



**caritas**  
L U X E M B O U R G

# 2012

## **Sozial**almanach

Schwerpunkt: **Nachhaltiges Wohnen**

L'annuaire Caritas sur la  
situation sociale du Luxembourg

2012

# **Sozialalmanach**

Schwerpunkt: **Nachhaltiges Wohnen**

2012

# Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Nachhaltiges Wohnen**

# Inhalt

Einleitung .....	9
------------------	---

## 1. Teil

### Zur sozialen Lage Luxemburgs 2011-2012

<i>Robert Urbé</i> .....	29
--------------------------	----

1. Die Erklärung zur Lage der Nation am 6. April 2011 .....	31
2. Quo vadis Luxemburg? .....	47
3. Die Reform des Rentensystems .....	59
4. Die Lage der Nation am Vorabend des 8. Mai 2012 .....	75

<b>Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement .....</b>	<b>99</b>
---	-----------

<i>Nathalie Georges &amp; Robert Urbé</i> Subventions au logement : aides aux personnes ou aides à la pierre ? .....	101
<i>Robert Urbé</i> Eigentum verpflichtet: Spekulation bekämpfen .....	123
<i>Marco Hoffmann</i> Sortir de l'échec. La politique du logement au Luxembourg .....	133
<i>Norry Schneider</i> Durchwachsene Bilanz des Klimapartenariats im Lichte der Klimabilanz Luxemburgs .....	157

## 2. Teil

### Nachhaltiges Wohnen

<b>beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven .....</b>	<b>183</b>
<i>Marco Schank</i> Plädoyer für ein Nachhaltiges Wohnen in Luxemburg .....	183
<i>Bernd Hamm</i> Nachhaltiges Wohnen im 21. Jahrhundert .....	187
<i>Tom Becker &amp; Markus Hesse</i> Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen .....	205

## Sozialalmanach 2012

*Sous la direction de Danielle Schronen et Robert Urbé*

Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tél. +352 40 21 31 200  
Fax +352 40 21 31 209  
www.caritas.lu

Tous droits réservés.

© Confédération Caritas Luxembourg

Par cette publication, la Confédération Caritas n'entend pas prendre à son compte  
les opinions émises dans cet ouvrage qui devront être considérées comme étant propres aux auteurs.

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo : © Photostudio C/ Claudine Bosseler

Imprimé sur papier 100% recyclé

Mars 2012

ISBN: 978-2-919974-11-5



*Alex Simonis, Marie-Josée Vidal & Robert Wealer*

L'aménagement du territoire face au défi du logement durable .....	223
<i>Nicolas Bernard</i> L'habitat durable passe aussi par l'habitat innovant.....	233
<i>Patrick Bousch &amp; Julien Licheron</i> Demande et besoins en logements au Luxembourg : Quelles solutions potentielles pour les acteurs publics ? .....	249
<i>Guy Rosseljong</i> Nouvelles formes de financement envisageables .....	259
<i>Paul Hammelmann</i> Viager réversible : l'exsufflation.....	267
<i>Claude Schmitz</i> Nachhaltiges Wohnen – für ein autonomes Wohnen in der zweiten Lebenshälfte .....	271
<i>Charel Schmit &amp; Magali de Rocco</i> Soziales Wohnen im Norden – Ergebnisse einer multiperspektivischen explorativen Studie.....	281
<i>Camille Gira</i> Raus aus der Ölfalle! Wie die Gemeinde Beckerich das post-fossile Zeitalter vorbereitet.....	303
<i>Katy Fox</i> Achieving Sustainable Social Living Spaces and Post-Fossil Neighbourhoods in Luxembourg?.....	313

### 3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen.....	325
---	-----

*Marco da Silva & Robert Urbé*

Note Introductive.....	327
------------------------	-----

#### I. Indicateurs de la stratégie Europe 2020

I.1. Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2010 – Total.....	332
I.1.2 Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2010 – Femmes .....	332
I.1.3 Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2010 – Hommes.....	333
I.2.1 Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2010 - Total .....	333
I.2.2 Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2010 – Secteur public.....	334
I.2.3 Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2010 – Secteur privé.....	334
I.3.1 Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2010 – Total.....	335
I.3.2 Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2010 – Femmes.....	335
I.3.3 Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2010 – Hommes.....	336

I.4.1 Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2010 - Total .....	336
I.4.2 Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2010 - Femmes ....	337
I.4.3 Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2010 - Hommes.....	337
I.5 Réduction constatée en 2009 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990 .....	338
I.6 Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2010.....	338
I.7 Augmentation de l'efficacité énergétique dans l'UE 27 en 2009 par rapport à 2000 .....	339
I.8 Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE 27 en 2010 .....	339
I.9 Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2010.....	340
I.10 Taux de personnes en situation de privation matérielle dans l'UE 27 en 2010 .....	340
I.11 Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi dans l'UE 27 en 2010 .....	341
I.12 Evolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE27 entre 2006 et 2010.....	341

#### II. Autres indicateurs importants

II.1 Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2010 .....	342
II.2 Taux de risque de pauvreté de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2010.....	342
II.3 Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2007 à 2010 .....	343
II.4 Taux de risque pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2010 .....	343
II.5 Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2010 .....	344
II.6 Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2010 .....	344
II.7 Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2010.....	345
II.8 Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants selon la nationalité au Luxembourg en 2010.....	345

II.9	Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté monétaire selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2010.....	346
II.10	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2010....	347
II.11	Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2010.....	348
II.12	Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 27 de 2007 à 2010.....	348
II.13	Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2010.....	349
II.14	Evolution du ratio interquintile dans l'UE 27 de 2007 à 2010.....	349
II.15	Taux de chômage dans l'UE 27 en 2010.....	350
II.16	Evolution du taux de chômage dans l'UE 27 de 2007 à 2010.....	350
II.17	Chômage de longue durée* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2010.....	351
II.18	Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2010.....	351
II.19	Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2001 et 2011.....	352
II.20	Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2010....	352
II.21	Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l'UE 27 au troisième trimestre 2011.....	353
II.22	Evolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2006 à 2010.....	353
III.	<b>Indicateurs sur le logement</b>	
III.1	Dépenses pour le loyer en pourcentage du revenu net disponible du ménage entre 2005 et 2009.....	354
III.2.1	Evolution de l'indicateur des prix en euros courants à l'achat de l'immobilier entre 2005 et 2011.....	354
III.2.2	Evolution de l'indicateur des prix en euros courants à la location de l'immobilier entre 2005 et 2011.....	355
III.3.1	Nombre de constructions habitées et de ménages entre 1871 et 2001.....	355
III.3.2	Nombre de ménages par construction, de personnes par construction et de personnes par ménage entre 1871 et 2011.....	356
III.4	Nombre de bâtiments achevés par type de bâtiment entre 1970 et 2009.....	356
III.5	Réserves foncières en hectares disponibles pour l'habitat en 2007.....	357
III.6	Indicateur de confort généralisé selon le quintile du niveau de vie des ménages entre 2003 et 2008.....	357
	Autorenverzeichnis.....	359

## Einleitung

Die Jahre vergehen, doch eins bleibt konstant: im sechsten Jahr erscheint nunmehr pünktlich vor der Erklärung des Premierministers zur Lage der Nation der Caritas-Sozialalmanach. Von Anfang an verstand er sich als ein dreigliedriges Werk: im ersten Teil wurde und wird die soziale Lage Luxemburgs, insbesondere das sozialpolitische Jahr seit der letzten Erklärung zur Lage der Nation kommentiert und analysiert, der zweite Teil widmet sich einem präzisen Thema<sup>1</sup>, 2012 ist dies „Nachhaltiges Wohnen“ und der dritte Teil bringt einschlägige Statistiken seit 2011 zu der europäischen Strategie „Europa 2020“, zur allgemeinen sozialpolitischen Lage sowie zum spezifischen inhaltlichen Jahresthema.

Die Jahre vergehen, doch eins bleibt konstant: mindestens seit 2008, seit Beginn der Krise, aber auch schon seit den Tripartite-Vereinbarungen von 2006, die ja ebenfalls die Antwort auf eine, wenn auch kleinere Krise in den Jahren 2003/2004 waren, durchzieht Politiker-Aussagen genauso wie Medienberichte die Frage, ob wir uns den Sozialstaat in seiner augenblicklichen Fülle noch leisten können. Im europäischen Ausland um uns herum ist diese Frage oft schon mit Einschnitten im Sozialwesen beantwortet worden. Auch bei uns geistert spätestens seit 2008 das Unwort von der „sozialen Selektivität“ herum. Während der Premierminister auf dem CSV-Nationalkongress am 10. März 2012 sagte, dass es in Luxemburg (noch!) keine Austeritätspolitik gebe, sondern eine überlegte Rigueur, wird doch vermehrt von Einsparungen im Sozialbereich geredet, nicht zuletzt vom Finanzminister. Nun sind wir die Letzten, die sich sinnvollen (!) Einsparungen verschließen würden. Wir wehren uns allerdings dagegen, dass bei „Einsparungen“ oder „kürzer treten“ immer an erster Stelle an die gedacht wird, die sowieso schon zu den Habenichtsen gehören. Auf der anderen Seite haben wir durchaus auch Verständnis dafür, dass die so genannte Mittelschicht nicht immer für alles herhalten mag. Selbstverständlich muss sich die Mittelschicht angemessen beteiligen, während die Ärmsten der Armen zu schonen sind. Die Reichen aber zu schonen sehen wir als die vollkommen falsche Politik an, und wird ja auch bisweilen von einigen besonders intelligenten und weitsichtigen Vertretern aus dieser Schicht genauso

<sup>1</sup> Diese hießen seit 2007: „Soziale Gerechtigkeit“, „Kinderarmut & Bildung“, „Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung“, „Aus der Krise in mir die Armut?“ und „Leben in Luxemburg 2020“.

gesehen. Dies war und ist die Brille, durch die wir Sozialpolitik in Luxemburg beurteilen und Vorschläge für die Zukunft entwerfen.

In diese Richtung gehen auch in dieser Ausgabe unsere Kommentare zur Sozialpolitik, Armutsbekämpfung, Wohnungspolitik, Indexproblematik, Tripartite, Arbeitslosigkeit, Rentenpolitik, Kinderbetreuung, zum nationalen Reformprogramm, Klimapolitik, Flüchtlings- und Migrantenpolitik sowie zu den anstehenden zukunftssträchtigen Entscheidungen allgemein. Sie sind gedacht als positiver Beitrag zu einer gesellschaftlich notwendigen Diskussion.

Das gleiche Ziel verfolgen wir damit, im zweiten Teil in- und ausländische Autoren zum Thema „Nachhaltiges Wohnen“ zu Wort kommen zu lassen. Dieses Thema kann im vorliegenden Almanach nicht in seiner ganzen Bandbreite dargestellt werden, denn es ist so vielfältig, dass wir mit Leichtigkeit drei Bände damit hätten füllen können. Daher möchten wir auf eine Reihe von Thematiken hinweisen, die durch Internetreferenzen am Ende dieser Einleitung zu einer weiterführenden Lektüre einladen und so zusammen mit den hier abgedruckten Texten ein vollständigeres Bild abgeben.

Wohnen ist für die meisten Menschen in unserer Gesellschaft eine tägliche Aktivität, über die sie kaum nachdenken – man wohnt wie gewohnt. Stimmen in Gesellschaft und Politik aber werden laut, dass es damit vorbei sein müsste: da mehr Menschen in Luxemburg wohnen wollen, müssten alle näher zusammenrücken, einerseits um die vorhandene Biodiversität und die landwirtschaftlichen Flächen erhalten zu können, aber auch andererseits um das Wohnen an die Veränderungen in der Gesellschaft anzupassen. Das Zusammenrücken war bisher den unteren Schichten der Gesellschaft „vorbehalten“, die sich auf Grund von so viel Nähe oft nicht näher kamen. Passiert also da gerade ein Rückschritt, waren die Luxemburger doch erst dabei, sich im Eigenheim Freiräume zu schaffen, die durch die wachsende Fläche der Wohnungen dokumentiert werden<sup>2</sup>? Aber nicht nur der Flächenverbrauch ist nicht nachhaltig, der Energieverbrauch wird ebenso angeprangert: „nachhaltiges“ Wohnen wird oft mit Energieeinsparungen in Verbindung gebracht – Einsparungen, die nicht nur die nationale CO<sub>2</sub>-Bilanz verbessern und den Energiebedarf senken, sondern auch den Bewohnern garantieren, dass sie über einen längeren Zeitraum hinweg sich die Energie die sie brauchen überhaupt noch leisten können<sup>3</sup>. Aber genügt das?<sup>4</sup>

In solchen Diskussionen werden die fundamentalen Bedürfnisse der Menschen vielfach außer Acht gelassen und es wundert nicht, dass die Menschen sich nicht in Verzicht üben wollen, wenn sie nicht dazu gezwungen werden. Gerade in diesen unsicheren Zeiten

scheint die Immobilie ein sicherer Wert und in einem Land der Burgen erhebt sich das Eigenheim als Wahrzeichen und Zufluchtsort. Wo aber bleibt die Wohnqualität auf die nicht verzichtet werden will? Ist diese nicht längst vielerorts auf der Strecke geblieben mit z.B. der Erschließung von Bauland entlang von Hauptverkehrsachsen, dem oft schlechten Schallschutz in Appartementhäusern oder dem Errichten eben dieser in kleinen Dörfern ohne Anpassung der Infrastrukturen und ohne architektonische Anpassung der Gebäude an die ländliche Siedlung? Erfüllt das 300-400 m<sup>2</sup> große Baugrundstück fürs Eigenheim wirklich die Bedürfnisse und Träume der Menschen? Oder hat der Archetypus des Wohnens, das freistehende Haus, als Modell ausgedient? Der Wunsch nach einem freistehenden Haus könnte aber noch andere Ursachen als das Modell an sich haben. „Ein Vergleich von großvolumigen Wohnungsbauten, Gruppenwohnprojekten und Einfamilienhäusern zeigt, dass die allgemeine Wohnsituation in diesen drei Typen äußerst unterschiedlich bewertet wird. Am höchsten ist die Zufriedenheit im Einfamilienhausbereich, etwas weniger zufrieden sind BewohnerInnen von Gruppenwohnprojekten und die relativ geringste Zufriedenheit und die meisten technischen Probleme treten im Geschosswohnungsbau auf. In Gruppenwohnprojekten und beim Bau von Einfamilienhäusern bestehen im Vergleich zum großvolumigen Wohnungsbau weitgehende Mitbestimmungsmöglichkeiten für die späteren NutzerInnen. Durch die Auseinandersetzung mit technologischen Fragen des ökologischen Bauens werden auf Nutzerseite Lernprozesse in Gang gesetzt, die sich positiv auf die Akzeptanz innovativer Technik und auf einen adäquaten Umgang mit der Haustechnik in der Nutzungsphase auswirken.“<sup>5</sup> Es gibt also Stoff für eine Diskussion über das Thema „nachhaltiges Wohnen“, in der Qualitätsfaktoren herangezogen werden müssen, die nicht durch Quantität wettzumachen sind. Daher ist es auch nicht erstaunlich wenn das Österreichische Ökologie-Institut fordert, die „Qualitäten des Wohnens, die Bauherren mit dem ‚Einfamilienhaus‘ im Grünen verbinden, bei der Entwicklung neuer Siedlungssysteme zu berücksichtigen“<sup>6</sup>.

## Wohnen: ein Grundbedürfnis

Wohnen ist ein menschliches Grundbedürfnis. In seiner psychosozialen Dimension antwortet die Wohnung auf die Bedürfnisse nach Schutz und Rückzug, Freiraum und „zu Hause sein“, aber auch als sozialer Raum, der das Individuum mit seinem Umfeld verbindet (z.B. Familie, Mitbewohner, Gäste). Der Prozess der territorialen Aneignung durch das Individuum ist besonders stark in Bezug auf die Wohnung, die Ausdruck der Identität des Bewohners ist. Die Wohnung wirkt wie eine schützende Schale, der der

2 Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (2004): Standen 1950 gerade mal 15 m<sup>2</sup> pro Person zur Verfügung, verdoppelte sich die Fläche bis anfangs der Achtziger und belief sich auf 49 m<sup>2</sup> im Jahr 2001.

3 Siehe Stein & Hemmes & Wirtz (2011) sowie Schneider im 1. Teil dieser Ausgabe.

4 Siehe Hamm im 2. Teil dieser Ausgabe.

5 Ornetzeder & Rohrer (2001).

6 Österreichisches Ökologie-Institut.

Bewohner sich emotional verbunden fühlt und die seine Sicht auf die Welt beeinflusst. Die Wohnung ist aber an sich das Ergebnis eines sozialen Prozesses und es ist die Gesellschaft und nicht das Individuum, die das private Leben durch das Gestalten des Wohnens prägt<sup>7</sup>. Soziale Normen gestalten das räumliche Umfeld und beeinflussen damit die zwischenmenschlichen Beziehungen – bestimmte Verhaltensweisen werden gefördert oder erschwert, Zugänge ermöglicht oder verboten<sup>8</sup>. So ist das Modell der Frankfurter Küche<sup>9</sup> zum Beispiel eine räumlich optimierte Antwort auf die Rolle der Hausfrau die alleine in der Küche „regierte“. Heute hat sich das Kochen eher aufs Wochenende verlagert, ist ein Aspekt der Freizeit und ein soziales Moment: Familie oder Freunde kochen zusammen und brauchen dementsprechend auch mehr Platz. Die „Wohnküche“, eine auf den Wohnraum hin offene Küche, ist heute eher anzutreffen.<sup>10</sup> Zwischenmenschliche Distanzen und der hieraus resultierende Raumbedarf wiederum sind kulturell geprägt und damit in den multikulturellen Gesellschaften Europas sehr vielfältig. Daher stellt für manche Menschen dicht besiedelter Raum eine Normalität dar, während er für andere eine Bedrohung ist, auf die sie mit Aggressivität antworten. Eine als zu groß empfundene Dichte hat Stress zur Folge, der durch ein Gefühl von Mangel an Freiheit, Unsicherheit oder eine invasive Präsenz anderer ausgelöst wird. Dichte ist kein negativer Faktor an sich, sondern löst erst im Zusammenhang mit bestimmten sozialen Situationen negative Gefühle aus. Je weniger Kontrolle die Menschen über ihr Umfeld haben, je schneller kommt es zu einem Gefühl des Zusammengedrängtseins.<sup>11</sup> Mit Ängsten und Depressionen antwortet der menschliche Organismus auf schlechte Wohnqualität laut der LARES-Studie<sup>12</sup>. Dichte ist aber wiederum ein Kriterium für attraktive Angebote an Dienstleistungen, Infrastrukturen, Nahverkehr<sup>13</sup>. Ist die „Stadt oder Land“-Frage hieran festzumachen?

Das je nach Bewohner mehr oder weniger stark ausgeprägte Bedürfnis nach Intimität wird nicht nur durch Mangel an Platz, sondern zusätzlich durch mangelnde akustische und visuelle Diskretion gestört. Lärm gilt als Verschmutzung genauso wie Russpartikel in der Luft. Im städtischen Umfeld ist Lärm kontinuierlich vorhanden. Lärm wird als einer der

größten Belastungsfaktoren angesehen und hat unerwünschte Konsequenzen u.a. auf die intellektuelle Entwicklung von Kindern. „Zahlreiche Studien belegen, dass andauernd hohe Lärmbelastungen nicht nur zu einer Störung der Gedächtnisleistung führen, sie können auch direkte gesundheitliche Beeinträchtigungen bis hin zu Schlafstörungen und Erkrankungen des Herz-Kreislaufsystems nach sich ziehen“.<sup>14</sup> Das Stuttgarter Fraunhofer Institut für Bauphysik stellt fest, dass „hochwertige akustische Raumgestaltung ein wesentliches Kriterium nutzungsbezogener Bau- und Lebensqualität“ ist und bemängelt, dass „leider das noch keine allgemein anerkannte Selbstverständlichkeit“ sei, „so dass Schallschutz und Raumakustik immer noch viel zu oft verdrängt, vernachlässigt oder auch „dem Kostendruck geopfert“ werden“.<sup>15 16</sup>

Verdichtet bauen kann somit nicht allein an einem günstigen Flächenverbrauch festgemacht werden. Um dieser Frage sozial gerecht zu werden, müssen an allererster Stelle menschliche Grundbedürfnisse respektiert werden. Viele Fragen stellen sich in diesem Kontext: welche Werte verkörpert die Wohnung und vermittelt dadurch Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe? Wie offen oder geschlossen darf eine Wohnung sein? Wie viel Einlass darf in gemeinschaftliche Räume gewährt werden? Erlaubt der gemeinschaftliche Raum die Kommunikation oder zwingt er sie auf (und die Bewohner versuchen sich ihr zu entziehen)? Im Hinblick auf die Nachbarschaftskonflikte, muss Nachbarschaft neu erlernt werden?<sup>17</sup> Inwiefern erlaubt die Verinselung der Aktivitäten noch soziale Zusammenhänge – hilft da eine Garage außerhalb des Wohnhauses wirklich weiter um Nachbarschaft zu pflegen? Oder ist vielmehr die Verinselung<sup>18</sup> selbst in Frage zu stellen? „Wenn wir weiterhin die konsequente Durchmischung der urbanen Grundfunktionen (Wohnen – Arbeiten – Einkaufen – Erholen) ablehnen, werden wir – und das steht außer Zweifel – weiterhin überflüssigen Verkehr (egal ob öffentlicher oder privater) generieren und damit die nachhaltige Entwicklung unseres Landes vereiteln“, stellt Daniel Miltgen fest<sup>19</sup>.

Veränderte Anforderungen an den Wohnungsbau durch den gesellschaftlichen Wandel und die Forderung nach Nachhaltigkeit verlangen ein Zusammenspiel von sozialen Aspekten, architektonischen Möglichkeiten und einem sinnvollen und effizienten Baugesetz. Neue Haus- und Wohnungstypen werden weltweit entwickelt, genauso wie neue Siedlungstypen

7 Fischer (1992), S. 138-145.

8 Schronen (2003), S. 276.

9 Siehe Wikipedia (2012a): „Die Frankfurter Küche (Margarete Schütte-Lihotzky, 1926) sollte wie ein industrieller Arbeitsplatz gestaltet sein: alle wichtigen Dinge sollten mit einem Handgriff erreichbar sein und eine Vielzahl von Gerätschaften sollte Arbeitsgänge verkürzen. Um die Forderung der schnellen Erreichbarkeit zu erfüllen, ist sie sehr kompakt gehalten, was den Erfordernissen des gerade im Entstehen begriffenen Massenwohnungsbaus sehr entgegenkam.“

10 Siehe auch Ritsuko Ozaki: ‚Mind the gap‘: customers’ perceptions and the gap between what people expect and what they are offered, in: Joseph Rowntree Foundation (2002), S. 71.

11 Hall (1966), S. 19; Fischer (1992), S. 111-114.

12 WHO (2007), S. 19-20; Meyer-Lindenberg (2012).

13 Stadtland (2009).

14 Fischer (1992), S. 114-120.

15 Fraunhofer Institut für Bauphysik (2009).

16 Ein französischer Leitfaden gibt Hinweise wie man welche Lärmquellen im Wohnbestand ausmerzen kann; cf. Centre d’information et de documentation sur le bruit (2010).

17 Marco Deepen: Vivez en bon voisinage, in: Confédération Caritas Luxembourg (2011).

18 Siehe Roux (1998) zu „Verinselung“ und besonders deren Auswirkungen auf Kinder.

19 Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (2012), S. 17.



in der Stadt<sup>20</sup> und auf dem Land<sup>21</sup>. Initiativen wie das Interreg IVA-Projekt „Habitreg.net“ suchen nach Lösungen für den Umgang mit den Herausforderungen im Bereich der nachhaltigen Siedlungsentwicklung in ländlichen und in suburbanen Räumen<sup>22</sup>. Ein anderer Umgang mit dem Wohnumfeld gehört ebenfalls dazu<sup>23</sup>. Entsprechende Fragen sind aber auch: gibt es noch gemeinsame Werte, die dem Quartier oder dem Dorf eine typische Atmosphäre verleihen? Oder sind es Repräsentation und Individualität, die in der Gestaltung voll ausgelebt werden dürfen? Gibt es Raum innerhalb und außerhalb der Wohnungen für Rückzug, aber auch für Kommunikation? Um Antworten auf diese Fragen zu gewinnen, ist nicht nur das Heranziehen von Experten nötig, hier werden auch partizipative Prozesse der Gestaltung unumgänglich, damit sich Menschen in ihrem Umfeld einleben und zuhause fühlen können. Ein gemeinsamer Prozess hilft nicht nur gemeinsame Werte und Bedürfnisse herauszuschälen, sondern auch die Gemeinschaft als solche zu stärken<sup>24</sup>.

Wohnungsnot<sup>25</sup> und wirtschaftliche Krise lassen die Zahl der Obdachlosen wachsen, Menschen, die aus der Gemeinschaft verschwunden sind und die, wenn sie dann ein Dach über dem Kopf von staatlicher Stelle her angeboten bekommen, dort kein Zuhause finden. Keine Wohnung zu haben ist also nicht nur ein Mangel an elementarem Schutz, sondern kommt auch einer sozialen Entwurzelung gleich<sup>26</sup>. Zugang zu Wohnraum ist in einem gewissen Sinne jedoch immer mit Diskriminierung verbunden. Nicht nur dass man z.B. Farbige oder Andersgläubige nicht in einer Wohnung oder in einem Quartier haben will: wem wo die Türen verschlossen bleiben hat mit Nachbarschaft, Werten und bereits bestehenden sozialen Schichten zu tun. So wirkt sich auch die Aufnahme einer sozial höher gestellten Familie negativ auf die Nachbarschaft aus, die dadurch in einen neuen lokalen Wettkampf kommt, anstatt wie bisher ganz zufrieden in Gemeinschaft zu leben<sup>27</sup>. Soziale Mischung ist ein schwieriges Thema: sollen einerseits Ghettos vermieden werden, so ist andererseits ein Minimum an Homogenität erforderlich, damit echte Nachbarschaft

entsteht. Eine schweizerische Studie sieht eine Lösung wie folgt: „Die Problemlagen der Bevölkerung, die mit einer mangelnden sozialen Mischung assoziiert werden, werden im aktuellen Ansatz der integrierten Quartierentwicklung bei ihren Ursachen angegangen und mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen verknüpft. Das heißt, dass z.B. Maßnahmen der Arbeitsintegration, Schulung und Bildung, der sozialen und kulturellen Integration bei der Verbesserung der individuellen Problemlagen vor Ort ansetzen (Empowerment) und mit räumlichen Aufwertungsmaßnahmen unter Beteiligung der Bevölkerung (Partizipation) verknüpft werden.“

Fachleute als auch Politiker stellen kleinere, aber besser konzipierte Wohnungen in Aussicht<sup>28</sup>. Die Frage scheitert aber oft schon daran, dass sich die Haushalte heute in mehrere Typen aufteilen. Auf einzelne Typen eingehen und sie enger an den Bedürfnissen eines Typs ausrichten heißt aber auch, sie für andere weniger adaptiert zu gestalten. Die Wohnungen müssen also sehr flexibel sein – wie weit ist das praktisch möglich und finanziell sinnvoll? Hatte nicht schon Friedensreich Hundertwasser gefordert: „Ein Haus muss eine lebendige, organische Einheit sein, die sich fortentwickelt und sich ständig wandelt“?<sup>29</sup> Aber nicht nur in dieser Hinsicht fehlt es an allgemeinen Modellen<sup>30</sup>. Sarah Susanka verweist darauf, dass in den Vereinigten Staaten sozialer Aufstieg mit einem größeren Haus repräsentiert wird, dass die Menschen aber oft keinerlei Vorstellungen von den Qualitäten haben die ein besseres Haus ausmachen<sup>31</sup>. Ist das in Luxemburg nicht vielfach gleich?

## Die Bedarfsermittlung der Regierung und deren Lücken

In Folge der demographischen und gesellschaftlichen Veränderungen hin zu vielfältigen Familien- und Haushaltsformen<sup>32</sup> gilt es Abschied zu nehmen von der „Kleinfamilien-Normwohnung“, um der neuen Vielfalt Rechnung zu tragen. Im „Plan directeur sectoriel logement“ (PSL) sollen die hierfür gebrauchten Leitlinien für eine nachhaltige Wohnungsentwicklung enthalten sein. Dieser Plan wurde 2004 im Koalitionsabkommen der Regierungsparteien festgehalten, seit 2005 hat eine großherzogliche Verordnung die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe bestimmt und 2009 wurde ein Vorentwurf präsentiert, in dem es heißt: „Halten die generellen Trends der Haushalts- und Wohnungsgrößenentwicklung an, werden 2021 zwei Drittel aller Haushalte nur noch aus ein oder zwei Personen bestehen,

20 Siehe Eichener (2008b); Wüstenrot Stiftung (2010); Schulze (2011).

21 Siehe Bewertungssystem zur Einschätzung der Zukunftstauglichkeit von Wohngebäuden und Siedlungsstrukturen, Österreichisches Ökologie-Institut.

22 „Das Projekt ‚habitreg.net‘ hat als Ziel, die Abgeordneten und Akteure im Bereich der Problematik der lokalen Wohnungspolitik zu vernetzen, den Austausch und die Übertragung von Erfahrungen und vorbildlicher Verfahren zu fördern sowie eine Zusammenarbeit in Sachen lokaler Wohnungspolitik ins Leben zu rufen.“ (siehe <http://www.habitreg.net/de/home/>).

23 Cf. Bayerisches Staatsministerium des Innern (Oberste Baubehörde) & Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1996).

24 Sanoff (2000).

25 Siehe Schmit & De Rocco im 2. Teil mit einer Studie zu sozialem Wohnraum im Norden des Landes.

26 Fischer (1992), S. 133.

27 Siehe Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) et al. (2011); Wilkinson & Pickett (2009).

28 Cf. Susanka (1998), Muller (2011), Österreichisches Ökologie-Institut; siehe auch Gary Changs' Wohnung in Hong Kong: <http://www.youtube.com/watch?v=Lg9qnWg9kak>.

29 Hundertwasser (2000).

30 Es fehlt aber nicht unbedingt an Versuchen, z.B. in Trier auf dem Petrisberg: <http://www.stein-hemmes-wirtz.de/index.php?menu=Projekte&umenu=Mehrfamilienhäuser&uumenu=Petrisberg Entrée Trier>.

