LW

Wohnungsnot in Luxemburg?

Dichter bauen, Land schonen

29.5.07

Eine neue Studie von Dieter Ewringmann

VON LAURENT ZEIMET

Wohnen ist in Luxemburg ein Luxus. Daran besteht doch kein Zweifel. Oder? Dieter Ewringmann vom finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln (Fifo) hat den Luxemburger Wohnungsmarkt unter die Lupe genommen. In einem ersten Kurzbericht für den Mouvement écologique gelangte der Wissenschaftler zu überraschenden Erkenntnissen und warnt vor einem urbanistischen Schnellschuss.

Zur politischen Weisheit in Luxemburg zählt die Einsicht, dass das Land mit einer Wohnungsnot zu kämpfen hat. Bauland ist knapp und daher teuer. Viele Bürger können sich keine „angemessene" Wohnung, geschweige denn ein Eigenheim leisten. Manche zieht es gar in die Grenzregionen, wo Grundstücke und Häuser noch zu „vernünftigen" Preisen zu haben sind.

Die Regierung legte Anfang des Jahres ein Programm für eine Wohnungsbauoffensive vor. Das Kernstück bildet der Pacte Logement, der mit wachstumswilligen Gemeinden geschlossen werden soll. Doch bisher hat sich noch nicht viel bewegt. Offensive und Pacte Logement stecken irgendwo im legislativen Verfahren fest.

Die Basishypothese, dass Wohnen in Luxemburg zum Luxus wurde, wird kaum noch in Frage gestellt.

Ein Kurzbericht lässt aufhorchen

Der Mouvement écologique befindet sich zurzeit in einem Meinungsbildungsprozess. Wie können Wohnungsnot und eine nachhaltige Raum- und Landschaftsplanung in Einklang gebracht werden? Rat holte sich die Umweltgewerkschaft wieder in Köln am Rhein bei Dr. Dieter Ewringmann vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (Fifo).

Ewringmann dürfte kein Unbekannter mehr sein. Bereits zweimal sorgte der Geschäftsführer des Fifo mit Studien für Diskussionsstoff. 2003 legte er im Auftrag des Mouvement écologique ein Gutachten über eine nachhaltige Steuerreform vor. 2006 zog er im Auftrag des Umweltministeriums eine realistische Kioto-Klimaschutzbilanz des Großherzogtums. Aller guten Dinge sind drei. Sein erster Kurzbericht zur Bauland-Mobilisierung ließ die Méco-Mannschaft aufhorchen.

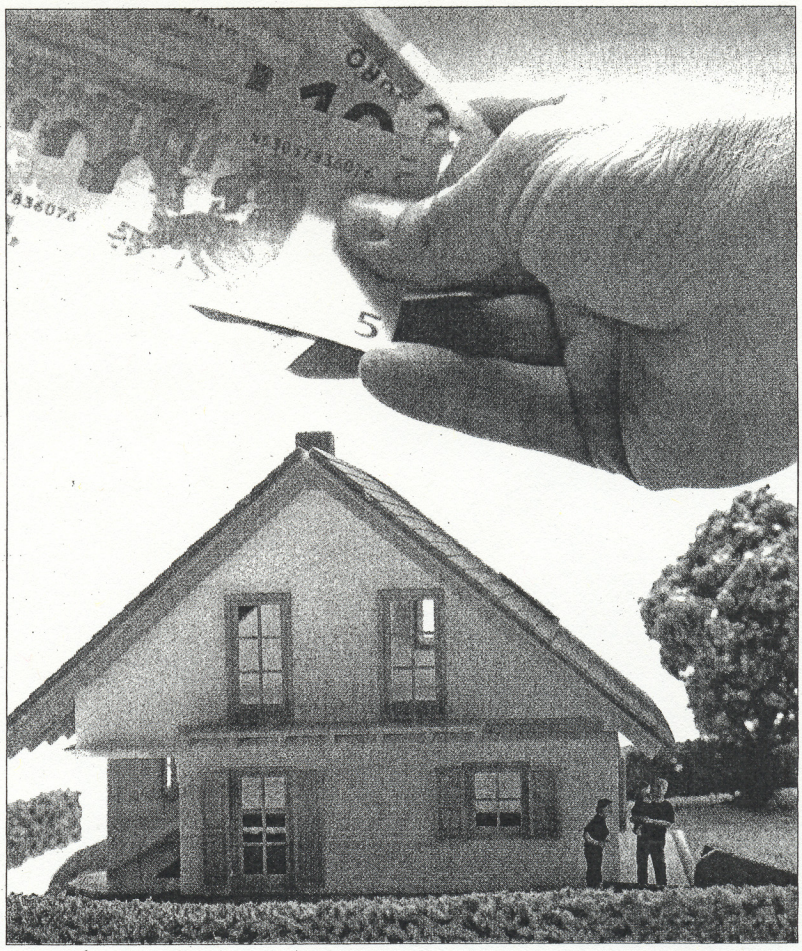
Nach Spanien und Irland kannte das Großherzogtum in den letzten Jahren das höchste Bevölkerungswachstum in der Europäischen Union. Durchschnittlich wuchs die Bevölkerung um 4 100 Personen und lag 2006 bei rund 459 000 Einwohnern. Je nach Szenario gehen Prognosen davon aus, dass im Jahr 2020 zwischen 511 000 und 561 000 Menschen im Großherzogtum leben. Die Entwicklung der Arbeitsplätze war noch weitaus dynamischer. Doch von 22 000 Arbeitsplätzen, die seit 2002 geschaffen wurden, wurden 65 Prozent von Pendlern besetzt. Im Integrativen Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept ging man von zwei möglichen Szenarien aus: dem Einwohner- und dem Pendlerszenario.

