



**mouvement
écologique**



**oekozenter
pafendall**

Die Renovierung in Luxemburg vorantreiben – 9-Punkte-Programm zur Stärkung des Bauens im Bestand

Mouvement Ecologique und Oekozenter Pafendall setzen sich dafür ein, den Gebäudebestand in Luxemburg im Sinne einer nachhaltigen Ressourcennutzung und der Reduzierung grauer Emissionen im Bausektor deutlich stärker in den Fokus zu rücken. Den Erhalt und die Weiterentwicklung bestehender Gebäude sowie die erleichterte Nachverdichtung im Bestand stellen zentrale Hebel dar, um (zusätzlichen) Wohnraum zu schaffen, ohne zusätzlichen Flächenverbrauch zu verursachen.

Fakt ist: Schätzungen zufolge stehen zwischen 5 und 10 % der Gebäude in den Luxemburger Gemeinden leer. Dieses Potenzial wird bislang unzureichend genutzt. Die Reaktivierung und Renovierung bestehender Gebäude ist daher nicht nur ein zentrales Element des Ressourcen- und Klimaschutzes, sondern auch ein wesentlicher Beitrag zur Bekämpfung des Wohnraummangels sowie zur Problematik im Bausektor.

Umso unverständlicher ist es, dass sich der politische und öffentliche Diskurs weiterhin stark auf den Neubau konzentriert, anstatt die erheblichen Potenziale des Bestands systematisch zu mobilisieren.

Leerstehende Gebäude haben vielfältige negative Auswirkungen: Sie beeinträchtigen das Orts- und Stadtbild, können sicherheitsrelevante und hygienische Probleme verursachen und führen vor allem dazu, dass vorhandener Wohnraum nicht genutzt wird. Dies ist gerade in Zeiten des akuten Wohnungsmangels unverantwortlich.

Die **Ursachen für den Leerstand** sind vielfältig – entsprechend breit müssen auch die Maßnahmen sein, die zu seiner Reduzierung beitragen: von rechtlichen Rahmenbedingungen über fiskalische Instrumente - wie eine Reform der Grundsteuer oder eine Leerstandsabgabe - bis hin zu gezielten Fördermaßnahmen zur Renovierung und Reaktivierung dieser Gebäude.

Die **Förderung von Renovierungen** – beginnend mit dem Abbau bestehender rechtlicher, finanzieller und administrativer Hürden – muss daher deutlich stärker in den politischen Fokus rücken und zeitnah

vorangetrieben werden. Dies ist nicht nur aus wohnungspolitischer Sicht geboten, sondern auch aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes zwingend erforderlich.

Zahlreiche europäische Studien zeigen, dass die **grauen Emissionen eines Neubaus** je nach Bauweise typischerweise im Bereich von mehreren Hundert bis über 1.000 kg CO₂ -äquivalent pro Quadratmeter liegen. Durch den Erhalt und die Renovierung bestehender Gebäude können im Vergleich dazu in der Regel zwischen 50 % und 75 % dieser Emissionen vermieden werden. Gerade vor dem Hintergrund der Klimaziele bis 2050 ist dieser Unterschied von zentraler Bedeutung.

Sowohl der **Luxemburger Integrierte Energie- und Klimaplan (PNEC)** als auch die **EU-Richtlinie EPBD** (Energy Performance of Buildings Directive) sehen eine deutliche Reduktion der grauen Emissionen im Gebäudesektor bis 2050 vor. Diese Ziele lassen sich nur erreichen, wenn Renovierung und Umbau systematisch Vorrang vor Abriss und Neubau erhalten. Auch der Nationale Plan für Abfall- und Ressourcenmanagement betont ausdrücklich die Bedeutung eines verantwortungsvollen Umgangs mit der bestehenden Bausubstanz und der Vermeidung von Bauabfällen.

Nicht zuletzt bieten **Renovierungen gegenüber Neubauten weitere strukturelle Vorteile**: Bestehende Gebäude sind in der Regel bereits an kommunale Infrastrukturen angeschlossen, zusätzlicher Flächenverbrauch kann vermieden werden, Nutzungskonflikte bei Neuausweisungen werden reduziert, und bestehende Standorte sind häufig besser an den öffentlichen Verkehr angebunden als neue Siedlungsgebiete.

Hinzu kommt ein zeitlicher Vorteil: Bestehende Gebäude können – sofern die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen stimmen – im Vergleich zu vielen Neubauprojekten deutlich schneller umgebaut, erweitert oder reaktiviert werden. Auf diese Weise lässt sich **zusätzlicher Wohnraum kurzfristiger mobilisieren**, zugleich werden regionale Wertschöpfung und **Arbeitsplätze im Bau- und Handwerkssektor gestärkt**.

Ohne eine konsequente Priorisierung der Renovierung und Weiterentwicklung des bestehenden Gebäudebestands sind weder die nationalen Klimaziele noch eine nachhaltige Wohnraumpolitik erreichbar. Der derzeitige Fokus des öffentlichen und politischen Diskurses auf den Neubau greift zu kurz, da er die erheblichen Potenziale des Bestands in Bezug auf Ressourcenschonung, Klimaschutz und kurzfristige Wohnraumschaffung unzureichend berücksichtigt. Eine strategische Neuausrichtung zugunsten des Bauens im Bestand ist daher erforderlich.

Mouvement Ecologique sowie Oekozenter Pafendall möchten mit diesem 8 Punkte Programm – der u.a. auf einer Austauschrunde mit Akteuren des Bausektors beruht – einen Beitrag dazu leisten, die Renovierung und das Bauen im Bestand in Luxemburg gezielt voranzubringen und bestehende Potenziale wirksam zu mobilisieren.

