

2001-2021

Zusammenfassung der Ergebnisse



Auftraggeber:

Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement
Département du Logement
6, bld Royal
L-2449 Luxembourg

Das Projekt wird begleitet von einer interministeriellen Arbeitsgruppe,
bestehend aus Mitarbeitern des Ministère des Classes moyennes,
du Tourisme et du Logement und des Ministère de l'Intérieur et
de l'Aménagement du Territoire

Verfasser:

stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH
A-1070 Wien, Kirchengasse 19/12

Bearbeiter:

Alfred Eichberger
Christian Seidenberger
Ulrich Blanda

Luxemburg - Wien, 25. September 2007

Vorbemerkung

Aktuelle Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung stellen die Wohnungspolitik vor große Herausforderungen: Die Wohnungsproduktion muss gesteigert werden, Wohnformen und Wohnungsgrößen müssen an den demografischen Wandel angepasst werden. Eigentumsbildung muss auch weiterhin möglich bleiben. Diese Herausforderungen kann die Wohnungspolitik nicht alleine bewältigen. In Zukunft werden Bevölkerungspolitik, Raumordnung und Wohnbaupolitik besser aufeinander abzustimmen sein. Zudem erscheint grenzübergreifendes Agieren angezeigt.

In dieser Situation beauftragte das Wohnungsbauministerium zwölf Jahre nach der 1993 durch die LIP GmbH vorgelegten Wohnungsbedarfsstudie das Büro "stadtland" mit der Aktualisierung der Wohnungsbedarfsprognose. Diese stellt mit ihren Ergebnissen und Folgerungen den ersten Baustein für die Ausarbeitung des "Plan directeur sectoriel logement" (PSL) als Fachbeitrag zum "Programme directeur d'aménagement du territoire" dar. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe aus Vertretern des Wohnungsministeriums, des Innen- und Landesplanungsministeriums und des CEPS Insead (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques) betreut den Planungsprozess.

Im Vordergrund steht die Aufgabe, die zentralen Themen der Wohnungspolitik herauszuarbeiten und einen inhaltlichen Bezug zum "Integrativen Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept" (IVL, 2004) herzustellen. Es gilt darzulegen, wie die Wohnungspolitik zur Umsetzung des IVL beitragen kann und ob ihre Steuerungsmöglichkeiten gestatten, die angestrebten Ziele zu erreichen.

Eine Wohnungsbedarfsprognose kann dabei nicht punktgenau vorhersagen, welcher Zustand zum Prognosezeitpunkt (in diesem Fall 2021) erreicht sein wird. Sie bietet vielmehr einen Überblick über wahrscheinliche Entwicklungspfade und mögliche Endzustände an. Sie gibt Auskunft über Art und Ausmaß der erforderlichen Wohnungsproduktion und lässt auch mögliche Engpässe erkennen.

In methodischer Hinsicht stellt die Situation in Luxemburg besondere Anforderungen an die Wohnungsbedarfsprognose. Ein rapides Bevölkerungswachstum wird durch die noch höhere Arbeitsplatzzunahme verstärkt. Die vermehrte Ansiedlung ausländischer Arbeitskräfte ist Teil von Landesentwicklungsstrategien (siehe IVL-Szenarien) und erzeugt zusätzlichen Nachfragedruck auf einem ohnehin höchst angespannten Wohnungsmarkt.

Eine Wohnungsbedarfsprognose, die nur die Zahl der zu errichtenden Wohnungen ermittelt, greift in dieser Situation zu kurz. Neben der Frage "Wie viele Wohnungen brauchen wir?" sind auch die Fragen "Wie viele Wohnungen können wir bauen?" und "Welche Konsequenzen haben allfällige Kapazitätsgrenzen?" zu beantworten, um zukunftsfähige politische Entscheidungen vorzubereiten.

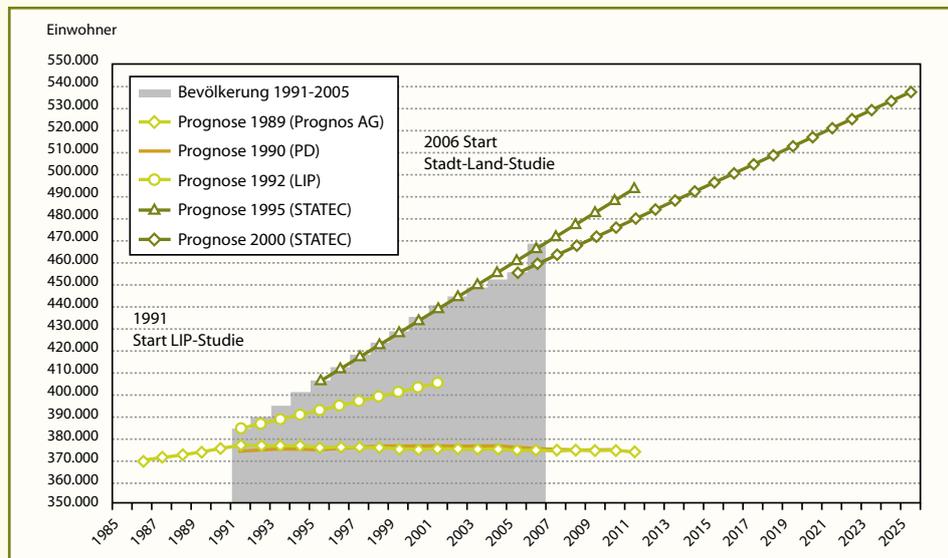


1. Ursachen für den Wohnungsbedarf

Starkes Bevölkerungswachstum hält den Wohnungsbedarf hoch

Zahl und Struktur der Haushalte sind die wichtigsten Bestimmungsgrößen für den künftigen Wohnungsbedarf. In der aktuellen Situation, in der Wirtschaft und Zuwanderung boomen, ist eine langfristige Prognose problematisch. Es sei nur darauf verwiesen, dass 1991 die damals vorliegenden Prognosen eine Stagnation der Einwohnerzahl bei etwa 375.000 vorhersahen (Prognos AG, Programme directeur) und die damalige Wohnungsbedarfsprognose auf der Annahme von 400.000 bis 410.000 Einwohnern im Jahr 2001 beruhte. Tatsächlich hatte Luxemburg im Jahr 2001 441.000 Einwohner, im Jahr 2006 waren es bereits fast 470.000 Einwohner.