31 Susanka (1998).

32 Zukunftsinstitut (2003), in: Ministère du Logement (2005).

die Hälfte der Wohnungen wird jedoch mehr als 115 m<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.<sup>33</sup> Bereits aus dem „Programme directeur de l'aménagement du territoire“ ist gewusst, dass die Statistik ein Phänomen von freien Kapazitäten (sous-occupation) verbirgt: „En 1991, on constatait déjà qu'un tiers des ménages d'une personne occupait une surface habitable supérieure à 100 m<sup>2</sup> alors qu'à l'inverse, environ 20% des ménages ne disposaient pas de la surface qualifiée de minimale, considérant pourtant que les standards de logement et de surface habitable étant reconnus élevés au Luxembourg.“<sup>34</sup>

Bereits aus der im Vorfeld des PSL erstellten Studie zum Bedarf an Wohnungen bis zum Jahr 2021 ging hervor, dass für den steigenden Anteil an kleinen Haushalten das „normale“ freistehende Einfamilienhaus nur bedingt geeignet ist. Dazu kommt, dass die durchschnittlichen Wohnungsgrößen ständig steigen. Strukturelle Probleme auf dem Wohnungsmarkt sind so vorprogrammiert. Den allgemein bevorzugten Wohnwunsch werden sich voraussichtlich nur noch kaufkräftige Haushalte erfüllen können. Die Effekte und Einflussmöglichkeiten des Wohnbaus auf den Wohnungsmarkt werden als „beschränkt“ beschrieben, da der jährliche Neubau zurzeit etwa 1,5% des Wohnungsbestandes entspricht, der Wohnungsmarkt im Bestand aber dem sechs bis zehnfachen des Neubaus.<sup>35</sup> „Der Neubau schafft in erster Linie zusätzliche Versorgungsqualitäten in bereits gut versorgten Segmenten des Wohnungsmarktes (Ausnahme ist der soziale Wohnbau<sup>36</sup>). Im Jahr 2021 werden 160.000 Haushalte (das sind 2/3 aller Haushalte) deutlich überdurchschnittlich mit Wohnraum versorgt sein. Angesichts sinkender Haushaltsgrößen und der begrenzten Neubaukapazität gewinnt die Mobilisierung dieser „stillen“ Wohnflächenreserve stark an Bedeutung.“<sup>37</sup>

Das Büro Stadtland folgert hieraus: „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.“<sup>38</sup>

Hieraus ergibt sich, dass nicht nur aus energetischen Gründen die Sanierung und der Umbau vom Bestand in Angriff genommen werden muss. Es wird aber auch klar, dass das kommunale Baugesetz hier mitspielen muss. So können z.B. mancherorts Einliegerwohnungen verboten sein, Vorschriften energetisch sinnvolle Lösungen verhindern, manchmal ohne die gewünschten Resultate zu bringen, nämlich die Dorfbilderhaltung und die Förderung der regionalen Identität. Wo hören die Rechte des Bürgers bei der Verwirklichung seines Traumhauses auf und ab wann muss die Gemeinschaft Regeln aufstellen? Darf der Bauherr die Fassadenfarbe selbst aussuchen (auch wenn sie nicht zur Nachbarschaft passt)? Ist das Gesamtbild touristisch wertvoll und muss prioritär erhalten werden? Sind nachhaltige, wenn auch ungewohnte Lösungen zu fördern? Kann hier nicht ein national einheitlicher Baugesetzrahmen (eine Aufgabe für den Syvicol) mit lokalen Adaptationen eine Verbesserung bringen?

Doch zurück zum Vorentwurf des PSL: viele Themen werden genannt, aber der Leser erhält wenig Auskunft darüber welche Lösungen angedacht werden können und besonders wie sie umgesetzt werden sollen. Beide Texte<sup>39</sup> liefern eine Grundlage für weitere Arbeiten, aber der Weg zum PSL ist noch weit. Was grundsätzlich fehlt sind einige Aussagen darüber, wie Menschen in Zukunft in Luxemburg leben wollen. Möchten sie eher dort bleiben, wo sie aufgewachsen sind (soziales Netz) oder in der Nähe ihrer Arbeit leben? Inwieweit ist es möglich, die Arbeit zu den Menschen zu bringen anstatt umgekehrt? Ist es in Ordnung öfters umzuziehen – auch im Hinblick auf die Kosten – oder sind die Menschen dazu nur schwer zu bewegen, besonders in der zweiten Lebenshälfte? Es kommt nicht nur auf die Haushaltsgröße an, sondern auch auf die Haushaltsbiographie. Kann man demzufolge Häuser bauen, die von Anfang an barrierefrei sind und dazu flexibel im Grundriss, damit die Haushaltsveränderung nicht gleich mit einem Umzug einhergehen muss? Welches Service-Angebot und welche Technik sind erforderlich: für Familien mit Kindern, arbeitenden Singles, Menschen mit Gesundheitsproblemen, usw.? Wie wohnt es sich im Alter?<sup>40</sup> Wo bleibt Raum für Kinder, besonders auch außerhalb der Wohnung?<sup>41</sup>

Nach der „Spaßgesellschaft“ der 80er Jahre (verstärkte Nutzung von Angeboten außerhalb der Wohnung) und dem Trend des „Cocooning“ der 90er (Rückzug in den privaten Raum), wird allgemein der Trend des „homing“ ausgemacht: die Wohnung als

33 Stadtland (2009).

34 Ministère de l'Intérieur (2003), S. 37.

35 Stadtland (2007).

36 Siehe Hoffmann im 1. Teil dieser Ausgabe.

37 Stadtland (2007).

38 Stadtland (2009).

39 Stadtland (2007) und (2009).

40 Siehe dazu Schmitz im 2. Teil dieser Ausgabe.

41 Bertelsmann Stiftung (2010), Schronen & Achten (2011), S. 53-76.

Lebensmittelpunkt – Lebensort – Freizeitort – Arbeitsort – Bildungsort – Gesundheitsort<sup>42</sup>. Gilt dieser Trend auch für Luxemburg, so wäre damit zu rechnen, dass die Menschen Platz brauchen, u.a. um die hiermit verbundenen Einrichtungsgegenstände unterzubringen oder um Freunde und Familie zu empfangen und zu beherbergen!

Wohnen und Arbeiten zuhause oder im Quartier ist für die meisten Luxemburger nur Wunschdenken. Auch wenn immer wieder von einer Mischung der Funktionen gesprochen wird, bleibt seit Jahren klar, nicht nur die Pendler aus dem Ausland nehmen verstopfte Autobahnen auf sich, auch viele Luxemburger stehen täglich vor der Frage: lieber mit dem Auto im Stau oder unterwegs mit dem unzulänglichen Angebot des öffentlichen Verkehrs? Es ist daher eigentlich unverständlich, dass in Luxemburg nicht längst die Telearbeit gefördert wird. Wohl gibt es eine großherzogliche Verordnung<sup>43</sup>, die eine Vereinbarung zwischen der Union des Entreprises Luxembourgeoises und den Gewerkschaften OGBL und LCGB diesbezüglich in nationales Recht überführt. Die Verordnung enthält aber keine Angaben darüber, unter welchen Umständen ein Arbeitnehmer das Recht hat, von zu Hause aus zu arbeiten. Auch werden die Unternehmen nicht aufgefordert, die Arbeitnehmer, die für (partielle) Telearbeit in Fragen kommen würden, darüber zu informieren<sup>44</sup>. Das Integrative Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)<sup>45</sup> widmet sich u.a. der Mobilität, die Umsetzung der hier definierten Grundsätze lässt auf sich warten, resp. werden diese in der öffentlichen Entscheidungsfindung übergangen.<sup>46</sup>

Die Luxemburger Wohnlandschaft braucht also neue Wohnformen. Dies war bereits 2003 im „Programme directeur d'aménagement du territoire“ festgehalten worden unter „Objectif politique IV : Créer des villes et villages répondant aux exigences sociales, offrant une qualité de vie de haut niveau et soutenant une politique d'intégration sociale“: „(...) promouvoir de nouvelles formes d'habitat permettant d'associer une relative densification du tissu urbain à une nouvelle qualité de vie et dans le respect des exigences sociales“.<sup>47</sup> Hilfe zur Selbsthilfe dürfte hier Früchte tragen. Zur Verwirklichung von Wohnwünschen werden im Ausland seit Jahren Bau- und Wohngemeinschaften gefördert<sup>48</sup>. Projektbörsen im Internet helfen bei der Suche nach Gleichgesinnten<sup>49</sup>. Aber auch Informationen zu Wohnformen, Rechtsformen und Finanzierungsmodellen werden gebraucht.<sup>50</sup> Im Ausland kann man

die Schaffung privater Netzwerke (übers Internet) beobachten, die flexibler reagieren können als die institutionelle Hilfe. Dafür braucht es aber einen geeigneten Rahmen, in dem Bau- und Wohngemeinschaften juristisch abgesichert sind. Welche gesetzlichen Anpassungen oder neue Rechtsformen werden notwendig? Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass zu den Wohnwünschen oft intergenerationelle Nachbarschaften gehören, aber auch Selbstverwaltung, offenes Zusammenleben, integrative Lebensgestaltung oder autofreies Wohnen spielen eine Rolle<sup>51</sup>. Dies wurde bisher kaum von Immobilienfirmen aufgegriffen. Gemeinwesenorientiertes Bauen ist allenfalls im subventionierten Wohnungsbau als untergeordnetes Thema erkennbar – als Beispiel kann man aber das Projekt „Sauerwiss“ in Luxemburg-Gasperich nennen.

Auch dem Wohnumfeld kommt beim „Näherrücken“ eine verstärkte Aufmerksamkeit der Bürger zu. Die Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (CTF) moniert in ihrem diesjährigen Taschenbuch, dass die meisten Wohnungen heutzutage ohne Garten angeboten werden. „Es ergibt sich die verstärkte Forderung des CTF an Staat und Gemeinden zur Bereitstellung von Flächen für Kleingartenanlagen in Wohnungsnähe. Diese Flächen müssen zwingend in den Flächennutzungsplänen und allgemeinen Bebauungsplänen von den Kommunen ausgewiesen werden.“<sup>52</sup> Ein Garten ist nicht nur ein probates Mittel zum Erhalt der Artenvielfalt, er bietet bereits Kindern vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten und ist ein besonderer Ort der Umweltbildung. Die Cité-Jardins<sup>53</sup> beinhalteten den Garten als Mittel zur Autonomie der Arbeiterfamilien, die dort Obst und Gemüse anbauen und Kleinvieh halten konnten. In Modellprojekten taucht der Garten als wichtiges Element des Wohnumfeldes wieder häufiger auf<sup>54</sup>.

Ab 2021 müssen alle neuen Gebäude Niedrigstenergiestandard erreichen, für 2015 müssen die Mitgliedsstaaten einen nationalen Plan vorlegen, der Zwischenziele für die Umsetzung dieser Richtlinie festlegt<sup>55</sup>. Derweil setzt die Regierung in Luxemburg weiterhin auf Anreize durch Subventionierung statt auf die Festlegung von Energiestandards<sup>56</sup>. Auch die Entwicklung überlässt Luxemburg anderen<sup>57</sup>. Ökologische Standards werden nur indirekt angesprochen, sind sie nicht ein an sich komplexer Teil dieses Puzzles?

42 Eichener (2008a).

43 Grand-Duché de Luxembourg (2012).

44 Eine Regelung diesbezüglich haben z.B. die Vereinigten Staaten; siehe United States (2010).

45 Ministère de l'Intérieur (2005).

46 Siehe zu IVL und den Herausforderungen des nachhaltigen Wohnens an die Raumplanung den Beitrag von Simonis, Vidal & Wealer im 2. Teil dieser Ausgabe.

47 Ministère de l'Intérieur (2003), S. 225.

48 Göschel (2009).

49 Siehe z.B. Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V.

50 Göschel.

51 Ornetzeder & Rohrer (2001), S. 25.

52 Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (2012).

53 Howard (1898).

54 Siehe z.B. EVA Lanxmeer in den Niederlanden, mehr dazu im Artikel von Katy Fox im 2. Teil.

55 Europäisches Parlament (2010).

56 Die großherzogliche Verordnung vom 30. November 2007 enthält lediglich Anforderungen an den Wärmedurchgangskoeffizienten für einzelne Bauteile, von einem allgemeinen Standard ist nicht die Rede; cf. Grand-Duché de Luxembourg (2007).

57 Siehe z.B. Haus der Zukunft, Disch (das Plusenergiehaus) und Pfeifer (das kybernetische Prinzip).

Von ökologisch fortschrittlichen Wohngebäuden sprechen Ornetzeder & Rohrer „wenn die Gebäudehülle Niedrigenergie- oder Passivhausstandard aufweist und bei der Errichtung nachwachsende Baustoffe (Holz, Stroh etc.) sowie baubiologisch verträgliche Materialien verwendet wurden, die Architektur Möglichkeiten zur Nutzung der passiven Sonnenenergie (vorwiegende Südorientierung, Wintergärten) vorsieht, das Gebäude mit Technologien zur aktiven Solarenergienutzung (Solarthermie, Photovoltaik etc.) und mit modernen Biomasseheizanlagen (z.B. Pelletskessel) ausgestattet ist.“<sup>58</sup> Ökologische Standards<sup>59</sup> anzuwenden beinhaltet aber auch, regionale Rohstoffe zu nutzen und den Ressourcenverbrauch als Kreislauf aufzubauen, so dass beim Umbau oder beim Abriss eines Hauses das Recycling der Rohstoffe zur Normalität wird (Ansätze wie „cradle to cradle“<sup>60</sup>); Flächenverbrauch (Versiegelung) bei der Erschließung der Siedlung zu minimieren gehört ebenfalls dazu. Solche Ansätze wurden selbst im Vorentwurf des „Plan directeur sectoriel logement“ nicht angesprochen. Hier bleibt man darüber hinaus dem Subventionierungsansatz treu, anstatt Mindestanforderungen klar zu formulieren und damit dem Gesetzgeber neue, bessere Handlungsvorgaben aufzuzeigen.

Eine gesunde Wohnung entsteht, wenn baubiologisch korrekt und besonders für Allergiker allergenfrei gebaut wird. Das Phänomen des Sick-Building-Syndroms<sup>61</sup> ist nicht großen Gebäuden vorbehalten: Ausdünstungen lösen dieselben Beschwerden im Wohnbereich aus als am Arbeitsplatz. Nur mit natürlichen Produkten zu bauen genügt nicht. Auch Naturstein z.B. kann radioaktiv sein und Naturprodukte können Allergien auslösen<sup>62</sup>. Darüber hinaus machen Verschmutzungen nicht an der Haustür halt: gesundheitsschädliche Einwirkungen von u.a. Luftverschmutzung, Lärm, Schimmel, Elektrosmog oder schlechtem Raumklima (zu heiß/zu kalt; zu feucht/zu trocken) sind ein ernstzunehmendes Risiko. In Luxemburg setzt sich Akut asbl für diese Themen ein und bietet Beratung an. In Frankreich fordert Suzanne Déoux die Entwicklung einer Politik des gesunden Wohnens<sup>63</sup> sowie im Hinblick auf die menschlichen Kosten von schlechten Gebäuden: „L’agir éthique nécessite une approche décloisonnée de l’environnement bâti“<sup>64</sup>.

Ökologisches Bauen hat auch eine Schattenseite, wie in Österreich festgestellt wurde: „Bis auf wenige Ausnahmen bedeutet ökologisches Wohnen auch Stadtflucht. Der Tendenz

nach ziehen die befragten NutzerInnen aus einer Mietwohnung im Stadtgebiet in ein eigenes Haus am Stadtrand, in eine Kleinstadt oder überhaupt ‚auf das Land‘; aus einer kleinen in eine größere Wohnung; aus einem großvolumigen Wohnungsbau in ein Einfamilienhaus; aus einer Wohnung ohne Gartenanteil in ein Haus mit eigenem Garten; aus einem alten in ein neues Gebäude. Es geht um eine umfassende, subjektiv wahrgenommene Verbesserung der Wohnsituation, wobei ökologische Kriterien nicht den Ausschlag geben, sondern ein zusätzliches Argument in einem komplexen Motivbündel darstellen. Hier liegt ein bislang unauflösbares Dilemma des ökologischen Neubaus. Auf der einen Seite wird versucht, mit entsprechender Planung die Gebäudesubstanz zu ökologisieren, auf der anderen Seite trägt (fast) jeder Neubau zu einer fortschreitenden Suburbanisierung mit all ihren negativen ökologischen Folgewirkungen bei.“<sup>65</sup>

Die Wünsche der Menschen scheinen auf den ersten Blick nicht mit dem Stadtleben vereinbar: „Das ökologische Motiv ist zwar wichtig, aber selbst bei BewohnerInnen ausgesprochener Ökosiedlungen keinesfalls die zentrale Triebkraft. Im Vordergrund stehen vielmehr verbesserte Bedingungen für die eigenen Kinder, Ansprüche der Familienmitglieder an ein qualitativ hochwertiges, gesundes Wohnen, der Wunsch nach selbstgewählter Nachbarschaft und die Möglichkeit zu tätiger Selbstverwirklichung in Haus und Garten. Bei den MieterInnen steht der Wunsch, überhaupt eine passende Wohnung zu finden im Zentrum. Ist diese nach ökologischen Kriterien errichtet, wird dies in der Regel als willkommene Begleiterscheinung gesehen.“<sup>66</sup> Auch in Großbritannien wurde ähnliches festgestellt. Julian Hakes weist auf den Unterschied zwischen Haus und Zuhause hin und macht diesen fest an der Beziehung, die der Bewohner zum Haus hat: „Builders build houses that are physical containers for lives. People attach meanings and memories to these houses, turning them into homes.“<sup>67</sup> Dies scheint eher im Zusammenhang mit dem klassischen Einfamilienhaus zu funktionieren. Hakes zeigt weiter, dass die Häuser früher aus den Bedürfnissen der Bewohner heraus und an die äußeren Einflüsse angepasst konzipiert wurden. Er sieht das Bedürfnis nach einer natürlichen Umwelt ebenfalls als eines der wichtigsten Argumente beim Hauskauf. Die industrielle Fertigung hat aber laut Francis Duffy zu einer Reduktion der Vielfalt geführt und nicht die Bedürfnisse der Käufer, sondern die der Hersteller wurden prioritär beim Hausbau beachtet<sup>68</sup>.

Demnach besteht die Quadratur des Kreises einerseits darin, urbane und ländliche Qualitäten miteinander zu verbinden. Solange Städte für Lärm und Schmutz, Unsicherheit,

58 Ornetzeder & Rohrer (2001).

59 Siehe TEC21 (2010).

60 Siehe Wikipedia (2012b): „Ökoeffektiv sind nach Michael Braungart und William McDonough Produkte, die entweder als biologische Nährstoffe in biologische Kreisläufe zurückgeführt werden können oder als „technische Nährstoffe“ kontinuierlich in technischen Kreisläufen gehalten werden.“

61 FLUGS-Fachinformationsdienst (2003).

62 Déoux (2010a).

63 Déoux (2010b).

64 Déoux (2007).

65 Ornetzeder & Rohrer (2001), S. 33.

66 Ornetzeder & Rohrer (2001), S. 34.

67 Julian Hakes: Designing for future homes with a reunderstanding of the past, in: Joseph Rowntree Foundation (2002), S. 68ff.

68 Francis Duffy: Changing lifestyles and aspirations: designing for contemporary customers, in: Joseph Rowntree Foundation (2002), S. 21ff.



Beton anstatt Grünflächen usw. stehen, werden die Menschen sich dort nicht gerne ansiedeln. Andererseits, müssen die (industriellen) Fertigungsprozesse Vielfalt zulassen. Dieser Qualitätsanspruch fordert gründliche Planung. Aber in wie weit kann man in Luxemburg überhaupt von Planung sprechen, läuft man dem Wohnungsbedarf doch schon seit Jahren hinterher?<sup>69</sup> Was dann so „aus der Not heraus“ gebaut wurde, hat weder mit Landesplanung, noch mit regionaler Identität oder veränderten Wohnbedürfnissen zu tun, sondern mit einem wirtschaftlich sehr rentablen Gewerbe. „Um eine nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten optimierte Siedlungsentwicklung einzuleiten, ist eine Kombination der Instrumente Wohnbauforschung, Wohnbauförderung und Bildung erforderlich“<sup>70</sup>, schlussfolgert das österreichische Ökologie-Institut. Auch Raymond Young argumentiert, dass Kunden beim Hauskauf nicht genügend informiert sind und Bildung diesbezüglich brauchen<sup>71</sup>. „Intelligente“ Kunden können eher Druck auf die Immobilienfirmen und die Hersteller ausüben, auch wenn dieser durch die große Nachfrage nach Wohnraum geschwächt werden dürfte. Wohnbauforschung und Bildung im Bereich Wohnen sind für Luxemburg eher Neuland.

## Der Weg in eine „wohnliche“ Zukunft

Bauen wird zunehmend komplexer: wie bekommen Laien den Überblick? Beratung wird unumgänglich und auch in Luxemburg haben sich einige Initiativen gebildet, die bei der Entscheidungsfindung helfen können. Die Union Luxembourgeoise des Consommateurs asbl (ULC)<sup>72</sup> informiert zu Themen wie Rechte in Sachen Nachbarschaft, Mietvertrag, Gemeinschaftseigentum, Baurecht oder dem Immobilienrecht im Allgemeinen. Laut ULC beziehen sich mehr als ein Drittel aller Anfragen, die dem Konsumentenschutz vorgelegt werden, auf das Immobilienrecht. Die ULC informiert auch im Rahmen des Verbraucherschutzes zur Qualität von Baustoffen. Die wirtschaftliche Interessenvereinigung myenergy (GIE) versteht sich als nationale Struktur für Information und Beratung in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Ökozentur Lëtzebuerg asbl bietet eine ökologische Bauberatung an; Informationen z.B. zu nachhaltigen Baumaterialien bietet das Kompetenzzentrum Technischer Umweltschutz. Die Adapth asbl berät im Bereich barrierefreies Wohnen, Akut asbl informiert zu umwelttoxikologischen Themen. Einerseits ist diese Vielfalt lobenswert, andererseits: wo bekommt der Bürger eine umfassende und neutrale Bau- und Wohnberatung? Zu welchen Themen sollten sich Bauentschlossene

beraten lassen, wer sind die Experten und wie führt man, resp. wer führt diese verschiedenen Bereiche zusammen: Baugesetz, soziale Aspekte und Infrastruktur im Hinblick auf die Wahl des Baugrundstücks, ökologische Aspekte, Komfort (barrierefrei), Technik, Energieeffizienz, Baubiologie, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte (Initial- und laufende Kosten, Eigenleistung, Bausätze, Fertigbau), Finanzierung, uva.). Bei welchen Projekten ist eine soziale Bauleitung sinnvoll, um Informationen und Beratung für Menschen anzubieten, die diese nicht von sich aus einholen (können)? Den allgemeinen Bedarf an Bildung im Bereich Wohnen hat Caritas Luxemburg unlängst ausgemacht und das Projekt „Savoir Loger“ für Mieter ins Leben gerufen<sup>73</sup>; weitere Bildungsangebote sollen folgen. Im Rahmen der „Semaine du Logement“ wurde die Beratungskraft der verschiedenen Initiativen bisher nicht hervor gestrichen; Beratungsangebote findet man eher verstreut, da vor allem Anbieter von Wohnraum und Finanzinstitute sich die besten Plätze sichern. (Neutrale) Beratung muss man suchen.

Dabei lässt gerade die Entwicklung von neuen Finanzierungsinstrumenten auf sich warten: hauptsächlich durch längere Laufzeiten der Kredite versuchen die Banken die Kosten für Erwerbswillige zumutbar zu machen – letztendlich bleiben die Kosten für Wohnraum in Luxemburg eine Zumutung<sup>74</sup>. Es ist auch noch immer nicht üblich die laufenden Kosten im Vorfeld zu errechnen und mit einzukalkulieren, eine Praxis die manchem Eigentümer böse Überraschungen beschert. Die Lage bleibt mehr als angespannt, obwohl der Staat eine Vielfalt an Förderinstrumenten entwickelt hat, um so Hilfe anzubieten z.B bei: Wohnungskauf oder Miete, betreutem Wohnen, barrierefreiem Umbau, energetischer Sanierung oder energieeffizientem Bauen<sup>75</sup>. Darüber hinaus wird in den Bau von Sozialwohnungen investiert, werden Angebote in Heimen und vorübergehenden Wohnungen bereitgestellt und die Leistungen der Agence Immobilière Sociale gefördert. Die Gemeinde Beckerich fördert die nachhaltige Entwicklung u.a. durch die Zwischenfinanzierung von Sanierungsprojekten<sup>76</sup>. Bleibt die Frage, ob Investitionen in Steine oder in Menschen vorzuziehen sind<sup>77</sup>.

Die vielen Themen auf die im zweiten Teil des diesjährigen Sozialalmanachs nicht eingegangen werden kann, u.a. weil kein passender Autor gefunden werden konnte, zeigen, dass nachhaltiges Wohnen Dimensionen beinhaltet die gemeinhin kaum angesprochen werden. Es dürfte aber klar geworden sein, dass es mit „ein bisschen an den Stellschrauben drehen“

69 Siehe Becker & Hesse im 2. Teil sowie Hoffmann im 1. Teil.

70 Österreichisches Ökologie-Institut.

71 Raymond Young: Improving the image of new houses, in: Joseph Rowntree Foundation (2002), S. 82ff.

72 Hinweise zu ULC und den folgenden Initiativen am Ende der Einleitung.

73 Confédération Caritas Luxembourg (2011).

74 Siehe auch Rosseljong sowie Hammelmann im 2. Teil dieser Ausgabe, sowie Urbé im 1. Teil zum Thema des Baulandes als Spekulationsobjekt.

75 Zur Übersicht siehe ISOE (2011).

76 Siehe Gira im 2. Teil.

77 Siehe ISOE (2011) betreffend ökologische und finanzielle Aspekte des Wohnungsbaus sowie der Renovierung im Bestand, sowie Georges & Urbé im 1. Teil dieser Ausgabe.

in puncto Wohnen nicht getan sein wird<sup>78</sup>. „Wohnen ist ein Menschenrecht. Nachhaltig Wohnen ist eine Menschenpflicht“, schreibt Umwelt- und Wohnungsbauminister Marco Schank<sup>79</sup>. Aber auch der „Pacte Logement“ ist noch weitgehend auf die vorherrschende Wachstumsidee aufgebaut, nicht auf qualitative Bedürfnisse (die in Studien und partizipativen Projekten zusammengetragen und erforscht werden sollten) und nachhaltige Lösungen<sup>80</sup>. Hier müssten auch Finanzierbarkeit und Rechtsfragen<sup>81</sup> Rechnung getragen werden. Die Regierung steht diesbezüglich nicht allein in der Verantwortung. Die Luxemburger Gesellschaft ist gefordert sich der Frage anzunehmen: „Wie möchten wir künftig wohnen?“ Tut sie das nicht, dürften vollendete Tatsachen die Frage eines Tages überflüssig werden lassen. Ob die Entwicklung dann im Sinne der Bürger Luxemburgs erfolgt sein wird, darf man bezweifeln.

**Danielle Schronen und Robert Urbé**

## Literatur- und Internethinweise

ADAPTH ASBL: ad barrierefreies Wohnen. <http://www.adapt.lu/>

AKUT ASBL: ad umwelttoxikologische Beratung. <http://www.akut.lu/>

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNEREN (OBERSTE BAU-BEHÖRDE) & BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (1996): Wohnumfeld. Gestalt und Nutzung wohnungsnaher Freiräume. [http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/rechtundtechnikundbauplanung/\\_staedtebau/veroeffentlichungen/arb\\_bl/10\\_wohnumfeld.pdf](http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/rechtundtechnikundbauplanung/_staedtebau/veroeffentlichungen/arb_bl/10_wohnumfeld.pdf).

BERTELSMANNSTIFTUNG (2010): Gesundheit lernen. Wohnquartiere als Chance für Kinder. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_32452\\_32453\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_32452_32453_2.pdf).

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) et al. (2011): Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit, Bern. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=de>.

CENTRE D'INFORMATION ET DE DOCUMENTATION SUR LE BRUIT (2010): Confort sonore des logements existants. [www.bruit.fr/docs/confort\\_sonore\\_logements\\_existants.pdf](http://www.bruit.fr/docs/confort_sonore_logements_existants.pdf).

CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2011): Savoir loger. Guide du locataire.

DÉOUX, SUZANNE (2007): Diminuer le coût sanitaire du bâti: une urgence éthique de la responsabilité. In: FAREL, ALAIN et al.: Bâtir éthique et responsable. Editions du Moniteur. Avril 2007. [http://www.medicco.info/datas/pdf\\_parutions/10020.pdf](http://www.medicco.info/datas/pdf_parutions/10020.pdf).

DÉOUX, SUZANNE (2010a): Les matériaux de construction et de décoration écologiques sont-ils allergisants ? Revue Française d'Allergologie (2010), doi:10.1016/j.reval.2010.02.014. [http://www.medicco.info/datas/pdf\\_parutions/10050.pdf](http://www.medicco.info/datas/pdf_parutions/10050.pdf).

DÉOUX, SUZANNE (2010b): Réglementer l'impact sanitaire du bâti. Ecologie N°15, 01 juin 2010.

DISCH, ROLF: Das Plusenergiehaus in jede Gemeinde. Freiburg. [http://www.plusenergiehaus.de/files/pdf/BROSCHUERE\\_PLUSENERGIEHAUS\\_IN\\_JEDE\\_GEMEINDE\\_2.pdf](http://www.plusenergiehaus.de/files/pdf/BROSCHUERE_PLUSENERGIEHAUS_IN_JEDE_GEMEINDE_2.pdf).

EICHENER, VOLKER (2008a): Wohntrends 2020 – Perspektiven für die Wohnungswirtschaft. Trends und Innovationen in der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Innovationskongress des GdW, Berlin, 5. September 2008. <http://www.bottwartaeler.de/files/Praesentation-Prof-Eichener.pdf>.

EICHENER, VOLKER (2008b): Traditionalisten – Hedonisten – Performer: Wer will wie und wo wohnen? Veranstaltung „Wohnen im Wandel. Neue Wohnmodelle für die Stadt“, Münster, 23. Januar 2008. [http://www.nrw-wohnt.de/fileadmin/user\\_upload/Praesentationen/Rede\\_ProfEichener.pdf](http://www.nrw-wohnt.de/fileadmin/user_upload/Praesentationen/Rede_ProfEichener.pdf).

EUROPÄISCHES PARLAMENT (2010): Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF>.

FISCHER, GUSTAVE NICOLAS (1992): Psychologie sociale de l'environnement. Editions Privat, Toulouse.

FORUM GEMEINSCHAFTLICHES WOHNEN e.V.: ad selbst organisierte und gemeinschaftliche Wohnprojekte / Projektbörse. <http://www.fgw-ev.de/index.php?id=2>.

FLUGS-FACHINFORMATIONSDIENST (2003): Konfliktfeld Umwelt und Gesundheit. Risikokommunikation – Dialog oder Akzeptanzbeschaffung? Seminar vom 9. Dezember 2003, Berlin. <http://www.helmholtz-muenchen.de/fileadmin/FLUGS/PDF/Themen/Innenraeume/heinzow1.pdf>.

78 Siehe Becker & Hesse im 2. Teil.

79 Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (2012).

80 Siehe Bousch & Licheron im 2. Teil.

81 Siehe Bernard im 2. Teil.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007): Règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation A-N° 221 du 15/12/2007. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0221/a221.pdf#page=2>.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012): Règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> mars 2012 portant déclaration d'obligation générale de la convention relative au régime juridique du télétravail conclue entre l'Union des Entreprises Luxembourgeoises, d'une part et les syndicats OGB-L et LCGB, d'autre part. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0044/a044.pdf#page=7>.

GÖSCHEL, ALBRECHT (2009): Neue Wohnformen – die Anforderungen und Möglichkeiten für die Kommune und die Wohnungspolitik. Beitrag zum Seminar: „Das Initiieren von alternativen Wohnformen als kommunale Aufgabe“, Haus der Region, Hannover, 29. Mai 2009. <http://www.wohex.de/images/stories/kommune.pdf>.

GÖSCHEL, ALBRECHT: Gemeinschaftliches Wohnen. Geplant als Beitrag zu einer Publikation der Hochschule Fulda über neue Wohnformen. Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V., Hannover.

