

„Wir brauchen eine Übergangszeit“

WOHNUNGSBAU Syvicol-Präsident Emile Eicher zum „Pacte logement 2.0“

Luc Laboulle

Um die Wohnungsnot effektiv zu bekämpfen, setzt der grüne Wohnungsbauminister Henri Kox auf die Gemeinden. Als Instrument dient ihm der 2008 auferlegte „Pacte logement“, der nun reformiert werden soll. Das erste Ziel dieses „Pacte logement 2.0“ ist die Schaffung von öffentlichen Mietwohnungen. Eigentumswohnungen sollen nur noch im Rahmen von Erbpachtverträgen verkauft werden. Emile Eicher (CSV), Präsident des Gemeindeverbands Syvicol, Abgeordneter und Bürgermeister der Gemeinde Clerf, bewertet den „Pacte logement 2.0“ allgemein als positiv. Im Interview gibt er aber zu bedenken, dass die Gemeinden viel Zeit und mehr Geld brauchen, wenn sie zusätzliche Aufgaben übernehmen sollen.

Tageblatt: Der 2008 vom Parlament verabschiedete „Pacte logement“ (1.0) sollte die Gemeinden dazu anreizen, mehr Wohnraum zu schaffen, um die Marktpreise zu senken. Der Staat hat die Gemeinden seitdem mit über 400 Millionen Euro bezuschusst, doch das meiste davon ist in den Ausbau der Infrastruktur geflossen. Dabei waren die Ziele klar definiert. Wieso hat der erste Wohnungsbaupakt nicht funktioniert?

Emile Eicher: Die Ziele waren klar definiert, doch der Spielraum für die Gemeinden war relativ groß. Viele Kommunen haben das Geld aber nicht für Dummheiten ausgegeben, sondern z.B. für Kläranlagen oder Schulen, die sie benötigten, um den Wohnungsbau erweitern zu können. Es stimmt aber, dass das Geld meist nicht für Wohnbau verwendet wurde.

Der „Pacte logement“ hat nur auf das Bevölkerungswachstum abgezielt. Weil dieses Wachstum eh schon vorhanden war, auch ohne dass die Gemeinden durch den Bau von Wohnungen dazu beigetragen haben, haben sie mehr in die Infrastruktur investiert.

Hätten die Vorgaben des „Pacte logement“ verbindlicher sein müssen?

Viele Gemeinden hätten ihre Infrastruktur nicht ohne die Hilfe aus dem „Pacte logement“ verbessern können. Das Geld wurde nicht in den Sand gesetzt. Es wurde nur nicht zielorientiert eingesetzt, weil keine Wohnungen damit gebaut wurden. Es hat aber die Voraussetzungen geschaffen, um weiterzubauen.

Mit dem „Pacte logement 2.0“ soll sich das nun ändern. Wohnungsbauminister Henri Kox („déi gréng“) will die staatlichen Subventionen an die Schaffung von erschwinglichem Wohnraum binden. Bei größeren Projekten von über einem Hektar und mehr als 25 Wohneinheiten sollen mindestens 10 Prozent in den Besitz der öffentlichen Hand gehen und auch dort bleiben. Ist diese Regelung umsetzbar?

Diese Regelung ist ja bereits in Kraft. Nur sind die Spielregeln nicht sehr streng, sodass die 10 Prozent zwar gebaut werden, aber irgendwann trotzdem in Privatbesitz landen und verkauft werden. Wenn nun die Gemeinden oder der Staat zwischengeschaltet werden, ist eine seriösere Umsetzung dieser Regelung möglich und die Kontrolle kann verbessert werden. Ziel der Gemeinden ist es nicht, Geld zu verdienen. Sie haben durchaus Interesse daran, dass ihre Einwohner die Möglichkeit bekommen, in den Gemeinden zu bleiben, anstatt ins Grenzgebiet zu ziehen, weil Wohnen in ihrer Gemeinde zu teuer ist. So gesehen handelt es sich bei der Regelung um eine sehr sinnvolle soziale Maßnahme.

Trotzdem gibt es noch immer Gemeinden, die Bauland zum Marktpreis verkaufen. Wie ist das mit der sozialen Verantwortung vereinbar?

Meiner Ansicht nach ist es nicht Aufgabe der Gemeinden, Profite zu erzielen. Doch wenn sie in einem Bereich Gewinne machen und dieses Geld dann in einen anderen Bereich investieren, um das Angebot für ihre Bürger zu verbessern, finde ich das nicht so falsch. Das Geld müsste wieder dort eingesetzt werden, wo es herkommt. Dann wäre es eine gangbare Lösung.

