



**mouvement
écologique**

Vorrang für die Mobilisierung von ausgewiesenem Bauland innerhalb des Bauperimeters vor Neuausweisungen – diese an strikte Kriterien binden!

**Stellungnahme des Mouvement Ecologique zum Gesetzesprojekt über die
Einführung eines „Baulandvertrages“**

**(Gesetzesprojekt 7139 – Änderungsvorschläge zum novellierten Gesetz vom
19. Juli 2004 über die kommunale Planung und Stadtentwicklung)**

März 2021

Vorrang für die Mobilisierung von ausgewiesenem Bauland innerhalb des Bauperimeters vor Neuausweisungen – diese an strikte Kriterien binden!

Stellungnahme des Mouvement Ecologique zum Gesetzesprojekt über die Einführung eines „Baulandvertrages“ (Gesetzesprojekt 7139 – Änderungsvorschläge zum novellierten Gesetz vom 19. Juli 2004 über die kommunale Planung und Stadtentwicklung)

Einführung

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist in vielen Hinsichten äußerst problematisch: Vor allem angesichts des kontinuierlichen Wachstums der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Aktivitäten ist das Angebot an Wohnungen ungenügend. Dies führt maßgeblich dazu, dass die Grundstückspreise in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind. Kommt hinzu, dass das Angebot der öffentlichen Hand an sozialen bzw. erschwinglichen Wohnungen äußerst begrenzt ist.

Ein stetig zunehmender Anteil von Haushalten, auch mit mittlerem Einkommen, kann sich entsprechend weder den Kauf noch die Miete einer Wohnung auf dem freien Markt leisten.

Aus diesen Überlegungen heraus sieht die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien eine Reihe von wichtigen Maßnahmen vor. Dazu zählt u.a. eine verstärkte Einbindung der Gemeinden auf kommunaler bzw. regionaler Ebene u.a. über den Weg des „*pacte logement 2.0*“ zwischen Staat und Gemeinden, die Erhöhung der urbanistischen Qualität, der Lebensqualität und der Kohäsion in den Vierteln und den Kampf gegen die Spekulation.

Die Vereinbarung sieht zudem die Einführung von sog. „Baulandverträgen“ vor: (Zitat) *„Le projet de loi concernant les contrats d'aménagement («Baulandverträge») sera amendé et complété par l'introduction d'une taxe sur la création de la valeur ajoutée («Wertschöpfungssteuer») et par des dispositions renforçant les moyens contraignants de construction effective sur les terrains faisant l'objet de contrats d'aménagement. »* Die Regierung hatte in der vorherigen Legislaturperiode (Mai 2017) bereits einen Gesetzesvorschlag deponiert, der die Einführung eines solchen „Baulandvertrages“ im Rahmen einer Abänderung des Gesetzes vom 19. Juli 2004 *„concernant l'aménagement communal et le développement urbain“* vorsah.

Am 9. November 2020 wurden dazu - entsprechend der Koalitionsvereinbarung - seitens der neuen Regierung *„amendements gouvernementaux“* deponiert, die zusätzliche Präzisionen zum Baulandvertrag, wie auch einige weitere Abänderungen am Gesetz enthalten. **Hervorgehoben sei an dieser Stelle, dass der Mouvement Ecologique verschiedene Bestimmungen dieser überarbeiteten Fassung als weitaus sinnvoller ansieht, als jene im vorherigen Gesetzesprojekt.**

Da das Instrument des Baulandvertrages eine Reihe von wesentlichen Fragen, u.a. im Zusammenhang mit einer kohärenten Planung aufwirft, dies sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene, möchte der Mouvement Ecologique im Folgenden dazu Stellung nehmen und konkrete Verbesserungsvorschläge einbringen.

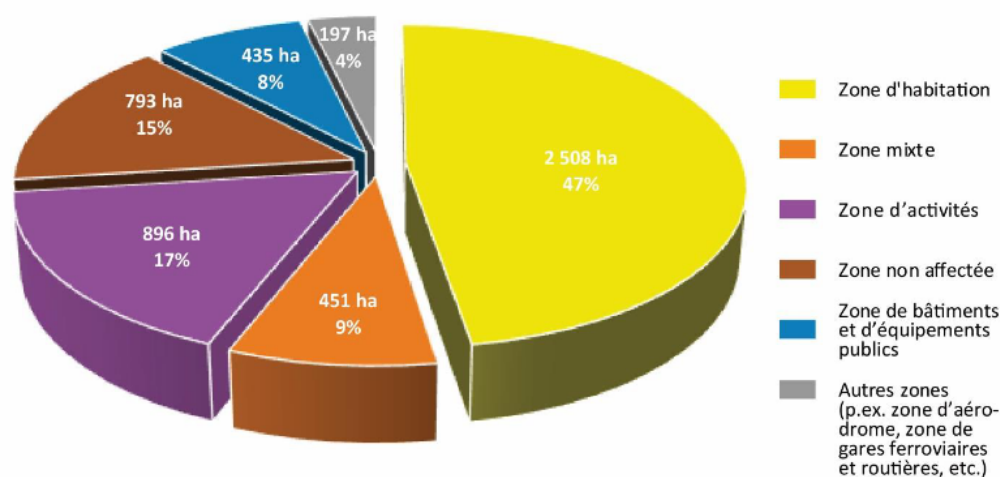
1. Bestandsaufnahme der derzeit verfügbaren Siedlungsflächen und leerstehenden Wohnungen