HAUS DER ZUKUNFT: ad nachhaltiges Bauen. <http://www.hausderzukunft.at/>

HOWARD, EBENEZER (1898): To-Morrow, A peaceful Path to real Reform. Routledge, London, New York, 2003.

HUNDERTWASSER, FRIEDENSREICH (2000): Die grüne Zitadelle von Magdeburg.

ISOE – INSTITUT FÜR SOZIAL-ÖKOLOGISCHE FORSCHUNG (2011): Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung. Frankfurt. Im Auftrag von Chambre des Salariés, Mouvement écologique und Caritas Luxemburg.

JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (2002): Consumer choice in housing. The beginnings of a house buyer revolt. York. <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1842631284.pdf>.

KOMPETENZZENTRUM TECHNISCHER UMWELTSCHUTZ: Leitfaden für nachhaltiges Bauen und Renovieren. <http://www.crtib.lu/Leitfaden/content/DE/116/>

LANDRATSAMT ENZKREIS et al.: ad gemeinschaftliche Wohnformen. <http://www.neue-wohnformen.de/>

FRAUNHOFER INSTITUT FÜR BAUPHYSIK (2009): Lärmschutz für kleine Ohren. Leitfaden zur akustischen Gestaltung von Kindertagesstätten. Im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg. Stuttgart. [http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/57334/Leitfaden\\_zur\\_akustischen\\_Gestaltung\\_von\\_Kindertagesstaetten.pdf](http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/57334/Leitfaden_zur_akustischen_Gestaltung_von_Kindertagesstaetten.pdf).

LIGUE LUXEMBOURGEOISE DU COIN DE TERRE ET DU FOYER (2012): Mein Taschenbuch 2012. Herausgegeben in Zusammenarbeit mit dem Luxemburger Wohnungsbauministerium. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Taschenbuch\\_Gaard\\_Heem\\_2012.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Taschenbuch_Gaard_Heem_2012.pdf).

MEYER-LINDENBERG, ANDREAS (2012): Die Seelennöte der Stadtmenschen. Spiegel-Online, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,805922,00.html>.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (2003): Programme Directeur de l'aménagement du territoire. [http://www.dat.public.lu/publications/documents/programme\\_directeur/programme\\_directeur\\_2003\\_fr\\_complet\\_br.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/programme_directeur/programme_directeur_2003_fr_complet_br.pdf).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2004): L'habitat sur mesure. Analyse et réflexions. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/min\\_int\\_habitat\\_sur\\_mesure.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/min_int_habitat_sur_mesure.pdf).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (2005): Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg. [http://www.dat.public.lu/publications/documents/broch\\_ivl/broch\\_ivl\\_de.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/broch_ivl/broch_ivl_de.pdf).

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2005): Le logement. Vivre au Luxembourg N°2. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/cahier\\_logement.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/cahier_logement.pdf)

MULLER, CHRISTINE (2011): Les femmes et l'immobilier. Comment intégrer ses besoins de vie et ses objectifs patrimoniaux dans un projet immobilier ? Conférence-débat du 05.07.2011 à la Banque de Luxembourg.

MYENERGY (GIE): ad Beratung in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien. <http://www.myenergy.lu>

ORNETZEDER, MICHAEL & ROHRACHER, HARALD (2001): Nutzererfahrungen als Basis für nachhaltige Wohnkonzepte. Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien. [http://download.nachhaltigwirtschaften.at/download/endbericht\\_ornetzeder.pdf](http://download.nachhaltigwirtschaften.at/download/endbericht_ornetzeder.pdf).

ÖKOZENTER LÉTZEBUERG ASBL: ad ökologische Bauberatung. [http://mouvement.oeko.lu/oekozenster\\_Bauberatung.158-3.html](http://mouvement.oeko.lu/oekozenster_Bauberatung.158-3.html).

ÖSTERREICHISCHES ÖKOLOGIE-INSTITUT: ad Bewertungssystem zur Einschätzung der Zukunftstauglichkeit von Wohngebäuden und Siedlungsstrukturen. <http://www.ecology.at/oekoinform/projekt.php?ID=35>.

PFEIFER, GÜNTHER: Das kybernetische Prinzip. <http://www.guenterpfeifer.de/img/aktuell/ideederstadt.pdf> und <http://www.architekturclips.de/kybernetisches-prinzip>.

ROUX, SUSANNA (1998): Veränderte Kindheit – andere Kinder – andere Räume – andere Möglichkeiten. In: TEXTOR, MARTIN R. (Hrsg.): Kindergartenpädagogik – Online-Handbuch. Gekürzte Fassung des Vortrags anlässlich der Abschlusstagung des Pilotprojektes Waldkindergarten des Landes Rheinland-Pfalz am 8. Mai 1998 in Speyer/Rhein von Conrad, Susanna. <http://www.kindergartenpaedagogik.de/940.html>.

SANOFF, HENRY (2000): Community Participation Methods in Design and Planning. John Wiley & Sons, New York.

SCHRONEN, DANIELLE (2003): Le management à l'épreuve du bureau. Concevoir un immobilier adapté aux besoins de l'entreprise. L'Harmattan, Paris.

SCHRONEN, DANIELLE & ACHTEN, MANUEL (2011): Raum für Kinder. Platz für Erfahrung. Ort für Begegnung. Confédération Caritas Luxembourg / Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils. Luxembourg.

SCHULZE, KARIN (2011): Grüne Architektur aus Asien: Ausfransende Neubauten. Spiegel-Online, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,801363,00.html>.

STADTLAND (2007): Wohnungsbedarfsprognose 2001-2021. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/wohnungsbedarfsprognose\\_extended.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/wohnungsbedarfsprognose_extended.pdf).

STADTLAND (2009): Plan directeur sectoriel „Logement“. Vorentwurf. Im Auftrag von Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement und Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire [http://www.dat.public.lu/publications/documents/avant\\_projet\\_plan\\_sectoriel\\_logement/av\\_proj\\_ps\\_logement.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/avant_projet_plan_sectoriel_logement/av_proj_ps_logement.pdf).

STEIN, HANS-JÜRGEN & HEMMES, THOMAS & WIRTZ, ROGER (2011): Gebäude nachhaltig bewirtschaften. Vortrag am 10.11.2011 bei Gelegenheit der 7. Energiefachtagung der Energieagentur NRW. [http://www.stein-hemmes-wirtz.de/download/Energiefachtagung\\_NRW\\_11118.pdf](http://www.stein-hemmes-wirtz.de/download/Energiefachtagung_NRW_11118.pdf) (06/03/2012).

SUSANKA, SARAH (1998): The not so big house: a blueprint for the way we really live. Taunton Press, Newtown, CT.

TEC21 (2010): Bauen für die 2000-Watt-Gesellschaft. Sonderheft von TEC21, Beilage der Ausgabe N° 10 / 5. März 2010. Stadt Zürich, Hochbaudepartement.

UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS (ULC): Ad Immobilienrecht. [http://www.ulc.lu/Uploads/Publications/Doc/126\\_2\\_500859\\_ulc\\_construction\\_DE\\_screen.pdf](http://www.ulc.lu/Uploads/Publications/Doc/126_2_500859_ulc_construction_DE_screen.pdf). Ad Eigentümergemeinschaft. [http://www.ulc.lu/Uploads/Publications/Doc/77\\_3\\_eigentuermer.pdf](http://www.ulc.lu/Uploads/Publications/Doc/77_3_eigentuermer.pdf).

UNITED STATES GOVERNMENT (2010): Telework Enhancement Act. Public Law 111-292-Dec. 9, 2010. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ292/pdf/PLAW-111publ292.pdf>.

WHO (2007): Large analysis and review of European housing and health status (LARES) WHO Regional Office for Europe, Copenhagen. [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/107476/lares\\_result.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/107476/lares_result.pdf).

WIKIPEDIA (2012a): Frankfurter Küche. [http://de.wikipedia.org/wiki/Frankfurter\\_K%C3%BChe](http://de.wikipedia.org/wiki/Frankfurter_K%C3%BChe) (Version vom 11. Februar 2012).

WIKIPEDIA (2012b): Ökoeffektivität. <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96koeffektivit%C3%A4t> (Version vom 28. März 2011).

WILKINSON, RICHARD & PICKETT, KATE (2009): The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better. Allen Lane / Penguin Books, London.

WÜSTENROT STIFTUNG (2010): Neues Wohnen in der Stadt. Gestaltungspreis der Wüstenrot Stiftung. Ludwigsburg.

## 1. Teil

# Zur sozialen Lage Luxemburgs 2011-2012

# 1. Die Erklärung zur Lage der Nation am 6. April 2011

## 1.1 Wirtschaftliche Gesundung mit sozialem Touch?

Die Erklärung des Premierministers zur Lage der Nation vom 6. April 2011<sup>1</sup> hat wegen der angeschnittenen Themen teilweise erstaunt. War bei der Rede von 2008 noch nichts von der Krise zu spüren (sie brachte einen weit gefächerten Katalog von neuen Sozialmaßnahmen<sup>2</sup>), und war jene von 2009 „nur“ eine Übergangsrede vor den anstehenden Neuwahlen<sup>3</sup>, so stand jene von 2010 voll im Zeichen der Krise und ihrer Bekämpfung<sup>4</sup>. Demgegenüber muss man diese Rede von 2011 nunmehr als Überleben in der Krise charakterisieren.

Nach der gescheiterten Tripartite von 2010 hatte es vor dieser Rede nunmehr gar keinen neuen Versuch gegeben, die Dreiergespräche wieder in Gang zu bringen. So gab es einige Ankündigungen, die aber – außer der Indexmodulation – überwiegend bis jetzt keine Konsequenzen zeitigten.

Der Premierminister begann seine Erklärung damit, einige Problemfelder zu benennen, die seiner Meinung nach nicht immer und nicht von allen mit dem nötigen Nachdruck und der gebotenen Ausdauer thematisiert würden.

Dazu gehörten an erster Stelle jene benachteiligten Kinder in unserer Gesellschaft, deren Defizite nicht durch die Familie und auch nicht durch die Schule aufgefangen werden, die dann die Schule zu früh und ohne Qualifikation verlassen und abgehängt wie sie sind, in ihrem Leben nie mehr eine Chance bekommen, wieder in das allgemeine Peloton hineinzufahren. Zur Früherkennung und Frühaktivierung dieser Kinder müssten rund 140 Spezialisten mehr eingestellt werden. Dann gibt es jene verhaltensauffälligen Kinder, für die unser Schulsystem überhaupt keine Lösung anbietet und die überwiegend im Ausland, vor allem in rheinland-pfälzischen Sonderschulen untergebracht sind. Für diese ca. 350 Kinder müsste eine eigene luxemburgische Spezialschule errichtet werden, was die

1 Diese war kurzfristig vom 5. auf den 6. April verschoben worden, wegen der europäischen Verhandlungen um den Euro und die Schuldenproblematik.

2 Siehe Urbé (2009).

3 Siehe Urbé (2010).

4 Siehe Urbé (2011a).



Einstellung weiterer rund 175 Fachkräfte bedingen würde. Eine nicht bezifferte Anzahl von Fachkräften müsste sodann her, damit sie die Eltern unterstützen könnten, die zunehmend nicht oder nicht mehr fähig sind, ihre Kinder zu erziehen, Assistenz für die Eltern, damit die Kinder in der Familie bleiben können.

Ebenfalls mehr Personal (auch ohne Zahlenangabe) werde sodann gebraucht, um Strukturen für jene Jugendliche bereit zu stellen, die nicht mehr in ihrer Familie bleiben können; ebenso für jene die die Schule verlassen haben, weder bei der ADEM eingeschrieben sind, noch sonst irgendwie erfasst sind: es müsste über sie ein klareres Bild herrschen, damit eine Politik des „rattrapage social“ entworfen werden könne.

Eine nationale Strategie gegen Obdachlosigkeit sei angesichts jener 36 Menschen, die letztes Jahr auf und neben der Straße und allein gestorben sind, vonnöten; variierte Wohnangebote müssten her, genauso wie Plätze für jene, die in den gängigen Alters- und Pflegestrukturen nicht unterkommen.

Rund 350 Leute müssten für diese und andere Probleme (Selbstmord-Prävention, Kampf gegen den Jugendalkoholismus, Misshandlung von Kleinkindern, Umgang mit seltenen Krankheiten,...) als zusätzliches Personal eingestellt werden, ebenso wie 200 Erzieher um in allen Lycées auf den untersten Klassen die Ganztagschule einzuführen, sowie weiteres Personal für die Behindertenwerkstätten und die Integration der Ausländer. Und obschon dies viel Geld koste, sei es sinnvoll angelegtes Geld, weil es spätere Folgekosten vermeide. Deshalb sei es sinnvoller, diese Politik nun umzusetzen, statt dass weite Kreise weiterhin auf die Erhaltung ihrer erworbenen Rechte und auf die Erfüllung überzogener Erwartungen setzten.

Einen breiten Raum in der Erklärung nahm sodann das Thema Flüchtlinge und Asylbewerber ein. Unter anderem ist hier (richtigerweise) erkannt worden, dass die Schnelligkeit der Behandlung der Fälle von entscheidender Bedeutung ist, allerdings mit der falschen Schlussfolgerung, dass daher die beschleunigte Prozedur<sup>5</sup> aus dem Gesetz vom 5. Mai 2006 umgesetzt werden müsste! Genügend geschultes Personal, das die anhängenden Fälle gemäß der normalen Prozedur zügig, d.h. am besten in 6 Monaten behandelt, ist die beste (und einzige!) Maßnahme gegen den so genannten Asyltourismus. Nach der gängigen „Theorie“, der augenscheinlich auch der Premier anhängt, wenden sich die Asylbewerber an das Land, das die besten Auffangbedingungen, insbesondere Geldzuteilungen, bereitstellt. Untersuchungen haben aber seit langem bewiesen<sup>6</sup>, dass es diese Ströme dorthin zieht, wo die Aussicht am größten ist, während mehreren Jahren erst einmal bleiben zu können, bis ein langwieriges Verfahren zu seinem Ende gekommen ist.

5 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2006), Artikel 20.

6 Siehe z.B. Commission Européenne (1998).

Die andere richtige Erkenntnis, dass mit den Gemeinden zusammen die Bereitstellung von adäquaten Auffangstrukturen in Angriff zu nehmen sei, haben die Organisationen aus dem Flüchtlingsrat bereits zu Anfang der 90er Jahre vertreten, als die Flüchtlingswelle aus Ex-Jugoslawien anrollte: sie sind bis heute ohne Gehör geblieben.

Nach einem Exkurs<sup>7</sup> über den Ausstieg aus der Atomenergie, die notwendigen Maßnahmen in Sachen erneuerbare Energien und Energieeffizienz, sowie den Kauf von Emissionsrechten, die Einsparung von Energie und die Elektro-Mobilität, die Altbausanierung und die thermische Isolation, landete der Premierminister bei der Ankündigung des Wohnungspakets<sup>8</sup>, das dann auch 2 Tage später, am 8. April, der Öffentlichkeit vorgestellt wurde<sup>9</sup>. Wohnungsbauhilfen („bëllegen Akt“, Zinsbonifikation und Zinssubvention) werden ökologisch ausgerichtet. Wohnen ist und bleibt das Problem Nummer eins in Luxemburg. Nach einem Verweis auf den „Pacte logement“, der mit mittlerweile 103 Gemeinden abgeschlossen wurde, an dessen Wirksamkeit aber mittlerweile zu zweifeln ist, kam der Premierminister zum „Plan sectoriel logement“ und kündigte neben der Ausweisung von zusätzlichen Wohnflächen für den Bau von 12.000 Wohnungen für 28.000 Personen (in wie viel Jahren?), wozu eine nationale Wohnungsbauentwicklungsgesellschaft ins Leben gerufen würde, auch die Schaffung eines „Guichet unique“ für Urbanismus sowie das Inkrafttreten des Gesetzes über den „Aménagement communal“ im August 2011 an. Für Mieter wurden „Location-Vente“ und „Portage foncier“ als neue Instrumente vorgestellt.

Nach soviel Sozialem kam der Premier nunmehr, praktisch erst im zweiten Teil seiner Erklärung, zu den Staatsfinanzen. Sein Résumé: es geht den gesamten Staatsfinanzen besser als erwartet, aber es geht ihnen nicht gut! Daher komme es auch nicht in Frage, die Spar- und Konsolidierungsbemühungen zu stoppen, es könne im Herbst allerhöchstens zu leichten Anpassungen kommen. Er sei nicht dafür, sich kaputt zu sparen, aber man müsse sich der Decke nach strecken.

Die öffentlichen Finanzen seien auch abhängig von der Wettbewerbsfähigkeit des Landes (und nicht nur der Wirtschaft!): Erhalt und Verbesserung der nationalen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit seien die Voraussetzungen für soziale Gerechtigkeit und die Finanzierung der nationalen Solidarität. Daher blieben die öffentlichen Investitionen auf hohem Niveau, würden die Infrastrukturen verbessert: auch dies ist

7 Hier wurde insgesamt nichts Neues geboten: während die Regierung hier ihre bereits erfolgten Errungenschaften, z.B. was den grünen Strom anbelangt, über den grünen Klee lobte, werden Umweltorganisationen nicht müde, der Regierung weiterhin mangelndes Engagement und mangelnde Konsequenz vorzuwerfen. Siehe dazu z.B. Pressecommuniqué der Nicht-Regierungsorganisationen im Anschluss an die im Mai 2011 zu Ende gegangene Phase des „Partenariat pour l'environnement et le climat“, siehe ONG's (2011).

8 Siehe dazu auch Hoffmann (2012), unter „Etudes sélectionnées“ im ersten Teil dieses Sozialalmanachs.

9 Siehe Ministère du Logement (2011).

Teil der Wettbewerbsfähigkeit. Die Mindestloohnerhöhung zum 1. Januar 2011 sei notwendig gewesen: auch wenn der Mindestlohn international betrachtet hoch sei, so sei er doch niedrig in Bezug auf die hohen Lebenshaltungskosten in Luxemburg! Um vor allem den kleinen Betrieben entgegen zu kommen, werde diese politische Maßnahme aber neutralisiert, so wie in der Bipartite mit dem Patronat vereinbart. Allerdings sei unsere Wettbewerbsfähigkeit nicht so schlecht wie oftmals dargestellt: eine positive Zahlungsbilanz, niedrigere Stundenlöhne, höhere Jahresarbeitszeit sowie sehr niedrige Lohnnebenkosten sprächen hier eine andere Sprache. Er plädiere daher auch dafür, in den nächsten 10 Jahren die Sozialbeiträge nicht zu erhöhen!

Vielmehr wies er auf die Wichtigkeit einer verlässlichen Steuerarchitektur, einer zu dämpfenden Inflation, einem Stopp der administrierten Preise und einer weiteren administrativen Vereinfachung hin.

Lohnpolitik und Lohnindexierung waren sodann an der Reihe. In den nächsten Jahren solle es zu keiner Punktwertserhöhung für die öffentlich Bediensteten kommen. Obwohl er nicht für die Abschaffung des Indexsystems sei, müsse dieses weiter so moduliert werden, dass negative Konsequenzen für die Luxemburger Wirtschaft vermieden werden könnten. Eine Verschiebung der übernächsten Indextranche (die nächste sei ja nach dem Bipartite-Abkommen mit den Gewerkschaften zum Oktober 2011 fällig) auf den 1. Oktober 2012 solle daher in einer nächsten Tripartite-Runde verabredet werden, ansonsten Regierung und Parlament ihre Verantwortung übernehmen müssten. Dabei müssten Kompensationen für die Bezieher niedriger Löhne diskutiert werden<sup>10</sup>.

Auch im Rahmen der Zukunftsfähigkeit des Landes kamen sodann wieder einige Takte Sozialpolitik vor: Die Betreuungs- und Bildungsinfrastrukturen für Kinder zwischen 0 und 12 Jahren (Schaffung von zusätzlichen 8.000 Plätzen im folgenden Jahr), die notwendigen Schulreformen (jeder Schüler muss mindestens eine Sprache gut sprechen und schreiben können, und die anderen beiden mehr als nur verstehen können; alle, insbesondere die Lehrgewerkschaften sollten bei diesen Reformen mitmachen), die ebenso notwendige Reform des Rentenwesens (die Rentenmauer kommt, wenn wir nichts ändern; den Realitäten ist Rechnung zu tragen; das intergenerationelle Umlageverfahren bleibt; es gibt keine Alternative zu der individuellen Wahl zwischen einer Verlängerung der Berufszeit oder einer Verringerung der Rentenleistung, der Trend zur möglichst frühen Rente ist ungesund, der Reflex mancher Betriebe, die Arbeitnehmer so früh wie möglich in die Frührente zu schicken ist kontraproduktiv: jeder soll so lange arbeiten wie er kann und wie er mag) sowie der

Bereich „Arbeit“ (Reform der ADEM; Schaffung einer „Maison de l'orientation“ für junge Leute; Evaluation der Beschäftigungsmaßnahmen Ende des Jahres; verstärkte Verfolgung der Situation derjenigen, die wegen reduzierter Arbeitsfähigkeit extern reklassiert wurden; eventuell eine neue Arbeitszeitorganisation, falls sich herausstellen sollte, dass dadurch die Beschäftigung zu erhöhen sei).

Ein größeres Kapitel widmete der Redner sodann der Fonction publique und der notwendigen Reform. Die mittlerweile bestens bekannten Stichworte sind: Ziele, regelmäßige Überprüfung, Mitarbeitergespräche und Evaluationen, Verlängerung der Stage-Zeit, neue Einklassierung verschiedener Karrieren, Umwandeln der Annalen in Biennalen sowie Einführung gewählter Personaldelegationen. Zu alledem sei ein dialogisches Vorgehen mit den Betroffenen vorgesehen, diese seien aufgerufen, Kompromissbereitschaft im Interesse der kollektiven Anliegen zu zeigen, und keine radikalen Gruppenegoismen zuzulassen, da diese eine Nation, die sich der Zukunft stellen will, behindern.

Zum Abschluss seiner Erklärung behandelte der Premier das Kapitel Eurokrise und ihre Auswirkungen auf Luxemburg. Er legte dar, dass die eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Euro-Stabilitätsfazilität kein größeres Problem für Luxemburg darstellen.

Seine Schlussbemerkung war, dass es in der Welt viele Probleme gibt, auf die Luxemburg wenig Einfluss hat, dass es aber etwas unternehmen kann, um die kleinen und großen Probleme zu Hause in den Griff zu bekommen: die Regierung und die sie tragenden Parteien würden das tun!

## 1.2 Reaktive oder aktive Politik?

Wie nicht anders zu erwarten war, waren die Reaktionen auf die Erklärung vom 6. April 2011 zwiespältig.

### Die Politik

Zuerst einige Aussagen, die von Mehrheits- und Oppositionsabgeordneten gleich im Anschluss an die Erklärung gemacht wurden<sup>11</sup>: beeindruckt von den Aussagen im sozialen Bereich, skeptisch in Bezug auf die Zustimmung der Bevölkerung zur Energiepolitik sowie die ökologische Ausrichtung der Wohnungsbauhilfen so die eine Majoritätspolitiklerin (CSV), Lob für die positive Grundstimmung, die Ausrichtung auf die Zukunft des Landes, den breiten Raum den Sozial- und Energiepolitik einnahmen, die angekündigten Maßnahmen für die junge Generation, den Wohnungsbau und die Bildungspolitik von Seiten des zweiten Vertreters einer Mehrheitspartei (LSAP).

<sup>10</sup> Wir wissen mittlerweile, dass es zu keinem Tripartite-Ergebnis gekommen ist, dass das Gesetzesprojekt zur Verschiebung der nächsten Indextranche allein auf Bestreben der Regierung im Parlament eingebracht wurde, dass aber bis heute keine Kompensationen für Bezieher niedriger Löhne umgesetzt wurden. Siehe auch Grand-Duché de Luxembourg (2012).

<sup>11</sup> Diese Aussagen wurden vom Luxemburger Wort eingeholt, zu lesen bei Saint-Paul Luxembourg (2011a).

Von einer sehr langen Erklärung, die der Regierung eine schlechte Zensur ausstelle, vom Aufzeigen von Problemen ohne Angabe von Lösungen (es sei gut, die Missstände zu erkennen und beim Namen zu nennen, den Worten müssten nun aber auch Taten folgen), einer fehlenden Botschaft an den Mittelstand und fehlenden neuen wirtschaftlichen Pisten sprach der eine Oppositionsvertreter (DP), von einem lachenden und einem weinenden Auge die andere (*déi gréng*). Grüne Themen seien aufgegriffen worden und Zustimmung fänden die Aussagen zum Thema Wohnungsbau. Vermisst worden seien Aussagen zu den Themen Mobilität und Verkehrspolitik, sowie Armut und Arbeitslosigkeit.

Am Tag darauf war es sodann an den mandatierten Fraktionsvertretern, die Erklärung zu kommentieren<sup>12</sup>. Als erster Redner bescheinigte der Fraktionspräsident der CSV dem Premier, seine programmatische Erklärung in viel grüne und soziale Farbe getränkt zu haben. Er begrüßte die geplante Rentenreform, das Wohnungspaket, die geplanten Reformen in der *Fonction publique*, die Diversifikation der Wirtschaft und die vorgesehene Index-Modulation. Kritische Töne betrafen die hohe Arbeitslosigkeit, die mangelnde Akademikerdichte (das Lissabon-Ziel von 40% Akademikern sei für das reichste Land bisher unerreichbar) sowie die fehlende langfristige Vision („wëlle mir e Stat mat enger Millioun Awunner ginn?“)<sup>13</sup> und die Frage nach qualitativem statt quantitativem Wachstum.

Danach nahm der DP-Präsident das Wort, erkannte die Bemühungen um eine Reduzierung der Abhängigkeit vom Erdöl an, vermisste aber ein gesamtes Energiekonzept, darunter auch die Errichtung einer Klimabank. Er vermisste aber auch Gedanken zur Mobilität, mahnte mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinden an und lobte sodann die Energiesparmaßnahmen der Gemeinde Beckerich. Er wies dann aber auf die mangelnden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung hin. Er plädierte für das Ausfallen einer Indexbranche und die anschließende Einführung des „nachhaltigen“ Index, d.h. die Energiepreise auszunehmen, kombiniert mit regelmäßigen Mindestloohnerhöhungen. Er plädierte auch für eine Revision aller Subventionen, für eine soziale Selektivität z.B. bei den Studentenbeihilfen, für eine Analyse „alter“ Leistungen bei der Einführung von neuen sowie für ein Screening aller Staatsausgaben, so wie bei der Stadt Luxemburg vorexerziert. Sodann kritisierte er vehement die vorgesehene Rentenreform und stellte sie als ungerecht gegenüber den zukünftigen Generationen dar. In Bezug auf den Ausbau der Kinderbetreuung um 8.000 Plätze rechnete er sodann vor, dass dies zu 700 zusätzlichen Erziehungskräften führen würde und fragte, wo die denn herkommen sollten; die DP werde in den nächsten Wochen ein Konzept zur qualitativen Kinderbetreuung vorlegen<sup>14</sup>. Generell seien in der Erklärung zur Lage der Nation isolierte Maßnahmen genannt worden, statt einer Gesamtstrategie.

Anschließend war die Reihe am LSAP-Fraktionspräsidenten, der die Zustimmung seiner Fraktion zu den Orientierungen und dem Ton der Rede des Premiers brachte. Reformen seien notwendig, um das Leben sozial gerechter zu gestalten und um sich den ökologischen Herausforderungen zu stellen. Er brachte auch die Zustimmung seiner Fraktion zur Politik der Haushaltskonsolidierung. Insgesamt gehe es dem Land gut, aber es gäbe auch Schwachstellen. Ebenso gab es Zustimmung zur Regierungspolitik in Sachen Bildung, Kinderbetreuung, Asylbewerber, Arbeitslosigkeitsbekämpfung, *Fonction publique*, Rentenreform, Wohnungspaket, Klima und Mobilität. Dringende Projekte würden andererseits vom Staatsrat blockiert (Verkehr, Landesplanung). Insgesamt aber gäbe es viel Licht, und dabei natürlicherweise auch Schatten.

Der Fraktionspräsident von „*déi gréng*“ seinerseits machte die Energiefrage zu einem Hauptpunkt seiner Rede; er betonte die Energiekrise sei dramatischer als die Finanzkrise und daher brauche es eine Strategie, um ins post-fossile Zeitalter zu kommen<sup>15</sup>. Dazu seien eine Menge guter Ansätze in der Erklärung des Premiers gewesen, aber es fehle eine alles beinhaltende nationale Diskussion. Insbesondere werde das Thema Mobilität zu sehr ausgeklammert, Elektromobilität sei da nicht ausreichend, die öffentlichen Investitionsausgaben müssten dem auch mehr Rechnung tragen, eine ökologische Steuerreform müsse her! Im Wohnungsbereich habe die Erklärung des Premiers ebenfalls einige positive Elemente enthalten, aber es genüge nicht, allein über das Angebot auf den Preis einwirken zu wollen. Die Spekulation müsse eingedämmt werden, das über eine andere Besteuerung. Zusätzlich gelte es Erbpachtverträge auszubauen und vor allem den Mietwohnungsbau anzukurbeln. In Anbetracht dessen, dass dies alles sehr viel Geld koste, und in Anbetracht der existierenden Staatsschuld sprach er sich dafür aus, zukünftige Mehreinnahmen (1% Wachstum ergebe ja 0,77% mehr Staatseinnahmen) nicht zur Tilgung der jetzigen Schulden zu verwenden (diese sollten weiterhin über Sparanstrengungen und Steuererhöhungen abgebaut werden), sondern damit einen Zukunftsfonds zu speisen, aus dem die gigantischen vor uns liegenden notwendigen Maßnahmen finanziert werden könnten. Sodann wurde der immer geringer werdende Beitrag Besserverdienender zur Finanzierung der Allgemeinheit und die mangelnde Diskussion hierüber angeprangert. Die Wachstumsdiskussion und die Notwendigkeit über das Bruttosozialprodukt hinaus zu guten Indikatoren für wirtschaftlichen Wohlstand zu kommen, der Mangel an ausgebildetem Personal und allgemein das Scheitern der Regierung in den Bereichen Betreuung von Kleinkindern und Bildungspolitik, die Mängel in der Flüchtlingspolitik, die Rentenreform – wo die Analyse stimme, aber noch Antworten fehlten, die *Fonction publique* – wo es zu einem Kulturwandel kommen müsse und wo man Teile der Regierungspolitik mittrage aber nicht die Verlängerung der Stage-Zeiten,

12 Vgl. bzgl. der folgenden Ausführungen *Chambre des Députés* (2011), *Séance* 29, S. 378-405.

13 Siehe *Chambre des Députés* (2011), *Séance* 29, S. 380.

14 Wie bei der Regierung auch fehlt es hier aber dann an der Lieferung bei solchen Ankündigungen.

15 Siehe die Beiträge von Katy Fox, Camille Gira und Bernd Hamm im zweiten Teil dieses Sozialalmanachs.



die Anlage der Rentenreserven (nicht in die Atomenergie!), die Frage der Kompetitivität und die Entwicklung der europäischen Union hin zu einer Ansammlung von Ländern die sich gegenseitig beim Herunterschrauben der sozialen Standards übertrumpfen wollen, dies waren die weiteren Stichpunkte der Intervention des Fraktionspräsidenten von „déli gréng“.