Die Renovierung und der Umbau des bestehenden Wohnbestands sind dabei kein Randaspekt, sondern ein zentraler Baustein zur Bewältigung der Wohnungskrise in Luxemburg.

Hierfür braucht es einen kohärenten Instrumentenmix: Von einem verbesserten reglementarischen System über optimierte Finanzhilfen bis hin zu einer konsequenten Sensibilisierungsarbeit.

1. Umbau vor Neubau: Klima- und ressourcengerechte Entscheidungen treffen

Wenn bislang über Energieeffizienz von Gebäuden gesprochen wird, steht meist der spätere Energieverbrauch im Betrieb im Vordergrund. Für die tatsächliche Klimawirkung des Bauens ist jedoch auch – und zunehmend – die sogenannte **graue Energie bzw. die damit verbundenen grauen Emissionen** von zentraler Bedeutung. Diese umfassen die Emissionen aus der Herstellung der Baustoffe, dem Bauprozess, Instandhaltungen sowie aus Rückbau und Entsorgung.

Vor diesem Hintergrund verpflichtet die 2024 novellierte EU-Gebäuderichtlinie EPBD (Energy Performance of Buildings Directive) die Mitgliedstaaten ab 2030 für alle Neubauten – und damit mittelbar auch für Ersatzneubauten nach Abriss – das **Lebenszyklus-Treibhauspotenzial** eines Gebäudes zu berechnen und im Energieausweis offenzulegen. Damit wird erstmals auf europäischer Ebene anerkannt und vorgeschrieben, dass Klimaschutz im Gebäudesektor nicht allein über den Energieverbrauch im Betrieb erreicht werden kann, sondern eine ganzheitliche Betrachtung über den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes erforderlich ist.

Darüber hinaus müssen alle Mitgliedstaaten **bis spätestens 2027 eine nationale Roadmap** vorlegen, in der sie darlegen, wie sich die Lebenszyklus-Emissionen des Gebäudesektors bis 2050 entwickeln sollen und mit welchen zulässigen Höchst- bzw. Zielwerten künftig gearbeitet wird.

- Im Sinne einer zielführenden Dekarbonisierung des luxemburgischen Bausektors ergibt sich daraus die Notwendigkeit, eine **ganzheitliche Lebenszyklusbetrachtung** nicht nur für Neubauten, sondern auch **beim Rückbau bzw. Gebäudeabriß verbindlich zu verankern**. Bei Abrissgenehmigungen sollte systematisch geprüft werden, ob der Erhalt oder Umbau eines bestehenden Gebäudes gegenüber einem Neubau erhebliche CO₂ - Einsparungen ermöglicht und ob die geplante Neunutzung nicht mit der vorhandenen Bausubstanz in Einklang gebracht werden kann. Mehrere europäische Länder wie Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark haben bereits begonnen, Lebenszyklusanalysen als **Entscheidungsgrundlage** heranzuziehen und der Erhalt bestehender Gebäude wird zunehmend als klimapolitische Option betrachtet. In Luxemburg sollte eine offene Diskussion darüber stattfinden, ob eine derartige Regelung nicht auch in Luxemburg angebracht und notwendig wäre.

2. Neuregelung im Rahmen der harmonisierten Bauordnung – Unterscheidung zwischen Neubau und Umbau

Im Rahmen der Regierungsstrategie „*Méi a méi seier bauen*“ ist vorgesehen, die bislang auf kommunaler Ebene geltenden Bauordnungen – die teilweise auf einem *règlement type* des Innenministeriums beruhen – in zentralen Punkten durch eine verbindliche nationale Bauordnung zu ersetzen. Das Innenministerium arbeitet derzeit an der Ausarbeitung dieses nationalen Regelwerks.

Die Erarbeitung einer nationalen Bauordnung bietet damit eine zentrale Gelegenheit, die Bauordnung erstmals systematisch an den Anforderungen der europäischen Direktive EPBD und den nationalen Klimazielen auszurichten.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich jedoch, dass sowohl das bestehende *règlement type sur les bâtisses* als auch die große Mehrheit der kommunalen Bauordnungen zahlreiche Vorgaben enthalten, die Renovierungen im Bestand unnötig erschweren.

Ein zentrales Problem besteht darin, dass die **geltenden Vorschriften keinen Unterschied zwischen Neubauten und Umbauten** machen – ungeachtet der Tatsache, dass viele Bestandsgebäude nach früheren baulichen und normativen Standards errichtet wurden. In der Praxis führt dies dazu, dass selbst bei kleineren Umbaumaßnahmen ein Anforderungskatalog greift, der faktisch einem Neubau entspricht. Die Folge ist aufgrund des großen, auch finanziellen Aufwands häufig: Abriss statt Umbau. Damit steht die derzeitige Anwendung der Bauordnung im Widerspruch zu den klimapolitischen Zielsetzungen auf nationaler und europäischer Ebene, da sie strukturell Anreize für Abriss und Neubau setzt und damit höhere graue Emissionen verursacht.