1.1. Ausgewiesene Siedlungsflächen im Rahmen der Flächennutzungspläne

Das « Observatoire national de l’habitat » hat in einer Erhebung von 2016 (note 22) die Gesamtheit der von Flächennutzungsplänen (PAG’s) ausgewiesenen Siedlungsflächen auf **2846 ha** beziffert:

« En 2016, le potentiel foncier pour l’habitat est estimé à **2846 hectares**. Ce chiffre correspond à l’intégralité des superficies disponibles dans les zones d’habitation, auxquelles on ajoute 75% des superficies disponibles dans les zones mixtes des communes. Le potentiel foncier pour l’habitat correspond ainsi à 53,9% de l’ensemble des terrains disponibles au sein des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées »

Figure 3 – Répartition du potentiel foncier au sein des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées dans l’ensemble des communes en 2016



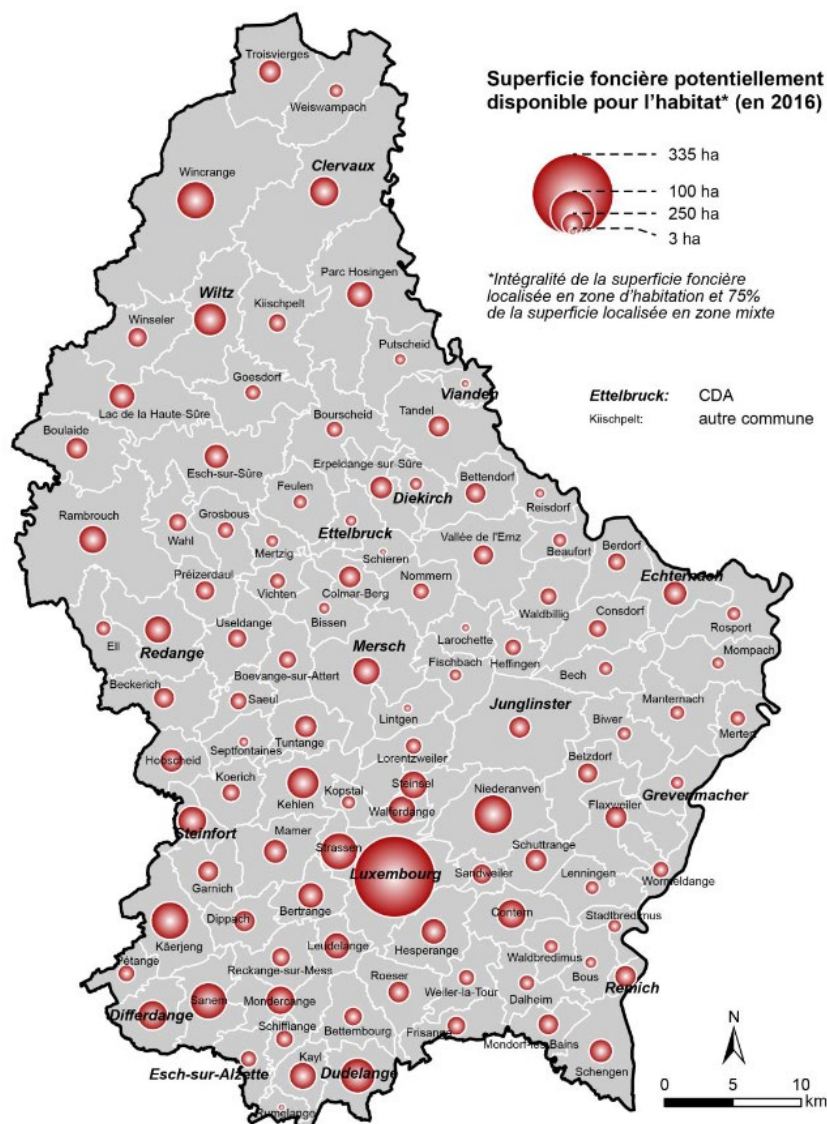
Source: Ministère du Logement - Observatoire de l’Habitat (Base disponibilité foncière 2016)

Nicht berücksichtigt in dieser Bestandsaufnahme sind, nach Angaben der Autoren, Industriebrachen, die auf Luftaufnahmen als derzeit genutzt angesehen wurden.

Die Autoren kommen zur Schlussfolgerung, dass der Mittelwert an verfügbarer Fläche für Wohnzwecke bei 27 ha / Gemeinde liegt, wobei sich - aufgrund unterschiedlicher Parameter - eine sehr unterschiedliche Situation je nach Gemeinde präsentiert (1). Die Stadt Luxemburg verfügt dabei über die größte Reserve (335 ha – 11,8 % der Gesamtfläche). Es folgt eine Reihe von städtischen oder peri-urbanen Gemeinden wie Niederanven, Käerjeng, Strassen, Sanem oder Düdelingen. Zu den ländlichen Gemeinden in denen größere Flächen vorhanden sind, zählen Fusionsgemeinden, wie z.B. Wintger oder Rambrouch.

