

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

# PLAN DIRECTEUR SECTORIEL „LOGEMENT“

## Vorentwurf

April 2009



## A u f t r a g g e b e r :

Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement  
Département du Logement  
6, av Emile Reuter  
L-2942 Luxembourg

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire  
Direction de l'Aménagement du Territoire  
1, rue du Plébiscite  
L-2341 Luxembourg

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

## V e r f a s s e r :



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

Bearbeiter:  
Ulrich Blanda  
Alfred Eichberger  
Christian Seidenberger

## INHALT

VORBEMERKUNG .....	5
1 AUSGANGSLAGE .....	6
1.1 Der PSL als integrativer Bestandteil des Regelwerks der Luxemburgischen Landesplanung .....	6
1.2 Wohnungsbedarf und Anforderungen an den Wohnbau der Zukunft.....	8
1.3 Wohnungsmarkt und Wohnbauförderung.....	15
1.4 Regionale Differenzierung und Abstimmung mit IVL.....	17
2 HANDLUNGSFELDER DES “PLAN SECTORIEL LOGEMENT” .....	28
2.1 Handlungsfeld A: Wohnbau räumlich und regional steuern .....	28
a) Kriterium Entwicklungspotenzial .....	31
b) Kriterium Erreichbarkeit .....	33
d) Kriterium Dichte / Urbanität.....	35
e) Kriterium Wohn- / Lebensqualität.....	35
2.2 Handlungsfeld B: Bauland aktivieren und effizient nutzen .....	39
2.2.1 Baulandverträge für neu auszuweisende Bauflächen.....	39
2.3 Handlungsfeld C: Bodensparendes und nachhaltiges Bauen forcieren .....	44
2.3.1 Wohnbauförderung.....	46
2.3.2 Bodensparende Bebauungsbestimmungen.....	46
2.3.3 Modellprojekte für bodensparenden und energieeffizienten Wohnbau .....	47
2.3.4 Raumplanung der Gemeinden .....	48
2.3.5 Förderung der ökologischen Qualität von Wohnbauten.....	49
2.4 Handlungsfeld D: Bauleistung erhöhen und Zugang zu Wohnungen sicherstellen ..	51
2.4.1 Operative Kapazitäten für den öffentlichen Wohnbau schaffen.....	52
2.4.2 Genehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen.....	52
2.4.3 Die Leistungsfähigkeit der Bauproduktion erhöhen .....	52
2.4.4 Finanzierungsinstrument einrichten (Wohnbaufonds) .....	54
2.5 Handlungsfeld E: Koordination und Kommunikation .....	55
2.5.1 Information und Öffentlichkeitsarbeit.....	56
2.5.2 Zusammenarbeit und Koordination auf Staatsebene.....	56
2.5.3 Gemeinden zu Partnern machen .....	57
2.5.4 Weiterentwicklung des “Pacte Logement” .....	57
2.5.5 Grenzübergreifende Kooperation .....	59
3 REGELUNGEN DES “PLAN SECTORIEL LOGEMENT” .....	60
3.1 Rechtlicher und inhaltlicher Rahmen .....	60
3.2 Wirkungen des “Plan sectoriel Logement” .....	61
3.3 Geltungsbereich des “Plan sectoriel Logement” .....	61
3.4 Umsetzung des “Plan sectoriel Logement” .....	62

3.5 Grundsätze zur Umsetzung wohnpolitischer Ziele .....	62
3.6 Regelungen zur regionalen Steuerung des Wohnbaus.....	63
3.7 Regelungen zur räumlichen Schwerpunktsetzung .....	68
3.8 Regelungen zur Festlegung und Abgrenzung von Siedlungsschwerpunkten.....	68
3.9 Regelungen zur Aktivierung von Bauflächen.....	70
3.10 Regelungen für einen flächeneffizienten und nachhaltigen Wohnbau .....	71
3.11 Regelungen zur Koordination- und Kommunikation.....	75
3.12 Zielsetzungen für die grenzübergreifende Kooperation .....	76
4 ANHANG .....	77

## Vorbemerkung

Die aktuelle Wohnungsbedarfsprognose (stadtland 2007) als Grundlage für diese Arbeit geht von langfristigen Wachstumsszenarien der Wirtschaft und der Bevölkerung aus<sup>1</sup>.

Damit ist in Verbindung mit der hohen Qualität der Wohnversorgung in Luxemburg von einem langfristig hohen Wohnungsbedarf auszugehen. Im Zeitraum 2001 bis 2021 werden zusätzlich rund 69.000 Wohnungen benötigt (in einer Bandbreite zwischen rund 52.000 und rund 78.000 Wohnungen). Daher besteht eine der Hauptaufgaben der Wohnungspolitik in den nächsten Jahren darin, die vergleichsweise hohe erforderliche Neubauleistung von rund 3.400 Wohnungen pro Jahr auf längere Sicht sicherzustellen.

Zugleich befindet sich die Bevölkerung in einem starken gesellschaftlichen und demografischen Wandel. Einerseits nimmt die Zahl von kleineren Haushalten und fragmentierten „Patchworkfamilien“ stark zu, andererseits wird die Zahl der älteren Personen und auch damit die der kleineren Haushalte ansteigen. Die traditionellen Lebensformen des ländlichen Raumes werden durch urban geprägte Lebensstile und durch Verhaltensmuster abgelöst, in denen die allzeit verfügbare Mobilität des privaten PKW eine bedeutende Rolle spielt. Das Wohnungsangebot, das in der Vergangenheit vorwiegend von städtischen Geschloßwohnhäusern und von großen freistehenden Einfamilienhäusern geprägt war, befindet sich ebenfalls im Wandel. Appartements und Wohnformen mit flexibel nutzbaren Grundrissen müssen vermehrt angeboten werden. Der Klimawandel und die Notwendigkeit, die Energieeffizienz zu erhöhen, machen es erforderlich, künftig ökologisch nachhaltige und ökonomisch leistbare Wohnungen zu produzieren.

Aus Sicht der Landesplanung schließlich ist das absehbare Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum und das damit verbundene Verkehrsaufkommen mit den bisherigen Mustern der Raumnutzung nicht zu bewältigen. Für die Zukunft fordert der IVL eine stärkere Konzentration der Bautätigkeit in Siedlungsschwerpunkten, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen werden können. Nur so kann das Verkehrsaufkommen, das durch die rasch wachsende Zahl der Grenzgänger noch verstärkt wird, bewältigt werden, und nur so können die übergeordneten Freiräume erhalten werden. Diese Konzentration kann nur mit bodensparenden Bau- und Siedlungsformen und mit der intensiveren Nachverdichtung bestehender Strukturen erreicht werden.

Angesichts der Kompetenzverteilung und der grenzübergreifenden Ausstrahlung des Wirtschaftsraumes um die Stadt Luxemburg können diese umfangreichen Aufgaben nur erfüllt werden, wenn die Zusammenarbeit innerhalb Luxemburgs sowohl vertikal (zwischen Staat und Gemeinden) wie auch territorial (über Gemeinde- und Regionsgrenzen hinweg) und sektoral (zwischen unterschiedlichen Aufgabenbereichen wie Landesplanung, Wirtschaft, Verkehr, Wohnbau, Infrastruktur etc.) weiter entwickelt und verbessert wird, und die grenzübergreifende Abstimmung fest verankert wird.

---

<sup>1</sup> *Die weltwirtschaftlichen Ereignisse der letzten Monate und deren allfällige Folgen auf die mittel- bis langfristige Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung können in der Prognose aus 2007 naturgemäß noch keine Berücksichtigung finden.*

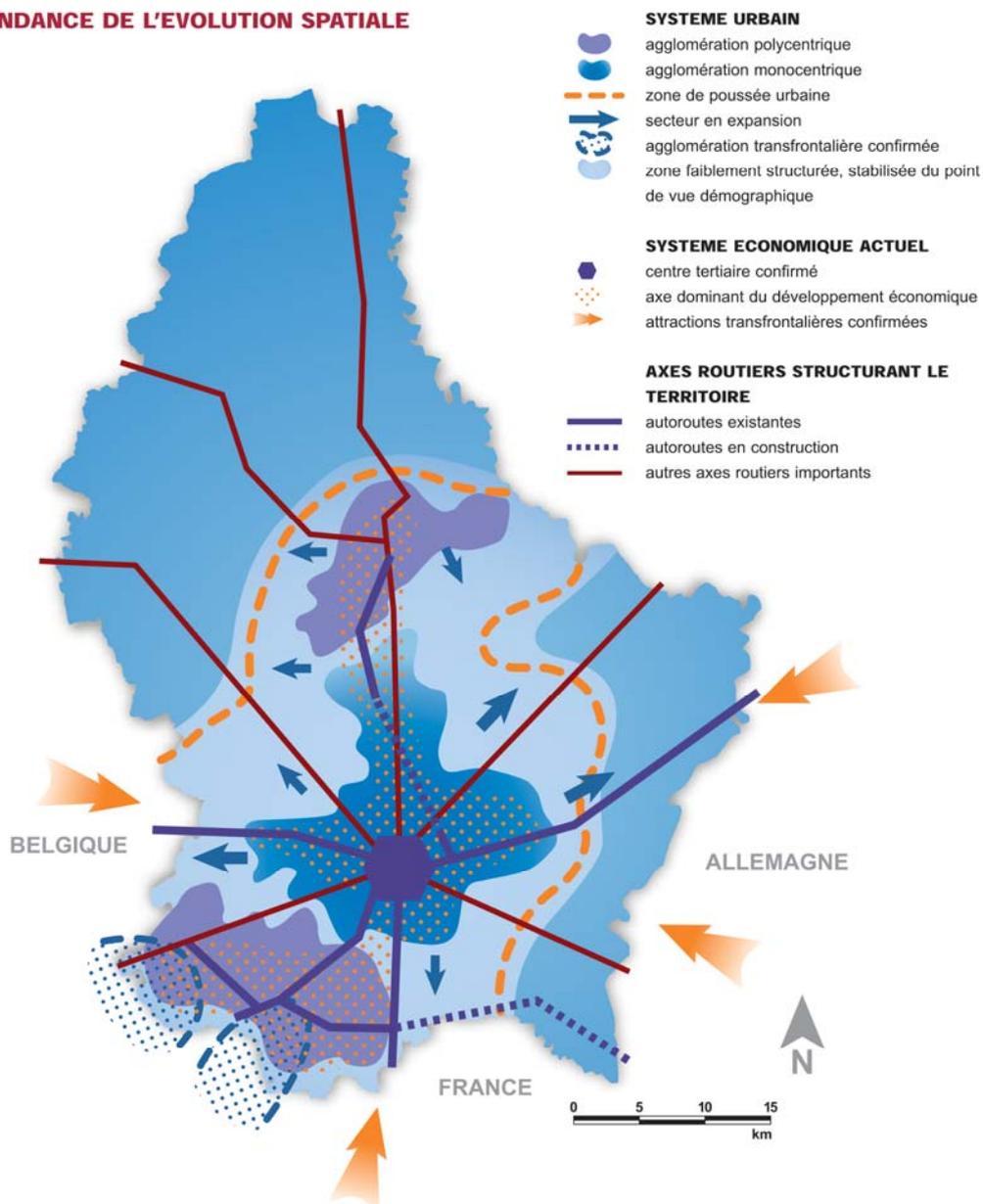
# 1 Ausgangslage

## 1.1 Der PSL als integrativer Bestandteil des Regelwerks der Luxemburgischen Landesplanung

Im Jahr 1978 wurde erstmals ein "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire" auf Basis des Landesplanungsgesetzes von der Regierung genehmigt. Dieses Raumordnungsprogramm bietet eine grundlegende Orientierung für die nachhaltige Raumentwicklung und definiert Ziele und Maßnahmen der Landesplanung. Das erste "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire" wurde 1988 revidiert, in einer Phase in der eine ungünstige wirtschaftliche Entwicklung und die Erwartung stagnierender Bevölkerungszahlen nur eine geringe Entwicklung der Siedlungsflächen erwarten ließ, sowie entsprechend überschaubare Anforderungen zur Organisation des Verkehrs und zur Sicherung der Infrastruktur stellte.

### Das Schema des « Programme Directeur d'Aménagement du Territoire »

#### TENDANCE DE L'EVOLUTION SPATIALE



Das Landesplanungsgesetz (Loi du 21 mai 1999 concernant l'Aménagement du Territoire) legt wesentliche Grundausrichtungen für ein nachhaltiges Flächenmanagement und eine umweltfreundliche Siedlungsentwicklung fest, und bestimmt auch die Instrumente dafür: das „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ (2003) als integratives Landesentwicklungsprogramm wird durch Regionalpläne bzw. -programme (Plans Directeurs Régionaux) und sektorielle Pläne bzw. Sachprogramme (Plans Directeurs Sectoriels) ergänzt und detailliert. Das „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ nennt als prioritäre Themen für die sektoriellen Pläne den Verkehr, den Wohnungsbau und die Freiflächen (große Wald- und Landschaftsflächen). Diese „primären“ sektoriellen Pläne werden durch spezifischere „sekundäre“ sektorielle Pläne sowie durch Bodennutzungspläne (Plans d'Occupation des Sols) ergänzt.

Als koordinierender integrativer Rahmen dient das 2004 erarbeitete Integrierte Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL), das einerseits den strategischen Rahmen für die künftige räumliche Entwicklung Luxemburgs mit dem Zeithorizont 2010/2020 beschreibt, und andererseits zur besseren Abstimmung der sektoriellen, regionalen und kommunalen Planungen dienen soll. Darüber hinaus schlägt das „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ eine Unterteilung des Landesgebietes in sechs Raumplanungsregionen vor, denen zentrale Orte zugeordnet werden.

Parallel zu „Plan sectoriel Logement“ werden der „Plan sectoriel Transport“, der „Plan sectoriel Paysage“ und der „Plan sectoriel „Zones d'activités économiques“ ausgearbeitet. Um eine kohärente Planung zu gewährleisten wurden die Planinhalte abgestimmt und eine fachgebietsübergreifende Strategische Umweltprüfung (SUP) für alle vier sektoriellen Pläne beauftragt.

Nach den Vorgaben des „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ soll der „Plan sectoriel Logement“:

- einer wachsenden Bevölkerung den Zugang zu einem adäquaten Wohnungsbestand sichern;
- eine ausgewogene Verteilung der Bevölkerung steuern, wobei die Kriterien der nachhaltigen Raumentwicklung, der Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs, der Umweltauswirkungen, und der Orientierung am System der Zentren der Entwicklung und Anziehung zu beachten sind;
- angemessene Maßnahmen definieren, um eine Priorität für die Erneuerung im Verhältnis zum Neubau sicher zu stellen;
- die Aktivitäten des Staates am Wohnungsmarkt orientieren;
- die Komplementarität zwischen Staat, Kommunen und den Akteuren am Wohnungsmarkt fördern;
- als Bezugsrahmen für die Zuteilung von Prämien und Subventionen im Bereich der Wohn(ungs)politik dienen;
- neue Wohnformen fördern (weniger Baulandverbrauch, attraktiv aus Sicht des sozialen Lebens, der Architektur, des Städtebaus und der Umwelt).

Vergleicht man diese Ziele mit den Zielen der Wohnbaupolitik in Luxemburg (siehe Kapitel 3) lässt sich eine weitgehende Übereinstimmung feststellen. Sicherlich betont das „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ mehr die raumstrukturellen und organisatorischen Aspekte, während die Wohnbaupolitik sich auf soziale und objektorientierte Ziele konzentriert. Doch auch die Wohnbaupolitik folgt dem Grundsatz: „Substantielle staatliche Förderung von Wohnbauprojekten vor dem Hintergrund einer nachhalti-

gen Siedlungsentwicklung“ und versucht, der Zersiedlung und der Abhängigkeit vom PKW-Verkehr entgegenzuwirken und gemischte Siedlungsstrukturen sowie die Ortszentren zu fördern.

In diesem Bezugsrahmen ist der “Plan sectoriel Logement” (PSL) als jenes Instrument zu verstehen, das die Wohnpolitik „verräumlicht“ und einen strukturellen, räumlichen und organisatorischen Rahmen für den künftigen Wohnbau definiert. Der “Plan sectoriel Logement” steht somit innerhalb des wohnpolitischen Handlungsrahmens, er steht aber gleichermaßen im strategischen räumlichen Handlungsrahmen der Landesplanung, deren Grundsätze und Kernstrategien im IVL definiert sind. Die erforderlichen Regelungen erfolgen vielfach an der Schnittstelle zwischen Wohnbaupolitik und Raumplanung und erfordern gemeinsame und koordinierte Aktivitäten der beiden Politikfelder. Eine zentrale Aufgabe des “Plan sectoriel Logement” ist es, geeignete Planungsinstrumente und erforderliche rechtliche Rahmen zur Umsetzung der Ziele und Maßnahmen zu definieren.

## **1.2 Wohnungsbedarf und Anforderungen an den Wohnbau der Zukunft**

### **1.2.1 Generell gute Wohnversorgung, doch Ungleichheiten in unterschiedlichen Marktsegmenten**

Im Jahr 2001 standen 432.000 Bewohnern (Bevölkerung in Privathaushalten) insgesamt 172.000 bewohnte Wohnungen mit 901.000 Wohnräumen zur Verfügung. Auf jeden Bewohner entfallen somit im Durchschnitt 2,2 Wohnräume oder 49m<sup>2</sup> Wohnfläche. Dieser Wert hat seit 1991 um über 8% zugenommen. Jedes Jahr kommen rund 2.200 Wohnungen dazu, die durchschnittlich 125m<sup>2</sup> groß sind.

Die bevorzugte Wohnform ist das Einfamilienhaus, das rund 90% des Wohnungsbestandes stellt. In den letzten Jahren allerdings wurden immer weniger Einfamilienhäuser errichtet. Ihr Anteil an den fertig gestellten Wohnungen sank zwischen 1989 und 2004 kontinuierlich von 65% auf 39%. Doch insgesamt begünstigt der vergleichsweise hohe Lebens- und Einkommensstandard in Luxemburg die Realisierung von Wünschen nach großen Wohnflächen- und hoher Ausstattungsqualität.

Der Wohnungsmarkt in Luxemburg wird vom Wohnungseigentum dominiert. 92% aller Wohnungen befinden sich im Eigentum einer oder mehrerer Privatpersonen. Rund 28% dieser Wohnungen werden vermietet oder in anderer Rechtsform zur Benutzung überlassen, so dass im Jahr 2001 67% der Haushalte Eigentümer der von ihnen bewohnten Wohnung waren. 80% des Nettozuwachses an Wohnungen entfielen auf Eigentümerhaushalte. Im europäischen Vergleich liegt Luxemburg mit zwei Drittel vom Eigentümer selbst genutzten Wohnungen im Mittelfeld.

Insgesamt scheint die Wohnversorgung damit auf den ersten Blick gesichert. Tatsächlich liegt die durchschnittliche Wohnflächenausstattung je Bewohner und auch je Haushalt im europäischen Spitzenfeld. Dies ist Ausdruck hoher Ansprüche an die Wohnqualität, die

dank der Wirtschaftskraft des Landes und der damit verbundenen Haushaltseinkommen auch auf dem Wohnungsmarkt realisiert werden können.

Doch die differenzierte Betrachtung macht klar, dass innerhalb des insgesamt mehr als ausreichenden Angebotes an Wohnraum erhebliche Versorgungsunterschiede bestehen, die maßgeblich vom Haushaltseinkommen und von der Haushaltsgröße sowie von der davon beeinflussten Form des Wohnverhältnisses abhängen. So stehen einer Person, die allein eine Wohnung bewohnt (Einpersonenhaushalt), im Schnitt 4,2 Räume zur Verfügung; einer Person in einem Sechspersonenhaushalt dagegen lediglich 1,2 Räume (ein Sechspersonenhaushalt verfügt im Schnitt über 7,4 Wohnräume). Eigentümerhaushalte bewohnen in erster Linie Einfamilienhäuser und haben dabei Wohnflächen von 100m<sup>2</sup> und mehr zur Verfügung, vielfach auch über 150m<sup>2</sup>. Mieterhaushalte leben überwiegend in Appartements, daher auf dafür typischen Wohnflächen zwischen 50 und 125m<sup>2</sup>. Nur ein Viertel der Wohnungen in der Größe ab 100m<sup>2</sup> steht überhaupt für Mietverhältnisse zur Verfügung.

Zwischen 1991 und 2001 haben die verfügbaren Wohnflächen, vor allem die Zahl der großen Wohnungen zugenommen. Die Zahl der kleinen Haushalte ist deutlich gestiegen. In Kombination bewirkten diese Entwicklungen eine deutliche Verbesserung der Wohnflächenausstattung. Legt man eine 1993 in Abstimmung mit dem „Ministère du Logement“ getroffene Versorgungsnorm zu Grunde (mind. 52m<sup>2</sup> Wohnfläche für eine Person, zusätzlich 15m<sup>2</sup> Wohnfläche für jede weitere Person im Haushalt), waren im Jahr 1991 rund 60.000 von 144.700 Haushalten (41%) stark überdurchschnittlich mit Wohnraum versorgt. Ihre Wohnfläche lag um mindestens 30m<sup>2</sup> über jenem Wert, der für die Personenanzahl zur Verfügung stehen sollte. Im Jahr 2001 waren es bereits rund 94.200 Haushalte (55%). Andererseits waren im Jahr 1991 rund 32.500 von 144.700 Haushalten (22,5%) stark unterdurchschnittlich mit Wohnraum versorgt, im Jahr 2001 noch rund 28.500 Haushalte (17%). Damit hat die Zahl jener Haushalte, die in besonders beengten Wohnverhältnissen leben, seit 1991 nur um 4.000 abgenommen, während zur gleichen Zeit die Zahl der Haushalte mit einer besonders großzügigen Wohnflächenausstattung um fast 35.000 zugenommen hat. Der Zuwachs an Wohnfläche ist somit auf Grund der Wohnungsmarktmechanismen vor allem der noch besseren Versorgung bereits gut versorgter Haushaltstypen zu Gute gekommen. Der Abbau von Versorgungsdefiziten und der Ausgleich von Versorgungsdisparitäten waren dagegen nur in sehr geringem Maß möglich.

Diese Versorgungsdisparitäten begründen auch wohnpolitischen Handlungsbedarf. Berücksichtigt man die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes und damit auch ein vertretbares Verhältnis von Wohnkosten und Wohnflächenausstattung und legt eine Mindestwohnungsgröße von 45m<sup>2</sup> für einen Einpersonenhaushalt zu Grunde (Wohnungsbedarfsprognose 2007), dann lebten im Jahr 2001 rund 20.600 Haushalte in für ihre Haushaltsgröße vergleichsweise „zu kleinen“ Wohnungen unter beengten Wohnverhältnissen und begründen einen „Nachholbedarf“ von rund 9.500 zusätzlich zu errichtenden Wohnungen im Zeitraum 2001 bis 2021. Dabei wird unterstellt, dass nicht alle 20.600 Haushalte in zu beengten Wohnverhältnissen tatsächlich eine neu zu errichtende, größere Wohnung brauchen, sondern dass in einer „Umzugskette“ jeweils kleinere Haushalte die dabei frei werdenden größeren Wohnungen nutzen können und nur ein Basisbestand an zu kleinen Wohnungen verbleibt.

Innerhalb des mehr als ausreichenden Angebotes an Wohnraum bestehen somit erhebliche Versorgungsdisparitäten, die unter anderem maßgeblich von der Haushaltsgröße abhängen. Daher endet die Aufgabe der Wohnpolitik nicht mit der Sorge um ein quantitativ ausreichendes Angebot, sondern erstreckt sich im Rahmen einer sozial orientierten Marktwirtschaft auch auf dessen anschließende Verteilung und damit auf die Nutzung des insgesamt verfügbaren Wohnraums.

### 1.2.2 Der Wohnungsbedarf bleibt langfristig hoch

Verfügbare, letztaktuelle Prognosen gehen von einem anhaltend starken Wirtschaftswachstum und einer andauernden Bevölkerungszunahme im Großherzogtum Luxemburg aus. Die aktuelle Bevölkerungsprognose des STATEC (2006) errechnet für das Prognosejahr 2021 in der Trendvariante knapp 520.000 Einwohner. Das Integrative Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (IVL 2004) geht von der Annahme aus, dass im Jahr 2020 zwischen 511.000 und 561.000 Menschen in Luxemburg leben werden. Die dem "Plan sectoriel Logement" zugrunde gelegte Wohnungsbedarfsprognose rechnet in der Trendvariante mit rund 545.000 Einwohnern im Jahr 2021, wobei der Prognosepfad zwischen 505.000 und 565.000 Einwohnern liegt. Diese prognostizierten Bevölkerungszuwächse sind auf Staatsebene die weitaus höchsten im gesamten EU-Raum.

*Anmerkung: Die dieser Arbeit und der vorangegangenen Wohnungsbedarfsprognose (2007) zugrunde liegenden Prognosen basieren auf dem Datenmaterial der letzten Jahre und beruhen wie die aktuellen Prognosen des STATEC und die Planungen des IVL auf der Annahme anhaltend positiver Trends. Inwieweit die aktuelle Finanzkrise und in deren Folge allfällige welt- und volkswirtschaftliche Verwerfungen diese Trendberechnungen falsifizieren, kann zum Zeitpunkt dieser Berichterstellung nicht abgeschätzt werden. Sollte der nunmehr prognostizierte Wirtschaftsabschwung nachhaltig sein, würden sich voraussichtlich auch die aus dem Wirtschaftswachstum resultierenden Triebkräfte für die Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung deutlich abschwächen, der Wohnungs- und Wohnbaulandbedarf würde dann niedriger liegen. Da mit einer derartigen Entwicklung jedoch auch ein Verlust an Staatseinnahmen und finanziellen Steuerungsmöglichkeiten verbunden sind, gewinnen die Forderungen nach ressourcenschonenden und bodensparenden Bauformen umso mehr an Gewicht.*

Der ungebrochene Trend zu kleineren Haushalten erhöht den Wohnungsbedarf. Die Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße wird voraussichtlich auch im Prognosezeitraum unvermindert anhalten. Laut Volkszählung 2001 besteht ein Durchschnittshaushalt aus etwa 2,5 Personen. Im Jahr 2021 werden es etwa 2,3 Personen sein. Daher würden auch ohne Zuwanderung und Geburtenüberschuss jährlich rund 850 neue Wohnungen benötigt werden, um den Wohnungsbedarf auf Grund der kleiner werdenden Haushalte zu decken. Doch insgesamt wird sich die Zahl der Privathaushalte von 172.000 im Jahr 2001 bis zum Jahr 2021 auf rund 219.000 bis 240.000 Privathaushalte erhöhen.

Zusätzlich sind auch die Verluste an Wohnungen (durch Abbruch, Zusammenlegungen, Umnutzung etc.) als Bedarfsfaktor zu berücksichtigen. Eine Schätzung (verlässliche Daten stehen nicht zu Verfügung) geht davon aus, dass bei einer auch zukünftig angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt von 2001 bis 2021 ein Verlust von insgesamt 6.800 Wohnungen zu erwarten ist (in der Trendvariante,  $\pm$  1.700 Wohnungen). Dieser

Abgang ist durch entsprechende Wohnbauleistungen zu decken, das wären rund 340 Wohnungen jährlich. Somit würden selbst bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung auf Grund von Haushaltsverkleinerung und Wohnungsabgang zur Aufrechterhaltung der aktuellen Wohnungsversorgung pro Jahr rund 1.200 neue Wohnungen benötigt.

Insgesamt sind für das Jahr 2021 im Trendszenario rund 545.000 Einwohner in rund 234.000 Privathaushalten zu erwarten. Um diese Bevölkerung in gleich bleibender Qualität mit Wohnraum zu versorgen, sind im Zeitraum 2001 bis 2021 insgesamt rund 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). Davon stehen rund zwei Drittel zur Versorgung der zusätzlichen Einwohner zu Verfügung.

Allerdings bestehen heute noch Versorgungsdefizite (z.B. zu kleine Wohnungen oder gar nicht erfüllter Wohnungsbedarf). Gemessen an wohnpolitischen Idealvorstellungen („Jeder Haushalt bewohnt eine ausreichend große und zeitgemäß ausgestattete Wohnung“) lebten im Jahr 2001 rund 8.600 Haushalte in nicht bedarfsgerechten Wohnungen. Diese Wohnungsanzahl müsste im Prognosezeitraum zusätzlich errichtet werden, wenn der „Nachholbedarf“ nur durch Wohnungsneubau ohne zusätzliche wohnpolitische Maßnahmen beseitigt werden soll.

Vergleicht man diesen Bedarf mit der Wohnbauleistung, so zeigt der Rückblick, dass in den letzten 30 Jahre die jährliche Neubauleistung nie unter etwa 1.500 Wohnungen und nie über maximal 3.300 Wohnungen lag. Seit etwa 1996 hat sich die Neubauleistung von Geschosswohnbau – mit starken Schwankungen – kontinuierlich fast verdreifacht. Ihr Anteil an den fertig gestellten Wohnungen erreichte in den letzten Jahren fast 60%. Doch gleichzeitig ist der Eigenheimbau im gleichen Ausmaß zurückgegangen und hat langfristige Tiefstwerte erreicht. Daher ist im langjährigen Durchschnitt bei stetigem Bevölkerungswachstum die Wohnungsproduktion gleich geblieben und die Fertigstellungsquote tendenziell gesunken. In den 70er Jahren wurden im Durchschnitt 7,4 Wohnungen je 1.000 Einwohner fertig gestellt, in den 90er Jahren waren es 6,3.

