

D. Ewringmann



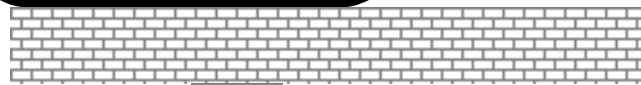
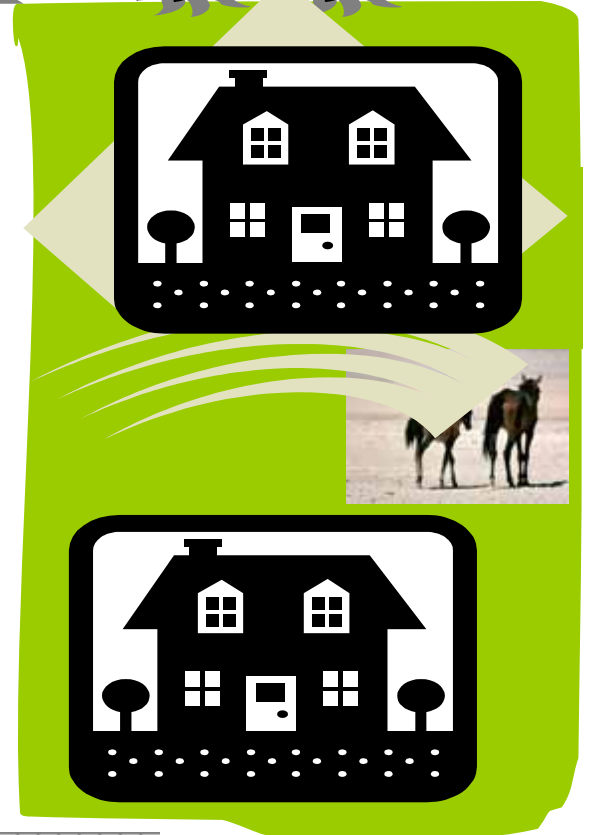
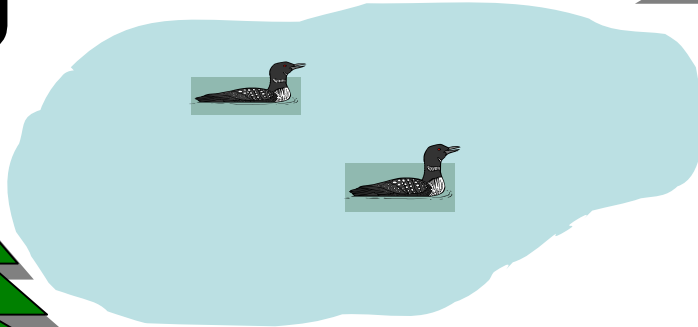
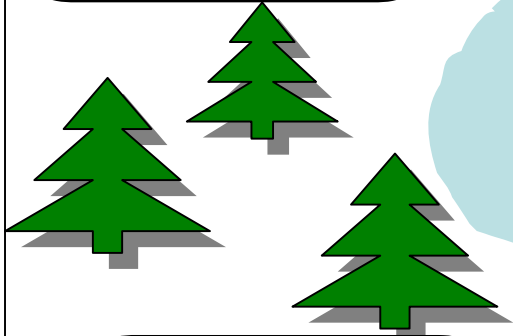
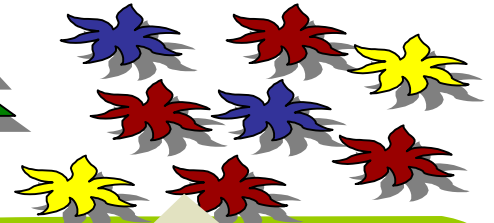
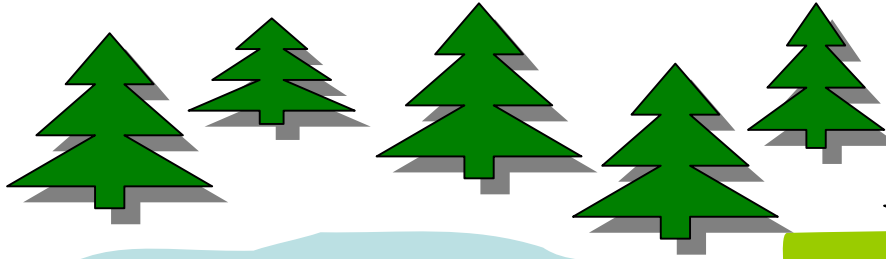
Wohnungsbauentwicklung im Rahmen nachhaltiger Raum- und Landesplanung in Luxemburg

