- und Mietpreissteigerungen, vor allem in städtischen Gebieten, sind nach Nennung der Experten das mit Abstand gravierendste und am weitesten verbreitete Problem der Wohnraumversorgung in den Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten führt dies zu schwerwiegenden Problemen wie mangelnder Kreditwürdigkeit und Wohnkostenüberlastung, während andere scheinbar besser mit steigenden Preisen und Mieten zurechtkommen. Praktisch alle Mitgliedstaaten berichten jedoch über einen Mangel an bezahlbarem und sozialem Wohnraum, unabhängig von der jeweiligen Bedeutung der Nutzungsformen Miete und selbstgenutztes Wohneigentum. Es scheint also ein allgegenwärtiger Bedarf an einem größeren Angebot für gefährdete und sozial benachteiligte Gruppen auf den Wohnungsmärkten

zu bestehen. Gleichzeitig haben einige Mitgliedstaaten mit Leerständen und fallenden Preisen in ländlichen Gebieten zu kämpfen, was ein zunehmendes regionales Gefälle innerhalb der EU verdeutlicht.

Was sind die Leitprinzipien der Wohnungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten?

Trotz heterogener nationaler Wohnungssysteme scheint es unter den EU-Mitgliedern ein gemeinsames Verständnis dafür zu geben, dass die Wohnungspolitik effiziente Wohnungsmärkte schaffen muss, die Angebot und Nachfrage in verschiedenen Nutzungsformen ausgleichen können. Ein fast universell anerkannter Grundsatz ist die Bereitstellung von ausreichend bezahlbarem Wohnraum, der gleichzeitig in einigen Ländern und Regionen zunehmend unter Druck geraten ist. Während die Belange der Energieeffizienz in den EU-Mitgliedstaaten heute weit verbreitet sind, divergieren die Vorstellungen über Art und Umfang geeigneter Nutzungsformen und wie diese zu erreichen sind, je nach nationalen Bedingungen und eigenen Traditionen. In einigen traditionell von Wohneigentum als präferierter Nutzungsform geprägten Mitgliedstaaten scheint das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Ausbaus von Mietwohnungsmärkten als flexiblere Alternative insbesondere nach der Finanzkrise zuzunehmen.

Welche politischen Instrumente gibt es in den EU-Mitgliedstaaten und welche (relative) Bedeutung haben sie für die Bereitstellung von Wohnraum?

Die im Forschungsprojekt unterschiedenen Haupttypen wohnungspolitischer Instrumente „Wohnkostenzuschüsse“, „Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung“, „Wohnraumförderung“ und „Mietpreisregulierung“ werden in den meisten EU-Mitgliedstaaten eingesetzt. Es zeigt sich jedoch, dass die subjekt- und objektorientierten Instrumente (Wohnkostenzuschüsse, Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung und Wohnraumförderung) eine

weite Verbreitung in den EU-Mitgliedstaaten haben, während die Mietpreisregulierung hauptsächlich in den westlichen EU-Mitgliedstaaten eingesetzt wird. Der Umfang – d. h. die Anzahl der unterstützten Haushalte – sowie die Intensität der Unterstützung – d. h. die öffentlichen Ausgaben – variieren jedoch erheblich zwischen den Ländern, so dass die tatsächliche Bedeutung der politischen Instrumente unterschiedlich ist. Leider liegen für viele Instrumente keine entsprechenden Informationen vor, so dass der Vergleich an dieser Stelle unvollständig bleibt. Dazu kommt, dass die Wohnungspolitik auch aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen und zusätzlicher Nebenziele heterogen ist.

Wohnkostenzuschüsse, die regelmäßig zur Senkung der Wohnkosten von Haushalten gezahlt werden, richten sich an Haushalte mit geringem Einkommen. Darüber hinaus gibt es aber Unterschiede. Teilweise stehen diese Förderinstrumente nur Mietern oder nur Mietern in bestimmten Segmenten (kommunaler oder geförderter Wohnraum in einigen Fällen, privater Mietwohnungsbau in anderen) zur Verfügung. Dadurch wird die Leistbarkeit in bestimmten Segmenten des Marktes verbessert. Darüber hinaus richten sich einzelne Programme an ganz bestimmte Zielgruppen. Die Subventionen zur Eigentumsbildung und -sicherung, also Subventionen in Form von z. B. Krediten, Zuschüssen, Bürgschaften oder Steuererleichterungen zur Ermöglichung des Erwerbs von Wohneigentum oder zur finanziellen Absicherung von Wohneigentum, sind allein schon zahlenmäßig umfangreicher als die Wohnbeihilfen.

Das Gesamtbild der Förderung in den EU-Mitgliedstaaten ist wesentlich vielfältiger, da die Förderansätze (Kredite, Zuschüsse, Bürgschaften und Steuern) sehr unterschiedlich sind. Bei der Wohnraumförderung handelt es sich um objektbezogene Förderungen, die den Bau oder die Modernisierung im Mietsektor und/oder im Wohneigentum unterstützen sollen. Eine

umfassende Beschreibung ist schwierig, da die Wohnraumförderung oft von untergeordneten Ebenen geregelt wird, während sich die vorliegende Untersuchung auf nationale Aktivitäten konzentriert. Dennoch deuten die Angaben der Experten darauf hin, dass ganz unterschiedliche Förderprofile bzw. -ziele existieren, die sowohl unterschiedliche Wohnungsversorgungsengpässe als auch grundsätzliche wohlfahrtsstaatliche Prinzipien widerspiegeln. Der Bereich der Mietpreisregulierung zeigt, dass eine Gruppe von Ländern keine nennenswerte mietrechtliche Mietpreisregulierung anwendet, eine zweite Gruppe nicht die Anfangsmiete, sondern nur Mieterhöhungen reguliert, während die dritte Gruppe auch die Anfangsmiete begrenzt. Die Relevanz dieser Regelungen kann jedoch von weiteren regulatorischen Details abhängen. So zeichnen sich einige Länder, die Mieterhöhungen regulieren, gleichzeitig dadurch aus, dass auch die Mietdauer festgelegt ist.

Welche Reformansätze und Trends bei der Instrumentenwahl sind in den EU-Mitgliedstaaten zu beobachten?

Die Reformansätze in den EU-Mitgliedstaaten zeigen eine große Heterogenität. Insbesondere bei Wohnkostenzuschüssen ist auffällig, dass in einigen Ländern solche Subventionen erst in den letzten zehn Jahren als Reaktion auf steigende Wohnkosten eingeführt wurden. Länder mit einer längeren Tradition der Wohnkostenzuschüsse haben ihre Subventionen einfach an die aktuelle Preisentwicklung angepasst. Im Gegensatz dazu sind Subventionen zur Eigentumbildung und -sicherung durch größere Umstrukturierungen gekennzeichnet und weisen ein geringeres Maß an Kontinuität auf. Hier spielt das Ziel, zukünftige Kreditmarktrisiken und Immobilienpreisblasen zu vermeiden, gleichzeitig aber einen leichten Zugang zu Wohneigentum für Ersterwerber zu gewährleisten, eine wichtige Rolle. Teilweise sind aber auch allgemeine Budgetrestriktionen in einigen EU-Mitgliedstaaten ausschlaggebend für