Wie können die Gemeinden denn dazu gebracht werden, diese 10 Prozent an öffentlichem Wohnraum dauerhaft in ihrem Besitz zu behalten?

Im Rahmen der Konvention, die die Gemeinde mit dem Bauherren oder der Immobilienagentur abschließt, kann sie den Preis und die Bedingungen festlegen, zu denen sie diese 10 Prozent an öffentlichen Wohnungen bekommt. Auf diese Weise gehen die 10 Prozent in den Besitz der Gemeinde. Ab dem Moment kann sie die Hand darauf halten und die Wohnungen anders verwalten, wie wenn ein Dritter das für sie tut. Anders als eine Gemeinde braucht eine Privatfirma einen Gewinn, um überleben zu können.

Müssen die Gemeinden an die Hand genommen werden, um diesen Weg zu beschreiten?

Es war ein ausdrücklicher Wunsch vieler Gemeinden, auf Hilfe von außen zurückgreifen zu können. Wir brauchen professionelle Unterstützung von einem „Guichet unique logement“ oder einem Berater, wie auch immer man es nennen mag. Beim Klimapakt hat das relativ schnell und gut funktioniert. Es ergibt keinen Sinn, dass kleinere Gemeinden eine Person stundenweise bezahlen, um zu helfen. Beim Klimapakt haben viele Gemeinden sich mit anderen zusammengetan, um bestimmte Dienste gemeinsam anzubieten. Das ist die Voraussetzung, um voranzukommen.

Sie meinen im Rahmen von interkommunalen Syndikaten?

Es gibt solche Syndikate schon auf vielen Ebenen. Man könnte den Wohnungsbau dort mit integrieren. Denkbar wären auch auf Wohnungsbau ausgerichtete Konventionen zwischen Gemeinden, damit sie sich externe Spezialisten oder Berater leisten können.

Laut Wohnungsbauminister werden diese Berater den Gemeinden zur Seite gestellt. Werden die Berater denn nicht vom Staat bezahlt?

Der „Pacte logement 2.0“ ist in mehrere Etappen unterteilt. Zuerst wird eine Rahmenkonvention („Convention cadre initiale“ – CMI) abgeschlossen, um einen Wohnungsbauberater einstellen und finanzieren zu können. Seine Aufgabe ist es, ein lokales oder regionales Aktionsprogramm auszuarbeiten. Ein Inventar wird erstellt, auf dessen Grundlage Akzente gesetzt werden. Es muss geprüft werden, welche Maßnahmen für die jeweiligen Regionen sinnvoll

und machbar sind. Bevor in einer Gemeinde ein Projekt umgesetzt werden kann, muss erst analysiert werden, ob dieses Projekt mit den jeweiligen Dienstleistungen wie Schul- und Transportangebot dieser Gemeinde in einem bestimmten Zeitraum überhaupt vereinbar ist.

Sind diese lokalen Programme kurzfristig umsetzbar?

In einer zweiten Phase wird eine Umsetzungsconvention („Convention de mise en œuvre“ – CMO) mit einer Laufdauer von drei Jahren mit dem Staat vereinbart. Wobei drei Jahre sehr kurz sind, wenn man bei null anfängt. Die Idee, lokale Lösungen zu finden, die einerseits machbar sind und sich andererseits in den Rahmen der Landesplanung einfügen, ist aber gut. Die meisten Gemeinden haben ihren neuen Flächennutzungsplan (PAG) ja bereits auf den Weg gebracht. Das Gerüst steht also. Die Gemeinden müssen nur bestimmte Dinge herausziehen und sie in die Strategie des Wohnungsbaupakts integrieren.

Also handelt es sich eher um eine mittel- bis langfristige Maßnahme.

Zwischen dem ersten und dem zweiten „Pacte logement“ brauchen wir eine Übergangszeit, die bislang noch nicht vorgesehen ist. Um all diese Maßnahmen umzusetzen, brauchen wir Zeit. Die Gemeinden, deren PAG noch nicht fertig ist, werden noch länger brauchen, bis sie alle Angaben zusammen haben, die sie benötigen. Doch vor allem muss erst über das Gesetz abgestimmt und es müssen Konventionen abgeschlossen werden. Darüber hinaus bleibt der „Pacte logement 2.0“ eine fakultative Maßnahme. Er stellt keine Verpflichtung dar. Sonst könnten wir als Syvicol die notwendigen Mittel für die Umsetzung fordern. Wäre die Umsetzung des „Pacte logement“ eine Verpflichtung, müsste der Staat uns garantieren, dass wir die Aufgabe finanziell und materiell erfüllen können.