Die Trendfortschreibung lässt bis zum Jahr 2021 eine Neubauleistung von durchschnittlich etwa 2.800 Wohnungen jährlich erwarten – vorausgesetzt die recht hohen Fertigstellungszahlen der Jahre 2003 bis 2005 können auf lange Sicht aufrechterhalten werden. Daher können unter den gegebenen Rahmenbedingungen bis 2021 voraussichtlich ca. 56.000 Wohnungen ( $\pm$  6.000) errichtet werden, was Wohnraum für rund 220.000 Haushalte und rund 505.000 Einwohnern ( $\pm$  15.000) entspräche. Diese Einwohnerzahl stimmt mit dem Pendlerszenario des IVL überein, das mit 511.000 Einwohnern rechnet (im Einwohnerzenario des IVL wären es 561.000 Einwohner) und würde nicht ausreichen, die prognostizierten rund 219.000 bis 240.000 Privathaushalte in gleich bleibender Qualität mit Wohnraum zu versorgen.

Das prognostizierte Bevölkerungswachstum und die stetige Verkleinerung der Haushalte stellen somit auf lange Sicht hohe Anforderungen an den Wohnungsneubau, die nur durch den gezielten und konsequenten Einsatz der wohnpolitischen Instrumente erfüllt werden können.

### **1.2.3 Zu wenig Wohnbauland in Gemeinden verfügbar, in denen Wohnbau vorrangig entwickelt werden soll**

Um die o.a. hohe Bauleistung tatsächlich verwirklichen zu können, müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Neben der Frage der Finanzierung und der Kapazitäten des Bauwesens stellt zurzeit das mangelnde Angebot an verfügbarem Bauland das größte Hindernis dar, dessen regionale Verteilung zudem nicht der im IVL angestrebten Siedlungsstruktur Luxemburgs entspricht.

Zumindest seit 1992 lässt sich ein konstanter Rückgang der Anzahl der verkauften Baugrundstücke bei gleichzeitig starkem Preisanstieg feststellen. Befunde der interministeriellen Arbeitsgruppe zum PSL lassen den Schluss zu, dass sich zwar das Baulandangebot, insbesondere für die Errichtung von Appartements, in jüngster Zeit wieder erhöht hat, doch zugleich hat der Anstieg der Baulandpreise noch einmal deutlich an Dynamik gewonnen. Die Erwartung weiterhin steigender Preise und Gewinne verringert die kurzfristige Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer.

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

Die Baulandknappheit macht in Verbindung mit der ständig steigenden Nachfrage auf Grund des Bevölkerungswachstums und der Haushaltszunahme den Wohnungsmarkt zu einem Anbietermarkt. Um den künftigen Wohnungsbedarf decken zu können, sind daher nicht nur wohnungspolitische sondern vor allem auch bodenpolitische Maßnahmen gerechtfertigt. Diese müssen auf eine Erhöhung des Angebotes an verfügbarem und erschwinglichem Bauland in jenen zentralen Regionen und Verdichtungsräumen abzielen, in denen der Bedarf am höchsten ist und in denen der IVL auch die räumlichen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung vorsieht.

Zum Thema „Eingriffe der öffentlichen Hand in den Bodenmarkt“ sind die Meinungen geteilt. Dabei sind gerade der Wohnungsmarkt wie auch der Bodenmarkt auf Grund zahlreicher spezifischer Eigenschaften und der Stellung der Marktteilnehmer keine „funktionsfähigen Märkte“ nach der marktwirtschaftlichen Lehre. Dass zudem der „freie Markt“ zu Marktungleichgewichten tendiert, zeigen zurzeit die Finanzmärkte. In der Praxis besteht eine enge Verflechtungen zwischen dem freien Markt und den auf Grund gesellschaftspolitischer Grundsätze und Zielvorstellungen gestalteten Rahmenbedingungen und lenkenden Eingriffen der öffentlichen Hand. Für den „Plan sectoriel Logement“ gilt daher, dass die öffentliche Hand auch am Boden- und Wohnungsmarkt sowohl lenkend eingreifen kann (soll), wie auch selbst aktiv werden sollte, wenn die hoheitlichen Instrumente die rechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit in Relation zu den Grundrechten und den angestrebten Ergebnissen wahren. Zur Entlastung des Bodenmarktes und zur Wahrung der ökologischen Zielsetzungen wird in Zukunft der Nutzung von Flächenreserven in bestehenden Siedlungsstrukturen großer Stellenwert zukommen.

## 1.2.4 Haushalts- und Wohnungsgrößen entwickeln sich auseinander

Die Strukturen von Wohnungsangebot und Nachfrage sind durch gegenläufige Trends geprägt: während die durchschnittliche Größe der Haushalte ständig sinkt, nimmt die Größe der fertig gestellten Wohnungen zu. 1981 waren fast die Hälfte der Haushalte Ein- und Zweipersonenhaushalte. In ihnen lebte knapp ein Viertel der Bevölkerung. 2001 betrug der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte bereits 58%. Im Jahr 2021 werden zwei Drittel aller Haushalte und 42% der Bevölkerung in Ein- und Zweipersonenhaushalten leben. Der Trend zu kleineren Haushalten, mit verursacht durch die abnehmende Kinderzahl je Haushalt, durch die steigende Scheidungszahl und durch die Zunahme der „Patchworkfamilien“ erhöht die Nachfrage nach Wohnfläche ebenso der Effekt des Lebensphasenzyklus, wobei nach dem Auszug der Kinder die Eltern im unverändert großen Eigenheim wohnen bleiben. Zudem ist der Wohnungsmarkt in Luxemburg durch zahlreiche Expatriate (jene in Luxemburg lebenden und arbeitenden Ausländer) geprägt, die Einfamilienhaushalte bilden und nur für die kurze Dauer ihres beruflichen Aufenthaltes Wohnraum nachfragen.

Kleinere Haushalte benötigen zwar weniger große Wohnungen, verbrauchen aber überproportional viel Wohnraum. Während dem Einpersonenhaushalt im Durchschnitt gut 80m<sup>2</sup> Wohnfläche zur Verfügung steht, sind es im Fünfpersonenhaushalt knapp über 30m<sup>2</sup> je Haushaltsmitglied, in größeren Haushalten gar nur knapp über 20m<sup>2</sup>.

Dem Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgrößen steht eine ebenso starke Zunahme der Wohnungsgrößen gegenüber. Die durchschnittliche Wohnfläche der neu errichteten Wohnungen stieg seit 1991 mit einer 10-Jahresrate von 12% für Einfamilienhäuser (durchschnittlich 180m<sup>2</sup> im Jahr 2003) und sogar mit einer 10-Jahresrate von 18% für Appartements (durchschnittlich 86m<sup>2</sup>). Doch war in jüngster Zeit ein leichter Rückgang bei der Größe der fertig gestellten Wohnungen (insbesondere bei den Einfamilienhäusern) zu beobachten. Dieser kann als Reaktion auf steigende Grundstücks-, Bau und Betriebskosten interpretiert werden.

Halten die generellen Trends der Haushalts- und Wohnungsgrößenentwicklung an, werden 2021 zwei Drittel aller Haushalte nur noch aus ein oder zwei Personen bestehen, die Hälfte der Wohnungen wird jedoch mehr als 115m<sup>2</sup> Wohnfläche und darüber aufweisen. Somit werden auf dem Wohnungsmarkt Angebot und Nachfrage auseinander klaffen. 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.

Da der Wohnungsneubau nur einen kleinen Teil des jährlichen Wohnungsmarktgeschehens abdecken kann, kann ergänzend die Anpassung von Haushalts- und Wohnungsgrößen dadurch unterstützt werden, dass die Mobilität der Bewohner und der Umzug in eine bedarfsgerechte Wohnung erleichtert werden. Dies setzt einerseits ein ausreichend differenziertes und erschwingliches Wohnungsangebot in allen Regionen voraus, und andererseits einen funktionierenden Wohnungsmarkt, in dem als Grundvoraussetzung den Marktteilnehmer möglichst vollständige Informationen zur Verfügung stehen.

### 1.2.5 Ökologische und soziale Ziele erfordern neue Bauformen

Die gegenläufige Entwicklung der Haushalts- und der Wohnungsgrößen ist auch vor dem Hintergrund der immer differenzierter werdenden Haushalts- und Lebensformen zu sehen. Nicht nur „Patchworkfamilien“ nehmen zu, sondern auch die Zahl der unterschiedlichen Lebensstile, die gleichzeitig innerhalb der traditionell ausgebildeten Siedlungsformen realisiert werden. Dem stehen Segregationstendenzen in der Form gegenüber, dass in vergleichsweise einheitlich und gleichzeitig errichteten Siedlungsgebieten, zu denen auch zahlreiche Einfamilienhausgebiete gehören, die Bevölkerung sehr homogen ist und auch gleichzeitig altert, was große Ansprüche an die Versorgungseinrichtungen und die staatlichen Dienste stellt. Wo zuerst Kindergärten und dann Schulen gefordert waren, werden später Pflegedienste und Pflegeheime nachgefragt. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Wohnbaupolitik muss daher darin liegen, Wohnformen und Bauformen zu entwickeln und zu verbreiten, die eine soziale und altersmäßige Mischung der Bewohnerstruktur ermöglichen, und bedarfsgerechte flexible Veränderungen der Gebäudeorganisation und der Wohnungsgrundrisse erleichtern. Auch nachträgliche Veränderungen im Gebäudebestand, beispielsweise die Teilung von Wohnungen oder die Schaffung von Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern, gehören zu diesem Aufgabenbereich. Zugleich gilt es, die Bedingungen für einen Wohnungswechsel zu verbessern und damit die Entscheidung für den Umzug in eine bedarfsgerechte Wohnung zu erleichtern. Die Palette der Maßnahmen reicht von möglichst umfassenden Informationen über das Wohnungsangebot, Bewerbung von Unterstützungen und Hilfsmaßnahmen für Wohnungswechsler, Hinweis auf mögliche Nachteile „zu großer“ Wohnungen (Wohnkosten, Erhaltung, etc.), gezielter Bewusstseinsbildung bei möglichen Interessenten, Umzugsprämien und materielle Hilfen bis hin zur Schaffung bzw. Förderung eines entsprechenden Wohnungsangebotes an geeigneten Standorten.

Bei neuen Wohnbauten ist ein Schwerpunkt auf die Mischung von Wohnformen und Nutzungen zu legen. Eigentums- und Mietwohnungen unterschiedlicher Größe und – wenn möglich – auch unterschiedlicher Qualität im stadträumlichen Zusammenhang verhindern Ghettobildung und bieten gute Voraussetzungen für ein vielfältiges Angebot an Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleistungsangeboten. Um eine derartige Mischung von Objekten zu erreichen, in denen im Idealfall nicht nur Büros und „Renditewohnungen“ für kaufkräftige Bewohner, sondern auch Wohnungen für Haushalte mit geringer Kaufkraft Platz finden, sind auch differenzierte Finanzierungsmodelle erforderlich, die aus heutiger Sicht am besten in Zusammenarbeit von privaten Projektentwicklern und der öffentlichen Hand angeboten werden können (Public-Private-Partnership Modelle).

Maßnahmen im Wohnungsbestand senken zugleich den Baulandbedarf. Da geeignetes und vor allem verkehrsmäßig gut erschlossenes und mit Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen gut versorgtes Bauland ein „sehr knappes Gut“ ist, sind zukünftig flächensparende Bauformen zu forcieren. Grundvoraussetzung für eine künftig nachhaltigere Siedlungsentwicklung und für die Reduktion des Flächenverbrauchs ist eine im Planungsrecht verankerte Priorität für die innere Verdichtung: Baulückenverbauung, Nachnutzung von Gewerbestandorten, städtebauliche Entwicklung von Konversionsflächen (ehemalige Betriebsgelände, künftig auch ehemalige Handelsflächen) und Brachflächen.

Dazu kommt die Forderung, auch in anderen Bereichen, insbesondere beim Energieverbrauch, ressourcenschonend zu agieren. Zahlreiche Szenarien sagen für die Zukunft angesichts begrenzter Möglichkeiten zur Energieerzeugung und eines rasant wachsenden „Energiehungers“ der industrialisierten großen Staaten in Asien stark steigende Energiekosten voraus. Eine Reduzierung des Energieverbrauchs ist letztlich auch eine Forderung im Eigeninteresse der Bewohner, welche die Energiekosten zu tragen haben. Doch auch Klimawandel und die internationalen Klimaschutzziele erfordern energieschonende und klimaneutrale Bauweisen im Wohnbau.

## **1.3 Wohnungsmarkt und Wohnbauförderung**

### **1.3.1 Wohnbaupolitik als Aufgabe der öffentlichen Hand**

Eine Besonderheit des Luxemburger Wohnungsmarktes ist die große Zahl von Erwerbstätigen aus dem Ausland. Diese sind einerseits - zum Teil mit in eher geringer Qualifikation - im Dienstleistungsbereich und in der Sachgüterproduktion tätig, andererseits im Finanzsektor, und damit oft in international tätigen Unternehmen und Organisationen. Diese oft einkommensstarken Haushalte fragen häufig nur befristete bzw. vorübergehende Wohnverhältnisse nach.

Die Erfahrung zeigt, dass eine rein marktwirtschaftlich orientierte Wohnungswirtschaft zwar die Wohnbedürfnisse der hohen Einkommensgruppen bestens abdecken kann, nicht aber jenen der unteren und zum Teil auch der mittleren Einkommensgruppen. Da sich aus der unzureichenden Wohnungsversorgung negative Folgeeffekte mit zum Teil erheblichen Zusatzkosten für die Gesellschaft ergeben, gibt es starke gesellschaftspolitische Argumente für öffentliche Interventionen in diesem Bereich. So ist auch die Realisierung von Kinderwünschen mit der Verfügbarkeit von Wohnraum verbunden.

Angesichts der vielfältigen wirtschaftspolitischen Verflechtungen und ihrer makroökonomischen Bedeutung ist die Wohnbaupolitik im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zu sehen. Der Wohnbau ist nicht nur wegen der von ihm ausgehenden unmittelbaren Investitionstätigkeit relevant, sondern auch der engen Verknüpfung zwischen Wohnungswirtschaft und Entwicklungen des Arbeitskräfteangebotes. Auch die Rolle der Wohnausgaben als Anteil der Ausgaben der Privathaushalte ist gesamtwirtschaftlich bedeutsam. Dieser Anteil bestimmt wesentlich das frei verfügbare Einkommen und damit den privaten Konsum. Der Anteil der Wohnungsausgaben am Haushaltseinkommen ist in letzter Konsequenz auch mitverantwortlich dafür, ob die Mobilitätsziele des IVL erreicht werden können. Wenn junge Familien in den Agglomerationen 50% und mehr ihres Haushaltseinkommens für die Wohnung aufwenden müssen, steigt die Nachfrage nach „günstigem“ Wohnraum in peripheren Regionen - eine Entkopplung von Arbeitsplatz und Wohnort ist die Folge, verbunden damit ein erhöhtes Verehrsaufkommen - vorrangig im motorisierten Individualverkehr.

Schließlich muss die gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Wohnbaupolitik auch die Gestaltung der Wohnumwelt einschließen. In vielen marktbestimmten Systemen sind deutliche Tendenzen zur Privatisierung der Vorteile erkennbar, wenn z.B. Wohnraum höch-

ster Qualität geschaffen wird, gleichzeitig aber der öffentliche Raum (das Wohnumfeld) und seine Gestaltung und Aufenthaltsqualität vernachlässigt werden. Auch dieser Aspekt spricht dafür, dass der Staat sich am Wohnbau direkt beteiligt oder seine „öffentlichen Qualitätsziele“ mit hoheitlichen Regelungen geltend macht - vgl. Instrument der „Quartiersbetrachtung“ laut Wohnbauförderung Vorarlberg, das neben Wohnqualität und architektonischen wie siedlungsökologischen Standards auch eine entsprechende Wohnumfeldqualität zur Förderungsbedingung macht.

### **1.3.2 Wohnungspolitische Eingriffe**

Auch bei marktwirtschaftlicher Organisation der Wohnversorgung wird die Wohnpolitik ein bestimmtes Ausmaß an Wohnungen für „soziale Notfälle“ direkt bereitstellen müssen. Von größerer Bedeutung sind dabei Transfers, die entweder als direkte Förderung einkommensabhängig an die Wohnungsnutzer gehen oder als indirekte Förderung der Schaffung von Sozialwohnungen dienen. Bei der Frage, nach dem Verhältnis zwischen direkter „Subjektförderung“ und indirekter „Objektförderung“, sind über die verteilungspolitischen Aspekte hinaus auch Aufgaben der Regionalpolitik, der Raumplanung und der Stadtentwicklung zu berücksichtigen, die mit Hilfe der Objektförderung beeinflusst werden können.

Zugleich beeinflussen Raumordnung, Verkehrspolitik und Infrastrukturpolitik auch die Wohnpolitik, da sie die Bodenpreise mitbestimmen und da der Wohnbau auf dem Bodenmarkt in Konkurrenz zu anderen Nutzungen steht. Auch daraus leitet sich die Forderung ab, den Wohnbau, insbesondere den sozialen Wohnbau, der hier in Konkurrenz zu anderen Verwendungsformen steht, institutionell und finanziell zu „privilegieren“. Ein klassisches Beispiel dafür ist die Verpflichtung, auf einem Grundstück einen gewissen Anteil von Sozialwohnungen bzw. Wohnungen mit geregelten Mieten zu errichten.

### **1.3.3 Wohnbauförderung als Steuerungsinstrument**

Die Wohnbauförderung ist wie die Wohnungspolitik Luxemburgs vorwiegend auf Wohnungseigentum ausgerichtet. Der Erwerb von Wohneigentum wird in Luxemburg durch Baukostenzuschüsse, Zinsenzuschüsse und Bausparprämien gefördert. Die Zuschüsse werden sowohl für den Erwerb wie auch für die Neuerrichtung einer eigenen Wohnung angeboten. Zusätzlich bietet die großzügige Rückvergütung der Mehrwertsteuer einen starken Anreiz für die Errichtung oder die Sanierung einer eigenen Wohnung. Dagegen ist die Steuerbegünstigung für Darlehenszinsen gering.

Als Folge der eigentumsorientierten Wohnungspolitik befinden sich rund 70% der Wohnungen im Eigentum ihrer Bewohner, rund 30% wohnen in privaten Mietverhältnissen. Nur 3,6% des Wohnraums können als Sozialwohnungen bezeichnet werden, so dass das Angebot in diesem kostengünstigen Segment nicht der Nachfrage entspricht. Das Angebot an Sozialwohnungen liegt deutlich unter dem Niveau der Nachbarländer (öffentlich finanzierte Mietwohnungen 1996: Deutschland 26%, Frankreich 17%, Belgien 7%. Eurostat 1996). Die wenigen Sozialwohnungen werden vom staatlichen „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ und von der „Société Nationale des Habitations à Bon Marché“ sowie von Kommunen verwaltet. Von den 2.200 neuen Wohnungen, die in Luxemburg jährlich errichtet werden, sind 12% Sozialwohnungen, davon etwa die Hälfte geförderte Eigentumswohnungen. Somit stehen geförderte Mietwohnungen nur in sehr

beschränktem Maße zur Verfügung. Allerdings werden die Mieten in diesem Sektor einkommensabhängig festgelegt. Der Bedarf an kostengünstigen Mietwohnungen kann damit jedoch nicht gedeckt werden, weshalb viele einkommensschwache Familien gezwungen sind, auf den im europäischen Vergleich sehr teuren privaten Mietsektor auszuweichen. Jedoch stellt die Luxemburger Wohnpolitik in Umsetzung gesellschafts- und familienpolitischer Zielsetzungen im Vergleich zu den Nachbarländern deutlich mehr geförderte Eigentumswohnungen zur Verfügung. Dies kommt vor allem Familien zu Gute, welche die Haushaltsgründungsphase abgeschlossen haben, und ein dauerhaftes Wohnverhältnis anstreben.

Im privaten Mietwohnungssektor gelten offizielle Richtsätze, die nicht immer eingehalten werden. Als ein - zumeist wenig wirksames - Instrument der Wohnungspolitik wurde eine Beschränkung der zulässigen Miethöhe für private Mietwohnungen eingeführt. Es gibt keine allgemeine Subjektförderung, lediglich Bezieher des Mindesteinkommens erhalten einen Ausgleich für den Wohnungsaufwand.

Die Wohnbauförderung spiegelt hier die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt wider. Wegen der zu geringen und im langjährigen Vergleich rückläufigen Bauleistung geht auch die Zahl der ausbezahlten Prämien zurück: gab es im Jahr 1991 noch rund 4.000 Prämienempfänger, waren es 2006 nur noch knapp 2.000.

Zugleich hat der Wohnungsbestand deutlich an Bedeutung gewonnen. Während zu Beginn der 1990er Jahre (1992-1994) noch 60% Kaufprämien (rund 1.800) und 40% Bauprämien (rund 1.200) vergeben wurden, waren es in den Jahren 2004 bis 2006 drei Mal so viele Kaufprämien (rund 1.800) wie Bauprämien (rund 600). Dennoch pendelt die Zahl der jährlich vergebenen Bauprämien konstant bei etwa einem Drittel der fertig gestellten Wohnungen (zwischen 25 und 45%).

Auch die Zahl der Mehrwertsteuerreduktionen (TVA) für Wohnbau ist nach starkem Anstieg im Zeitraum 2002 bis 2004 in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen und liegt wieder auf dem Niveau von 1994 bis 2002. Eine ähnliche Entwicklung, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau, hat die Zahl der Mehrwertsteuerreduktionen für die Wohnungsrenovation nach dem Kauf durchgemacht, während die Zahl der Mehrwertsteuerreduktionen für eine Renovation nach 20 Jahren merklich steigt.

Im Hinblick auf den "Plan sectoriel Logement" ist vor allem festzuhalten, dass die Wohnbauförderung bisher trotz der eminenten Wirkung des Wohnbaus auf regionale und städtische Strukturen kaum Möglichkeiten zur räumlichen Steuerung und zur effizienten Nutzung des Wohnbaulandes vorsieht. Die Verankerung von Instrumenten zur aktiven Verfolgung von landesplanerischen Zielsetzungen in der Wohnbauförderung ist angezeigt.

#### **1.4 Regionale Differenzierung und Abstimmung mit IVL**

Die Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung im Zentralraum um die Stadt Luxemburg und im Süden um die Stadt Esch hat Probleme verschärft, die durch die ungleichgewichtige Verteilung von Aktivitäten entstehen. Es kommt zu einer Überlastung des Bauland- und Wohnungsmarktes in diesen Räumen. Gleichzeitig zeigen auch periphere Landesteile ein geändertes Nachfrage-Angebotsverhältnis: In den letzten Jahren ist eine starke Siedlungstätigkeit in ländlichen Gemeinden mit vergleichsweise billigem Baulandangebot zu spüren. Da jedoch Arbeitsplätze und Versorgungseinrichtungen der zentralen Orte in Anspruch genommen werden, nimmt neben der Zersiedelung der Landschaft auch das Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr entsprechend zu.

Der IVL versucht dieser Tendenz entgegenzusteuern. Eingriffe zur Minderung der Überlastung des angespannten Boden- und Wohnungsmarktes in den Stadtregionen sollten dem Ziel einer „Dezentralen Konzentration“ folgen.

#### **1.4.1 Regional differenzierte Steuerung der Baulandangebotes**

Mit dem „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ verfolgt das Großherzogtum Luxemburg unter anderem das Ziel, die künftige Siedlungsentwicklung stärker an den Zielen und Grundsätzen der Nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Dazu werden mehrere „Plans Sectoriels“ ausgearbeitet, die naturgemäß die jeweils sektorspezifischen Interessen in den Vordergrund stellen. So erwächst beispielsweise aus den Zielsetzungen des „Plan Sectoriel Paysage“, aber auch aus den Anstrengungen der Raumordnung um eine boden- und flächensparende Siedlungsentwicklung die grundsätzliche Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die Landesentwicklung künftig zusätzliches Bauland beanspruchen soll. Auf gesellschaftlicher und politischer Ebene wird sogar die Frage diskutiert, ob künftige Baulandausweisungen aus grundsätzlichen ökologischen Erwägungen wünschenswert bzw. auf Grund eines generell ausreichenden Wohnflächenangebotes überhaupt erforderlich wären.

Gerade das Ziel einer nachhaltigen Landesentwicklung erfordert es, die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichwertig zu beachten und eine ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Entwicklung anzustreben. Wird in dieser Situation der ökologischen Nachhaltigkeit der Vorrang eingeräumt und neues bzw. zusätzliches Bauland nicht oder kaum noch zur Verfügung gestellt, stehen der Politik grundsätzlich zwei Handlungsoptionen offen:

- (1) Die Wohnpolitik greift in das „unvollkommene“ Marktgeschehen kaum ein und akzeptiert, dass finanzstarke Haushalte bei knappem Baulandangebot und steigenden Bodenpreisen auch weiterhin Bauland verbrauchen können. In der Folge würden die Wohnkosten und die Versorgungsdefizite bei den einkommensschwachen Haushalten verstärkt zunehmen.
- (2) Die Wohnpolitik akzeptiert, dass der Wohnungsneubau bei zu geringem Baulandangebot auf dem Bodenmarkt den Bedarf nicht decken kann und konzentriert sich daher auf die „gerechte“ Verteilung des vorhandenen und neu errichteten Wohnraums und auch des vorhandenen Baulandangebotes. Dazu wäre es erforderlich, mit planwirtschaftlichen Instrumenten in künftige, aber auch in bestehende Eigentumsrechte einzugreifen.

Beide Handlungsoptionen sind in Luxemburg politisch nicht realisierbar und widersprechen zudem den Zielen der sozialen und der ökonomischen Nachhaltigkeit. Zudem können Maßnahmen und Instrumente, die auf den Bodemarkt und auf die Verfügbarkeit von Wohnbauland wirken, kaum „rückwirkend“ angewendet werden. In der Praxis bewährte marktkonforme Instrumente wie z.B. Baulandverträge zwischen Kommunen und Grundeigentümern und Infrastrukturbereitstellungsabgaben lassen sich auf neu geschaffenem Bauland wesentlich leichter anwenden als auf bereits bestehende Rechtsverhältnisse.

Schließlich zeigen die Analysen des Observatoire de l'Habitat (z.B. Rapport d'Activité 2006, 2007), dass das Angebot und die aktuelle Nachfrage nach Bauland regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Gerade in den Gemeinden, in denen die Siedlungsent-

wicklung aus landesplanerischeren Zielen heraus künftig zu forcieren sein wird, steht zum Teil zu wenig Bauland zur Verfügung, um den Wohnbaulandbedarf zu decken.

#### 1.4.2 Baulandreserven und Wachstumspotenziale der Planungsregionen

Als Ausgangspunkt für weitere Festlegungen stellt sich die Frage, wie die vorhandenen Baulandreserven mit der angestrebten Inanspruchnahme von Bauland für Wohnbauzwecke im Einklang stehen. Dabei geht es einerseits um eine regional differenzierte Betrachtung anhand der Planungsregionen und andererseits um eine innerregionale Differenzierung nach Gemeinden und Ortschaften, in denen gemäß "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire" und IVL eine dynamische Wohnbauentwicklung angestrebt werden soll, und eher ländlichen Gemeinden, in denen es gilt, bei moderater Entwicklung die Qualitäten des ländlichen Raumes zu sichern.

#### Einwohner 2007 nach Planungsregionen und Zentralität der Wohngemeinde

Region	Zentrale Orte* in %	Ergänzungszentren IVL in %	Sonstige Gemeinden in %	Gesamt
Centre-Nord	21.156 43,1%	10.360 21,1%	17.556 35,8%	49.072
Centre-Sud	88.186 48,5%	52.280 28,8%	41.377 22,8%	181.843
Est	18.110 31,7%	7.571 13,2%	31.520 55,1%	57.201
Nord	3.523 16,7%	4.493 21,3%	13.044 61,9%	21.060
Ouest	7.027 25,2%		20.893 74,8%	27.920
Sud	67.117 47,4%	67.654 47,8%	6.902 4,9%	141.673
Gesamtergebnis	205.119 42,8%	142.358 29,7%	131.292 27,4%	478.769

\* Ober-, Mittel-, Ergänzungszentrum lt. IVL; Quelle: STATEC 2007

Insgesamt leben fast drei Viertel der Luxemburger Bevölkerung entweder in zentralen Orten oder in Gemeinden, die im IVL Bevölkerungsszenario als Ergänzungszentren gelten. Allerdings gibt es hier starke regionale Unterschiede: in den Planungsregionen Süd (Esch) und Zentrum-Süd lebt fast die Hälfte der Bevölkerung in zentralen Orten, während es in der Region Nord nur 17% sind.