Die 16 Gemeinden, welche vom „programme directeur de l’aménagement du territoire“ (2003) als „centres de développement et d’attraction – CDA“ definiert wurden, zählen 27,9 % der insgesamt verfügbaren Siedlungsflächen (793 ha). Mehr als 42 % dieser Fläche befindet sich auf dem Territorium der Stadt Luxemburg,

die anderen CDA-Gemeinden verfügen im Mittel nur über 30 ha / Gemeinde (was insgesamt kaum über dem nationalen Mittelwert liegt).



Source : Ministère du Logement – Observatoire national de l’habitat (2016)

Laut der Studie würde die Mobilisierung der angegebenen Flächen den Bau von 50.000 bis 80.000 Wohnungen erlauben. Ein Drittel dieses Potentials bestehe aus „Baulücken“ und sei, so die Autoren, kurzfristig mobilisierbar.

Das „*observatoire national de l’habitat* » ist im Begriff die Bestandsaufnahme, u.a. aufgrund der von den Gemeinden überarbeiteten Flächennutzungspläne (PAG’s), zu aktualisieren. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich die verfügbare Siedlungsfläche in diesem Zusammenhang reduziert hat. Im Gegenteil, diese dürfte sich, auch aufgrund von Neuausweisungen, noch weiter erhöht haben.

1.2. Leerstandsanalyse von Wohngebäuden

Eine Erfassung nicht genutzter oder nutzbarer Wohnimmobilien - in einer Art Leerstandskataster - ist aufgrund der fehlenden digital verfügbaren Datenlage (Vertikal-Kataster) sowohl auf nationaler, wie auf kommunaler

Ebene nur mit einem gewissen Aufwand auf kommunaler Ebene zu erstellen. Dabei wird die Mobilisierung dieses Leerstandes sicherlich angesichts von sehr unterschiedlichen und spezifischen Ursachen (z.B. Besitzer im Pflegeheim, Erbfolge u.a.m.) auch sehr spezifische Vorgehensweisen (Kontaktaufnahme mit den jeweiligen Eigentümern, spezifische Besteuerung...) erfordern, um diese dem Wohnungsmarkt zuzuführen. Dennoch stellen diese Immobilien ein gewisses Potential dar, zu dem man im Übrigen auch nicht als Erstwohnsitz deklarierte Immobilien zählen könnte.

Die Gemeinden des „Kanton Réiden“ haben so z.B. eine Erfassung des Leerstandes von Immobilien durchgeführt und u.a. die Gemeinde Beckerich nutzt, auf dieser Grundlage, die erwähnten Instrumente, um eine Nutzung leerstehender Wohngebäude herbeizuführen. Einzelne Gemeinden haben auch über kommunale Reglements die kommunale Steuer auf leerstehenden Wohngebäuden erhöht. Aufgrund eines fehlenden nationalen Rahmens ist jedoch die Anzahl der Gemeinden, welche diesen Weg beschritten haben, sehr überschaubar.

Fazit

- Die **verfügbaren Siedlungsflächen innerhalb der kommunalen Bauperimeter stellen derzeit eine bedeutende Reserve** dar, die sich für eine kurz- und mittelfristige Mobilisierung mittels geeigneter Instrumente anbietet. Die Frage stellt sich, inwiefern das Regierungsprojekt des Baulandvertrages die Mobilisierung dieser Flächen mit geeigneten Mitteln prioritär angeht.
- Die **leerstehenden Wohngebäude bzw. nutzbaren Immobilien** stellen ebenfalls ein **gewisses Potential** dar und sollten bei einer Wohnungsoffensive nicht außen vor gelassen werden.

2. Landesplanungs- und Nachhaltigkeitsziele stellen Rahmenbedingungen für die kommunale Planung und Stadtentwicklung dar

Vor einer Detailanalyse des Gesetzesprojektes scheint es nach Ansicht des Mouvement Ecologique angebracht, die nationalen Rahmenbedingungen für die kommunale Entwicklung in Erinnerung zu rufen:

2.1. Die Vorgaben des Landesplanungsprogrammes (« programme directeur de l'aménagement du territoire »)

Auch wenn das Landesplanungsprogramm von 2003 datiert, haben die wesentlichen und sehr präzise formulierten Grundorientierungen - im Besonderen der „*partie B – La mise en oeuvre du programme directeur*“ - noch immer ihre Gültigkeit. Dies auch, wenn sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt seit der Erstellung des Programmes verstärkten Herausforderungen stellen muss. Es seien im Folgenden exemplarisch nur einige wenige Vorgaben des Programmes angeführt, die im Rahmen der vorliegenden Analyse von Bedeutung sind.