die Anpassung dieser Instrumente. Charakteristisch für die Wohnraumförderung ist, dass einige EU-Mitgliedstaaten in diese Förderform (wieder) einsteigen bzw. sie deutlich ausbauen, was auf den oben diskutierten Mangel an bezahlbarem Wohnraum zurückzuführen ist. Darüber hinaus haben einige Länder mit einer längeren Historie der objektbezogenen Förderung ihr Instrumentarium als Reaktion auf veränderte Notwendigkeiten der Wohnraumversorgung bzw. veränderte Finanzierungs- und Zuständigkeitsbedingungen rekaliбриert. Einige Länder zeigen jedoch keine Anzeichen für (verstärkte) Aktivitäten in diesem Bereich. Die Mietpreisregulierung, die nur in einem Teil der EU-Mitgliedstaaten relevant ist, ist in einigen Fällen deutlich verschärft worden. Einzelne Länder, die bereits eine stärkere Regulierungsdichte aufgewiesen haben, zeigen dagegen leichte Liberalisierungstendenzen. Zusätzlich versuchen einige mittel- und südosteuropäische Mitgliedstaaten, mit wohnungspolitischen Instrumenten (vor allem Eigentumsförderung) die Abwanderung jüngerer Haushalte zu begrenzen und damit ihre demografische Zusammensetzung zu stabilisieren.

Welche Rolle spielt die EU in den Wohnsystemen und der Wohnungspolitik ihrer Mitgliedstaaten?

Den Befragungsergebnissen zufolge scheint der Einfluss der EU auf die Wohnungspolitik im Allgemeinen gering zu sein, obwohl es bemerkenswerte Ausnahmen gibt. Abhängig vom vorhandenen Wohnungsbestand, der grundsätzlichen nationalen Ausrichtung der Wohnungspolitik und den laufenden nationalen Reformen kann der EU-Einfluss Anreize in einer Vielzahl von Bereichen bieten. Während die EU-Regulierung bezüglich staatlicher Beihilfen zumindest in einem Fallstudienland (den Niederlanden) eine entscheidende Rolle spielt, wird ihr in anderen Ländern keine große Wirkung zugeschrieben. Das Gleiche gilt für

die EU-Regulierung¹⁴ der Energieeffizienz, die für Länder mit einem großen Anteil an unsaniertem Wohnungsbestand bedeutsamer ist und in anderen Ländern möglicherweise keine Auswirkungen hat, weil sie bereits eine ehrgeizige Energiepolitik verfolgen. Antidiskriminierungsvorschriften wird im Allgemeinen eine geringe Auswirkung zugeschrieben, sie können aber eine Rolle beim barrierefreien Bauen und Modernisieren spielen. Da die vier untersuchten Länder erhebliche Unterschiede in der Auswirkung der EU-Regulierung auf die nationale Wohnungspolitik aufweisen, kann davon ausgegangen werden, dass dies auch für alle EU-Mitgliedstaaten gilt: Ob die EU-Regulierung stark, teilweise oder kaum eine Rolle spielt, hängt stark vom Wohnungsbestand eines Landes und seiner allgemeinen Einstellung zum Wohnungswesen ab.

Ein weiterer Aspekt, der zu berücksichtigen ist, sind die Auswirkungen der EU-Finanzmarktregulierung auf den Baufinanzierungsbereich und die Bauwirtschaft. Im Zuge der vertieften Untersuchung der Auswirkungen der Finanzkrise wurden drei Wirkungsmechanismen identifiziert: erstens, Auswirkungen auf die private Immobilienfinanzierung mit direkten Folgen einer Verschärfung der Kreditvergaberegeln für die Zugänglichkeit zu Wohneigentum, zweitens, die Auswirkungen der Niedrigzinspolitik im Gefolge der Finanz- und Eurokrise auf die Hauspreise und drittens, Kapazitätsengpässe als Folge der restriktiveren Unternehmensfinanzierung für die mittelständische Bauwirtschaft. Insbesondere das Zusammenspiel von expansiver Geldpolitik und Angebotsverknappung hatte in der Dekade nach der Finanzkrise in einigen Mitgliedstaaten erhebliche

Auswirkungen auf die Erschwinglichkeit von selbst genutztem Wohneigentum. Es hat sich auch gezeigt, dass die Anfälligkeit einzelner Länder weniger eine Frage der Gesamtverschuldung ist, da auch Erstkäufer in Ländern mit traditionell eigenkapitalbasierten Finanzierungskulturen oder solchen mit privatisierungsbedingt hohen Wohneigentumsquoten aufgrund fehlender alternativen Wohnmöglichkeiten für Starterhaushalte im Mietwohnungsmarkt stark von diesen Problemen betroffen waren.

Konvergieren oder divergieren die Wohnungspolitiken und -märkte in den EU-Mitgliedstaaten?

Bei der Beantwortung dieser Frage ist noch unklar, inwieweit die unmittelbaren Folgen der Finanzkrise 2008 eher als Ergebnis kurzfristiger Krisenbewältigung zu interpretieren sind, bzw. welche Aspekte dieser Entwicklungen eher langfristige Entwicklungen darstellen. Strukturelle Trends (z. B. Wohnversorgungssysteme) und wohnungspolitische Reformtrends sollten dabei ebenfalls gesondert betrachtet werden.

Auf der Nachfrageseite sind zunächst Migration und Alterung der Gesellschaft als vermutlich langfristige strukturelle Trends zu nennen. Hier lassen sich sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene divergierende Trends in der Bevölkerungsentwicklung zwischen geographisch eher peripheren und eher zentralen Regionen feststellen. Sinkende Fertilitätsraten und eine Zunahme der älteren Bevölkerungsteile sind in allen Mitgliedstaaten ein Thema, wenn auch in unterschiedlichen Stadien und mit unterschiedlicher regionaler Bedeutung.

Aus diesen Trends auf der Nachfrageseite lassen sich einige grundlegende gemeinsame Muster für die Dynamik der Nutzungsformen ableiten: Mitgliedstaaten mit anhaltenden Urbanisierungstrends, zunehmender Mobilität der Arbeitskräfte und positiven Einwanderungszahlen

¹⁴ Es ist allerdings zu beachten, dass die empirischen Arbeiten des Forschungsprojekts vor der Bekanntgabe der Vorschläge der Europäischen Kommission zum „European Green Deal“ und zum ersten europäischen Klimagesetz (KOM/2020/80 endgültig) abgeschlossen wurden.

verzeichnen eine erhöhte Nachfrage nach Mietwohnungen, was wahrscheinlich zu einer weiteren Veränderung der Bedeutung dieses Sektors auf Kosten des selbst genutzten Wohnraums beitragen wird. In diesem Sinne kann von einer gewissen konvergenten Entwicklung der Nutzungsformen ausgegangen werden. Dieser Entwicklung stehen jedoch gegenläufige Tendenzen gegenüber: In einigen Mitgliedstaaten, die bereits überdurchschnittlich hohe Mietwohnungsanteile aufweisen, gibt es Tendenzen zu einem leichten Anstieg der Wohneigentumsquote, da Verfügbarkeitsfragen im Mietwohnungssektor bestehen und der Großteil der Neubauinvestitionen im Eigentumssektor getätigt wird. Aufgrund der historisch großen Unterschiede ist jedoch nicht zu erwarten, dass die beobachteten Trends in absehbarer Zeit zu einer engeren Konvergenz der Zusammensetzung der Nutzungsformen führen werden.