Ein Beispiel stellvertretend für andere verdeutlicht diese Problematik besonders anschaulich: Viele Bestandsgebäude verfügen über Deckenhöhen von 2,50 m, während das *règlement-type sur les bâtisses* heute eine Mindesthöhe von 2,55 m verlangt. Wird ein solches Gebäude umgebaut – etwa durch einen Wanddurchbruch zur Verbindung zweier Räume – müssten im Extremfall sämtliche Decken entfernt und um fünf Zentimeter höher wieder eingezogen werden. Ein solcher Eingriff ist baulich wie finanziell unverhältnismäßig und zieht häufig weitere Anpassungen an Treppen, Fassadenöffnungen oder Brüstungen nach sich. Unter diesen Voraussetzungen ist nachvollziehbar, dass Bauherren den Abriss eines Gebäudes als wirtschaftlichere Option betrachten.

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich, wenn aktuelle Anforderungen an **Schallschutz oder Statik** pauschal auf ältere Bausubstanz angewendet werden. Für Bestandsgebäude lassen sich in vielen Fällen angemessene und zielführende Lösungen finden, die eine Verbesserung der Situation ermöglichen, ohne den Maßstab eines Neubaus anzulegen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Forderungen:

- Die Bauordnung darf nicht länger die Kriterien für den Neubau auf bestehende Gebäude anwenden, sondern muss für den **Umgang mit Bestandsgebäuden klare und differenzierte Regelungen zwischen Neubau und Umbauten** vorsehen. Umbauten im Bestand sind durch angepasste Vorgaben zu erleichtern und mit einem angemessenen Bestandsschutz zu versehen. Ein solcher Bestandsschutz ist zugleich ein zentraler Hebel zur Reduzierung grauer Emissionen, da er den Erhalt bestehender Gebäudestrukturen gegenüber Abriss und Neubau systematisch begünstigt. Dies ist auch im Sinne des Ressourcenschutzes.
- Hierfür ist die **Einführung eines eigenen Paragrafen zum Bestand** erforderlich. Dieser sollte klar festlegen, dass bei Bestandsgebäuden grundsätzlich die zum Zeitpunkt der Errichtung geltenden bauzeitlichen Anforderungen maßgeblich bleiben, sofern dadurch keine grundlegenden Schutzziele der Bauordnung (z. B. Sicherheit, Gesundheit, Brandschutz) beeinträchtigt werden. Eine solche generelle Regelung würde Rechtssicherheit schaffen und vermeiden, dass Umbauten regelmäßig nur über individuelle Ausnahmegenehmigungen abgewickelt werden können.

Außerdem zum Thema:

Barrierefreiheit

- Da die Bestimmungen zur Barrierefreiheit in Mehrfamilienhäusern bereits im Gesetz vom 7. Januar 2022 geregelt sind, sollten diese **Aspekte aus der Bauordnung herausgenommen** werden, um Doppelregelungen und zusätzliche Komplexität zu vermeiden

Brandschutzworgaben

Im bestehenden *règlement-type sur les bâtisses* sind Brandschutzworgaben bislang weder an eine Mindestgröße von Gebäuden noch an eine Mindestanzahl von Wohneinheiten geknüpft. Da sich Brandschutzworgaben grundsätzlich an der erforderlichen Fluchtzeit der Bewohner orientieren, wird deutlich, dass für Einfamilienhäuser nicht dieselben Anforderungen gelten können wie für Mehrfamilienhäuser.

- Es bedarf daher einer klaren Regelung, **ab wann ein Gutachten der Feuerwehr** einzuholen ist, und welche **Brandschutzanforderungen** einzuhalten sind. Eine Differenzierung nach Gebäudegröße beziehungsweise Anzahl der Wohneinheiten ist geboten, um unnötigen baulichen Aufwand und zusätzliche Kosten zu vermeiden; dies wird im Übrigen auch von der CGDIS als sinnvoll erachtet.

Administrative Prozeduren

Die Regierung hat sich die Vereinfachung administrativer Prozeduren zum Ziel gemacht: daraus entstand auch die Entscheidung eine nationale Bauordnung zu verabschieden.

- In diesem Kontext würde es Sinn machen, generell zu untersuchen, **inwiefern heutige Anträge zum Umbau von Gebäuden im Bestand bzw. zur entsprechenden finanziellen Unterstützung vereinfacht, harmonisiert oder verstärkt standardisiert** werden können. Da gerade bei der Renovierung von Gebäuden **Denkmalschutzaspekte** eine Rolle spielen könnten sollten auch diese Entscheidungs- und Genehmigungsprozesse mit in diese Untersuchung einfließen.

3. Nachverdichtung im Bestand erleichtern

Die Nachverdichtung im Bestand stellt einen der wirksamsten Hebel dar, um **kurzfristig zusätzlichen Wohnraum** zu schaffen. Dies zudem ohne neue Flächen zu versiegeln oder kostenintensive zusätzliche Infrastrukturen in der Landschaft zu erschließen. Aufstockungen, der Ausbau von Dachgeschossen, der Einbau von Einliegerwohnungen oder Nutzungsänderungen ermöglichen es, bestehende Gebäude und Quartiere weiterzuentwickeln, vorhandene Infrastrukturen besser auszulasten und zugleich die Zersiedelung einzudämmen.