Ein Vertreter der ADR (der diese Erklärung als die enttäuschenste der letzten 16 Jahre empfand, als eine Bankrotterklärung der Regierung, die Probleme benenne aber keine Lösungen und keine Visionen habe), der Abgeordnete von „déli Lénk“ (der eine spannende Diskussion über die Entwicklung des Landes anmahnte und eine neue Logik statt der kapitalistischen forderte, ergo eine neue Politik) sowie der DP-Fraktionspräsident ergriffen dann als letzte das Wort. Während die beiden ersten sich die Freude machten, den Caritas-Sozialalmanach 2011 zu zitieren, sprach der DP-Vertreter die Punkte Jugendarbeitslosigkeit, Jugendberufshilfe, Reinsertion von Strafgefangenen, nationale Strategie gegen die Obdachlosigkeit, Drogenpolitik, Asylpolitik, Abtreibung, Wohnungspreise und Kinderbetreuung an, ein Rundumschlag also mit der Schlussfolgerung „diese Regierung weiß viel, aber sie kann nichts!“

In seiner Antwort betonte der Premier, dass der Ton der meisten Redner angemessen gewesen sei, insbesondere begrüße er, dass nicht das Ende der Krise herbeigeredet worden sei, nach dem man zur Tagesordnung übergehen könne. Manches, auch in den Beiträgen der Opposition, z.B. zu den alternativen Energien und zur Klimabank, sei überlegenswert und sollte in den nächsten Monaten diskutiert werden.

Anschließend kam es zur Abstimmung über die vorgelegten Motionen.

Die Motion Nr. 1 zur energetischen Bausanierung wurde einstimmig angenommen, genauso wie die Motion Nr. 2 zum Ausstieg aus der Nuklearindustrie. Die Motion Nr. 3 zur Einrichtung eines Zukunftsfonds wurde auf Intervention des Finanzministers abgelehnt, der die Idee an sich sympathisch fand, die Motion sei aber zu restriktiv formuliert. Die Motion Nr. 4 die Anlagepolitik der Rentenreserven betreffend wurde in die Sozialkommission überwiesen. Die Motion Nr. 5 forderte die Regierung auf, bei der französischen Regierung für die Abschaltung von Cattenom einzutreten; sie wurde einstimmig angenommen, genauso wie die Motion Nr. 6, die ein ähnliches Engagement der Regierung gegen die Verlängerung der Betriebserlaubnis für Cattenom fordert.

## Die Presse

„Pragmatismus statt Visionen“, so beschrieb der Leitartikler im Luxemburger Wort<sup>16</sup> diese Regierungserklärung, eine in der der „schmerzlich zur Ader gelassene Bürger wenig Erbauliches“ erfuhr, und auch jene unbefriedigt bleiben, „die sich Neues erwartet hatten, grundlegende Orientierungen, politische Impulse, staatsmännische Visionen gar für die

Zukunftsgestaltung von Politik, Land und Gesellschaft“. Dem Regierungschef sei zwar „eine zur Nachdenklichkeit stimulierende Konfrontation mit den Schattenseiten unseres Wohlstandsstaates und Konsumparadieses“ gelungen, seine Erklärung sei aber in einer „eher oberflächlichen Kommentierung der Themen, die zurzeit die Schlagzeilen beherrschen“ verflacht, sodass als Fazit die „Rechtfertigung eines hinlänglich bekannten Kurses in Sachen Krisenpolitik, Index, Rentenreform und Gehälterrevision in der Fonction publique“ herausgekommen sei, und dies für das Land „in einer Phase seiner Entwicklung und Geschichte, wo sich doch so manche fundamentale Zukunftsfragen“ aufdrängten. Wann hatte die der CSV und dem Regierungschef doch eher freundlich gesonnene Tageszeitung den Finger so eindeutig in die Wunde gelegt?

„Ein Blick hinter die Fassade“, „Ode an den Pragmatismus“, „Gemischte Gefühle“, „Magerkost und Visionen“ sowie „Probleme erkannt, aber noch nicht behoben“, so lauteten die Schlagzeilen<sup>17</sup> der Seiten 2 bis 5 im Luxemburger Wort vom 7. April 2011. „Keine zündenden Ideen“<sup>18</sup>, „Und wieder einmal: Ankündigungen à gogo“<sup>19</sup>, „Le Luxembourg est confronté à de nombreux défis“<sup>20</sup> lauteten andere Schlagzeilen der nationalen Presse.

Das spricht Bände.

## Patronat und Gewerkschaften

Der Direktor der Handwerksföderation<sup>21</sup> sei „himmelhochjauchzend, zu Tode betrübt“, während er über die Ankündigungen in der Wohnungspolitik erfreut sei, sei die Erklärung „etwas mager“ in den Punkten Strukturreformen, Lohnentwicklung und Index ausgefallen.

Während der UEL-Direktor die Aussagen zur Haushaltskonsolidierung sowie die Ankündigung einer Stabilität der Sozialbeiträge für die nächsten 10 Jahre bejahte, wies er die premierministerliche Kritik am „Kompetitivitätsgesäusel des Patronats“ zurück und nahm die Sorge des Regierungschefs über den Preisanstieg zur Kenntnis, die sich aber nicht in konkreten Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation materialisiert habe.

Erwartungsgemäß erklärte auch der OGBL-Präsident die Inflation zum Sorgenkind, vermisste Ausgleichsmaßnahmen für die sozial schwachen Bevölkerungsschichten und erklärte die angekündigte Index-Modulierung im Herbst als ungewiss.

Sein Kollege vom LCGB befürwortete demgegenüber den Haushaltskonsolidierungskurs, sah im Gegensatz zu anderen Kommentatoren in den Ausführungen des Premiers zu den

<sup>17</sup> Siehe Saint-Paul Luxembourg (2011a).

<sup>18</sup> Siehe Editpress (2011).

<sup>19</sup> Siehe Éditions Lëtzebuurger Journal (2011).

<sup>20</sup> Siehe Lumédia (2011).

<sup>21</sup> Diese Äußerungen von Patronats- und Gewerkschaftsvertretern basieren auf der Berichterstattung in Saint-Paul Luxembourg (2011b).

<sup>16</sup> Siehe Saint-Paul Luxembourg (2011a).

Problemen, unter denen manche Kinder und Jugendliche zu leiden hätten sogar „visionäre Überlegungen über die Zukunft des Landes“.

Die CGFP<sup>22</sup> ihrerseits begrüßte, dass der Premier die Reform der Fonction publique zur Chefsache gemacht habe, ebenso den „Sinneswandel“ der Regierung die von der geplanten Absenkung der Einstiegsgehälter Abstand genommen habe und kündigte Verhandlungen über die Entlohnung der Stage-Zeit an.

### Die Zivilgesellschaft

In einer ersten Stellungnahme<sup>23</sup> hatte Caritas-Präsident Erny Gillen „zukunftssträngige Konzepte“ vermisst, es seien zwar Wege aufgezeigt worden, aber „klare Visionen seien nicht zur Geltung gekommen“. Die besprochenen Themen wiesen „vielmehr auf dramatische Fehleinschätzungen hinsichtlich von Cattenom, des erforderlichen Betreuungspersonals und der Flüchtlingsnot hin.“ Dies müsse nun gesamtgesellschaftlich angegangen werden.

Auch die Präsidentin des Mouvement Ecologique vergibt die Note „unzureichend“. Sie habe mehr verbindliche Aussagen erwartet, kritische Themen seien nicht aufgegriffen worden. Der Premier hätte sich für eine geringe Beteiligung Luxemburgs bei den flexiblen Mechanismen einsetzen müssen und dazu für klare ökologische Kriterien, Atomenergie sei keine Brückentechnologie und man brauche keine Stresstests, sondern die Atommeiler gehörten sofort abgeschaltet. Die Erklärung bringe auch die wirtschaftlichen und die Klimaschutzaspekte nicht zusammen.

Erfreut zeigt sich dagegen die Präsidentin des Ombudscomités für die Rechte des Kindes, dass die Regierung mehr für Kinder mit schweren Problemen tun wolle.

Auch der CLAE<sup>24</sup>-Direktor sorgt sich um die Kinder, besonders um die Schulabbrecher und jene ausländischen Kinder mit Schwierigkeiten im Schulsystem. Ebenso zeigte er Verständnis für die geplante Vorgehensweise der Regierung in Sachen Roma aus Serbien.

## 1.3 Fromme Wünsche?

Wie ebenfalls nicht anders zu erwarten war, hatten auch wir einige Erwartungen an diese Erklärung und an das Regierungsprogramm formuliert<sup>25</sup>, die so nicht erfüllt wurden.

Wohl wurden einzelne Maßnahmen, die wir seit einiger Zeit propagiert haben, nunmehr ins Regierungsprogramm übernommen, so z.B. die Ausarbeitung einer Nationalen

Strategie gegen Obdachlosigkeit. Dies wollen wir beileibe nicht klein reden, aber insgesamt wurden unsere Erwartungen doch nicht erfüllt. Selbst die angekündigten Maßnahmen, Neueinstellungen, das Bereitstellen von Strukturen ist bisher nicht mal im Ansatz in die Tat umgesetzt worden. Beschämendes Beispiel war die Unterbringung von Flüchtlingen bis weit in den Herbst 2011 hinein in Zelten und Wohnwagen, weil aus der angekündigten Zusammenarbeit mit dem Syvicol zur Bereitstellung von Infrastrukturen nichts geworden ist. Statt der vielen Sozialarbeiter, deren Einstellung angekündigt wurde, wurden in der Vergangenheit lieber zusätzliche Polizisten eingestellt: noch immer wird auf Repression statt auf Prävention gesetzt!

In Bezug auf die energiesparende Renovation von Altbauten bleibt trotz eines angekündigten Gratiskredits für einkommensschwache Familien mit Kindern aber zu befürchten, dass für breite Schichten Bauen und Sanieren teurer wird, und letzteres daher oft auch unterbleiben wird.

Die Wohnungsbauhilfen („bëllegen Akt“, Zinsbonifikation und Zinssubvention) sollen ökologisch ausgerichtet werden, doch auch hier steht zu befürchten, dass es unter dem Strich zu einer Verteuerung für diejenigen kommen wird, die sich die bessere Energieklasse nicht leisten können. So werden diese Maßnahmen zum einen ihr Ziel verfehlen, da nicht mehr sondern weniger energietechnisch erreicht wird, und zum anderen werden gerade die weniger bemittelten Schichten benachteiligt. Von daher die Frage, ob nicht auch hier das Ganze vom Kopf auf die Füße gestellt werden müsste: statt über finanzielle Anreize diejenigen, die es sich leisten können, zu veranlassen, im Immobilienbereich für mehr Energieersparnis zu sorgen (ein Weg der denjenigen mit geringerem finanziellen Hintergrund nicht offen steht), sollte eher der Weg auf die ab 2018 europaweit sowieso notwendigen (mindestens) Passivhäuser per Vorschriften beschritten werden, die alle einhalten müssen. Die untersten Einkommensschichten könnten dann mittels Subventionen unterstützt werden, sodass eine solche Politik nicht zu ihrem Nachteil gereichen würde. Dies wäre wohlverstandene soziale Selektivität, während das augenblickliche System der finanziellen Anreize eher dem Gießkannenprinzip gleicht und dort subventioniert, wo es gar nicht notwendig wäre, der „geringe Wasserstrahl aber für die schwächsten Blumen gar nicht ausreicht“.

Zur Lage der Staatsfinanzen sowie dem angestrebten ausgeglichenen Haushalt ab 2014 haben wir schon mehrfach betont, dass dies kein Ziel an sich sein kann, weil es keinen prinzipiellen Unterschied macht, ob diese Ausgeglichenheit 2014, 2015 oder 2016 erreicht wird. Wir wollen den Ausspruch des Staatsministers in seiner diesjährigen Erklärung zur Lage der Nation ernst nehmen: „Ech sinn net derfir datt mer eis futti spueren.“ Auch wir sind für eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik, gerade auch im Interesse künftiger Generationen. Diese muss aber mit Augenmaß betrieben werden, dabei darf darum einerseits das zarte Pflänzlein wirtschaftlicher Erholung nicht wieder erstickt werden und andererseits muss eine solche Sparpolitik das Prinzip

22 Siehe CGFP (2011).

23 Auch die folgenden Aussagen aus der Zivilgesellschaft finden sich in Saint-Paul Luxembourg (2011a).

24 CLAE ist der Zusammenschluss der Ausländerorganisationen, Comité de Liaison des Associations d'Étrangers.

25 Siehe Urbé (2011a), Urbé (2011b) und Urbé (2011c).

der breiteren Schultern<sup>26</sup>, die mehr tragen können durchgängig verinnerlichen und somit die ärmsten Schichten der Bevölkerung ausnehmen. Zu einem solchen Politikansatz hätte aber auch gepasst, in konjunkturell besseren Zeiten Haushaltsüberschüsse anzulegen, von denen dann im Konjunkturabschwung hätte profitiert werden können. Stattdessen war aber europaweit, und auch in Luxemburg mindestens seit der Jahrtausendwende eine Politik angesagt, die einerseits in fetten Jahren das Geld auch vollends ausgab (nicht zuletzt um Wählerstimmen zu sichern) und andererseits die staatliche Bewegungsfreiheit dadurch einschränkte, dass zunehmend die Steuern für Besserverdienende gesenkt wurden: von 56% im Jahre 1990 auf 38% in 2010 (wo sie krisenbedingt dann wieder auf 39% stiegen). Der ebenfalls 2010 ins Auge gefasste „Supersteuersatz“ von 42% (immer noch mehr als 10 Prozentpunkte weniger als vor etlichen Jahren) für Einkommen oberhalb 250.000 EUR wurde wieder fallen gelassen. Stattdessen wurde die Krisensteuer von 0,8% auf allen Einkommen ab dem Mindestlohn (unabhängig von der Familienzusammensetzung des Haushalts) eingeführt. Kann man da von höherer Belastung derjenigen mit den breiteren Schultern sprechen?

In diesen Zusammenhang passt auch eine rezente Veröffentlichung der OECD<sup>27</sup>, in der nachgewiesen wird, dass in allen westeuropäischen Ländern seit den 60er Jahren die Umverteilung nach oben größer geworden ist: die Reichen sind reicher und die Armen sind ärmer geworden, die Ungleichheiten haben sich verstärkt, was auch an den Verteilungsindikatoren Gini-Koeffizient<sup>28</sup> (von 0,24 auf 0,28 gestiegen) und S80/S20-Interquintil-Ratio (von 3,6 auf 4,1 gestiegen) abzulesen ist.

Zur Wettbewerbsfähigkeit ist dem Premier sicherlich beizupflichten, dass es hier nicht um diejenige der Wirtschaft sondern um die des Landes als Ganzes geht<sup>29</sup>. Unter anderem kommt es auch auf die notwendige administrative Vereinfachung an, seit geraumer Zeit nunmehr Chefsache. Dass auf diesem Gebiet noch viel zu tun ist, ist letzten Endes auch noch einmal mit dem Rücktritt des Wirtschaftsministers deutlich geworden. Zuzustimmen ist dem Premier weiterhin, dass es also um mehr geht, als nur um die Höhe der Löhne. Die weitere Erhöhung des Mindestlohnes, angekündigt für den 1. Januar 2013, ist insofern nur zu begrüßen. Auch der Finanzminister hat in seiner viel kritisierten Rede anlässlich der *Journée de l'Ingénieur* am 4. Februar 2012 zugegeben, dass der hohe Mindestlohn in Luxemburg, der höchste in Europa, auf der anderen Seite notwendig ist, dass die Leute damit leben können<sup>30</sup>.

Im Zusammenhang mit der Modulierung des Indexsystems bleibt an dieser Stelle noch festzuhalten, dass die Verschiebung der nächsten 3 Indexranchen Ende Januar 2012 von der Abgeordnetenversammlung beschlossen wurde, dass aber von der in der Erklärung zur Lage der Nation angekündigten Kompensation für Bezieher kleinerer Löhne bisher nichts zu sehen ist. Zur Indexproblematik an sich wird an anderer Stelle mehr zu sagen sein<sup>31</sup>.

Das Thema Index kann man allerdings nicht diskutieren, ohne über Preise zu sprechen. Eine wirksame Bekämpfung der Inflation – in früheren Jahren lag die Luxemburger Inflationsrate immer zwischen denen der Nachbarländer, mittlerweile liegt sie regelmäßig darüber – wäre auch eine Bekämpfung der dadurch losgetretenen Lohnerhöhungen. Darüber war aber in der Erklärung nur insofern zu hören, als die administrierten Preise angesprochen wurden. Dies ist sicherlich ein Anfang, aber es reicht nicht!

Die Ankündigung, zur Erhöhung der Vereinbarung von Familie und Beruf, die Betreuungs- und Bildungsinfrastrukturen für Kinder zwischen 0 und 12 Jahren weiter auszubauen (Schaffung von zusätzlichen 8.000 Plätzen im folgenden Jahr), war gerade nicht davon begleitet, einen nächsten Schritt in Richtung der angekündigten Gratisbetreuung<sup>32</sup> zu machen und eine nächste Stufe im System der *chèques-service* auszurufen! Seit der Ankündigung einer solchen Gratisbetreuung (auf längere Sicht und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation) im Jahre 2008, respektive seit der Einführung der *chèques-service* ist in diese Richtung nichts mehr passiert. Wohl wurde 2009 eine Ausweitung der *chèques-service* auf Einschreibgebühren bei Sportvereinen und Musikschulen durchgeführt, aber jegliche weitere Ausdehnung in Richtung Gratisbetreuung, also z.B. eine höhere Zuteilung von Gratisstunden in den Kinderbetreuungseinrichtungen ist bisher unterblieben. Wir meinen dem gegenüber, dass es nicht nur an der Zeit wäre, hier einen weiteren Schritt zu unternehmen, sondern auch das Ziel der Gratisbetreuung terminlich festzulegen: warum könnte nicht der Horizont der augenblicklichen europäischen Zukunftsstrategie Europa 2020, also das Jahr 2020 das Zieljahr darstellen, bis zu dem die Gratisbetreuung, in mehreren abgestuften Schritten, erreicht werden sollte. Finanziell wäre dies längerfristig sicher zu bewerkstelligen, da hierfür regierungsseitig schon mal 500.000 EUR veranschlagt wurden, eine Summe der auf der anderen Seite Mehreinnahmen gegenüber stehen würden, die sich einmal aus der höheren Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt und andererseits aus der höheren Lohnmasse des Betreuungspersonals ergeben würden. Zusätzlich könnten noch Minderausgaben verbucht werden, da eine Reihe administrativer Kosten, die durch das jetzige *chèques-service*-System entstehen, dann nicht mehr anfallen würden. Und schlussendlich wäre man dabei auch gewappnet für den Fall, dass Luxemburg doch dereinst auferlegt würde, auch die Kinder von Grenzgängern in den *maisons relais* zu akzeptieren,

26 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010).

27 Siehe OECD (2011).

28 Zur Definition von Gini-Koeffizient und Interquintil-Ratio siehe z.B. STATEC (2011), S. 182f.

29 So sagte auch der frühere Wirtschaftsminister zur Wettbewerbsfähigkeit: «...la compétitivité n'est qu'un instrument au service d'un objectif à plus long terme : le bien-être des citoyens. », siehe Krecké (2007).

30 Siehe Frieden (2012).

31 Siehe Kapitel 2 „Quo vadis Luxemburg?“ in diesem Teil I des Sozialalmanachs 2012.

32 Siehe die Erklärung zur Lage der Nation vom 22. Mai 2008, Gouvernement luxembourgeois (2008).

weil dies europarechtlich geboten sei. Nicht zu vergessen ist in dieser Diskussion aber auch die Frage der Qualität der Kinderbetreuung<sup>33</sup>.

Auch in der Wohnungspolitik servierte die Erklärung zur Lage der Nation lediglich Magerkost: es ist nach wie vor nicht in Sicht, wie die Regierung gedenkt der immer dramatischer werdenden Situation entgegen zu wirken. Eigene Vorschläge hierzu legen wir in „*Etudes sélectionnées*“ vor.

## Literaturverzeichnis

ÉDITIONS LETZEBUERGER JOURNAL (2011): Lëtzebuerger Journal, Ausgabe vom 7. April 2011, Luxembourg.

CGFP (2011): CGFP zu den Ausführungen des Staatsministers, Communiqué de Presse du 6 avril 2011, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011): Compte rendu des Séances publiques N° 11, session ordinaire 2010-2011, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (1998): Asylum migration to the European Union: Patterns of origin and destination, Luxembourg; Vgl. Studie von Anita Böcker & Tetty Havinga (1997), Institute for the Sociology of Law, Nijmegen.

EDITPRESS (2011): Tageblatt, Ausgabe vom 7. April 2011, Esch/Alzette.

FRIEDEN, LUC (2012): Discours à l'occasion de la Journée de l'Ingénieur, 4 février 2012, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/autres\\_membres/2012/02-fevrier/04-frieden/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2012/02-fevrier/04-frieden/index.html), Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006): Loi du 5 Mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012): Loi du 31 Janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/2008/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/2010/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

HOFFMANN, MARCO (2012): Sortir de l'échec. La politique du logement à Luxembourg, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

KRECKÉ, JEANNOT (2007): Préface du Bilan compétitivité 2007, Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, Luxembourg.

LUMÉDIA (2011): Le Quotidien, Ausgabe vom 7. April 2011, Esch/Alzette.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2011): Conférence de presse de Monsieur le ministre du Logement, Marco Schank, concernant le „Paquet logement“, 8 avril 2011, Luxembourg [http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf\\_presse\\_paquet/index.html?print](http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf_presse_paquet/index.html?print).

ONG's (2011): ASTM, Caritasverband Luxemburg, Greenpeace und Mouvement Ecologique beziehen Stellung zum „Klimapartenariat Luxemburg“. Stellungnahme vom 12.05.2011 (einzusehen auf [http://www.caritas.lu/Files/Klimapartenariat\\_Stellungnahme\\_\\_10.5.2011.pdf](http://www.caritas.lu/Files/Klimapartenariat_Stellungnahme__10.5.2011.pdf)).

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2011a): Luxemburger Wort, Ausgabe vom 7. April 2011, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2011b): Luxemburger Wort, Ausgabe vom 8. April 2011, Luxembourg.

STATEC (2011): Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 112, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2007): Der Gesetzesvorschlag 5611 und die soziale Gerechtigkeit, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2009): Die Erklärung zur Lage der Nation am 22. Mai 2008, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010): Die Erklärung zur Lage der Nation am 21. April 2009, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2011a): Die Erklärung zur Lage der Nation am 5. Mai 2010, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2011b): Von Tripartite zu Bipartite, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2011c): Die Lage der Nation am Vorabend des 5. April 2011, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

33 Mehr zu diesem Themenkomplex in Kapitel 4, Abschnitt 4.3.



## 2. Quo vadis Luxemburg?

### 2.1 Ende des Navigierens auf Sicht?

Gefragt, was denn die größte Herausforderung für Luxemburg ist, böte sich an zu antworten, dass es in Luxemburg nicht üblich sei, auf lange Sicht zu planen. Die Zukunft zu planen scheint nicht des Luxemburgers (sprich Politikers) Lieblingsbeschäftigung zu sein. Sogar, wenn etwas „Plan“ heißt, wie etwa der „Plan National pour un Développement Durable“<sup>1</sup>, der „Programme National de Réforme“<sup>2</sup> oder seinerzeit die „Plans d’Action National sur l’Inclusion Sociale“<sup>3</sup>: nie waren oder sind sie wirklich Planungsinstrumente in dem Sinne, dass eine Analyse der heutigen Situation zusammen mit einem zu verfolgenden Ziel Handlungsmaximen an die Hand gibt. Vielfach haben diese Pläne wahre Alibifunktion: es musste ja aus irgendwelchen Gründen (weil es alle tun, weil die EU-Kommission es vorschreibt, weil „man“ es von uns erwartet,...) ein Plan herbei, also bitte. Wenn zu seiner Erstellung dann auch noch die Beteiligung der Zivilgesellschaft gefordert oder gar vorgeschrieben wird, bitte schön: dann machen wir das eben (aber ohne dass wir das allzu ernst nehmen). Und nun erwarte man bloß nicht, dass wir diesen Plan auch ernst nehmen und ihn umsetzen!

Das eklatanteste Beispiel für die Scheu vor Planung stellt das integrative Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)<sup>4</sup> aus dem Jahre 2004 dar: die meisten der darin vorgesehenen „Plans directeur sectoriels“<sup>5</sup> existieren höchstens in einer vorläufigen Version. Und verschiedentlich wird schon geäußert, dass es nun eigentlich auch nicht mehr viel Sinn mache, in diese Richtung weiter zu entwickeln, da ja das IVL nunmehr bereits veraltet sei. Ein Paradebeispiel: man warte solange mit der Umsetzung eines Planes, bis er obsolet ist!

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2011c).

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2011a).

3 Siehe auf <http://www.snas.etat.lu/Documentation>.

4 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004).

5 Siehe auf [http://www.dat.public.lu/plans\\_caractere\\_reglementaire/plans\\_sectoriels/index.html](http://www.dat.public.lu/plans_caractere_reglementaire/plans_sectoriels/index.html).

Augenblicklich sind in der Regierungspolitik zwei Pläne auszumachen. Einerseits ist da der aktuelle „Programme National de Réforme“<sup>6</sup> für ein intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum im Rahmen der europäischen Strategie „Europa 2020“<sup>7</sup>, laut dem fünf Ziele aus den Bereichen Beschäftigung, Forschung, Klima, Bildung und Armutsbekämpfung verfolgt werden. Dieser luxemburgische Plan ist 2011 zum größten Teil und 2012 gänzlich ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft entstanden. Er gibt entweder wie im Bereich Armutsbekämpfung, als einziges der 27 Länder gar kein beziffertes Ziel an, oder aber die aufgeführten Maßnahmen reichen offensichtlich nicht, das Ziel zu erreichen<sup>8</sup>.

Zum anderen gibt es das „Stabilitäts- und Wachstumsprogramm“<sup>9</sup>, ebenfalls EU-induziert. Es ist ein Bestandteil des in 2011 erstmals eingeführten „europäischen Semesters“<sup>10</sup>, während dem die Regierungen im ersten Halbjahr ein Stabilitäts- und Wachstumsprogramm sowie ein Nationales Reformprogramm in Brüssel vorlegen müssen. Diese werden dann von der Kommission analysiert und mit Empfehlungen versehen<sup>11</sup>. Das Ganze soll dann Eingang in die nationalen Budget-Vorbereitungen finden. Aus diesem Grunde ist die Regierung verpflichtet, die Entwicklung des Staatshaushalts und die Rückführung des Defizits zu planen. Daher plant sie, bis 2014 das Gesamtdefizit auf Null zurückzuführen. Nun ist zufällig 2014 auch das nächste Wahljahr. Ist das auch der Grund, dass die im Januar dieses Jahres beschlossene Indexmodulierung ebenfalls bis 2014 dauert?

Was Luxemburg hingegen bräuchte, wäre der Anstoß zu einem gesamtgesellschaftlichen Diskurs über das anzustrebende Luxemburg von 2030. Daraus wären dann die notwendigen Handlungen für heute abzuleiten. Da ein solches notwendiges Vorgehen regierungsseitig nicht vorgesehen ist, wurde es im April 2011 von einer ONG eingeleitet<sup>12</sup>: das Projekt „Luxembourg 2030“ der SOLEP (Société Luxembourgeoise de l'Évaluation et de la Prospective asbl)<sup>13</sup>. Leider hat es die Regierung bisher nicht für nötig befunden, sich für diesen Prozess zu interessieren. Demgegenüber ist es zu begrüßen, dass nicht nur weite Teile der Zivilgesellschaft, sondern auch eine Reihe von Regierungsbeamten dabei

mitmachen. Seit Januar 2012 tagen nun fünf verschiedene Arbeitsgruppen<sup>14</sup>, die im Juni 2013 ihre Ergebnisse vorlegen wollen. Bleibt zu hoffen, dass diese dann für die Regierung von größerem Interesse sein werden.

## 2.2 Ende der Tripartite?

Nachdem in 2010 die Tripartite-Verhandlungen gescheitert waren und es im Herbst zu getrennten Bipartites kam<sup>15</sup>, war man gespannt, wie es 2011 weitergehen sollte. Entgegen früheren Gepflogenheiten fand keine Einberufung der Tripartite vor der Rede des Premierministers zur Lage der Nation am 6. April 2011 statt, möglicherweise um die Blamage aus dem Vorjahr nicht zu wiederholen.

Hingegen wurde das Tripartite-Comité für den 29. September zu einer ersten Sitzung einberufen. Nachdem im Vorfeld die Gewerkschaften bereits davor gewarnt hatten, die Frage der Wettbewerbsfähigkeit und insbesondere die Tripartite nicht auf die Indexfrage zu reduzieren, widmete sich diese erste Runde einer Bestandsaufnahme, wobei Einmütigkeit über die schwieriger gewordene wirtschaftliche Situation herrschte. Außerdem wurden Fragen der Arbeitsorganisation besprochen, wobei die Regierung der Patronatsforderung nach einer weitgehenden Liberalisierung des Arbeitsrechts eine Absage erteilte: der unbefristete Arbeitsvertrag bleibe der normale Arbeitsvertrag, auch wenn punktuell einige Veränderungen in Bezug auf befristete Verträge möglich seien. Über andere Aspekte, so auch über die Inflation und die Indexfrage, wurde vereinbart, in Arbeitsgruppen Lösungen zu erarbeiten, um dann im Dezember in einer nächsten Runde der Tripartite zu Entscheidungen zu kommen.

Besagte Arbeitsgruppen begannen recht spät mit ihrer Arbeit. Die ursprünglich für Ende Oktober geplante zweite Sitzung der Tripartite fand somit erst am 1. Dezember statt. Es zeigten sich alsbald die unüberwindbaren Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern<sup>16</sup>. Somit blieb am Ende dem Premierminister nichts anderes übrig, als die geplante dritte Tripartite-Sitzung vom 16. Dezember 2011 abzusagen. An dieser hatten die Gewerkschaften schon gedroht, nicht teilzunehmen, falls nicht die Union des Entreprises Luxembourgeoises sich von ihren radikalen Positionen trennen würde. Somit war zum zweiten Mal nach 2010 das Modell der Tripartite gescheitert. War es noch halbwegs gelungen, gemeinsam die Situation zu analysieren, so verhinderten unüberbrückbare Gegensätze es, zu gemeinsamen Beschlüssen zu kommen. Wie bereits Tage vorher für den Fall eines Scheiterns

6 Siehe auf <http://www.odc.public.lu/publications/pnr/index.html>, dort sollte bei Erscheinen dieses Almanachs das aktuelle Programm einzusehen sein, das bei Drucklegung noch in der Bearbeitung ist.

7 Siehe European Commission (2010).

8 Zur Kritik des „Programme National de Réforme“ siehe das folgende Kapitel 4, Abschnitt 3.

9 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2011b).

10 Siehe Europäischer Rat (2010).

11 Siehe European Commission (2011), gegen Juni des Jahres wird dann auch die Ausgabe 2012 online sein.

12 Mittlerweile hört man von der Union des Entrepreneurs du Luxembourg, dass sie ebenfalls ein solches Projekt betreibt, einzelne ONG's tragen sich mit solchen Gedanken, die Initiative „5vir12“ hat sich kürzlich vorgestellt... Dies sind untrügliche Anzeichen, dass die Problematik so manchem auf den Nägeln brennt, und dass es zu vielfältigen „Privat“-initiativen kommt, weil von offizieller Seite nichts geschieht.