Auf der Ebene der wohnungspolitischen Strategien sind Trends zu einer strengeren Regulierung des marktbasierten Mietwohnungssektors zu beobachten, insbesondere in Mitgliedstaaten mit aktuellen Erschwinglichkeitsproblemen in diesem Bereich. Der regionale oder zeitlich begrenzte Charakter einiger Regulierungsmaßnahmen, wie z. B. Mietobergrenzen, kann jedoch darauf

hindeuten, dass es sich nicht unbedingt um einen dauerhaften Reformtrend handelt. Im Gegenzug ist in anderen, derzeit strenger regulierten Systemen eine Diskussion über die Erhöhung der Attraktivität des Segments für Investitionen durch eine stärkere Liberalisierung des Mietwohnungssektors zu beobachten. Bei den Förderinstrumenten zeichnet sich eine leichte Konvergenz im Umfang der subjektorientierten Förderung ab, wenngleich die Förderintensität in einer Reihe von Ländern sehr moderat ist. Die Förderung selbstgenutzten Eigentums ist durch eine Pluralität der Förderansätze und gleichzeitig durch viele Strategiewechsel gekennzeichnet, so dass eine Konvergenz der Steuerungsansätze nicht erkennbar ist. Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus hingegen sind die Ausgangslagen und Aktivitäten so unterschiedlich, dass von einer zunehmenden Divergenz ausgegangen werden kann.

Insgesamt lassen sich verschiedene gemeinsame Entwicklungen im Sinne von konvergierenden oder divergierenden Trends interpretieren. Angesichts der Verschiedenartigkeit der nationalen Wohnungsverorgungssysteme ist jedoch nicht davon auszugehen, dass es zu einer faktischen Konvergenz der Systeme kommt, selbst wenn die gleichen Strategien angewendet werden.

9.2 Grenzen der Untersuchung und weiterer Forschungsbedarf

Wie bereits in Kapitel 1.3 bei der Darstellung des Forschungsdesigns skizziert, müssen bei der Interpretation dieses Berichts einige Einschränkungen beachtet werden.

Zunächst ist die teilweise unbefriedigende statistische Datenverfügbarkeit als zentrale Herausforderung zu nennen. Ungelöste Probleme wie die eingeschränkte Verfügbarkeit von Informationen über den Einsatz wohnungspolitischer Instrumente in

vielen Ländern machen es sehr schwierig, die Bedeutung bestimmter wohnungspolitischer Instrumente und deren Verhältnis zueinander zu beurteilen. Erschwerend kommt hinzu, dass bestimmte Datenquellen nur einen Teil der EU-Mitgliedstaaten abdecken (OECD) oder in ihrer Vergleichbarkeit sehr eingeschränkt sind (Daten zur Wohnungslosigkeit der European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA)). Darüber hinaus

gibt es teilweise widersprüchliche Aussagen zu quantitativen Anteilen verschiedener Nutzungsformen in europäischen und nationalen Datenquellen sowie unzureichend erfasste Marktaktivitäten (informelle oder Schwarzmärkte), die eine qualitative Bewertung durch die hier beteiligten Experten erforderten und zur Ungenauigkeit der Zahlen zum Marktanteil beitragen. Der Ausbau und die Weiterentwicklung der statistischen Datenbasis mit einer vergleichbaren europäischen Ausrichtung erscheint daher als eine zentrale Aufgabe für die Zukunft. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die hier vorgestellten Ergebnisse neben den EU-weiten Statistiken auch auf den Einschätzungen der beteiligten Experten beruhen. Auch wenn diese auf statistischen Daten beruhen, so spiegeln sie doch eine subjektive Forschungsperspektive wider, die auch durch die Anwendung von mehrfachen Reviewschleifen zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht aufgelöst werden kann. Die Einbindung der nationalen Kontaktstellen für Wohnen (sog. „Housing Focal Points“) eröffnete jedoch auch die Möglichkeit, bestimmte Informationen zu ergänzen und zu validieren.

Das Forschungsdesign konzentriert sich auf die Beschreibung der Wohnungspolitik auf nationaler Ebene, da eine weitergehende Analyse der Aktivitäten auf regionaler und lokaler Ebene in den 27 EU-Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich innerhalb des gegebenen Projektrahmens nicht möglich war. Obwohl der Projektbericht versucht, möglichst präzise nationale Unterschiede aufzuzeigen, war es nicht möglich, alle Aktivitäten auf regionaler und lokaler Ebene zu beschreiben. Viele Mitgliedstaaten sind jedoch durch eine starke interne Heterogenität gekennzeichnet, die sich in den Kontrasten zwischen städtischen Gebieten und anderen Landesteilen, aber auch zwischen touristischen und nicht-touristischen Regionen widerspiegelt. Diese Kontraste gehen mit spezifischen Wohnungsmarktstrukturen und spezifischen Wohnungsversorgungsproblemen

einher, die wiederum – abhängig von der Governance-Struktur und den wohnungspolitischen Aktivitäten auf übergeordneter Ebene – Anlass zu lokalen Förderaktivitäten geben. Vor diesem Hintergrund besteht ein weiterer Forschungsbedarf zu nationalen Disparitäten im europäischen Kontext.

Aufgrund der Breite des Forschungsvorhabens und der großen Zahl an Instrumenten erfordert die Beschreibung wohnungspolitischer Maßnahmen ein hohes Maß an Abstraktion. Es können z. B. regulatorische Details, die für die Wirksamkeit wohnungspolitischer Instrumente entscheidend sein können, nicht in umfassender Weise vergleichend dargestellt werden. Im Verlauf der Untersuchung wurde deutlich, dass sich (möglicherweise zunehmend) hybride Steuerungsformen herausbilden, in denen unterschiedliche Steuerungsziele und -ansätze gekoppelt werden.

Abschließend soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Wohnungspolitik aus forschungspragmatischen Gründen bewusst begrifflich eng gefasst wurde. Die Funktionsweise der Wohnungspolitik kann aus (stadt-)planerischer bzw. sozialpolitischer Sicht nur dann adäquat beschrieben und verstanden werden, wenn die Wechselwirkungen mit benachbarten Politikfeldern berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für zwei benachbarte Politikfelder – die Stadt- und Regionalplanung sowie die Energiepolitik. Während sich Wohnungspolitik im engeren Sinne naturgemäß auf Probleme wie Bezahlbarkeit konzentriert – die in der Regel bei Angebotsknappheit und steigender Nachfrage auftreten – sind Wohnungssysteme auch von Problemen des Überangebots, des Leerstands und der schrumpfenden Bevölkerungszahl betroffen. In ähnlicher Weise sichern und verbessern auch Maßnahmen, die auf die Energieeffizienz des Gebäudebestands abzielen, die Lebensbedingungen, etwa durch die Verringerung von Energiearmut und Gesundheitsrisiken.