Dass das Einwohnerszenario eintreten wird, hält Ewringmann für eher „unwahrscheinlich". Im Kurzbericht heißt es dazu: „Die Berufspendler wohnen überwiegend in belgischen, deutschen und französischen Landesteilen, die man als eine Art Wirtschaftswüste bezeichnen kann, von denen aus Luxemburg aber gut erreichbar ist. Arbeitsplätze stehen da kaum zur Verfügung, aber mit Luxemburger Nominaleinkommen lässt sich dort ein hohes Realeinkommen realisieren, das es gerade attraktiv macht, im traditionellen sozialen Umfeld bei gewohnt hoher Mobilität weiter zu leben. Dass durch Baulandmobilisierung und weniger stark ansteigende Grundstücks- und Wohnungspreise daran viel geändert wird, ist eher unwahrscheinlich. Dazu müssten wohl die Wohnungskosten in Luxemburg absolut unter das jeweilige Heimatniveau fallen und gleichzeitig die Mobilitätskosten für das Pendeln extrem ansteigen."

Den aktuellen Wohnungsbestand schätzt das Institut auf 180 000 Einheiten. Im Jahr 2001 hatte Luxemburg mit 125 Quadratmeter die – wie es im Bericht heißt – mit Abstand größte Wohnfläche pro Wohnungseinheit in Europa. Bei rund 180 000 Wohnungen und einer Haushaltsgröße von durchschnittlich etwas über 2,5 Personen reicht der Wohnungsbestand rein rechnerisch für eine Bevölkerung des gegenwärtigen Standes von knapp 460 000 Einwohnern aus. Fazit: Statistisch gesehen gibt es in Luxemburg kein gravierendes Wohnungsdefizit. Eine besorgniserregende Engpasssituation zeichne sich noch nicht ab, so der Wissenschaftler.

Wohnungskosten und Mieten seien in Luxemburg in den letzten Jahren stark gestiegen. Dieser Preisanstieg bleibe jedoch hinter dem europäischen Durchschnitt zum Teil deutlich zurück. Zudem sei das Einkommen in Luxemburg etwa gleichermaßen gestiegen wie die Wohnungskosten und Mieten. Gemessen am verfügbaren Einkommen könnten die Wohnungskosten nicht als zu hoch angesehen werden. Luxemburger würden deutlich weniger für ihre eigenen vier Wände ausgeben als ihre deutschen, französischen oder belgischen Nachbarn. Eine Einschätzung, die beim Méco übrigens für Diskussionen sorgte.