In der Praxis wird dieses Potenzial jedoch nur unzureichend genutzt. Wie bereits dargestellt, greift bei Umbauten und Nachverdichtungsmaßnahmen nach dem derzeit geltenden *règlement-type sur les bâtisses* häufig der vollständige Anforderungskatalog eines Neubaus. Diese Gleichbehandlung von Neubau und Umbau verkennt die baulichen und strukturellen Realitäten des Bestands und führt dazu, dass selbst begrenzte Eingriffe mit einem unverhältnismäßig hohen baulichen, planerischen und finanziellen Aufwand verbunden sind. **Die daraus resultierenden Mehrkosten und Unsicherheiten machen Nachverdichtungsprojekte für Eigentümerinnen und Eigentümer wie auch für Investoren oft unattraktiv oder wirtschaftlich nicht darstellbar.**

Die Konsequenz ist, dass baulich sinnvolle und städtebaulich wünschenswerte Maßnahmen unterbleiben oder – im ungünstigsten Fall – der Abriss bestehender Gebäude als vermeintlich einfachere Alternative erscheint. Damit konterkariert die derzeitige Regelung sowohl die wohnungspolitischen Zielsetzungen als auch die Klima- und Ressourcenschutzziele, da Abriss und Neubau regelmäßig mit deutlich höheren grauen Emissionen verbunden sind.

- Vor diesem Hintergrund ist eine **klare Differenzierung zwischen Neubau und Umbau** erforderlich: Aufstockungen, der Einbau zusätzlicher Wohneinheiten oder Nutzungsänderungen im Bestand sollten gezielt erleichtert werden, indem bei bestehenden Gebäuden grundsätzlich weiterhin die **zum Zeitpunkt der Errichtung geltenden baurechtlichen Anforderungen** Anwendung finden. Ergänzend sollten lediglich jene punktuellen und zwingend erforderlichen Anforderungen gestellt werden, die zur Gewährleistung zentraler Schutzziele – etwa der baulichen Sicherheit, des Brandschutzes oder der Gesundheit – notwendig sind. Eine solche Regelung würde Rechtssicherheit schaffen, Investitionen in die Nachverdichtung fördern und den Erhalt der bestehenden Bausubstanz systematisch gegenüber Abriss und Neubau begünstigen.

4. PAG / PAP-Bestimmungen: Umbau erleichtern

Auch die Vorgaben in den PAG und PAP erschweren energetische Sanierungen und die Nachverdichtung im Bestand.

Abstandsregelungen zugunsten von Dämmarbeiten auflockern

In den geltenden Bebauungsplänen z.B. sind seitliche Abstandsflächen zwischen Gebäuden und Nachbargrundstücken in der Regel mit 2,50 bis 3,00 m festgelegt. Diese starren Vorgaben führen dazu, dass energetische Sanierungsmaßnahmen am Bestand – insbesondere die nachträgliche Anbringung einer Außendämmung – in vielen Fällen nicht oder nur eingeschränkt möglich sind. Bereits geringe zusätzliche Dämmstärken können dazu führen, dass der vorgeschriebene Mindestabstand unterschritten wird, obwohl die Maßnahme ausschließlich der energetischen Verbesserung dient und keine zusätzliche Nutzung oder bauliche Verdichtung bewirkt.

- Da mit einer Außenwanddämmung von etwa 25-30 cm bereits sehr gute energetische Verbesserungen erzielt werden können, sollten die **geltenden Abstandsregelungen für nachträgliche Dämmmaßnahmen auf dem eigenen Grundstück flexibel** ausgestaltet werden. Konkret sollte eine Reduktion der vorgeschriebenen Abstandsflächen um bis zu 10 % zugelassen werden, sofern dies ausschließlich der energetischen Sanierung dient und keine nachteiligen Auswirkungen auf Nachbargrundstücke entstehen.

Stellflächenschlüssel im Bestand entsprechend PAP nouveaux quartiers (QN)-Regelung anpassen

Ein weiteres zentrales Hemmnis für die Nachverdichtung im Bestand ergibt sich aus der im allgemeinen Bebauungsplan (PAG) festgelegten Mindestanzahl an Stellplätzen pro Wohneinheit. Diese pauschalen Stellflächenschlüssel orientieren sich in der Regel am Neubau und gehen von idealtypischen Grundstücksverhältnissen aus. Im Bestand sind diese Voraussetzungen jedoch häufig nicht gegeben: Grundstücke sind kleiner, bereits bebaut oder lassen aufgrund ihrer Lage und Topografie keine zusätzliche Herstellung von Stellplätzen zu.

In der Praxis führt dies dazu, dass selbst baulich sinnvolle und städtebaulich erwünschte Maßnahmen – etwa der Ausbau eines Dachgeschosses, die Schaffung einer Einliegerwohnung oder die Umnutzung bestehender Flächen zu Wohnraum – scheitern, weil der rechnerisch geforderte Stellplatznachweis nicht erbracht werden kann. Die Nachverdichtung wird damit faktisch verhindert, obwohl weder ein zusätzlicher Flächenverbrauch entsteht noch neue Infrastrukturen erschlossen werden müssen. Dies steht in klarem Widerspruch zu den wohnungs-, klima- und flächensparpolitischen Zielsetzungen auf nationaler Ebene.

Hinzu kommt, dass starre Stellplatzvorgaben den tatsächlichen Mobilitätsbedürfnissen vieler Haushalte nicht mehr gerecht werden – insbesondere in gut erschlossenen Lagen mit Anbindung an den öffentlichen Verkehr oder bei Wohnformen, die bewusst auf einen reduzierten motorisierten Individualverkehr setzen. Die Vorschrift, zusätzliche Stellplätze anlegen zu müssen, kann hier sogar kontraproduktiv wirken, indem sie zusätzlichen Verkehr erzeugt und die Baukosten erhöht. Auch die in verschiedenen Gemeinden praktizierte Möglichkeit des „Freikaufens“ von dieser Obligation stellt keine Lösung dar. Denn sie führt schlussendlich dazu, dass Menschen, die diese Stellplätze nicht benötigen, finanziell benachteiligt werden.

- Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, die **bestehenden Instrumente zur Flexibilisierung des Stellplatzschlüssels konsequent auch auf den Bestand** anzuwenden: Das im PAP NQ bereits etablierte Prinzip, den Stellflächenschlüssel über den Nachweis eines schlüssigen Mobilitätskonzepts abweichend vom PAG zu reduzieren, sollte auch im PAP QE (quartiers existants) ermöglicht werden. Dadurch könnten standortangepasste Lösungen berücksichtigt und Nachverdichtung im Bestand gezielt erleichtert werden, ohne verkehrliche oder städtebauliche Nachteile in Kauf zu nehmen.

5. Reform der Förder- und Finanzierungsinstrumente für die Bestandssanierung grundlegend weiterentwickeln

Erhalt der Förderfähigkeit beim Klimabonus, auch wenn Mindestanforderungen baulich nicht umsetzbar sind

Die Förderfähigkeit von Dämmmaßnahmen an Außenwänden ist derzeit an das Erreichen bestimmter Mindestdämmwerte geknüpft, die sich aus der Wärmeleitfähigkeit des eingesetzten Dämmstoffs und der realisierten Dämmstärke ergeben. Zwar erlaubt der Einsatz hochwertiger Dämmstoffe mit geringer Wärmeleitfähigkeit grundsätzlich eine Reduzierung der erforderlichen Dämmstärke. In der Praxis stößt dieser Ansatz jedoch bei Bestandsgebäuden häufig an klare bauliche und rechtliche Grenzen.

So kann es insbesondere bei Gebäuden im Bestand aus baulichen oder technischen Gründen aufgrund von Abstandsregelungen, Denkmalschutzauflagen oder städtebaulichen Vorgaben nicht möglich sein, die für eine Förderung erforderliche Dämmstärke vollständig umzusetzen. In diesen Fällen führt die starre Anknüpfung der Förderung an einen fixen Zielwert dazu, dass energetisch sinnvolle Maßnahmen entweder ganz unterbleiben oder trotz einem erheblichen Investitionsbedarf nicht förderfähig sind.

Die Regelung steht deshalb im Widerspruch zum klimapolitischen Ziel, **möglichst viele Gebäude im Bestand schrittweise energetisch** zu verbessern. Auch eine Dämmmaßnahme, die den theoretischen Optimalwert nicht vollständig erreicht, kann in der Praxis erhebliche Energieeinsparungen bewirken und stellt insbesondere im Bestand häufig den maximal realisierbaren Fortschritt dar.

- In nachgewiesenen Fällen, in denen der geforderte Mindestdämmwert aus baulichen, technischen oder rechtlichen Gründen nicht erreichbar ist, sollte die Förderfähigkeit dennoch erhalten bleiben, sofern die **maximal technisch umsetzbare Dämmstärke** realisiert wird. Maßgeblich sollte dabei nicht allein das Erreichen einer Mindestdämmstärke sein, sondern die tatsächlich erzielte energetische Verbesserung im Rahmen der gegebenen baulichen Möglichkeiten.

Vorfinanzierung der energetischen Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Klimabonus

Die aktuelle Sanierungsrate von Wohngebäuden in Luxemburg liegt jedoch mit lediglich 0,7 bis 1 % deutlich unter dem national angestrebten Ziel von 3 % pro Jahr. Angesichts der Tatsache, dass ein Großteil der Wohngebäude vor den 1990er-Jahren errichtet wurde und entsprechend hohe Energieverluste aufweist, stellt dies ein erhebliches Hindernis für die Erreichung der Klima- und Energieziele im Gebäudesektor dar.

Das Pilotprojekt „Zesumme renovéieren“ zur geplanten energetischen Sanierung eines Viertels in Differdingen hat deutlich gezeigt, dass die größte Hürde für umfassende Sanierungen nicht im fehlenden technischen Know-how liegt, sondern in der Finanzierung – insbesondere bei Haushalten mit geringem oder mittlerem Einkommen. Hohe Anfangsinvestitionen schrecken viele Eigentümer:innen ab, selbst wenn sich energetische Sanierungen langfristig wirtschaftlich rechnen würden.

Dabei liegen die Vorteile auf der Hand: Die Sanierung energetisch ineffizienter Gebäude senkt dauerhaft die Heizkosten, schützt Haushalte vor steigenden Energiepreisen und reduziert zugleich die CO₂-Emissionen im Gebäudebestand erheblich. Entsprechend dem „Worst First“-Ansatz der EU-Gebäuderichtlinie EPBD sollten daher vorrangig jene Gebäude saniert werden, die die schlechtesten energetischen Kennwerte aufweisen. Gerade hier sind die Einsparpotenziale – sowohl ökologisch als auch sozial – am größten. Gleichzeitig leistet dieser Ansatz einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Energiearmut, da er gezielt jene Haushalte entlastet, die besonders stark von hohen Energiekosten betroffen sind.

Um strukturelle Blockaden wirksam zu überwinden, reicht es nicht aus, Förderquoten zu erhöhen oder zusätzliche Beratungsangebote bereitzustellen. Vielmehr ist ein **Paradigmenwechsel in der Ausgestaltung der Förderinstrumente** erforderlich, denn eine Vorfinanzierung ist kein zusätzlicher Kostenblock, sondern eine Beschleunigung bestehender Fördermittel.