13 Siehe SOLEP (2011).

14 Die fünf Arbeitsgruppen behandeln die Themen: „Mondialisation, Europe, gouvernance et souveraineté; Risques écologiques planétaires et effets sur le Luxembourg; mobilité; Attractivité du territoire; Intégration, multiculturalité, jeunesse et éducation; Vieillesse, pauvreté et inégalités“.

15 Siehe Urbé (2011).

16 Siehe Union des entreprises luxembourgeoises (2011) und Chambre des Salariés Luxembourg (2011).

der Tripartite angekündigt, traf die Regierung unverzüglich die Entscheidungen hinsichtlich der Indexfrage, wie sie weiter unten in Abschnitt 2.3 behandelt werden<sup>17</sup>. Die ebenfalls angekündigte Revision des Warenkorbs wurde im weiteren Verlauf allerdings erst einmal fallen gelassen, sie soll mit den Sozialpartnern diskutiert werden<sup>18</sup>. Außer der Indexmodulierung wurden soziale Kompensationen für die schwächeren Einkommensbezieher in Aussicht gestellt, wozu aber bisher nichts unternommen wurde. Auch alle weiteren gegebenenfalls von der Tripartite zu diskutierenden Sachverhalte wurden bis heute nicht angegangen. Dies lässt einerseits auf eine nur bedingte Handlungsfähigkeit der Regierung schließen, andererseits aber auch durchblicken, dass weitere Dreierverhandlungen als möglich erachtet werden. Das so gern als originär luxemburgisches Modell verkaufte System von Verhandlungen zwischen Staat und Sozialpartnern soll also, nach einer mehr oder minder langen Wartezeit (bis sich die Gemüter abgekühlt haben?) wieder zum Leben erweckt werden. Schwer vorzustellen allerdings, wie bei den sich dauerhaft etablierenden Gegensätzen zwischen den Sozialpartnern auf Sicht gemeinsame Beschlüsse möglich sein sollten.

Auch „déi gréng“ scheinen nicht mehr viel Vertrauen in das Funktionieren der Dreiergruppe zu haben, da sie am 26. Januar mittels einer Motion im Parlament<sup>19</sup> die Einberufung eines runden Tisches propagierten, der in seiner Besetzung über die Sozialpartner hinausgehen und die so genannte Zivilgesellschaft mit einbeziehen soll. Selbst wenn wir naturgemäß für eine solche Forderung nicht nur sehr viel Sympathie haben, sondern sie im Sozialalmanach bereits seit längerem selbst gestellt haben<sup>20</sup>, so ist doch Skepsis angesagt. Wie sollen denn unüberbrückbare Gegensätze zwischen zwei Gesprächspartnern unter Hinzuziehung weiterer Teilnehmer aufgelöst werden? Vielleicht hätte eine solche Erweiterung Resultate bringen können, bevor es nun zum klaren Bruch gekommen ist?

Andererseits kann man es ja vielleicht als ein positives Zeichen werten, dass die Zusammenarbeit der beiden Sozialpartner im Wirtschafts- und Sozialrat, die im Zuge der Tripartite-Verhandlungen 2010 zum Erliegen gekommen war und dieses Beratungsgremium während mehr als anderthalb Jahren lahm legte, nunmehr wieder gegeben ist: am 12. Januar legte dessen Bureau einen Vorschlag für ein Arbeitsprogramm<sup>21</sup> vor, das sodann von der Vollversammlung genehmigt wurde. Vielleicht kommen die beiden Partner sich über dieses Arbeitsprogramm wieder näher, sodass danach auch kontroversere Themen, und warum nicht dann unter Beteiligung weiterer Teilnehmer, diskutiert werden können. Ohne ein

Minimum an Einigung in den großen Fragen, die vor uns stehen, wird es schwierig sein, die kommenden Zeiten zu meistern. Denn eine Regierung kann wohl schlecht gegen die Sozialpartner regieren; Stillstand wie überwiegend seit Frühjahr 2010 aber kann auch keine Lösung sein.

## 2.3 Ende des Index-Mechanismus?

Der Mechanismus der automatischen Lohnanpassung hat seit seiner Generalisierung<sup>22</sup> im Jahre 1975 schon viele Eingriffe, Modulationen oder Manipulationen (je nach Standpunkt) erlebt<sup>23</sup>, zuletzt in 2006, 2010 und nun 2012. Während die Regierung von der Notwendigkeit einer neuerlichen Manipulation am Index-Mechanismus überzeugt war<sup>24</sup> (sie verwies dazu auf die nachgewiesene Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit<sup>25</sup>), wollten die Arbeitgeber den Index-Mechanismus für zwei Jahre aussetzen und auf Dauer gleich ganz abschaffen<sup>26</sup>. Die Gewerkschaften auf der anderen Seite waren unisono gegen jedwede Änderung und hatten in mehreren Dokumenten<sup>27</sup> der Chambre des Salariés ihre Argumente zusammengetragen: eine Indexmanipulation sei ihrer Meinung nach nicht zu motivieren, sie sei ungerechtfertigt. Der Index-Mechanismus sei darüber hinaus ein wesentliches Element des sozialen Friedens in Luxemburg, das es deswegen zu erhalten gelte. Außerdem hatte die Salariatsseite seit langem gefordert, wirksam gegen die Inflation vorzugehen und insbesondere die Kostenexplosion bei den administrierten Preisen in den Griff zu bekommen sei die bessere Methode: man wirft ja auch nicht das Thermometer weg, wenn der Patient Fieber hat!

Nachdem seit 2010 sowohl die Rede ging vom nachhaltigen<sup>28</sup> Index, als auch vom gedeckelten<sup>29</sup> (oder sozialen) Index, haben beide aber weder bei den Sozialpartnern, noch bei den Regierungsparteien (trotz unverhohlener Sympathie des Regierungschefs) Befürworter gefunden, und so entschied sich die Regierung für eine zeitliche Verschiebung (respektive

22 Siehe STATEC (2010).

23 Siehe Chambre des Salariés Luxembourg (2012) respektive Chambre des Députés (2012a).

24 Siehe Chambre des Députés (2011).

25 Vgl. Observatoire de la Compétitivité (2011).

26 Siehe Union des Entreprises Luxembourgeoises (2011) und (2012).

27 Siehe z.B. Chambre des Salariés Luxembourg (2010), (2011) und (2012), so wie auch diverse Ausgaben der Econews.

28 Diese Variante hatte der Premierminister 2010 während den gescheiterten Tripartiteverhandlungen ins Spiel gebracht; dabei würden Alkohol und Tabakwaren, vor allem aber die Erdölprodukte aus dem Warenkorb entfernt, als Gegenstück sollte der Personenverkehr im Inland kostenlos werden. Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010).

29 In derselben Rede zur Lage der Nation in 2010 hatte der Premier auch seinen Vorschlag kommentiert, die Index-Anpassungen der Löhne auf maximal 2x den Mindestlohn zu begrenzen, siehe ebenso Gouvernement luxembourgeois (2010).

17 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2011d).

18 Da die Gewerkschaften eine Änderung des Warenkorbs aber ablehnen, kommt es vorerst auch nicht dazu.

19 Siehe Chambre des Députés (2012e).

20 Siehe Urbé (2007).

21 Siehe Conseil économique et social (2012).

einen Mindestabstand von 12 Monaten) der erfallenden Indextranchen in den nächsten drei Jahren auf jeweils den Monat Oktober; gleichzeitig sollte der Warenkorb zwischen Sozialpartnern und Regierung diskutiert werden und es sollten soziale Kompensationen für die schwächsten Einkommensgruppen geben. Wie so häufig in den letzten Jahren wurden die Maßnahmen die Kürzungen nach sich zogen (2006: Desindexierung der Familienzulagen und Indexmodulation, 2010 und 2011/2012: Indexmodulation) sehr schnell vollzogen. Jene Maßnahmen aber, die zur Kompensation dienen sollten (2006/2009: *chèques-service*, 2010/? Einzahlung in die Arbeitgeber-Mutualität sowie höhere Anerkennung der Ausgaben für Fortbildung, 2012/? Soziale Kompensationen für die Indexmodulation) wurden regelmäßig erst sehr viel später eingeführt.

Was bewirken denn nun die verschiedenen zur Diskussion stehenden Modelle der Indexmodulierung? Die staatlichen Statistiker untersuchten<sup>30</sup> den Effekt, den maximal jeweils eine Indextranche alle 12 Monate im Zeitraum Januar 2003 bis Mai 2010 gehabt hätte (Ergebnis: ein Minus beim Durchschnittslohn von 0,2%. Dies bedeutet eine durchschnittliche jährliche Einbuße von 2,4%, also etwa bei einem monatlichen Salär von 2.000 EUR im Januar 2003 ein jährliches Malus von 48 EUR), sowie den Effekt einer Herausnahme von Alkohol, Tabakwaren und Erdölprodukten aus dem Warenkorb im gleichen Zeitraum (Ergebnis: -0,9% beim Durchschnittslohn respektive jährlich -216 EUR). Dies wären bezogen auf einen dreijährigen Zeitraum, wie er nunmehr vor uns liegt, also Verluste von 144 respektive 648 EUR, oder jeweils 7,2% und 32,4% des Ausgangslohns von 2.000 EUR. Demgegenüber kommt die *Chambre des Salariés*<sup>31</sup> im Falle einer Indextranche pro Jahr für die Jahre 2012-2014, unter Anwendung der 5 verschiedenen Szenarien für den Inflationsverlauf, wie sie die Regierung als Beispiel im Gesetzesprojekt<sup>32</sup> angibt, auf Einkommensverluste von mindestens 300 EUR (=15%) und bis zu 1.284,02 EUR (=64%). Es handelt sich also nicht um „Peanuts“! Auf der anderen Seite der Rechnung prognostiziert die Regierung, dass die Arbeitgeber durch diese Indexmodulierung 443 Millionen EUR einsparen werden, davon werden allein 79 Millionen Minderausgaben im Staatshaushalt zu Buche schlagen<sup>33</sup>.

Nach dem Scheitern der Tripartite-Verhandlungen<sup>34</sup> nahm die Regierung wie angekündigt ihre Verantwortung wahr und beschloss im Regierungsrat vom 16. Dezember die oben diskutierte Indexmodulierung. Das entsprechende Gesetzesprojekt wurde mit Datum vom 22. Dezember 2011 in die Abgeordnetenkammer eingebracht<sup>35</sup>; die Gutachten des

Staatsrates und der Berufskammern erfolgten zwischen dem 23. Dezember und dem 17. Januar<sup>36</sup>. Die zuständige Parlamentskommission befasste sich am 23. Januar mit dem Text, der schließlich am 26. Januar 2012 im Parlament verabschiedet wurde.

Dabei überraschte niemanden die Tatsache, dass dieser Gesetzesvorschlag die Parlamentshürde nahm. Vielmehr war es das Abstimmungsergebnis insgesamt. Auch hier weniger überraschend, dass eine LSAP-Abgeordnete als Mitglied des OGBL wie angekündigt dagegen gestimmt hat, als vielmehr die Tatsache dass neben den anderen Koalitionsabgeordneten auch die DP-Vertreter sowie jene der „*déi gréng*“ für die Indexverschiebungen stimmten, was ihnen den Respekt des Premierministers einbrachte. Hatte noch am Vortag der Wort-Leitartikler gemeint<sup>37</sup>, unsere Demokratie sei zu einer Scheindemokratie verkommen, in der die Mehrheits-Abgeordneten nur noch das abnickten, was die Regierung beschlossen habe, das ganze sei also eine „Farce“ (eigentlich erstaunlich, dass niemand gegen diese Qualifizierung protestiert hat!), so stimmten nunmehr, ohne Zwang, auch alle Oppositionsvertreter von DP und „*déi gréng*“ mit der Mehrheit. Dabei hätte der geneigte Beobachter durchaus erwarten können, dass die DP-Vertreter die Gelegenheit genutzt hätten, wie das Patronat, zu bemängeln, dass das Gesetz nicht weit genug gehe (was sie auch taten, aber es hinderte sie dennoch nicht, für das Gesetz zu stimmen). Andererseits hätte man auch erwarten können, dass sich „*déi gréng*“ eher für einen nachhaltigen Index einsetzen würden, als für die Verschiebung des Erfalls der nächsten Tranchen bis 2014. Stattdessen lobten sie wie die Sprecher anderer Parteien, dass für die Betriebe nunmehr Planungssicherheit herrsche und den Beschäftigten drei Indextranchen zugesichert seien. Uns hat natürlich auch enttäuscht, dass außer dem Premier, der immer noch daran glaubt, niemand sich für die Idee eines „gedeckelten“ Index eingesetzt hat, der doch auch in der Bevölkerung bei allen Umfragen sich einer steigenden Beliebtheit erfreut. Insbesondere hat sich niemand für die von uns ins Spiel gebrachte Variante eines gedeckelten Index ohne arbiträr eingezogenen Deckel erwärmt. Die von uns bevorzugte Variante<sup>38</sup> der Deckelung trüge nämlich den Konsumgewohnheiten Rechnung und würde daher sowohl die Kaufkraft erhalten, als auch konjunkturstützend wirken.

Festzuhalten bleibt, dass fast alle Redner sich sowohl für die Modulierung des Indexsystems aussprachen, gleichzeitig aber seine Erhaltung betonten. Insofern ist das eine Antwort auf die in der Abschnittsüberschrift gestellte Frage: nein, der Index-Mechanismus ist nicht am Ende. Vorläufig.

30 Siehe STATEC (2010).

31 Siehe *Chambre des salariés* Luxembourg (2012).

32 Siehe *Chambre des Députés* (2011a).

33 Siehe ebenda.

34 Siehe Abschnitt 2.2.

35 Siehe *Chambre des Députés* (2011a).

36 Siehe *Chambre des Députés* (2011b), (2011a), (2012b), (2012c), (2012d).

37 Siehe Marcel Kieffer (2012).

38 Siehe *Confédération Caritas* (2011).



Ob er dann in der wie auch immer modulierten Form seiner ursprünglichen Zielsetzung noch gerecht werden wird, bleibt abzuwarten. Gegebenenfalls muss ansonsten auch nach anderen Mechanismen Ausschau gehalten werden.

## 2.4 Schlussfolgerung?

„Ende des Budget-Defizits“ oder auch „Ende der Euro-Krise“, so und noch anderes könnten die Überschriften weiterer Abschnitte lauten. Fragestellungen gibt es genug in diesen Zeiten. Über einige haben wir in diesem Abschnitt nachgedacht, andere werden in diversen Beiträgen zu diesem Sozialalmanach abgehandelt.

Es ist nicht einfach, in diesen Zeiten zu regieren. Unsere Regierung macht sicher auch nicht alles falsch. Dennoch haben wir hier einige Erwartungen unsererseits formuliert. Bei allen notwendigen Einschränkungen sollten diese so gestaltet werden, dass gerade diejenigen, die sowieso am unteren Ende der Gesellschaft leben, davon verschont bleiben. Bevor z.B. wieder über die vormalige Krisensteuer (oder eine ähnliche Abgabe) nachgedacht wird, die alle vom Mindestlohnbezieher an gleichermaßen belastet(e), plädieren wir eher dafür, wie es z.B. bei der Solidaritätssteuer der Fall ist, jene zur Zahlung zu verpflichten, die es sich leisten können. Gerade in Zeiten, wo es kompliziert ist, und wo das bisherige Modell Tripartite zwischen Regierung, Patronat und Gewerkschaften nicht mehr so gut funktioniert<sup>39</sup>, wo Entscheidungen auch nicht mehr immer einvernehmlich sein können, wäre die Regierung gut beraten, auf alle gesellschaftlichen Kräfte und hier insbesondere die Zivilgesellschaft zu hören, so wie sie es bereits beim *Partenariat pour l'environnement et le climat* getan hat. Die schweren Entscheidungen der nächsten Zeit sind besser zu treffen auf dem Hintergrund einer breiten Kenntnis der Problemlagen und Problemanalysen. So ist dem Premier, im Vergleich zu anderen Ländern in der näheren Umgebung beizupflichten, als er auf dem CSV-Parteitag am 10. März 2012 sagte, dass es in Luxemburg (noch!) keine Austeritätspolitik gebe, sondern eine überlegte *Rigueur*. Zum zukünftigen Überlegen in dieser Richtung wollen wir gerne mit beitragen.

## Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011a): N° 6378, Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011b): N° 6378/01, Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Avis de la Chambre des Métiers, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012a): N° 6378/02, Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012b): N° 6378/03, Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Avis de la Chambre des Salariés, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012c): N° 6378/04, Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Avis de la Chambre de Commerce, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012d): N° 6378/05, Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Avis du Conseil d'État, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012e): Compte rendu des séances publiques N° 5, session ordinaire 2011-2012, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS LUXEMBOURG (verschiedene Jahrgänge): Econews, diverse Ausgaben, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS LUXEMBOURG (2010): Oui à l'indexation automatique et intégrale des salaires, Dialogue analyse N° 2 – septembre 2010, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS LUXEMBOURG (2011): Inflation, Modulations de l'Index et Compétitivité, Dialogue analyse N° 2 – octobre 2011, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS LUXEMBOURG (2012): Avis I/01/2012 relatif au projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Luxembourg.

CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2011): Gedanken des Luxemburger Caritas-Verbandes zur Index-Frage, [http://www.caritas.lu/Files/110926\\_PT\\_Gedanken\\_Index\\_Frage.pdf](http://www.caritas.lu/Files/110926_PT_Gedanken_Index_Frage.pdf).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2012): Déclaration d'accord sur un programme d'activité du CES pour la période 2012-2014, Luxembourg.

<sup>39</sup> Vgl. dazu die Überlegungen des Finanzministers zum Thema Tripartite in Frieden (2012).

EUROPEAN COMMISSION (2010): Communication from the Commission: Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2011): Country-specific Recommendations 2011, [http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/recommendations-2011/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/recommendations-2011/index_en.htm).

EUROPÄISCHER RAT (2010): Ein Europäisches Semester – für eine leistungsfähige Wirtschaft, <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=de&focusID=66743>.

FRIEDEN, LUC (2012): Discours à l'occasion de la Journée de l'Ingénieur, 4 février 2012, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/autres\\_membres/2012/02-fevrier/04-frieden/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2012/02-fevrier/04-frieden/index.html).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2004): Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg, [http://www.dat.public.lu/publications/documents/bericht\\_ivl\\_2004/bericht\\_ivl\\_de.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/bericht_ivl_2004/bericht_ivl_de.pdf).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/2010/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011a): Programme national de réforme, [http://www.odc.public.lu/publications/pnr/2011\\_PNR\\_Luxembourg\\_2020\\_avril\\_2011.pdf](http://www.odc.public.lu/publications/pnr/2011_PNR_Luxembourg_2020_avril_2011.pdf).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011b): 12e Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014, [http://www.mf.public.lu/publications/programme/12e\\_progr\\_stabilite\\_croissance.pdf](http://www.mf.public.lu/publications/programme/12e_progr_stabilite_croissance.pdf).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011c): Plan national pour un développement durable, <http://www.calameo.com/read/00072389430ff81e39e8e?authid=Xehrkbm2s3M2>

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011d): Présentation des décisions du Conseil de gouvernement pour répondre aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté, 16 décembre 2011, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2011/12-decembre/16-juncker/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/12-decembre/16-juncker/index.html).

KIEFFER, MARCEL (2012): Eine Farce, Leitartikel im Luxemburger Wort vom 26. Januar 2012, Seite 3, Éditions St. Paul, Luxemburg.

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ (2011): Bilan Compétitivité 2011, Prendre la compétitivité au sérieux, Perspectives de politique économique N° 17, octobre 2011, Ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur, Luxembourg.

STATEC (2010): Les modulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires, Economie et Statistiques, Working papers du Statec, N° 43, Luxembourg.

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES (2011): Annuaire de la Compétitivité 2011, Luxembourg.

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES (2012): Asseoir durablement le modèle économique et social: enjeux et propositions, communiqué de presse du 13 janvier 2012, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2007): Die Rede zur Lage der Nation am 2. Mai 2006, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2011): Von Tripartite zu Bipartites, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

# 3. Reform des Rentensystems

## 3.1 Die Eckdaten der Reform

Während für viele die Notwendigkeit einer Reform klar gegeben ist<sup>1</sup>, gibt es noch immer Teilnehmer an der Debatte die dies, auch unter Hinweis auf die hohen Reserven der Pensionsversicherung hierzulande (noch?) nicht wahr haben wollen<sup>2</sup>. Wenn aber die Einnahmen im Moment 24% der Lohnmasse betragen (und demnächst wohl maximal 30%), die Rentenzusagen aber in Zukunft nach verschiedensten Berechnungen auf über 50% der Lohnmasse steigen werden<sup>3</sup>, dann ergibt sich eigentlich für jeden, auch ohne tiefgreifende Mathematik-Kenntnisse, dass es so nicht weitergehen kann.

Am 17. März 2011 lüfteten der Finanzminister und der Minister für soziale Sicherheit zusammen den Schleier um die seit längerem erwartete Rentenreform, zuerst vor den zuständigen parlamentarischen Kommissionen, sodann vor der Presse<sup>4</sup>. Das Reformprojekt sieht im Einzelnen Folgendes vor<sup>5</sup>:

- Rahmenbedingungen sind durchschnittlich 3% Wachstum pro Jahr, bis 2060, sowie bei einer jährlichen 1,5%igen Produktivitätssteigerung jeweils eine 1,5%ige Zunahme an Arbeitsplätzen pro Jahr.
- Es soll unverändert bei einem solidarischen, die intergenerationelle Gerechtigkeit wahren, Umlageverfahren bleiben, in das Beschäftigte und Arbeitgeber gleich hohe Beiträge einzahlen, und wo der Staat als dritter Partner mit am Tisch sitzt.
- Unverändert bleiben soll auch das aktuelle Renteneintrittsalter.
- Allerdings kommt es zu einer Absenkung des Rentenniveaus um 15% für diejenigen, die nach 40 Stage-Jahren in Rente gehen, ein Ausgleich bleibt möglich durch einen 3 Jahre späteren Renteneintritt.

1 Siehe z.B. Commission européenne (2009) und (2011), oder auch Moog & Raffelhüschen (2011).

2 Denken wir dabei an die Reaktionen auf das Wort des Premierministers von der „Rentenmauer“.

3 Siehe z.B. Forum (2011).

4 Wir versuchen im Folgenden vor allem auf die sozialpolitischen Elemente der Reform einzugehen und nicht zu sehr in die technischen Details einzutauchen.

5 Siehe Chambre des Députés (2011a) und (2012).

- Die niedrigen Renten sollen nicht betroffen sein, dazu soll die Grundrente erhöht werden, während die „majorations proportionnelles“ gesenkt werden.
- Beitragserhöhungen sind für die nächsten 10 Jahre ausgeschlossen<sup>6</sup>, danach können sie um 1-2 Prozentpunkte steigen (für jeden der drei Zahler, also insgesamt bis zu 6 Prozentpunkten auf dann insgesamt 30% statt heute 24%!). Eventuell könnte auch über eine Abgabe im Stile der Pflegeversicherungsbeiträge nachgedacht werden.
- Im Falle einer Unterbrechung der Berufslaufbahn ist in Zukunft eine Weiterversicherung mittels eines monatlichen Beitrages von etwa 100 EUR möglich (der Beitrag wird auf der Grundlage des Drittels des sozialen Mindestlohnes berechnet).
- Aktuelle Rentenbezieher sind zunächst nicht betroffen, aktuell Beschäftigte erfahren eine Auswirkung nur auf ihre zukünftigen Beiträge und damit Anwartschaften, während Berufsanfänger die Auswirkungen voll zu spüren bekommen.
- Zukünftige Rentenanpassungen können bei widrigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegebenenfalls gekürzt werden.
- Die Anrechnungszeiten für Studien werden „an die tatsächliche Studiendauer angepaßt“<sup>7</sup>, was einer Reduktion der anerkennungsfähigen Zeiten um 2 Jahre gleich kommt.

Nach gründlichem Studium dieser Reformabsichten erarbeitete Caritas Luxemburg über den Sommer ein Memo zur Rentenreform, das am 19. September 2011 vom Verwaltungsrat des Caritasverbandes verabschiedet wurde<sup>8</sup>.

Dieses Memo wurde sodann dem Sozialminister zugestellt, mit der gleichzeitigen Anfrage um eine Unterredung. Nachdem dieser seine im März vorgetragenen Überlegungen zur Reform in ein *Avant-projet de loi* gegossen hatte, kam es zu einer Unterredung am 14. Dezember 2011. Das Vorprojekt folgte im Wesentlichen immer noch den großen Linien, die im März vorgestellt worden waren, zwischenzeitlich waren aber einige Ergänzungen, Konkretisierungen und Veränderungen hinzugekommen, die einige unserer Kritikpunkte gegenstandslos machten, oder aber sie abschwächten<sup>9</sup>.

Das Vorprojekt wurde im Ministerrat am 16. Dezember 2011, sowie am 13. und 20. Januar 2012 behandelt und angenommen, sowie dann als Gesetzesprojekt N° 6387 auf den Instanzenweg geschickt<sup>10</sup>. Es ist beabsichtigt, dass es zum 1. Januar 2013 in Kraft treten soll.

Wenn wir auch zugeben müssen, dass in einigen Fällen das Gesetzesprojekt besser ausgefallen ist, als noch in unserem eigenen Memo im September kritisiert, so bleiben doch die fundamentalen Kritikpunkte in unseren Augen bestehen:

- Die vorgelegte Reform versucht nicht genug, an den verschiedensten Stellschrauben zu drehen, sondern beschränkt sich hauptsächlich auf eine Anpassung der Rentenleistung an die gestiegene Lebenserwartung, dies durch Reduktion der Leistung, es sei denn das Renteneintrittsalter wird später gewählt. Dies gilt auch nur für zukünftige Beitragszeiten, sodass der volle Impakt dieser Maßnahme erst in 40 Jahren eintritt. Jetzige Rentner sind im Prinzip nicht betroffen. Beitragserhöhungen sind in den nächsten 10 Jahren nicht vorgesehen, die Erweiterung der Bemessungsgrundlage genau so wenig. Auf das Mittel einer Beitragserhöhung<sup>11</sup> wurde aber für die nächsten 10 Jahre ausschließlich aus Rücksicht auf die Staatsfinanzen und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe<sup>12</sup> verzichtet.
- Die Regierungsvorlage gibt an, dass jeder sich zwischen drei Szenarien entscheiden könne: entweder seine Beitragszahlerzeit gegenüber heute nicht zu erhöhen, also nicht länger zu arbeiten und dafür eine geringere Rente in Kauf zu nehmen; oder durch eine Verlängerung der aktiven Zeit sein Rentenniveau im Vergleich zu heute zu behaupten; oder aber doch eine kürzere Lebensarbeitszeit gleichzeitig mit einem hohen Einkommen im Rentenfall dadurch sicherzustellen, dass er in seiner aktiven Zeit zusätzliche Ersparnisse tätigt respektive eine Zusatzversicherung zeichnet. Wenn diese Wahlmöglichkeit als positiv hingestellt wird, so muss man doch darauf hinweisen, dass sie für viele Menschen real gar nicht vorhanden sein wird. Während Personen mit einem hohen Einkommen, damit höheren Beiträgen und also höheren Rentenanwartschaften sich effektiv entscheiden können, mit 15% weniger Rente auszukommen, wird das für Geringverdiener nicht ohne weiteres möglich sein. Auf der anderen Seite werden aber gerade viele Geringverdiener mit manueller Tätigkeit gar nicht länger arbeiten können: entweder weil ihre Gesundheit bereits unter dem langen Arbeitsleben gelitten hat und sie somit nicht in der Lage sind länger zu arbeiten, oder weil sie in ihrem Alter keine Stelle mehr bekommen und somit der Zugang zum Arbeitsleben versperrt

6 Siehe auch Gouvernement luxembourgeois (2011).

7 Was allerdings nur für den normalen, mittleren Studienbeginn zutrifft, der mit 20 Jahren festgelegt wird. Das Ende der Studienzeit, das mit 27 Jahren festgelegt ist entspricht dagegen nicht den mittlerweile üblichen längeren Studienzeiten.

8 Siehe CCL (2011).

9 So wurden die Möglichkeiten zur Beziehung einer Pension bei gleichzeitiger Beibehaltung einer Teilzeitbeschäftigung erweitert ; auch bleiben Beitragserhöhungen nicht mehr gänzlich ausgeschlossen, ...

10 Siehe Chambre des Députés (2012).

11 Siehe auch Commission Européenne (2011).

12 Vgl. dazu in Abschnitt 3.3 unter dem Stichwort „Fiskalisierung“.

ist<sup>13</sup>. Diese Problematik soll im Falle des Geringverdieners zum einen dadurch ausgeglichen werden, dass die Grundrente erhöht werden soll, andererseits soll für den Fall mangelnder Gesundheit Abhilfe durch andere Instrumente wie Frühverrentung, Reklassierung oder eventuelle neue Instrumente geschaffen werden; dazu sollen aber erst Studien durchgeführt werden. Im Interesse der Betroffenen wäre zu wünschen, dass diese gesetzlichen Neuerungen, deren Adäquatheit dann noch geprüft werden müsste, zumindest zeitgleich mit der Rentenreform in Kraft treten würden. Zum anderen stellen sich die Möglichkeiten, neben den Rentenbeiträgen zeitgleich auch noch in eine Zusatzversicherung einzuzahlen ebenfalls sehr unterschiedlich dar. Während Personen mit hohem Einkommen sich dieses sehr wohl leisten können, und auch heute schon leisten, besteht diese Wahlmöglichkeit für Geringverdiener real nicht.

- Die Vorschläge zeigen eine gewisse soziale Ausgewogenheit, da die Grundrente erhöht wird und der Effekt der „majorations proportionnelles“ gesenkt wird, was im Prinzip den Impakt auf Bezieher niedriger Renten verringert. Insgesamt aber ist die Reform nicht genug sozial ausgewogen, insbesondere trifft die 15%ige Kürzung der Leistung bei unverlängerter Beitragszeit alle gleich und macht keinen Unterschied ob der Betreffende noch länger arbeiten kann oder nicht.
- Im Prinzip werden die jährlichen Rentenanpassungen („ajustements“) beibehalten, allerdings mit einem Nachhaltigkeitsfaktor versehen; das gleiche gilt im Grunde für den so genannten „13. Monat“. Das heißt im Klartext, dass von dem Moment an, wo der Verteilungssatz den Beitragssatz übersteigen wird, was den Voraussagen der Experten nach in etwa 10 bis 15 Jahren der Fall sein wird, die jährlichen Anpassungen für alle gekürzt werden. Das wird für die niedrigeren Renten mit einem direkten Kaufkraftverlust verbunden sein. Hier fehlt eine soziale Komponente.
- Die Reform setzt nach wie vor ein 3%iges wirtschaftliches Wachstum voraus, und zwar im Mittel 3% über die gesamte Periode bis 2060. Dies ist eine Voraussetzung, die nicht haltbar ist und bleibt. Sie würde, im Zusammenspiel mit dem ebenfalls angenommenen dauernden Produktivitätszuwachs von 1,5% pro Jahr und somit einer jährlichen Steigerung der Beschäftigtenzahl um 1,5% dazu führen, dass 2050 etwa 1.500.000

13 Dies stellt gerade in Luxemburg ein besonderes Problem dar. Was den Anteil der Aktiven bei den 55-64jährigen anbelangt, steht Luxemburg mit 39,6% an 21. Stelle der EU-27 (während er z.B. in Schweden 70,5% beträgt; alle Angaben aus 2010). Daher ist auch eine der beiden Empfehlungen der Kommission an die Adresse Luxemburgs, diesen Anteil der Aktiven unter den älteren Arbeitnehmern zu erhöhen, insbesondere durch eine Verhinderung der Frühverrentung. Die zweite betrifft die Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters durch Koppelung des legalen Rentenalters an die Lebenserwartung. Siehe dazu Commission européenne (2012). Laut Eurobarometer finden denn auch 68% der Luxemburger, dass fehlende Möglichkeiten des graduellen Ausscheidens aus dem Berufsleben einen wichtigen Grund darstellen, dass über 55-jährige vorzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden, siehe European Commission (2012).