**Kernthesen aus einer Kurzstudie für
den Mouvement Ecologique**

5. Juli 2007

Zunächst

**Eine nicht ganz
unendliche und
auch nicht
nachhaltige
Geschichte**



Garagen		
---------	--	--

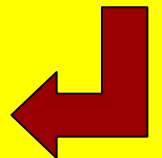
Das Fazit der Geschichte

- ☞ Da die Fläche absolut knapp ist,
- ☞ da es konkurrierende Flächennutzungen gibt,
- ☞ da bestimmte Flächen nach Übereinkunft aller frei bleiben sollen,
- ☞ da die Gemeinschaft eine Ordnungsvorstellung für die Wohnungs- und Siedlungsentwicklung entworfen hat,

kann der Flächennachfrage für Wohnzwecke nicht durch ständig erhöhtes Bauflächenangebot Rechnung getragen werden.

Wenn dies dennoch geschieht, werden die vorhandenen Potenziale zu Lasten der Enkel - also der künftigen Generationen - „verfrühstückt“

! **Verstoß gegen das Nachhaltigkeitsprinzip**



Nachhaltigkeit

Nachhaltig kann man eine Entwicklung nennen, wenn die jetzt lebenden Generationen nicht auf Kosten und zu Lasten der künftigen Generationen leben.

Bei knappen Naturressourcen müssen dazu die jetzt Lebenden Opfer bringen, damit Potenziale auch für künftige Generationen noch disponibel sind, oder sie müssen Ersatzressourcen entwickeln.
Echte Substitute zur Baulandfläche gibt es aber nicht.

Das „In-die-Höhe-Bauen“ wird von den lebenden Generationen der Luxemburger offensichtlich nicht als gleichwertiger Ersatz für die in die Fläche gehende Bebauung angesehen.

Wenn sie diese Option selbst nicht wollen, aber künftigen Generationen zumuten, verlagern sie unangenehme Lasten in die Zukunft, auf ihre Enkel und Urenkel.

⇒ **Verstoß gegen das Nachhaltigkeitsprinzip!**

Rückhaltung von Bauland -- ökonomisch ein einfaches Kalkül:

- ❖ Man verzichtet jetzt auf Verkauf / Bebauung und auf die erzielbare Rendite, in der Erwartung, dass bei späterer Nutzung eine höhere Rendite (inkl. Bodenwertsteigerung) anfällt.
- ❖ Dadurch werden Potenziale für die Zukunft frei gehalten, in der eine höhere Knappheit und Zahlungsbereitschaft erwartet werden.
- ❖ Diejenigen, die Bauland jetzt zurückhalten, verhalten sich also „nachhaltiger“ als diejenigen, die jetzt auf mobilisiertem Bauland kurzfristig ihre Flächenansprüche durchsetzen wollen.

Baulandmobilisierung

- ❖ Versuch, das bereits für Wohnungsbauzwecke „freigegebene bzw. reservierte Land“ kürzerfristig der Bebauung zuzuführen als dies dem Kalkül der Eigentümer angesichts der **erwarteten Knappheitsentwicklungen** entspricht.
- ❖ In das ökonomische Kalkül ist offensichtlich die Erwartung eingegangen, dass **künftige Bedarfe noch dringlicher** sind als die gegenwärtigen.
- ❖ Baulandmobilisierung orientiert sich dagegen allein an der Dringlichkeit des aktuellen Bedarfs und **verlagert insoweit die jetzt bereits im Preis zum Ausdruck kommenden Flächenrestriktionen in die Zukunft!**

Nachfrageüberhang und Preisanstieg

Nachfrageüberhang auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt ***besagt***,

dass unter den aktuellen Markt- und Förderbedingungen nicht sämtliche Wohnungs- und Grundstückswünsche hinsichtlich Größe, Lage bzw. Qualität im Rahmen der gegebenen Einkommens- und Preiskonstellation ad hoc befriedigt werden können.

besagt nicht,

dass Teile der Bevölkerung keinen Wohnraum haben und das Recht auf Wohnung gefährdet wäre.

Steigende Wohnungspreise sind vor allem auf steigende Baulandpreise zurückzuführen. Diese Kosten lassen sich durch Bauen von mehr Wohneinheiten pro Grundstück senken.