9.3 Weitere Schlussfolgerungen

Wohnungspolitik ist im erweiterten Sinne ein integraler Bestandteil der Sozialpolitik und des Wohlfahrtsstaates. Vergleichende Perspektiven hierzu sind jedoch immer noch selten, was auch bedeutet, dass uns das Wissen darüber fehlt, welche Rolle das Wohnen in verschiedenen Gesellschaften und innerhalb verschiedener Arten von Wohlfahrtsregimen spielt. Das vorliegende Projekt versucht, nationale Wohnungspolitiken aus einer vergleichenden Perspektive zu bewerten und zu reflektieren, auch um die Möglichkeiten transnationaler Zusammenarbeit zu beleuchten. In diesem Sinne ist die Identifizierung spezifischer nationaler Ansätze im Wohnungswesen ebenso wichtig wie die Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten zwischen Ländern und Ländergruppen. Dieses Bestreben geht über die Betrachtung einzelner Sektoren des Wohnungswesens wie dem sozialen Wohnungsmarkt oder Wohnungs(teil-)märkten hinaus, für die in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Zahl vergleichender Analysen entstanden ist (Power 1993; Lugger/Amann 2006; Sánchez/Johansson 2011; Cuerpo/Kalantaryan/Pontuch 2014, BBSR 2016). Die vorliegende Studie zeigt, wie unterschiedliche Marktbedingungen mit der nationalen Wohnungspolitik in verschiedenen Kontexten interagieren, um systematische Gruppen von wohnungspolitischen Regimen zu erzeugen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich Wohnsysteme nicht eindeutig in bestehende Wohlfahrtsstaatstypologien einordnen lassen, d. h. in liberale, konservative und sozialdemokratische Typen (Esping-Andersen 1990, 1999; Castles 1993, 1998; siehe auch Schwartz/Seabrooke 2008; Stamsø 2010; Ansell 2014; Delfani/Deken/Dewilde 2014; Ansell 2014; André/Dewilde 2016). Vielmehr können

scheinbar ähnliche Ausprägungen des Wohnungssystems auf unterschiedliche Wohlfahrtssysteme zurückgeführt werden. Dies gilt insbesondere für stärker diversifizierte Wohnungssysteme. Ein Zusammenhang zwischen den Wohlfahrtssystemen und dem Wohnungswesen sollte daher besser auf sekundären Merkmalen der Wohnungssysteme beruhen, wie z. B. den sozialen Zielsetzungen der Nutzungsformen und der Rolle des Wohnimmobilienvermögens für das Vermögen der Haushalte und die private Vorsorge. In ähnlicher Weise sind die Leitprinzipien der nationalen Wohnungspolitik in der EU nicht eng mit den etablierten Gruppen der verschiedenen Wohlfahrtsstaatskategorien vereinbar. Vielmehr müssen sie im Zusammenhang mit unterschiedlichen Arten der Wohlfahrtsproduktion (familiäre vs. staatliche Typen), unterschiedlichen Schwerpunkten und Verständnissen von Selbstversorgung und den unterschiedlichen Rentensystemen interpretiert werden.

Insgesamt sind die Auswirkungen der EU auf die Wohnungspolitik und -systeme in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die indirekten Effekte eher gemischt. Während die Auswirkungen aus einer Gesamtperspektive immer noch gering sind, gibt es spezifische Bereiche wie Energieeffizienz und staatliche Beihilfen, in denen EU-Vorschriften und -Förderinstrumente in einigen Mitgliedstaaten einen erheblichen Einfluss haben können. Dies deutet darauf hin, dass eine fortgesetzte Debatte über die Vor- und Nachteile der EU-Beteiligung an nationalen Wohnungsangelegenheiten notwendig ist (siehe auch Kleinman 2002; Priemus 2006; Doling 2012).

Quellen

- André, Stéfanie; Dewilde, Caroline, 2016: Home ownership and support for government redistribution. *Comparative European Politics*, 14. Jg.(3), S. 319–348.
- Ansell, Ben, 2014: The Political Economy of Ownership. *Housing Markets and the Welfare State. American Political Science Review*, 108. Jg.(2), S. 383–402.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2016: Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich. BBSR-Online-Publikation 13/2016, Bonn.
- Castles, Francis G. (Hrsg.), 1993: Families of nations. Patterns of public policy in Western democracies. Aldershot: Dartmouth.
- Castles, Francis Geoffrey, 1998: Comparative public policy. Patterns of post-war transformation. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cuerpo, Carlos; Kalantaryan, Sona; Pontuch, Peter, 2014: Rental Market Regulation in the European Union. Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *European Economy. Economic Papers*, 515.
- Delfani, Neda; Deken, Johan de; Dewilde, Caroline, 2014: Home-Ownership and Pensions. Negative Correlation, but No Trade-off. *Housing Studies*, 29. Jg.(5), S. 657–676.
- Doling, John, 2012: A European Housing Policy? *International Journal of Housing Policy*, 6. Jg.(3), S. 335–349.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: Social foundations of postindustrial economies. Oxford: Oxford University Press.
- European Mortgage Federation (EMF) (Hrsg.), 2018: Hypostat 2017: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets. Brussels.
- Fondation Abbé Pierre/FEANTSA (Hrsg.), 2018: Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018.
- Housing Europe, 2017: The State of Housing in the EU 2017. Brussels.
- Kemeny, Jim, 1995: From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective. London.
- Kleinman, Mark, 2002: The Future of European Union Social Policy and its Implications for Housing. *Urban Studies*, 39. Jg.(2), S. 341–352.
- Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas; Baldersheim, Harald, 2015: Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0). Final report Tender No 2014CE16BAT031, European Commission.
- Lugger, Klaus; Amann, Wolfgang (Hrsg.), 2006: Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild. IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen. Wien.
- Power, Anne, 1993: Hovels to high rise. State housing in Europe since 1850. London: Routledge.
- Priemus, Hugo, 2006: European policy and national housing systems. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21. Jg.(3), S. 271–280.
- Sánchez, Aida Caldera; Johansson, Åsa, 2011: The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries. OECD Publishing. OECD Economics Department Working Papers, 837.
- Schwartz, Herman; Seabrooke, Leonard, 2008: Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy. Old Welfare States and the New Politics of Housing. *Comparative European Politics*, 6. Jg.(3), S. 237–261.
- Stamsø, Mary-Ann, 2010: Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison. *Housing, Theory and Society*, 27. Jg.(1), S. 64–75.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektablaufplan: Wohnungspolitische Maßnahmen in der Europäischen Union, Quelle: Institut Wohnen und Umwelt (IWU)	15	Abbildung 6: Gruppierung der Mitgliedstaaten nach ihrer charakteristischen Hauspreisentwicklung im Zeitraum 2008 bis 2018, Quelle: EUROSTAT, House price index, deflationiert – Jahresdaten, indexiert mit 2008=100	141
Abbildung 2: Gruppen spezifischer Altersstrukturen der Wohnungsbestände in der EU, Quelle: EUROSTAT Zensus 2011, nationale Statistiken, Expertenbefragung B1.1.1, eigene Berechnungen.	43	Abbildung 7: Anteil der Bevölkerung in kreditbelastetem Wohneigentum und Darlehens zu Einkommensverhältnis 2017, Quelle: EU-SILC Umfrage 2017, European Mortgage Association 2019	143
Abbildung 3: Urbanisierungsgrad und vorherrschender Gebäudetyp in den EU-Mitgliedstaaten	45	Abbildung 8: Ursache-Wirkungs-Schema treibender Faktoren der Finanzkrise und deren Wechselwirkungen, Quelle: Institut Wohnen und Umwelt.	157
Abbildung 4: Zusammensetzung der Nutzungsformen in den EU-Mitgliedstaaten	68	Abbildung 9: Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen 2017 und Veränderung zwischen 2008 und 2017, Quelle: EU-SILC Erhebung 2008/2017, Reihe ilc_lvho02, Verteilung der Bevölkerung nach Nutzungsformen	161
Abbildung 5: Gruppenzugehörigkeiten der Wohnnutzungssysteme, Abbildung: Doreen Ritzau, Datengrundlage: Institut Wohnen und Umwelt	77		