Arbeitsplätze in Luxemburg bestünden und 2070 etwa 3.000.000<sup>14</sup>. Das Land hätte dann zwischen zwei und dreieinhalb Millionen Einwohner, je nachdem wie viele der zusätzlichen Arbeitsplätze durch Migranten oder Grenzgänger besetzt würden. Und eine solche Wachstumsspirale, wo immer wieder mehr Arbeitende gebraucht werden, um die laufenden Renten zu bezahlen, ist ja nur dann denkbar, wenn sie unendlich fortgesetzt wird. Es sei denn man geht davon aus, dass diese Spirale irgendwann aufhören muss, dann aber verlagert man die damit verbundenen Probleme nur von heute auf künftige Generationen<sup>15</sup>.

Auch die zwischenzeitlich von einer Oppositionspartei ins Spiel gebrachte „realistischere“ Wachstumsrate von 2%, oder die von der *Banque centrale du Luxembourg*<sup>16</sup> ins Auge gefasste Rate von 2,2% löst das grundsätzliche Problem nicht: auch ein „nur“ 2%iges Wachstum während 50 Jahren, bei gleich bleibendem Produktivitätszuwachs von 1,5% pro Jahr, führt zu einem Gesamtwachstum von fast 170%, was fast einer Verdreifachung entspricht. Die Mathematik lehrt uns hier, dass Wachstum, entgegen anders lautenden Behauptungen, nicht die Lösung ist, sondern das Problem wäre. Eine dauerhafte Rentenlösung muss ohne dauerhaftes Wachstum der Anzahl der Beschäftigten erreicht werden.

### 3.2 Weitere Kritiker der Reform

Sowohl nach der Präsentation im März 2011 als auch nach der Verabschiedung des Vorentwurfs durch den Ministerrat, sowie seit Beginn der Gesetzgebungsprozedur meldeten sich die Kritiker der Reform zu Wort.

Die drei großen Gewerkschaften OGBL, LCGB und CGFP präsentierten der Regierung am 27. Juni 2011 eine „note de réflexion“, in der sie die Schlüsselemente der Reform als inakzeptabel darstellten<sup>17</sup>. Sie bemängelten, dass ausschließlich die Ausgabenseite in Betracht gezogen wurde, was hauptsächlich zu Leistungsbeschränkungen führe. Sich auf ein Dokument der *Chambre des salariés* vom 11. Februar 2010 stützend<sup>18</sup>, machten

14 Siehe den Artikel von Robert Kieffer in Forum (2011), S. 23. Laut STATEC (2010), Seite 261 wird bei einem durchschnittlichen Wachstum von 4% und einem Produktivitätszuwachs von durchschnittlich 2,5% eine Beschäftigtenzahl von 750.000 in 2060 erreicht werden. Siehe dazu auch Langers (2010).

15 Dabei ist nicht einmal das Hauptargument, dass ein solches Wachstum auf unserem begrenzten Raum nicht möglich wäre, schließlich zeigt das Beispiel Singapur, dass im Moment auf etwas mehr als einem Drittel der Fläche Luxemburgs rund 5 Millionen Einwohner leben können, übrigens bei einer Verdoppelung in den letzten 40 Jahren. Vielmehr geht es darum, dass in einem solchen Fall die Bevölkerung die Möglichkeit bekommen müsste, sich für oder gegen ein solches Modell zu entscheiden. Zumindest darin sollten wir uns dann doch von Singapur unterscheiden.

16 Siehe BCL (2012), S. 96.

17 Siehe Syndicats représentatifs (2011).

18 Siehe Chambre des Salariés (2010).



die Gewerkschaften Alternativvorschläge: verschieden gelagerte Beitragserhöhungen, Maßnahmen, damit die älteren Arbeitnehmer im aktiven Leben bleiben können, flexiblere Übergänge vom Berufsleben in die Rente<sup>19</sup> sowie Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Der OGBL<sup>20</sup> sieht noch viele Fragen unbeantwortet, insbesondere im Zusammenhang mit der vorgesehenen drei Jahre längeren Arbeitszeit. Heutzutage würden jedoch viele junge Leute länger studieren und somit später in den Arbeitsmarkt eintreten, außerdem gäbe es heute viel mehr unvollständige Karrieren. Sei es aus Gesundheitsgründen, oder weil es für ältere Arbeitnehmer zunehmend schwieriger wird, noch eine Arbeitsstelle zu finden und die Betriebe auch weiterhin auf das Mittel der *Préretraite* zurückgreifen: längeres Arbeiten sei vielfach leichter gesagt als getan sodass unterm Strich Einkommensverluste die Folge seien. Statt Leistungsverschlechterungen seien allemal Einnahmenerhöhungen besser: eine Beitragserhöhung sei nicht auszuschließen, aber auch der Einbezug anderer Einkommensquellen wie beispielsweise der Vermögen. Der geschäftsführende Vorstand des OGBL hat in seiner Sitzung vom 16. Januar 2012 beschlossen, die vorgelegte Reform „als ein rein buchhalterisches Machwerk abzulehnen“ und „mit allen gewerkschaftlichen Mitteln zu bekämpfen“, es sollen nur die Ausgaben gekürzt, also die Leistungen herabgesetzt werden, es handle „sich also nicht nur um keinen Fortschritt, wohl aber um einen sozialen Rückschritt“<sup>21</sup>.

Demgegenüber lehnen die Arbeitgeber<sup>22</sup> jede Beitragserhöhung mit dem Hinweis auf die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit radikal ab. Für sie gehen die Regierungsvorschläge zwar in die richtige Richtung, aber nicht weit genug. Die UEL fordert die Abschaffung der Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung, die Absenkung der Beitragsdeckelung auf den Betrag von 4 mal den sozialen Mindestlohn, die Verlängerung der Beitragszahlerjahre, eine Absenkung der Rente um 0,7% jährlich zum Ausgleich für die Verlängerung der Lebenszeit, sowie die Einführung respektive Stärkung eines zweiten und dritten Pfeilers der Rentenversicherung, also der beruflichen und privaten Zusatzversicherungen. Die Patronatsorganisation plädiert des Weiteren auch für die Einführung eines Nachhaltigkeits-Koeffizienten, wobei sie sich nach eigener Aussage „frei“ (teilweise allerdings wörtlich) an den Ausführungen<sup>23</sup> des Präsidenten der Nationalen Pensionskasse orientiert. Zu erwähnen ist allerdings auch, dass die UEL die Bewahrung oder sogar Verbesserung des sozialen Charakters des Pensionsregimes zu einem ihrer 5 Prinzipien erklärt hat. Die anderen 4 Prinzipien betreffen den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Luxemburger Wirtschaft,

die Festsetzung der Leistungen in Bezug zu den finanziellen Ressourcen, die Bindung jeder Leistung an einen Beitrag und die langfristige Nachhaltigkeit des Systems sowie die Respektierung der intergenerationellen Gerechtigkeit.

Das „Comité du travail féminin“ seinerseits moniert, dass mit dem Reformprojekt die Individualisierung der Pensionsrechte nicht zur Debatte steht. Das Comité plädiert dafür, dass für jeden Beitragspflicht bestehen müsste, wobei die Modalitäten noch zu definieren seien<sup>24</sup>.

Aus den Reihen der Opposition gab es sowohl die Aufforderung, das Gesetzesprojekt zurückzuziehen<sup>25</sup>, als auch die Feststellung, dass es positive Aspekte beinhalte, die auszubauen seien<sup>26</sup>. Dazu kam die weiter oben<sup>27</sup> bereits besprochene (und kritisierte) Kritik an der 3%igen Wachstumsprognose.

Anlässlich des CSJ-Nationalkongresses am 25. Februar 2012 hat auch der CSV-Parteipräsident die Rentenreform als unzureichend qualifiziert<sup>28</sup>. Das angenommene Wirtschaftswachstum sei ein wackeliges Fundament, die daraus resultierende Beschäftigungszunahme führe zu einem Mehr an Infrastrukturkosten, ein zweiter und dritter Pfeiler sollten ausgebaut werden. Die Frage stelle sich, ob der Luxemburger Staat auch weiterhin ein Drittel der Beiträge aufbringen könne. Es sei ein Fehler gewesen, die Beitragsbemessungsgrundlage vom vierfachen auf den fünffachen Mindestlohn anzuheben.

Diese Aussagen zeigen, dass im Rentendossier noch viel Diskussionsbedarf besteht, und dass noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten ist.

Kurz vor Redaktionsschluss dieser Ausgabe des Sozialalmanachs legte sodann die *Chambre des Salariés* ihr Gutachten zum Gesetzesprojekt 6387 vor<sup>29</sup>. In diesem sehr umfangreichen Gutachten (125 Seiten) wird das Gesetzesprojekt gründlich analysiert und kommentiert, es werden eigene Vorschläge unterbreitet, das Ganze gespickt mit umfangreichen Beispielrechnungen. In der Hauptsache wird die eindimensionale Herangehensweise des Gesetzesprojekts moniert, und es werden statt Leistungskürzungen höhere Beitragseinnahmen durch höhere Beitragssätze, aber auch durch ein so genanntes viertes Standbein propagiert, z.B. eine Verdoppelung der *taxe d'abonnement* für Fonds. Diese zusätzlichen Einnahmen könnten die Finanzierbarkeit des Rentensystems bis 2050 sicherstellen. Breiter Raum wird ebenso der Möglichkeit für ältere Arbeitnehmer geschenkt, bis 60 Jahre und darüber hinaus im Erwerbsleben zu bleiben, respektive auf eigene Entscheidung hin Teilzeit zu arbeiten, bei gleichzeitigem Bezug einer Teilzeitrente.

19 So wie diese auch bereits im Regierungsprogramm 2009 enthalten sind, siehe Gouvernement luxembourgeois (2009).

20 Siehe OGBL (2011), Editorial.

21 Siehe OGBL (2012).

22 Siehe UEL (2011).

23 Siehe Forum (2011).

24 Siehe Editions Lëtzeburger Journal (2012).

25 Siehe Editpress (2012a).

26 Siehe Saint Paul Luxembourg (2012a), Lumedia (2012) und „déi gréng“ (2012).

27 Am Ende von Abschnitt 3.1.

28 Siehe z.B. Saint-Paul Luxembourg (2012b) oder Editpress (2012b).

29 Siehe Chambre des salariés (2012).

Auch unterbrochene und atypische sowie spät begonnene Karrieren werden in einem eigenen Kapitel behandelt. Weil nur Leistungskürzungen vorgesehen sind, keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden und auch konkrete Maßnahmen fehlen, die Arbeitszeit und -bedingungen für ein Verbleiben älterer Arbeitnehmer in Beschäftigung anzupassen, lehnt die Arbeitnehmerkammer das Gesetzesprojekt in der vorliegenden Form ab.

### 3.3 Elemente für eine alternative Reform

Zuerst stellt sich die Frage, nach welchen Prinzipien eine Rentenreform auszurichten ist. Die Regierung argumentiert nach dem Prinzip „es muss nachhaltiger werden“, die Arbeitgeber verlangen, dass „es billiger werden muss“. Die Gewerkschaften dagegen sind für Beitragserhöhungen und ansonsten soll alles so bleiben, wie es ist: etwaige weitere Lösungen sollten dann außerhalb des Systems zu suchen sein, z.B. durch eine Verbreiterung der Beitragsbasis. Demgegenüber kann unsere Devise nur lauten: es muss sozial gerechter werden! Und das wird es dann, wenn diejenigen, die es sich leisten können<sup>30</sup> auch mehr beitragen, und wenn jene die sowieso überall hintenan stehen und folglich weniger leisten können, auch eher verschont bleiben. Nebenbei bemerkt ist das ein Konjunktur stützendes Argument: während die Mehrverdiener nicht ihr ganzes Geld für Lebenshaltungskosten ausgeben und bei einer Einkommensreduzierung auch diese Ausgaben nicht gleich einschränken, geben die Geringverdiener praktisch ihr ganzes Geld zur Begleichung der Lebenshaltungskosten aus und schränken folglich bei jeder Einkommensminderung auch sofort im gleichen Maße diese Ausgaben ein. Außerdem wird man in Zukunft davon ausgehen müssen, nicht mehr aus Zuwächsen verteilen zu können, um etwaige Forderungen zu erfüllen, sondern es wird darauf ankommen, Vorhandenes gerecht aufzuteilen. Das wird zwangsläufig nicht zum Nulltarif zu haben sein, will heißen, wenn einer etwas mehr bekommen soll, wird ein anderer darauf verzichten müssen.

Alternativen zur vorliegenden Rentenreform beinhalten ein Drehen an allen Stellschrauben und nicht nur an einer. Ein intelligenter Mix von Ausgabensenkung (über eine, sozial ausgestaltete, Absenkung der Rentenleistung, sowie eine Herabsetzung der Höchstrente, Begrenzung der anzuerkennenden Zeiten etc.) und Einnahmensteigerung (leichte Beitragserhöhung von 1-2 Prozentpunkten für alle, Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf alle

Löhne und Gehälter – Wegfall der Beitragsdeckelung<sup>31</sup> auf 5x den Mindestlohn – sowie später auf alle Einkommensarten, sprich Fiskalisierung), sozial so ausgewogen, dass die Bezieher kleinerer Renten gar nicht, die Bezieher der Höchstrenten aber voll getroffen werden, wäre die bessere Lösung.

Ein Nachhaltigkeitsproblem der Rentenversicherung ist ja darin begründet, dass die Beitragsgrundlage infolge der zunehmenden Automatisierung und des Produktivitätsfortschritts grundsätzlich sinkt, auch wenn in Luxemburg in letzter Zeit zusätzliche Arbeitsstellen geschaffen wurden, was aber (siehe weiter oben) kein nachhaltiger Trend ist. Daher gilt es allein auch schon aus Gründen der elementaren Gerechtigkeit, in Zukunft alle Einkommen und auch bis zur vollen Höhe zur Beitragszahlung heranzuziehen<sup>32</sup>. Damit wäre dieselbe Beitragsgerechtigkeit erreicht, wie sie im Rahmen der Pflegeversicherung besteht. Es würde natürlich auch bedeuten, dass die Beitragsdeckungsgrenze von fünfmal dem Mindestlohn, ab der kein Beitrag zur Sozialversicherung mehr zu leisten ist, fallen müsste<sup>33</sup>. Im Rahmen des Solidaritätsprinzips kann dies gerade nicht zu höheren Anwartschaften führen, weil diese durch eine sinnvoll zu gestaltende Höchstgrenze der Rente begrenzt werden müssten. Eine dieser Art gestaltete Erhöhung der Beitragseinkommen bei gleichzeitiger Kappung der Ausgaben wäre eine weitere notwendige Justierung der Stellschrauben auf dem Weg zu nachhaltigen und gerechten Renten, denn hierdurch würden Geringverdiener weniger belastet als die Bezieher höherer Einkommen. Diese würden entsprechend ihrem Einkommen und somit ihren Möglichkeiten zum Einkommen der Rentenkasse beitragen, ohne dadurch auch von proportional höheren Renten zu profitieren; somit könnten Geringverdiener entlastet werden. Minimal- und Maximal-Rente müssten einer gesellschaftlichen Einigung zufolge festgelegt werden<sup>34</sup>, wobei die Maximal-Rente sicherlich nicht mehr so hoch sein kann, wie sie es augenblicklich ist: während bei augenblicklichem Indexstand die Höchstrente bei stolzen 7.435,48 EUR liegt, beträgt die Minimalrente 1.606,06 EUR. Zum Vergleich: der soziale Mindestlohn beträgt 1.801,49 EUR.

Zum Thema Beiträge muss auch angemerkt werden, dass eine moderate Beitragserhöhung von z.B. einem oder zwei Prozentpunkten immer noch dazu führen würde, dass Luxemburg im Kreis seiner Nachbarn den bei weitem konkurrenzlos niedrigsten Beitragssatz hätte; gleichwohl wäre aber eine solche Erhöhung damit nicht allein späteren Generationen, und zwar dann in höherem Ausmaße, überlassen.

30 ...oder die „breiteren Schultern“ haben, die mehr tragen können, wie sich der Premierminister in seiner Rede zur Lage der Nation 2010 ausdrückte, siehe Gouvernement luxembourgeois (2010). Vgl. dazu auch die Rede des Budget-Berichterstatters am 6. Dezember 2011 im Parlament in Chambre des Députés (2011c), S. 66-69.

31 Diese Beitragsdeckelung führt dazu, dass wer 10x den Mindestlohn verdient, praktisch nur den halben Beitragssatz bezahlt, statt z.B. den doppelten!

32 Siehe dazu die Argumentation einschließlich der Berechnung der Auswirkungen in Chambre des salariés (2010), S. 25ff.

33 Vergl. Bohmeyer, Lob-Hüdepohl & Mandry (2011).

34 Ebenda.

Ein anderer Ansatz der Erhöhung der Beitragseinnahmen bei gleichzeitiger Verringerung der Ausgaben betrifft das Konzept der Teilrente: bisher gibt es praktisch – bis auf wenige Ausnahmen – nur die Möglichkeit Rente oder nicht. Ein gewisser Teil der Anwärter könnte sich aber sicherlich dafür entscheiden, allmählich in Rente zu gehen. Eine Halbtagsstätigkeit bei gleichzeitigem Bezug einer halben Rente zum Beispiel, würde der Rentenkasse nur die Hälfte der Ausgaben abverlangen, gleichzeitig aber noch einen halben Beitrag als Einkommen ergeben, unterm Strich also eine win-win-Situation für den Arbeitnehmer/Rentner und die Gemeinschaft der Versicherten, sprich die Rentenkasse<sup>35</sup>. In gleicher Weise könnte man sich andere, flexible Arten des Übergangs vom Arbeits- ins Rentenleben vorstellen, die neben dem pekuniären Effekt auch noch für das Wohlbefinden und die Gesundheit der Betroffenen von Vorteil wären. Und nicht zuletzt würden solche Modelle nicht nur dazu führen, Arbeitsplätze für junge Leute frei zu machen, sondern es ergäbe sich auch die Möglichkeit, den zukünftigen Stelleninhaber allmählich von seinem Teilzeit arbeitenden Vorgänger einarbeiten zu lassen. Auf diese Weise könnten sogar eher gering Qualifizierte einen Weg in das Arbeitsleben finden, weil sie während einer gewissen Zeit fachlich angeleitet werden könnten, anstatt dass man von ihnen gleich von Beginn an eine dem Job hundertprozentig oder vollumfänglich entsprechende Qualifikation fordert. Das Regierungsprojekt sieht zwar verbesserte Möglichkeiten der Teilrente gegenüber der bisherigen Regelung vor, geht aber noch nicht weit genug, um die hier angedeuteten Vorteile voll auszuloten<sup>36</sup>.

Nur ein wie hier skizzierter Mix aus Ausgabenreduzierung und Einnahmenerhöhung bietet einen Ausweg aus einer Situation, die ansonsten unweigerlich aus dem Ruder läuft, es sei denn die Regierung würde wiederum eine Lösung auf Kosten anderer vorziehen, wobei solche Lösungen aber auch zunehmend in Europa schwieriger durchzusetzen sind.

Bei augenblicklich 24% Beiträgen (je 8% pro Partner) können nachhaltig auch nur 24% der Arbeitslöhne an Renten ausbezahlt werden, nach eventuellen Beitragserhöhungen von

je 2 Prozentpunkten pro Partner (Beschäftigte, Patronat, Staat) in Zukunft bis zu 30%. Diese Grenze von 24% wurde in den letzten 25 Jahren nur zweimal knapp, nämlich 1996 und 1997 mit 24,1% überschritten. Bisher kamen in Luxemburg auf 100 Beitragszahler auch nur 43 Rentner, dieses Verhältnis wird sich aber bis 2060 auf 100 zu 103 mehr als verdoppeln<sup>37</sup>. Damit ist offensichtlich, dass Rentenzusagen in derselben Höhe wie heute nicht mehr möglich sein werden, dass also die Höchstrenten drastisch reduziert werden müssen, damit die niedrigen Renten nicht oder nur wenig gekürzt werden müssen.

Die von uns vorgeschlagene Abschaffung der Beitragsdeckelung wird manchmal abgelehnt mit dem Hinweis, dass dadurch noch höhere Rentenzusagen verursacht würden<sup>38</sup>. Dies trifft aber nur dann zu, wenn man eine strikte 1:1-Relation zwischen Beiträgen und Rentenzahlungen und damit die falsche Vorstellung von der „Versicherung“ aufrechterhalten möchte. „Versicherung“ suggeriert dabei, dass „meine Beiträge“ direkt „meine Rente“ ergeben. Dabei können schon jetzt, vermehrt aber unter den zukünftigen Bedingungen Beiträge allenfalls ein Anrecht auf einen bestimmten Anteil an der zu verteilenden Masse begründen. Die Gedanken an eine „Versicherung“ und an „erworbene Rechte“, die nicht anzutasten sind, gehören der Vergangenheit an. Für die Zukunft werden die notwendigen Anpassungen zu einer Situation führen, die man mit zunehmender Skandinavisierung des auf Bismarck gegründeten Luxemburger Rentensystems umschreiben könnte<sup>39</sup>.

Eine solche Fiskalisierung<sup>40</sup> wäre in zweierlei Hinsicht gerechter: einerseits bezahlt dabei jeder in Relation zu seinem kompletten Einkommen, andererseits zahlen die Unternehmen aus Gewinnen (womit das Argument der bedrohten Kompetitivität wegfällt) und es werden somit nicht ausgerechnet jene Betriebe mit mehr Beschäftigten über die Sozialbeiträge penalisiert.

Zum anderen muss ein fiskalisiertes Rentensystem, wie wir es zu einem guten Teil schon haben<sup>41</sup>, vor allem eine Grundsicherung garantieren<sup>42</sup>, darüber hinaus ist eine Sicherung des Lebensstandards der unteren Einkommenskategorien denkbar<sup>43</sup>, während Personen mit höherem Einkommen und dem Wunsch nach einem höheren Lebensstandard auch im Alter das Mittel der Zusatzversicherung bleibt.

In den meisten europäischen Ländern entwickeln sich die Rentensysteme mehr und mehr zu komplexen Systemen von verschiedenen „Pfeilern“ und „Stufen“, wobei sich die

35 Vgl. auch Chambre des salariés (2010), S. 38.

36 So sieht der Gesetzentwurf 6387 z.B. in Artikel I, 2° und 3° in Verbindung mit 18° vor, dass jemand der noch halbtags arbeiten möchte und daneben eine halbe Rente zugesprochen bekommen wollte, in seinem Halbtagesjob eine Lohnbremse dadurch erfahren würde, dass die Rente und der gezahlte Lohn zusammen nicht höher sein dürften, als der Durchschnitt der fünf höchsten beitragspflichtigen Jahreseinkommen der Versicherungskarriere. Ein Zahlenbeispiel: jemand, dessen augenblicklicher Monatslohn bei 2.500 EUR läge und für einen Halbtagsplatz optierte, dessen Lohn betrüge dann 1.250 EUR. Wenn der Durchschnitt seiner fünf höchsten beitragspflichtigen Jahreseinkommen bei 28.600 = 12x2.300 EUR läge, bekäme er maximal 1.050 EUR pro Monat an Rente, sodass sein Gesamteinkommen bei 2.300 EUR gedeckelt bliebe, er also eine monatliche Einbuße von 200 EUR in Kauf nehmen müsste. Dieses Zahlenbeispiel ist insofern realistisch, als in vielen Fällen die Löhne mit dem Alter ansteigen, und also in der Regel beim Renteneintritt höher liegen als in den fünf Jahren davor; nicht zu reden von den während der Halbtagsarbeit zusätzlich anfallenden Lohnerhöhungen, die nur zu weiteren Rentenkürzungen und nicht zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens führen würden.

37 Vgl. Commission européenne (2009) und (2011).

38 Siehe die Aussagen des CSV-Fraktionspräsidenten anlässlich der Debatte zur Rede des Premierministers zur Lage der Nation am 7. April 2011 in Chambre des Députés (2011b), Seite 379f. Vgl. auch die Aussagen der UEL zur Herabsetzung der Beitragsbemessungsgrenze in UEL (2011).

39 Vgl. Hartmann & Amétépé (2009), Hartmann (2009) und Hartmann (2010).

40 Vgl. z.B. Urbé (2009) und Urbé (2010).

41 Siehe IGSS (2010) sowie Da Silva & andere (2011).

42 Vgl. Bohmeyer, Lob-Hüdepohl & Mandry (2011).

43 Vgl. z.B. Werdning, Hofmann & Reinhard (2007).



einzelnen Elemente durch mehrere Dimensionen unterscheiden: Risikopool universell oder Personen(-gruppen) orientiert, Finanzierung über Beiträge oder Steuern, Umlageverfahren oder Kapitaldeckung, Zuteilungen universal, bedarfsbezogen oder beitragsorientiert sowie Management öffentlich oder privat. So haben universalistische Systeme wie in Schweden ebenso wie liberale Systeme à la Großbritannien und Bismarck-Systeme wie Deutschland, alle in unterschiedlichem Maße, sowohl Elemente der öffentlichen gesetzlichen (Grund-) Versicherung als auch öffentliche, halböffentliche und private Systeme kombiniert<sup>44</sup>. Nur hier in Luxemburg soll dies kein Thema sein? Immerhin kündigt der letzte Satz in der Einleitung des „exposé des motifs“ zum Gesetzesprojekt an, dass ein komplementäres Regime studiert werden solle.

Fazit ist, dass die vorliegende Reform nicht, wie sie vorgibt, das Rentensystem bis 2060 auf sichere Füße stellt, dass sie aber zumindest in die richtige Richtung geht<sup>45</sup>. Daher wäre zu wünschen, dass jetzt nicht eine ellenlange Diskussion ohne Ende folgt, während der nichts geschieht, sondern dass dieses Projekt mit einigen Änderungen was die soziale Verträglichkeit angeht<sup>46</sup>, möglichst schnell votiert wird, damit man sich dann in Ruhe der notwendigen weitergehenden grundsätzlichen Reform zuwenden kann<sup>47</sup>. Dazu gehört allerdings auch, dass eine breite Diskussion zustande kommt, in der alle die Grunddaten anerkennen und sich nicht aus ideologischer Verblendung einer wahren Diskussion entziehen. Caritas Luxemburg wird versuchen, ihren Beitrag dabei zu leisten.

## Literaturverzeichnis

BCL (2012): Banque centrale de Luxembourg, Bulletin 2012, 1. Luxembourg.

BOHMEYER, AXEL & LOB-HÜDEPOHL, ANDREAS & MANDRY, CHRISTOF (2011): Was ist eine gerechte Rente? Arbeitspapier 1/2011 des Berliner Instituts für christliche Ethik und Politik, Berlin.

CCL (2011): Confédération Caritas Luxembourg: Für eine gerechte Rentenreform in einer inklusiven Gesellschaft, Anmerkungen zur geplanten Rentenreform, Stellungnahme des Caritasverbandes, am 19. September 2011 vom Verwaltungsrat angenommen, unveröffentlicht, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011a): Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, Procès-verbal de la réunion du 17 mars 2011, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011b): Compte rendu des séances publiques N° 11, session ordinaire 2010-2011, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011c): Compte rendu des séances publiques N° 3, session ordinaire 2011-2012, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012): Projet de loi N° 6387 portant réforme de l'assurance pension et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois; 3. le Code du Travail, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2010): Viabilité à long terme du système de pension, Éléments de réflexion, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2012): Avis I/11/2012 relatif au projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant : 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois; 3. le Code du Travail, document parlementaire N° 6387/01, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2009): The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2011): Document de travail des services de la Commission: Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2011 du Luxembourg, SEC(2011) 724 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012): Livre blanc: Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables, COM(2012) 55 final, Bruxelles.

DA SILVA, MARCO & GEORGES, NATHALIE & HOFFMANN, MARCO & SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011): 3. Teil: Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen, II. 23) Participation de l'Etat au financement des différents

44 Vgl. z.B. Natali (2011).

45 Das konzidiert auch der Generaldirektor der Zentralbank und Präsident des Zentralbankrats, siehe BCL (2012) S. 8.

46 Alle Verschlechterungen der Ist-Situation, sofern sie notwendig sind, müssen sozial abgefedert sein, indem sie die niedrigsten Renten überhaupt nicht, die hohen dafür umso mehr treffen. Es müssen auch Antworten gefunden werden für ältere Arbeitnehmer, die wegen ihrer „peniblen“ Arbeit nicht länger arbeiten können, oder keine Arbeitsstelle mehr angeboten bekommen. Zusätzlich muss die Möglichkeit erweitert werden, neben einer (Teil-)rente noch einer (Teilzeit-)arbeit nachzugehen.

47 Die dann auch Fragen wie das zugrundeliegende unrealistische Wirtschaftswachstum, Höchstrente und Beitragsgrenze, sowie Höhe der Beiträge und andere Quellen bis zur stärkeren Fiskalisierung beantworten muss.

régimes de protection sociale, S.322 in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

„DÉI GRÉNG“ (2012): Rentereform: Faarf bekennen! Actualité sur internet, <http://www.greng.lu/actualites/rentereform-faarf-bekennen>, Luxembourg.

ÉDITIONS LETZEBUERGER JOURNAL (2012): Lëtzebuurger Journal, Ausgabe vom 24. Januar 2012, Luxembourg.

EDITPRESS (2012a): Tageblatt, Ausgabe vom 9. Februar 2012, Esch/Alzette.

EDITPRESS (2012b): Tageblatt, Ausgabe vom 27. Februar 2012, Esch/Alzette.

EUROPEAN COMMISSION (2012): Active Ageing, Report, Special Eurobarometer 378, Bruxelles.

FORUM (2011): forum für Politik, Gesellschaft und Kultur, Nr. 303. Dossier „Retraites“, Seiten 13-40. Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009): Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2010/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

HARTMANN, CLAUDIA & AMÉTÉPÉ, FOFO (2009): Luxembourg's corporatist-Scandinavian welfare system and incorporation of migrants. Unveröffentlichtes Manuskript, Beitrag zur Impalla-Espanet-Konferenz „The European Social Model in a Global Perspective“, 6.-7. März 2009 in Luxemburg. [http://soc.kuleuven.be/ceso/impalla/ESPANET/docs/Hartman\\_paper.pdf](http://soc.kuleuven.be/ceso/impalla/ESPANET/docs/Hartman_paper.pdf).

HARTMANN, CLAUDIA (2009): Luxemburgs korporatistisches Wohlfahrtssystem mit universalistischen Strukturen, in Bulletin luxembourgeois des questions sociales, ALOSS, vol. 26, Luxembourg.

HARTMANN, CLAUDIA (2010): The State of the Luxembourg's Welfare State: the Effects of the Crisis on a Corporatist Model Shifting to a Universalistic Model, in: CEPS/INSTEAD Working Papers, N° 2010-44, Differdange.