Die Verteilung der Baulandreserven weicht von der Bevölkerungsverteilung stark ab. In den Zentralen Orten (Centres de Développement et d'Attraction – [CDA]), die wegen ihrer guten infrastrukturellen Ausstattung und in der Regel auch hochwertigen Verkehrsverbindungen auch künftig die Schwerpunkte des Bevölkerungswachstums sein sollen, findet sich nur ein Fünftel der Baulandreserven, in den Ober- und Mittelzentren zusammen nur 9%. Die sonstigen, vorwiegend ländlich strukturierten Gemeinden, die ein Viertel der Gesamtbevölkerung beherbergen, verfügen dagegen über die Hälfte der landesweiten Baulandreserven. Problematisch ist die Situation in der Planungsregion Süd, wo das Mittelzentrum (Esch/Alzette) kaum noch Baulandreserven aufweist.

### Baulandreserve 2004 nach Planungsregionen und Zentralität der Gemeinde

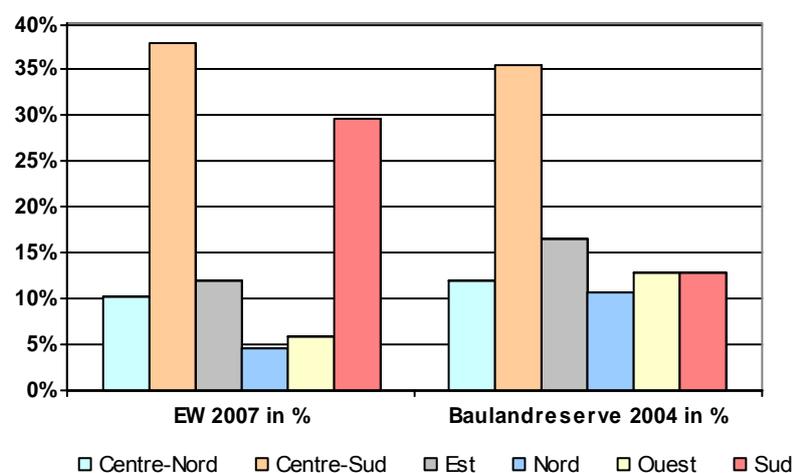
Region	Zentrale Orte* in %	Ergänzungs- zentren IVL in %	Sonstige Gemeinden in %	Gesamt
Centre-Nord	7.138 22,9%	7.657 24,6%	16.395 52,6%	31.190
Centre-Sud	24.060 26,0%	35.060 37,8%	33.508 36,2%	92.628
Est	8.687 20,3%	5.093 11,9%	28.983 67,8%	42.764
Nord	2.014 7,3%	5.971 21,6%	19.605 71,1%	27.590
Ouest	5.504 16,5%		27.816 83,5%	33.320
Sud	8.537 25,6%	22.009 66,0%	2.793 8,4%	33.340
Gesamtergebnis	55.941 21,4%	75.790 29,1%	129.100 49,5%	260.831

Quelle: CEPS 2007 "terrain disponible"

Die folgende Gegenüberstellung zeigt klar, dass die Planungsregion Süd im Verhältnis zu Einwohnerzahl geringe Baulandreserven aufweist, während die Regionen Nord und West über vergleichsweise hohe Reserven verfügen.

### Einwohner 2007 und Baulandreserven 2004 - Verteilung nach Planungsregionen

Region	EW 2007		Baulandreserve 2004	
	in ar	in %	in ar	in %
Centre-Nord	49.072	10,2%	31.190	12,0%
Centre-Sud	181.843	38,0%	92.628	35,5%
Est	57.201	11,9%	42.764	16,4%
Nord	21.060	4,4%	27.590	10,6%
Ouest	27.920	5,8%	33.320	12,8%
Sud	141.673	29,6%	33.3340	12,8%
Gesamt	478.769	100,0%	260.831	100,0%



Quelle: CEPS 2007

Um den Handlungsbedarf hinsichtlich Baulandmobilisierung und allfälliger Neuausweisungen abschätzen zu können, und um die Potenziale für die beabsichtigte regionale Steuerung nach Raumordnungszielen (Verdichtung in Wohnvorranggemeinden) beurteilen zu können, wurden Modellrechnungen vorgenommen. Diese dienen in erster Linie dazu, die Effekte unterschiedlicher Entwicklungspfade sichtbar zu machen und deren Vergleich zu ermöglichen. Sie zeigen vor allem, welche Potentiale verdichtete Bauformen für den Bodenverbrauch eröffnen, und welche Effekte die angestrebte räumliche Steuerung im Sinne des IVL für unterschiedliche Gemeindetypen und innerhalb der Planungsregionen bewirkt.

Grundlage für die Berechnungen bildet der Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2021. Um die Vergleichbarkeit mit dem IVL sicherzustellen, werden einerseits der Wohnungsbedarf für das „Pendlerszenario“ und andererseits der deutlich höhere Wohnungsbedarf für das „Einwohnerszenario“ zu Grunde gelegt. Da sich der Vergleich auf das Baulandangebot des Jahres 2004 bezieht, wurde nur der im Zeitraum 2005 bis 2021 verbleibende Wohnungsbedarf berücksichtigt. Für die Modellrechnung wurde angenommen, dass der gesamte Baulandbedarf für den Wohnungsneubau aus der Baulandreserve gedeckt werden soll (keine innere Verdichtung), und dass die gesamte Baulandreserve auch tatsächlich und ausschließlich für den Wohnbau verfügbar ist (ein allfälliger Abschlag für spekulative Baulandhortung ist ohnehin nicht realistisch abzuschätzen). Der so ermittelte Baulandbedarf ist daher höher als in der Wohnungsbedarfsprognose (stadtland 2007). Die künftig erzielbaren Dichten wurden für Einfamilienhausgebiete mit 10 Wohneinheiten je ha, für Einfamilienhausgebiete in bodensparender Bauweise mit 20 Wohneinheiten je ha und für Appartementgebäude mit 80 Wohneinheiten je ha angenommen.

Die Modellrechnungen berücksichtigen:

- unterschiedliche Wohnbauleistungen (Pendler- versus Einwohnerszenario des IVL);
- unterschiedliche Verteilungsmuster nach Planungsregionen (aktueller Trend versus vom IVL angestrebte Raumentwicklung);
- unterschiedliche innerregionale Verteilungsmuster (aktueller Trend versus der vom IVL geforderten Konzentration in Zentralen Orten und Ergänzungsgemeinden);
- unterschiedliche Präferenzen für bodensparende Wohnformen (traditionelle Bauweisen versus eindeutige Bevorzugung bodensparender Bauformen).

Dabei werden in den beiden „Dimensionen“ Wohnbauleistung und Steuerung jeweils zwei Varianten unterschieden:

- a) „normale“ Wohnbauleistung (mit bestehenden Instrumenten erreichbar) und hohe Wohnbauleistung (was zusätzliche Instrumente und Maßnahmen erfordert);
- b) Raumentwicklung gemäß dem Trend der letzten zehn Jahre („Wirklichkeit“) und angestrebte Raumentwicklung gemäß den Zielen des IVL.

In Kombination ergeben sich daraus vier Modellrechnungen. Dabei werden für die Dimension „räumliche Steuerung“ zusätzliche differenzierte Annahmen getroffen:

- a) regionale Verteilung der Wohnbauleistung nach Planungsregionen,
- b) Verteilung nach Gemeinden innerhalb der Planungsregionen.

Damit kann der Einfluss der unterschiedlichen Strategien und Instrumente differenziert bewertet werden.

## Schema der Modellrechnungen

		(b) Räumliche Steuerung	
		„Trend“	„Wunsch“
(a) Wohn- bau- lei- stung	Einwohner- szenario	Nr. 3	Nr. 4
	Pendler- szenario	Nr. 1	Nr. 2

Die Modellrechnungen 1 und 2 nehmen eine geringere Wohnbauleistung gemäß dem Pendlerszenario des IVL an. Die Modellrechnungen 3 und 4 nehmen eine hohe Wohnbauleistung gemäß dem Einwohnerszenario des IVL an.

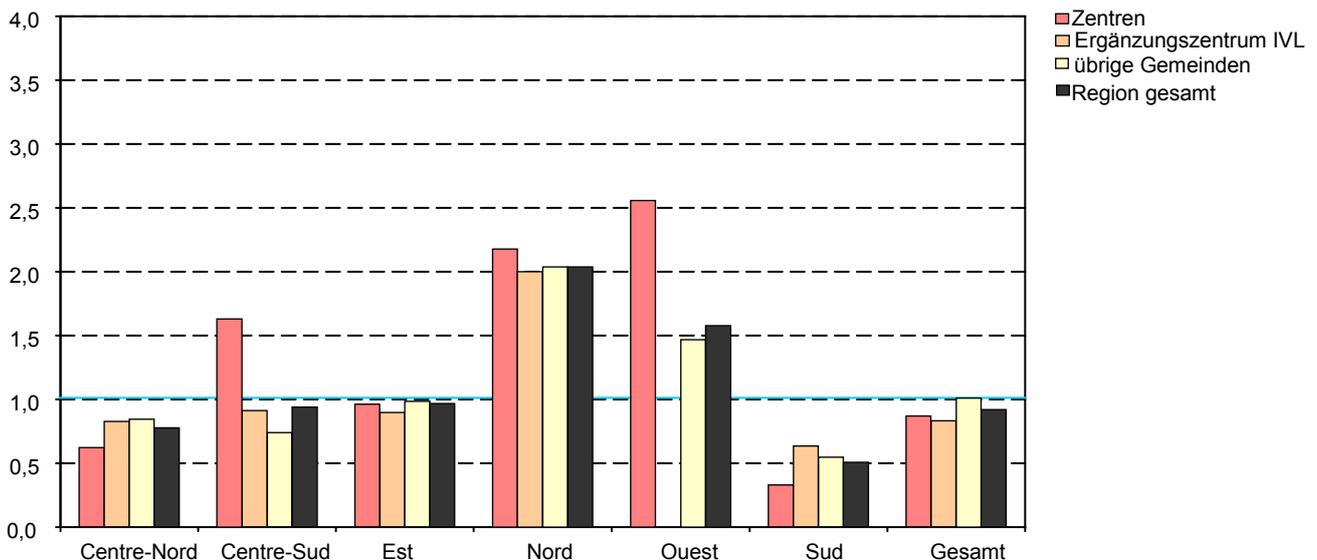
Die Modellrechnungen 1 und 3 geben die Situation bei Fortführung der laufenden Trends hinsichtlich der regionalen Verteilung der Siedlungsentwicklung und der Verwendung traditioneller Bauformen wieder.

Die Modellrechnungen 2 und 4 zeigen die Situation bei starker räumlicher Steuerung gemäß IVL (Lenkung in Planungsregionen, Zentrale Orte und Ergänzungszentren laut IVL) und bei verstärktem Einsatz bodensparender Bauformen.

## Verhältnis Baulandreserven 2005 zum Baulandbedarf 2005-2021

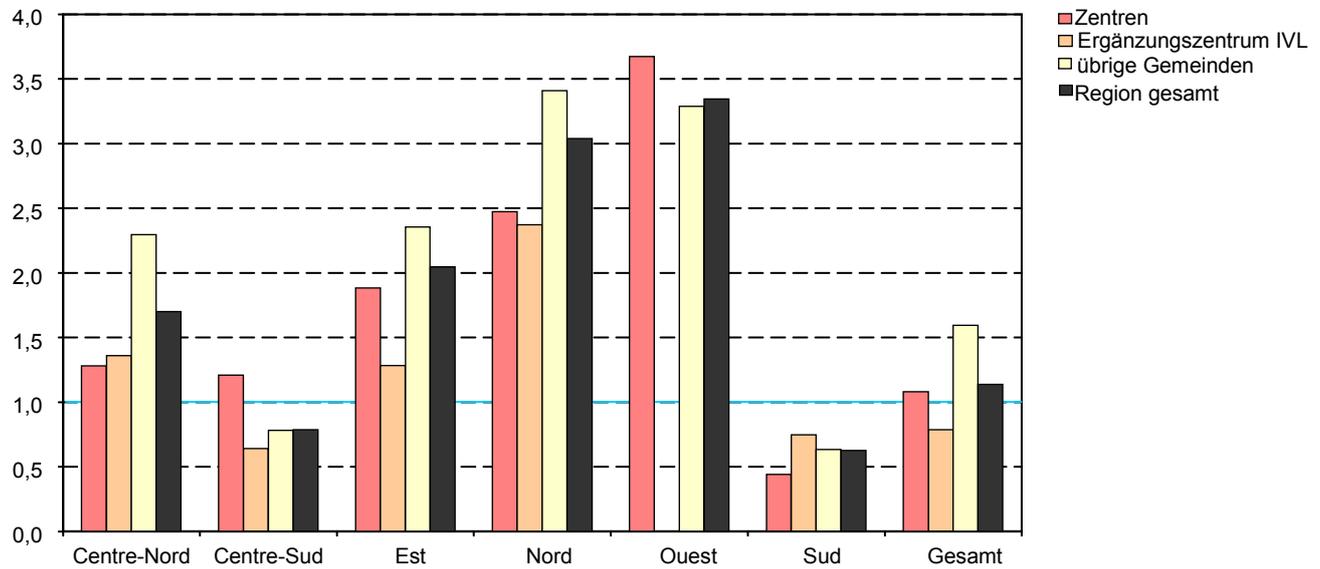
### Modellrechnung 1

Verhältniswert (Reserve/Bedarf)



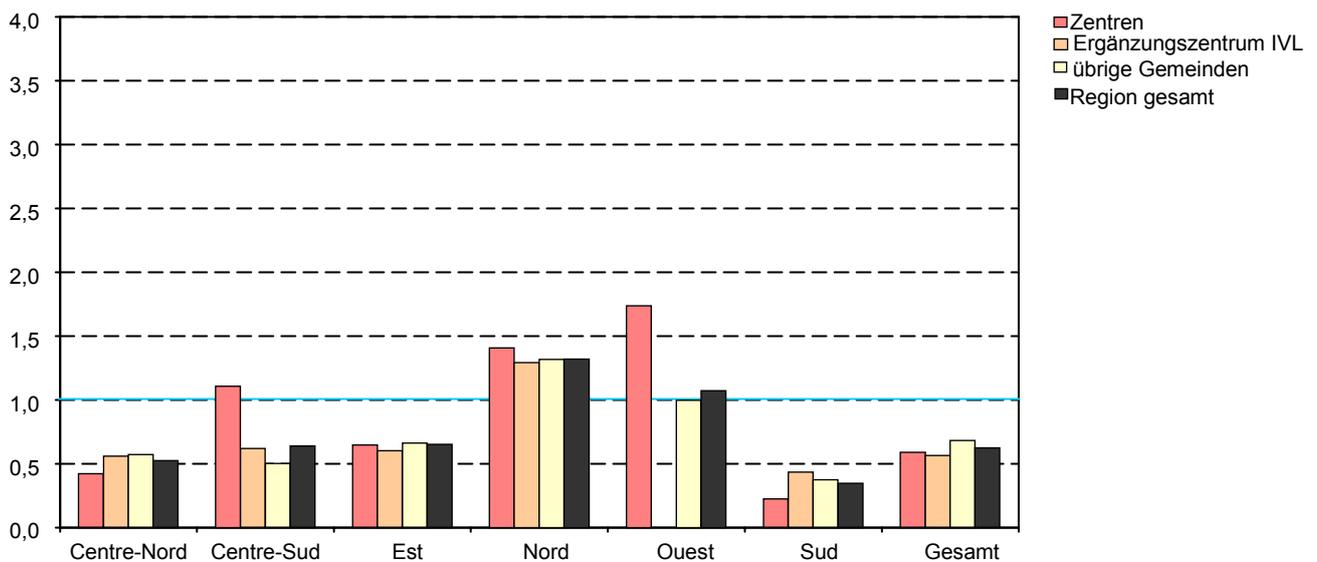
## Modellrechnung 2

Verhältniswert (Reserve/Bedarf)



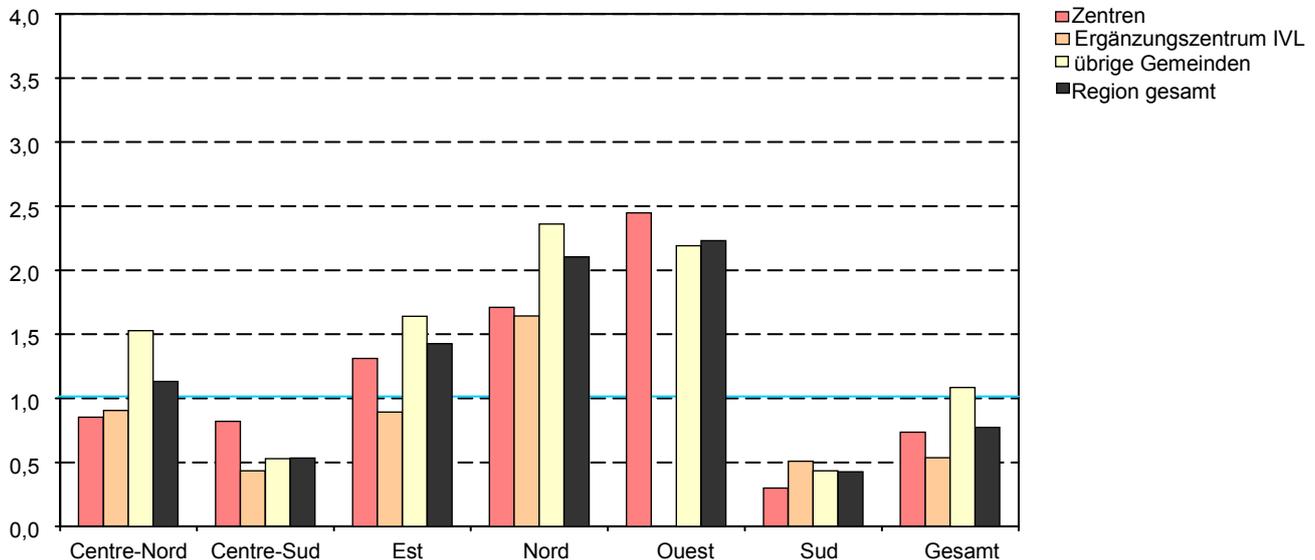
## Modellrechnung 3

Verhältniswert (Reserve/Bedarf)



## Modellrechnung 4

Verhältniswert (Reserve/Bedarf)



Der Vergleich zeigt zunächst, dass bei hoher Wohnbauleistung bzw. bei starker Bevölkerungsentwicklung der maximale Bedarf nach Wohnbauland um ein Viertel höher ist als bei einer Bevölkerungsentwicklung nach dem Pendlerszenario. In den Diagrammen ist einerseits klar ablesbar, dass das Verhältnis von Baulandreserven zu Baulandbedarf in den Modellrechnungen 1 und 2 deutlich höher ist - die Reserven werden in geringerem Ausmaß beansprucht. Andererseits zeigen die Modellrechnungen 2 und 4 (rechte Spalte) auch deutlich, dass sich das Verhältnis von Baulandreserven zu Baulandbedarf bei bodensparenden Bauformen jeweils deutlich verbessert, insbesondere in den Zentralen Orten. Ohne räumliche Steuerung werden bei geringerer Wohnbauleistung im Jahr 2021 die Planungsregionen Zentrum-Nord, Zentrum-Süd, Ost und Süd einen leichten Mangel an Wohnbauland aufweisen (immer unter der Voraussetzung, dass die gesamten Baulandreserven im Betrachtungszeitraum vollständig genutzt werden können). Die Zentren in der Planungsregion Süd werden einen starken Mangel aufweisen (die Reserven machen heute weniger als die Hälfte des benötigten Wohnbaulands aus). Bei höherer Wohnbauleistung werden alle Gemeinden in der Planungsregion Süd sowie die Zentralen Orte in der Planungsregion Zentrum-Nord einen starken Mangel an Wohnbauland aufweisen.

Wenn es dagegen gelingt, bei geringerer Wohnbauleistung die angestrebten Ziele hinsichtlich der räumlichen Steuerung und des bodensparenden Bauens zu realisieren, werden nur die Gemeinden der Planungsregion Süd einen Baulandmangel aufweisen, die zentralen Orte weiterhin einen starken Mangel, wenn auch geringer als ohne Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Ansonsten wird es lediglich in den Gemeinden außerhalb der zentralen Orte der Planungsregion Zentrum-Süd einen leichten Mangel an Wohnbauland geben (Baulandreserven zwischen 50% und 100% des Wohnbaulandbedarfs).

Bei hoher Wohnbauleistung wird es ohne räumliche Steuerung lediglich in den Planungsregionen Nord und West ein leichtes (theoretisches) Überangebot an Wohnbauland geben, in allen anderen Planungsregionen reichen die heutigen Baulandreserven nicht aus.

Werden deutliche Steuerungsmaßnahmen gesetzt, verbessert sich die Situation in allen Gemeindetypen, in den zentralen Orten der Planungsregion Ost wäre sogar ein leichtes Baulandüberangebot feststellbar.

### Baulandangebot 2005 und Wohnbaulandbedarf 2005 bis 2021 in Ar

#### Modellrechnung 1

Region	Zentrale Orte		Ergänzungszentren IVL		übrige Gemeinden		Region gesamt	
	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf
Centre-Nord	7.138	11.480	7.657	9.260	16.395	19.415	31.190	40.155
Centre-Sud	24.060	14.750	35.060	38.464	33.508	45.244	92.628	98.457
Est	8.687	9.019	5.093	5.679	28.983	29.430	42.764	44.128
Nord	2.014	925	5.971	2.988	19.605	9.625	27.590	13.538
Ouest	5.504	2.153	0	0	27.816	18.962	33.320	21.114
Sud	8.537	25.943	22.009	34.661	2.793	5.096	33.340	65.700
<b>Gesamt</b>	<b>55.941</b>	<b>64.269</b>	<b>75.790</b>	<b>91.052</b>	<b>129.100</b>	<b>127.771</b>	<b>260.831</b>	<b>283.092</b>

#### Modellrechnung 2

Region	Zentrale Orte		Ergänzungszentren IVL		übrige Gemeinden		Region gesamt	
	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf
Centre-Nord	7.138	5.573	7.657	5.631	16.395	7.146	31.190	18.351
Centre-Sud	24.060	19.903	35.060	54.768	33.508	42.920	92.628	117.592
Est	8.687	4.609	5.093	3.970	28.983	12.309	42.764	20.888
Nord	2.014	814	5.971	2.517	19.605	5.752	27.590	9.083
Ouest	5.504	1.499	0	0	27.816	8.466	33.320	9.964
Sud	8.537	19.383	22.009	29.453	2.793	4.399	33.340	53.235
<b>Gesamt</b>	<b>55.941</b>	<b>51.781</b>	<b>75.790</b>	<b>96.340</b>	<b>129.100</b>	<b>80.992</b>	<b>260.831</b>	<b>229.113</b>

#### Modellrechnung 3

Region	Zentrale Orte		Ergänzungszentren IVL		übrige Gemeinden		Region gesamt	
	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf
Centre-Nord	7.138	16.918	7.657	13.647	16.395	28.612	31.190	59.176
Centre-Sud	24.060	21.700	35.060	56.590	33.508	66.566	92.628	144.856
Est	8.687	13.412	5.093	8.446	28.983	43.767	42.764	65.626
Nord	2.014	1.430	5.971	4.617	19.605	14.874	27.590	20.922
Ouest	5.504	3.166	0	0	27.816	27.885	33.320	31.050
Sud	8.537	37.975	22.009	50.736	2.793	7.460	33.340	96.170
<b>Gesamt</b>	<b>55.941</b>	<b>94.601</b>	<b>75.790</b>	<b>134.036</b>	<b>129.100</b>	<b>189.163</b>	<b>260.831</b>	<b>417.801</b>

#### Modellrechnung 4

Region	Zentrale Orte		Ergänzungszentren IVL		übrige Gemeinden		Region gesamt	
	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf	terr. disp.	Bedarf
Centre-Nord	7.138	8.360	7.657	8.447	16.395	10.720	31.190	27.526
Centre-Sud	24.060	29.315	35.060	80.667	33.508	63.216	92.628	173.197
Est	8.687	6.613	5.093	5.696	28.983	17.661	42.764	29.970
Nord	2.014	1.176	5.971	3.636	19.605	8.308	27.590	13.120
Ouest	5.504	2.248	0	0	27.816	12.699	33.320	14.947
Sud	8.537	28.372	22.009	43.113	2.793	6.439	33.340	77.924
<b>Gesamt</b>	<b>55.941</b>	<b>76.084</b>	<b>75.790</b>	<b>141.558</b>	<b>129.100</b>	<b>119.042</b>	<b>260.831</b>	<b>336.684</b>

## Gegenüberstellung der Ergebnisse der Modellrechnungen 3 und 4 – Baulandbedarf nach Planungsregionen

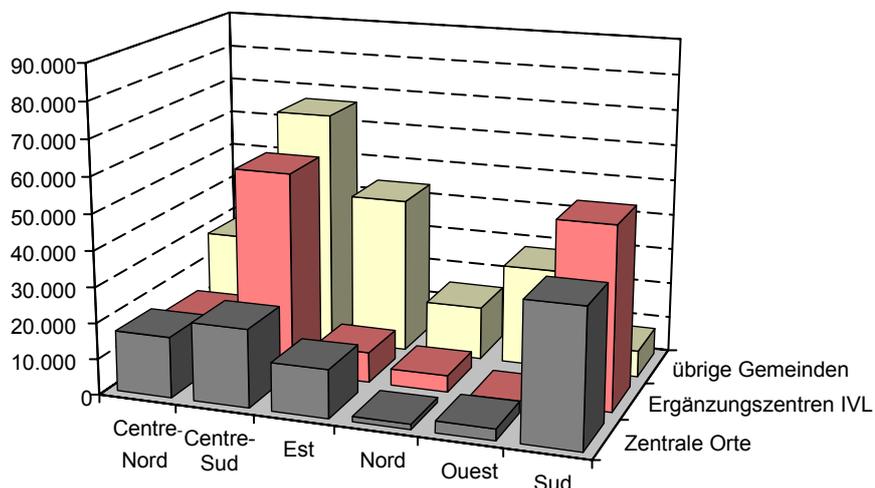
Region	Zentrale Orte		Ergänzungszentren IVL		übrige Gemeinden		Region gesamt	
	Bedarf 3	Bedarf 4	Bedarf 3	Bedarf 4	Bedarf 3	Bedarf 4	Bedarf 3	Bedarf 4
Centre-Nord	16.918	8.360	13.647	8.447	28.612	10.720	59.176	27.526
Centre-Sud	21.700	29.315	56.590	80.667	66.566	63.216	144.856	173.197
Est	13.412	6.613	8.446	5.696	43.767	17.661	65.626	29.970
Nord	1.430	1.176	4.617	3.636	14.874	8.308	20.922	13.120
Ouest	3.166	2.248	0	0	27.885	12.699	31.050	14.947
Sud	37.975	28.372	50.736	43.113	7.460	6.439	96.170	77.924
Gesamt	94.601	76.084	134.036	141.558	189.163	119.042	417.801	336.684

*Anmerkung: Beide Modellrechnungen nehmen eine hohe Wohnbauleistung gemäß dem Einwohnerszenario des IVL an. Modellrechnung 3 gibt die Situation bei Fortführung der laufenden Trends und traditioneller Bauformen wieder, Modellrechnung 4 zeigt die Situation bei starker räumlicher Steuerung gemäß IVL und PSL und bei Einsatz bodensparender Bauformen. Quelle: stadmland.*

Da der IVL von starker Bevölkerungsentwicklung gemäß dem Einwohnerszenario ausgeht, werden die Modellrechnungen 3 und 4 im Detail verglichen. Das Ergebnis zeigt, dass bei starker Wohnbauleistung und bei erfolgreicher Steuerung gemäß den Zielen des IVL und des bodensparenden Bauens der Baulandverbrauch insgesamt um rund 20% reduziert werden kann. Aufgrund der regional unterschiedlichen Anteile an Einfamilienhäusern kann der Baulandbedarf in den Regionen Zentrum-Nord, im Osten und im Westen sogar um die Hälfte reduziert werden. Dagegen verursacht die angestrebte regionale Verteilung in der Planungsregion Zentrum-Süd einen um 20% höheren Baulandbedarf, da hier wesentlich mehr Wohnungen errichtet werden sollen, als es dem Trend der letzten Jahre entspricht.