Wäre eine solche Verpflichtung nicht ein Eingriff in die Gemeindeautonomie?

Sobald eine Gemeinde eine Konvention mit dem Staat abschließt, hat sie gewisse Bedingungen zu erfüllen.

Die Unterzeichnung der Konvention erfolgt aber auf freiwilliger Basis.

Es gibt zwei Ansätze. Der eine lautet, dass die Gemeinden sich aktiv einbringen müssen. In diesem Fall wäre es eine Verpflichtung, die für uns neu wäre, weil es sie bislang nicht gab. Dann müssten wir klären, was das bedeutet. Würden Quoten erstellt oder wie würde berechnet, welche Gemeinde wie viel bauen muss? Auf der anderen Seite müsste dann auch sichergestellt sein, dass die Gemeinden das finanzieren können. Wir müssen das Geld ja von irgendwo her bekommen. Ich denke aber, dass es keine Verpflichtung geben wird. Es wird weiter fakultativ bleiben, doch die Gemeinden werden professionelle Hilfe bekommen, um die neuen Aufgaben umsetzen zu können.

Werden die Gemeinden denn diesmal freiwillig mitmachen?

Ich kann mir vorstellen, dass es wie bei anderen Dingen auch geht. Nehmen Sie nur das Beispiel der „Maisons relais“, die am



Anfang ebenfalls eine fakultative Maßnahme waren. Können Sie sich heute eine Gemeinde ohne „Maison relais“ vorstellen? Ich glaube, dass die Gemeinden auch irgendwann den Wohnungsbau als obligatorische Maßnahme ansehen werden. Man soll sich aber vergegenwärtigen, dass die Gemeinden nicht alle Probleme der Wohnungsnot lösen können. Wir haben nur rund 5 Prozent der Baulücken, die wir nutzen können. Der Großteil ist noch immer in Privatbesitz. Darauf haben wir nur wenig Einfluss. Wir könnten zwar die Grundsteuer auf Bauland erhöhen, doch ich glaube, solche Maßnahmen müssten auf nationaler Ebene geregelt werden. Keine Gemeinde will sich eine blutige Nase holen.

Die großen Gemeinden könnten eigentlich selbst bauen. Wieso tun es nur so wenige?

Manche tun es ja. Es reicht aber nicht, zu bauen. Man muss sich auch später um die Betreuung und Verwaltung dieser Gebäude kümmern, Reparaturen durchführen, Beschwerden entgegennehmen und so weiter. Genauso braucht man vorher jemanden, der die Kriterien festlegt, nach denen die Wohnungen vergeben werden. Wobei die Stadt Luxemburg schon einen gut funktionierenden Dienst hat, von dem kleinere Gemeinden lernen können.

Wäre es nicht denkbar, dass kleine Städte und Gemeinden sich zusammenschließen, um eigene Wohnbaugesellschaften zu gründen?

Ich würde diesen Weg empfehlen. Alleine sind die meisten Gemeinden zu schwach. Das könnte die Nordstad sein, aber auch Landgemeinden wie die Naturparks oder andere bereits existierende Syndikate mit vielfältiger Bestimmung, bei denen die Lebenswelt ihrer Bürger im Vordergrund steht. Zumindest haben diese Syndikate bereits eine Struktur und müssen sich nicht erst erfinden. Wichtig bei solchen Gesetzesprojekten ist aber, dass es Pilotgemeinden gibt, die diese Projekte testen. Das Schweizer Konzept Raum+ (Methode zur Erfassung von ungenutzten Flächen innerhalb des Bauperimeters; Anm. d. Red.) wurde beispielsweise von der Stadt Luxemburg, aber auch kleinen Gemeinden ausprobiert, um zu prüfen, ob es in Luxemburg überhaupt funktioniert. Um Dinge zu standardisieren, zu vereinfachen und vergleichbar zu machen, brauchen die Gemeinden ein einheitliches System.

Um die Verwaltung der öffentlichen Wohnungen zu gewährleisten, wird ein sogenannter „Bailleur social“ geschaffen. Ist das der richtige Ansatz?