Das Landesplanungsprogramm stellt im Besonderen das **Primat einer Innenschließung** von Bauland in den Vordergrund (Ojectif politique III):

„Définir une politique d'urbanisation prioritairement orientée vers la densification et le renouvellement urbain à l'intérieur des villes et villages existants et non sur une consommation supplémentaire d'espaces encore

vierges en périphérie. »

Als Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, werden u.a. angeführt:

- Die **Mobilisierung von nicht genutzten Siedlungsflächen**: *„utiliser en priorité, à l'intérieur de la structure urbaine / rurale existante, les surfaces libres de construction ainsi que les surfaces où la construction peut être densifiée »*
- Die **Einführung von steuerlichen bzw. Fördermaßnahmen**, um prioritär eine **Mobilisierung dieser Flächen** für die Bebauung zu erreichen: *„Introduire des instruments fiscaux et des mécanismes d'aides permettant d'inciter à la mise à disposition des terrains classés constructibles et de promouvoir le développement concentrique des localités autour de leurs noyaux. »*
- Die **Nutzung von zusätzlichen freien Flächen für Siedlungszwecke** sollte so weit wie möglich **vermieden** werden: *„Réduire à l'indispensable l'utilisation d'espace non encore bâti à des fins de construction ».*
- Von besonderem Interesse ist u.a. auch die Vorgabe, **Siedlungsentwicklung und Nutzung des öffentlichen Transportes besser zu verzahnen**: *„créer des structures urbaines et rurales permettant de limiter les déplacements et d'encourager l'utilisation des transports en commun.“*

Die „commission d'aménagement“ des Innenministeriums berücksichtigt im Prinzip die Vorgaben des Landesplanungsprogrammes in ihren Gutachten zu PAG's bzw. deren Abänderung.

2.2. Handlungsziele und Maßnahmen des nationalen Nachhaltigkeitsplanes (PNDD)

Der Nachhaltigkeitsplan „*Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität*“ (2010 – Herausgeber: Ministerium für Nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen) stellt einen „*zu hohen Flächenverbrauch*“ fest. Dies mit der Folge einer „*Bodenübernutzung und Zerstückelung der Landschaften mit negativen Einwirkungen auf Landschaft und Erholung, Grundwasser und biologische Vielfalt*“.

In der Konsequenz dieser Überlegungen wurde im Plan eine **Begrenzung des Flächenverbrauchs** festgeschrieben: *„Bodenverbrauch stabilisieren und auf 1 ha / Tag oder weniger reduzieren“.*

Der Plan macht zudem Empfehlungen zur „Minimierung der Neuausweisung von Bauland bis 2021“:

„- in Wohnvorranggemeinden sind vorrangig bestehende Baulandreserven in geeigneter Lage zu aktivieren und zu nutzen. Nur bei weitgehender Ausschöpfung bestehender Entwicklungsreserven ist in

Wohnvorranggemeinden eine Erweiterung des Bauperimeters denkbar (plan sectoriel logement);

- Keine Erweiterung des Bauperimeters in komplementären Wohnvorranggemeinden, es sei die Überarbeitung des „plan sectoriel logement“ führt zu anderen Ergebnissen;

- Erhebung einer jährlichen kommunalen Sonderabgabe bei nicht bewohnten Wohngebäuden oder bei nicht bebauten Grundstücken im Gemeindegebiet (pacte logement).“

Es sei darauf hingewiesen, dass, die im Nachhaltigkeitsplan festgeschriebenen Ziele der Minimierung des Flächenverbrauches – neben der Berücksichtigung durch die „commission d'aménagement“ des Innenministeriums – auch als Richtlinie für das Umweltministerium gelten, um - im Respekt seiner Kompetenzen - Flächennutzungspläne (PAG's) oder deren Abänderung zu genehmigen oder nicht.

3. Prioritäre Mobilisierung schon ausgewiesener Flächen statt einer weiteren Zersiedlung der Landschaft

Anmerkung: Der Mouvement Ecologique analysiert im Folgenden lediglich jene Passagen des Gesetzestextes, die einen direkten Bezug zu den oben gemachten Ausführungen haben.

Zur besseren Übersicht werden die entsprechenden Passagen des Gesetzesprojektes jeweils in einem Rahmen angeführt.

3.1. „*Concept de mise en œuvre*“ für alle im PAG ausgewiesenen – jedoch nicht bebauten – Siedlungsflächen als Steuerungsinstrument festschreiben! (ad Art. 7 – *Etablissement d'un plan d'aménagement général*)

Der vorliegende Entwurf schreibt vor, dass in Zukunft bei der Erstellung eines PAG im Rahmen der vorbereitenden Studie („*étude préparatoire*“) neben einer Bestandsaufnahme der Situation, eines kommunalen Entwicklungskonzeptes und sog. „*schémas directeurs*“ für „*nouveaux quartiers*“, zusätzlich ein sogenanntes Umsetzungskonzept („*concept de mise en oeuvre*“) erstellt werden muss. Ein großherzogliches Reglement ist vorgesehen, um den Inhalt der „*étude préparatoire*“ zu präzisieren.

Im „*exposé des motifs*“ wird die Änderung wie folgt argumentiert:

*Il s'agit de « s'attarder davantage sur l'instauration d'un concept de phasage urbain permettant une exécution plus rapide et plus aisée des fonds **nouvellement** reclassés dans une zone dédiée prioritairement à l'habitation et frappés d'une zone de servitudes déterminant un créneau temporaire de viabilisation et de construction de logements dénommée ci-après « CTVL ».*

*« (...) Ainsi, pour les fonds couverts **ultérieurement** au niveau du plan d'aménagement général par une CTVL, le concept de mise en oeuvre déterminera au moins des délais relatifs aux travaux de viabilisation respectivement de construction » (Fettdruck durch Mouvement Ecologique).*

Diese **beabsichtigte Festschreibung eines „concept de mise en oeuvre“ ist absolut begrüßenswert**, da sie wichtige Angaben über die Absichten der Eigentümer*innen in Bezug auf, u.a. eine beabsichtigte Erschließung bzw. Bebauung liefert und eine kohärentere Siedlungsentwicklung ermöglicht.