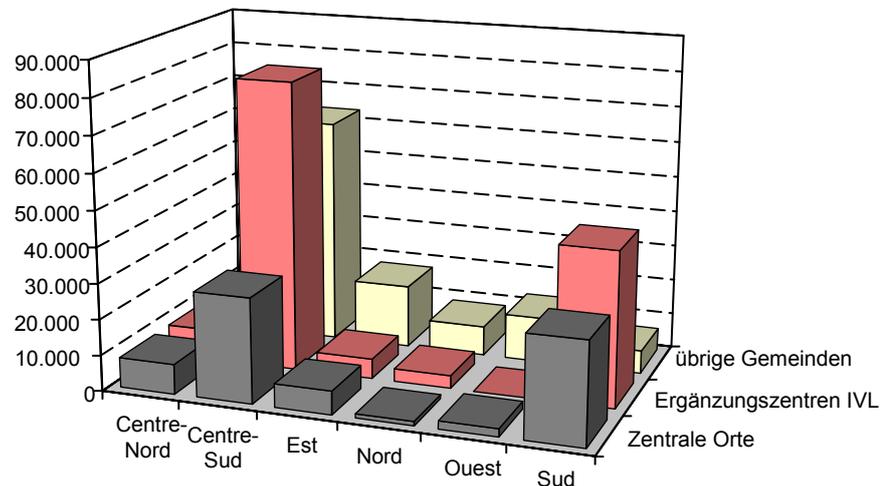
### Wohnbaulandbedarf 2006 bis 2021 nach Planungsregionen und Gemeindetypen - Modellrechnung 3

Wohnbaulandbedarf in ar



## Wohnbaulandbedarf 2006 bis 2021 nach Planungsregionen und Gemeindetypen - Modellrechnung 4

Wohnbaulandbedarf in ar



Im Vergleich zu den Baulandreserven würde bei starker Wohnbauleistung und bei erfolgreicher Steuerung in den Regionen Süd und Zentrum-Süd doppelt so viel Bauland benötigt werden, wie heute zur Verfügung steht (dabei ist allerdings zu beachten, dass heute schon die verfügbaren Baulandreserven zu einem großen Teil gehortet werden und nicht bebaut werden können). In der Region Zentrum-Nord sind in der Modellrechnung Baulandangebot und Baulandbedarf etwa ausgeglichen, in den übrigen Regionen sind die Baulandreserven deutlich höher als der Bedarf.

Insgesamt werden die heute vorhandenen Baulandreserven insbesondere in den Zentralen Orten nicht ausreichen, um deren Baulandbedarf bis zum Jahr 2021 zu decken. Doch bei stärkerer räumlicher Steuerung des Wohnbaus und bodensparenden Bauformen:

- wird der Baulandbedarf in den vorrangig für die Wohnbauentwicklung geeigneten Gemeinden (Zentrale Orte und Ergänzungszentren der Landesplanung) etwas geringer; da hier vermehrt Geschößwohnhäuser errichtet und bodensparende Bauformen eingesetzt werden.
- ist in einzelnen vorrangig für die Wohnbauentwicklung geeigneten Gemeinden (Zentrale Orte und Ergänzungszentren der Landesplanung) zusätzliches Bauland erforderlich. Dessen Ausmaß hängt vom aktuellen Mobilisierungsgrad und von der künftigen baulichen Verdichtung ab.
- ist in den Regionen „Süden“ und „Zentrum-Süd“ der zusätzliche Baulandbedarf besonders hoch, da nach den Zielsetzungen der Landesplanung die Siedlungsentwicklung hier besonders gute Voraussetzungen hat.
- werden die ländlichen Gemeinden entlastet, da der Wohnbau in den Zentralen Orten und Ergänzungszentren der Landesplanung konzentriert wird. In den ländlichen Gemeinden wird der Baulandbedarf geringer, der Baulandüberhang wird größer.

## 2 Handlungsfelder des “Plan sectoriel Logement”

Aus der Analyse lassen sich für den Luxemburger Wohnungsbau und damit für den “Plan sectoriel Logement” folgende vorrangige Handlungsfelder ableiten:

- A Wohnbau räumlich und regional steuern.
- B Bauland aktivieren und effizient nutzen.
- C Bodensparende und ökologisch nachhaltige Bauformen forcieren.
- D Bauleistung erhöhen und Zugang zu Wohnungen sicherstellen.
- E Koordination und Kommunikation forcieren und sicherstellen.

Diese Handlungsfelder werden im Folgenden beschrieben. Ziele und Vorgaben des “Plan sectoriel Logement” (siehe Kapitel 3) bauen auf ihnen auf bzw. sind ihnen zuzuordnen.

### 2.1 Handlungsfeld A: Wohnbau räumlich und regional steuern

Die Wohnungsbedarfsprognose zeigt, dass die zu erwartenden Wohnbauleistung bis zum Jahr 2020 etwa ausreichen wird, um die dem „Pendlerszenario“ des IVL entsprechende Zahl von 511.000 Einwohnern in gleich bleibender Qualität mit Wohnraum zu versorgen. Dagegen würde es beim „Einwohnerszenario“ mit rund 560.000 Einwohnern zu erheblichem Wohnungsmangel kommen. Ein Grund dafür ist das unzureichende Angebot an verfügbarem Wohnbauland. Selbst wenn der Wohnbau künftig zu einem hohen Anteil in Form von Nachverdichtungen in bestehenden Siedlungen erfolgt, würde der Baulandbedarf bis 2020 bis zu 85% des bestehenden Wohnbauflächenpotenzials (laut IVL) beanspruchen. In diesem Fall wären weitere Bodenpreissteigerungen zu erwarten, da ja schon heute - bei gewissermaßen „100%igem“ Baulandangebot - in einzelnen Gemeinden und Marktsegmenten kaum Bauland verfügbar ist. Der “Plan sectoriel Logement” muss daher die absehbaren Auswirkungen in zwei Bereichen besonders berücksichtigen:

Zum einen geht es darum, die Produktion und das Angebot an verfügbarem Wohnbauland regional so zu steuern, dass der Wohnungsbau in Menge und Qualität den raumordnerischen Zielvorstellungen folgen kann, und die Wohnbaupolitik an präferierten Standorten Schwerpunkte setzen kann. Dabei geht es in erster Linie um die Mobilisierung des vorhandenen Baulandpotenzials und um die Nachverdichtung im Bestand. Die Ausweisung von zusätzlichem Bauland kann hier nur dann einen Beitrag leisten, wenn daran die verbindliche Verpflichtung zur Bebauung geknüpft ist. Die "Steuerungseffizienz" wird dabei durch den restriktiven Umgang mit gewidmeten Baulandreserven, die nicht der Bebauung zugeführt werden, erhöht.

Zum anderen müssen die grenzübergreifenden Effekte in Betracht gezogen werden, die bewirken, dass sich der Wohnungsmarkt des Luxemburger Zentralraums künftig weiter in die angrenzenden Regionen Frankreichs, Deutschlands und Belgiens erstrecken wird. Hier wird die Wohnbaupolitik mangels unmittelbarer Zuständigkeit in erster Linie Koordinations- und Kooperationsinstrumente entwickeln und einsetzen müssen, um die Wohnungsmarktregion gesamthaft betrachten zu können.

Für eine räumliche Schwerpunktsetzung im Wohnbau generell und in der Wohnbauförderung im Speziellen liegen für diese Arbeit verbindliche Grundlagen vor. Entsprechend den Bestimmungen des "Pacte Logement" wurden 39 Gemeinden als "vorrangig angesehene Gemeinden" festgelegt.

Nachstehende Auflistung von Wohnvorranggemeinden entspricht dem durch Beschluss der beratenden Regierung auf Vorschlag des Ministers für Landesplanung als vorrangig angesehenen Gemeinden.

### **39 Wohnvorranggemeinden**

Bascharage	Mamer
Bertrange	Mersch
Bettembourg	Mertert
Bettendorf	Mondercange
Clervaux	Niederanven
Colmar-Berg	Pétange
Diekirch	Rédange
Differdange	Remich
Dudelange	Rumelange
Echternach	Sandweiler
Erpeldange	Sanem
Esch/Alzette	Schieren
Ettelbruck	Schifflange
Grevenmacher	Steinfort
Hesperange	Steinsel
Junglinster	Strassen
Kayl	Vianden
Lintgen	Walferdange
Lorentzweiler	Wiltz
Luxembourg	



### 2.1.1 Gemeindestruktur

Diese 39 Wohnvorrangsgemeinden unterscheiden sich deutlich in Größe, Struktur und Entwicklungspotential. Als Grundlage für die in weiterer Folge erforderliche Ausarbeitung von Handlungshinweisen für die Landes- und Ortsplanung und für die Kommunen wurden sie einer Raumanalyse unterzogen.

*Anmerkung: Diese untersucht neben den o.a. Wohnvorrangsgemeinden auch jene Gemeinden die Teil einer institutionalisierten Gemeindekooperation sind, und damit mit Wohnvorrangsgemeinden räumlich-funktional sowie planungstechnisch verflochten sind.*

Analyse und Grobbeurteilung erfolgen in zwei Schritten. In einem ersten Schritt werden Strukturindikatoren für die Beurteilung abgeleitet. Dazu werden als Ausgangsdaten statistische Quellen (STATEC), PAG-Flächenangaben (Quelle: PAG und PAP-Analysen CEPS aus den Jahren 2005-2006) und aktuelle Fahrplandaten der öffentlichen Verkehrsmittel sowie Straßenentfernungen zu den Mittelzentren und nach Luxemburg herangezogen. Ergänzend wird die Raumtypisierung laut "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire" betrachtet. In einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse der Strukturdatenanalyse durch eine Expertenrunde verifiziert und verfeinert (vereinfachte Delphimethode). Als Experten werden Mitglieder der interministeriellen Arbeitsgruppe zum PSL, d.h. mit der Thematik befasste Mitarbeiter des Innenministeriums und des Wohnbauministeriums befragt. Aussagen der parallel zum PSL entstehenden Sektoralpläne "Plan sectoriel Transport", "Plan sectoriel Zones d'Activités Économiques" und "Plan sectoriel Paysage" werden, soweit vorliegend, berücksichtigt. Folgende Kriterien werden zur Analyse der Wohnvorrangsgemeinden herangezogen:

#### a) Kriterium Entwicklungspotenzial

Dem Kriterium liegt die Vorgabe zugrunde, dass Wohnvorrangsgemeinden über ausreichende Reserven für die Wohnsiedlungsentwicklung verfügen müssen - Wohnbauvorhaben erfordern entsprechende Bauflächen. Abgeschätzt wird die mögliche Bevölkerungsentwicklung unter Ausnutzung vorhandener oder zukünftig entwickelbarer Bauflächenreserven.

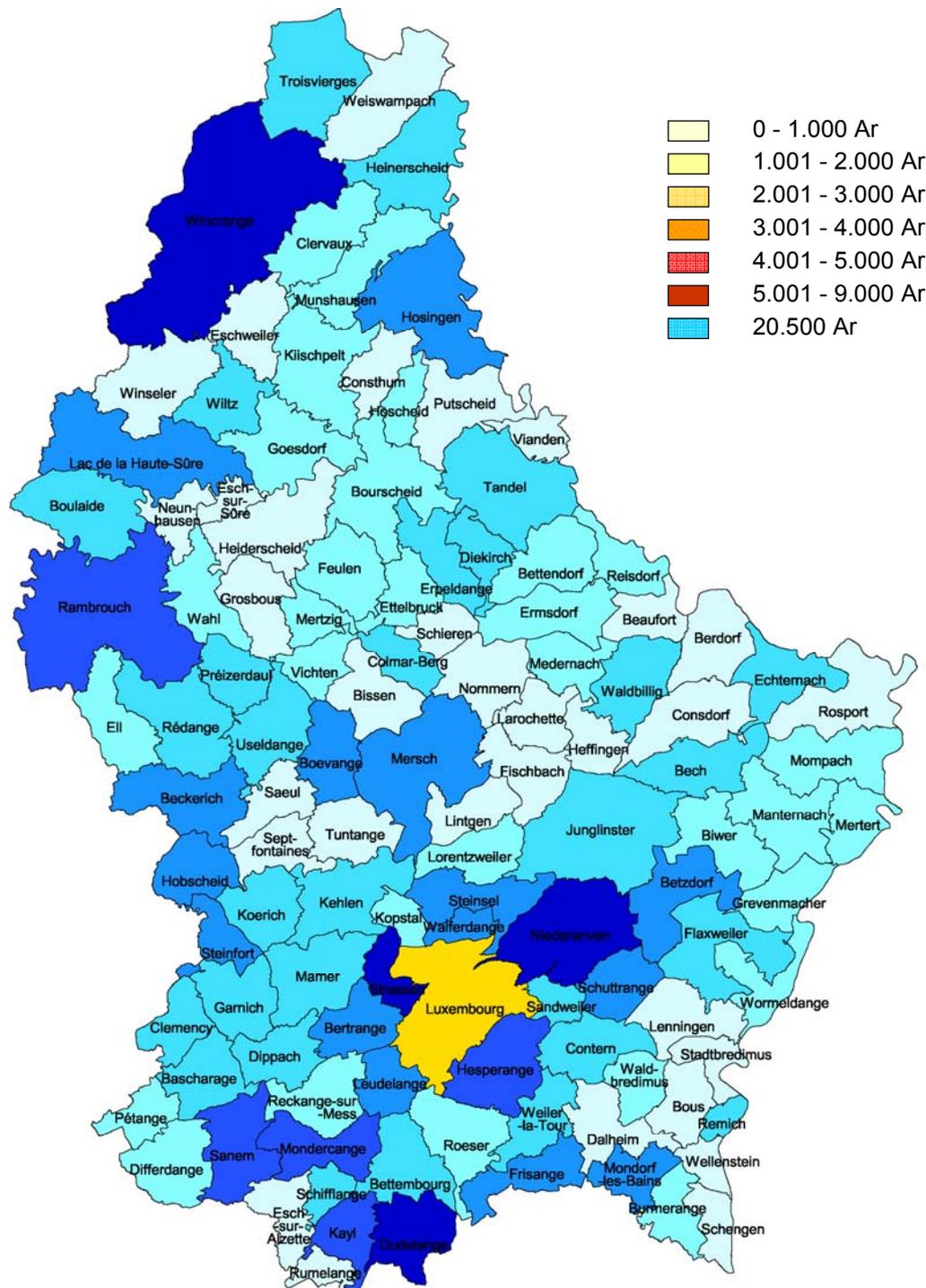
Grundlage für dieses Kriterium sind PAG-Analysen des CEPS aus den Jahren 2006 bis 2007. Dabei wurden die unbebauten Baulandflächen der PAGs aller Luxemburger Gemeinden (Stand 2004 bzw. 2005) untersucht. Für jede Gemeinde sind damit Flächenausmaß, Lage und Widmung aller unbebauten Baulandflächen bekannt.

Als Indikator für das Kriterium Entwicklungspotenzial werden die erhobenen Potenzialflächen je Gemeinde quantitativ (welches Flächenausmaß liegt vor) und qualitativ (Lage im Hauptort oder außerhalb, Baulücken oder große zusammenhängende Flächen) analysiert. Nicht näher eingegangen wird auf Eigentümerverhältnisse, Stand im Baureifmachungsprozess und Erschließungshindernisse, die einer Bebauung entgegenstehen (z.B. fehlende Parzellierung, mangelhafte Erschließung). Diese Informationen sind für eine landesweite Überblicksbetrachtung zu detailliert bzw. zu rasch wechselnd. Flächen im Eigentum des „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ und der „Société Nationale des Habitations à Bon Marché“ (SNHBM) werden extra gewürdigt, da diese Flächen im öffentlichen Eigentum als potenziell rasch aktivierbare Flächenreserve von besonderer Bedeutung sein können. In weiterer Folge wird anhand der vorhandenen Potenzialfläche je Gemeinde der auf diesen Flächen realisierbare Bevölkerungszuwachs abgeschätzt.

Als Richtschnur für die auf den Potenzialflächen erzielbare Bevölkerungsdichte wird angenommen:

- 1/3 der Baulandreserven werden für die „Eigenentwicklung“ einer Gemeinde (Haushaltsverkleinerungen, endogener Bevölkerungszuwachs) benötigt;
- durchschnittlich 60% der Baulandreserven sind mobilisierbar;
- Potenzialflächen werden dichter bebaut;
- Die so erreichbaren Einwohnerzuwächse werden zur bestehenden Bevölkerung der Gemeinde in Relation gesetzt.

### Baulandreserven in Ar



Als Richtwert für eine geringe Potenzialflächenausstattung setzt die interministerielle Arbeitsgruppe ein potenzielles Einwohnerwachstum von unter +30% an: Unter Bezug auf die Vorgaben des „Pacte Logement“<sup>2</sup>, sollen damit in zwei 10-Jahresperioden jeweils 15% Einwohnerwachstum möglich sein.

In den Gemeinden, die diese Vorgaben nicht erfüllen wird die Möglichkeit von Perimeterausweitungen geprüft. Die Untersuchung erfolgt in Abstimmung mit den anderen Sektorplänen bzw. dort festgelegten Verkehrsstrassen und Vorrangflächen. Letztere sollen von konkurrierenden Nutzungen freigehalten werden. Einschränkungen für Perimeterausweitungen sind darüber hinaus naturräumliche Grenzen (Geländesituation, Hochwasserabflussgebiete), naturräumliche Schutzgebiete welche Wohnnutzungen ausschließen (Europaschutzgebiete, bestimmte Festlegungen des „Plan sectoriel Paysage“) und die Wohnqualität beeinträchtigende Nutzungen (Pufferzonen zu emittierenden Nutzungen).

Ergänzend wird die Nachnutzung bestehender Gewerbegebiete angesprochen. In einigen Gemeinden bestehen Industriebrachen bzw. zeichnet sich ab, dass bestehende Gewerbenutzungen aufgelassen werden. Auch wenn sich der genaue Zeitpunkt der Nutzungsänderung nicht immer abschätzen lässt, so werden grundsätzlich Nachnutzungsmöglichkeiten diskutiert und fachlich sinnvolle Wohnnutzungen angedacht.

## **b) Kriterium Erreichbarkeit**

Der Begriff Erreichbarkeit ist in der Raumplanung nicht einheitlich definiert; unterschiedliche Ansätze werden verwendet.

- Nach der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) gilt ein Wohnstandort als an den Öffentlichen Verkehr (ÖV) angebunden, wenn die Wohnung im Umkreis von 1.500 m von einer Haltestelle liegt, von der aus zumindest eine Verbindung ins nächst gelegene zweckbezogene Zentrum (regionales Zentrum, Arbeit, Schule, etc.) innerhalb eines vordefinierten Abfahrts- und Ankunftszeitintervalls mit maximal zweimaligem Umsteigen besteht<sup>2</sup>.
- Im IVL wird die Erreichbarkeit ausschließlich über die Fahrzeiten in die regionalen Zentren, in die Mittelzentren und in das Oberzentrum Luxemburg Stadt beurteilt und dabei in Qualitätsklassen eingeteilt (gut: unter 35 Minuten Fahrzeit; mittel: unter 60 Minuten Fahrzeit; schlecht: über 60 Minuten Fahrzeit), wobei die Bedienungshäufigkeit vorerst unbeachtet blieb.

Von allen Alltags-Wegen ist in der Regel ein Anteil von ca. 85% „heimgebunden“, das bedeutet, dass 85% der Wege entweder ihren Ausgangs- oder Zielpunkt von bzw. zur Wohnung haben. Im Alltagsverkehr spielt deswegen die Erreichbarkeit der verschiedenen Aktivitäten (Arbeiten, Einkaufen etc.) von der Wohnung aus eine wichtige Rolle bei der Zielwahl (siehe auch Verknüpfung zum Kriterium „Multifunktionalität“).

Die Erreichbarkeit kann über folgende potentielle Indikatoren im Rahmen des Wohnbauplans beurteilt werden:

- Fahrzeit im Autoverkehr zum Mittelzentrum (Esch/Alzette und Nordstad) und zum Oberzentrum Stadt Luxemburg (Merkmal: Fahrzeit in Minuten von Ortszentrum zu Ortszentrum)

---

<sup>2</sup> s. ÖROK; (Hrsg., 2000), *Erreichbarkeitsverhältnisse im öffentlichen Verkehr und im Individualverkehr 1997/98*, ÖROK-Schriftenreihe, Band Nr. 155, Wien

- Fahrzeit im ÖV zum Mittelzentrum (Esch/Alzette und Nordstad) und zum Oberzentrum Stadt Luxemburg (Merkmal: Fahrzeit in Minuten von Ortszentrum zu Ortszentrum auf Basis von Referenzhaltestellen)
- Angebot im ÖV (Merkmale: Direkte Linien zum Mittelzentrum bzw. zur Stadt Luxemburg und Bedienungshäufigkeit/Taktdichte)
- Anbindung im Fahrradverkehr zum Regionalzentrum/Zentralen Ort und zum Oberzentrum Stadt Luxemburg (Merkmale: Distanz in km, durchgehende Fahrradroute ja/nein)

Da der Wohnungsbau verstärkt in mit dem Öffentlichen Verkehr gut erreichbaren Standorten bzw. entlang von ÖV-Achsen stattfinden soll, ist die Erreichbarkeit im Öffentlichen Verkehr im Vergleich zur Erreichbarkeit mit dem Auto ebenfalls ein wichtiger Indikator für das Kriterium Erreichbarkeit.

Die Verkehrsmittelwahl hängt – vereinfacht ausgedrückt – einerseits von der Anbindung des Wohngebietes ab, andererseits von der Erreichbarkeit der Ziele für verschiedene Modi. Im Alltagsverkehr spielt des Weiteren die gute Erreichbarkeit der Aktivitäten im Öffentlichen Verkehr und im nicht motorisierten Verkehr eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Zielsetzung eines nachhaltigen Verkehrs und die Zielsetzung im Modal Split in Luxemburg<sup>3</sup>.

Im Rahmen der Beurteilung der Erreichbarkeit der Wohnvorranggemeinden wird die Fahrzeit im Öffentlichen Verkehr und im Autoverkehr von den beiden Mittelzentren (Esch/Alzette und Nordstad) und vom Oberzentrum (Luxemburg) als Beurteilungsgrundlage herangezogen. Die Beurteilung der Erreichbarkeit einer Wohnvorranggemeinde nach diesem Ansatz unterliegt einer gewissen Unschärfe, da nicht alle Ortsteile einer Gemeinde in der Regel eine gleichwertige Erreichbarkeit aufweisen. Insofern kann es innerhalb einer Wohnvorranggemeinde auch Ortsteile bzw. Flächen geben, die aufgrund ihrer Erreichbarkeit für Wohnungen weniger gut geeignet sind als andere.

Die Erreichbarkeit der Wohnvorranggemeinden wird über die Indikatoren „Fahrzeit im ÖV“ und „Fahrzeit mit dem Auto“ jeweils vom Gemeindemittelpunkt bzw. einer Referenzhaltestelle im Gemeindezentrum (Bahnhof, Bushaltestelle) zum Ober- bzw. Regionalzentrum bestimmt, und anschließend miteinander verglichen. Die Fahrzeit im ÖV basiert auf dem Jahresfahrplan 2007 und die Fahrzeit mit dem Auto basiert auf den gemittelten Fahrzeiten aus Routenplanern und den Angaben der Erreichbarkeit aus dem IVL.

### **c) Kriterium Multifunktionalität**

Im Sinne einer nachhaltigen und verkehrsminimierenden Siedlungsstruktur sollten sämtliche Grundbedürfnisse neben dem Wohnen (Arbeit, Erholung, Versorgung, Bildung,...) möglichst nah am Wohnstandort (oder mittels ÖPNV oder nicht motorisiert) befriedigt werden. Daher ist eine hohe Nutzungsdurchmischung anzustreben. Das Kriterium Multifunktionalität beschreibt Infrastrukturausstattung und Arbeitsplatzsituation eine Gemeinde und setzt damit auch einen engen Bezug zum Zentrale-Orte-Konzept des "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire".

---

<sup>3</sup> vgl. *Ministère de l'Environnement (Hrsg., 1999), Plan National pour un Développement Durable, Luxembourg*

Bei der Infrastrukturausstattung interessieren öffentliche und private Einrichtungen. Die Gemeinden werden dazu auf Ihr Schul- und Ausbildungsangebot, Gesundheitsinfrastruktur (Krankenhausstandorte), Sport- und Freizeiteinrichtungen, Handelsstandorte, Kulturinstitutionen und Fremdenverkehrseinrichtungen untersucht. Das Thema Gewerbe und Arbeit wird anhand folgender Merkmale analysiert: vorhandene Arbeitsplätze, Pendlerzahlen, bestehende Gewerbegebiete und unbebaute Gewerbegebiets-Potenzialflächen.

#### **d) Kriterium Dichte / Urbanität**

Dichte, städtische Strukturen sind eine der Bedingungen für die Entwicklung einer Wohnvorrangsgemeinde. Ihr Vorhandensein fördert und/oder ermöglicht hohe Bebauungsdichten im Wohnbau und die Anbindung an höherrangige ÖV-Netze. Hohe Einwohnerdichten sind Grundlage für ein attraktives Angebot an öffentlichen und privaten zentralen Einrichtungen (z.B. Einzelhandel, Nahversorger). Können bestehende Einrichtungen mitgenutzt und/oder weiterentwickelt werden, dann können Kosten für neue Infrastrukturen bzw. Infrastrukturerweiterungen vergleichsweise gering gehalten werden.

Aussagen zur Bebauungsdichte liefert die Analyse der CEPS-Daten (Quelle: PAG und PAP-Analysen, CEPS, aus den Jahren 2005-2006, Beurteilungsstand der Pläne: 2004, 2005). Bebautes Wohnbauland je Gemeinde wird in Relation zur Bevölkerung gesetzt.

#### **e) Kriterium Wohn- / Lebensqualität**

Wohnvorrangsgemeinden müssen eine gute Wohn- und Lebensqualität bieten. Das Kriterium behandelt zwei unterschiedliche Merkmale:

- die Nahversorgung der Wohnquartiere und das Service-Angebot in der unmittelbaren Umgebung
- Freiraum- und Umweltqualität: Neben der direkten Wohnumfeldqualität wird auch der Aspekt Freizeit / Naherholung mitberücksichtigt. Hier bestehen enge Bezüge zu den Aussagen des „Plan sectoriel Paysage“. Zonenfestlegungen wie die Zone Verte Interurbaine oder Zonen laut „Plan sectoriel Paysage“ weisen auf hohe Landschaftsqualitäten hin. Für jede Gemeinde erfolgt eine deskriptive Beurteilung.

Die Beurteilung der Umweltqualität berücksichtigt belastende Nutzungen (emittierende betriebliche Nutzungen, Verkehr und Gewerbe als Lärmemittenten) und naturräumliche Gefährdungen als Entwicklungsrestriktionen. Eine Abstimmung mit den gemäß Umgebungslärm-Richtlinie (Richtlinie 2002/49/EG) erstellten Lärmkarten nach Verursachergruppe ist erfolgt. Wo diese keine Aussage treffen, werden Expertenaussagen berücksichtigt. Zu beachtende Gefährdungen sind Naturgefahren, wie Hochwasserabflussgebiete. Vorausschauend wird Bezug zur noch umzusetzenden Hochwasserschutzrichtlinie der Europäischen Kommission genommen (Richtlinie 2007/60/EG). Neben den bestehenden Belastungen werden in Abstimmung mit dem „Plan sectoriel Transport“ und „Plan Sectoriel Zones d'Activité économiques“ auch geplante Verkehrsstrassen und hochwertige Gewerbestandorte und damit erforderliche Pufferzonen berücksichtigt.

## Zusammenfassung

Trotz zweier Beurteilungsschritte ist es auf einer generellen, landesweiten Betrachtungsebene nur möglich, einen Überblick über die strukturellen Gegebenheiten der einzelnen Gemeinden zu schaffen, dessen Aktualität zudem infolge der Datenlage, der Dauer dieses Planungsprozesses und der hohen Entwicklungsdynamik einzelner Gemeinden beschränkt ist. Eine Grobbeurteilung ist jedoch möglich. Aus der Analyse heraus können Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Wohnvorranggemeinden abgeleitet werden, z.B. Hinweise auf aktuelle Defizite und daraus resultierenden Handlungsbedarf.

Mit dieser Raumanalyse stehen Arbeitsgrundlagen für die zu führenden Gespräche mit den Gemeinden zur Verfügung, gemeinsam gilt es dann Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung örtlicher Entwicklungsinteressen zu konkretisieren und abzustimmen. Auch als Grundlage für allfällige zukünftige Überarbeitungen der Liste der Wohnvorranggemeinden kann eine Verfeinerung der Raumanalyse erforderlich sein. In einem ersten landesweiten Überblick zeigt sich folgendes Bild:

- **Entwicklungspotenzial:** Das Entwicklungspotenzial (auf unbebauten als Bauland gewidmeten Flächen mögliches Einwohnerpotenzial) ist in vielen, besonders in einwohnerreichen und heute schon dicht bebauten Gemeinden beschränkt. Entwicklungsmöglichkeiten ergeben sich hier durch innere Nachverdichtung und Baulandausweitungen, wobei hier insbesondere auf naturräumliche Einschränkungen sowie Pufferzonen zu emittierenden Nutzungen (Industrie- und Gewerbe, Verkehr) zu achten ist.
- **Erreichbarkeit:** Der öffentliche Verkehr im Vergleich zum IV (Auto) ist, wenn es um die Erreichbarkeit des Oberzentrums Luxemburg geht, besonders im Norden des Landes und entlang der Hauptstrecken der Eisenbahn konkurrenzfähig. Untersucht man die Erreichbarkeit der Gemeinden mit dem zugeordneten Mittelzentrum, so ist die Fahrzeit im ÖV meist nur eingeschränkt oder geringfügig konkurrenzfähig.
- **Multifunktionalität:** Grundsätzlich geht die Multifunktionalität einer Gemeinde mit ihrer Einstufung lt. Zentrale Orte Konzept des "Programme Directeur d'Aménagement du Territoire" einher.
- **Dichte / Urbanität:** Jedem Einwohner Luxemburgs steht im Durchschnitt rund 250m<sup>2</sup> bebautes Wohnbauland zur Verfügung. In nur 30 Gemeinden des Landes ist der Wert geringer, sie sind also dichter bebaut als der Landesschnitt. Bei den Gemeinden mit geringer Dichte ohne eindeutiges oder wenig ausgeprägtes Zentrum ist zu prüfen, ob das Defizit auch mit Hilfe eines forcierten konzentrierten Wohnungsbaus beseitigt werden kann.
- **Wohn- / Lebensqualität:** Die Qualität der Nahversorgung wird für alle Gemeinden als generell ausreichend eingestuft, wenn auch besonders im Umland Luxemburgs und in Teilen der Stadt selber Defizite erkannt werden. Störende Nutzungen und Naturgefahren engen die Entwicklungsmöglichkeiten vieler Gemeinden im Wohnbau ein. Dies gilt insbesondere für Verkehrslärm (z.B. Fluglärm unter der Einflugschneise des Flughafens Luxemburg, Autobahn und hochrangige Eisenbahnstrecken im Süden). Potenzialflächen sind von Gefährdungen und Belastungen nur gering betroffen, da diese bei der Ausweisung meist schon bekannt waren und entsprechend berücksichtigt wurden. Nutzungsverdichtungen erhöhen hier das Konfliktpotenzial und sind ohne begleitende Sanierungsmaßnahmen zu vermeiden, ebenso wie Siedlungsentwicklungen auf vorbelasteten Flächen.