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wissenschaftliche Länderexperten	17	Tabelle 7: Vertikale Verschiebungen	39
Tabelle 2: Nationale Zuständigkeiten	24	Tabelle 8: Gruppierung der Mitgliedstaaten nach der Altersstruktur des Wohnungsbestands. .	42
Tabelle 3: Zuständigkeiten zwischen den Ebenen	30	Tabelle 9: Gruppierung der Länder nach Urbanisierungsgrad und vorherrschendem Gebäudetyp	45
Tabelle 4: Gruppen von Mitgliedstaaten nach Anzahl der politischen Zuständigkeitsbereiche	34	Tabelle 10: Problemfelder im Wohnungsbestand	47
Tabelle 5: Gruppenvergleich und politischer Ermessensspielraum nach dem Local Autonomy Index	35	Tabelle 11: Existenz und Bedeutung spezifischer Formen der Eigennutzung	51
Tabelle 6: Horizontale Verschiebungen	36	Tabelle 12: Existenz und quantitative Bedeutung bestimmter Mietwohnungsmärkte	56

Tabelle 13: Zielgruppen in selbstgenutzten Eigentum und Mietwohnungsmärkten	60	Tabelle 28: Ländergruppen nach Art der Mietpreisregulierung	129
Tabelle 14: Anbieter von privatvermieteten bzw. Marktmietwohnungen	63	Tabelle 29: Mietpreisregulierung.	130
Tabelle 15: Anbieter von geförderten/sozialen Mietwohnungen	65	Tabelle 30: Auftreten der wohnungspolitischen Instrumente.	133
Tabelle 16: Quellenangaben für Anteile verschiedener Wohnnutzungsformen.	67	Tabelle 31: Reformtendenzen der letzten zehn Jahre	134
Tabelle 17: Kategorisierungsregeln in Bezug auf den Diversifizierungsgrad der Nutzungsformen	69	Tabelle 32: Anteil der Bevölkerung in Mietverhältnissen 2017 und Veränderung zwischen 2008 und 2017.	160
Tabelle 18: Gruppen der Wohnnutzungssysteme	78	Tabelle 33: Gruppierung der Mitgliedstaaten nach der Dynamik im Mietwohnungssektor	162
Tabelle 19: Ausprägungen der Indikatoren nach Gruppenzugehörigkeit	79	Tabelle 34: Gemeldete Auswirkungen der EU-Verordnung	178
Tabelle 20: Treiber der Wohnungspolitik	82	Tabelle 35: Gemeldete Auswirkungen der EU-Förderung	178
Tabelle 21: Wesentliche Probleme der Wohnungsverorgung im selbstgenutzten Wohneigentum	88	Tabelle 36: Kreuztabellierung der berichteten Auswirkungen von EU-Regulierung und EU-Förderung	179
Tabelle 22: Wesentliche Probleme der Wohnraumversorgung im Mietwohnungssektor . .	86		
Tabelle 23: Wesentliche Probleme der Wohnraumversorgung im Bereich der Wohnungslosigkeit	87		
Tabelle 24: Leitprinzipien (Ziele und Funktionen)	90		
Tabelle 25: Wohnkostenzuschüsse	93		
Tabelle 26: Subventionen für Eigenheimbesitzer und Hauskäufer	102		
Tabelle 27: Wohnraumförderung	120		

Anhang

Hauptfragebogen

A. Actors and guiding principles of housing policy

A1 Actors and responsibilities

Actor refers generally to any individual, group, organisation, or institution involved in the development and/or implementation of a country's housing policy. This comprises both state and non-state actors.

1 Levels of government

Which level(s) of government is (are) involved in housing policy in COUNTRY X?

National level (NUTS 0)

Please name the national government bodies (e.g. ministries/departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy.

...

Please describe briefly their responsibilities in housing policy.

...

Regional level (NUTS 1 and/or NUTS 2)

E.g. a state or provincial government. Please indicate the designation of the regional level and whether it belongs to the NUTS 1 or NUTS 2 classification.

...

For each regional level identified above, please name the regional government bodies (e.g. ministries/departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy.

...

Please describe briefly their responsibilities in housing policy.

...

Local level (NUTS 3 and/or LAU 1 and/or LAU 2)

E.g. a municipality. Please indicate the designation of the local level and whether it belongs to the NUTS 3, LAU1, or LAU 2 classification.

...

For each local level identified above, please name the local government bodies (e.g. departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy.

...

Please describe briefly their responsibilities in housing policy.

...

Other

Please indicate the designation of the administrative level.

...

For each level identified above, please name the government bodies (e.g. departments/agencies/other) which are typically in charge of housing policy.

...

Please describe briefly their responsibilities in housing policy.

...

2 Shifts in responsibility

2.1 Have there been horizontal shifts in responsibility regarding housing policy between government bodies at the national level (ministries/departments/agencies/other) over the past ten years?

E.g. between different ministries or between ministries and agencies. If so, please describe these horizontal shifts. Please differentiate between responsibilities concerning “policy formulation”, “funding” and “implementation”.

...

2.2 Have there been vertical shifts in responsibility regarding housing policy between levels of government (national, regional, local, other) over the past ten years?

E.g. between national and regional governments. If so, please describe these vertical shifts. Please differentiate between responsibilities concerning “policy formulation”, “funding” and “implementation”.

...

3 Non-state actors

3.1 Which groups/types of non-state actor(s) do you consider important in housing policy in COUNTRY X?

E.g. associations, organised public and private interests, other forms of collective actors. Please describe why these non-state actors are important in the political process of:

Agenda Setting, i.e. the process of placing housing policy issues on the political agenda

...

Policy formulation, i.e. the process of designing and adopting housing policies

...

Implementation, i.e. the process of putting housing policies into practice

...

3.2 What role do non-state actors from other EU member states and/or other countries play on the housing market in COUNTRY X?

Please describe and give examples, if applicable.

...

4 Influence of the European Union

What impact does the European Union have on housing policy in COUNTRY X?

Please describe the EU's influence on housing policy and related problems in relation to the following domains (if applicable):

...

EU funding (e.g. European Structural and Investment Funds):

...

EU regulation and standards in the housing sector concerning energy savings and competition / state aid:

...

Other methods of influence/cooperation (e.g. Open Method of Coordination):

...

Other:

...

A2 Guiding principles and reform trends in housing policy

Guiding principles refer to the fundamental orientation/conception and functions of a country's housing policy. In other words, guiding principles describe the main (societal and economic) goals of housing policy in a country and how they should be achieved. Guiding principles of housing policy are usually found (either explicitly or implicitly) in official policy documents, laws, regulations, government declarations, etc. For further guidance, please consult the example of the German questionnaire attached.

1.1 In general, what are currently the guiding principles of housing policy in COUNTRY X?

...

1.2 Which actor(s) is (are) most important for developing the guiding principles?

...

1.3 Have there been changes concerning the guiding principle(s) over the past ten years?

Please describe major changes in chronological order, if applicable.