Abb.1: Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsprognosen seit 1985



Die aktuelle Bevölkerungsprognose des STATEC errechnet für das Prognosejahr 2021 in der Trendvariante knapp 520.000 Einwohner. Das Integrative Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (IVL 2005) geht von der Annahme aus, dass im Jahr 2020 zwischen 511.000 (Pendlerszenario) und 561.000 Menschen (Einwohnerszenario) in Luxemburg leben werden. Diese prognostizierten Bevölkerungszuwächse sind auf Staatsebene die weitaus höchsten im gesamten EU-Raum. Die vorliegende Wohnungsbedarfsprognose rechnet in der Trendvariante mit rund 545.000 Einwohnern im Jahr 2021 (Spannweite von 505.000 bis 565.000 Einwohnern).

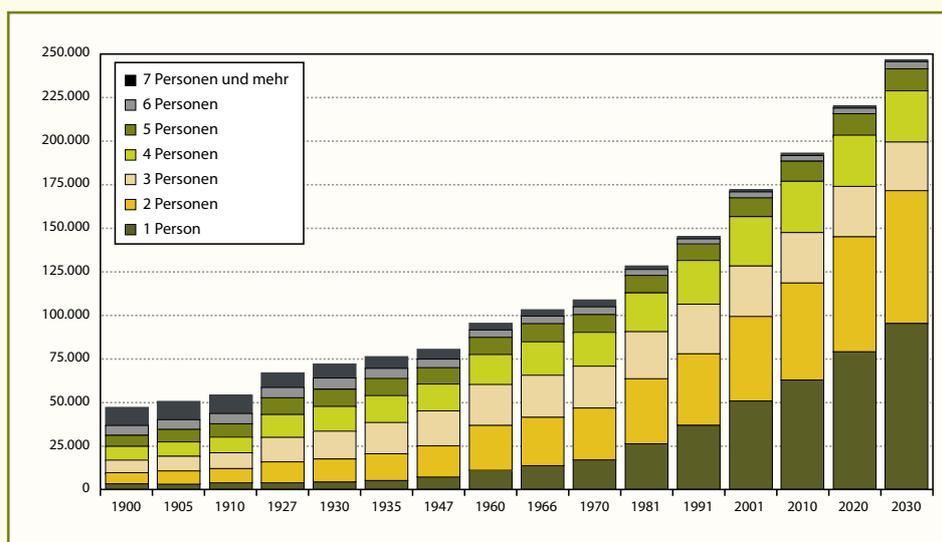
Allein der Einwohnerzuwachs wird bei einer Haushaltsgröße von rund 2,3 Einwohnern bis zum Jahr 2021 in der Trendvariante rund 45.300 zusätzliche Haushalte und damit zusätzlich benötigte Wohnungen erzeugen.

Anmerkung: In den unterschiedlichen Prognosevarianten variiert der Bevölkerungszuwachs zwischen 64.000 und 124.000 Personen. Die Spannweite des Wohnungsbedarfs infolge des Bevölkerungswachstums liegt etwa zwischen 28.000 und 54.000 Wohnungen insgesamt bzw. zwischen 1.400 bis 2.700 Wohnungen jährlich.

Der Trend zur Haushaltsverkleinerung erhöht den Wohnungsbedarf

Der seit langem ungebrochene Trend zur Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße wird voraussichtlich auch im Prognosezeitraum unvermindert anhalten. Aktuell besteht ein Durchschnittshaushalt aus 2,5 Personen (Stand Volkszählung 2001), im Jahr 2021 werden es etwa 2,3 Personen sein. Die prognostizierte Gesamtbevölkerung wird daher rund 219.000 bis 240.000 Privathaushalte bilden. Damit wird sich die Haushaltszahl von 2001 (172.000) bis zum Jahr 2021 um 27% bis 40% erhöhen. Die Zahl der Haushalte wird im Durchschnitt um rund 3.000 pro Jahr zunehmen.

Abb.2: Privathaushalte nach Größe 1900 - 2030



Quelle: STATEC

Die starke Zunahme kleinerer Haushalte wirkt als treibende Kraft auf dem Wohnungsmarkt. Wenn man den Bevölkerungszuwachs außer Acht lässt - der durch ihn erzeugte Wohnungsbedarf wurde bereits oben dargestellt - werden die 441.000 Einwohner des Jahres 2001 bis zum Jahr 2021 um rund 17.000 Haushalte mehr bilden und entsprechend viele zusätzliche Wohnungen benötigen.

Die Verkleinerung der Haushalte erfordert bis 2021 auch ohne Zuwanderung und Bevölkerungswachstum eine Wohnbauleistung von 17.000 Wohnungen, das sind jährlich 850 Wohnungen.

Der Wohnungsabgang erfordert Ersatzbedarf

Um Wohnungsbestand und Wohnversorgung der Haushalte stabil zu halten, müssen verloren gehende Wohnungen ersetzt werden. Da für die Bestimmung der Wohnungsverluste auf Grund von Umnutzungen, Zusammenlegungen, Abbruch usw. nur unzureichende Daten vorliegen, werden ergänzend Vergleichswerte aus dem mitteleuropäischen Raum herangezogen. Diese lassen den Schluss zu, dass der jährliche Wohnungsabgang bei etwa 0,2% des Bestandes liegt. Da auch in Zukunft eine weiterhin angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt zu erwarten ist, wird die Wohnungsabgangsrate in einer Bandbreite von 0,15% bis 0,25% des Bestandes errechnet.