### 2.1.2 Innergemeindliche Siedlungsstruktur

Verdichtete, durchmischte und vorrangig entwickelte Siedlungsschwerpunkte begünstigen den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und fördern damit die sanfte Mobilität. Sie erleichtern die Aufrechterhaltung der Nahversorgung, schaffen die Grundlage für eine dichte wie leistbare Versorgung mit öffentlichen und privaten Diensten und heben damit die Wohnqualität. Eine auf Schwerpunkte fokussierte Siedlungsentwicklung nutzt die knappe Ressource Boden effizient und minimiert die Kosten für technische und soziale Infrastrukturen. Die Bündelung der Entwicklungskraft stärkt innergemeindliche Strukturen. Die Suche und Festlegung von Siedlungsschwerpunkten, auf diese sich auch Wohnbau und auch Wohnbauförderung konzentrieren, erscheint damit ziel führend.

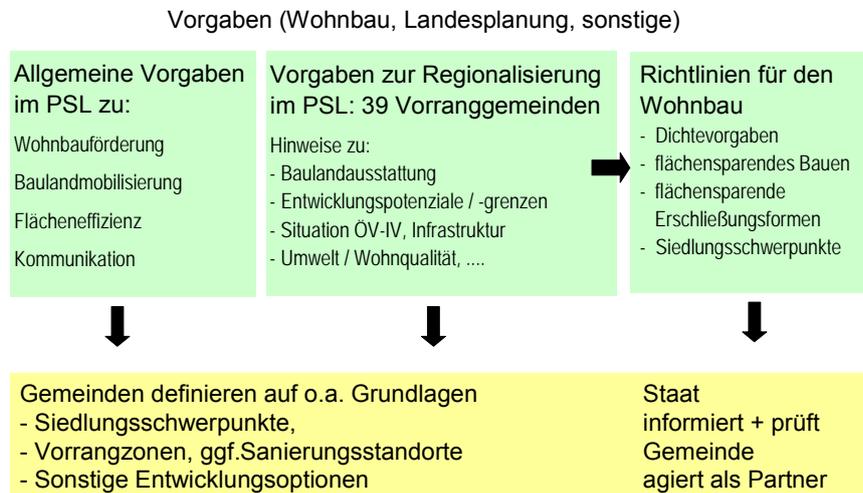
Innerhalb der untersuchten Gemeinden finden sich unterschiedlich strukturierte Siedlungseinheiten. Neben dem Hauptort bestehen in vielen Gemeinden Nebenorte, Dörfer, abgesetzte Siedlungen und kleine Siedlungsansätze. Verkehrsanbindung und Infrastrukturversorgung differieren von Ortsteil zu Ortsteil, zwischen Hauptort und dörflichen Weilern z.T. beträchtlich. Innerhalb einer Gemeinde finden sich damit auch unterschiedliche Voraussetzungen für den Wohnbau.

Wird dem Grundsatz der dezentralen Konzentration gefolgt, was auch angesichts knapper werdender Ressourcen angezeigt ist, so gilt es, innerhalb der Gemeinden jene Standorte (Standorträume) auszuwählen, die als Entwicklungsschwerpunkte für den Wohnbau besonders geeignet sind. Damit wird auch dem weiteren Ausufern des Siedlungsraumes die Idee kompakter Siedlungen entgegengesetzt.

Die landes- und ortsplanerische Zielsetzung zur Schwerpunktbildung trifft auf der Umsetzungsebene auf die Instrumente der örtlichen Raumplanung. Die Gemeinden vollziehen damit die örtliche Raumplanung im eigenen Wirkungsbereich. Ein rein dirigistischer Eingriff in die örtliche Raumordnungskompetenz der Gemeinden erscheint hier nicht ziel führend. Die Gemeinden sind vielmehr wichtige, potenzielle Entwicklungspartner um landesplanerische Ziele verschränkt mit örtlicher Fachkompetenz vor Ort umsetzen. Die Akzeptanz gegenüber einer weiteren, ansonsten vermeintlich als Einschränkung empfundenen Vorgabe kann damit erhöht, ggf. überhaupt erst geschaffen werden. Bei der Festlegung ihrer Siedlungsschwerpunkte muss sich die Gemeinde intensiv mit den Zielen der staatlichen Wohnpolitik und der Raumplanung auseinandersetzen. Ein zusätzlicher Vorteil einer gemeinsamen Vorgangsweise liegt damit in der Aktivierung der Eigenverantwortung der Gemeinden.

Die Siedlungsschwerpunkte innerhalb der Gemeinden müssen gemäß den "Regelungen zur Festlegung und Abgrenzung von Siedlungsschwerpunkten" (Kapitel 3.8) in der „étude préparatoire“ und im „plan d'aménagement général“ durch die Gemeinden definiert werden. Mit der Umsetzung dieser Richtlinien agieren die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich der örtlichen Raumplanung. Inhalt des PSL ist es daher, die besagten Regelungen zu formulieren.

## Ablaufschema einer kooperativen Festlegung von Siedlungsscherpunkten



## 2.2 Handlungsfeld B: Bauland aktivieren und effizient nutzen

Als Voraussetzung für die Umsetzung der Ziele des „Plan Sectoriel“ müssen die Wohnvorrangsgemeinden die angestrebte Wohnbauleistung tatsächlich realisieren. Die Analyse zeigt jedoch, dass einerseits die ausgewiesenen Baulandflächen für den Wohnbau da nicht verfügbar nicht bestimmungsgemäß genutzt werden können, und dass darüber hinaus in einzelnen Gemeinden zu geringe Baulandreserven vorhanden sind. Der Aktivierung der Baulandreserven kommt daher besonderer Stellenwert zu.

Der hohe staatspolitische Stellenwert, den die Ziele der Versorgung mit Wohnraum einerseits und der nachhaltigen und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung andererseits genießen, rechtfertigen die Prüfung einer darauf ausgerichteten Änderung von Abgaben- und Rechtsordnung. Dabei sind lenkende Eingriffe mit der verfassungsmäßigen Eigentumsгарantie an Grund und Boden abzuwägen. Eine Änderung scheint gerechtfertigt, wenn feststehende Grundsätze wie die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe und die Gleichbehandlung der Grundeigentümer gewahrt bleiben.

Vorrangig sind folgende zwei Instrumente zur Baulandmobilisierung zu diskutieren:

- Baulandverträge zwischen den Gemeinden und den Grundeigentümern
- Bebauungsfristen

Ergänzend werden zwei weitere Maßnahmen analysiert:

- Grundsteuer nach Bebaubarkeit festlegen
- Mehrwertabschöpfung und Planwertausgleich

Mit dem Inkrafttreten des „Pacte Logement“ wurden bereits erste Instrumente zur Baulandaktivierung und effizienten Baulandnutzung gesetzlich verankert. Der Erfolg wird von der konsequenten Umsetzung dieser neuen Instrumente abhängen. Eine Schärfung der Bestimmung kann notwendig werden.

### 2.2.1 Baulandverträge für neu auszuweisende Bauflächen

Der Abschluss von Baulandverträgen für neu auszuweisendes Bauland zielt auf die rasche Bebauung von Baulandflächen ab. Heute schon können die Gemeinden oder der „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ die Ausweisung von Baulandreserven für den sozialen Wohnbau in die Wege leiten. Diese Flächen sind in der Folge innerhalb von fünf Jahren zu erwerben oder zu enteignen. Im Sinne der weitest möglichen Aktivierung von Baulandreserven sollte Bauland für Wohnzwecke generell nur dann neu ausgewiesen werden, wenn durch privatrechtliche Verträge zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer die Bebauung innerhalb einer festgesetzten Frist (d.h. schnellst möglich) sichergestellt wird. Dabei wären auch Vorkehrungen für den Fall des Verkaufs eines neu gewidmeten Grundstückes zu treffen - die Verpflichtung zur Bebauung muss dann auf den Käufer übergehen. Für den Fall der Nicht-Bebauung innerhalb einer festgelegten (kurzen) Frist sind in einem solchen Baulandvertrag Konsequenzen verbindlich festzuschreiben. Diese können von der Rückführung in „Zone Verte“ bis zu Ersatzzahlungen (Investitionsabgabe) reichen.

### **2.2.2 Bauverpflichtung**

Dieses Instrument war bereits in der „Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain“ verankert und wurde durch das Gesetz zum „Pacte Logement“ ergänzt. Die Gemeinde kann eine Bauverpflichtung für bestimmte Flächen festlegen, diese sind innerhalb von drei Jahren zu bebauen. Eine Fristerstreckung ist in begründeten Fällen möglich. Wird die Bauverpflichtung nicht erfüllt, so muss die Gemeinde entweder ein Enteignungsverfahren zu ihren Gunsten oder eine jährliche Abgabe verlangen. Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sollte diese Maßnahme vorrangig in Wohnvorranggemeinden angewendet werden.

Eine Anwendung auch auf bestehende Rechtsverhältnisse, d.h. auf bereits gewidmetes Bauland ist möglich und besonders bei zentralen, gut erschlossenen Baulandreserveflächen sinnvoll.

### 2.2.3 Öffentliche Einrichtung für Baulandbereitstellung und Siedlungstätigkeiten

Zur Erreichung der wohnbaupolitischen Ziele wird eine maßgebliche Rolle der Gemeinden bei der Bereitstellung von Wohnbauland erforderlich sein. Die damit verbundenen wirtschaftlichen, administrativen und rechtlichen Aufgaben sind vor allem in kleineren Gemeinden nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu bewältigen. Es ist vor allem kaum möglich und auch unwirtschaftlich, für die vergleichsweise geringe Anzahl an Maßnahmen und Verfahren in kleineren Gemeinden jeweils das gesamte erforderliche Know-how bereitzustellen.

Daher könnten Bodenvorratspolitik und Baulandbereitstellung durch die öffentliche Hand – sowohl des Staates wie auch der Gemeinden – durch die Einrichtung eines „Siedlungsbaufonds“ im operativen Ablauf unterstützt werden. Dieser kann vor allem Finanzierungsaufgaben (Zuschüsse, Darlehen, etc. an die Gemeinden) übernehmen, sowie für Ankauf, Baureifmachung und Aufschließung sowie die anschließende Verwertung von Wohnbauland (Verkauf unter gemeinnützigen Gesichtspunkten) sorgen. Zweckmäßig ist es, diesem Fonds auch die Verantwortung für die Sicherung anderer Bau- und Freiflächen (Gewerbeflächen, Flächen für soziale Einrichtungen, für strategisch wichtige Grünflächen etc.) zu übertragen. Als Baulandfonds könnte der Siedlungsbaufonds

- a) entweder selbst Grundstücke erwerben, sie erschließen und baureif machen und sie zum Selbstkostenpreis an Gemeinden oder von Gemeinden nominierte Bauträger verkaufen, oder
- b) die Gemeinden durch finanzielle Hilfe (Darlehen) dabei unterstützen.

In Anbetracht des raschen Handlungsbedarfes bietet sich an, die Aufgaben des „Siedlungsbaufonds“ einer bestehenden Einrichtung zu übertragen. Der „Fonds pour le développement du logement et de l’habitat“ erscheint auf Grund seiner Tätigkeit in verwandten Aufgabenbereichen im Wohnbau und der langjährigen Erfahrungen sowie der rechtlichen Verankerung (z.B. als Begünstigter für Baulandbeschaffung) dafür am besten geeignet.

In diesem Zusammenhang ist auf das Modell "JESSICA-Initiative" (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - JESSICA) zu verweisen, mit der die Europäische Kommission (in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank und der Entwicklungsbank des Europarates) eine Initiative für nachhaltige Stadtentwicklung gestartet hat. Sie soll durch die Kombination von Zuschüssen mit Krediten oder anderen Finanzprodukten den Mitgliedstaaten und den zuständigen Verwaltungsbehörden maßgeschneiderte Lösungen für die Finanzierung von Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprojekten (z.B. städtische Infrastrukturprojekte und -netze, Projekte zur Verbesserung der Energieeffizienz und IKT-Vorhaben oder sonstige Projekte) an die Hand geben.

Ein anderes Beispiel ist das Institut für geförderten Wohnungsbau (Ente trentino edilizia abitativa, ITEA) der italienischen Region Trient. Diese staatliche Organisation zur Förderung des Wohnungsbaus kauft Bauland und Gebäude und realisiert selbst Überbauungen. Diese werden den Interessenten durch Verkauf oder Miete zur Verfügung gestellt. Der Kauf von noch nicht gewidmetem Land bildet die Ausnahme. Die Institution kann bei Bedarf Bauland enteignen. Die Gemeinden beanspruchen die Dienste dieser Institution um der Bevölkerung Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder um Wohnbaugenossenschaften mit Bauland zu versorgen.

#### **2.2.4 Abgabe für unbebautes Bauland**

Der „Pacte Logement“ (4. Titel, Kapitel 1) gibt den Gemeinden die Möglichkeit, eine Sonderabgabe für unbebaute aber zur Bebauung vorgesehener Grundstücke sowie auf leerstehende Immobilien einzuheben. Allerdings können bei diesem Instrument dem Anreiz zur Baulandmobilisierung eventuell Preiseffekte gegenüberstehen (Weitergabe der Kosten an die Erwerber). Zudem besteht die Gefahr, dass der Einhebung dieser Zusatzsteuer kommunalpolitische Rücksichten entgegen gestellt werden. Eine Verbesserung erscheint möglich, wenn diese Maßnahme in den Wohnvorranggemeinden, in denen der Wohnbau besonders forciert werden soll, verpflichtend vorgeschrieben wird, insbesondere dann wenn die Gemeinden ihre Wohnbauziele nicht erreichen. In den übrigen Gemeinden soll dieses Instrumentarium optional zur Anwendung kommen. Die Einnahmen dieser Gemeindeabgaben sollten zweckgebunden für Ankauf und Weitergabe von Baugrundstücken, für Planungs- und Erschließungsmaßnahmen oder für den Ausbau der siedlungsnahen Infrastruktur verwendet werden.

#### **2.2.5 Grundsteuer nach Bebaubarkeit festsetzen**

Zurzeit wird die Grundsteuer nach der tatsächlichen Nutzung des Grundstückes bemessen, wobei die Gemeinden auf den Steuermessbetrag (7 bis 10 ‰ je nach Art des Grundbesitzes) einen Hebesatz anwenden. Dabei gilt, dass gewidmete, aber unbebaute Grundstücke in der Regel wie land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke behandelt werden. Das Instrument einer nach Bebaubarkeit differenzierten Grundsteuer würde unbebaute aber zur Bebauung vorgesehene Grundstücke bereits bebauten Flächen gleichstellen und so den Anreiz zur raumordnungskonformen und vor allem raschen Bebauung erhöhen.

Jedoch kann diese Maßnahme, vergleichbar der Abgabe für unbebautes Bauland (s.o.), auch kontraproduktiv auf die Bodenpreise wirken. Auf einem Anbietermarkt können die Grundstückseigentümer die erhöhte Abgabe auf die Käufer abwälzen, was zu weiteren Preissteigerungen für Boden und Wohnungen führt. Damit besteht die Gefahr, dass wegen mangelnder Absatzmöglichkeiten trotzdem keine Wohnungen auf den nunmehr höher besteuerten Baugrundstücken errichtet werden. Ein annähernd ausgeglichener Bodenmarkt scheint daher Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz dieses Instruments zu sein.

Im Gesetz zum „Pacte Logement“ wurde ein erster Ansatz zur grundlegenden Grundsteuerreform festgelegt.

#### **2.2.6 Mehrwertabschöpfung oder Planwertausgleich**

Ein weiteres in der Raumplanung seit vielen Jahren intensiv diskutiertes Instrument ist der Planwertausgleich, auch Mehrwertabschöpfung genannt. Mit dem Planwertausgleich versucht die öffentliche Hand jenen Wertzuwachs eines Grundstückes zu Gunsten der öffentlichen Hand abzuschöpfen, der durch die Änderung von öffentlichen Plänen oder anderen Handlungen der öffentlichen Verwaltung (bis hin zu öffentlichen Investitionen) verursacht wird. Damit sollen einerseits die kommunalen Einnahmen erhöht werden, und

damit bei zweckgebundener Verwendung der finanzielle Spielraum der Gemeinden, und andererseits die Mobilität auf dem Bodenmarkt verbessert werden.

Die Umsetzung des Instruments in die Praxis ist schwierig. Für jeden Einzelfall ist der Grundstückswert vor und nach den planerischen Maßnahmen durch die öffentliche Hand zu ermitteln, die Abschöpfung bezieht sich dann auf die Differenz zwischen diesem fiktiven Anfangswert und einem Endwert, der dem Verkehrswert des baureifen Grundstücks entspricht. Aus dieser Prozedere erwachsen grundlegende Probleme, welche die Anwendung des Planwertausgleichs in der Verwaltungspraxis bisher verhindert haben:

- Zur Feststellung der beiden Werte sind Schätzgutachten zu erstellen, was einen erheblichen Aufwand bedingt und erhebliche Risiken birgt. Zudem können der ermittelte Verkehrswert des Grundstücks und sein tatsächlicher Verkaufspreis, der ja entsprechend der Marktsituation verhandelt wird, differieren. Schließlich schließt der Bodenwert auch alle Baulichkeiten und bereits getätigten Investitionen mit ein, die aber vom Planwertausgleich nicht erfasst werden sollen, und für die der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums gilt.
- Die Wertermittlung selbst muss auf die unterschiedlichen Ursachen eingehen, welche die fiktive Wertsteigerung verursachen können, da nur die durch Planungsmaßnahmen verursachte Wertsteigerung abgeschöpft werden kann. Das Herausrechnen des durch eine kommunale Planungsmaßnahme verursachten Anteils kann aufwendig und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sein, die den rechtlichen Bestand einer Entscheidung von Anfang an bedrohen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Abschöpfung, die eigentlich den von den Planungsmaßnahmen profitierenden Grundstückseigentümer betreffen sollte, an spätere Käufer oder Mieter von Wohnraum überwältigt wird, und somit in erster Linie preissteigernd wirkt.

Auf Grund der angeführten praktischen Probleme und Widersprüchen zum Luxemburger Rechtssystem wird dieses Instrument in den Überlegungen zum PSL nicht weiterverfolgt.

## 2.3 Handlungsfeld C: Bodensparendes und nachhaltiges Bauen forcieren

Die Grundsätze des nachhaltigen, ressourcenschonenden Bauens sind im „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ und im IVL verankert. Sie sind auch für den „Plan sectoriel Logement“ maßgeblich, wobei gerade im Bereich Wohnbau Nachholbedarf in der Angleichung zwischen grundsätzlichen politischen Zielvorstellungen und der Alltagspraxis besteht. Die Bandbreite möglicher Maßnahmen reicht von der Öffentlichkeitsarbeit und Informationsvermittlung, um Bekanntheit und Akzeptanz von zukunftsweisenden Bauformen zu erhöhen, bis hin zur Wirtschaftsförderung, um Kompetenzen für Solarenergie, Photovoltaik etc. bei den lokalen Klein- und Mittelbetrieben weiter zu stärken, und gleichzeitig den Absatz durch Förderungsprogramme (z.B. Wohnbauförderung) zu unterstützen. Diese breite Palette an möglichen Maßnahmen und Aktionsbereichen führt in der Praxis allerdings dazu, dass die Kompetenzen dafür auf mehrere Ministerien verteilt sind, und erheblichen Koordinationsbedarf erfordern.

Die Wohnpolitik sollte darauf abzielen, dass die Qualität der Wohnungen und der Wohnsiedlungen künftig in mehreren Dimensionen bewertet wird, und Kriterien der ökologischen Nachhaltigkeit verstärkt beachtet werden:

### a) Standort- und Wohnqualität:

Ein gut funktionierender Anschluss an das Öffentliche Verkehrsnetz, eine ausreichende Versorgung mit Erholungs- und Spielflächen und in kurzer Distanz Einrichtungen wie Arzt, Apotheke oder Nahversorger spielen eine große Rolle für die Wohnqualität. Gemeinschaftsangebote und die soziale Durchmischung gelten darüber hinaus als wichtige Voraussetzungen für eine dauerhaft stabile Entwicklung von Stadtquartieren. Die Lärmproblematik sollte im Neubaubereich besonders berücksichtigt werden. Deshalb gilt es die diesbezüglichen Vorgaben der „plans d'action bruit“ auf kommunaler Ebene umzusetzen.

### b) Planungs- und Objektqualität:

Neben den Anforderungen an eine nutzungs- und nutzerorientierte, umfassende Planung, die Aspekte der Architektur sowie Freiraum-, Verkehrs- und Sozialplanung gesamtheitlich betrachtet, sind auch Fragen des „gesunden Wohnens“, der Adaptierbarkeit von Gebäuden (Flexibilität von Gebäude- und Wohnungsgrundrissen) oder auch der hochwertigen Ausstattung zu beantworten. Transparente Planung und Mitsprachemöglichkeiten der künftigen Nutzer sollten hier ebenfalls ihren Stellenwert erhalten. Mindestnormen hinsichtlich der Wohnqualität für den Wohnungsbau sollten aufgestellt werden und einen verbindlichen Charakter erhalten. (Siehe Beispiel 1 im Anhang)

### c) Energie und Versorgung:

Eine bestmögliche Energie- und Ressourceneffizienz wirkt sich nicht nur positiv auf den Naturhaushalt aus, sondern spart darüber hinaus Geld. Zur Sicherung der Trinkwasserreserven kann die Trennung von Trink- und Nutzwasserkreisläufen und der Nutzung der Niederschlagswässer in Siedlungen forciert werden.

d) **Ökologie der Baustoffe:**

Bei den Baustoffen sind zwei Faktoren wesentlich: Der notwendige Energieaufwand von der Produktion bis hin zur Entsorgung und die Herkunft der Baustoffe. Ziel ist die Minimierung des Gesamtenergieaufwandes, dazu die Förderung von Materialien, die einer Wiederverwendung zugeführt werden können, und die Förderung regionaler Roh- und Baustoffe.

Nachstehende Maßnahmen können hier grundsätzlich ins Auge gefasst werden:

- eine Bevorzugung bodensparender Bauformen und eine verstärkte Abstimmung mit raumplanerischen Zielsetzungen in der Wohnbauförderung;
- die Realisierung von Modellbauvorhaben, um die praktische Ausführung bodensparender Bauformen und ihren hohen Wohnwert demonstrieren zu können,
- eine nach den Grundsätzen des bodensparenden Bauens ausgerichtete Raumplanung der Gemeinden;
- die Förderung der ökologischen Qualität von Wohnbauten;
- und „bodensparende“ Bebauungsbestimmungen.

Für alle Maßnahmen sind eine unterstützende, die Kompetenzbereiche übergreifende Information und Bewusstseinsbildung hilfreich, die der Politikfelder Wohnbau, Raumordnung, Umwelt und Verkehr integrativ zu behandeln.

### **2.3.1 Wohnbauförderung**

Zurzeit werden Wohnbauförderungsmittel nach sozialen Kriterien vergeben. Ein sparsamer Bodenverbrauch oder die Siedlungsentwicklung stellen kein Förderungskriterium dar. Gerade beim Wohnungsneubau sollten der sparsame Umgang mit dem Bauland ebenso wie ökologische und andere Nachhaltigkeitskriterien in Zukunft vorrangig beachtet werden.

Daher sollte die Berechnung des Förderungsmaßes den Flächenverbrauch berücksichtigen. „Dichte“ wäre verstärkt zu fördern. Die Förderhöhe kann im Verhältnis zur Grundstücksgröße gestaffelt werden, wobei die Förderhöhe mit der Grundstücksgröße sinken sollte. Für klassische freistehende Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken (z.B. über 10 Ar) kann die Förderungswürdigkeit grundsätzlich überdacht werden - auch wenn ihr Bau nach den dann geltenden Raumplanungsgrundsätzen bzw. dem PAG und/oder PAP zulässig ist.

Landesplanerisches Ziel ist eine Entwicklung - des Siedlungswesens und des Wohnbaus - in räumlichen Schwerpunkten, d.h. in besonders geeigneten Gemeinden bzw. Standorträumen. (vgl. "Innergemeindliche Siedlungsstruktur" in Kap. 2.1.2). Hier soll künftig dichter und qualitativ hochwertig gebaut werden. Entsprechend wäre die Wohnbauförderung zu gestalten, um die räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung zu unterstützen. Wohnbau sollte in Wohnvorranggemeinden und dort in den Siedlungsschwerpunkten verstärkt gefördert werden. Förderungen außerhalb von Siedlungsschwerpunkten sind in diesem Zusammenhang kritisch zu prüfen.

Beispielhaft kann hier auf die Vorarlberger Wohnbauförderung verwiesen werden, zumal dieses österreichische Bundesland etwa der Größe Luxemburgs entspricht und eine Vielzahl hier relevanter Parallelen ausweist: dynamisches Wirtschaftswachstum, das sich in einem Kernraum (dort das Rheintal) fokussiert, hoher Wohlstand, große historische Bedeutung des Einfamilienhauses als Wohnform, rapide steigende Baulandpreise. Andererseits weist Vorarlberg z.T. auch international beachtete Erfolge im Bereich Architektur, Wohnbau, Wohnbauförderung auf. Ein Blick über die Grenze erscheint damit durchaus gerechtfertigt (siehe Beispiel 4.2 im Anhang).

### **2.3.2 Bodensparende Bebauungsbestimmungen**

Bestehende Bebauungsbestimmungen und sonstige Reglementierungen können den angestrebten, effizienten Bebauungsdichten (und damit der Grundlage für hohe Wohnbeihilfen) entgegenstehen. Es ist daher angezeigt, auch bestehende Bestimmungen in den Bereichen Bebauungsplanung und Straßenplanung in Bezug auf ihre Effekte auf den Bodenverbrauch zu überprüfen. Zur Zielerreichung sind - natürlich unter Berücksichtigung geltender Wohnqualitätsstandards - z.B. folgende Maßnahmen denkbar:

- Bauabstände reduzieren, um eine dichtere Bebauung zu ermöglichen;
- Bei Grundstückszuschnitt und Baukörperstellung die Solarenergienutzung unterstützen;
- Sparsame Dimensionierung und zweckmäßige Gestaltung der Straßenquerschnitte; insbesondere im untergeordneten Straßennetz kann damit ein Vielfachnutzen (Verkehrsberuhigung, Wohnumfeldqualität, Flächenentsiegelung) erzielt werden.

### 2.3.3 Modellprojekte für bodensparenden und energieeffizienten Wohnbau

Das freistehende Eigenheim, ob im Eigentum oder gemietet, hat in Luxemburg einen hohen Stellenwert. Beim Bau wird auch auf eine individuelle Ausführung und eine hochwertige Ausstattung Wert gelegt. Dies führt – zusammen mit den hohen Bodenpreisen – zu sehr hohen Bau- und Herstellungskosten und reduziert einerseits die Fertigstellungszahlen, andererseits behindern Individualisierung und die dafür notwendigen Kosten auch den Wohnungswechsel und damit die Flexibilität bei der Nutzung. Insgesamt sind deutliche Vorbehalte gegen neue Wohnformen festzustellen. Wissenschaftliche Erkenntnisse und politische Zielvorstellungen über ökologisch und ökonomisch nachhaltiges Bauen können in dieser Situation nur schwer vermittelt werden.

Modellprojekte und Mustersiedlungen können hier einen raschen Beitrag zur Deckung des Wohnungsbedarfs schaffen und dienen gleichzeitig als anschauliche Pilotprojekte für zukunftsweisende Wohn- und Siedlungsformen an unterschiedlichen Standorten und unter unterschiedlichen Voraussetzungen.