- **Der Mouvement Ecologique erwartet in diesem Zusammenhang, dass im Rahmen des „pacte logement 2.0“ (Erstellung eines „programme d'action local „Logement“ - PAL)“ eine Analyse des Gesamtpotentials der ausgewiesenen Siedlungsflächen bzw. des Bauerwartungslandes erfolgt.**

Bevor zusätzliche Grundstücke aus der „zone verte“ reklassiert werden, um im PAG als Wohnzone genutzt zu werden, müsste – siehe Kapitel 3.2.2. der vorliegenden Stellungnahme - prioritär ein Großteil der schon ausgewiesenen und somit bebaubaren Grundstücke urbanisiert sein. Die Grundlage dafür sollte eine „enquête“ über das gesamte ausgewiesene Bauerwartungsland **innerhalb** des Bauperimeters darstellen und eine entsprechende Kontaktierung der Besitzer der Grundstücke, deren Mobilisierung als prioritär erachtet werden soll.

3.2. Maßnahmenbündel mit Prioritäten für die Mobilisierung von Bauland in die Wege leiten (ad Art. 9 - contenu du plan d'aménagement général)

Zentrales Element des Gesetzesprojektes ist es kurzfristig neues Bauland zu mobilisieren. So sollen Gemeinden in Zukunft private Bauherren dazu verpflichten (können), ausgewiesenes Bauland unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb einer bestimmten Frist zu bebauen. Diese Frist bezieht sich einerseits auf die Erschließung des öffentlichen Raums (Straßen, Spielplätze, Grünflächen) und andererseits auf die Bebauung des Grundstücks.

Dabei gilt es zwischen der Mobilisierung von Flächen innerhalb des bestehenden Bauperimeters und der Neuausweisung von Bauland außerhalb des Bauperimeters zu unterscheiden.

3.2.1. Erweiterung des Bauperimeters durch einen Baulandvertrag: nur aufgrund festgelegter Kriterien einer nachhaltigen Flächennutzung

Es können laut Gesetzesprojekt (Art. 9bis sowie 9ter) zwei *Servituten* festgelegt werden:

- eine « *servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation* » (eine Frist zur Erschließung des Baulandes) sowie
- eine « *servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements* » (eine Frist zur effektiven Bebauung)

Diese Bestimmungen des Gesetzesprojektes hätten folgende Auswirkungen:

- Die Umklassierung einer im PAG ausgewiesenen Zone wie z.B. einer „zone d'aménagement différé“ oder im Rahmen eines „changement d'affectation“ (z.B. einer Aktivitätszone) in eine „zone destinée prioritairement à l'habitation“ soll demnach obligatorisch mit der Auflage von Fristen im Rahmen eines Baulandvertrages zur Erschließung bzw. Bebauung im Sinne des Gesetzes verbunden werden. Der Mouvement Ecologique begrüßt ausdrücklich die Einführung dieser Bestimmung.
- Was die fakultative Anwendung eines Baulandvertrages auf u.a. schon genehmigten Teilbebauungsplänen anbelangt, so kann man skeptisch sein, ob diese Bestimmung in der Praxis nachträglich bzw. auch rechtlich umsetzbar ist. Siehe hierzu Punkt 3.2.2.
- Zusätzlich soll den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, Flächen aus der „zone verte“ als neues Bauland auszuweisen, dies aber unter der Bedingung, dass es obligatorisch innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens im Rahmen eines Baulandvertrages erschlossen bzw. bebaut werden muss.

Zu letztem Punkt möchte der Mouvement Ecologique starke Bedenken zum Ausdruck bringen:

Es gibt ohne Zweifel einige Gemeinden, die innerhalb des Bauperimeters nur noch sehr begrenzt über mobilisierbares Bauland verfügen und für diese die neue Möglichkeit durchaus reizvoll sein dürfte. Sei es, dass ausgewiesenes Bauerwartungsland trotz aller Anstrengungen schwer mobilisierbar oder aus Naturschutzgründen problematisch ist. Dabei ist aber zu verstehen, dass sie ggf. aus Gründen einer verstärkten sozialen Mischung oder wegen ihrer Bedeutung als regionales Zentrum, zusätzliche Grundstücke in den PAG einbeziehen möchten.

Zusätzlich erscheint es vielfach einfacher, zusätzliches Bauland aus der „zone verte“ in den Bauperimeter zu reklassieren, als Bauland innerhalb des Perimeters zu mobilisieren. Dies umso mehr, weil viele Promotoren in Erwartung einer Erweiterung des Bauperimeters, in dessen Peripherie potentielles Bauland aufgekauft haben und auf eine Einbeziehung dieser Flächen in den Flächennutzungsplan warten...