...

1.4 Please name any major housing policy reforms planned within the next 2-3 years that can be expected to cause changes to the current guiding principles.

Please describe if applicable.

...

B. The national system of housing provision

B1 The Housing Stock

1.1 The housing stock in the EU member states is typically classified by construction period and building type. From your point of view, does the following figure provide a valid description of the housing stock in COUNTRY X? Please add further information to deliver a more meaningful portrayal of the national housing stock.

Besides age distribution and building type (one- or two-family house, multi-family house) presented in the figure, please also consider further relevant criteria with regard to housing provision such as characteristics of the regional distribution or variation of quality standards.

...

1.2 Do certain residential building types show specific technical or functional shortcomings that require major refurbishment or retrofit investments in the existing housing stock?

Please describe if applicable.

...

1.3 Have certain residential building types that require refurbishment or retrofit investments been subject to political intervention to improve their functionality over the past ten years?

Please describe the kind of intervention if applicable.

...

1.4 What impact do EU regulations have on new construction and major refurbishment or retrofit investments in the existing housing stock?

...

1.5 What impact does EU funding have on new construction and major refurbishment or retrofit investments in the existing housing stock?

...

B2 Housing Tenures

The following groups of questions have been organised along four key categories of housing tenures: **owner-occupation, rental housing, hybrid/mixed tenures as well as homelessness, informal, and temporary housing.** For country-specific types of tenure, please choose the key category that seems most suitable. For example co-operative housing tenures should be assigned to rental tenures when the individual right to use has predominantly rental tenure characteristics. If property rights have ownership-like characteristics (e.g. usufructs or the possibility to be traded in markets), then ownership is the correct section for answering. Otherwise, please choose "hybrid/mixed" tenure.

Social Housing: Due to the large variety of subsidy and eligibility schemes in EU member states, housing services provided for specific social groups with accessibility and/or affordability problems that are generally labelled as "social housing" will not be treated as an individual category in this questionnaire. From a common understanding, social housing is mostly rental housing (with concrete forms and regulations varying between EU member states), so that these forms of housing shall be described in the context of the tenure category "rental housing". For subsidized home ownership, please use the owner-occupation section.

1 Owner-occupation

1.1 Which forms of owner-occupied housing or predominantly owner-like rights do exist in COUNTRY X? Please name and describe briefly the key regulatory framework of the most common forms of owner-occupation.

"Owner-occupation" may refer to full ownership, co-ownership, life estate/usufruct, co-operative ownership with individual owner-like property rights and any other forms of ownership rights, including non-formalised but commonly used forms.

Regarding the key regulatory framework, please consider the regulation of rights to use (including letting rights), the regulation of rights to buy and sell (including access restrictions) or and the regulation of rights to build and transform.

a) Real Property

Owner occupation together with an individual ownership of real property.

Please answer here . . .

b) Shared ownership

Owner occupation of a condominium within an apartment building.

Please answer here . . .

c) Rights of occupancy

E.g. usufruct / life estate rights

Please answer here . . .

d) Co-operative ownership

Co-operative ownership of housing with individual owner-like property rights.

Please answer here . . .

e) Other

Please name and describe

Please answer here . . .

1.2 What is the (estimated) share of households (of all households in COUNTRY X) living in each of the different forms of owner-occupied housing you listed in 1.1 in COUNTRY X?

. . .

1.3 Which social groups are typically associated with one or several of the different forms of owner-occupied housing you listed in 1.1?

Please describe, if applicable.

. . .

1.4 Considering the general housing policy agenda in COUNTRY X, how much attention do the individual owner-occupation tenures you described in 1.1 receive?

. . .

1.5 Please describe briefly the development of owner-occupied housing tenures in COUNTRY X. Did the market share of specific forms of owner-occupied tenures change over the last ten years? If so, what are the reasons for these changes?

. . .

2 Rental Housing

2.1 Which forms of rental housing or predominantly rental-like rights do exist in COUNTRY X? Please name and describe briefly the key regulatory framework of the most common forms of rental housing.

“Rental Housing” may refer to rental housing at market prices, (social) rental housing with privileged access (e.g. housing provision for minority groups with given eligibility criteria) and/or at subsidized prices, co-operative rental housing with individual tenant-like rights, residential establishments e.g. student halls of residence or elderly homes, and any other forms of letting practices, including non-formalised but commonly used forms

Regarding the key regulatory framework, please consider the regulation of rights to access, the regulation of termination and eviction and the regulation of rent setting and increase.

a) Market rate rental housing

Market rate rental housing is commonly also understood as “private” rental housing, especially in countries where private landlordism and state/government or community housing services represent dichotomous concepts of regulation, i.e. market versus “social” housing. Since there are member states, in which private individuals may also own subsidized housing to let, market rate has been chosen as the more general definition.

Please answer here . . .

b) Below market rate/subsidized rental housing

E.g. in the context of social housing provision

Please answer here . . .

- c) **Rental housing with privileged access**
E.g. in the context of housing provision for minority groups with given eligibility criteria
 Please answer here . . .
- d) **Residential establishments**
Residential facilities for groups, typically with common spaces (e.g. kitchen, bathroom, dining) and additional services (e.g. care-taking, cleaning) and restricted access, e.g. student halls of residence or elderly homes.
 Please answer here . . .
- e) **Co-operative rental housing**
Co-operative housing with individual tenant rights.
 Please answer here . . .
- Other**
Please name and describe
 Please answer here . . .
- 2.2 What is the (estimated) share of households (of all households in COUNTRY X) living in each of the different forms of rental housing you listed in 2.1 in COUNTRY X?**
 Please answer here . . .
- 2.3 Which social groups are typically associated with one or several of the different forms of rental housing you listed in 2.1?**
Please describe, if applicable. . . .
- 2.4 Which types of actors supply rental housing services in COUNTRY X? What is the (estimated) rental market share of each type of housing service provider in COUNTRY X?**
Please consider private sector housing companies, private sector companies with other scope of businesses holding residential property as financial or non-financial assets, government/state owned or controlled housing companies, housing services provided by public bodies (e.g. central or local government), housing co-operatives, non-profit oriented non-governmental organisation, private individual landlords and other. If there is more than one rental tenure, please give estimates for each form of rental tenure.
 . . .
- 2.5 Considering the general housing policy agenda in COUNTRY X, how much attention do the individual forms of rental tenures you described in 2.1 receive?**
 . . .
- 2.6 Please describe briefly the development of rental housing tenures in COUNTRY X. Did the market share of specific forms of rental tenures change over the last ten years? What are the reasons for these changes?**
 . . .

3 Hybrid/mixed tenures

This tenure category refers to forms of housing which do not easily fit in the other tenure categories (owner-occupation, rental housing, homelessness/informal/temporary housing). Therefore, it is possible that no additional forms need to be described in this category.

- 3.1 Which forms of housing tenures with both ownership and rental-like rights do exist in COUNTRY X? Please name and describe briefly the key regulatory framework of the most common forms of these tenures.**
“Hybrid/mixed tenures” may especially refer to various forms of co-operative or collaborative housing, typically including ownership-like and tenant-like rights to use.
Regarding the key regulatory framework, please *consider the regulation of rights to use (including the rights to access, the regulation of termination and eviction and the regulation of rent setting and increase), the regulation of rights to buy and sell (including access restrictions) and the regulation of rights to build and transform.*
 . . .
- 3.2 What is the (estimated) share of households (of all households in COUNTRY X) living in each of the different forms of hybrid tenures you listed in 3.1. in COUNTRY X?**
 . . .
- 3.3 Which social groups are typically associated with one or several of the different forms of hybrid tenures you listed in 3.1?**
Please describe, if applicable.
 . . .