Preisanstieg zwingt zu nachhaltigerer Anpassung.

These 1:

Es gibt keinen allgemeinen Wohnungsnotstand in Luxemburg.

Einwohner	460.000
------------------	----------------

Wohnungsbestand	182.000
------------------------	----------------

Reicht für Haushaltsgröße von 2,52!

Reicht für Haushaltsgröße von 1,86!

Bevölkerungszunahme/a	4.100
------------------------------	--------------

Wohnungsfertigstellungen/a	2.200
-----------------------------------	--------------

These 2:

Es gibt in Luxemburg aber Wohnungszugangsprobleme bei einkommensschwächeren Gruppen.

Um diesen Gruppen zu helfen, muss man aber nicht den Marktpreis beeinflussen.

Man kann die Hilfen auf die wirklich Betroffenen konzentrieren und sie in die Lage versetzen, den am Markt vorhandenen Preis für eine angemessene Wohnung entrichten zu können.



Subjekt-Einkommensförderung

Oder: **Staatliche Wohnungsangebote**

Recht auf Wohnung durch Preiseffekte nicht in Gefahr!

Durch Reform des Fördersystems können sogar mehr Mittel effektiver zur Sicherung des Wohnrechts von wirklich Bedürftigen eingesetzt werden.

These 3:

Der Wohnungsbau wird in Luxemburg extrem breit gefördert.

Von der **Wohnungsbauförderung profitiert** wohl rd. ein Drittel der Luxemburger Bevölkerung

Für rd. ein Viertel aller Neubauwohnungen wird die Prime de Construction gezahlt.

Rd. 50.000 Haushalte profitieren laut PL von der bonification d'interet – bei 2,5 Personen/Haushalt also alleine 125.000 Einwohner

50.000 Wohnungseigentümer haben die TVA-Logement in Anspruch genommen (seit 1992)

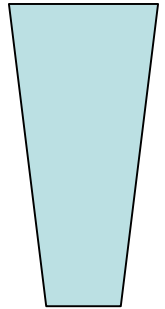
– dies lässt die Nachfrage künstlich ansteigen, weil sich fast jeder mehr Fläche und Wohnraum gönnen kann als nach Einkommen und Marktpreisen möglich wäre.

Nachfrageüberhang vergrößert Preisauftrieb unterstützt.

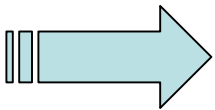
These 4:

In Luxemburg wird für das individuelle Wohnbedürfnis (zu)viel Baulandfläche „verbraucht“.

Wohnfläche pro Haushalt	125	qm
Baulandfläche pro Wohnung	525	qm



Im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Wohnflächenansprüche und die Beanspruchung großer Baulandflächen für wenige Wohnungen



verdrängen andere Nutzungen und lassen die Flächenreservoirs für die Zukunft schrumpfen!

These 5:

Die Regierung kann bei den bestehenden Anspruchs- und Rahmenbedingungen die Preise **nicht** auf **nachhaltige** Weise stabilisieren.

Bei Einkommens- und Bevölkerungswachstum müsste zur Preisstabilisierung das Angebot an Bauflächen ständig erhöht und an die zunehmende Nachfrage angepasst werden.

- ⇒ Diese angebotsorientierte Politik ist aber nur wenige Jahre durchzuhalten.
- ⇒ Die im IVL für Wohnzwecke vorgesehenen Flächenpotenziale würden in Kürze ausgeschöpft sein.
- ⇒ Das Konzept einer geordneten Raum- und Siedlungsentwicklung müsste schon bald geopfert werden.
- ⇒ Man würde die Flächen zu Lasten der kommenden Generationen „verbrauchen“. → **Nicht nachhaltig!!!**

These 6:

Realistische Alternativinstrumente zur Dämpfung des Preisauftriebs gibt es kaum.

- Einführung eines staatlichen Bewirtschaftungssystems mit Preisbindung???

 - ❖ Politisch –gesellschaftlich unerwünscht.
 - ❖ Preisregulierung ohne Abbau des Nachfrageüberhangs.

- Abbau bzw. Änderung der Wohnungsbauförderung

 - ❖ Kann künstlich geschaffenen Teil der Übernachtfrage abbauen und Bedürftige effektiver unterstützen.