Zwischen 2001 und 2021 ist demnach (in der Trendvariante) ein Verlust von 6.800 Wohnungen zu erwarten (\pm 1.700 Wohnungen). Dieser Abgang ist durch entsprechende Wohnbauleistungen zu decken, das sind rund 340 Wohnungen jährlich.

Im Wohnungsbestand existiert ein nicht befriedigter "Nachholbedarf"

Der "Nachholbedarf" bezeichnet den heute (d.h. am Startpunkt der Prognose) bereits nicht gedeckten Wohnungsbedarf, der gewissermaßen im Bestand "versteckt" ist: Haushalte in zu kleinen Wohnungen, Haushalte, die z.B. bei den Eltern wohnen etc. Da in der Volkszählung Privathaushalte und die von ihnen bewohnten Wohnungen gleichgesetzt sind, lässt sich dieser Nachholbedarf nicht statistisch ermitteln. Als Ersatz wird näherungsweise die Anzahl jener Haushalte ermittelt, deren Wohnverhältnisse - gemessen an der Wohnungsgröße - nicht den wohnpolitischen Vorstellungen von einer bedarfsgerechten Versorgung entsprechen. Diese sehen zum aktuellen Stand eine Mindestwohnfläche von 45 m² für eine Wohnung vor, was zugleich die Mindestwohnfläche für einen Einpersonenhaushalt darstellt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dieser "Nachholbedarf" eine wohnpolitische Zielvorstellung ("Jeder Haushalt bewohnt eine ausreichend große und zeitgemäß ausgestattete Wohnung") abbildet, die im Regelfall auf einem freien Wohnungsmarkt in dieser Idealform nicht erreicht werden kann.

2001 lebten rund 8.600 Haushalte in nicht bedarfsgerechten Wohnungen. Um diesen Nachholbedarf im Prognosezeitraum zu beseitigen, wäre von 2001 bis 2021 die Errichtung von weiteren 8.600 Wohnungen erforderlich, das sind rund 400 Wohnungen jährlich.

2. Der Wohnungsbedarf 2001-2021

Der "Wohnungsbedarf" ist eine theoretische Rechengröße. Er unterscheidet sich vom Wohnbedürfnis (dem individuellen Anspruch an Wohnfläche und Wohnqualität) und von der Wohnungsnachfrage (entsteht, wenn das Wohnbedürfnis an Wohnfläche und Wohnqualität eines Haushalts auf dem Wohnungsmarkt mit entsprechender Kaufkraft und Zahlungsbereitschaft auftritt). Der Wohnungsbedarf beruht auf der Annahme, dass das Wohnbedürfnis im Sinne eines wohnpolitisch angestrebten "Standardkonsums" befriedigt werden soll, um eine gewünschte Versorgungssituation zu erreichen. Der Wohnungsbedarf hängt daher von den bereits erreichten und angestrebten Wohnstandards ab. Da die Wohnungsnachfrager ihre Wohnbedürfnisse individuell und nicht auf politisch normierte Art und Weise decken, treten in der Realität je nach Marktsituation zwischen dem errechneten Wohnungsbedarf und der Wohnungsnachfrage deutliche Unterschiede auf.

Der Wohnungsbedarf wird nach der Komponentenmethode ermittelt. Sie berücksichtigt die in Kapitel 1 benannten Ursachen:

- den Bedarf auf Grund des Einwohnerzuwachses
- den Bedarf auf Grund der sinkenden Haushaltsgröße
- den Ersatzbedarf für verloren gehende Wohnungen

Diese Komponenten ergeben zusammen jene Wohnungszahl, die im Prognosezeitraum zu errichten ist, um die Wohnversorgung der Haushalte auf dem Stand des Ausgangszeitpunktes zu halten.

Für das Jahr 2021 sind im Trendszenario rund 545.000 Einwohner in etwa 234.000 Privathaushalten zu erwarten. Um diese Bevölkerung in gleich bleibender Qualität mit Wohnraum zu versorgen, sind bis 2021 insgesamt rd. 69.000 Wohnungen zu errichten (mindestens 52.000, maximal 78.000). Die jährliche Neubauleistung müsste daher rund 3.400 Wohnungen betragen (zwischen 2.600 und 3.900).

Der Neubaubedarf einschließlich des Nachholbedarfs:

Ergänzend dazu wird als weitere Größe der Nachholbedarf auf Grund bestehender Versorgungsdefizite (z.B. zu kleine Wohnungen, gar nicht erfüllter Wohnungsbedarf) betrachtet. Diese Wohnungen müssen zusätzlich errichtet werden, wenn im Prognosezeitraum nicht nur der neu entstehende Wohnungsbedarf (siehe oben) gedeckt werden soll, sondern auch der bereits bestehende Bedarf ausschließlich durch Wohnungsneubau (d.h. ohne weitere wohnpolitische Maßnahmen) beseitigt werden soll.

Soll im Prognosezeitraum auch der heute bestehende Nachholbedarf vollständig beseitigt und somit ein wohnpolitischer Idealzustand hergestellt werden, beträgt der Neubaubedarf unter Berücksichtigung des Nachholbedarfs im Trendszenario etwa 75.000 Wohnungen (zwischen 58.000 und 84.000). Das entspricht einer jährlichen Neubauleistung von rund 3.800 Wohnungen (zwischen 2.900 und 4.200).