Um Vorbehalten gegen boden- und Kosten sparende Bauformen zu begegnen, könnte im Rahmen des subventionierten Wohnbauprogramms ein Programm für Modellprojekte (Pilotprojekte) des „neuen“ Wohnbaus angedacht werden. Darin können nicht nur Bauformen und Grundrisse demonstriert werden, sondern auch zukunftsweisende technische Lösungen (Wärmedämmung, Heizung, Energiegewinnung, Haustechnik etc...). Initiator der Modellprojekte wäre zweckmäßigerweise das Wohnbauministerium. Für Projektierung und Errichtung bieten sich öffentliche Bauträger, welche etwa nach dem Beispiel der deutschen „Demonstrativbauvorhaben“ im Rahmen eines Wettbewerbs ermittelt werden könnten, an. Sinnvoll ist jedenfalls die Lage in einer Wohnvorrangsgemeinde. Im Detail wäre der Standort sowohl mit der örtlichen Raumplanung und anderen Infrastrukturplanungen abzustimmen. Eventuell sind Gemeindevorleistungen notwendig bzw. sinnvoll und erwünscht (z.B. Gemeinde stellt Bauland oder Erbbaurecht zur Verfügung).

In den Modellbauvorhaben für „neue“ Einfamilienhäuser können sowohl Anlagen und Baugruppen aus mehreren Eigenheimen bis hin zu zukunftsweisenden Reihenhausanlagen erprobt werden, als auch Modelle für einen Einfamilienhausbau unter Verwendung neuer Materialien, standardisierter Bauweisen, einfacher Konstruktionen für den Selbstbau und Selbstausbau. Vorrangige Ziele sind neben der Verbesserung der Energieeffizienz und der Verwendung ökologisch unbedenklicher Baumaterialien die Senkung der Baukosten und die Beherrschung der Folgekosten und Betriebskosten und andererseits hoher Wohnwert und hohe Lebensqualität für die Bewohner.

„Learning by doing“ generiert Erfahrungen, die in sämtliche weitere Entwicklungsprozesse einfließen können. Positive Beispiele entstehen. Ebenso sollten die Ergebnisse durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit kommuniziert werden. So wäre über die Ergebnisse und Vorteile der Modellbauvorhaben ein Erfahrungsaustausch zwischen Planern, Bauträgern, Gemeinden und Bewohnern zu organisieren. Denkbar wäre etwa der Besuch von bereits bestehenden Bauten bzw. von „Best-Practice“-Gebäuden. Auch im Ausland

gibt es hierzu bereits zahlreiche vorhandene Erfahrungen die genutzt werden kann. Für die grenzübergreifenden Kooperationen im Bereich des Wohnbaus sollen verstärkt genutzt werden.

Im Zuge der Modellbauvorhaben kann an der Professionalisierung von Bauplanung und Controlling gearbeitet werden, um in Folge die Bau- und Errichtungskosten zu senken. Zusätzlich kann eine wissenschaftliche Begleitung die angestrebten Effekte dokumentieren und evaluieren. Im Vordergrund stehen Bewohnerzufriedenheit und Kosten, doch auch weitere angestrebte Effekte (Nachbarschaft, soziale Durchmischung etc.) wären zu prüfen.

### **2.3.4 Raumplanung der Gemeinden**

Zur Umsetzung des „Plan sectoriel Logement“ werden im Bereich der Örtlichen Raumplanung auf Gemeindeebene vorbereitende und begleitende Maßnahmen erforderlich sein. Voraussetzung dafür ist ein einheitlicher und verbindlicher Rahmen für Raumplanung und Bodenpolitik der Gemeinden. Die rasche Einbeziehung der Gemeinden in die Umsetzung des PSL ist auch deshalb bedeutend, da die PAG's („plan d'aménagement général“) bis zum Jahr 2010 erneuert werden müssen und mit diesem Planungsinstrument der Wohnbau in seiner räumlichen Organisation unmittelbar beeinflusst wird. Ziel ist es, die Wohnbauentwicklung besonders in die Siedlungsschwerpunkte der Wohnvorranggemeinden zu lenken. Siedlungsentwicklungen an raumplanungsfachlich nicht oder nur unzureichend argumentierbaren Standorten sollen unterbunden werden.

- Als Grundlage für die Umsetzung höherer Bebauungsdichten (insbesondere in Siedlungsschwerpunkten in Wohnvorranggemeinden) wären entsprechende Bestimmungen in die bestehenden Planungsinstrumente aufzunehmen. Die Ziele und Grundsätze für bodensparendes Bauen sollten für die Erstellung der kommunalen Pläne (Flächennutzungsplan PAG – „plan d'aménagement général“ und Bebauungsplan PAP – „plan d'aménagement particulier“), für die parzellenbezogenen Detailpläne („plans de lotissement, de relotissement et de morcellement“) präzisiert und verbindlich werden, etwa durch die Aufnahme entsprechender Bestimmungen im Gemeindeplanungsgesetz (Loi du 19 juillet 2004 concernant l'Aménagement Communal et le Développement Urbain) oder durch entsprechende Ausführungsrichtlinien des Innenministeriums. In diesen Bestimmungen bzw. Richtlinien wären auch Mindestdichten (z.B. Dichtevorgaben nach Siedlungstypen) und Vorgaben für eine flächensparende Erschließung zu vereinbaren.
- Ausführungsbestimmungen für PAGs / PAPs wären dahingehend zu präzisieren, dass in für das Wohnen besonders geeigneten Räumen auf die Ausstattung mit technischer und sozialer Infrastruktur sowie den Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel zu achten ist.
- Für neu gewidmete Wohnbauflächen in Wohnvorranggemeinden sollte eine Bebauungsdichte von durchschnittlich mindestens 15-25 Wohneinheiten/ha brutto Bauland gelten (Siehe auch 3.10.3). Für ländliche Gemeinden ist die Zweckmäßigkeit von Mindestbebauungsdichten zu diskutieren, ggf. ist hier die Festlegung maximaler Dichten, die massive, strukturunverträgliche Verdichtungen ausschließen, ausreichend.

In Siedlungsschwerpunkten von Wohnvorranggemeinden soll eine durchschnittliche Bebauungsdichte von mindestens 30 Wohneinheiten/ha brutto Bauland eingehalten werden. Bei großen Potenzialflächen kann eine zeitliche Zonierung die Bebauung steuern. Damit fallen auch Kosten für die Erschließung nur dem jeweiligen Bedarf entsprechend an.

- Abweichungen hiervon sind nur erlaubt, wenn sie durch nachvollziehbare Argumente im Zusammenhang mit örtlichen Gegebenheiten in der „étude préparatoire“ des „plan d'aménagement général“ begründet werden

### 2.3.5 Förderung der ökologischen Qualität von Wohnbauten

Die Förderung von ressourcenschonende Bauformen nach ökologischen Kriterien ist ein weiteres wichtiges Handlungsfeld. Zwar ist der Gebäudepass (Carnet de l'Habitat) als Grundlage für die Bewertung von Gebäuden sowie als Grundlage für die Subventionierung von Renovierungs- und Sanierungsmaßnahmen eingeführt. Doch gerade im Neubaubereich sollten ökologische und andere Nachhaltigkeitskriterien in Zukunft vorrangig beachtet werden.

- Um die Förderung von Wohnbauten stärker an Kriterien der Nachhaltigkeit, des sparsamen Flächenverbrauchs, des Klimaschutzes und des Energiesparens auszurichten, kann ein System eines abgestuften Förderungsschlüssels angedacht werden. Je nachdem, ob und in welchem Ausmaß die maßgeblichen Kriterien erfüllt werden, erhält der Förderungswerber geringere oder höhere staatliche Unterstützung (vgl. auch Vorarlberger Wohnbauförderung, Kap. 2.3.1). Soziale Kriterien (z.B. Zinssubventionierung für kinderreiche Familien oder evt. auch für junge Familien) bleiben davon unberührt.

Als Modell können z.B. die in Österreich angewendeten „Ökopunkte“ fungieren. Dabei werden der Baulandverbrauch (Grundstücksgröße), das Heizungssystem (fossile Brennstoffe, Solarenergie, Wärmepumpen, Fern- und Nahwärme etc.), die Energieeffizienz („Normalhaus“- , Niedrigenergiehaus-, Passivhausstandard oder Energiekennzahl) sowie weitere ökologische Kriterien (Nutzwasserverwendung, Versickerung, Solarenergie, FCK und FCKW-freie Dämmstoffe usw.) in einem Punktesystem berücksichtigt. Das Förderungsausmaß bemisst sich nach der erreichten Punktezahl (z.B. Förderungssatz in € mal Wohnfläche mal „Ökopunkte“). Ausgangspunkt könnten bereits bestehende Bewertungsmodelle wie Carnet d'Habitat (Gebäudepass), Grüne Hausnummer, Energiepass etc. sein, die heute schon eingesetzt werden, um die ökologische Qualität und den Energieverbrauch einer Wohnung zu bestimmen.

- Für die Bearbeitung der Anträge und die Bemessung der zusätzlichen Förderungen ist voraussichtlich zusätzliches und qualifiziertes technisches Personal erforderlich. Die notwendige technische Begutachtung, die Berechnungen und Bescheinigungen können wie bereits heute bei Gebäudepass, Energieausweis u.ä. durch die Bauwirtschaft erbracht werden, sodass die reine Förderungsvergabe als privatwirtschaftliche Aufgabe der staatlichen Verwaltung verbleibt.

- Für Wohnbauten öffentlicher Bauträger sollten zudem Mindestanforderungen gelten. Im Interesse der Mieter oder Erwerber sollten Mehraufwendungen durch staatliche Förderungen abgedeckt werden, um trotz der besseren Qualität weiterhin erschwinglichen Wohnraum anbieten zu können. Für höhere Qualitäten sollten auch hier höhere Förderungssätze zum Tragen kommen, da zahlreiche bau- und heizungstechnische Maßnahmen erst bei größerer Wohnungszahl wirklich wirtschaftlich zu realisieren sind.

## **2.4 Handlungsfeld D:**

### **Bauleistung erhöhen und Zugang zu Wohnungen sicherstellen**

Anstrengungen zur dauerhaften Erhöhung der Wohnbauleistung können nur zu einem geringen Teil durch direkte Intervention und Wohnungsbau der öffentlichen Hand (Staat und Gemeinden) erfolgen. Das Ziel erfordert daher auch Maßnahmen auf den vorgelagerten Märkten (ausreichendes und für den Wohnbau erschwingliches Baulandangebot, Kapazitäten der Bauindustrie und des Baugewerbes, Mittel für die Wohnbaufinanzierung) und bei den relevanten Behördenverfahren. Diese Maßnahmen können von der Wohnpolitik nicht direkt und allein gesetzt werden, ein abgestimmtes Vorgehen unter Beteiligung der jeweils zuständigen Ressorts ist erforderlich.

Die Wohnungsbedarfsprognose zeigt, dass der zur Umsetzung des IVL benötigte Wohnungsbedarf auf lange Sicht über dem Durchschnitt der zuletzt erzielten Neubauleistungen liegt. Trotz der hervorragenden Wirtschaftslage der letzten Jahre liegt die Fertigstellungsquote mit 3,6 Wohnungen je 1.000 Einwohnern seit langem unter dem europäischen Durchschnitt von rund 5 Wohnungen je 1.000 Einwohnern – zwar im Bereich des ebenfalls „reichen“ Deutschland, doch deutlich hinter Irland (17,4) oder auch Frankreich (5,6; Werte aus 2003).

Als Gründe dafür werden seitens der Immobilienbranche vor allem der Mangel an verfügbarem Bauland und komplizierte und langwierige Behördenverfahren geltend gemacht. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass auch hohe Baukosten und teure Wohnungen die Nachfrage bremsen und die Baupromotoren im Wohnbau überwiegend kleine und wenige mittlere Betriebe sind. Große Bauträger, die im Sektor der Büro- und teilweise auch Gewerbeimmobilien die treibenden Kräfte darstellen, fehlen im Wohnungsbau. Im Jahr 2007 wurden 85% des Gesamtvolumens der Immobilieninvestitionen in Büroobjekte eingesetzt (Atisreal 2007). Dabei liegt das durchschnittliche Transaktionsvolumen bei über 100 Millionen Euro pro Transaktion, die Rendite in diesem Sektor liegt bei rund 5,5%. Auf der anderen Seite verspricht die langfristige Wachstumsprognose der Bevölkerung eine dauerhafte Nachfrage nach Wohnungen und langfristige Sicherheit und Wachstumschancen.

Das Interesse, in Luxemburger Immobilien zu investieren, sollte daher auch für die Schaffung von Wohnraum genutzt werden. Insgesamt ist hier auf folgende Schwerpunkte hinzuweisen:

- Als zentrale Maßnahme, die auch in den anderen Handlungsfeldern wirksam wird, sind personelle und organisatorische Kapazitäten zu schaffen. Dazu wären die Kapazitäten der öffentlichen Wohnbauträger und den betroffenen Ministerien zu erweitern und ihre Aufgaben so zu definieren, dass eine direkte Unterstützung der Gemeinden ermöglicht wird.
- Ergänzend wären Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, die Leistungsfähigkeit der Bauproduktion durch in Bündel von Maßnahmen und Instrumenten zu erhöhen und Finanzierungsinstrumente einrichten.

- In letzter Konsequenz könnte zur Umsetzung wohnpolitischer Ziele und des mit dem IVL angestrebten Raummodells die Realisierung von größeren Wohn- und Siedlungsprojekten in neuen Siedlungsschwerpunkten (Ergänzungsstädten) erwogen werden.

#### **2.4.1 Operative Kapazitäten für den öffentlichen Wohnbau schaffen**

Nicht nur der Mangel an verfügbarem Bauland begrenzt die Wohnungsproduktion des öffentlichen Sektors (Staat, Gemeinden). Vor allem der Mangel an Kapazitäten für die Finanzierung der Baulandbereitstellung und für die Vorbereitung und Abwicklung von Bauprojekten stellt die Kommunen vor Probleme. Auch für Public-Privat-Partnership-Modelle müssen entsprechende Kompetenzen und Erfahrungen auf Seiten der Gemeinden vorliegen, um ein partnerschaftliches „Miteinander“ sicherzustellen.

Für diese gesamtstaatliche Aufgabe ist eine Projektierungs- und Wohnbaugesellschaft unerlässlich, die einerseits selbst Projekte entwickelt und realisiert und die andererseits als Expertenpool dient, der den Gemeinden Know-How zur Verfügung stellt. Dabei ist eine integrative Ausrichtung (Wohnbau als Teil von Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung, Quartiersentwicklung) sinnvoll.

In Anbetracht der bestehenden Strukturen wäre diese Aufgaben dem Fonds du Logement zu übertragen. Für die Ausweitung seiner Kompetenzen spricht, dass diese Einrichtung bereits rechtlich verankert ist (z.B. als Begünstigter für Baulandbeschaffung) und vergleichbare Aufgaben seit langem erfüllt, dass hier erhebliche Synergiepotenziale genutzt werden können, und dass der Koordinationsaufwand reduziert und der Kooperationsbedarf verringert wird. Jedoch ist dafür Sorge zu tragen, dass die Unterstützung der Gemeinden eindeutig geregelt wird, wozu auch den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden ein Mitspracherecht einzuräumen wäre.

#### **2.4.2 Genehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen**

Um unterschiedliche Rahmenbedingungen berücksichtigen zu können, sowie zur Sicherung ausreichender Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten weisen die Genehmigungsverfahren, insbesondere zur Erstellung der „PAG's“ und „PAP's“ zahlreiche Verfahrensschritte und eine Folge von Beschlüssen und Einzelgenehmigungen auf. Diese Verfahren wurden mit dem Ziel evaluiert, Verfahrensschritte zu vereinfachen und die Einspruchsmöglichkeiten im Verfahrensablauf zu konzentrieren (kürzere Wartezeiten auf allfällige Einsprüche nur zu einem Zeitpunkt im Verfahren).

#### **2.4.3 Die Leistungsfähigkeit der Bauproduktion erhöhen**

Diese Aufgabe umfasst ein komplexes Bündel an Maßnahmen, das darauf abzielt, die Rahmenbedingungen für die Wohnungsproduktion zu verbessern. Die Schlussfolgerungen der Wohnungsbedarfsprognose (stadtland 2007) zeigen, dass wenige, einfache Instrumente hier nicht genügen, sondern dass gleichzeitig an mehreren Stellrädern gedreht werden muss:

#### ■ **Marketing für Wohnbauinvestitionen gezielt ausbauen**

Um Finanzmittel in den Wohnbau zu lenken, wäre der Wohnungssektor als lohnendes Investitions- und Tätigkeitsfeld zu bewerben, die gesetzten Schritte (z.B. Verfahrens-erleichterungen), aber auch der langfristige Wohnungsbedarf und die positive Einkommensentwicklung der Bevölkerung sind als Argumente sind dabei mögliche Argumente gegenüber Investoren. Träger dieser Maßnahmen sind das Wohnbauministerium und die mit Wohnbau und Baulandbereitstellung befassten öffentlichen Gesellschaften. Um den Anreiz für Investoren zu erhöhen, kann das Feld für Investoren über den reinen Wohnbau hinaus für den weiteren Bereich des Siedlungsbaus (einschließlich Büro- und Geschäftsflächen in einem vertretbaren Mix) ausgeweitet werden, was jedoch mehr Planungs- und Umsetzungskapazitäten erfordert. Ergänzend zu Aktivitäten auf internationalen Fachveranstaltungen und Immobilienmessen könnte die Semaine du Logement verstärkt genutzt werden, um institutionelle Investoren aus dem Großraum Luxemburg bzw. aus der Großregion anzusprechen und mit den Rahmenbedingungen und Projekten vertraut zu machen.

#### ■ **Öffentliche Interessen durch PPP-Verfahren und vertragliche Bindungen sichern**

Da der so geschaffene Wohnraum, den Renditeerwartungen der Investoren entsprechend voraussichtlich vor allem im mittel- und Hochpreissegment entstehen wird, sollten durch PPP-Vereinbarungen mit den Investoren auch die anteilige Errichtung von erschwinglichen Wohnungen in größeren Projekten vereinbart werden. Die Wohnbauförderung kann hier als Kostenbeitrag der öffentlichen Hand geltend gemacht werden.

#### ■ **Laufenden Kontakt zu Investoren und Bauträgern institutionalisieren**

Klare Vorstellungen, Strategien und Rahmenbedingungen für den Wohnbau ermöglichen es den staatlichen Stellen und Gesellschaften, aber auch den Gemeinden, Investoren und Bauträger gezielt anzusprechen, und für ein Engagement in Luxemburger Wohnimmobilien zu interessieren (Messeteilnahme, face-to-face-Gespräche, regelmäßige „Top“-Konferenz für Wohnbauinvestitionen in Luxemburg). Vor allem wäre zu vermitteln, dass nicht nur Büroimmobilien, sondern auch Wohnungen für die internationalen Arbeitnehmer im mittleren und oberen Management benötigt werden.

#### ■ **Wohnbaugesellschaften fördern**

Eine größere Vielfalt bei den Wohnungsanbietern wäre zu unterstützen, um das Angebot zu erweitern und um den Wettbewerb zu beleben. Zusätzlich wäre auch zu überlegen, halböffentliche Wohnbaugesellschaften (nach dem Modell der „Wohnbaugenossenschaften“) zur Belebung des Angebotes und zur Unterstützung der Eigeninitiative von Selbstbauern und Wohnungssuchenden gerade in kleineren Gemeinden gezielt zu fördern. Diese Modelle werden in Luxemburg in erster Linie eher für spezifische kleinere Wohnprojekte in Frage kommen.

#### **2.4.4 Finanzierungsinstrument einrichten (Wohnbaufonds)**

Um Investitionsmittel als zusätzliche Finanzmittel zweckgebunden in den Wohnbau zu lenken, empfiehlt sich zu evaluieren, ob und in welcher Form gegebenenfalls ein unterstützendes Finanzierungsinstrument einzurichten wäre (Wohnbaufonds oder „Wohnbaubank“). Diese Einrichtung hätte – im Unterschied zu einem erweiterten Fonds du Logement (s.o.) reine Finanzierungsaufgaben und würde nicht operativ im Wohnbau tätig werden.

Als Beispiel könnte etwa das österreichische System der „Wohnbaubanken“ dienen: Ihre Aufgabe ist die Aufbringung von langfristigem Kapital - vor allem in Form von Wohnbauanleihen - sowie die Vergabe von zinsstabilen Darlehen an die Wohnungswirtschaft. In Österreich wurde 1993 die Möglichkeit zur Emission von steuerbegünstigten "Wohnbau-Wandelschuldverschreibungen" durch Spezialbanken (in der Regel Tochterunternehmen der großen Geschäftsbanken) geschaffen. Dabei handelt es sich um Wandelanleihen, die von Bauträger-, "Wohnbaufinanzierungs- bzw. -Errichtungs-Aktiengesellschaften" ausgegeben werden, und deren Emissionserlös zur Errichtung von Wohnungen zur Verfügung steht. In der Praxis werden mit den durch Wohnbauanleihen erzielten Mittel zum überwiegenden Teil gemeinnützige Bauträger finanziert. Neubauprojekte werden in der Regel zu 50 bis 60% des Gesamtfinanzierungsvolumens durch Wohnbaudarlehen finanziert. Der Restbetrag entfällt auf Förderungen der Länder, Eigenmittel und andere Kapitalmarktfinanzierungen. Das von den österreichischen Wohnbaubanken 2004 zur Verfügung gestellte Finanzierungsvolumen von 1,5 Mrd. Euro hat ein Bauvolumen von fast 2,5 Mrd. Euro bewirkt. Diesem Finanzierungsvolumen steht eine staatliche Steuererminderung von 75 Mio. Euro gegenüber, die als Förderung gesehen werden kann (Befreiung von der Kapitalertragssteuer bis 4% und Absetzbarkeit als Sonderausgaben).

## 2.5 Handlungsfeld E: Koordination und Kommunikation

Eine Kompetenzbereiche übergreifende Koordination ist Voraussetzung dafür, die langfristigen und umfangreichen Vorhaben zielgerichtet umsetzen zu können. Notwendig ist die Kommunikation der angestrebten Ziele und der erwarteten Ergebnisse. Gerade Vorhaben wie die Forcierung von flächensparenden Bauformen setzen ein Umdenken in der Bevölkerung und eine Abkehr von lange geübten Traditionen voraus. Das Eigenheim, insbesondere das freistehende Einfamilienhaus, ist in der Vorstellung tief mit Begriffen wie „Familie“, „Erfolg“ und „Unabhängigkeit“ verbunden, und erfüllt zudem oft genug auch Funktionen als Statussymbol, so dass es in der Kommunikation neuer Bauformen erst in zweiter Linie um objektive Informationen über Wohnqualität, Kosten und Nachhaltigkeit geht.

Um die emotionale Ebene der Wohnungssuchenden zu erreichen, reicht ein einfacher Informationsprozess nicht aus. Um die gesteckten Wohnbauziele erreichen zu können, d.h. zur Unterstützung des “Plan sectoriel Logement”, wird es notwendig sein, die Koordination auf innerstaatlicher Ebene zu institutionalisieren und die Abstimmung zwischen den Umsetzungspartnern des “Plan sectoriel Logement” sicherzustellen, die Gemeinden zu Partnern im Umsetzungsprozess zu machen und dazu den “Pacte Logement” weiter zu entwickeln, die zwischenstaatliche Abstimmung über die Landesgrenzen hinweg zu verbessern und die Information und Öffentlichkeitsarbeit auf Basis eines Aktionsplanes durchzuführen. Im Konkreten sind dabei folgende Kommunikationsfelder relevant:

### **2.5.1 Information und Öffentlichkeitsarbeit**

Wohnbauziele und ihnen nachgeordneten Aktivitäten und Maßnahmen sind vielfältig und vielschichtig. Unabgestimmte Informationen zu Einzelthemen sind damit nicht geeignet, sie in ihrer Gesamtheit zu vermitteln. Grundlage der Informationsarbeit wäre daher ein Aktionsplan, der die Kommunikation der zukunftsorientierten Wohnpolitik ebenso umfasst wie die Information über neue Bauformen und ihre Bewerbung. Dazu gehört unabdingbar auch eine Reihe von Modellprojekten (siehe Kapitel 2.3.3. „Modellprojekte für bodensparenden und energieeffizienten Wohnbau“), um die angestrebten Ergebnisse und Bauformen begreifbar und erlebbar zu machen.

Die erforderlichen Maßnahmen verändern Strukturen und Positionen. Sie werden daher nur bei intensiver vorbereitender wie begleitender Öffentlichkeitsarbeit politisch durchsetzbar sein. Damit ist eine durchgängige Konzeption und Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit (Ausstellungen, Fachseminaren, Diskussionen, Medienpräsenz,...) und eine laufende Abstimmung der Ministerien, Fachdienststellen und öffentlichen Gesellschaften unerlässlich.

### **2.5.2 Zusammenarbeit und Koordination auf Staatsebene**

Wohnbaupolitik im Sinne dieses „Plan sectoriel Logement“ betrifft vorrangig Handlungsfelder des Wohnungsministeriums und des Innenministeriums und wird zur Umsetzung künftig eine enge und laufende Koordination und Kooperation zwischen den Akteuren erfordern. Zusätzlich zu den bestehenden und allenfalls neu einzurichtenden beratenden und beschließenden Gremien auf politischer Ebene wäre eine gemeinsame Plattform für die ständige Begleitung und Abstimmung bei der Umsetzung des „Plan sectoriel Logement“ zielführend. Dies gilt auch für den Informationsaustausch zwischen der Wohnpolitik und der Bau- und Wohnungswirtschaft.

- Die Erfahrungen zum „Pacte Logement“ zeigen, dass eine Überprüfung der Ziele (ggf. auch die Wachstumsziele) und der Instrumente bzw. deren Weiterentwicklung und Verfeinerung zweckmäßig wäre. Diese Evaluierung kann durch ein gemeinsames Steuerungsgremium des Staates und der Gemeinden erfolgen. Zur Beratung sollten weitere Akteure (aus Bauwesen, Bodenmarkt, Finanzmarkt, Raumordnung, Sozial- und Infrastrukturpolitik etc.) beteiligt werden. Grundlage der Evaluierung ist eine laufende Beobachtung und Erfolgskontrolle. Zur Zeit wird nur überprüft, ob die „Pacte-Gemeinden“ die Förderungsvoraussetzung „Wachstumsziel“ erreicht haben. Damit wären in Zukunft auch die Ergebnisse des „Pacte Logement“ und vor allem die beobachtbaren Effekte auf den Boden- und den Wohnungsmarkt im Sinn eines Controllings laufend zu erfassen und zu analysieren. Zweckmäßiger Weise könnte dies ein zusätzlicher Aufgabenschwerpunkt des Observatoire de l’Habitat werden.

### 2.5.3 Gemeinden zu Partnern machen

Die diskutierten Strategien bedeuten in vielen Bereichen eine Abkehr von heute gebräuchlichen Prozeduren. Es besteht daher die Notwendigkeit, die Gemeinden zu unterstützen und ihre Entscheidungsträger über die Ziele und die geplante Umsetzung des “Plan sectoriel Logement” (sowie der anderen „Plans Sectoriels“) laufend zu informieren und sie zu Entwicklungspartner aufzuwerten. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung landesplanerischer und wohnbaupolitischer Ziele. Dafür wäre ein ständiges Gremium einzurichten, das sowohl die interministerielle Koordination (Landesplanung, Wohnbau, Verkehr, Gewerbe, Infrastruktur) übernimmt, als auch die Abstimmung zwischen der staatlichen Ebene und den Gemeinden. Bauträger und Projektentwickler sind in die Kooperation zwischen Wohnbaupolitik und Gemeinden einzubeziehen. Dazu könnte auch das im “Programme Directeur d’Aménagement du Territoire” vorgeschlagene Instrument des „Contrat de développement“ entwickelt und ausgestaltet werden.

- Von besonderer Bedeutung für die Arbeit der Gemeinden sind der Erfahrungsaustausch und die Information über erfolgreiche Projekte. Gerade in der kommunalen Arbeit können praktische Erfahrungen die beste Überzeugungsarbeit leisten.

### 2.5.4 Weiterentwicklung des “Pacte Logement”

Eine wichtige Rolle bei der Gestaltung einer landesweit abgestimmten Wohnbaupolitik wird dem “Pacte Logement” zukommen. Mit Vereinbarungen zwischen dem Wohnbauministerium, dem Innenministerium und den Gemeinden ist zunächst der erste Schritt gelungen, aus dem auf Grund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung geregelten öffentlich-rechtlichen Verhältnis in den Bereich der privatrechtlich geregelten Vereinbarung zu treten. Damit wird die intensive, zukunftsweisende Entwicklung des Wohnbaus von einer Staatsaufgabe zu einem gemeinsamen Anliegen und einer gemeinsamen Aufgabe, der eine gemeinsame Willenserklärung zu Grund liegt. Der “Pacte Logement” kann daher ergänzend zu den Vorgaben des “Plan sectoriel Logement” als Instrument für die operative Umsetzung der Entwicklungsvorstellungen eingesetzt werden. Dieses Prinzip des “Pacte Logement” zeigt auch die Potenziale auf, die dieses Instrument noch bietet, um die Zielvorgaben stärker an den Inhalten der Wohnbaupolitik und der Landesplanung zu orientieren und die Umsetzung konsequent zu steuern:

- Räumliche und mengenmäßige Differenzierung des Wachstumsziels: Das generelle Wachstumsziel von 15% Einwohnerzuwachs in zehn Jahren wird schon jetzt von zahlreichen Gemeinden erreicht und übertroffen, unabhängig von ihrer Struktur und ihrer zentralörtlichen Einstufung. Ein grober Blick auf die regional differenzierten Baulandreserven zeigt zudem, dass gerade in den für stärkeres Wachstum vorgesehenen Raumtypen die Baulandreserven knapp sind und dass daher räumlich differenzierte Strategien unterstützend wirken sollten. Im Sinne der angestrebten Schwerpunktsetzung und vorrangigen Wohnbauentwicklung in besonders geeigneten Standorträumen kann eine Differenzierung der Eintrittsschwelle in den “Pacte Logement” (derzeit generell 15% pro Dekade) angedacht werden.