- Es ist daher dringend notwendig, dass Bauherren und Eigentümer:innen energetischer Sanierungsprojekte nicht länger in finanzielle Vorleistung gehen müssen. Stattdessen sollte im Rahmen des neuen Klima-Bonus-Förderprogramms eine **staatliche Vorfinanzierung oder ein Vorschussmechanismus** vorgesehen werden, der die förderfähigen Kosten ganz oder teilweise vorab übernimmt. Eine solche Regelung würde insbesondere einkommensschwächeren Haushalten den Zugang zu energetischen Sanierungen ermöglichen, die Sanierungsrate signifikant erhöhen und zugleich die soziale und klimapolitische Zielerreichung wirksam unterstützen.

Schließung der Finanzierungslücke zwischen Förderprogrammen und Kreditvergabe

Neben der fehlenden Vorfinanzierung besteht bei energetischen Sanierungen im Bestand eine weitere zentrale strukturelle Hürde, die bislang politisch unzureichend adressiert wird: eine Finanzierungslücke zwischen staatlichen Förderprogrammen für einkommensschwächere Haushalte und den Kreditvergabekriterien der Banken.

Programme wie die *Prime d'amélioration* richten sich gezielt an Haushalte mit niedrigen Einkommen und sind ein wichtiges sozialpolitisches Instrument. Gleichzeitig zeigt sich in der Praxis jedoch, dass eine **wachsende Gruppe von Haushalten zwischen diesen Systemen fällt**: Sie verfügen über ein Einkommen, das oberhalb der Fördergrenzen liegt, erfüllen jedoch aufgrund begrenzter Eigenmittel nicht die Bonitätsanforderungen der Banken. Diese Haushalte verdienen faktisch „zu viel für eine Förderung, aber zu wenig für einen Kredit“.

Die Folge ist ein **struktureller Investitionsstau im Gebäudebestand**: Energetisch sinnvolle und volkswirtschaftlich rentable Sanierungen unterbleiben, obwohl sie langfristig Energiekosten senken, Energiearmut vorbeugen und einen wesentlichen Beitrag zu den Klima- und Energiezielen leisten.

Diese Problematik steht in engem Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer Vorfinanzierung, geht jedoch darüber hinaus. Selbst bei attraktiven Förderquoten können Sanierungen nicht umgesetzt werden, wenn weder Förderzugang noch Kreditfinanzierung möglich sind.

- Um diese Lücke wirksam zu schließen, sind gezielte Instrumente erforderlich, die **Förderpolitik und Kreditvergabe besser miteinander verzahnen**. Neben staatlich abgesicherten Garantien oder zinsvergünstigten öffentlichen Darlehen sollten auch die Förderkriterien stärker der realen Kredit- und Einkommenssituation der Haushalte Rechnung tragen. Ziel muss es sein, Sanierungsförderungen so auszustalten, dass sie nicht an formalen Einkommensgrenzen scheitern, sondern tatsächliche Finanzierungshürden überwinden und damit breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu energetischen Sanierungen im Bestand ermöglichen.

6. Ausbau des stark reduzierten Mehrwert-Steuersatzes

Der Anspruch auf den stark ermäßigten Mehrwertsteuersatz (3 % TVA Logement) entfällt derzeit, sobald in einem bestehenden Wohnhaus eine zusätzliche Wohneinheit – etwa in Form einer Einliegerwohnung – geschaffen wird. Angesichts der geltenden gesetzlichen Mindestgrößen für Wohneinheiten stellt diese Regelung jedoch kein wirksames Instrument zur Sicherung der Wohnqualität dar, sondern vielmehr ein Hemmnis für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums im Bestand. Die bestehenden Mindestanforderungen gewährleisten bereits, dass keine unverhältnismäßig kleinen oder qualitativ unzureichenden Wohnungen entstehen, sodass die Gefahr einer spekulationsgetriebenen Schaffung extrem kleiner Wohneinheiten ausgeschlossen ist.

Vor dem Hintergrund des akuten Wohnraummangels wirkt die derzeitige Ausgestaltung des Mehrwertsteuersystems daher kontraproduktiv. Anstatt qualitätsvollen zusätzlichen Wohnraum im Bestand zu fördern, ist die **Schaffung weiterer Wohneinheiten faktisch mit finanziellen Nachteilen** verbunden. Darüber hinaus entfaltet der stark ermäßigte Mehrwertsteuersatz in seiner derzeitigen Form **keine gezielte Lenkungswirkung zugunsten des Bauens im Bestand**, da er gleichermaßen auf Neubauten wie auf Renovierungen angewendet wird und somit keinen Anreiz für die Weiterentwicklung bestehender Gebäude gegenüber Abriss und Neubau setzt.

Ein weiterer struktureller Schwachpunkt liegt in der Höhe der steuerlichen Deckelung. Der festgelegte Höchstbetrag für den Steuerkredit wurde vor rund 30 Jahren bestimmt und seither nicht an die erhebliche Preisentwicklung im Bausektor angepasst. Die maximale Steuerentlastung von 50.000 Euro – entsprechend Investitionen von etwa 350.000 Euro – wird bei umfassenden Renovierungs- oder Umbauprojekten heute rasch erreicht. Damit verliert das Instrument gerade bei ambitionierten Bestandsprojekten deutlich an Wirkung.

Dabei ist gewusst, wie wichtig auch derartige finanzielle Anreize sind, um Verhaltensentscheidungen zu beeinflussen. Daraus ergeben sich folgende Anregungen:

- Der **Anspruch auf den stark ermäßigten Mehrwertsteuersatz** (3 % TVA Logement) sollte auch dann bestehen bleiben, wenn in einem bestehenden Wohngebäude eine **zusätzliche Wohneinheit** geschaffen wird, um die Schaffung von Wohnraum im Bestand nicht länger finanziell zu benachteiligen.