- Maßnahmen zur Entkopplung von Wohnungspreisen und Baulandkosten

 - ❖ Staat baut selbst mit höherer Verdichtung
 - ❖ Staat bietet eigene Grundstücke zur Bebauung an
 - ❖ Staat schreibt z.B. höhere GFZ vor

These 7:

Aus diesen und aus Nachhaltigkeitsgründen sollten die Preise nicht direkt gesteuert und die Marktkräfte insoweit nicht außer Kraft gesetzt werden.

- ✿ Im Wachstumsprozess können die Ansprüche nämlich nur über **steigende Preise** oder über **Regulierung** an die knappen Flächenpotenziale angepasst werden.
- ✿ Steigende Preise tragen dazu bei, dass die spezifischen **Wohnflächenansprüche geringer** werden.
- ✿ Steigende Preise tragen dazu bei, dass **billigere Ausweichmöglichkeiten** in Erwägung gezogen werden.
- ✿ Bei steigenden Baulandpreisen und hohem Anteil der Baulandkosten an den Wohnungskosten ist es wahrscheinlich, dass die **Flächeneffizienz** beim Bauen erhöht wird. *Analogie zur Energieeffizienz*

↳ **Nur so: Nachhaltigkeit**

These 8:

Die gegenwärtige Art der Wohnbauentwicklung widerspricht auf Dauer dem IVL-Leitbild einer nachhaltigen Raumordnung

	2007		2050
Bevölkerung	460.000	+ 180.000	640.000
Wohnungen	180.000	+ 130.000	310.000

Flächenverbrauch pro Wohnung

0,0525 ha

Wohnungsbaureserveflächen IVL im Jahr 2002

rd. 4.300 ha

Benötigte Wohnbauflächen bis 2050
bei Fortführung der bisherigen Usancen

rd. 7.600 ha

These 9:

Der Gesetzentwurf zum Pacte Logement und zu den anderen Maßnahmen, die der Baulandmobilisierung und Preisstabilisierung dienen sollen, enthält sinnvolle und notwendige Ansätze

- 1 Maßnahmen, die ein besseres kommunales und staatliches **Flächenmanagement** ermöglichen sollen
- 2 Maßnahmen, die zur Verbesserung der **Grund- und Bodenbesteuerung** beitragen sollen
- 3 Maßnahmen, die zur Entkopplung von **Wohnungspreisen** und **Baulandpreisen** beitragen sollen

**Sie reichen jedoch allein für eine nachhaltige Politik nicht aus.
Dazu müssten sie in ein breiteres Reformkonzept eingebunden sein!
Und: Preisstabilisierung wird es dadurch nicht geben.**

9.1 Flächenmanagement

Vorkaufsrecht für Gemeinden, Staat und den Wohnungsbaufonds

ist konsequent und zielführend im Hinblick auf den Umstand, dass Staat und Gemeinden praktisch nicht über Grundstücksreserven verfügen.


Erst ein größeres eigenes Flächenpotenzial erlaubt es, sinnvoll und nachhaltig Bodenvorratspolitik / Flächenmanagement zu betreiben.

- ⇒ Bereitstellung verbilligten Wohnraums über Erbpacht/sonstige Baurechte
- ⇒ Angebot höher verdichteter Bebauung
- ⇒ Sozial motivierte Wohnungsbereitstellung
- ⇒ IVL-Konformität.

in Verbindung mit Begünstigung bei der Plus-Value-Besteuerung (rechtlich problematisch!?)

kann staatlich-kommunales Flächenpotenzial erhöhen.

9.2 Grundbesteuerung

- ❖ Fakultative **(Zusatz-)Steuer** auf bestimmte un- bzw. untergenutzte Grundstücke.
 - ⇒ Finanzierungseffekt
 - ⇒ Gerechtere Kostenanlastung
 - ⇒ Anreiz zur Baulandmobilisierung???  Preiseffekte!!!
- ❖ **Grundsteueränderungen** tendenziell richtig.
 - ⇒ Gemeinden können differenzierter und deutlich höher besteuern.
 - ⇒ Bei Beibehaltung des Einheitswertprinzips wird die Grundsteuer aber keine nennenswerten fiskal- und flächenpolitischen Funktionen übernehmen können.
- ❖ Die **fakultative Steuerlösung für Gemeinden** und **Grundsteueränderungen** sollten in ein generelles Reformkonzept für eine nachhaltige Grundbesteuerung und Kommunalfinanzierung eingebunden werden. Faktor Boden trägt unangemessen wenig zur Kommunalfinanzierung bei.