- Abstimmung der Gemeindeentwicklung auf Wachstumsziele: Seitens der Gemeinden wäre als Voraussetzung für die Teilnahme am “Pacte Logement” – gegebenenfalls im Zuge der Ausweisung der Siedlungsschwerpunkte bzw. der Überarbeitung der PAGs – eine Entwicklungsstrategie auszuarbeiten und vorzulegen.
- Orientierung der Umsetzung an den Zielen der Wohnbaupolitik: Grundsätzlich sollte das mit dem “Pacte Logement” angestrebte Wachstum nachhaltig gestaltet werden. Dies betrifft vor allem den Wohnungsneubau und das dafür in Anspruch genommene Bauland. Mit dem “Pacte Logement” könnte daher auch die Einhaltung der entsprechenden Ziele der Siedlungsentwicklung und der Raumordnung und die Umsetzung ressourceneffizienter Bauformen (boden- und energiesparend) vereinbart werden.
- Laufende Beobachtung und Kontrolle der tatsächlichen Entwicklung: Zurzeit wird nur überprüft, ob die Pacte-Gemeinden als Förderungsvoraussetzung das Wachstumsziel erreicht haben. In Zukunft könnten die Ergebnisse des “Pacte Logement” und vor allem die beobachtbaren Effekte auf den Boden- und den Wohnungsmarkt im Sinn eines Controlling laufend erfasst und analysiert werden. Dies könnte ein zusätzlicher Aufgabenschwerpunkt des Observatoire de l’Habitat sein.
- Einrichtung eines Steuerungsgremiums: Schließlich sollten aus den Erfahrungen, den Ergebnissen und den Erkenntnissen des „Controlling“ des “Pacte Logement” auch die Konsequenzen gezogen und erforderlichenfalls die Ziele (auch die Wachstumsziele) anpasst und das Instrumentarium weiterentwickelt und verfeinert werden. Dies kann durch ein gemeinsames Steuerungsgremium des Staates und der Gemeinden erfolgen. Zur Beratung können weitere Akteure (aus Bauwesen, Bodenmarkt, Finanzmarkt, Raumordnung, Sozial- und Infrastrukturpolitik etc.) beteiligt werden.

## 2.5.5 Grenzübergreifende Kooperation

Die wirtschaftliche Dynamik im Luxemburger Zentralraum erzeugt eine Arbeits- und Wohnungsmarktregion über nationale Grenzen hinaus. Die Zahl der Pendler wird weiter zunehmen von derzeit rund 130.000 auf 181.000 im Jahr 2021 (IVL). Damit entsteht erheblicher Wohnungsbedarf auch unmittelbar jenseits der Grenzen. Der Einfluss auf die Wohnungsmärkte in benachbarten Grenzregionen ist bereits spürbar. Auch die Frage der Mobilität bzw. der Verkehrsmittelwahl der Grenzgänger wird von den Siedlungsstrukturen und Bau- sowie Baulandpreisen beidseits der Grenzen bestimmt.

Die Wohnungsbedarfsanalyse kommt zum Schluss, dass eine grenzübergreifende Kooperation auch im Bereich des Wohnungswesens dringend erforderlich ist, eine abgestimmte, gemeinsame Vorgehensweise ist notwendig. Der Informationsaustausch sollte institutionalisiert werden, z.B. gemeinsame Raubeobachtung unter Einbeziehung des Observatoire de l'Habitat im Bereich der Großregion mit dem Ziel, vergleichbare Datenbestände zum Wohnungswesen und zur Wohnversorgung aufzubauen und Primärerhebungen sowie Befragungen (insbesondere von Grenzgängern) abzustimmen oder gemeinsam durchzuführen. Dazu gehört auch der Vergleich und die Abstimmung von Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen sowie von Wohnungsbedarfsprognosen.

- Darauf aufbauend wären Möglichkeiten für eine regional abgestimmte Entwicklung im Bereich des Wohnbaus und des Wohnungswesens auf zwischenstaatlicher und regionaler Ebene zu prüfen. Räumlichen Entwicklungsstrategien auf zwischenstaatlicher und regionaler Ebene könnten zunächst auf freiwilliger Basis diskutiert und koordiniert werden.
- Langfristig – nachdem die Datengrundlagen und zuverlässige Kooperationsstrukturen geschaffen wurde – sollten auch folgende Maßnahmen angedacht werden:
  - Institutionalisierung der Kooperation und Einrichtung eines ständigen Beratungs- und Entscheidungsgremiums
  - Verankerung der Kooperation in den jeweiligen Planungsgesetzen und Fachplänen
  - Abstimmung von Lenkungsmaßnahmen für Wohnbau und Arbeitsplätze (Büro-/Gewerbeflächen) sowie für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.
- Das Zentrum Luxemburg als Impulsgeber für die Raumentwicklung ist auch in einer derartigen regionalen Kooperation gefordert und sollte direkt beteiligt werden.
- Die „Großregion“ mit ihren Partnern Großherzogtum Luxemburg, Lothringen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Wallonien und Französische Gemeinschaft Belgiens sowie Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens und ihren zahlreichen Ebenen und Formen der Zusammenarbeit ist eine geeignete Einrichtung, um den ständigen Erfahrungsaustausch zum Thema Wohnen und Wohnungsmärkte zu organisieren. So würde sich z.B. die Möglichkeit bieten, die Zusammenarbeit in gemeinsamen Interreg-Projekten zu vertiefen und eine ständige Arbeitsgruppe zu bilden.

## 3 Regelungen des “Plan sectoriel Logement”

### 3.1 Rechtlicher und inhaltlicher Rahmen

Nach den Vorstellungen des “Programme Directeur d’Aménagement du Territoire” und des IVL soll die räumliche Entwicklung zukünftig dem Prinzip der so genannten “dezentralen Konzentration” folgen, das sich auf das System der zentralen Orte stützt (Centres de Développement et d’Attraction sowie Centres Régionaux). Gemäß dem “Programme Directeur d’Aménagement du Territoire” ist die „Sicherung einer gleichwertigen Lebensqualität für jeden“ ein Ziel. Künftig gilt es, einen „attraktiven, vielfältigen und den grundlegenden Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechenden Wohnungsbestand unter Berücksichtigung der soziökonomischen Entwicklung der Gesellschaft“ anzubieten und zu erhalten. Als Maßnahmen dazu sieht das “Programme Directeur d’Aménagement du Territoire” ein ausreichendes Baulandangebot, den Einsatz des Erbpachtrechtes, die Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse von besonderen sozialen Gruppen (Alte, Kinder, Behinderte etc.), die Erhöhung der Mobilität der Bewohner, die Stärkung der Investitionen in den Wohnungsmarkt und schließlich den “Plan sectoriel Logement” vor.

Das grundsätzliche Ziel der Wohnungsbaupolitik in Luxemburg lautet: „Substantielle staatliche Förderung von Wohnbauprojekten vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“. In der Umsetzung verfolgt die Wohnungsbaupolitik (vgl. „Wohnen in Luxemburg Vol. 03, Gesetzgebung und Finanzierung. 2006, S 5) folgende Ziele:

- Genereller Zugang zu Wohnungen.
- Zugang zu Wohneigentum für Personen mit gemäßigtem Einkommen und für kinderreiche Familien ermöglichen.
- Altbauten sanieren und sichern.
- Angemessene Integration neuer Entwicklungen in den baulichen Altbestand der städtischen und dörflichen Strukturen fördern.
- Mehr staatliche Mietwohnungen, auch für Studenten, ausländische Arbeitnehmer und Asylbewerber bereitstellen.
- Gemischte Sozial- und Siedlungsstrukturen fördern, um der Verdrängung von Wohnquartieren aus den Ortszentren und der Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken.
- Spekulationen im Bausektor entgegenwirken.
- Die bevorzugte Stellung des Autos nicht durch neue Abhängigkeiten weiter manifestieren.

Bisher waren trotz der eminenten Wirkung des Wohnbaus auf regionale und städtische Strukturen kaum Möglichkeiten zur räumlichen Steuerung und zur effizienten Nutzung des Wohnbaulandes vorgesehen. Die Verankerung von Instrumenten zur aktiven Verfolgung von landesplanerischen Zielsetzungen in der Wohnpolitik ist daher wichtig. Wohnpolitik muss daher im Sinne der Zukunftsvorsorge und der generationsübergreifenden Verteilungsgerechtigkeit - Boden ist nicht vermehrbar - auch den langfristig erforderlichen Wohnraum- und Baulandbedarf der zukünftigen Generationen bedenken. Der bewusste und sparsame Umgang mit der Ressource Boden wird damit zum gesellschaftspolitischen Anliegen. Die Notwendigkeit wird dadurch verstärkt, dass in Zukunft der Wohnbau vermehrt in zentrale Siedlungsbereiche mit höherer Siedlungsdichte gelenkt werden soll, in denen Raum für unterschiedliche Nutzungsansprüche – nicht zuletzt für ausreichend Grün- und Freiräume – bleiben muss.

### 3.2 Wirkungen des “Plan sectoriel Logement”

Der “Plan sectoriel Logement” wird gemäß „Loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire“ über die vorliegende großherzogliche Verordnung (Règlement grand-ducal) als rechtsverbindlich erklärt. Im Rahmen einer integrierten Wohnbau- und Landesplanung entfaltet der “Plan sectoriel Logement” seine Wirkung in mehrerlei Hinsicht:

- Der PSL legt **Grundsätze** zur Umsetzung wohnpolitischer Ziele fest.
- Der PSL legt **Ziele und Maßnahmen (normative Festlegungen)** in seiner Funktion als Raumordnungsplan für das Wohnungswesen fest. Diese beziehen sich auf die künftige räumliche und regionale Struktur des Wohnbaus selbst sowie auf begleitende Aufgaben, die die Umsetzung einer auch nach den Prinzipien der Raumordnung gestalteten Wohnbaupolitik unterstützen.
- Der PSL formuliert, aufbauend auf festgelegten Zielen und Maßnahmen, **Vorgaben** die auf nachfolgenden Planungsebenen umzusetzen sind. Dabei werden z.T. Gestaltungsspielräume offen gelassen.  
Es obliegt sowohl dem Innenminister als auch der „Commission d’Aménagement“ die Umsetzung der im “Plan sectoriel Logement” festgelegten Regelungen zu überprüfen, d.h. sicherzustellen, dass sich planerische Abwägungen innerhalb des Zielrasters des PSL im Besonderen und der Landes- und Gemeindeplanung generell bewegen.
- Der PSL formuliert auch **Hinweise** auf allfällig erforderliche Adaptierungen übergeordneter Vorgaben (Gesetze); insbesondere dort, wo siedlungspolitische und raumplanerische Maßnahmen zur Unterstützung wohnpolitischer Ziele hilfreich bzw. erforderlich sind.

Alle Wirkungsebenen implizieren eine Abstimmung mit dem geltenden landesplanerischen Regelwerk. Eine Abstimmung mit den parallel entstehenden Sektoralplänen zu den Themen Landschaft, Verkehr und Wirtschaftstandorte ist im Rahmen eines etwa einjährigen Abstimmungsprozesses erfolgt.

### 3.3 Geltungsbereich des “Plan sectoriel Logement”

Der Geltungsbereich des “Plan sectoriel Logement” ist das Großherzogtum Luxemburg. Als landesweites Sachprogramm definiert er für jene Gemeinden, die vorrangig für eine forcierte Wohnbauentwicklung geeignet sind und welche vorrangig die Wohnbauleistung der nächsten Jahre und Jahrzehnte tragen sollen, den Weg, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Darüber hinaus formuliert der PSL jenes Maßnahmenbündel, das zur Steuerung der Wohnbau- und Siedlungsentwicklung innerhalb der Gemeinden entwickelt und angewendet werden soll.

### **3.4 Umsetzung des “Plan sectoriel Logement”**

Die “Plans Directeurs Sectoriels“ stellen gemäß Art. 19, „Loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l’aménagement du territoire“ sowie Art. 1(1), „Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain“ über kommunale Planung und städtebauliche Entwicklung eine verbindliche Grundlage für die kommunalen Planungen dar.

Die Regelungen des “Plan sectoriel Logement“ schaffen die landesweite Grundlage, um die unter Art. 2, „Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain“ genannten Ziele der kommunalen Planung auf lokaler Ebene umzusetzen.

Die Gemeinden haben die Regelungen der PSL bei der Anwendung der Planungsinstrumente in ihrem Wirkungsbereich zu berücksichtigen bzw. zu konkretisieren. Gemäß Art. 9 (1) ist im Rahmen der Präsentationsberichte der „plans d’aménagement général“ (PAGs) die Übereinstimmung mit den Zielen und Festsetzungen der Landesplanung zuweisen. Gemäß Art. 29, „Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain“ erfolgt für die „Plans d’Aménagement Particulier“ (PAP’s) der Nachweis der Übereinstimmung mit den Zielen und Festsetzungen der Landesplanung.

### **3.5 Grundsätze zur Umsetzung wohnpolitischer Ziele**

- Den Interessen des Gemeinwohles sowie den sonstigen öffentlichen Interessen kommt unter Wahrung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte der Bürger der Vorrang gegenüber den Einzelinteressen zu.
- Boden- und Baulandpolitik und Wohn-/Wohnbaupolitik sind aufeinander abzustimmen. Ihre Instrumente sind verstärkt an den gemeinsamen Zielen auszurichten.
- Die Anzahl wie auch die unterschiedliche Wirksamkeit der bestehenden Instrumente zeigt, dass es nicht an Instrumenten fehlt, sondern dass vorrangig gezielte Anpassungen bei den bestehenden Instrumenten notwendig sind. Neue Instrumente sind gezielt und ergänzend in Hinblick auf eine Gesamtstrategie in das bestehende Regelwerk einzufügen.
- Die Gemeinden nehmen bei der Mobilisierung von Bauland eine zentrale Rolle ein. Sie sind daher als "Entwicklungspartner" zu informieren und zu unterstützen, um ihre Aufgaben - vor allem im Bereich der Bauland- du Bodenpolitik - bestmöglich erfüllen zu können.

### 3.6 Regelungen zur regionalen Steuerung des Wohnbaus

- Der Bevölkerung ist nach Maßgabe der Verfügung stehenden Mittel und unter Beachtung der Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Nachhaltigkeit ein adäquates Angebot an Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Dabei ist insgesamt die Erhaltung und Verbesserung der Wohnqualität anzustreben. Der Wohnungsbau soll dazu die Entwicklung von Städten und Dörfern unterstützen, die den sozialen Anforderungen gerecht werden, eine hohe Lebensqualität bieten, und die Politik der sozialen Integration fördern.
- Bei der Produktion von Wohnraum ist eine verstärkte Kostenbeherrschung in allen Bereichen anzustreben (Bodenpreise, Bau-, Finanzierungs-, Bewirtschaftungskosten). Diesbezügliche Überlegungen sollen im Rahmen der „étude préparatoire“ ermittelt und berücksichtigt werden.
- Ziel ist eine differenzierte räumliche Entwicklung als Ergebnis einer konsequenten Schwerpunktsetzung und Abstimmung von Wohnbau und Raumordnung. Diese soll vorrangig in jenen Gemeinden erfolgen, die auf Grund ihrer strukturellen, funktionalen und räumlichen Voraussetzungen besonders für eine verstärkte Entwicklung des Wohnbaus geeignet sind. Bevölkerungsentwicklung, Wohnbau und Maßnahmen zur Förderung des Wohnbaus sollen sich auf Wohnvorranggemeinden fokussieren. Das sind nachstehende, durch Beschluss der beratenden Regierung auf Vorschlag des Ministers für Landesplanung für den “Pacte Logement” als vorrangig angesehenen Gemeinden:

Bascharage	Grevenmacher	Rédange
Bertrange	Hesperange	Remich
Bettembourg	Junglinster	Rumelange
Bettendorf	Kayl	Sandweiler
Clervaux	Lintgen	Sanem
Colmar-Berg	Lorentzweiler	Schieren
Diekirch	Luxembourg	Schifflange
Differdange	Mamer	Steinfort
Dudelange	Mersch	Steinsel
Echternach	Mertert	Strassen
Erpeldange	Mondercange	Vianden
Esch/Alzette	Niederanven	Walferdange
Ettelbruck	Pétange	Wiltz

Anmerkung: Alle anderen Luxemburger Gemeinden werden im PSL in der Folge als „Komplementäre Wohngemeinden“ bezeichnet.

Der PSL formuliert dazu folgende Vorgaben:

- Die Festlegung der Wohnvorranggemeinden ist periodisch zu evaluieren. Dabei sind zwischenzeitliche Entwicklungen und allfällig geänderte Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.  
Inhalt und Umfang sowie Zeiträume und Fristen für Evaluierung sind von der Landesplanung festzulegen.
- Bei der Schaffung von Wohnraum sind die jeweiligen räumlichen und strukturellen Gegebenheiten und die Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen des Landes zu beachten. Eine bestmögliche Abstimmung der Standortplanung für Wohnen mit jener für Betriebe, Dienstleistungs- und Erholungs- und Freizeiteinrichtungen ist erforderlich.
- Die Nutzung von Flächenreserven in bestehenden Siedlungsstrukturen, die Mobilisierung von Baulandreserven, die Aktivierung von Brachflächen und die Pflege und Weiterentwicklung bestehender Siedlungsstrukturen haben Vorrang gegenüber der Neuwidmung von Bauflächen.
- Eine möglichst sparsame Verwendung von Grund und Boden sowie die räumliche Verdichtung der Bebauung ist anzustreben, die Bodenversiegelung ist zu minimieren, die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden, die Abhängigkeit vom Auto zu reduzieren.
- Die Sanierung im Wohnungsaltbestand ist zu intensivieren, und durch Förderungen zu unterstützen, um den Bedarf nach zusätzlichem Wohnbauland zu mindern und bestehende Siedlungskerne funktionsfähig zu erhalten.
- Die Umsetzung der Ziele des “Plan sectoriel Logement” ist durch einen interdisziplinären, ressortübergreifend besetzten Beirat unter Einbeziehung der Gemeinden, der Regionen und der Interessensvertretungen zu evaluieren.

Der PSL legt dazu folgende Vorgaben fest:

Zur laufenden Kontrolle der Umsetzung des PSL ist ein Beirat einzurichten.

Der Beirat hat die Aufgabe, die für die Umsetzung des PSL verantwortlichen Minister zu unterstützen und die Regierung bezüglich des PSL zu beraten. Zu den Aufgaben des Beirats gehört weiters die Koordination mit anderen Plans Sectoriels und mit dem “Programme Directeur d’Aménagement du Territoire”.

### 3.6.1 Regelungen für Wohnvorranggemeinden

- Aktivitäten zur Wohnbauförderung, zur Baulandbereitstellung, zur räumlichen Verdichtung sowie zum Ausbau der ergänzenden Infrastrukturen sollen sich auf die Wohnvorranggemeinden fokussieren (vgl. auch Zielsetzungen vom „Programme Directeur d'Aménagement du Territoire“ und IVL).
- Zur Erfüllung der ihnen zugedachten Funktion müssen Wohnvorranggemeinden ausreichend Bauflächen anbieten können. Vorrangig sind dazu bestehende Baulandreserven in geeigneter Lage zu aktivieren und zu nutzen. Nur in Gemeinden, in denen dies nicht möglich ist, bzw. wo Entwicklungsreserven bereits weitgehend ausgeschöpft sind, ist auch eine Erweiterung des Perimeters denkbar

Für die Neuausweisung von Wohnbauland in Wohnvorranggemeinden legt der PSL folgende Vorgaben fest:

- Perimeter-Abrundungen sind möglich, sofern sie raumplanungsfachlich begründbar sind, und mit den Entwicklungsstrategien der jeweiligen Gemeinde korrespondieren.

Perimeter-Abrundungen sind im Sinne des PSL im Gegensatz zu Perimeterausweitungen kleinräumige Vergrößerungen des Baulandes von maximal 50 Ar, die zur Schließung von Baulücken, zur Bebauung von Baulandeinschlüssen und zur Begrädigung eines Siedlungsrandes (der Baulandgrenze nach außen) beitragen. Perimeter-Abrundungen dürfen nicht in neue und/oder sensible, zu schützende Landschaftsräume (vgl. Festlegungen im „Plan sectoriel Paysage“) hineinragen, und/oder zu einer Verlängerung des Siedlungsrandes (der Baulandgrenze nach außen) führen.

- Änderungen des Perimeters in Form eines flächenneutralen Abtausches von Baulanderweiterungen und Baulandrücknahmen sind zulässig, wenn damit die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf einen Siedlungsschwerpunkt (in der Regel der Hauptort der Gemeinde; siehe Regelungen unter Kapitel 3.7) und/oder auf gut versorgte/erschlossene Ortsteile/Quartiere unterstützt wird.

Wohnvorranggemeinden die über weniger Baulandreserven verfügen, als für 20% Einwohnerzuwachs notwendig sind, können zusätzliche Bauflächen ausweisen, bis das Einwohnerpotenzial auf allen Bauflächenreserven innerhalb des Perimeters der jeweiligen Gemeinde 20% Einwohnerzuwachs ermöglicht, wenn:

- a) eine örtliche Entwicklungsstrategie vorliegt, die Siedlungsschwerpunkte als Grundlage für die Verteilung und Konzentration des Wohnbaus im Gemeindegebiet definiert, und einen erhöhten Anteil von flächensparenden Wohnbauformen (Geschoßwohnbau, verdichtete Wohnbauformen) vorgibt;
- b) Perimeterausweitungen dieser Entwicklungsstrategie folgen und in Siedlungsschwerpunkten erfolgen (Regelungen zu Siedlungsschwerpunkten siehe: Kapitel 3.7).
- c) die Aktivierung und Bebaubarkeit neu gewidmeter Bauflächen gesichert ist;
- d) für Baulanderweiterungsflächen ist eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste

Mindestbebauungsdichte von durchschnittlich 15-25 Wohneinheiten pro Hektar brutto Bauland (Siehe auch 3.10.3).

Abweichungen hiervon sind nur erlaubt, wenn sie durch nachvollziehbare Argumente im Zusammenhang mit örtlichen Gegebenheiten in der „étude préparatoire“ des „plan d'aménagement général“ begründet werden.

e) Perimeterausweitungen gesamtheitlich mit den Zielen der Landesplanung und im regionalen Bezug abgestimmt sind;

f) Verdichtungspotenziale und Aktivierungspotenziale im bestehenden Bauland nachweislich weitgehend ausgeschöpft sind.

Für die Ermittlung des potenziellen 20%-igen Einwohnerzuwachses als Grundlage für Perimeterausweitungen legt der PSL folgende Kriterien fest:

- 1/3 der Baulandreserven werden für die „Eigenentwicklung“ einer Gemeinde (Haushaltsverkleinerungen etc.) benötigt;
- 60% der Baulandreserven sind mobilisierbar;
- Bei der Berechnung des Einwohnerpotenzials ist eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Bebauungsdichte ausgedrückt in Wohnungen/ha brutto Bauland anzusetzen (Siehe auch 3.10.3).

- Entsprechend o.a. Rahmenbedingungen geschaffene Bauflächenreserven in Wohnvorranggemeinden können zur Ermöglichung einer verstärkten Wohnbauentwicklung fortgeschrieben werden, d.h. nach abgeschlossener Entwicklung (Bebauung) von Perimeterausweitungen können im gleichen Ausmaß weitere Bauflächenreserven geschaffen werden, wobei auch hierfür o.a. Rahmenbedingungen gelten. Wohnvorranggemeinden mit geringen Bauflächenreserven wird derart ein schrittweises und zielgerichtetes Wachstum ermöglicht.
- Ergänzend können Bauflächenreserven, die über den längerfristigen Bauflächenbedarf hinausgehen, entsprechend den Zielen „Schwerpunktbildung“, „Entwicklung von innen nach Außen“, „Abgestimmte Siedlungsentwicklung“, „Kurze Wege“ und „Nachhaltige Strukturen“ im „PAG“ zeitlich zониert werden.

### 3.6.2 Regelungen für komplementäre Wohngemeinden

(Das sind alle Luxemburger Gemeinden, die nicht als Wohnvorranggemeinden - vgl. Kapitel 3.6 - identifiziert sind.)

- Im Sinne einer differenzierten räumlichen Entwicklung und einer räumlichen Schwerpunktsetzung im Wohnbau sollen sich Komplementäre Wohngemeinden moderat entwickeln.

Dazu legt der PSL folgende Vorgaben fest:

- Bauperimeter-Abrundungen sind grundsätzlich möglich, sofern sie raumplanungsfachlich begründbar sind und mit den Entwicklungsstrategien der jeweiligen Gemeinde korrespondieren.  
Begriffsbestimmung zur "Perimeter-Abrundung" siehe Kapitel 3.6.1.
- Änderungen des Bauperimeters in Form eines flächenneutralen Abtausches von Baulanderweiterungen und Baulandrücknahmen sind zulässig, wenn damit die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf einen Siedlungsschwerpunkt (in der Regel der Hauptort der Gemeinde) und/oder auf gut versorgte/erschlossene Ortsteile/Quartiere unterstützt wird.
- Darüber hinaus sind in Komplementären Wohngemeinden keine Perimeterausweitungen zulässig, es sei die Überarbeitung des "Plan sectoriel Logement" führt zu anderen Ergebnissen.
- Innerhalb des rechtsgültigen Perimeters darf die bauliche Entwicklung in einem Zeitraum von 6 Jahren den Verbrauch (die Bebauung) von einem im „PAG“ festzuschreibenden maximalen Areals nicht überschreiten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Siedlungsschwerpunkten und nicht gut versorgten Orten.
- Bauflächenreserven, die über den längerfristigen Bauflächenbedarf hinausgehen, sind entsprechend den Zielen „Schwerpunktbildung“, „Siedlungsentwicklung von innen nach Außen“, „Kurze Wege“ und „Nachhaltige Strukturen“ im PAG zeitlich zu zonieren.
- Als längerfristiger Bauflächenbedarf gilt dabei der Bedarf für einen mehr als 20%-igen Einwohnerzuwachs. Zu dessen Ermittlung legt der PSL folgende Kriterien fest:
  - 1/3 der Baulandreserven werden für die „Eigenentwicklung“ einer Gemeinde (Haushaltsverkleinerungen etc.) benötigt;
  - 60% der Baulandreserven sind mobilisierbar;
  - Bei der Berechnung des Einwohnerpotenzials ist eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Bebauungsdichte ausgedrückt in Wohnungen/ha brutto Bauland anzusetzen (Siehe auch 3.10.3).
- Bauflächenreserven, die über den längerfristigen Bauflächenbedarf (Definition siehe oben) hinausgehen, und Bauflächen in peripheren, infrastrukturell schlecht versorgten oder nur mit großem Aufwand versorgbaren Lagen sind im Rahmen der „Etude préparatoire des PAG“ hinsichtlich der Möglichkeit einer Umwidmung in „Zone verte“ zu ü-

berprüfen. Dabei ist insbesondere Bezug auf den „Plan sectoriel Transport“ und den „Plan sectoriel Paysage“ zu nehmen.

### **3.7 Regelungen zur räumlichen Schwerpunktsetzung**

- Der Wohnbau hat sich auf für den Wohnbau besonders geeignete Flächen innerhalb der Perimeter zu konzentrieren. Dabei sind vorrangig die Potenziale, die in der Aktivierung von Flächenreserven, in der Nachverdichtung des Bestandes, im Auffüllen von Baulücken und in der strukturverträglichen Umnutzung zentraler, infrastrukturell bereits erschlossener Standorte und Quartiere liegen, zu nutzen.
- Als Voraussetzung für diese zielgerichtete Neubautätigkeit sollen die Gemeinden verfügbares Bauland an geeigneten Standorten (Siedlungsschwerpunkten) durch den PAG sicherstellen.