Der Mouvement Ecologique sieht die mögliche Erweiterung des Bauperimeters mittels eines Baulandvertrages deshalb aus einer Reihe von Gründen als äußerst problematisch an:

- Es besteht die große **Gefahr, dass nunmehr erheblicher Druck entsteht, dass Grünzone in Bauland umklassiert wird, was aus landesplanerischer oder Naturschutzsicht problematisch ist.** Warum wäre es ansonsten nicht bereits bei der rezenten PAG Reform einbezogen worden?

In diesem Falle würde zudem dem Umweltministerium quasi die „schwarze-Peter-Karte“ übertragen, wenn es sich - in Konformität zum Naturschutzgesetz oder aber zum Nachhaltigkeitsplan - weigern würde, sein Einverständnis für solche Erweiterungen unter dem Deckmantel des „Baulandvertrages“ zu geben.

- **Eine Generalisierung der vom Gesetzprojekt angestrebten Vorgehensweise – was die mögliche Erweiterung des Bauperimeters unter der Voraussetzung eines Baulandvertrages anbelangt - stünde in krassem Gegensatz zu**
- den oben zitierten Vorgaben der Landesplanung sowie des Nachhaltigkeitsplanes und ebenfalls zu
- den Zielsetzungen selbst (!) des Gesetzes über die kommunale Planung und Stadtentwicklung, Wir zitieren: (Art. 2. Objectifs)

« Les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal par:
a) une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux;
b) un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire; (...) »

De facto würde damit auch der parteiübergreifende Konsens den Flächenverbrauch zu begrenzen, der ausdrücklich in allen offiziellen Dokumenten angeführt wird, ad absurdum geführt. Es würde sich demnach um einen politischen Paradigmenwechsel in der Planungspolitik handeln.

Zudem sind in diesem Zusammenhang Konflikte mit der Naturschutzgesetzgebung und deren Handhabung vorprogrammiert: Es sei daran erinnert, dass das Umweltministerium bei Anfragen zur Reklassierung einer Grünzone in Bauland die notwendige Begrenzung des Flächenverbrauchs (das im Nationalen Nachhaltigkeitsplan festgeschrieben ist) aufgrund des Naturschutzgesetzes als zentrales Kriterium ansieht.

- Es ist u.a. denkbar bzw. sogar sehr wahrscheinlich, dass **die Möglichkeit den Bauperimeter – mittels Baulandvertrag – zu erweitern, dazu führen wird die Siedlungsentwicklung von innen zu erschweren, was somit auch aus urbanistischer Sicht nicht vertretbar wäre.** Je nach Situation ist Bauen in der Peripherie mit weniger Absprachen, weniger Konflikten oder sogar weniger Planungsaufwand verbunden, als im Innern von Siedlungen.
- Ebenfalls aus urbanistischer Sicht dürfte das **Ausweichen in die Peripherie – trotz ungenutzten Flächen im Innern - „ einer „Stadt der kurzen Wege“ kaum förderlich sein und auch für die Gemeinden, je nach Situation, erhöhte Infrastruktur- und Unterhaltskosten mitsichbringen.**

Der Vorschlag des Mouvement Ecologique:

- **Die Umklassierung von Flächen im Rahmen des Baulandvertrages an klare Kriterien binden!**

Die einzige Möglichkeit, beiden Ansprüchen – ggf. neues Bauland zu erschließen, ohne dabei Errungenschaften im landesplanerischen, urbanistischen und naturschützerischen Bereich in Frage zu stellen - gerecht zu werden und um unnütze Polemiken zu verhindern, besteht nach Ansicht des Mouvement Ecologique darin, **spezifische Kriterien** einzuführen, unter welchen Bedingungen neues Bauland ausgewiesen werden darf.

Weder im Gesetzesprojekt noch im „exposé des motifs“ finden sich jedoch derzeit derartige Kriterien, die dem Gemeinderat bzw. den Bürger*innen als objektive Grundlage dienen könnten, um eine Erweiterung des Bauperimeters mittels des Instrumentes des Baulandvertrages zu rechtfertigen bzw. in Frage zu stellen.

Eine Erweiterung des Bauperimeters, d.h. eine weitere Inanspruchnahme der offenen Landschaft, könnte somit erfolgen

- ohne nachvollziehbaren Nachweis, dass das aktuelle im Bauperimeter befindliche Bau(erwartungs)land nicht mobilisiert werden kann sowie
- ohne Gewährleistung, dass diese Neuausweisung auch aus urbanistischer Sicht bzw. für die Entwicklung der Gemeinde (u.a. was Folgekosten anbelangt) sinnvoll wäre.

Der Mouvement Ecologique tritt deshalb konsequent dafür ein, äußerst restriktive Kriterien einzuführen, um eine Erweiterung des Bauperimeters mittels Nutzung eines Baulandvertrages zu ermöglichen.