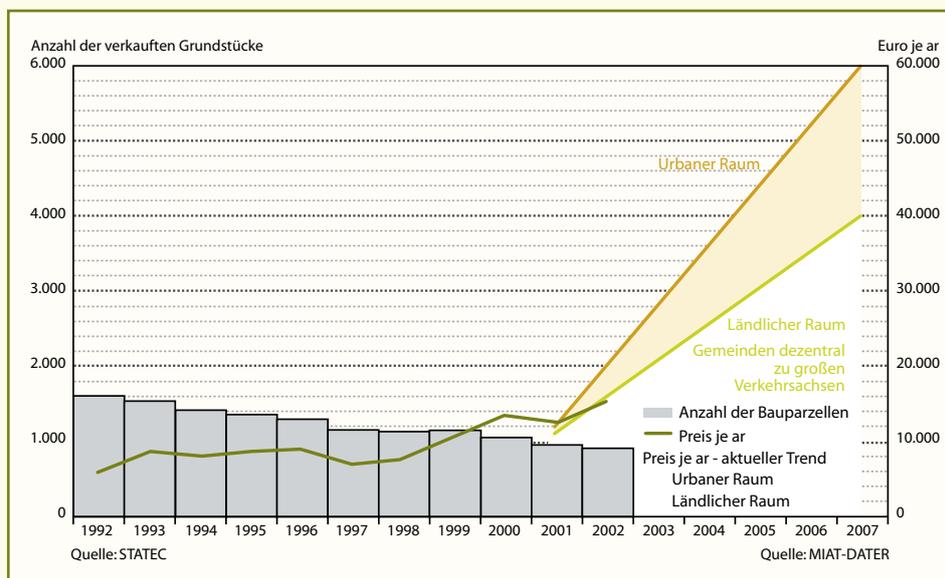
3. Besondere Herausforderungen an die Wohnbaupolitik

Die Analyse von Wohnungsbestand, Wohnversorgung und laufenden Entwicklungen identifiziert zwei Faktoren als besondere Herausforderungen an die Wohnungspolitik:

Geringes Baulandangebot

Die amtliche Statistik weist für den Zeitraum 1992 bis 2002 einen konstanten Rückgang der verkauften Baugrundstücke bei gleichzeitigem starkem Preisanstieg aus. Sowohl die Zahl (von 1.618 auf 926) als auch die Fläche aller verkauften Baugrundstücke ist auf fast die Hälfte gefallen, während sich der offiziell gemeldete Verkaufspreis im Durchschnitt fast verdreifacht hat (auf 15.200 € je Ar im Jahr 2002). Neuere Beobachtungen sowie Befunde der interministeriellen Arbeitsgruppe zum PSL lassen den Schluss zu, dass sich zwar das Baulandangebot, insbesondere für die Errichtung von Apartmentwohnungen, in jüngster Zeit wieder erhöht hat, dass aber der Anstieg der Baulandpreise noch einmal deutlich an Dynamik gewonnen hat. Die Erwartung weiter steigender Preise und Gewinne schränkt die kurzfristige Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer weiter ein.

Abb.3: Baulandangebot und Baulandpreise - Trends und Entwicklungsdynamik



Quellen: STATEC, MIAT/DATER

Die Knappheit auf dem Baulandmarkt schlägt auch auf den Wohnungsmarkt durch, insbesondere im Segment Eigenheimbau, wo die Grundkosten deutlich größere Bedeutung haben als beim Apartmentbau. Die jährliche Bauleistung im Segment Eigenheimbau hat sich seit Beginn der 90er Jahre laufend auf etwa die Hälfte verringert. Dieser Rückgang ist zur Gänze auf den Distrikt Luxemburg zurückzuführen.

Die Baulandknappheit macht in Verbindung mit dem Bevölkerungswachstum den Wohnungsmarkt zu einem reinen Anbietermarkt. Bodenpolitische Eingriffe erscheinen in dieser Situation gerechtfertigt, um die Funktionsfähigkeit des Marktes und den Marktausgleich wieder herzustellen.

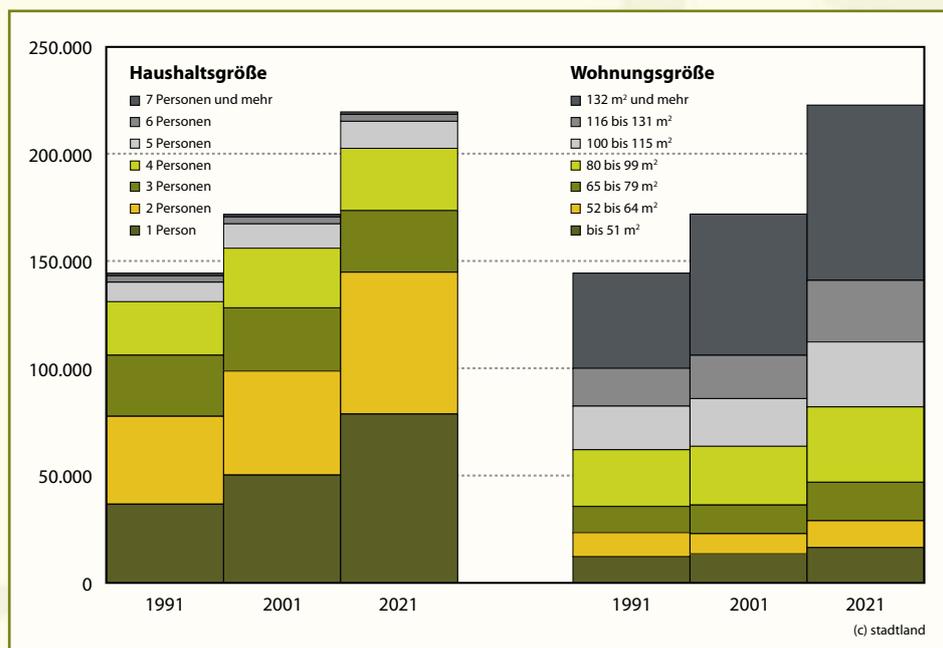
Um den künftigen Wohnungsbedarf zu decken, sind daher nicht nur wohnungspolitische sondern vor allem auch bodenpolitische Maßnahmen vordringlich.