Probleme könnte es allerdings bei niedrigen Einkommen geben. Die Sozialwohnungen machten 2003 nur 1,9 Prozent des gesamten Wohnungsbestands aus. Bei Neubauten sogar nur 0,6 Prozent. Lege man das IVL zu Grunde, müssten die vorhandenen Bauperimeter ausreichen, um den Bedarf an neuen Wohnungen bis 2020 zu decken. 2002 standen noch 4 300 Hektar Bauland zur Verfügung. Eine Zersiedelung könnte verhindert werden, wenn es gelingt, die Bebauung auf die vorgesehenen und ausgewiesenen Zonen vor allem in den zentralen Orten zu konzentrieren und eine stärkere Verdichtung vorzunehmen.



Pacte Logement: *Für neue Einwohner gibt es Geld vom Staat.* (FOTO: MARC WILWERT)

Allerdings werde offensichtlich ein Teil der Baugrundstücke in den IVL-Gemeinden nicht der Bebauung zugeführt, so dass sich Flächenknappheiten in den Prioritätszonen ergeben und in anderen Gemeinden Druck entsteht, neue Bauflächen auszuweisen und Bauvorhaben zu genehmigen.

Unterstützung auf IVL-Gmeinden konzentrieren

Zurzeit gelinge es nicht, die Neubauten auf IVL-konforme Gemeinden zu fokussieren. Diese Tendenz gefährde das IVL-Konzept einer Wachstumskonzentration in zentralen Orten, stellt das Fifo-Institut in seinem Kurzbericht fest.

Auf Basis der Datenlage kann das Institut nicht bestätigen, dass es in Luxemburg tatsächlich einen Wohnungsmangel gibt. Und somit ein staatlicher Eingriff in den Wohnungsmarkt sich rechtfertigen würde. Noch weniger lasse sich feststellen, inwieweit ein Ungleichgewicht durch eine bewusste Zurückhaltung von baureifen Grundstücken zustande kam und durch Mobilisierungsmaßnahmen in den Griff zu bekommen ist. Sollte sich die Zurückhaltung von Bauland als Problem herausstellen, dann lasse sich durch eine höhere Besteuerung von Grund und Boden der Druck auf eine wirtschaftliche Nutzung „tendenziell" erhöhen.

Am sinnvollsten hält Ewringmann eine „grundlegende Reform" der Grundsteuer. So könnte sich nicht nur das Mobilisierungsziel erreichen lassen, sprich mehr Bauland zur Verfügung gestellt werden, sondern auch boden- und umweltpolitische Ziele verfolgt werden. Eine ungehemmte Förderung von Baulandmobilisierung sieht das Institut als problematisch an, da die Gefahr besteht, dass alle guten Vorsätze zur nachhaltigen Entwicklung über Bord geworfen werden. Daher spricht sich Ewringmann für Auflagen oder finanzielle Anreize zur intensiven baulichen Nutzung der Flächen aus.

Außerdem müsse sichergestellt werden, dass die neuen Bauvorhaben in Übereinstimmung mit den regionalen und lokalen IVL-Prioritäten vorgenommen werden. Man müsse vor allem den Flächenverbrauch reduzieren und dichter bauen. Ewringmann warnt davor, Grundstücke zu „verfrühstücken".

Die kritischen Anmerkungen des Instituts sorgten beim Mouvement écologique für Diskussionen. In einer zweiten Phase sollen die Wohnungsbauoffensive der Regierung und der Pacte Logement einer wissenschaftlichen Prüfung unterzogen werden.

Mit den Initiativen von Wohnungsbauminister Fernand Boden hat sich Ewringmann bereits in seinem Kurzbericht befasst.

Schritte in die richtige Richtung

„Die neuen Programmpunkte des Wohnungsbauministeriums sind Schritte in die richtige instrumentelle Richtung", heißt es. Der Wohnungsbauminister kann aber im Alleingang nicht die erforderlichen Weichen für die Reform der Besteuerung und des kommunalen Finanzsystems stellen", stellt das Papier treffend fest.

Die im Pacte Logement in Aussicht gestellte Förderung für Gemeinden, die in den nächsten zehn Jahren ihre Bevölkerung um 15 Prozent ansteigen lassen wollen, sieht das Fifo als Beleg dafür, dass der kommunale Finanzausgleich reformbedürftig sei. Prinzipiell sollten die finanziellen Anreize und Zuschüsse auf die IVL-Gemeinden konzentriert werden. Als sinnvolle Ansätze werden das vorgeschlagene Vorkaufsrecht, die Verbesserungen beim Bauen auf fremdem Grundstück und die steuerlichen Maßnahmen bezeichnet. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Kommunen über ausreichende Eigenmittel verfügen, um eine expansive Wohnraumpolitik zu betreiben.