Ja, aber der wird nur mit 5 Prozent bezuschusst. Unabhängig davon, ob die Subventionen hoch genug sind oder nicht, müssen die Gemeinden später die Betreuung garantieren können. Wenn wir Wohnungen im Auftrag des Ministeriums bauen und bestimmte Zuschüsse erhalten, doch den Rest aus der Gemeindekasse beisteuern, muss der Staat mindestens die Defizite von nicht bezahlten Mieten ausgleichen. Sonst haben die Gemeinden nachher mehr Aufwand zu bewältigen, als sie Einnahmen haben. Es wäre unfair, wenn die Gemeinden später ständig mit Defiziten belastet wären.

Der Wohnungsbauminister will künftig dichter sprich höher bauen. Welche Höhe wäre denn für Sie angemessen?

In den neuen PAGs ist die maximale Baudichte festgeschrieben. Unser Problem ist nicht, dass nicht dicht genug gebaut wird. Eher ist der Druck so groß, dass jeder am liebsten doppelt so hoch bauen würde. Es hängt aber davon ab, wo man baut. Im städtischen Raum ist dichte Bebauung durchaus sinnvoll, schon alleine wegen der guten Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Ich hätte aber ein großes Problem damit, wenn wir auf dem Land nur noch große Appartementhäuser errichten würden. Das passt einfach nicht. Urbanismus sollte eine gewisse Qualität haben, was ja auch ein Ziel des „Pacte logement 2.0“ ist. Ich finde es wichtig, dass der Charakter und die Identität der Ortschaften bewahrt bleiben, weil sie wichtig für das Lebensgefühl und die Lebensqualität der Bewohner sind.

Rund ein Viertel der Gemeinden (26 von 102) hat ihren neuen PAG noch nicht auf den Instanzenweg gebracht. Woran liegt es?

Es gibt sehr unterschiedliche Ursachen. Bis auf zehn Gemeinden sollen alle spätestens bis Frühjahr 2020 die Prozedur begonnen haben. Von den zehn restlichen weiß

ich, dass sie noch Studien im Umweltbereich durchführen müssen. Manche Gemeinden hatten sicherlich auch die Arbeit und den Einsatz unterschätzt, die der neue PAG erfordert.

Diese Gemeinden sind beim Bauen erst einmal blockiert. Was hat das für Konsequenzen?

Sie dürfen vorläufig keine Änderungen an ihren Bebauungsplänen mehr vornehmen. Einen Teilbebauungsplan (PAP) schüttelt man aber nicht aus dem Ärmel. Die meisten Investoren wussten auch schon vorher, wo sie dran waren. Sie informieren sich ja im Vorfeld bei der Gemeinde über den PAG. Bis 1. November konnten sie ihre Projekte noch einreichen und können nun Planungsarbeiten durchführen, solange der neue PAG noch in Ausarbeitung ist. Viel Zeit geht dadurch nicht verloren.

Vor allem in und rund um die Hauptstadt sind die Immobilienpreise extrem hoch, weshalb sich viele Menschen dafür entscheiden, aufs Land zu ziehen, weil sie sich dort noch etwas leisten können. Wie gehen die Landgemeinden mit dieser neuen Bevölkerung um?

Ich glaube, dass die meisten Gemeinden damit keine Probleme haben. In meiner Gemeinde leben inzwischen Menschen aus 80 unterschiedlichen Nationalitäten. Mehr als ein Drittel der Einwohner sind Nicht-Luxemburger. Viele haben zwei Nationalitäten, meine eigenen Kinder übrigens auch. Die Gemeinde Clerf baut jetzt mit dem Staat eine Europaschule, wo französische und englische Klassen unterrichtet werden. Wir wollen damit den Kindern der neuen Bevölkerung bessere Chancen bieten. Ich glaube, dass dieses System Schule machen wird. Niemand muss befürchten, dass er untergeht. Es wächst alles zusammen.

Vor zehn Jahren wurde die „Gestion locative sociale“ eingeführt. In diesem Rahmen können Organisationen, aber auch Gemeinden und Syndikate leerstehende Privatwohnungen unter Marktpreis vermieten. Wieso nutzen bislang nur wenige Gemeinden dieses Angebot?