- Zur gezielten Förderung des Bauens im Bestand sollte – analog zu bestehenden Regelungen in Belgien – ein **reduzierter Mehrwertsteuersatz** eingeführt werden, der explizit Renovierungs- und Umbaumaßnahmen begünstigt und damit eine klare Lenkungswirkung zugunsten des Bauens im Bestand entfaltet.
- Der **Höchstbetrag der steuerlichen Deckelung** ist dringend an die reale Preisentwicklung anzupassen und **deutlich zu erhöhen**, damit umfassende Renovierungs- und Umbauprojekte nicht künstlich ausgebremst werden.

7. Leerstandsabgabe und Grundsteuerreform zügig angehen

Nicht ohne Grund sind die Einführung einer Leerstandsabgabe sowie die Reform der Grundsteuer ein zentrales Element des Koalitionsabkommens:

« *Impôt foncier et impôt à la mobilisation de terrain*

« Les travaux en vue de la réforme de l'impôt foncier, de l'introduction d'un impôt national sur les logements non-occupés et de la mobilisation des terrains seront poursuivis à la lumière des avis des organes consultés, et finalisés dans les meilleurs délais.

Les recettes de l'impôt foncier resteront des recettes communales. Afin de mobiliser davantage de terrains et de logements non-occupés dans un contexte de crise, le niveau de taxation sera revu à la hausse et sa mise en place accélérée.

Le Gouvernement veillera à ce que le cadastre vertical soit effectivement mis en place dans l'ensemble du pays. Un registre national des bâtiments et des logements sera ensuite mis en place pour la saisie des logements occupés et non occupés et pour le calcul de l'impôt sur les logements vacants. »

sowie

« En outre des mesures mises en place à court terme, les travaux relatifs à la réforme de l'impôt foncier, à l'introduction d'un impôt national sur les logements non-occupés et à la mobilisation des terrains seront poursuivis à la lumière des avis des organes consultés et seront achevés dans les meilleurs délais.

Un registre des logements non-occupés sera mis en place. Pour mobiliser davantage de terrains et de logements non occupés dans un contexte de crise, le niveau de taxation sera revu à la hausse et sa mise en place accélérée. » (Koalitionsabkommen, S. 44)

Im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Förderung der Renovierung und zur Mobilisierung zusätzlichen Wohnraums stellen steuerliche Instrumente einen zentralen Hebel dar. Richtig ausgestaltet, können sie Investitionsentscheidungen maßgeblich beeinflussen und gezielte Lenkungswirkungen entfalten.

In Kombination mit verbesserten rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen kann eine Leerstandsabgabe nachweislich dazu beitragen, Eigentümerinnen und Eigentümer zur Reaktivierung ungenutzter Wohnungen zu bewegen. Sie entfaltet ihre Wirkung insbesondere dann, wenn sie Teil eines kohärenten Gesamtpakets ist.

Auch die Reform der Grundsteuer ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Sie berührt zentrale Fragen wie die bauliche Verdichtung sowie die Größe und Nutzung bestehender

Wohneinheiten und stellt damit einen wichtigen Steuerungsmechanismus für die Entwicklung des Wohnungsbestands dar.

- Die Arbeiten des Innenministeriums zur Reform der **Grundsteuer sowie zur Einführung einer wirksamen Leerstandsabgabe** sind zügig voranzutreiben und als **zentraler Bestandteil** einer kohärenten Renovations- und Wohnraummobilisierungsstrategie zu verankern.
- Zugleich sollten die Gemeinden verpflichtet werden, den Leerstand auf Basis **klar definierter und einheitlicher Kriterien systematisch und zeitnah** zu erfassen, um eine transparente Datengrundlage für gezielte Maßnahmen zu schaffen.

8. Rolle der öffentlichen Hand: Wohnraum im Bestand sichern statt (nur) neu bauen

Fakt ist: Die öffentliche Hand muss in der Bewältigung der Wohnungskrise selbst deutlich aktiver werden. Es reicht nicht aus, Neubauprojekte zu initiieren. Staat und Gemeinden sollten verstärkt bestehende Gebäude erwerben, renovieren, umbauen und in den gemeinwohlorientierten Wohnungsbestand integrieren.

Ein Blick nach Wien zeigt, was möglich ist: Dort befinden sich rund 30 % der vermieteten Wohnungen im Besitz der öffentlichen Hand. In Luxemburg hingegen liegt der Anteil öffentlicher Mietwohnungen bei lediglich knapp 2 %. Dieser geringe Bestand schränkt die Handlungsmöglichkeiten des Staates erheblich ein und verstärkt die Abhängigkeit vom privaten Markt.

Gerade im Bereich der Renovierung können zwei zentrale Ziele miteinander verbunden werden: der gezielte Ausbau des öffentlichen bzw. gemeinwohlorientierten Wohnungsbestands und die Umsetzung modellhafter Sanierungen mit deutlich reduziertem CO₂-Fußabdruck im Vergleich zum Neubau. Die öffentliche Hand sollte hier bewusst eine doppelte Rolle übernehmen – als wohnungspolitischer Akteur und als klimapolitischer Vorreiter.

Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand muss dabei systematisch gestärkt werden, insbesondere durch die gezielte Planung und Umsetzung innovativer Umbau-, Sanierungs- und Nachverdichtungsprojekte bei staatlichen und kommunalen Gebäuden, begleitet von transparenter Öffentlichkeits- und Informationsarbeit.

- Es bedarf einer **klaren politischen Zielsetzung zum schrittweisen Ausbau des öffentlichen bzw. gemeinwohlorientierten Wohnungsbestands durch Erwerb, Renovierung und Nachverdichtung** bestehender Gebäude. Gleichzeitig sollten öffentliche Bau- und Sanierungsprojekte verbindlich an ambitionierten CO₂- und Lebenszykluskriterien ausgerichtet werden, um die Vorbildrolle des Staates im Klima- und Ressourcenschutz glaubwürdig wahrzunehmen.

9. Sensibilisierung gezielt vorantreiben

Der öffentliche wie auch der politische Diskurs zum Wohnungsbau ist derzeit stark auf den Neubau fokussiert. Diese einseitige Wahrnehmung führt dazu, dass der Renovierung und Weiterentwicklung des Gebäudebestands ein deutlich geringerer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stellenwert

beigemessen wird, obwohl gerade hier erhebliche Potenziale für zusätzlichen Wohnraum, Klima- und Ressourcenschutz sowie eine nachhaltige Siedlungsentwicklung liegen.

Um einen Perspektivwechsel einzuleiten, sollten Staat und Gemeinden – insbesondere das Wohnungsbau-, das Bauten-, das Innen- und das Umweltministerium – gezielt Sensibilisierungsmaßnahmen ergreifen. Ziel muss es sein, den Gebäudebestand als wertvolle Ressource sichtbar zu machen und Renovierung, Umbau und Nachverdichtung als **gleichwertige, wenn nicht vorrangige Alternativen zum Neubau** zu etablieren.

Sensibilisierungsmaßnahmen können strukturelle Reformen nicht ersetzen; sie sind jedoch entscheidend, um deren Wirkung zu verstärken, Akzeptanz zu schaffen und Investitionsentscheidungen in Richtung Renovierung und Bauen im Bestand nachhaltig zu lenken.

Hierzu sind insbesondere folgende Maßnahmen geeignet:

- **Einführung fairer und verbindlicher Bewertungsstandards für Bestandsgebäude**, die nicht nur Risiken und Defizite erfassen, sondern auch deren bauliches, funktionales und energetisches Potenzial systematisch bewerten. Solche Standards sind eine zentrale Voraussetzung, um den tatsächlichen Wert bestehender Gebäude sichtbar zu machen und Investitionen in deren Sanierung zu erleichtern.
- **Systematische Anwendung von Lebenszyklusanalysen über unterschiedliche Zeiträume**, um die gesamten CO₂ - Auswirkungen von Gebäuden – einschließlich bereits entstandener („grauer“) Emissionen sowie zukünftiger Emissionen – transparent darzustellen und in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dadurch kann der ökologische Vorteil von Erhalt und Umbau gegenüber Abriss und Neubau klar aufgezeigt werden.

Die Einführung von Instrumenten zur Bewertung der Klimaauswirkungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg wird zudem im Koalitionsabkommen ausdrücklich angekündigt:

- « *De nouveaux outils pour évaluer les impacts carbone sur toute la chaîne de valeur de la construction et de la rénovation seront mis en place (...)* » (Koalitionsabkommen, S. 166)
- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**, insbesondere durch die gezielte Förderung und Umsetzung innovativer Umbau-, Sanierungs- und Nachverdichtungsprojekte bei staatlichen und kommunalen Gebäuden, begleitet von aktiver Öffentlichkeits- und Pressearbeit.

Diese Zielsetzung deckt sich ausdrücklich mit dem Koalitionsabkommen: „*La directive 2023/1793 relative à l'efficacité énergétique sera mise en oeuvre en ce qui concerne les bâtiments publics. Le rôle précurseur de l'État et des communes sera ainsi souligné.*“ (Koalitionsabkommen, S. 152) und « *Le Gouvernement continuera à améliorer l'efficacité énergétique des infrastructures publiques et identifiera les mesures d'économies d'énergie qui se prêtent à être implémentées de manière structurelle.*» (Koalitionsabkommen, S. 163)

- **Einführung einer jährlichen Auszeichnung für modellhafte Renovierungen**, um gute Beispiele sichtbar zu machen, Know-how zu verbreiten und private wie öffentliche Akteure zur Nachahmung zu motivieren.
- **Breit angelegte Informations- und Kommunikationskampagnen**, sobald bestehende Hürden abgebaut und Förderinstrumente für die Renovierung weiterentwickelt wurden, um diese Maßnahmen bekannt zu machen und ihre Nutzung zu erhöhen.

Diese Zielsetzung deckt sich ebenfalls mit dem Koalitionsabkommen, in dem festgehalten wird:

« Le Gouvernement veillera à ce que les citoyens reçoivent des conseils précis, ciblés et pratiques pour les aider à prendre des décisions, notamment en ce qui concerne la construction de maisons, la rénovation d'immeubles, les systèmes de chauffage, les installations photovoltaïques et les pompes à chaleur. » (Koalitionsabkommen, S. 52–53)

- **Aktive Mobilisierung des Finanzsektors**, damit Renovierungen und Umbauten durch gezielte Kreditprodukte zu attraktiven Konditionen unterstützt werden. Dies erfordert eine klare politische Rahmensexzung und die Anerkennung von Sanierungsprojekten als nachhaltige und zukunftssichere Investitionen.

Luxemburg, den 17. Februar 2026