Abweichende Entwicklung von Haushalts- und Wohnungsgrößen

1981 waren fast die Hälfte der Haushalte Ein- und Zweipersonenhaushalte. In ihnen lebten 23% der Bevölkerung. 2001 betrug der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte bereits 58%, sie stellten 35% der Bevölkerung. Im Jahr 2021 werden zwei Drittel aller Haushalte und 42% der Bevölkerung in Ein- und Zweipersonenhaushalten leben.

Während dem Einpersonenhaushalt im Durchschnitt gut 80 m² Wohnfläche zur Verfügung steht, sind es im Fünfpersonenhaushalt knapp über 30 m² je Haushaltsmitglied, in größeren Haushalten gar nur knapp über 20 m². Der Trend zu kleineren Haushalten, mit verursacht durch die abnehmende Kinderzahl je Haushalt und durch Zunahme der Patchworkfamilien (fragmentierte Familienkonstellationen mit mehrfacher Haushaltsführung in verschiedenen Wohnungen) spielt in dieser Situation eine bedeutende Rolle, ebenso wie - wegen des hohen Anteils an Eigenheimen - auch der Effekt des Lebensphasenzyklus, wobei nach dem Auszug der Kinder die Eltern im unverändert großen Eigenheim wohnen bleiben. Der vergleichsweise hohe Lebens- und Einkommensstandard in Luxemburg begünstigt die Realisierung von Wohnwünschen nach großen Wohnflächen- und hohen Qualitätsstandards. Diese werden mit zunehmender Alterung der Gesellschaft noch an Gewicht gewinnen, wobei der Bau von Altenwohnungen und Altersheimen entlastend wirkt.

Abb.4: Entwicklung der Haushaltsgröße und Wohnungsgrößen 1991 bis 2021



Quelle: STATEC, stadmland

Dem Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgrößen steht eine ebenso starke Zunahme der Wohnungsgrößen entgegen. Die durchschnittliche Wohnfläche der neu errichteten Wohnungen stieg seit 1991 mit einer 10-Jahresrate von 12% für Einfamilienhäuser (durchschnittlich 180 m² im Jahr 2003) und sogar mit einer 10-Jahresrate von 18% für Appartements (durchschnittlich 86 m²). Seit 2003 ist ein leichter Rückgang bei der Größe der fertig gestellten Wohnungen (insbesondere bei den Einfamilienhäusern) zu beobachten. Dieser kann als Reaktion auf steigende Grundstücks- und Baukosten interpretiert werden.

Halten diese beiden generellen Trends der Haushalts- und Wohnungsgrößenentwicklung an, werden 2021 zwei Drittel aller Haushalte nur noch aus einer oder zwei Personen bestehen, die Hälfte der Wohnungen wird jedoch mehr als 116 m² Wohnfläche und darüber aufweisen. Somit werden auf dem Wohnungsmarkt Angebot und Nachfrage auseinander klaffen.

Kleinere Haushalte benötigen zwar weniger große Wohnungen, verbrauchen aber überproportional viel Wohnraum.

Auch vor dem Hintergrund von Erhaltungs- und Energiekosten einerseits und der Probleme, die weitläufige Wohnungen und Einfamilienhaussiedlungen für eine alternde Gesellschaft bedeuten können, ist ein Gegensteuern angezeigt.

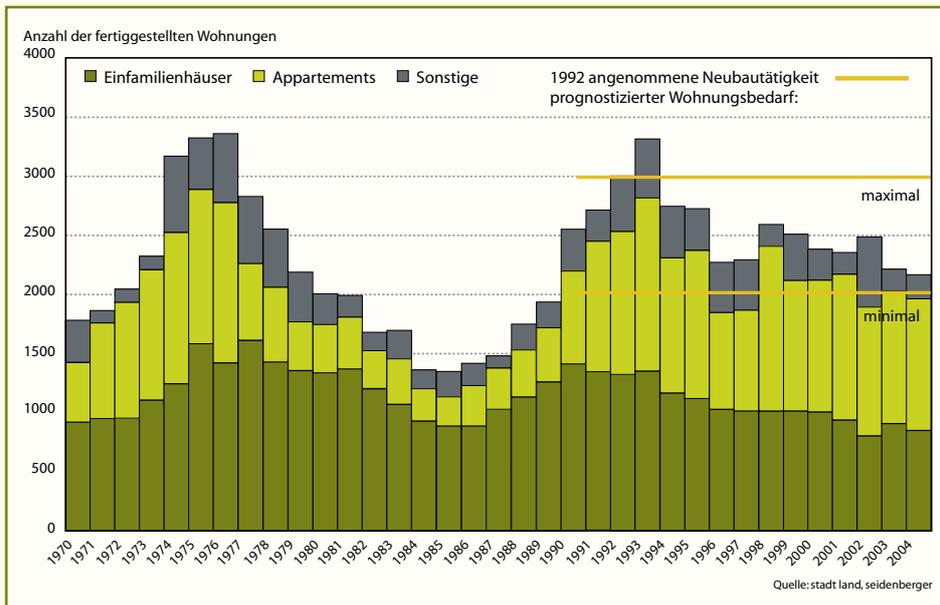
4. Wohnbauprognose

Die Wohnungsbedarfsprognose stellt die Forderung nach einer hohen Neubauleistung in den Raum, um den im IVL zu Grunde gelegten Bevölkerungszuwachs mit Wohnraum zu versorgen. Doch die Frage "Wie kann die Wohnungsproduktion erhöht werden?" greift zu kurz. In der speziellen Luxemburger Situation mit einem europaweit einzigartigen Bevölkerungszuwachs muss die Frage auch lauten: "Wie viele Einwohner und Haushalte kann Luxemburg überhaupt mit Wohnraum versorgen?". Derart können Strategien zur Landesentwicklung aus Sicht der Wohnungspolitik präzisiert und der Wohnbau mit der Bevölkerungs- und der Raumordnungspolitik verknüpft werden.