Vielleicht liegt es daran, dass sie dieses Angebot nicht genau kennen. Andererseits glaube ich, dass die „Agence immobilière sociale“ und andere Träger in diesem Bereich überfordert sind und mehr Personal benötigen, um der Nachfrage gerecht werden zu können. Um Wohnungsbesitzern zu erklären, wie die „Gestion locative sociale“ genau funktioniert, bräuchten sie mehr Mitarbeiter. Es ist noch viel Luft nach oben.

Die meisten Gemeinden sind in den vergangenen Jahren stark gewachsen. Das war auch eines der Ziele des ersten „Pacte logement“. Sollte das Wachstum künftig begrenzt oder besser gesteuert werden?

Die Diskussion ist sehr komplex. Wachstum kann man nicht einfach begrenzen. Langfristig wird die Digitalisierung tief greifende gesellschaftliche Veränderungen mit sich bringen und den Arbeitsmarkt komplett durcheinanderwirbeln. Deshalb brauchen wir Weiterbildung, damit wir die Arbeitnehmer von heute auch in 20 oder 30 Jahren noch beschäftigen können. Wenn Spezialisten aus dem Finanzsektor befürchten, dass in den nächsten fünf Jahren der Bankenplatz um ein Drittel schrumpfen wird, muss man sich Gedanken darüber machen, was passiert, wenn die Bäume auf einmal nicht mehr in den Himmel wachsen.

Die wirtschaftliche Diversifizierung scheint aber noch auf viel Widerstand zu stoßen, wie sich am Beispiel des Datenzentrums in Bissen unschwer erkennen lässt.

Das ist ja auch verständlich. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbrauch von Energie und Wasser sollten ausgeglichen sein. Der Bürgermeister der österreichischen Stadt Villach hat mir kürzlich erzählt, dass sie eher auf Technologie als auf Datenzentren setzen. Der Halbleiterhersteller Infineon wird dort Hunderte Millionen Euro in neue Produktionsverfahren investieren. Vielleicht werden dadurch nicht Hunderte Arbeitsplätze entstehen, doch die, die geschaffen werden, wird es auch in fünf oder zehn Jahren noch geben. Ich werde mir die Strategie von Villach auf jeden Fall ansehen.



Man soll sich vergegenwärtigen, dass die Gemeinden nicht alle Probleme der Wohnungsnot lösen können. Wir haben nur rund 5 Prozent der Baulücken, die wir nutzen können. Der Großteil ist noch immer in Privatbesitz.

Emile Eicher

Pacte logement

Das erste „Pacte logement“-Gesetz wurde am 11. Juni 2008 vom Parlament verabschiedet. Ziel war es bereits damals, das Angebot an Wohnungen zu erhöhen, um die Immobilienpreise zu senken. Als die Regierung vor drei Jahren Bilanz zog, stellte sie fest, dass diese Ziele nicht erreicht wurden. Viele Gemeinden hatten die staatlichen Zuschüsse genutzt, um Kläranlagen oder Schulen statt Wohnungen zu bauen. Einer der Hauptgründe für das Versagen des Wohnungsbaupakts war, dass die Subventionen an Wachstumsraten geknüpft waren. Da die Bevölkerung der Gemeinden aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums quasi von alleine anstieg, war der „Pacte logement“ nur Makulatur. 2016 wurde daher eine Reform des „Pacte logement“ angedacht, die nun umgesetzt werden soll. Im Rahmen von Workshops mit politischen und technischen Vertretern der Gemeinden sammelte das Wohnungsbauministerium

Ideen zur Umsetzung der Reform. Auf dieser Grundlage wurde ein Maßnahmenkatalog ausgearbeitet, den Wohnungsbauminister Henri Kox kürzlich dem zuständigen Parlamentsausschuss vorgestellt hat. Die staatlichen Subventionen sollen künftig über Konventionen geregelt werden. In einer ersten Konvention setzt jede Gemeinde sich in Zusammenarbeit mit einem Berater Ziele, die in lokalen Aktionsprogrammen festgehalten werden. In der zweiten Konvention sollen dann die Umsetzung dieser Ziele und ihre Finanzierung geregelt werden. Erst danach erfolgt die konkrete Umsetzung der Projekte auf Gemeindeebene oder im Rahmen Syndikaten. Die staatlichen Zuschüsse sollen erst nach der (teilweisen) Umsetzung fließen. Der erste Wohnungsbaupakt läuft Ende 2020 aus. Das Gesetzesprojekt zum „Pacte logement 2.0“ ist noch in Ausarbeitung, soll aber 2021 in Kraft treten.