Der PSL formuliert dazu folgende Vorgaben:

- Siedlungsschwerpunkte sind von Gemeinden oder gegebenenfalls Naturparks und zukünftigen „Communauté urbaine“ im jeweiligen Wirkungsbereich der örtlichen Raumplanung im Zuge der nächsten Überarbeitung der PAGs unter Bezugnahme auf die in Kapitel 3.8 erwähnte Liste festzulegen. Dazu haben die Gemeinden im Zuge der im jeweiligen Wirkungsbereich zu vollziehenden Raumplanung ihre räumlichen Entwicklungsstrategien bei der Überarbeitung der PAGs durch die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten in Abstimmung mit ihren Nachbargemeinden zu ergänzen. Die Entwicklungsstrategien auf Gemeindeebene haben zudem Angaben zu den Entwicklungszielen und zu den Voraussetzungen für ein stärkeres Wachstum (Baulandreserven, Infrastrukturen) zu enthalten. Dabei sind geltende landesplanerische Vorgaben anzuwenden.  
Als Grundlage dafür ist das „Règlement Grand-Ducal du 25 Octobre 2004 concernant le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou de la mise à jour d'un plan d'aménagement général d'une commune“ abzuändern.
- Die Siedlungsschwerpunkte sind bei der nächsten Überarbeitung des PAG zu berücksichtigen, spätestens aber vor Ablauf von sechs Jahren nach Inkrafttreten des PSL.

### **3.8 Regelungen zur Festlegung und Abgrenzung von Siedlungsschwerpunkten**

Der PSL definiert folgende Kriterienliste für die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten:

- a) Eine Durchmischung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Erholung ist entweder gegeben oder entwickelbar.

- b) Die lokale Situation erlaubt einen sparsamen Flächenverbrauch und ermöglicht eine Entwicklung von innen nach außen.
- c) Baulandreserven sind verfügbar.
- d) Eine hohe Wohn- und Wohnumfeldqualität ist realisierbar.
- e) Alte, abgenutzte Baugebiete (auch Industriebrachen) können saniert und/ oder reaktiviert werden.
- f) Die erforderliche technische Infrastruktur ist vorhanden oder mit effizientem Mitteleinsatz kurzfristig ausbaubar.
- g) Auswirkungen auf Landschaft und Naturhaushalt sind vertretbar.
- h) Die sparsame Verwendung von Energie sowie der vermehrte Einsatz erneuerbarer Energieträger sind möglich.
- i) Eine Mindestanbindung an den Öffentlichen Verkehr ist gegeben (eine Mindestqualität der Erschließung im öffentlichen Verkehr wird in Wohnvorranggemeinden als gegeben angesehen, wenn mindestens ein halbstündiger Taktverkehr im regulären öffentlichen Transport auch in Tagesrandzeiten angeboten wird – siehe außerdem auch 2.1.1 Gemeindestruktur - Kriterium Erreichbarkeit). Hinweis: Richtwerte (z.B. fußläufiger Haltestelleneinzugsbereich, Bedienungshäufigkeit) können in Richtlinien ergänzend formuliert werden.
- Siedlungsschwerpunkte müssen die oben angeführten Kriterien weitgehend erfüllen. In Komplementären Wohngemeinden können schon die Kriterien c), g) und i) gemeinsam einen Siedlungsschwerpunkt begründen.
  - Innerhalb einer Gemeinde sind mehrere Siedlungsschwerpunkte möglich. Räumlich-strukturelle Gegebenheiten (z.B. mehrere Ortszentren nach Gemeindezusammenlegungen, Orts- und Gemeindeteile mit sich ergänzenden Funktionen) können mehrere Siedlungsschwerpunkte begründen. Mehrere Siedlungsschwerpunkte dürfen jedoch nur festgelegt werden, wenn damit eine nachhaltige räumliche Entwicklung der Gemeinde besser möglich ist, als bei einer monozentrischen Struktur. Der diesbezügliche raumplanungsfachliche Nachweis ist von der Gemeinde im Zuge der Festlegung der Entwicklungsstrategie zu führen. Das Ziel „Konzentration der Siedlungsentwicklung“ ist dabei zwingend zu beachten.
  - Falls erforderlich, können auch Gemeindegrenzen überschreitende Siedlungsschwerpunkte festgelegt werden. Eine Abstimmung der PAG's ist dazu erforderlich.
  - Die Abgrenzung von Siedlungsschwerpunkten hat sich an den räumlichen Gegebenheiten zu orientieren; diese können z.B. sein:
    - Naturräumliche Gegebenheiten wie Topografie (Geländekanten, Steilabbrüche, Gräben, ...), Gewässer, Hochwasserschutz- und Hochwasserabflussgebiete, Zonen mit Nutzungsbeschränkungen etc.

- Verkehrsflächen: übergeordnete Straßen wie Autobahnen denen Ausbaugrad und/oder Höhenlage eine Querung verhindern oder zumindest deutlich einschränken. -
- Sonstige Infrastrukturen wie Bahnlinien, Leitungstrassen mit Sicherheitsbereichen
- Siedlungsstruktur: Brüche in der baulichen und/oder Nutzungsstruktur
- Öffentlicher Verkehr (ÖV-Einzugsbereiche)

### 3.9 Regelungen zur Aktivierung von Bauflächen

- Der „Pacte Logement“ ermöglicht den Gemeinden für unbebaute Immobilien eine differenzierte Grundsteuer einzuführen und Sonderabgaben zu erheben (4. Titel, Kapitel 1) sowie Bauzuweisungen von nicht bebauten Flächen innerhalb des Bauperimeters anzuordnen (5. Titel, 2. Abschnitt). Damit wird ein Betrag zur Aktivierung bestehender Bauflächenreserven geleistet.
- Im Sinne der angestrebten Schwerpunktsetzung sollte überprüft werden, ob nicht für Wohnvorranggemeinden und dort in den festzulegenden Siedlungsschwerpunkten die Einhebung von Sonderabgaben auf leer stehende Immobilien innerhalb des Bauperimeters verpflichtend sein soll.
- Vorrangiges Ziel muss es jedoch sein, alle neu gewidmeten Bauflächen (alle Perimeter-Ausweitungen und Perimeter-Abrundungen) zu mobilisieren, d.h. einer umgehenden Bebauung zuzuführen.

Dazu legt der PSL folgende Vorgaben fest:

- Neue Baulandwidmungen (Perimeterausweitungen) sind nur dann möglich, wenn eine unmittelbare Bebauung sichergestellt ist.
- Dazu sind als Grundlage für eine Ausweitung des Bauperimeters Verträge (sog. Baulandverträge) zwischen Grundeigentümer und Gemeinde abzuschließen, die die Mobilisierung der neu gewidmeten Bauflächen verbindlich regeln:
  - Entweder ist ein unmittelbarer Eigenbedarf zur sofortigen Bebauung durch den Grundeigentümer, Erbpacht- oder Erbbaurechtnnehmer zur Wohnraumschaffung nachzuweisen,
  - oder ist das Grundstück der Gemeinde oder einem öffentlichen Wohnbaufond nachweislich zum Kauf anzubieten,
  - oder ein privatrechtlicher Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer, Erbpacht- oder Erbbaurechtnnehmer abzuschließen, der eine (kurze) Frist fest schreibt, innerhalb der das Grundstück einer Bebauung zugeführt werden muss. Die vertragliche Vereinbarung hat eine Konsequenz bei Nichteinhaltung, d.h. bei nicht fristgerechter Bebauung zu enthalten (z.B. die entschädigungslose Aufhebung der Wohnbaulandwidmung).

### 3.10 Regelungen für einen flächeneffizienten und nachhaltigen Wohnbau

- Bei der Schaffung von Wohnraum sind eine möglichst sparsame Verwendung von Grund und Boden sowie die räumliche Verdichtung der Bebauung anzustreben, die Bodenversiegelung ist zu minimieren, die Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden, die Abhängigkeit vom Auto zu reduzieren.

#### 3.10.1 Regelungen zur Förderung des Wohnbaus

- Eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist durch erhöhte Förderung flächensparender Wohnbauformen (Geschoßwohnbau, verdichtete Bauformen im Einfamilienhausbau) sicherzustellen. Dazu sind auch jene Wohnformen vorrangig zu fördern, die dazu beitragen, die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, und durch flexible Grundrisse eine ressourcenschonende, generationenübergreifende Nutzung von Wohnraum ermöglichen.

Dazu formuliert der PSL folgende Hinweise:

- Das Förderungsausmaß für Einfamilienhausbau ist nach der Wohnfläche und dem Flächenverbrauch pro Wohneinheit zu staffeln:
- Dichtere Wohnungstypen sollten höher gefördert werden
- Wohnbauprojekte in Wohnvorranggemeinden und hier in Siedlungsschwerpunkten sind verstärkt zu fördern. Die verstärkte Förderung ist dabei an flächensparende Bauformen zu binden.

- Der Wohnbau ist verstärkt nach ökologischen Kriterien und den Kriterien der Nachhaltigkeit (Klimaschutz, Energieeffizienz, Ressourceneffizienz etc.) auszurichten.

Dazu formuliert der PSL folgende Hinweise:

- Kriterien zur Beurteilung der Wohnqualität (z.B. Wohnumfeld, Ökologie, Mehrgenerationen usw.) sind zu entwickeln und in das Förderungsinstrumentarium zu integrieren (z.B. „Ökopunkte“). Das Förderungsausmaß ist an das Ausmaß der Erfüllung dieser ökologischen Qualitätskriterien zu koppeln.
- Mindestnormen für Wohnqualität im Wohnungsbau sind zu definieren. In diesem Sinne ist das Beispiel aus dem kollektiven Wohnungsbau im Anhang 4.1 auszubauen und allgemein verbindlich zu erklären.
- Ebenso sind Mindestanforderungen für ein nachhaltiges Bauen zu definieren.

### 3.10.2 Regelungen zu den Rahmenbedingungen für den Wohnbau

- Die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den Wohnbau sind zu verbessern.

Dazu formuliert der PSL folgende Hinweise:

- Die in bestehenden Rechtsmaterien geregelten Verfahrensabläufe (Baulandschaffung, Baugenehmigung, Förderungsverfahren) sind durch eine unabhängige Kommission zu evaluieren mit dem Ziel, Verfahrensschritte zu vereinfachen und zu konzentrieren.
- Die im Regierungsplan zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise „Lutter contre les effets de la crise – préparer l’après-crise“ vorgesehenen Gesetzes- und Reglementsänderungen zum Abbau der administrativen Hürden und zur Beschleunigung der Prozeduren sind zügig umzusetzen. Gleiches gilt für die Schaffung der im oben genannten Regierungsplan vorgesehenen Beratungs- und Koordinationsgremien z. B. Schaffung des „Guichet unique de l’Urbanisme“, von „plates-formes de concertation interministérielle“, der Ausarbeitung eines „Guide d’exécution en vue d’une meilleure cohérence législative“, etc...

- Um die öffentlichen Stellen, insbesondere die Gemeinden, und die von Ihnen mit Aufgaben im Sinn dieses Gesetzes betrauten Gesellschaften bei der Umsetzung der Ziele des PSL und zur Abwicklung der damit verbundenen Aufgaben zu unterstützen, ist der Aufgabenbereich der öffentlichen Wohnbauträger zu erweitern.

Dazu formuliert der PSL folgende Hinweise:

- Die Satzungen/Geschäftsordnungen der öffentlichen Wohnbauträger sind derart zu erweitern, dass ihre Aufgaben künftig auch Dienstleistungen im Bereich Immobilienentwicklung, Projektvorbereitung und Projektentwicklung, technische Planung und Beratung umfassen. Dies kann folgende Dienstleistungen umfassen, die all jenen Einrichtungen des Staates und der Gemeinden angeboten werden, die mit der Schaffung von Wohnraum betraut sind:
  - Unterstützung der Gemeinden bei der Projektierung und Realisierung von Wohnbauprojekten;
  - Technische Hilfe für Verfahrensabwicklung, technische Dienste, Planung, Rechtsberatung, Vertragswesen etc.;
  - Ausschreibung von Wohnprojekten für Gemeinden nach definierten Standards;
  - Bauüberwachung;
  - Information und Bewusstseinsbildung für Gemeinden, Bauträger und Wohnungssuchende (z.B. Schulungen, Veranstaltungen, Informationsmaterial, wissenschaftliche Studien, Medienkampagnen etc.).
- Der Aufgabenbereich des „Fonds pour le développement du logement et de l’habitat“ ist in Richtung allgemeine Siedlungsentwicklungsgesellschaft zu erweitern. Künftig soll er Gemeinden sowie von diesen betraute Bauträger gezielt unterstützen. Dies betrifft

insbesondere die Unterstützung bei der Bodenbeschaffung und Baulandbereitstellung für den Wohn- und Siedlungsbau der öffentlichen Hand und bei der Finanzierung von Wohn- und Siedlungsbauvorhaben.

### 3.10.3 Regelungen für Bebauungsdichten im Wohnungsbau

Dazu formuliert der PSL folgende Vorgaben:

- Ziele und Grundsätze für bodensparendes Bauen sind für die örtliche Raumplanung der Gemeinden und deren Instrumente (Flächennutzungsplan PAG – „plan d'aménagement général“, Bebauungsplan PAP – „plan d'aménagement particulier), und für parzellenbezogene Detailpläne („plans de lotissement, de relotissement et de morcellement) zu konkretisieren und verbindlich zu machen.  
Dazu sind die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu definieren, durch Aufnahme entsprechender Bestimmungen im Gemeindeplanungsgesetz (Loi du 19 juillet 2004 concernant l'Aménagement Communal et le Développement Urbain) oder durch entsprechende Ausführungsrichtlinien des Innenministeriums.
- Für Wohnbauflächen gelten in Wohnvorranggemeinden folgende durchschnittlichen Bebauungsdichten:  
Je nach örtlichen Gegebenheiten 15-25 Wohneinheiten/ha;  
In Siedlungsschwerpunkten sollten mindestens 30 Wohneinheiten/ha gelten
- Für Wohnbauflächen gelten in komplementären Wohngemeinden folgende durchschnittlichen Bebauungsdichten:  
Maximal 20 Wohneinheiten/ha  
In Siedlungsschwerpunkten sollten maximal 30 Wohneinheiten/ha brutto Baufläche gelten
- Abweichungen hiervon sind nur erlaubt, wenn sie durch nachvollziehbare Argumente im Zusammenhang mit örtlichen Gegebenheiten in der „étude préparatoire“ des „plan d'aménagement général“ begründet werden.

### 3.10.4 Regelungen für Modellprojekte

- Eine Bewusstseinsbildung ist durch Modellprojekte (Pilotprojekte) für einen "neuen Wohnbau" zu unterstützen. Im Rahmen dieser Modellprojekte sollten beispielhafte Projekte zu folgenden Themen errichtet werden:
  - bodensparendes und kostensparendes Bauen
  - ökologisch nachhaltige und energiesparende Bauweisen (energieeffiziente Wärme- und Stromgewinnung, Brauchwasserkreislauf, etc.),
  - flexibel nutzbare Grundrisse
  - verkehrsminimierende (autofreie) Siedlungen
  - Typenmischung (Eigentum – Miete, Wohnungsgrößen)
  - besondere Bedürfnisse (behinderten-, kinder-, seniorenrechtliches Wohnen)
  - Gemeinschaftseinrichtungen, Bewohnermitbestimmung
  - Bewohnerbeteiligung

Dazu formuliert der PSL folgende Hinweise:

- Die Konzeption und Umsetzung der Pilotprojekte soll von einem öffentlichen gemeinnützigen Bauträger übernommen werden.
- Auf ministerieller Ebene ist für die Koordination und die inhaltliche Ausrichtung der Modellprojekte (Auswahl des Standortes, Schwerpunktsetzung) eine Steuerungsgruppe einzusetzen.
- Die Modellprojekte sind beispielhaft an den Infrastrukturausbau und an die Verkehrsanbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu koppeln, und sollen in einer Wohnvorranggemeinde liegen.
- Die Entwicklung, Planung, Errichtung und spätere Nutzung der Demonstrativbauvorhaben ist zu dokumentieren und zu evaluieren, um Erfahrungen für den breiten Einsatz von innovativen Lösungen zu gewinnen. Die Ergebnisse und Erfahrungen sind in geeigneter Form zu veröffentlichen und einer breiten Öffentlichkeit als Modelle für zukunftsweisenden Wohnbau zu propagieren.
- Der Erfahrungsaustausch zwischen Bauträgern, Gemeinden und Bewohnern sowie eine Information und Schulung von Planern, Architekten und Baumeistern anhand der gewonnenen Erfahrungen ist sicherzustellen.

### 3.11 Regelungen zur Koordination- und Kommunikation

- Ein Aktionsplan für Information und Öffentlichkeitsarbeit ist zu entwickeln, der die Kommunikation der zukunftsorientierten Wohnpolitik ebenso umfasst wie die Information über neue Bauformen und ihre Bewerbung.
- Kommunikation durch:
  - „Guichet unique de l'Urbanisme“,
  - Eigeninitiative der Gemeinden,
  - Syvicol,
  - OAI, AULA etc...
- Die Gemeinden als Träger der örtlichen Raumplanung sind auf allen Ebenen ihrer Zuständigkeit zu Partnern um Bemühungen zu einer bestmöglichen Wohnversorgung im Sinne der Ziele dieses Plan Sectoriel zu machen. Dazu
  - sind die Gemeinden durch personelle Kapazitäten und Know-How zu unterstützen;
  - sind die Gemeinden und ihre Entscheidungsträger über Ziele und geplante Umsetzung des „Plan sectoriel Logement“ (sowie der anderen relevanten „Plans Sectoriels“) frühzeitig und laufend zu informieren;
  - sind die Gemeinden entsprechend ihrer ortsplanerischen Zuständigkeit in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dies gilt insbesondere bei der Festlegung von Siedlungsschwerpunkten.
- Der „Pacte Logement“ ist im Sinne der Ziele dieses „Plan Sectoriels“ weiterzuentwickeln; vor allem
  - im Sinne der angestrebten räumlich differenzierten Entwicklung (im landesweiten und regionalen Bezug, aber auch innergemeindlich);
  - im Sinne einer nachhaltigen Wohnbau- und Siedlungsentwicklung;
  - für eine effiziente Flächennutzung;
  - im Rahmen einer verstärkten Verschränkung mit anderen Politikbereichen (z.B. Infrastrukturausbau).
- Die Erreichung der Ziele des „Plan sectoriel Logement“ ist durch ein Monitoringsystem zu überwachen und zu evaluieren. Dazu ist das Observatoire de l'Habitat so zu erweitern, dass es Auskunft gibt über die Wohnbauleistung und Wohnbauvorhaben der gemeinnützigen Wohnbauträger und der Wohnvorranggemeinden, über den Stand der Modellprojekte, über die Lage der Siedlungsschwerpunkte, den Stand der Überarbeitung der PAG und PAP sowie über weitere für das Monitoring relevante Informationen.

### **3.12 Zielsetzungen für die grenzübergreifende Kooperation**

- Ein institutionalisierter Informationsaustausch (gemeinsame Raubeobachtung unter Einbeziehung des „Observatoire de l’Habitat“) im Bereich der Großregion mit dem Ziel, vergleichbare Datenbestände und damit Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen zum Wohnungswesen und zur Wohnversorgung zu schaffen, ist erforderlich.
- Gemeinsam mit den Nachbarstaaten sind Möglichkeiten für eine regional abgestimmte Entwicklung im Bereich des Wohnbaus und des Wohnungswesens auf zwischenstaatlicher und regionaler Ebene zu prüfen und zu beraten.
- Nach einer zunächst freiwilligen Koordination von räumlichen Entwicklungsstrategien auf zwischenstaatlicher und regionaler Ebene sollten mittel- bis langfristig Kooperationsstrukturen geschaffen werden und folgende Ziele gemeinsam angestrebt werden, wie:
  - die Einrichtung eines ständigen Beratungs- und Entscheidungsgremiums;
  - die Verankerung der Kooperation in den jeweiligen Planungsgesetzen, Fachplänen;
  - die Miteinbeziehung von Fragen der Arbeitsplatzentwicklung (Büro-/Gewerbeflächen) sowie des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur auf internationaler Ebene.
- Das Zentrum Luxemburg als Impulsgeber für die Raumentwicklung ist auch in einer derartigen regionalen Kooperation direkt zu beteiligen.

## 4 ANHANG

### 4.1. Critères de qualité dans le logement collectif afin de garantir une qualité de vie et sédentarité des habitants :

**Local à vélo**, (landaus & poussettes) spacieux et d'accès aisé et direct vers l'espace public (1,2m<sup>2</sup> /vélo avec min.1 emplacement par appart.) ou "**vélo boxes**" sécurisées à l'extérieur. En général on compte 2,5 m<sup>2</sup> minimum par logement (surface de circulation incl).



1. **Local poubelles** (dimensionner pour y stocker également des conteneurs pour recyclage) facilement accessible, bien aéré et à l'abri des regards des passants.
2. **Local séchoir** de 20m<sup>2</sup> / **buanderie** de 8 m<sup>2</sup> **minimum** pour 4 logements et 1,5m<sup>2</sup> par unité de logement supplémentaire.
3. **Local pour compteurs**, dimensionné suivant les indications du service technique communal
4. **Caves** d'une grandeur  $\geq 9-10\%$  de la surface nette du logement respectif.
5. Prévoir un petit **local pour le rangement du matériel de nettoyage** pour la copropriété avec une toilette ( $\pm 2$  m<sup>2</sup>).
6. Prévoir un **local débarras** dans chaque logement ( $\pm 1,5$  m<sup>2</sup>)
7. Planifier un **accès aisé** pour personnes à mobilité réduite (en cas d'impossibilité prendre recours à des rampes d'accès)
8. Garantir au moins au niveau rez -de-chaussée des **appartements accessibles et aménageables à des personnes à mobilité réduite** (prescriptions et dimensionnement info handicap) (idée : intégrer les personnes âgées)
9. Sas d'entrée (aspect écologique), **éclairage naturel dans le hall d'entrée** (aux dimensions généreux) **et** de préférence également **dans les cages d'escaliers** (lieu social). Un **sas d'entrée** contribue à réduire les déperditions énergétiques.

10. À chaque niveau de la cage d'escalier dimensionner **le palier** (min 1,6 m<sup>2</sup> pour manœuvre chaise roulante devant ascenseur) de sorte à y pouvoir entreposer le cas échéant également une poussette. (uniquement en cas d'ascenseur) Exiger des ascenseurs (confort & population vieillissante !!!)
11. Exiger des appartements « **traversant** » (éviter les appartements mono-orientés à tout prix). En outre, refuser les appartements uniquement sous toiture (proposer des duplex, proposer plutôt des **toitures-terrasses** et étages en retrait (Staffelgeschoss))
12. Planifier les espaces de vie\* du logement de façon à pouvoir être aménagés de deux manières différentes (\*salle de séjour et chambres d'enfants!!!)
13. Définir des surfaces minimales de plancher net pour les espaces de vie comme par exemple : prévoir pour la première chambre à coucher un minimum de 14m<sup>2</sup> et pour les autres chambres à coucher un minimum de 10m<sup>2</sup>.
14. **Jardin commun ou bien partiellement privé** pour les logements situés au rez-de-chaussée. En outre on pourra proposer des **accès privés** aux appartements situés au rez-de-chaussée
15. Exiger un **espace extérieur privé** (de min. 5m<sup>2</sup> de surface unique ; largeur 2,5m) terrasse, balcon, loggia, toiture-terrasse, de sorte à permettre un séjour prolongé de personnes (place de vie et de détente privée) La largeur de 2,5m est nécessaire pour pouvoir dresser une table avec chaises.
16. Aménagement des **abords/ jardin** privé :
  - pas de stationnement dans le recul postérieur et maintenir l'intimité et le calme à l'intérieur des îlots
  - prévoir des **espaces de rencontre** pour les habitants d'une résidence même avec év. aire de jeux pour enfants en bas âge (jusqu'à 7 ans) de sorte à promouvoir et de garantir le développement d'autonomie et social des enfants.
  - garantir un accès direct vers l'espace vert privé collectif (jardin) depuis la cage d'escalier commune au le niveau du rez de jardin, sans devoir passer par le sous-sol (resp. parkings) ou devoir contourner le bâtiment.
17. Option "espace polyvalent (Schaltzimmer)" (Local de jeux; de rencontre (avec kitchenette); peut servir également de chambre d'ami)

**„Nicht das Maß der gebauten Dichte ist entscheidend,  
sondern die Dichte an gebauter Qualität!“**

## 4.2. Vorarlberger Wohnbauförderung

Neben ihren sozialen Aufgabe hat die Wohnbauförderung in Vorarlberg in den letzten Jahren und Jahrzehnten schrittweise auch die Qualitätssteuerung der Bauvorhaben übernommen; in räumlicher, energetischer und ökologischer Hinsicht. Förderungsmittel werden derart gezielt eingesetzt, dass sie entwicklungsbezogenen Wirtschaft, Architektur und Raumordnung und das Bauhandwerk impulsieren.

Die Wohnbauförderung verfolgt dabei alle drei zentralen Nachhaltigkeitskategorien: sozial, ökonomisch und ökologisch. Öffentliche Interessen, wie Ökologie, Klimaschutz, Raumordnung (Standortwahl, Verdichtung, Siedlungsformen) werden umgesetzt. Bau-träger und private Bauwerber werden angeregt, bestimmte Qualitätsstandards zu schaffen, die sie ohne Unterstützung nicht realisieren würden. Die Einflussnahme erfolgt über einen ökologischen Punktecatalog. Bei der Standortwahl spielt die Anbindung an die bestehende Infrastruktur eine Rolle. Damit werden Wohnobjekte mit Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel, Schulen, Kindergärten und Nahversorgung in den Vordergrund gerückt.

Das Erreichen nahezu aller Bevölkerungsschichten mit auch unpopulären bzw. schwer kommunizierbaren Anliegen wie z.B. Raumordnung, öffentliche und halböffentliche Räume, Ökologie, Nachhaltigkeit, Nachbarschaft und Gemeinschaft etc. wird durch die Wohnbauförderung unterstützt. Das Förderungsinstrumentarium in seiner heutigen Form ist dabei das Ergebnis eines Jahrzehnte langen Prozesses schrittweiser Adaptierungen:

- 1973 wurde durch die Förderung des verdichteten Flachbaues ein Boom in der Errichtung von Doppel- und Reihenhäusern ausgelöst.
- 1975 wurden durch höhere Förderungen von gemeinnützigen Mietwohnungen bewusst Alternativen zum dominierenden Eigentumswohnbau forciert. Damit wurde ein Angebot an günstigen Mietwohnungen geschaffen.
- 1984 führte das Wohnhaussanierungsgesetz dazu, dass pro Jahr bis zu 3.000 Wohnungen verbessert und restauriert werden. Die Sanierung hat eine neue Wertschätzung für die alte Bausubstanz geschaffen.
- 1986 wurde die Eigentumswohnungsförderung erhöht. Dies führte zu einer verstärkten, verdichteten Geschoßbauweise.
- 1988 hat die Geburt des Energiesparhauses (heute Passivhaus) einen neuen Baustil und eine geänderte Bauweise ausgelöst.
- Seit 1992 wird bei Eigenheimen der Baulandverbrauch förderungstechnisch mitbetrachtet.
- Seit 1993 werden Nachverdichtungen höher gefördert, was eine verstärkte Berücksichtigung des Altbestandes zur Folge hatte.
- Seit 1998 kann durch die Definition Nutzflächenzahl beim Wohnbau auch die gewerbliche Fläche für die Ermittlung des Förderungssatzes herangezogen werden.
- 1999 treten erste ökologische Baumaßnahmen in einem Katalog auf.
- 2000 wurde die Obergrenze der Wohnnutzfläche mit 150 m<sup>2</sup> neu festgelegt.
- 2002 wird eine Zusatzförderung für barrierefreies Bauen in die Förderungsrichtlinien aufgenommen. Im selben Jahr folgt auch eine Ortskernförderung im Bereich der Althausanierung zur Belegung der Innenstädte.
- 2001 wurde ein Energieausweis für alle geförderten Neubauten eingeführt, gemeinnützige Wohnbauten werden nur noch gefördert, wenn sie „ökologisch“ ausgeführt werden.

- Seit 2004 steigern besondere Förderungen für Passivhäuser den Anteil dieser Wohnobjekte. Im gleichen Jahr wird auch der ökologische Bauteilkatalog in die Althausanierung eingebaut. Damit wird ein weiterer Schritt zur Werterhaltung von Altobjekten gesetzt.
- 2006 startet die Testphase der Quartiersbetrachtung bei größeren Bauvorhaben: Für größere Wohnanlagen (ab 25 Wohneinheiten) wird das gesamte Quartier betrachtet, um eine bessere Einbindung der Wohnanlage in das räumliche, soziale und ökologische Umfeld zu erreichen. Gleichzeitig sollen Wohnanlagen auch fehlende Funktionen des Umfelds aufnehmen können (Bsp. Arztpraxis, Laden, Büro, ÖPNV-Halt, Spielplatz...). Speziell Erdgeschosszonen, Erschließungszonen, Außenräume und Gemeinschaftsräume, also jene Bereiche, die sich außerhalb der Wohnung befinden bieten Chance für Begegnung, Integration, stadträumliche Entwicklungen.
- 2007 erreichten mehr als 90% der geförderten Wohnungen Öko1-Standard. Damit hatte sich bereits sieben Jahre nach Einführung des ökologischen Baumaßnahmenkatalogs (1999) die Öko1 Förderstufe als Regelförderung etabliert.
- 2008 wurde Öko1 als Mindeststandard in die Förderungsrichtlinien übernommen.
- Ebenfalls seit 2008 ist die Quartiersbetrachtung für alle Wohnanlagen ab 25 Einheiten verpflichtend.