Das System "Wohnungsproduktion" ist Teil eines komplexen gesamtwirtschaftlichen Systems. Dieses umfasst zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessenslagen und hoher Entscheidungsautonomie und schließt einflussreiche vorgelagerte Märkte (Finanzmarkt, Bodenmarkt, Bauwirtschaft etc.) mit ein. Die Prognose der Wohnbauleistung beruht auf der Annahme, dass es in diesem System limitierende Faktoren und Wechselwirkungen gibt, die sowohl ein "grenzenloses" Wachstum als auch einen ungehinderten Rückgang der Wohnungsproduktion verhindern, auf der anderen Seite aber Kapazitätsgrenzen schaffen, die nach oben und unten nur kurzfristig durchbrochen werden können.

Die LIP-Studie 1993 hat für die Dekade 1991 bis 2001 Neubauleistungen zwischen 20.000 und 30.000 Wohnungen prognostiziert. Tatsächlich wurden je nach Zählung etwa 27.000 bis 29.000 Wohnungen neu errichtet, wobei die Wohnbauleistung in diesem Zeitraum tendenziell abnahm. Damit konnte der prognostizierte Neubaubedarf von 33.000 Wohnungen (gesamter Neubaubedarf) nicht gedeckt werden.

Abb.5: Fertiggestellte Wohnungen 1970 bis 2004



Quelle: STATEC, LIP, stadtland

Der Rückblick zeigt, dass sowohl die Zahl der Baugenehmigungen als auch der Fertigstellungen stark schwanken, dass aber in den letzten 30 Jahre die jährliche Neubauleistung nie unter 1.400 bis 1.700 Wohnungen und nie über 3.100 bis 3.300 Wohnungen lag.

Nach dem historischen Tiefststand Mitte der 80er-Jahre stieg die Neubauleistung von Appartmenthäusern ab etwa 1996 - mit starken Schwankungen - kontinuierlich auf fast dreifaches Niveau. Ihr Anteil an den fertig gestellten Wohnungen erreichte fast 60%. Gleichzeitig ist der Eigenheimbau im gleichen Ausmaß zurückgegangen und hat langfristige Tiefstwerte erreicht. Da bei stetigem Bevölkerungswachstum die Wohnungsproduktion im langjährigen Durchschnitt gleich blieb, sank die Fertigstellungsquote tendenziell: In den 70er Jahren wurden im Durchschnitt 7,4 Wohnungen je 1.000 Einwohner fertig gestellt, in den 80er Jahren waren es 6,5 und in den 90er Jahren 6,3.

Eine Trendfortschreibung der Fertigstellungsquote lässt bis zum Jahr 2021 bei stetig steigender Einwohnerzahl eine beinahe konstante Neubauleistung von durchschnittlich etwa 2.800 Wohnungen jährlich erwarten. Das ergibt bis 2021 rund 56.000 Wohnungen (Bandbreite 50.000 bis 62.000).

Auch die Fortschreibung von Fertigstellungszahlen, die zwischen der stark rückläufigen Bauleistung im Eigenheimbau und der seit etwa 1993 konstant hohen Bauleistung im Appartmentbau unterscheidet, lässt eine Bauleistung zwischen 54.000 Wohnungen (wenn der weiter rückläufige Trend im Eigenheimbau durch zusätzliche Appartmentwohnungen ausgeglichen werden kann) und 62.000 Wohnungen (bei gezieltem Gegensteuern im Eigenheimbau und weiterer Forcierung des Appartmentbaus) erwarten.

Zuletzt (von 2003 bis 2005) ist ein starker Anstieg der Baugenehmigungen zu beobachten: von 3.364 auf 4.692 Wohnungen. Somit scheint für 2006 die Fertigstellung von rund 3.000 Wohnungen möglich. Die aktuell beobachtbare Bauleistung liegt damit etwas über dem prognostizierten "Korridor". Wenn es gelingt, diesen zuletzt erreichten Spitzenwert über den gesamten Prognosezeitraum zu halten, könnten insgesamt bis zu 62.000 Wohnungen errichtet und der Wohnungsbedarf im Trendszenario annähernd gedeckt werden. Allerdings war die Zahl der Baugenehmigungen 2006 wieder leicht rückläufig. Mit einer konstanten Zahl von 3.000 pro Jahr fertig gestellten Wohnungen ließe sich vergleichsweise etwa die dem IVL-Pendlerszenario zu Grunde gelegte Bevölkerungszahl mit Wohnraum versorgen.

Für die Wohnbauprognose wird daher unterstellt, dass in den kommenden Jahren im Durchschnitt etwa 2.800 Wohnungen jährlich errichtet werden, nicht weniger als 2.300 und nicht mehr als 3.200 Wohnungen – vorausgesetzt die aktuell hohen Baufertigstellungen können auch auf lange Sicht aufrecht erhalten werden.

Unter Berücksichtigung des Wohnungsabgangs errechnet sich daraus bis 2021 ein Nettozuwachs von rund 49.000 Wohnungen (die Bandbreite liegt je nach Neubauleistung zwischen 43.000 und 55.000 Wohnungen). Die Wohnungszahl im Jahr 2021 wird somit zwischen 216.000 und 225.000 betragen. Das entspricht einem Zuwachs zwischen 26 und 31 % und würde nicht ausreichen, die prognostizierten rund 219.000 bis 240.000 Privathaushalte in gleich bleibender Qualität mit Wohnraum zu versorgen.

Mit einer Bauleistung von 50.000 bis 62.000 Wohnungen bis zum Jahr 2021 können etwa 491.000 bis 519.000 Einwohner mit Wohnungen versorgt werden. Zum Vergleich: der IVL rechnet im Pendlerszenario mit 511.000 Einwohnern, im Einwohnerszenario mit 561.000.