Aus der Sicht des Mouvement Ecologique müssen folgende Bedingungen erfüllt sein, um eine Erweiterung des Bauperimeters zu rechtfertigen:

- Es darf **keine Neuausweisung** erfolgen, **ohne vorherige Erstellung eines „concept de mise en oeuvre“ aller ausgewiesenen, nicht bebauten Flächen** („zones d’habitation inklusive der „zones à développer“) des kommunalen Flächennutzungsplanes.
- Die Gemeinde muss – siehe vorheriges Kapitel – **eine Strategie mit festgelegten Umsetzungsschritten zur Mobilisierung des Baulandes innerhalb des Perimeters** verabschiedet haben und der **Nachweis** erbracht sein, **dass eine Mobilisierung des noch verfügbaren Baulandes nicht oder in nicht genügendem Ausmaß möglich ist.**
- Ist noch **(genügend) ausgewiesenes und mobilisierbares Bauland bzw. Bauerwartungsland innerhalb des Bauperimeters vorhanden**, stellt dies ein **Ausschlusskriterium für die Erweiterung des Bauperimeters** dar.
- Die **grundlegenden Orientierungen des bestehenden Flächennutzungsplanes** (der das Resultat detaillierter Studien, einem längeren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses sowie einer entsprechenden öffentlichen Prozedur darstellt) müssen **respektiert** werden.
- Bei einer Neuausweisung von Siedlungsflächen außerhalb des bestehenden Bauperimeters müssen **landesplanerische Kriterien** berücksichtigt werden: prioritär sollten dafür regional bedeutsame Zentren (im Sinne der „centre de développement et d’attraction – CDA“ bzw. IVL-Gemeinden) sowie **Hauptorte von Gemeinden** in Frage kommen.

- Die **Auswirkungen u.a. auf Umwelt, Verkehr, Anbindungen an den öffentlichen Transport, Folgekosten für die Allgemeinheit** wurden untersucht und es wurden befriedigende Lösungen gefunden.
- Die **Vorgaben der Landesplanung, des Nachhaltigkeitsplanes sowie der Naturschutzgesetzgebung** behalten – auch im Falle der beabsichtigten Nutzung eines Baulandvertrages zur Erweiterung des Bauperimeters - ihre volle Gültigkeit.

3.2.2. Mobilisierung durch direkte Ansprache der Eigentümer sowie durch Treffen fiskalischer Maßnahmen

Der Mouvement Ecologique begrüßt, dass u.a. die Mobilisierung von Bauland innerhalb des Perimeters, Ziel des Gesetzesentwurfes ist. Aber: diese so zentrale Maßnahme wird im Gesetzesentwurf noch zu halbherzig angegangen.

Denn es ist nicht zu bestreiten, dass es für Gemeinden weitaus aufwändiger ist, Grundstückseigner zu motivieren Bauerwartungsland innerhalb des Perimeters zu mobilisieren, als ggf. neues auszuweisen. Entsprechend werden die Gemeinden wohl eher dazu tendieren neues Bauland auszuweisen. Dies obwohl es unbestritten ist, dass ersteres aus mehreren Gründen (Reduktion der Zersiedlung der Landschaft und der Folgekosten für die Gemeinden u.a.m.) bei weitem sinnvoller ist.

Deshalb ist es problematisch, dass im vorliegenden Gesetzesprojekt **keine Hierarchie** zwischen beiden Formen gemacht wird. Es wird nichtvorausgesetzt, dass Gemeinden **bevor** sie Neuausweisungen durchführen können, wesentliche Schritte im Sinne der Mobilisierung innerhalb des Perimeters ergriffen haben müssen. Sei es, was ausgewiesene, jedoch nicht mobilisierte Siedlungsflächen, Bauerwartungsland oder aber leerstehende Immobilien anbelangt.

- Aus der Sicht des Mouvement Ecologique sollte deshalb auch in diesem Bereich eine **inhaltliche Verknüpfung und Kohärenz zwischen diesem Gesetzesprojekt und dem „pacte logement 2.0“** hergestellt werden. Im „pacte logement“ sollten so folgende Maßnahmen verankert werden:

Direkte Ansprache von Eigentümer*innen im Rahmen einer Mobilisierungsstrategie

Das Projekt REFINA (BRD) - zu dem der Mouvement Ecologique schon 2012 (2) ein Seminar organisierte, hat - um nur eines von wichtigen Forschungsvorhaben zu nennen - wichtige Erkenntnisse gebracht, die bis dato in Luxemburg kaum umgesetzt wurden: neben rechtlichen und steuerlichen Maßnahmen wurde aufgezeigt, wie sehr entsprechende Sensibilisierungskampagnen vor allem etwas "in den Köpfen verändern" können.

Einige Erkenntnisse im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements - die auch heute noch ihre Berechtigung haben - seien exemplarisch genannt:

Innenentwicklungsprojekte erfordern Einzelfalllösungen: dazu bedürfe es einer konkreten und übertragbaren Handlungshilfe zur „Ansprache“ von Eigentümer*innen, so u.a. die Folgerungen aus diesem Projekt:

- * Erstellen eines Baulandkatasters (inklusive Baulücken und Leerstandsanalyse), der eine Gesamtschau der Innenentwicklungspotentiale liefert, als Grundlage;
- * Qualitative Bewertung der Flächen und Definierung von prioritären Flächen, dies in Zusammenhang mit dem kommunalen Entwicklungskonzept und den Folgekosten für den Gemeindehaushalt;
- * Direkte Ansprache der Eigentümer*innen – mit begleitender Informationsarbeit - in Bezug auf ihre

Interessen und Absichten betreffend die Grundstücke (z.B. Reservierung für eigenen Nutzen bzw. Nachkommen, kein Interesse an Verkauf oder Mobilisierung, reine Kapitalanlage, problematische Erbgemeinschaft, Nutzung als landwirtschaftliche Fläche...);

* Konzertierung mit Nachbargemeinden im regionalen Rahmen;

* Identifizierung des Bedarfes an Bauberatung bei Absicht an eigener Bebauung oder Verkauf und

* Beratung durch entsprechende Berater*innen.