3.4 Considering the general housing policy agenda in COUNTRY X, how much attention do the individual forms of hybrid/mixed tenures you described in 3.1 receive?
...

3.5 Please describe briefly the development of hybrid tenures in COUNTRY X. Did the market share of specific forms of hybrid/mixed tenures change over the last ten years? What are the reasons for these changes?
...

4 Homelessness, informal, and temporary housing

4.1 Which forms of homelessness, informal and temporary housing do exist in COUNTRY X? Please name and describe briefly the key characteristics of the most common forms.

a) Homelessness

Homelessness may especially refer to

- *rooflessness (without a shelter of any kind, sleeping rough)*
- *houselessness (with a place to sleep but temporary in institutions or shelter)*
- *living in insecure housing conditions(threatened with severe exclusion due to insecure or unregulated tenancies, eviction, domestic violence)*
- *living in inadequate housing (in caravans on illegal campsites, in unfit housing, in extreme overcrowding). (ETHOS – Classification)*
- *squatting (occupation of land or pre-existent housing for residential purposes without appropriate rights to use)*

Please answer here ...

Informal and temporary housing may refer to workplace housing facilities (e.g. dormitory), non-residential facilities (e.g. hotels, hostels used for non-touristic temporary housing), refugee camp, homeless shelter or informal settlements.

b) Workplace housing facilities

E.g. dormitory

Please answer here ...

c) Non-residential facilities

E.g. hotels, hostels used for non-touristic temporary housing

Please answer here ...

d) Refugee camp

Please answer here ...

e) Informal settlement

Informal settlements are areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally, or unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

Please answer here ...

f) Other

Please name and describe

Please answer here ...

4.2 What is the (estimated) share of households (of all households in COUNTRY X) facing each of the individual forms of homelessness, informal, or temporary housing you listed in 4.1 in COUNTRY X?
...

4.3 Which social groups are typically associated with each form of homelessness, informal or temporary housing you listed in 4.1?

Please describe, if applicable.

...

4.4 Considering the general housing policy agenda in COUNTRY X, how much attention do the individual forms of homelessness, informal, or temporary housing you listed in 4.1 receive?
...

4.5 Please describe briefly the development of homelessness, informal, or temporary housing in COUNTRY X. Did the share of specific forms of homelessness, informal, or temporary housing change over the last ten years? What are the reasons for these changes?

...

C Housing provision problems and policies

C 1 Housing provision problems

1 General issues affecting housing

Please describe whether and how the following issues are related to housing in COUNTRY X:

Migration from abroad

...

Within-country migration

...

Demographic changes (e.g. birth rates and ageing, household patterns etc.)

...

Energy and climate related issues (e.g. climate protection and adaptation, energy efficient construction etc.)

...

Other

...

2 Housing provision problems

For each type of problem (accessibility, affordability, availability), please consider how it becomes manifest in each of the different forms of housing tenures listed in B2 earlier (owner-occupation housing, rental housing, hybrid/mixed tenures, homelessness/informal/temporary housing)

2.1 Are there major problems of accessibility in COUNTRY X?

Some individuals and families may not have regular access to housing for non-financial reasons such as ethnicity, creed, gender, health, etc..

Please describe problems and characteristics of the concerned (groups of) individuals.

Owner-occupation

...

Rental housing

...

Hybrid/mixed tenures

...

Homelessness, informal and temporary housing

...

2.2 Are there major problems of affordability in COUNTRY X?

Affordability usually means the ratio between housing costs and household income. Problems usually arise when there is an imbalance between housing costs and disposable household income, meaning that individuals and families cannot get access to necessary credits, cannot afford mortgages, down payments or rents.

Please describe problems and characteristics of the concerned (groups of) individuals.

Owner-occupation

...

Rental housing

...

Hybrid/mixed tenures

...

Homelessness, informal and temporary housing

...

2.3 Are there major problems of availability in COUNTRY X?

Some housing types (e.g. disability-friendly dwellings) may not be (physically) available in sufficient quantities at local, regional or national level. Likewise, there may be an excess of some housing types at local, regional or national level.

Please describe problems of supply shortage/ surplus (vacancies) and characteristics of the concerned (groups of) individuals.

Owner-occupation

...

Rental housing

...

Hybrid/mixed tenures

...

Homelessness, informal and temporary housing

...

2.4 Are there major problems of stability/security in COUNTRY X?

Housing stability is usually considered as the opposite of homelessness and relates to the extent to which an individual's customary access to housing of reasonable quality is secure. Instability may become apparent in unwarranted rent increases, evictions, etc..

Please describe problems of housing stability/security and characteristics of the concerned (groups of) individuals.

Owner-occupation

...

Rental housing

...

Hybrid/mixed tenures

...

Homelessness, informal and temporary housing

...

2.5 Are there other problems of housing provision in COUNTRY X?

Please describe problems and characteristics of concerned (groups of) individuals.

Owner-occupation

...

Rental housing

...

Hybrid/mixed tenures

...

Homelessness, informal and temporary housing

...

C2 Housing Policy Instruments

1 Policy instruments

Which housing policy instruments exist in COUNTRY X?

Policy instrument refers to political intervention through types like supply side or demand side subsidies, taxation, and regulation.

Please list the names of all relevant instruments below. If instruments belong to the same type of instrument (e.g. supply-side subsidy) and are largely similar, you may describe them as one instrument.

- 1 ...
- 2 ...
- 3 ...
- 4 ...
- 5 ...
- 6 ...
- 7 ...
- 8 ...
- 9 ...
- 10 ...

Please use the attached separate instrument questionnaire to describe all individual instruments (listed above) in detail and save an instrument questionnaire for each instrument separately.

2 Policy instruments reform

In the following, please consider all of the instruments described above.

2.1 Regarding their steering goals, approaches and problems, how do these instruments interact?

...

2.2 Please name the most important instrument reform(s) over the past ten years.

Please describe if applicable.

...

2.3 Are there currently any major reform activities regarding policy instruments?

Please describe if applicable.

...

Instrumentenfragebogen

Instrument-related questionnaire

Please provide a separate sheet for each housing policy instrument from your list using this template. By answering the following questions please consider the main questionnaire regarding the guiding terms and differentiations.

1.1 Instrument No.

Please give the name of the instrument according to your list in the main questionnaire.

...

1.2 Which type of tenure does the instrument address?

The definition of tenures is the same as in the main questionnaire. Please check the main questionnaire, if necessary, for your answer here. Multiple answers possible.

Owner-occupied housing

Rental housing

Hybrid/mixed tenures

Homelessness, informal and temporary housing

1.3 What are the main goals of the instrument? If possible, please classify.

The definitions of problems are the same as in the main questionnaire. Please check the main questionnaire, if necessary, for your answer here.

Improve accessibility

...

Improve affordability

...

Improve availability

...

Improve stability / security

...

Other

...