Diese Ergebnisse eröffnen zwei grundsätzliche Optionen bzw. Entwicklungspfade: entweder orientiert sich die künftige Einwohnerzahl an der realistisch erzielbaren Wohnbauleistung oder die Wohnbauleistung wird so deutlich gesteigert, dass sie jeglichem Bevölkerungswachstum gerecht wird:

Entwicklungspfad 1: Die Wohnbauleistung begrenzt die Bevölkerungsentwicklung

Die erwartbare Wohnbauleistung stellt einen limitierenden Faktor für die Einwohner- und Haushaltsentwicklung dar. Mit ihr können merklich weniger Einwohner bzw. Haushalte versorgt werden, als STATEC-Prognosen und IVL annehmen. Daher sind auch in Zukunft Wohnungsdefizite, Angebotsknappheiten und daraus resultierende Verdrängungseffekte auf dem Wohnungsmarkt zu Gunsten kaufkräftiger Haushalte zu erwarten.

Konsequenter Weise müssen die beschränkten Möglichkeiten der Wohnungsproduktion, d.h. einer weitgehend auf sich allein gestellten Wohnungspolitik, auch in den Strategien zur Landesentwicklung berücksichtigt werden. Gelingt es nicht, die Wohnbauleistung dauerhaft und deutlich über den langjährigen

Trend zu heben - dies kann die Wohnungspolitik wenn überhaupt, dann nur in Abstimmung mit anderen Politikfeldern leisten - wären entweder die angestrebten Einwohnerzahlen oder die Verteilung der Bevölkerung unter Einbeziehung der umliegenden Grenzregionen zu überdenken.

Im Hinblick auf die Landesentwicklung bestätigt die Wohnbauprognose das Pendlerszenario des IVL, das bei hohem Wirtschaftswachstum und hohem Arbeitskräftebedarf eine niedrigere Bevölkerungszahl Luxemburgs und dafür um über 30.000 Grenzgänger mehr erwartet als das Einwohnerszenario. Eine erhebliche zusätzliche Belastung des Verkehrssystems wäre die Folge. Zudem sind große Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte jenseits der Landesgrenzen zu erwarten.

Entwicklungspfad 2: Die Wohnbauleistung wird zur Erfüllung der IVL-Einwohnerzahlen gesteigert

Als Grundlage für den IVL wurde auch das Wohnbauflächenpotential ermittelt. Entwickelt sich die Wohnbauleistung wie prognostiziert, werden davon rund 40% bis 56% benötigt - rein rechnerisch und ohne Berücksichtigung der echten Verkaufsbereitschaft. Wenn allerdings Bauland für einen Wohnungsbedarf entsprechend der Bevölkerungsprognose (bzw. der IVL-Zahlen) bereitgestellt wird, liegt der Baulandbedarf bei hoher Nachverdichtung im Bestand zwischen 1.900 und 3.200 ha und würde damit zwischen 50% und 85% des bestehenden Wohnbauflächenpotentials (laut IVL) beanspruchen.

Angesichts der aktuell feststellbaren, zum Gutteil aus einer hochgradigen Baulandimmobilität resultierenden Bodenknappheit sind in diesem Fall weitere, ggf. deutliche Bodenpreissteigerungen zu erwarten, insbesondere dann, wenn eine hohe Nachverdichtung nicht flächendeckend erzielt werden kann - die Widmungs- und Baupraxis einzelner Gemeinden lässt darauf schließen - und wenn es gelingt, den eingebrochenen Einfamilienhausbau (in flächenschonender und bedarfsorientierter Form) wieder zu beleben.

Daher werden in diesem Fall im Verbund aller Politikfelder (Wohnen, Raumordnung, Verkehrs- und Landschaftsplanung, Finanzen, Förderungswesen etc.) massive Anstrengungen zur Mobilisierung des vorhandenen Baulandpotentials notwendig sein. Die Ausweisung von zusätzlichem Bauland kann hier nur dann einen Beitrag leisten, wenn daran die verbindliche Verpflichtung zur Bebauung geknüpft ist. Die Ausweisung von zusätzlichem Bauland muss von einem restriktiven Umgang mit gewidmeten Baulandreserven, die nicht der Bebauung zugeführt werden, begleitet werden.

Exkurs zu grenzüberschreitenden Auswirkungen:

Das Wachstum Luxemburgs beeinflusst auch den Wohnungsbedarf im Ausland. Die Einwohner- und Pendlerszenarien des IVL implizieren massive Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte der benachbarten Grenzregionen, die im IVL nicht weiter thematisiert werden.



Der im IVL zu Grunde gelegte Arbeitskräftebedarf kann nur durch massive Zuwächse bei den Grenzgängern aus den umliegenden Regionen Belgiens, Deutschlands und Frankreichs gedeckt werden. Auch hier wird im Prognosezeitraum auf Grund der Dynamik des Luxemburger Arbeitsmarktes ein erheblicher Wohnungsbedarf entstehen. Eine frühzeitige und laufende Koordination mit den Nachbarregionen wird daher zur Umsetzung des IVL unumgänglich sein.