Ein weiteres Problem bestehe in der kommunalen Struktur von 116 unterschiedlich großen Gemeinden. Die Umsetzungsfähigkeit sei mit den vielen Entscheidungsträgern äußerst gering. Kleine Gemeinden könnten die Herausforderung planerisch überhaupt nicht handhaben, befürchtet der Wissenschaftler aus Köln.

Die Entwicklung muss nachhaltig sein

LW 29.5.07

Dieter Ewringmann warnt vor einem unüberlegten Bau-Boom

INTERVIEW: LAURENT ZEIMET

■ Wie beurteilen Sie den Wohnungsbaupakt mit den Kommunen, den die Regierung vorgeschlagen hat?

Der Grundgedanke ist durchaus richtig. Es fehlt den Gemeinden ein Anreiz, sich um das Einwohnerwachstum und die wirtschaftliche Ansiedlung zu kümmern. Der Pakt ist ein richtiger Einstieg, aber das Verfahren halte ich nicht für gut. Die finanzielle Förderung müsste ganz klar nach den IVL-Potenzialen ausgerichtet sein. Die anderen Gemeinden dürften eigentlich gar nicht unterstützt werden. Aber auch in einer IVL-Gemeinde sollten Bauvorhaben nur innerhalb IVL-konformer Perimeter zugelassen werden. Es wird aber bereits Druck auf die Kommunen ausgeübt, die Bauperimeter auszuweiten, um die 15 Prozent Wachstum später nachweisen zu können. Dann gibt es ein Gerechtigkeitsproblem. Viele Kommunen haben sich in der Vergangenheit um neuen Wohnraum bemüht und haben jetzt ihre Flächenreserven weitgehend ausgeschöpft. Diese Gemeinden haben Investitionen getätigt und gehen nun leer aus. Aber diese Punkte kann man ja noch in die Diskussion einbringen. Man sollte vor allem die Kriterien definieren, nach denen die Vergabe der finanziellen Mittel erfolgen soll.

■ Sollen den Kommunen konkrete Auflagen vorgeschrieben werden, wie und was gebaut werden soll?

Die Baulandmobilisierung muss nachhaltig geschehen. Es müsste eine Trias von Auflagen erfolgen. Erstens dürften nur Flächen berücksichtigt werden, die in den Bauperimetern der IVL-Systematik drin sind. Diese Flächenreserven reichen eh aus, um das Wachstum zu meistern, das man sich für die nächsten 15 bis 20 Jahre vorgenommen hat. Zweitens sollten die Bauten höher verdichtet sein und drittens nach den neuesten energetischen Grundsätzen gebaut werden. Luxemburg hat die Chance, sein Wachstum nachhaltig zu gestalten und sollte diese nutzen.

Dieter Ewringmann *(FOTO: GUY JALLAY)*

■ Sie sprechen sich für eine dichte Bauweise aus und warnen vor einem immer größeren Flächenverbrauch.

In Luxemburg gibt es eine spezifische Wohnkultur mit der Grundvorstellung, dass man eigentlich ein freistehendes Einfamilienhaus mit Vorgarten und etlichen Aren Hintergarten haben muss. Das geht hier wie es scheint gar nicht anders. Bei Flächenknappheit dürfte dieses Leitbild schwerlich aufrechtzuerhalten sein. Diesem Problem kann man auf Dauer nicht ausweichen. Es ist natürlich ein Schock, wenn man die Grundstückspreise klettern sieht und feststellt, dass man sich die durchschnittliche Wohnungsgröße von 125 Quadratmetern nicht mehr leisten kann. In Deutschland beträgt die durchschnittliche Wohnungsgröße übrigens 89 Quadratmeter. Es müsste in Luxemburg zu einem Umdenken kommen. Einen Rückgang der durchschnittlichen Wohnungsgröße konnten wir bereits feststellen.