9.3 Entkopplung von Wohnungs- und Baulandpreisen

Maßnahmen zur staatlich-kommunalen **Bauflächenbeschaffung** und die verbesserten Möglichkeiten im Bereich der Grundstückssonderrechte (**Emphytéose** und **Droit de Superficie**) können tendenziell die Wohnungspreise von den Grundstückserwerbskosten abkoppeln.

- ⇒ **Quantitativer** Effekt aber fraglich.
- ⇒ Wirkung hängt auch davon ab, ob öffentliche Grundstücke deutlich **dichter bebaut** werden und nicht nur für Einfamilienhausbebauung genutzt werden.

Im Pacte Logement fehlen Dichtevorgaben, durch die Entkopplung tatsächlich unterstützt werden könnte.

These 10:

Der **Pacte Logement** trägt nicht zur nachhaltigen Umsetzung des IVL-Konzeptes bei.

Das erklärte Ziel ist eine breite Wohnungsbauoffensive in **allen** Pacte-Gemeinden



IVL-konform?

{ Nein! Raumordnung und Landesplanung verlangen **selektive** Entwicklungen.
Auch Einwohnerentwicklung soll nicht überall proportional erfolgen.

Zuschuss ist Anreiz für die Gemeinden, **neue Bauflächen** auszuweisen, auch wenn noch Reserveflächen (woanders?) vorhanden sind!



IVL-konform?

{ Nein! **Reserven für künftige Generationen** werden unnötig verringert.

IVL-Konformität nur

- ⇒ bei Beschränkung der Zuschussgewährung auf IVL-Gemeinden
- ⇒ und Bindung an zusätzliche Nachhaltigkeitskriterien.

Pacte Logement - Probleme

- 1 Konstruktion und Öffnung für alle Gemeinden problematisch,**
 - ⇒ da eine Art Wettlauf um Geld, Einwohner und neue Bauperimeter ausgelöst werden kann, die zu Lasten der IVL-Zentren geht,
 - ⇒ ohne verbindliche Konkretisierungen des IVL-Konzepts im Plan Sectoriel,
 - ⇒ ohne nach diesen Maßstäben überprüfte PAs der Gemeinden.

Also Wettlauf ohne nachhaltige Spielregeln.
- 2 Feste Beträge pro zusätzlichem Einwohner verfälschen die Nutzen-Kosten-Rechnung kommunaler Neuansiedlungen (Langfristkalkül).**
- 3 Mittelbereitstellung kann neue Baulandausweisungen veranlassen, ohne dass die IVL-konformen Potenzialflächen hinreichend genutzt worden sind.**
- 4 Günstigstenfalls entstehen Mitnahmeeffekte bei den ohnehin wachsenden Gemeinden und diese verwenden die zusätzlichen Mittel zur Ausübung des Vorkaufsrechts und zum Ankauf von Flächen.**

Pacte Logement – Folgerungen aus der Nachhaltigkeitssicht

- Zuschüsse eigentlich nur im Fall **100%iger IVL-Konformität** berechtigt.
- Dazu ist **Plan Sectoriel** mit verbindlichen Regeln der IVL-Umsetzung erforderlich (oder Vorabregelung im PL)
- Grundsätzlich sollte Förderung daher **erst nach Vorlage des Plan Sectoriel** und Aufstellung/Prüfung der PAs aufgenommen werden.
- Programm macht deutlich, dass **Kommunalfinanzsystem** reformbedürftig ist.

- ➡ Zuschüsse nur für die 39 offiziellen **IVL-Gemeinden**.
- ➡ Dabei nur Berücksichtigung von Neuansiedlung in Ortsteilen, die über
 - ⇒ hinreichende **ÖPNV**-Anbindung,
 - ⇒ **Einkaufsmöglichkeiten**
 - ⇒ und **Sozial- sowie Bildungsinfrastruktur** verfügen.(IVL-Kriterien)
- ➡ Beschränkung auf die **vorhandenen Bauperimeter**, bis 2010 die PAGs von den Gemeinden neu bearbeitet und überprüft worden sind.
- ➡ Keine undifferenzierte Wachstumsverpflichtung (15 %).
Wachstumsvorgaben **potenzialorientiert** bestimmen.
- ➡ **Dichtefaktor** (mindestens 25 Wohnungen je ha) differenzieren und für zentrale Orte erhöhen