Derartige „sanfte Instrumente“ werden in Luxemburg - obwohl seit Jahren davon gesprochen wird - immer noch nicht ausreichend eingesetzt. Dabei bringen Initiativen, wie z.B. die direkte Eigentümeransprache, bemerkenswerte Erfolge, wie u.a. das genannte Forschungsprojekt zeigte.

Mit dem „*pacte logement 2.0*“ und der damit verbundenen Erstellung eines „*plan d'action local Logement*“ besteht allerdings die Hoffnung, dass mit den dort vorgesehenen Instrumenten und u.a. dem begrüßenswerten Einsatz von qualifizierten Berater*innen, Fortschritte auf diesem Weg erzielt werden können.

➤ **Fiskalische Maßnahmen konsequenter angehen**

Neben diesem eher „sanftem“ Maßnahmenbündel, gilt es - darüber dürfte ein politischer Konsens bestehen – kurzfristig fiskalische Instrumente in die Wege zu leiten.

Dazu gehört in erster Linie die Reform der Grundsteuer verbunden mit einer Spekulationskomponente, die schon in den vorherigen Legislaturperioden in Aussicht gestellt wurde, jedoch bis heute – auch angesichts ihrer Komplexität - noch nicht in Kraft ist.

Fazit

Der Mouvement Ecologique erwartet, dass

- **im Rahmen des „pacte logement 2.0“, staatlicherseits konkrete Anregungen zur Baulandmobilisierung bzw. Nutzung leerstehender Immobilien erstellt werden, verbunden mit einem entsprechenden Weiterbildungsangebot der „conseillers logement“;**
- **eine entsprechende Informations- und Sensibilisierungskampagne der Öffentlichkeit auf nationaler Ebene in die Wege geleitet wird;**
- **die Neuausweisung von Bauland außerhalb des Bauperimeters von der Mobilisierung des innerörtlichen Potentials abhängig gemacht wird und ggf. ein belastbarer Nachweis für eine eventuelle ungenügende Aktivierungsmöglichkeit erbracht werden muss;**
- **analysiert wird, inwiefern die kommunalen Reglements zur Besteuerung von leerstehenden Häusern Wirksamkeit zeigten und das Innenministerium - in Erwartung der Grundsteuerreform - ein „règlement type“ erstellt;**
- **Besitzer von leerstehenden Häusern der Gemeinden – je nach Situation – proaktiv auf die Möglichkeit einer zeitlich begrenzbaren Vermietung über den Weg einer sozialen Immobilienagentur aufmerksam gemacht werden;**
- **das Innenministerium die großen Leitlinien der Grundsteuerreform sowie einen Zeitplan offenlegt, in welcher diese Reform erfolgen soll (Diskussion über Leitlinien, Erstellung der Bemessungsgrundlage, modellhafte Berechnungen u.a.m.);**
- **die Arbeit an der erforderlichen Bemessungsgrundlage für diese Reform zügig vorangetrieben und der Entwurf noch in dieser Legislaturperiode vorgelegt wird.**

(1)

« La surface totale des terrains disponibles pour l'habitat s'élève en moyenne à **27 hectares par commune**, mais avec une répartition très inégale. Les grandes **différences de potentiel foncier par commune** s'expliquent entre autres par la taille du tissu urbain existant dans la commune, par les dynamiques récentes de consommation foncière et/ou de démolition de bâtiments, par la situation topographique de la commune, mais aussi par la politique et les stratégies locales. Ainsi, **Luxembourg-Ville** est la commune dans laquelle la surface totale disponible pour l'habitat est la plus élevée: **335 hectares**, et représente donc à elle seule 11,8% de la disponibilité foncière pour l'habitat du pays. La majorité des autres communes qui détiennent des surfaces disponibles pour l'habitat les plus élevées en valeur absolue sont en grande partie des communes urbaines ou périurbaines (comme **Niederanven, Käerjeng, Strassen, Sanem ou Dudelange**). Les communes rurales dans lesquelles sont localisées le plus de terrains disponibles sont des communes fusionnées de superficie élevée comme **Wincrange ou Rambrouch**. Les 16 communes définies comme Centres de Développement et d'Attraction (CDA) par le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (2003) totalisent 27,9% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat, soit 793 hectares.

Mais plus de 42% de ces surfaces se situent à Luxembourg-Ville. Hormis la ville de Luxembourg, les CDA ne comptent en moyenne que 30 ha disponibles par commune, ce qui est à peine supérieur à la moyenne nationale. Ce qui est assez frappant est que les CDA d'ordre moyen à savoir Esch-sur-Alzette et la Nordstad, les centres amenés à se développer le plus, sont très faiblement pourvus en terrains disponibles pour l'habitat (Ettelbrück 8 ha, Diekirch 10 ha et Esch-sur-Alzette 16 ha).

(unterstrichene Teile des Zitates durch Mouvement Ecologique)

(2) file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/12_06_05_Luxemburg_Bock.pdf