1.4 Which target groups (e.g. specific social groups) are specifically addressed by the instrument?

Please specify how target groups are identified (e.g. based on the intensity of accessibility problems, minority status etc.). If necessary, please differentiate between directly and indirectly addressed target groups of the instrument.

...

1.5 Which type of instrument does the instrument belong to? If possible, please classify.

Supply side subsidy

E.g. grants

Demand-side subsidy

E.g. housing allowance, mortgage subsidy or relief

Taxation

E.g. tax breaks, deduction rules

Regulation (including regulation under private law)

E.g. legal prohibitions; regulation of property rights, or pricing

<p>Information E.g. instruments improving market transparency</p>
<p>Other Please describe ...</p>
<p>1.6 Following up on the previous question, please describe in more detail how the instrument works. E.g. principle of subsidy calculation, tax tariff etc. ...</p>
<p>1.7 What are the eligibility criteria of the instrument? Please describe (if applicable), household specific eligibility criteria (e.g. income, age, size, and family status), tenure and property related eligibility criteria (e.g. type of tenure, type of building), and other eligibility criteria. ...</p>
<p>1.8 Which level(s) of government is/are involved in the formulation, funding and implementation of the instrument? Please refer to the different levels of government as indicated in the main questionnaire.</p>
<p>Policy formulation ...</p>
<p>Funding ...</p>
<p>Implementation ...</p>
<p>1.9 How important is the instrument for housing provision? If possible, please give an estimation of the number/share of households affected by this instrument or specify the amount of public spending (e.g. as share of GDP) for this instrument. ...</p>
<p>1.10 Has the instrument contributed to achieving the goal(s) described in 1.3? Please explain. Please describe if applicable. ...</p>
<p>1.11 Has the instrument been changed (or introduced) over the past ten years? Please describe if applicable. ...</p>

Leitfragen für die Vertiefungsbefragung: Internationale Finanzkrise

Interview Guideline

Strategies for dealing with the impact of the “great” financial crisis (GFC)

Please describe how housing markets developed before, during and after the GFC in COUNTRY X.

- *How did house prices and rents develop (e.g. in different tenures or regional segments)?*
- *How did new construction and modernisation activities change?*
- *How did migration flows, foreign and domestic housing demand change?*

Please describe how the GFC affected financing conditions in COUNTRY X.

- *What are typical patterns of housing financing (e.g. mortgage-covered, generation transfer)?*
- *What impacts on private and commercial buy-to-let housing financing conditions can be observed (equity requirements, credit rates, financing cultures, e.g. fixed vs. variable rates, maturity, foreign currency lending)?*

Please describe how the GFC affected housing wealth creation in COUNTRY X.

- *What are typical functions of housing wealth creation (e.g. old-age security, asset formation)?*
- *Did the functions of housing wealth creation change?*

Please describe how the GFC affected building activities and housing supply in COUNTRY X.

- *What impacts on availability of housing in terms of new construction and modernisation can be observed?*
- *How do these impacts affect housing provision in general? How do they affect accessibility, availability and stability issues in each tenure?*
- *Which segments of the housing system are specifically affected (e.g. regional segments or dwelling types)?*
- *Which social groups are affected?*

Please describe how the GFC affected the balance of owner-occupation and rental tenure in COUNTRY X.

- *Overall, what impact did the GFC have on the balance or hierarchy between owner-occupation and rental tenures?*
- *Overall, what impact did the GFC have on the mobility within and between tenures?*

Please describe how COUNTRY X reacted to the GFC in terms of housing policy strategy and measures.

- *Referring to the GFC's effects discussed above, how are they reflected in housing policy discussions?*
- *Which political strategy has been chosen? Were/are there strategies intended to strengthen the existing housing provision system or change it?*
- *Which types of instruments were adopted and implemented? Have they been abolished again in the meantime?*
- *What kinds of problems arise with regard to the adopted instruments? What kind of improvements can be observed? Are there any empirical findings on the effectiveness of these instruments?*
- *What impact did European support programs have?*

Leitfragen für die Vertiefungsbefragung: Verhältnis und Dynamik der Wohnnutzungsformen

Interview Guideline

Competitive conditions and developments between tenures

Please describe how the tenures 'owner-occupation' and 'rent' developed in COUNTRY X over the last ten years.

- *Is the demand for certain tenures changing?*
- *Is the affordability or stability of tenures changing and does this affect the balance between tenures?*
- *Which social groups are affected?*
- *Which segments are affected (e.g. regional segments or dwelling types)?*
- *Do these observations follow long-run trends or are they merely short-run phenomena?*

Please describe the causes and driving factors for these developments in COUNTRY X.

- *If market shares of specific tenures are subject to changes over the last ten years, which driving factors can be identified? In case no major changes can be observed, what are the causes of this stability?*
- *What is the role of demand side or supply side factors?*
- *Which role does financing play? What role did the financial crisis play?*
- *Please describe the consequences of these developments in COUNTRY X*
- *How do these developments affect house prices and rents?*
- *How do these developments affect housing provision in general? How do they affect accessibility, availability and stability issues in each tenure?*

Please describe the influence of housing policy on the competitive conditions between tenures in COUNTRY X.

- *Referring to the tenure developments discussed above, how are they reflected in housing policy discussions?*
- *Which quantitative and qualitative conditions (shares, social functions) of owner-occupation and rental tenures are desired by the housing policy agenda?*
- *In which way does housing policy influence competitive conditions between tenures? Is there a strategy to influence the balance between tenures, e.g. by fostering specific tenures?*
- *Which type of instruments are used for this purpose?*

Please describe how housing policy affects the competitive conditions between tenures in COUNTRY X.

- *What kinds of problems do arise?*
- *What kind of improvements can be observed?*
- *Are there any empirical findings on the effectiveness of specific instruments?*

Leitfragen für die Vertiefungsbefragung: Einfluss der EU auf das Wohnungswesen

Interview Guidelines

EU activities related to the housing market

Please describe whether and how EU regulations and directives have an impact on housing markets and/or housing policy in COUNTRY X.

- Which EU regulations and directives have an impact on housing (e.g. state aid regulation, Energy Performance of Buildings Directive, anti-discrimination...)?
- Which regulations and directives have the greatest impact and why (e.g. because of misfit with national regulations and conditions)?
- How are EU regulations and directives implemented in practice? Are there any problems with implementing EU regulations and directives?
- Which segments of housing are exactly affected? (market segments, housing stocks, tenures, social groups, creation/maintenance/refurbishment)
- Which housing issues are linked to EU regulations and directives? (e.g. cost development, affordability, availability, accessibility ...?)
- How are EU regulations and directives generally perceived?
- Do EU regulations and directives have an impact on national housing strategies and measures?

Please describe whether and how funding schemes provided by the EU have an impact on housing markets and/or housing policy in COUNTRY X.

- Which sources of EU funding have an impact on housing? Consider e.g. European Structural and Investment Funds (ERDF, ESF, CF, EAFR) or regionally/nationally focused programs (e.g. on sustainability, environment etc.), urban development funds, European Investment Bank, others.
- Which funding schemes have the greatest impact and why?
- Which segments of housing are exactly affected? (market segments, tenures, social groups, housing stocks, creation/maintenance/refurbishment)
- How are EU funds implemented in practice? Are there any problems with implementing EU funds?
- How are EU funding schemes generally perceived? How can the funding schemes be improved?