> *„Luxemburg hat die Chance, sein Wachstum nachhaltig zu gestalten und sollte diese nutzen."*
> **DIETER EWRINGMANN**

■ Viele suchen sich jetzt ein Grundstück jenseits der Grenze.

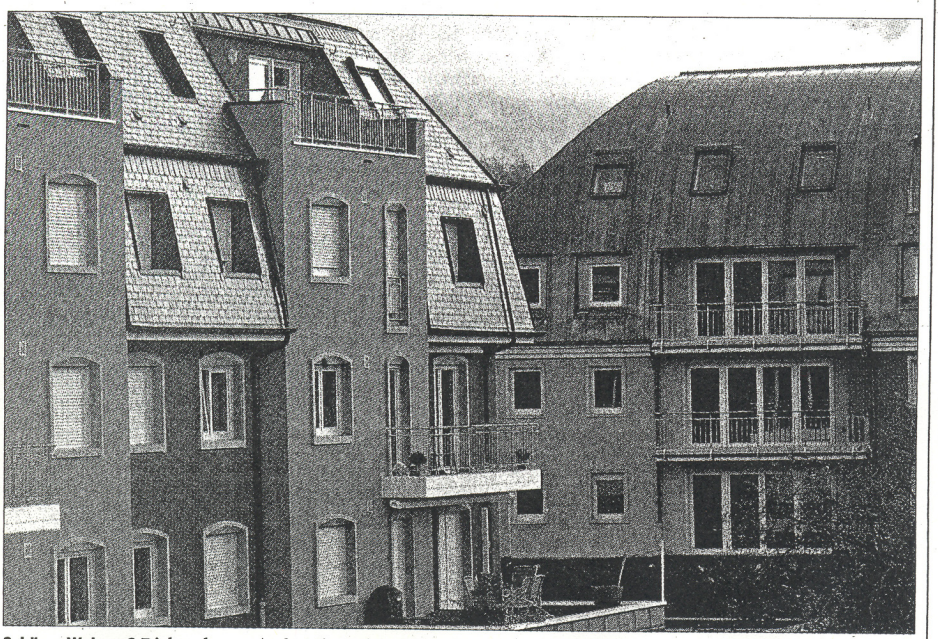
Luxemburg hängt in vielem vom Ausland ab. Man holt sich die Arbeitskräfte und die Energie aus dem Ausland. Jetzt eben auch die nötige Wohnfläche. Es fragt sich aber, wie lange die Nachbarländer auf Grund der Infrastrukturen damit einverstanden sein werden.

■ Sie fordern eine neue Nachhaltigkeitskultur, aber so richtig kommt die IVL-Revolution nicht vom Fleck. Halten Sie eigentlich die 116 Gemeinden für ein Hindernis, um eine nachhaltige Landesplanung in die Wege leiten zu können?

Die heutige Kommunalstruktur halte ich durchaus für ein großes Problem. Die Verwaltungskapazität und die Umsetzungsfähigkeit in den kleinen Gemeinden sind doch sehr gering. Eine Fusionierung oder Zweckverbandsbildung muss geschehen. Die Struktur der Kommunen ist auf den Prüfstand zu stellen. Durch die finanzielle Abhängigkeit vom Staat gibt es für die Gemeinden kaum einen Anreiz, eine sinnvolle Politik zu betreiben. Das ist ja auch die Logik des Pacte Logement. Damit die Gemeinden was tun, bekommen sie ein Zückerchen. Die Gemeinden müssten über eigene Steuerquellen verfügen. Doch eine allgemeine Reform der kommunalen Finanzen kann man nicht dem Wohnungsbauminister aufbürden.

■ Aber da gibt es ja einige, die sagen, eine Reform der kommunalen Finanzen kommt erst in Frage, wenn es weniger Gemeinden gibt.

Das würde ich auch so sehen. Ob es weniger Gemeinden sein müssen oder andere Strukturen der Zusammenarbeit, will ich mal offen lassen. Aber die Zahl der Entscheidungsträger muss reduziert werden. Die Verwaltungen können gar nicht effizient arbeiten, weil sie personalmäßig nicht dafür ausgestattet sind.



Schöner Wohnen? *Dichter bauen, mehr Mietwohnungen, weniger Flächenverbrauch.* *(FOTO: MARC WILWERT)*