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2010): Rapport Général sur la Sécurité Sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2009, Luxembourg.

LANGERS, JEAN (2011): Retraites: miser sur la croissance? In: forum für Politik, Gesellschaft und Kultur, Nr. 303, Seiten 25-28. Luxembourg

LUMEDIA (2012): Le Quotidien, Ausgabe vom 18. Februar 2012, S. 6, Esch/Alzette.

NATALI, DAVID (2011): Reforming Pensions in the EU/ National Policy Changes and EU Coordination, Brussels.

MOOG, STEPHAN & RAFFELHÜSCHEN, BERND (2011): Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr.115 der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

OGBL (2011): Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg, Monatszeitschrift Aktuell, Ausgabe März/April 2011, Esch/Alzette.

OGBL (2012): Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg, Monatszeitschrift Aktuell, Ausgabe Januar 2012, Esch/Alzette.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2012a): Luxemburger Wort, Ausgabe vom 17. Februar 2012, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2012b): Luxemburger Wort, Ausgabe vom 27. Februar 2012, Luxembourg.

STATEC (2010): Projections socio-économiques 2010-2060. Bulletin du STATEC, N° 05-2010, Luxembourg.

SYNDICATS REPRÉSENTATIFS (2011): Les syndicats représentatifs remettent une position commune au gouvernement, Luxembourg.

UEL (2011): Union des Entreprises Luxembourgeoises, Une Retraite pour tous, Contribution de l'UEL au débat national sur l'avenir des retraites, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2009): Luxemburg und die Krise. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010): Die Lage der Nation am Vorabend des 4. Mai 2010. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

WERDING, MARTIN & HOFMANN, HERBERT & REINHARD, HANS-JOACHIM (2007): Das Rentenmodell der katholischen Verbände. ifo Forschungsberichte Nr. 34, München.

## 4. Die Lage der Nation am Vorabend des 8. Mai 2012

### 4.1 Problem erkannt, Gefahr gebannt?

Staatsfinanzen im Ungleichgewicht, steigende Arbeitslosigkeit, mangelnde Integration der Migranten, reformbedürftiges Unterrichtswesen, ungelöste Fragen in der Kindererziehung, auf Dauer unsicher finanzierte Rentenversicherung, Finanzplatz unter Druck, zu hohe CO<sub>2</sub>-Emissionen, steigende Armut und Ungleichheit, ...

Es ist noch nicht einmal sicher, dass diese Probleme als solche von allen gleichermaßen erkannt werden. So gefallen die einen sich darin, die Armut zu minimalisieren, andere sehen keinen Bedarf bei der Finanzierung der Renten, oder die Staatsfinanzen werden als weniger problematisch dargestellt, der Streit um das Unterrichtswesen beweist das seine dazu: es gibt noch keine Einigung über die Diagnose. Dann aber ist es einleuchtend, dass es auch keine Einigung über die zu verabreichenden Mittel geben kann. Dass dem so ist, wird uns nun mindestens seit der gescheiterten Tripartite 2010 fortdauernd vorgeführt.

Welche Auswege gibt es aus dieser Situation? Sicherlich ist der natürliche Ausweg der, dass die Regierung gemäß ihrer Verantwortung Entscheidungen trifft und sich dann nach Ablauf der Mandatsperiode den Wählern stellt, um sanktioniert zu werden. Das ist der Sinn der Demokratie.

Auf der anderen Seite kann es keiner Regierung verwehrt werden, bevor sie Entscheidungen trifft, sich zu beraten. Und zwar nicht nur mit sich selbst, sondern auch mit den gesellschaftlich wichtigen Kräften. Das so genannte Luxemburger Modell, nach dem die Regierung sich regelmäßig mit den Sozialpartnern trifft ist nicht mehr als eine Variante eines solchen Beratungsvorgangs. Es ist allerdings nicht die einzige. In anderen Fällen haben es unsere und andere Regierungen schon zu erweiterten Beratungsmodellen gebracht: runde Tische, Partenaire, Observatorien usw. hießen diese Modelle.

Es ist allerdings nicht zu leugnen, dass das Modell Tripartite eine besondere Aufmerksamkeit verdient, da hier mit den Sozialpartnern zwei besonders (ge-)wichtige Partner zusammen mit der Regierung an einem Tisch sitzen. Nichtsdestotrotz können diese Partner aus ihrem Gewicht keinen Alleinvertretungsanspruch ableiten. Das heißt nicht nur, dass politische Beratungs- und Konzertationsmodelle ins Auge zu fassen sind,

Etudes sélectionnées du service  
Caritas Recherche et Développement

# Subventions au logement : aides aux personnes ou aides à la pierre

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

## 1. Introduction

Le logement est une préoccupation universelle qui touche tous les citoyens quels que soient leur statut, leur situation économique, sociale ou encore leur origine. Comment définir cette notion de logement ? « Le logement est une unité d'habitation, appartement ou maison abritant régulièrement un ou plusieurs individus qui en partagent l'usage. C'est avant tout un bien matériel, que l'on peut identifier, à partir de ses occupants, de sa localisation, de sa taille et de sa formation architecturale. »<sup>1</sup>

Le logement est aussi un bien complexe par ses fonctions : sa fonction d'usage, matérialisée par le paiement d'un loyer, le rapproche d'un bien de consommation. Mais c'est un bien de consommation particulier, parce qu'il a un fort ancrage spatial et qu'il requiert une forte mobilisation de capitaux. Mais il a aussi une fonction patrimoniale, dans la mesure où c'est un bien transmissible.

Le logement a aussi une dimension symbolique forte, dans laquelle il faut intégrer l'architecture des façades et l'architecture intérieure. Il joue en tant que marqueur social. Il est par ailleurs le point d'ancrage des relations familiales, une enveloppe dans laquelle se déroulent la vie familiale et une partie de la vie sociale. Le logement façonne la vie familiale et chaque membre de la famille y développe sa propre identité. On comprend dès lors l'importance que peut prendre un logement pour une personne et sa famille. Plus que vivre dans un logement, la personne s'approprie celui-ci et y construit son être social.

Avoir ou occuper un logement décent dans lequel on se sent bien et en sécurité favorise le lien social et protège dès lors de l'exclusion sociale. Avoir ou occuper un logement décent à un prix raisonnable protège aussi la personne de la pauvreté matérielle. Cette dimension ne peut être ignorée, le logement a une valeur économique indéniable qui pèse lourdement dans le budget des ménages. Ceci implique que le logement doit être une priorité politique car l'accès au logement de qualité à un prix raisonnable est un enjeu crucial pour la cohésion sociale du pays.

Au Luxembourg quelle est la situation du logement ? Il est clairement établi qu'il existe un problème pour l'accès au logement des plus démunis. En effet, de par son insuffisance, l'offre de logement social est saturée et il est de plus en plus difficile pour les personnes aux revenus modestes de se loger décemment à prix raisonnable. Bien que des efforts soient déployés par l'État pour augmenter l'offre de logement, le marché reste très bouché et les mesures prises, notamment le pacte logement ou plus récemment le « Paquet logement », ne vont pas à court terme augmenter l'offre de logement. C'est pour cette raison qu'une série de pistes favorisant l'accès au logement décent pour tous sont défrichées, notamment celles des subventions personnelles au logement ou encore de l'encadrement des loyers.

## 2. Subvention au logement : aide personnelle au logement

### 2.1 Critères d'attribution

A priori, une subvention au loyer constitue la réponse la plus immédiate à la manifestation directement visible de la crise du logement, à savoir l'insuffisance des revenus disponibles face à un coût du logement grimpant en flèche.

En fonction de la politique publique de logement d'un pays, les aides peuvent être allouées selon différentes modalités décidées souverainement par les gouvernements respectifs : le type d'occupation, le statut économique et social des ménages, le critère d'éligibilité, le montant de l'allocation ... sont autant de critères déterminants pour une politique d'aide personnelle au logement.

#### 2.1.1 Type d'occupation

Le régime d'allocation peut s'appliquer à tous les modes d'occupation sans aucune distinction entre locataire du secteur privé ou public, ou propriétaire comme par exemple en Allemagne, en Finlande, en France ou en Suède. Il peut aussi exister des régimes différents pour chaque type d'occupation, ce qui est le cas en Irlande. Ou encore le système d'allocation-loyer ne s'applique qu'à un seul mode d'occupation exclusivement comme en Autriche par exemple.

#### 2.1.2 Statut économique et social des ménages

Au Portugal, les allocations ne sont distribuées qu'aux jeunes ménages en dessous de 30 ans. En Suède, les ménages sans enfants entre 29 et 65 ans ne peuvent en bénéficier. Il se peut aussi que le système ne soit appliqué qu'aux personnes bénéficiant d'une autre aide sociale, comme c'est le cas au Luxembourg pour les bénéficiaires du RMG.

#### 2.1.3 Le critère d'éligibilité monétaire

<sup>1</sup> Voir Segaud (1998), p. 1.



Dans la plupart des cas, le régime s'opère sur base d'un droit : dès le moment où le ménage rencontre les différents critères d'éligibilité, il a automatiquement droit à une subvention au loyer. L'éligibilité est généralement basée sur un test de revenu et de la composition du ménage. L'objectif étant d'aider au minimum les ménages les plus démunis.

### **2.1.4 Montant des subventions au loyer**

Les bénéficiaires peuvent soit se voir rembourser l'entièreté de leurs coûts de logement (en Angleterre ou en Allemagne pour les bénéficiaires de l'assistance sociale), soit seulement une partie. Si le bénéficiaire n'est remboursé qu'en partie, le montant de l'allocation s'élève généralement à la différence entre le loyer effectivement payé et une participation jugée raisonnable, en fonction de la situation du ménage mais aussi de la zone géographique du logement.

## **2.2 Focus sur les systèmes d'allocation-loyer en France, aux États-Unis et en Allemagne**

### **2.2.1 Les aides personnelles au logement en France**

Fin des années 40, les premières allocations-loyers n'existaient alors que comme compléments à la construction de logements sociaux. Les objectifs du système étaient de permettre aux ménages à bas revenus de se loger décemment à un prix raisonnable.

Au départ, ces allocations ne s'adressaient qu'aux familles avec enfants sous condition de ressources. Dans les années 70, ces aides se sont élargies aux personnes âgées, aux handicapés, aux chômeurs de longue durée ainsi qu'aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans. À partir de 1977, les aides personnalisées au logement en tant que telles se sont développées mais toujours en relation avec un logement construit avec un conventionnement de l'État. En 1992, arrive la réforme du « bouclage » des aides, qui consiste à attribuer les allocations-loyers à toutes les catégories de population et de logement locatif sous condition unique de ressources.

Actuellement, ces allocations sont hiérarchisées de la façon suivante :

- Les Aides Personnalisées au Logement (APL) : aux locataires de logements conventionnés, aux accédants à la propriété et aux propriétaires ayant améliorés leur logement ;
- Les allocations de logement : l'Allocation de Logement Familiale (ALF), pour les personnes seules ou en couple n'habitant pas un logement conventionné et ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages (maximum 5 ans à compter de la date du mariage). L'Allocation de Logement Sociale (ALS) : versée sous seule condition de ressources pour ceux qui n'ont ni droit à l'APL ni à l'ALF.

En 2008, l'APL (43%) est la plus répandue plus au niveau des locataires (83%) qu'au niveau des propriétaires (9,5%). C'est l'ALF (26%) qui est la moins utilisée. En ce qui concerne l'ALS (31%), ce sont essentiellement des étudiants qui en bénéficient<sup>2</sup>.

Cela dit, en France, la préoccupation majeure actuellement est le coût croissant des allocations logement, bien au-delà des prévisions initiales à leur création en 1977. Les allocations-loyers représentent 14,3 milliards d'euros en 2008. Plus de 6 millions de ménages locataires en bénéficient.

### **2.2.2 Les allocations-loyers aux États-Unis**

C'est en 1974 que sont apparues pour la première fois les allocations-loyers aux États-Unis sous le nom de « rent certificates » sous certaines conditions d'obtention. Le ménage reçoit alors la différence entre sa contribution (30% de son revenu) et le loyer effectif. En 1983, un nouveau programme d'allocation est mis en place, le « housing voucher ». La grande différence entre ces deux systèmes est que le bénéficiaire du « voucher » peut utiliser son bon pour louer le logement qu'il désire, sans limite de loyer, tant qu'il remplit les conditions standards minimum. La valeur du bon correspond à la différence entre le loyer plafond de référence et la contribution du bénéficiaire (30% de son revenu), le loyer plafond de référence ayant été prédéterminé selon des règles très précises.

En 1999, les deux systèmes fusionnent et ne restent que le système des « vouchers ». Le programme est géré par le Département du Logement et du Développement Urbain (Department of Housing and Urban Development) qui est soutenu dans la gestion journalière par les Agences de Logement Publiques.

Cependant, il est important de noter que l'allocation-loyer n'est en rien un droit aux États-Unis. Il y a donc un rationnement dans la distribution via une liste d'attente. Seul un ménage sur quatre éligibles reçoit des coupons. En moyenne, le temps d'attente pour obtenir un coupon est de 28 mois mais cette moyenne monte considérablement dans les grandes villes (ex : 5 ans à Chicago, 8 ans à New York et 10 ans à Los Angeles). Aux États-Unis, c'est le propriétaire qui reçoit directement le coupon.

### **2.2.3 L'allocation de logement en Allemagne**

L'allocation de logement<sup>3</sup> appelée « Wohngeld » a pour objectif d'assurer aux familles aux revenus modestes un logement décent à un prix raisonnable. Il s'agit d'une subvention d'aide de l'État aux dépenses de logement. Locataires et propriétaires peuvent bénéficier de l'allocation logement dès lors qu'ils remplissent les conditions d'octroi et introduisent

<sup>2</sup> Caisse nationale des allocations familiales (2010).

<sup>3</sup> Voir sur le site du « Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung » : <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/wohngeld-ein-zuschuss-zur-miete-oder-zur-belastung.html>.

une demande. Les autorités estiment que la moitié des ayants-droit ne présentent pas de demande (non take-up).

Si l'allocation de logement est destinée à un locataire, on parle d'allocation pour dépenses locatives (« Mietzuschuss »), si elle est attribuée à un propriétaire qui occupe lui-même son logement, il s'agit alors d'une allocation pour charges de propriétaire (« Lastenzuschuss »).

En Allemagne, l'accès à cette allocation est un droit conditionnel fondé sur la loi. L'octroi et le montant de l'allocation logement sont subordonnés :

- au nombre de personnes vivant dans le ménage ;
- au revenu total du ménage ;
- au montant du loyer du logement loué ou au montant des charges de propriétaire occasionnées par le logement en sachant que ce loyer et ces charges ne sont considérés qu'à concurrence de certains plafonds fixés par région.

La période d'octroi est en règle générale de 12 mois mais peut-être prolongée sur demande à l'autorité compétente.

Depuis la réunification, la politique du logement a par ailleurs constamment évoluée et subi de nombreuses réformes. En 2004, environ 3,5 millions de ménages (dont 1,3 millions du régime des aides sociales, exclus depuis le janvier 2005) recevaient l'allocation de logement, ce qui représente 9% des ménages privés, ce qui est relativement peu comparé à la France par exemple. Des 2,3 millions restant, 93% percevaient l'allocation pour dépenses locatives (« Mietzuschuss ») ce qui semble logique puisqu'en Allemagne le taux de propriétaire est de 42% en 2003, ce qui est moins que certains de ses pays voisins comme la Belgique (75%), le Luxembourg (70%) ou la France (55%). Autres données importantes dans le cadre de l'allocation logement en Allemagne, de 1991 à 2004, le nombre de ménages percevant le « Wohngeld » est resté plus ou moins constant, à savoir 3,5 millions (au milieu des années 90 on tombe même à 2,5 millions). Par ailleurs, au niveau des dépenses, on passe de 2,3 millions d'euros en 1991 à 5,2 millions d'euros en 2004, et ce pour le même nombre d'allocataires et pour le pays dans son ensemble.

Depuis janvier 2005, une réforme de l'allocation de logement est entrée en vigueur dont le changement principal réside dans le fait que, les bénéficiaires d'aides sociales ne peuvent plus prétendre directement à l'allocation logement. Cette dernière étant imputée au niveau des prestations sociales elles-mêmes. Cette nouvelle disposition a eu pour finalité d'éviter les doubles demandes et les décomptes de prestations entre différentes institutions débitrices. Une autre réforme en 2009 a sensiblement augmenté le nombre d'ayants-droits ainsi que les montants alloués, incluant notamment les dépenses pour le chauffage<sup>4</sup>. Cette dernière disposition a de nouveau été abolie en 2011. En 2009 on comptait un peu plus d'un million

de ménages qui touchaient le « Wohngeld », dont 91,2% comme subvention au loyer et 8,8% comme charge de propriétaires. Pour une somme totale de 1.555,3 millions d'euros payé la somme moyenne allouée par ménage s'élevait à 129,- euros par mois<sup>5</sup>.

### **2.3 Les allocations logement ont-elles fait monter les loyers du secteur locatif privé ?**

Des études sur cet effet pervers de la mise en place des allocations-loyer ont pu être réalisées aux États-Unis et en France avec des conclusions parfois contradictoires et qui ne permettent pas de trancher catégoriquement vers une direction plutôt qu'une autre. La question n'est pas simple et les mesures destinées aux plus démunis n'atteignent pas toujours leur objectif initial et peuvent même aboutir à des effets pervers non attendus.

#### **2.3.1 Approche théorique**

En théorie, l'effet d'une baisse du prix du logement, engendré par la mise en place d'un programme d'allocation-loyer, est de faire augmenter la consommation de logement, autrement dit la demande de logement et donc à court terme à augmenter les prix du logement. « *En fait, selon Susin (2002), les allocations-loyers font monter les prix immobiliers fortement si elles n'arrivent pas à stimuler l'offre (par des constructions, une réduction des démolitions ou un accroissement de la rénovation).* »<sup>6</sup>

#### **2.3.2 Observations sur le terrain**

Sur le terrain, c'est notamment aux États-Unis que des expériences à grande échelle ont pu être menées et finalement aboutir à deux types d'études aux résultats opposés.

*L'Experimental Housing Allowance Programme* a été mis sur pied pour estimer les effets de l'implémentation du programme d'allocations-loyers sur les conditions de vie des ménages à faibles revenus et sur le marché immobilier en général. Il s'agit d'une expérimentation échelonnée sur onze ans dans quatre villes différentes.

Les conclusions à tirer de cette expérimentation étaient que le taux de participation des ménages pouvant bénéficier de l'aide était seulement de 40 à 45%, les allocations ont surtout été utilisées pour réduire les charges locatives ou rénover des logements existants et que très peu de ménages ont changé d'habitation (la mobilité étant un des objectifs initiaux du programme).

En ce qui concerne le marché immobilier en général, il n'y a eu quasi aucune répercussion sur les prix du logement. L'offre de logement aurait suivi et empêché les hausses de loyers.

5 Ibidem.

6 Baudewyns & Plasman (2004), p. 29.

4 Voir Deutscher Bundestag (2011).

Ces conclusions ont été mises à mal par une autre grande recherche menée par Susin<sup>7</sup> qui a étudié l'impact des « vouchers » de 1974 à 1993 sur les 90 plus grandes villes américaines. Les résultats sont totalement opposés à ceux de *l'Experimental Housing Allowance Programme*, en effet, « Il trouve que là où les *vouchers* sont plus abondants, les ménages à bas revenus ont connu des hausses de loyer plus importantes que là où les *vouchers* étaient moins abondants. En moyenne les *vouchers* auraient fait monter les loyers de 16%, effet important compatible avec une très faible élasticité de l'offre de logement de bas de gamme (...). Mais la hausse de la demande qui a suivi la réception de *vouchers* ne s'est pas accompagnée d'une hausse correspondante de l'offre sur ce sous-marché, où les ménages subventionnés, ou éligibles mais non subventionnés, ont été en compétition pour les mêmes logements. Susin conclut que les *vouchers* ont été un important transfert vers les propriétaires et une perte nette pour les ménages à bas revenus, avec un gain pour les bénéficiaires, mais une dégradation du bien-être des non bénéficiaires. Il prône donc une politique de l'offre (construction) pour les bas revenus. »<sup>8</sup>

En France, les études de Laferrère et Le Blanc (2002, 2004) ont montré que le bouclage des aides au logement a conduit à court terme à une augmentation des loyers, même s'ils ne peuvent en mesurer l'effet à long terme. Leur constat : « *quand un locataire change et que le loyer est fixé librement, le propriétaire bailleur augmente davantage le loyer quand le nouveau locataire est subventionné* »<sup>9</sup>. Comme prévu par la théorie, la plus forte augmentation a lieu la première année de l'introduction de l'aide. Enfin, au bout de quelques années, les loyers des logements non aidés tendent à rejoindre ceux des logements aidés : l'effet à la hausse des aides sur les loyers semble donc opérer sur tous les loyers par contagion.

En somme, « *théoriquement, l'implémentation d'un système d'aides au logement fait augmenter les loyers à court terme sur l'ensemble des segments du marché immobilier pour peu que les participants soient suffisamment nombreux, sans pour autant entraîner une stimulation importante de l'offre de logements (par la construction et la réhabilitation). A plus long terme, les augmentations des loyers sont justifiées en partie seulement par une amélioration de la qualité des logements (réinvestissement partiel des hausses de revenus des propriétaires).*

*Cependant, comme le montrent Laferrère A. et al. (2002) pour la France, et de façon encore plus étonnante Susin en 2002 aux USA, il y a un risque important d'observer une augmentation des loyers pure et simple, expliquée par le fait que les propriétaires vont profiter du système nouvellement mis en place pour s'accaparer une partie de l'aide.* »<sup>10</sup>

En Allemagne, la situation est telle que la question précise de l'effet de l'allocation logement sur les loyers n'a pratiquement pas été abordée dans des études scientifiques. Une étude de 1976 arrive à la conclusion que l'effet du « Wohngeld » pourrait être une pure augmentation des loyers; si tel n'a pas été le cas entre 1965, date de l'introduction du « Wohngeldgesetz » et la date de l'étude, ceci est à imputer au fait que pendant cette période le secteur du logement et plus spécialement celui du logement social a connu un véritable essor<sup>11</sup>. Un autre auteur conclut que le « Wohngeld » ne peut remplir son but que dans les cas où on n'a pas à faire à une offre de logements rigide<sup>12</sup>. Il semble donc que l'instauration de cette mesure n'ait pas fait augmenter les prix des loyers en général<sup>13</sup>. Même s'il va sans dire que la situation de l'Allemagne est complexe de part la différence du prix du logement selon les régions, cette aide personnelle au logement, ensemble avec les mesures légales, a donc bien atteint son objectif<sup>14</sup>: ce sont effectivement les personnes aux revenus plus limités qui profitent de l'aide et non le propriétaire bailleur, et ce sans augmentation significative des loyers en général comme observé dans d'autres pays. Cet état de chose se voit aussi vérifié par le fait que la charge du logement ne représente 22% que pour ceux dont le revenu est inférieur à 900 euros, tandis qu'elle est de 26% pour ceux ayant un revenu compris entre 900 et 1.350,- euros, pour retomber ensuite de nouveau à par exemple 16% pour ceux dont le revenu est supérieur à 3.200,- euros. La charge moins élevée correspondant aux revenus limités s'explique évidemment par l'octroi du « Wohngeld » ; si ceci s'était traduit par une augmentation du loyer, une telle réduction de la charge pour les petits revenus n'aurait pas pu être observée<sup>15</sup>.

## 2.4 Conclusions

La mise en place d'un système d'allocation-loyer engendre un certain nombre de questionnements et implique des choix qui auront des conséquences. Chacune des décisions prises doit être pesée notamment au niveau :

- de la détermination d'un revenu plafond,
- de la détermination d'un loyer plafond,
- du public cible et du mode d'occupation,
- de la formule du montant de l'allocation,

11 Voir Barnbrock & Mayo (1976).

12 Voir Jetter (1995).

13 Ainsi entre 2005 et 2010 les loyers ont augmenté seulement de 5,8% (1,2% en moyenne par an) alors que l'inflation a en général été de 8,2% (1,6% en moyenne par an), ceci en dépit d'une augmentation sensible du « Wohngeld » en 2008/2009. On remarque une augmentation plus prononcée depuis 2010 qui serait à imputer au manque de logements suite à un tassement dans les constructions nouvelles. Voir Deutscher Bundestag (2011).

14 Ibidem.

15 Ibidem.

7 Susin (2002).

8 Voir Bernard & Mertens (2005), p. 154.

9 Voir Bernard & Mertens (2005), p. 155.

10 Voir Baudewyns & Plasman (2004), p. 35.

- du nombre de bénéficiaires : droit pour tous sous condition de ressources ou nombre limité à l'une ou l'autre catégorie.

#### **2.4.1 Le revenu plafond**

La détermination du revenu plafond en tant que critère d'éligibilité est certainement un élément-clé de toute politique d'aide personnelle au logement. En effet, il est essentiel de garder à l'esprit que, comme toute allocation sociale sous condition de ressources, l'aide au logement peut être un frein pour certaines personnes à trouver du travail, de peur de perdre leur aide (« piège à l'emploi »). Dans cet ordre d'idées, l'administration s'occupant de la gestion de l'allocation doit être suffisamment transparente surtout vis-à-vis des bénéficiaires potentiels afin que chacun sache exactement le montant de l'aide allouée et les conditions d'éligibilité (notamment en ce qui concerne le revenu). Il convient donc de réfléchir à établir un revenu plafond en gardant à l'esprit ce phénomène de piège à l'emploi et déjà réfléchir à une éventuelle aide dégressive dans le temps.

#### **2.4.2 Le loyer plafond**

La fixation d'un loyer plafond est nécessaire pour limiter le coût global à la mise en place d'un système d'allocation-loyer. D'ailleurs, il est clair que plus le plafond est élevé et plus cela coûtera à l'État. A contrario, s'il est fixé trop bas, les bénéficiaires auront du mal à trouver un logement correspondant aux normes de qualité au prix du marché, argument d'autant plus pesant pour le Luxembourg. L'objectif de fournir un logement convenable à prix raisonnable à des personnes qui en ont le plus besoin ne sera alors pas atteint.

#### **2.4.3 Le public cible**

Le versement de l'allocation peut se faire soit directement aux propriétaires, soit aux locataires. Si l'aide au logement est versée directement aux propriétaires, le risque est grand que ceux-ci s'accaparent une partie de l'aide en augmentant les loyers sans pour autant en améliorer la qualité. Un autre effet observé est que le paiement direct sur le compte du propriétaire implique que le locataire devient inconscient du coût réel du logement. C'est ce qui s'est produit en France et en Grande-Bretagne. Une solution serait alors de verser l'aide aux locataires sans en informer les propriétaires des montants alloués, comme c'est le cas en Suède.

#### **2.4.4 Le montant de l'allocation-loyer**

Il est important de ne pas utiliser des formules trop compliquées pour déterminer le montant des allocations versées car beaucoup de ménages ne sauraient pas exactement le montant auquel ils ont droit.

Ensuite, le montant de l'allocation ne doit pas couvrir l'entièreté des dépenses du logement car il semble important de laisser le ménage participer à une partie minimale des

coûts de logement afin de ne pas le déresponsabiliser complètement et l'obliger à chercher un logement à un niveau correct qualité/prix. Il faut un taux d'effort minimal à établir en fonction du type de ménage, de manière générale au Luxembourg on estime ce taux à 30% (ou 10% pour les loyers sociaux) mais dans d'autres pays, il peut être moins élevé (par exemple en France le taux d'effort des ménages après l'aide est fixé à 17%).

#### **2.4.5 Le nombre de bénéficiaires**

Là encore, le choix doit s'avérer judicieux. Soit la subvention au loyer est un droit sous condition de ressources et le nombre de bénéficiaires est grand avec toutes les implications qui en résultent : coûts du programme, gestion administrative importante, risque d'augmentation des loyers en général, ...

Soit la subvention au loyer est limitée en nombre de bénéficiaires selon une attribution arbitraire : jeunes de moins de 30 ans, couples avec enfant, bénéficiaires de revenus minimum... Cette limitation risque d'engendrer des « laisser pour compte » qui vont avoir de plus en plus de mal à trouver un logement décent à prix raisonnable, mais avec l'avantage de ne pas forcément mettre de pression sur les prix de l'immobilier, étant donné le créneau de bénéficiaires restreint.

Les arguments avancés par les tenants de l'allocation-loyer sont :

#### **Encadré 1 : Argumentation générale pour ou contre une allocation-loyer**

- l'actuelle politique du logement social est discriminatoire, soit on obtient 100% en ayant un logement social, soit on n'obtient aucune aide si on ne peut bénéficier d'un logement social ;
- l'instauration d'une allocation-loyer permettrait d'éviter les ghettos et induirait une plus grande mixité sociale ;
- une allocation-loyer permettrait d'avoir un regard de contrôle sur l'état et la qualité des logements ;
- l'instauration d'une allocation constituerait une réponse rapide pour un public cible déterminé, par rapport à un processus très long de construction de nouveaux logements ;
- le logement social est en pénurie de grands logements, l'allocation-loyer permettrait de pallier à ce manque ;



- le coût de l'instauration d'une allocation-loyer serait moins élevé que la construction de nouveaux logements sociaux<sup>16</sup>.
- c'est toujours mieux de subventionner des hommes que de subventionner des pierres car on s'assure que la subvention aide celui qui est intentionné.

Les arguments contre l'instauration d'une allocation-loyer sont :

- le risque de voir le prix de l'immobilier en général monter (différentes études le prouvent) ;
- l'aide au logement risque d'atterrir directement dans les mains de propriétaires peu scrupuleux (cela s'est effectivement passé en France) ;
- l'introduction d'une allocation-loyer crée une injustice entre ceux qui ont droit à l'allocation-loyer et les autres car ces derniers doivent aussi supporter l'augmentation des prix ;
- il est prouvé qu'à long terme (après 3 ans), le coût de la construction de nouveaux logements sociaux serait moindre que celui de l'instauration d'une allocation-loyer ;
- le coût de la gestion serait aussi important, plus la multiplication d'agents pour contrôler l'état et la qualité des logements, tout cela doit être pris en compte ;
- le risque de voir de plus en plus de bénéficiaires de l'allocation-loyer au détriment de la construction (comme cela s'est passé en Grande-Bretagne).

Pour conclure ce point, on peut dire que beaucoup d'éléments doivent être pris en compte pour une instauration d'une subvention au loyer. Des analyses et des simulations doivent être faites au préalable afin de prendre en compte les effets d'une telle politique.

La subvention au loyer confère des avantages indéniables : elle offre la possibilité aux personnes de résider où elles le désirent dans le secteur privé en évitant ainsi de concentrer la marginalité dans certaines zones habitables, et elle cible a priori mieux les ménages à bas revenus que les logements sociaux ne le font.

Pourtant, ce système sans autre mesure complémentaire ne maintiendra que partiellement la flambée des prix. En effet, l'augmentation de la demande induite par la subvention au loyer doit nécessairement trouver des débouchés dans des nouveaux logements, à défaut de quoi les prix s'apprécieront inévitablement. Or, dans le cas actuel d'une offre rigide, repérable particulièrement dans le secteur des logements bas de gamme qui constitue la cible privilégiée des destinataires de la subvention, l'aide profite moins au locataire qu'au

propriétaire bailleur, enclin à réévaluer son loyer pour capter la subvention. En France, cet effet inflationniste a toutefois incité de nombreux propriétaires à se porter sur le marché, contribuant ainsi à stimuler l'offre de logements.