5. Schlussfolgerungen

- Demografische Entwicklung und gesellschaftliche Ansprüche an Wohnfläche und Wohnqualität bedingen weiterhin einen hohen Wohnungsbedarf. Der Wohnungsbedarf bis 2021 beträgt rund 69.000 Wohnungen, das sind rund 3.400 Wohnungen pro Jahr.
- Die Neubauleistung ist begrenzt. In den letzten 30 Jahren lag die jährliche Neubauleistung nie über 3.300 Wohnungen und nie unter 1.400 Wohnungen. Zwischen 2001 und 2021 können voraussichtlich 50.000 bis 62.000 Wohnungen errichtet werden. Der Wohnungsbedarf nach jährlich rund 3.400 fertig gestellten Wohnungen kann nur dann produziert werden, wenn es gelingt, die aktuell zu erwartenden sehr hohen Fertigstellungszahlen über den gesamten Prognosezeitraum aufrecht zu halten und sogar noch leicht zu steigern. Das Einwohnerszenario des IVL kann mit der prognostizierten Wohnbauleistung nicht realisiert werden, wohl aber reicht diese für die Einwohnerzahl des Pendlerszenarios aus.
- Die stetige Verknappung des Baulandangebotes bewirkt eine dynamische Steigerung der Bodenpreise. Der Bodenmarkt wird zum Anbietermarkt, ein Marktausgleich im Sinn der Nachfrager wird zunehmend unmöglich. Darunter leidet besonders der flächenintensive Eigenheimbau, der rückläufig ist, und sich im Zentralraum (Distrikt Luxemburg) seit 1991 auf die Hälfte reduziert hat. Insbesondere junge Familien können ihren bevorzugten Wohnwunsch zunehmend nicht mehr erfüllen. Eine Forcierung der Wunschwohnform "Einfamilienhaus" darf aber nur unter Bedachtnahme auf Nachhaltigkeitsaspekte erfolgen. Verdichtungsformen im Einfamilienhausbau, die die privaten Budgets (zur Wohnraumschaffung) entlasten und gleichzeitig eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung unter Schonung der Bauflächenreserven sicherstellen, sind zu fordern und fördern.
- Die demografischen Entwicklungstrends stellen die Wohnungspolitik damit vor große Herausforderungen: Die Wohnungsproduktion muss gesteigert, Wohnformen und Wohnungsgrößen müssen an den demografischen Wandel angepasst werden. Zur Sicherung eines funktionierenden Wohnungsmarktes ist die Mobilisierung des erforderlichen Wohnbaulandes vordringlich. Dazu sind zusätzliche Anstrengungen unumgänglich.
- Diese Herausforderungen kann die Wohnungspolitik nicht alleine bewältigen. Eine politikfeldübergreifende Abstimmung von Bevölkerungspolitik, Raumordnung, Wohnbaupolitik und Förderungsinstrumentarium etc. ist erforderlich, insbesondere dann, wenn die Wohnraumbereitstellung nicht limitierender Faktor für bei der Erfüllung gesteckter Ziele zur Landesentwicklung (siehe IVL) sein soll.

- Bei der prognostizierten Neubauleistung müsste, um die dem IVL zu Grunde gelegte Erwerbstätigenzahlen zu erreichen, die Zahl der Grenzgänger geringfügig höher sein als im Pendlerszenario und läge um gut 32.000 höher im Einwohnerszenario. Somit ist auch für die Grenzgängerhaushalte ein erheblicher Wohnungsbedarf zu erwarten. Die grenzübergreifende Abstimmung der Wohnungspolitik im Wohnungsbereich sollte daher intensiviert und institutionalisiert werden.
- Versorgungsdisparitäten werden zu Gunsten jener kaufkräftigen Haushalte zunehmen, die ihre Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt befriedigen können. Einkommensschwache Haushalte und Nachfrager nach Wohnformen mit hohem Baulandbedarf (Eigenheime) werden ihre Wohnwünsche zunehmend nicht mehr zufrieden stellend decken können. Ein marktfähiges Angebot an erschwinglichen, flächensparenden und flexiblen Eigenheimen insbesondere für junge Familien ist daher zu entwickeln.
- Der steigende Anteil an kleinen Haushalten (Singles, kinderlose Paare, Alleinerziehende, ältere Personen) erfordert die laufende Weiterentwicklung und Anpassung des Wohnungsangebotes und der Wohnumfeldgestaltung. Das "normale" freistehende Einfamilienhaus stellt dafür nur bedingt die geeignete Wohnform dar.
- Während die durchschnittlichen Haushaltsgrößen sinken, steigen die durchschnittlichen Wohnungsgrößen ständig. Dieses Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage wird im Prognosezeitraum zu Problemen auf dem Wohnungsmarkt führen.
- Der Neubau schafft in erster Linie zusätzliche Versorgungsqualitäten in bereits gut versorgten Segmenten des Wohnungsmarktes (Ausnahme ist der soziale Wohnbau). Im Jahr 2021 werden 160.000 Haushalte (2/3 aller Haushalte) deutlich überdurchschnittlich mit Wohnraum versorgt sein. Angesichts sinkender Haushaltsgrößen gewinnt die Mobilisierung dieser "stillen" Wohnflächenreserve an Bedeutung.
- Die Effekte und Einflussmöglichkeiten des Wohnbaus auf den Wohnungsmarkt sind beschränkt. Der jährliche Neubau entspricht zur Zeit etwa 1,5% des Wohnungsbestandes. Der Wohnungsmarkt im Bestand entspricht dem sechs- bis zehnfachen des Neubaumarktes. Die Wohnungspolitik sollte daher ihr Maßnahmenfeld über den Wohnungsbau hinaus zielgerichtet diversifizieren, z.B. durch Anreize zur Mobilisierung der erheblichen Wohnflächenreserven im Bestand und die Weiterverfolgung eines bedarfsgerechten Mietwohnungsbaus mit auf den IVL abgestimmter räumlicher Schwerpunktsetzung. Relevante Mengeneffekte können in jedem Fall nur auf lange Sicht erzielt werden. Lenkende Eingriffe sollten daher rasch gesetzt und konsequent über einen längeren Zeitraum beibehalten werden.





Ministère des Classes moyennes,
du Tourisme et du Logement
6, bld Royal
L-2449 Luxembourg

Tel: (+352) 247 / 84819
Fax: (+352) 247 / 84840

E-mail: info@logement.lu

WWW.LOGEMENT.LU

IMPRESSUM:

Redaktion:
stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH
A-1070 Wien, Kirchengasse 19/12

Bearbeiter:
Alfred Eichberger
Christian Seidenberger
Ulrich Blanda

Konzeption/Grafik:
Metaph

© 2007 Ministère des Classes moyennes,
du Tourisme et du Logement