En somme, le bilan de l'allocation-loyer est mitigé et son effet global est difficile à évaluer. De ce fait, il reste justifié de construire des logements sociaux à destination des ménages à ressources très modestes, l'offre spontanée d'habitations décentes dans ce segment restant en général très faible.

En ce sens une des conclusions avancées par les chercheurs du DULBEA<sup>17</sup> est la suivante: *« la construction de logements neufs par le secteur public, ou la subsidiation de la construction en général pourrait en tous cas être envisagée comme étape préalable au lancement d'un programme d'allocations-loyers, d'autant plus que nous avons souligné les nombreux effets positifs certains de cette politique sur l'accroissement du stock de logements abordables de qualité (y compris par effet d'entraînement sur l'investissement privé) et surtout en termes de baisse sensible des prix immobiliers (Baudewyns-Gangji-Plasman, 2003). (...) Tout programme d'allocation-loyer ultérieur n'en aurait que plus de chance de réussir à améliorer les conditions de logement des plus pauvres, et par là, d'être accepté par nos concitoyens. »*<sup>18</sup>

Comme au Luxembourg il y a 4000 logements « sociaux » et qu'il en faudrait 33000<sup>19</sup> cela durera trop longtemps pour pouvoir attendre. Il est donc essentiel d'introduire une subvention au loyer dès à présent.

À côté d'une mise en place d'une subvention personnelle au logement et à l'encouragement à la construction de logements sociaux, une autre voie reste à explorer, celle de l'encadrement des loyers.

### 3. L'encadrement des loyers : une mesure complémentaire pour l'accès au logement décent

Comme on le sait déjà, une partie de la population n'a pas accès à la propriété et est donc obligée de louer son logement. Le parc de logement social étant saturé, ces personnes se voient contraintes de se tourner vers le marché locatif privé. Ce sont donc les citoyens aux revenus modestes qui subissent de plein fouet la hausse des prix de la location. Selon la Banque centrale du Luxembourg<sup>20</sup>, le prix des logements a augmenté de 189,9% entre 1995 et 2010, soit une hausse de 7% en rythme annuel. D'ailleurs, selon les derniers chiffres de l'Observatoire de l'Habitat, en l'espace d'une année, la hausse des loyers annoncés s'est

17 Département d'Économie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles.

18 Voir Baudewyns & Plasman (2004), p. 76.

19 Calcul effectué dans ce Sozialalmanach par Marco Hoffmann dans son article « Sortir de l'échec – La politique du logement au Luxembourg ».

20 Banque centrale du Luxembourg (2011).

16 Voir Bernard & Mertens (2005), p. 151-152.



avérée très importante : +7,85% pour les maisons et +10,09% pour les appartements par rapport au 4<sup>e</sup> trimestre 2010<sup>21</sup>. Ceci étant évidemment à mettre en lien avec l'augmentation des prix de vente des logements enregistrés sur la même période<sup>22</sup>. Inévitablement le prix d'achat d'un logement influence le prix de sa location, même si l'amélioration au niveau de la qualité peut justifier une partie de la hausse du loyer, la spéculation joue aussi.

Le poids des loyers peut donc peser très lourdement dans le budget des ménages à faibles revenus, d'autant plus que la qualité des logements n'est pas toujours au rendez-vous, notamment en termes d'économies d'énergies ; ceci impliquant encore des charges accrues pour les locataires.

Afin d'alléger ce poids du logement pour les faibles revenus, de plus en plus d'acteurs prônent, en sus de la mise en place d'allocation-loyer, l'encadrement des loyers dans le secteur privé.

### 3.1 Principe de base : objectivation des loyers

Comme le principe de l'allocation-loyer, la réglementation du marché locatif privé peut engendrer des effets pervers. Par exemple, le gel ou le blocage pur des loyers est connu pour être contreproductif au point de décourager les investissements dans le marché locatif et se retourner finalement contre le locataire dans le cas d'une offre insuffisante de logements publics. Mais il s'agit là d'une forme extrême de réglementation, l'encadrement des loyers peut et doit se réaliser dans le partenariat et la concertation des acteurs impliqués avec un souci de juste équilibre entre la protection du locataire et un retour sur investissement raisonnable pour le bailleur.

L'idée générale de base d'un encadrement des loyers réside dans le fait de mettre des limites définies collectivement à cette liberté de fixer les prix. Pour déterminer ces limites, il faut s'entendre sur :

- la mise en place de fourchettes c'est-à-dire des écarts de prix raisonnables par catégorie de logement en utilisant des critères objectifs.
- les critères objectifs utilisés: la localisation du logement, la surface habitable, les équipements, la performance énergétique, présence d'un jardin ou non, la proximité des services publics, la proximité des commerces...
- la distribution du nombre de points au logement par rapport à ces critères
- l'attribution d'une valeur financière aux points et établissement de la fourchette.

Toutes ces étapes font partie intégrante du processus d'objectivation des loyers, qui est le principe de base de toute politique d'encadrement des loyers.

« Objectiver les loyers veut dire se servir d'éléments rationnels pour établir ces loyers »<sup>23</sup>. Il s'agit donc de fixer des critères objectifs pour pouvoir calculer un prix à un type de logement déterminé, en faisant en sorte que le montant du loyer corresponde à l'état du bien. Si l'état est bon, le loyer peut-être relativement élevé.

## 3.2 Mise en œuvre pratique

### 3.2.1 Conditions préalables

Pour commencer le travail de mise en place d'une politique d'encadrement des loyers, quelques conditions préalables doivent être requises.

La première est sans nul doute la nécessité d'élaborer un inventaire du parc immobilier locatif existant. Ceci passant obligatoirement par l'observatoire des loyers sur base de l'enregistrement des baux à loyer. Il est donc nécessaire de pouvoir observer les loyers réels des logements mis en location et d'en avoir une description complète, afin de pouvoir par la suite, élaborer une grille appropriée des loyers en fonction des degrés de confort et de qualité.

La deuxième condition préalable à l'encadrement des loyers est le lancement des Commissions Paritaires sur le logement. En effet, afin d'élaborer le meilleur encadrement possible sans léser une des parties concernées, il est évident que de telles Commissions doivent voir le jour. Elles devront inclure notamment des représentants des propriétaires, des locataires et des pouvoirs publics. La politique de la réglementation des loyers ne peut se faire sans une telle plateforme.

#### Encadré 2 : Les Commissions paritaires locatives<sup>24</sup>

Ces assemblées réunissent à nombre égal des représentants des bailleurs et des locataires et des pouvoirs publics. Elles peuvent être implantées localement ou par sous-régions.

On peut leur attribuer plusieurs missions : déterminer les loyers de référence, recevoir les plaintes des locataires qui s'estiment lésés, entreprendre une médiation, etc.

L'objectif est de privilégier la concertation entre les parties (...).

21 <http://observatoire.ceps.lu/indicprix.cfm?indicprixId=103&transaction=2>.

22 <http://observatoire.ceps.lu/indicprix.cfm?indicprixId=104&transaction=1>.

23 Voir Di Nanno (2010), p. 3.

24 Voir Di Nanno (2010), p. 10.

### 3.2.2 Réflexions préalables

Tout comme la mise en œuvre de toute nouvelle politique, une introspection des conditions socio-économiques de la société doit être réalisée. Il est nécessaire de poser les bonnes questions afin de ne pas passer à côté de l'objectif initial de la mesure. Voici quelques interrogations qu'il sera nécessaire de soulever avant toute tentative de réglementation des loyers :

- L'objectivation choisie ne provoquera-t-elle pas un déséquilibre prononcé entre la demande et l'offre de logement ? L'offre de logement ne risque-t-elle pas de diminuer ?
- La structure du marché immobilier du pays a-t-elle bien été évaluée ? Quelle politique de logement social et de logement privé est privilégiée actuellement dans le pays ? Est-ce un marché homogène et cohérent ?
- Qui sont les bailleurs majoritaires : des institutions ou des privés ?
- Quel est le profil sociologique du locataire-type ?
- Quels types de logement sont mis sur le marché de la location ?
- Au niveau du champ d'application, quels logements seront objectivables ? Faut-il réguler tous les logements locatifs ou seulement une partie et laquelle ?
- A quel moment une demande d'objectivation peut être faite ? Dès le début du bail ou après un certain laps de temps ?
- Qui peut demander l'objectivation d'un loyer ? Le bailleur ? Le locataire ? Les deux ?
- Quelle méthode d'objectivation mettre en place en fonction de l'objectif recherché ?

### 3.3 Les expériences de l'encadrement des loyers aux Pays-Bas, en Allemagne et en Angleterre

#### 3.3.1 L'encadrement des loyers aux Pays-Bas :

##### *la Loi « Huurprijzenwet woonruimte »<sup>25</sup>*

Aux Pays-Bas, le secteur locatif public est très important par rapport au secteur locatif privé. En termes de régulation, les deux secteurs connaissent la même approche du fait que les locataires des deux secteurs sont semblables. En effet, aux Pays-Bas, le secteur public ne s'adresse pas uniquement aux plus démunis, au contraire. Le parc de logement est du coup assez homogène avec les avantages qui y sont liés, notamment en termes de gestion.

A noter aussi que tous les loyers ne font pas l'objet d'une activation, cependant seuls 5% du parc locatif (avec les loyers les plus élevés) sont libéralisés.

En ce qui concerne l'objectivation des loyers, le loyer objectif est fixé en référence à des points attribués au logement, la valeur du point est déterminée par le Parlement.

L'environnement et la qualité du logement ont beaucoup de valeur dans l'attribution du nombre de points.

Le bailleur et le locataire ont le droit de demander une révision du loyer durant les 6 mois qui suivent le début du bail. En fonction de l'évaluation du logement, des points nouveaux peuvent être attribués au logement ou au contraire retirés en fonctions des manques constatés. Ce retrait de valeur peut être remédié par la mise à niveau du logement.

Si le locataire est demandeur d'une allocation-loyer, l'objectivation du loyer est automatiquement demandée. Toutes les démarches sont effectuées auprès de la Commission paritaire locative, c'est assez simple et relativement bon marché.

#### 3.3.2 L'encadrement en Allemagne : la Loi « Mietrechtsreformgesetz »<sup>26</sup>

L'Allemagne connaît un grand parc locatif et de haute qualité du fait que le taux de propriétaire est inférieur à celui enregistré en Belgique, au Luxembourg ou encore en France. La frontière entre le secteur locatif social et le secteur locatif privé ne se fait pas d'après la nature des propriétaires. Il existe des bailleurs privés qui louent à des locataires provenant du secteur social. Afin de soutenir l'offre de logement à la location, le pays avait mis sur pied un régime attractif de déductions fiscales pour les propriétaires bailleurs ; depuis 1988 la tâche de produire une offre de logements adéquate est laissée au marché. En ce moment, la devise « investir dans des personnes plutôt que dans des pierres » s'est imposée et on a pris un virage de la « Objektförderung » vers la « Subjektförderung ».

La loi « Mietrechtsreformgesetz » régit les questions relatives au droit locatif et pose comme principe essentiel la liberté pour un bailleur de déterminer un loyer de base. Si le locataire n'est pas d'accord, l'intervention se fera en cas de demande de modification d'un loyer et non dès le départ comme aux Pays-Bas. Si la révision d'un loyer est demandée par le bailleur et que le locataire n'est pas d'accord, le propriétaire doit obligatoirement se référer au niveau du loyer local individuel de référence. Celui-ci est calculé en fonction des 2/3 des loyers appliqués pour les baux signés les quatre dernières années pour des logements équivalents notamment au niveau de la taille, de l'emplacement, du confort, etc.

Ce système est basé depuis 1974 sur ce qui est appelé le Mietspiegel, soit le baromètre des loyers<sup>27</sup>. Il s'agit du tableau des loyers de référence déterminés par entité locale (par une ou plusieurs communes, par quartier, ou pour une ville...) et élaboré par des organisations de bailleurs et de locataires. Le Mietspiegel est réalisé dans 87% des grandes villes et est totalement transparent car les données sont publiques. Cet outil sert de base aux négociations entre bailleur et locataire, mais en cas de désaccord il faut passer devant un juge qui lui va se baser sur le Mietspiegel.

26 Voir Bundesrepublik Deutschland (2001). Voir aussi Steinbach (2011), p. 63-64.

27 Voir Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002).

25 Voir Steinbach (2011), p. 62-63.

Dans sa politique d'encadrement des loyers les législateurs allemands ont également prévu une mesure de protection des locataires, appelée « Kappungsgrenze » qui limite les hausses possibles des loyers. En effet, les loyers ne peuvent augmenter de plus de 20% sur une période de trois ans, exception faite en cas de travaux d'amélioration légitimant une telle hausse. En plus, il existe une disposition qu'en cas de demande de loyer exagéré, le propriétaire se verra être puni : le fameux « Wucherparagraph ».

### 3.3.3 L'encadrement en Angleterre : la Loi du « Housing Act »<sup>28</sup>

L'Angleterre a dans un premier temps organisé un contrôle des loyers très réglementé qui a porté préjudice au marché locatif, car peu tourné vers la stimulation de l'offre de logement. Le système reposait entièrement sur un fonctionnaire, le « Rentofficer », qui avait l'autorité pour déterminer le loyer dit « raisonnable » et donc jouissait d'un rôle très central et unilatéral dans le sens où il ne représentait finalement pas les bailleurs.

Aussi en 1988, le « Housing Act » est entré en vigueur. Dorénavant, le bail est conclu librement par les deux parties, mais le loyer doit être raisonnable car les deux parties connaissent les conditions du marché locatif en général et les rendements raisonnables attendus pour une location. Le Rentofficer est remplacé par des « Rent assessment committees », des Commissions de fixation des loyers. Les loyers sont établis par comparaison avec des logements du même type par quartier. Le marché s'est donc grandement libéralisé mais en assurant une certaine protection pour les locataires, cependant seuls les baux de courtes durées peuvent faire l'objet d'une objectivation des loyers, donc pas les baux à durées indéterminées ou déterminés mais reconductibles. Ceci induisant un tiraillement entre la recherche d'un logement longue durée et la possibilité d'objectiver son loyer à long terme.

Ce système est donc relativement compliqué et ambigu, il est plutôt souhaitable de gérer l'équilibre entre une certaine protection du locataire, soutien aux propriétaires bailleurs et une action publique.

## 3.4 Conclusion

Dès qu'il s'agit de mettre en place une politique d'encadrement des loyers, cela provoque un affrontement entre les partisans et les opposants à une telle mesure. Certains y voient une arme contre les bailleurs en dénonçant les effets dévastateurs sur les investissements dans la pierre et in fine la fin du marché locatif de qualité. Au contraire, les autres y voient un moyen sûr et juste pour un accès au logement décent et de qualité pour tous et une cohésion sociale assurée. Entre les deux visions, il a une marge dans laquelle tous les acteurs peuvent se retrouver. Une chose indéniable, on ne peut mettre en œuvre l'encadrement

des loyers sans avoir réellement étudié les impacts que cela aura et les questions soulevées précédemment peuvent servir de grille pour réaliser une telle analyse.

### Encadré 3 : Argumentation générale pour ou contre l'encadrement des loyers<sup>29</sup>

Les arguments principaux avancés contre l'encadrement des loyers sont :

- qu'il s'agit d'une question épineuse, terreau de conflits entre les différents protagonistes, surtout pour l'établissement d'une grille de loyers;
- que le système de gestion serait bureaucratique et cher;
- qu'il s'agit d'une « arme anti-bailleurs »;

Contre ces arguments, Nicolas Bernard rétorque des contre-arguments, tels que :

- la gestion de conflits se fait en commission paritaire et au travers de consultations multilatérales qui peuvent mener à de réelles améliorations;
- le système peut parfaitement s'auto-gérer via soit ces mêmes commissions paritaires ou soit directement entre le bailleur et le locataire ;
- d'autres pays ont fait l'expérience de l'encadrement des loyers et les bailleurs propriétaires y trouvent toujours leur compte.

La question de l'encadrement est une question qui se pose dans beaucoup d'États actuellement, et ce du fait de la crise du logement. Mais c'est une question brûlante qui est au centre de bien des débats houleux et difficiles. C'est une question d'actualité en France et en Belgique sans que des décisions tombent même si tous les protagonistes s'accordent pour dire qu'il est urgent de lutter contre la montée du prix du logement.

## 4. Quelles actions contre la crise du logement au Luxembourg ?

Etant donné la situation du logement au Luxembourg, il est nécessaire qu'une politique active soit mise en place pour lutter contre la croissance du prix du logement et pour donner accès aux ménages plus démunis à un logement décent et de qualité à un prix raisonnable. Le Gouvernement en a bien conscience puisque ses membres envisagent de créer une subvention logement dans le cadre du Paquet Logement<sup>30</sup>.

Actuellement, aucune aide personnelle au logement n'est en vigueur exception faite pour les bénéficiaires du Revenu Minimum Garanti qui peuvent percevoir une telle prestation

28 Steinbach (2011), p. 65.

29 Voir Steinbach (2011), p. 9 -10.

30 [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/paquet\\_logement\\_avril\\_2011.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/paquet_logement_avril_2011.pdf).

(plafonnée à 123,95,- euros<sup>31</sup> par mois). Cependant outre les personnes bénéficiaires d'aide sociale, il y a toute une frange de la population qui n'a accès à aucune aide sociale et qui pourtant a des revenus modestes et pour laquelle il est essentiel d'accéder à un logement décent à des prix raisonnables.

Actuellement, presque toutes les mesures prises se centrent sur l'accès à la propriété privée : primes d'acquisition et de construction, crédit d'impôts, remboursement de la TVA accéléré, taxe sur la réalisation de plus-values... Ces mesures sont louables mais sont-elles suffisantes pour stimuler l'investissement et ainsi accroître le parc locatif et finalement augmenter l'offre de logement? Et donc sont-elles suffisantes pour réduire la charge locative à un niveau supportable ? Nous avons vu que non. Ne faut-il donc pas développer en parallèle une intervention sur les revenus des ménages et penser à une aide généralisée destinée aux locataires<sup>32</sup>?

On a vu que l'instauration d'une subvention au loyer peut avoir l'effet pervers de faire augmenter les loyers de manière générale. Mais si, comme en Allemagne, les constructions nouvelles sont assez importantes pour réduire la pression sur le marché, si l'allocation est versée de manière individuelle et au locataire directement ou si le nombre de bénéficiaires reste relativement constant, le risque peut être limité, à condition d'un contrôle stricte des loyers !

Par ailleurs, il a été montré qu'une subvention logement à elle seule ne peut résoudre efficacement la difficulté d'accès au logement pour certaines personnes plus fragiles d'un point de vue monétaire. Il faut que le logement social soit développé par les pouvoirs publics et que le loyer locatif soit réglementé. Idéalement ces trois politiques de gestion du logement (développement du parc social, subvention au loyer et contrôle du prix du logement) doivent être menées parallèlement, de manière efficace et efficiente.

Si aucune subvention de logement pour locataires n'est actuellement attribuée au Luxembourg (hormis celle pour certains bénéficiaires du RMG), on peut par contre observer qu'il existe une loi<sup>33</sup> datant de 2006 sur les baux à loyer qui limite les hausses de loyers. Le législateur a prévu que le bailleur peut fixer librement son loyer tant que la location de son bien ne lui rapporte annuellement pas davantage que 5% du capital investi. Cette notion de capital investi est assez complexe mais est définie dans la loi. En somme si les parties ne tombent pas d'accord elles peuvent alors se référer à la Commission des loyers qui tentera de jouer prioritairement un rôle de médiateur mais qui pourra aussi être amenée à trancher certains conflits.

Le loyer quant à lui ne pourra être révisé à la hausse que tous les deux ans, peu importe la date de signature du bail. Par contre, aucun changement ne pourra être effectué pendant les six premiers mois d'un bail<sup>34</sup>.

On voit donc qu'il existe une mesure de limitation des loyers mais apparemment son application n'est pas contrôlée. Ne faudrait-il donc pas élargir l'éventail de sorte que les Commissions des loyers pourraient, ou même devraient, examiner de leur propre gré chaque année un certain échantillon de loyers ? Ces loyers sont d'ailleurs connus par le recensement fiscal qui se fait chaque année. Gageons que rien que la connaissance d'un tel examen d'office sur un échantillon non négligeable corrigerait déjà un certain nombre d'excès en matière de baux à loyer.

Il faut donc, comme en Allemagne, en plus de développer le logement social, allier subvention logement et barème des loyers. Le marché immobilier n'est certes pas le même qu'au Luxembourg mais c'est un des rares pays qui réussit là où d'autres comme la France ou l'Angleterre pataugent laissant les plus démunis dans des situations peu enviables. Le Luxembourg possède déjà des outils mais peut encore aller plus loin et améliorer le sort de nombreux ménages, c'est une décision politique que les décideurs doivent prendre sans oublier de mener des évaluations et analyses nécessaires afin que le logement cesse d'être un bien consommable de luxe.

## Bibliographie

BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG (2011) : Bulletin 2011/3, Luxembourg.

BARNBROCK, JOERN & MAYO, STEPHEN (1976) : Auswirkungen von Wohngeld auf den Wohnungsmarkt, Stuttgart.

BAUDEWYNS, DIDIER & PLASMAN, ROBERT (2004) : « Analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale : comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios », DULBEA, Bruxelles.

BERNARD, NICOLAS & MERTENS, CHARLES (2005) : « Le logement dans sa multidimensionnalité. Une grande cause régionale », Etudes et documents, Logement 4, Ministère de la Région wallonne, Namur.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2002) : Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Berlin.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (2001) : Mietrechtsreformgesetz, Bundesgesetzblatt, Teil I, 2011 Nr. 28, S. 1149, Berlin.

31 À l'indice 737.83.

32 Voir aussi Stieß (2011).

33 Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

34 Union luxembourgeoise des Consommateurs (2009).

CAUDRON, FRANÇOISE & STEINBACH, CHRISTINE & VAN DIEREN, MONIQUE (2009) : « Toit = Moi + Nous. Pour une gestion collective du droit au Logement », Bimestriel Contrastes n° 132, Equipes Populaires, Namur.

COLLINET, PIERRE & SALETTES, CHANTAL (2010) : « Les bénéficiaires d'une aide au logement en 2008 », L'essentiel, n° 94, Caisse nationale des allocations familiales, Direction des statistiques, des études et de la recherche, Paris.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2011) : Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/6280, Berlin.

DI NANNO, MICHELE (2010) : « Pour un encadrement des loyers. L'histoire de Julio le locataire et de Fabienne la propriétaire », Equipes Populaires, Saint Servais.

JETTER, FRANK (1995) : Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens. In: WSI-Mitteilungen, Monatsschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung, Köln.

LAFERRÈRE, ANNE & LE BLANC, DAVID (2002) : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Économie et Statistique, n° 351, pp. 3-30, Insee, Paris.

SEGAUD, MARION & BONVALET, CATHERINE & BRUN, JACQUES (1998) : « Logement et habitat : l'état des savoirs », La Découverte & Syros, Paris.

STEINBACH, CHRISTINE (2011) : « Vers un encadrement des loyers. Actes du colloque. Jeudi 9 décembre 2010. Parlement bruxellois », Equipes Populaires, Namur.

STIESS, IMMANUEL (2011) : Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main.

UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS (2009) : « Le bail à loyer », Brochure 11/09, Luxembourg.

### Sites internet :

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND STADTENTWICKLUNG:  
<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/wohngeld-ein-zuschuss-zur-miete-oder-zur-belastung.html>.

DAEMS ALAIN (2004) : « Des solutions durables pour le logement à Bruxelles – L'allocation loyer », ECOLO sur <http://www.woluwe-saint-lambert.ecolo.be/dossier-logement-c.htm>.

LEGILUX : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0175/a175.pdf>.  
« L'allocation-loyer, retour à la case départ ? » sur <http://www.barometresdulogement.be>.  
OBSERVATOIRE DE L'HABITAT : <http://observatoire.ceps.lu/index.cfm?pageKw=presentation>.



# Eigentum verpflichtet: Spekulation bekämpfen

ROBERT URBÉ

## 1. Feststellung des Befundes

Hohe Preise sowie ungenügendes Angebot bestimmen seit Jahren die Szene am Luxemburger Wohnungsmarkt<sup>1</sup>. Das ist nicht nur ein Problem an sich, weil gerade weniger gut gestellte Haushalte Schwierigkeiten haben, ihren Wohnungsbedarf am Markt zu decken, respektive die dadurch entstehenden Kosten tragen zu können. Sondern das erschwert auch ansonsten alle Betrachtungen über Sozialpolitik, ja selbst allgemeine Wirtschaftspolitik. So ist dem Finanzminister<sup>2</sup> durchaus zuzustimmen, dass der in Luxemburg zu zahlende und von so manchem als zu hoch empfundene Mindestlohn<sup>3</sup> notwendig ist, um hier leben zu können, nicht zuletzt wegen der hohen Wohnungskosten. Eine Wohnungspolitik die dieses grundlegende Problem angeht, kann daher auch eine Dividende in anderen Bereichen einfahren: Mindestlohn, garantiertes Mindesteinkommen, allgemein die Sozialtransfers, ja selbst die allgemeine Lohnpolitik sind unter einem anderen Licht zu betrachten, wenn die hohen Wohnungskosten nicht mehr durchschlagen.

In der sich an diesen Beitrag anschließenden Abhandlung<sup>4</sup> werden einige der Ausgangsdaten, die wir in diesem Beitrag benötigen, herausgearbeitet und dokumentiert<sup>5</sup>. Im *Plan directeur sectoriel logement* war eine Neubauleistung von 3.400 Einheiten pro Jahr vorgesehen<sup>6</sup>; diese Zahlen sind aber bereits überholt. Es wird nicht nur in den nächsten 10 Jahren eine jährliche Neubauleistung von 6.280 Einheiten nötig sein, um die Bevölkerungszunahme sowie auch die notwendigen Ersatzbauten zu kompensieren, und dies bei einer Neubauleistung von nur 2.266, 3.023, 4.444 und 3.740 in den Jahren 2006 bis

2009<sup>7</sup>! Sondern wir schleppen auch einen riesigen Nachholbedarf aus eben diesen Jahren, aber auch bereits aus früheren Jahren mit<sup>8</sup>.

Es fehlen also insgesamt jede Menge an Wohnungen, aber noch dramatischer ist die Situation in jenem Segment des Wohnungsbaus, das in manchen Ländern „sozialer Wohnungsbau“ genannt wird, in anderen wie bei uns aber schlicht „öffentlich geförderter Wohnungsbau“ heißt<sup>9</sup>. So beträgt der Anteil der Sozialwohnungen in Luxemburg verschwindende 2% gegenüber zum Teil mehr als 30% in anderen europäischen Ländern. Somit fehlen also, je nach unterschiedlichen Berechnungen zwischen 14.000 und 37.000 Wohnungen<sup>10</sup>, um auch den benachteiligten Bevölkerungsschichten einen Zugang zu qualitativ gutem und finanziell erschwinglichem Wohnraum zu garantieren.

Zum desaströsen Bild, was den fehlenden Bestand und die mangelnde Neubauleistung angeht, kommt hinzu, dass die Preise hoffnungslos davon laufen. Während die Preise zwischen 1995 und 2010 um 189,9%, also um jährlich 7% gestiegen sind, betrug der Anstieg zwischen 3. Trimester 2010 und 3. Trimester 2011 für Appartements 9,2% und 11,9% für Einfamilienhäuser. Der Anstieg der Kosten für mit dem Wohnen zusammenhängende Dienste betrug 14,3% in 2011. Dabei entfielen zwar 19,8% auf den Wasserpreis, bleibt aber noch genügend Spielraum übrig<sup>11</sup>. Ein solcher Preisanstieg führt bereits in wenigen Jahren (als Beispiel: bei jährlich 5% Steigerung bereits in knapp 15 Jahren) zu einer Verdoppelung! Außerdem bleibt festzuhalten, dass bei einer jährlichen Preissteigerung von 7 oder auch nur 5% eine kleine Gruppe sich auf Kosten der Allgemeinheit bedient. Denn nicht nur dass es für die weitaus große Mehrheit keinen jährlichen Einkommenszuwachs von 7 oder auch nur 5% gibt<sup>12</sup>, diese Mehrheit muss ja auch die steigenden Preise aufbringen, die zu dem unverschämten hohen Einkommenszuwachs einiger weniger führt. Allerdings dürfen wir auch nicht verschweigen, dass auch außerhalb dieser Minderheit noch andere Personen zu einem (geringen) Anteil an dem gesamten Preisboom mit verdienen: jene über 70% der Bewohner, (rund 85% der Luxemburger), die Besitzer ihrer eigenen Wohnung sind<sup>13</sup>,

1 Siehe z.B. Stadtland (2009), STATEC (2010) oder Observatoire de l'habitat (2003, 2004, 2005, 2010).

2 Siehe Frieden (2012).

3 Siehe z.B. Contzen (2012).

4 Siehe den Beitrag „Sortir de l'échec“ von Marco Hoffmann in diesem Sozialalmanach.

5 Im Beitrag von Patrick Bousch und Julien Licheron sind ebenfalls einige der hier angeführten Angaben enthalten, ebenso im Beitrag von Tom Becker und Markus Hesse; beide Beiträge im zweiten thematischen Teil des diesjährigen Sozialalmanachs.

6 Siehe Stadtland (2009).

7 Die in diesem ersten Abschnitt genannten Daten stammen, so nicht anders angegeben, sämtlich aus Hoffmann (2012).

8 Vgl. Hesse & Becker (2010) sowie Hesse & Becker (2012).

9 Mutige Entscheidungen, die rasch zu einer Ausweitung des Angebots führten, hat es auch in der Vergangenheit gegeben und können vielleicht Beispiel für heute sein. So schuf die Regierung im Jahre 1929 ein staatliches Volkswohnungsamt, durch dessen Hilfe innerhalb eines einzigen Jahres 1.260 neue Häuser gebaut werden konnten. Siehe Frommes (o.J.).

10 Siehe etwa Bigel (2011), Stiess (2011) und Hoffmann (2012).

11 Siehe STATEC (2012).

12 Laut OECD sind die Haushaltseinkommen zwischen der Mitte der 80er Jahre und 2009 jährlich im Durchschnitt um 2,2% gestiegen, für die 10% der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen gar nur um 1,5%. Siehe OECD (2011).

13 Siehe Stiess (2011).

sowie jene, die ein Haus oder eine Wohnung erben und dann entweder vermieten<sup>14</sup>, oder am Markt verkaufen, profitieren natürlich auch von der Situation. Aber sie würden auch nicht entscheidend schlechter dastehen, wenn politische Maßnahmen solche überbordenden Zuwächse beschränken würden, jene die professionell von der Immobilien-Blase leben hingegen schon.

## 2. Fehlendes Angebot

Die im ersten Abschnitt aufgelisteten Mängel im Wohnungsangebot sowie die enormen Preiszuwächse hängen nach der Theorie der Preisbildung am Markt<sup>15</sup> natürlich zusammen. Auf einem vollkommenen Markt wird durch höhere Preise automatisch das Angebot erhöht und die Nachfrage geht zurück, und somit ergibt sich ein Gleichgewicht. Nun befinden wir uns aber hier beim Wohnungsmarkt nicht auf einem vollkommenen Markt<sup>16</sup>, insbesondere ist die Nachfrage ja nicht in dem Sinne elastisch, dass die Haushalte bei zu teurem Wohnraum einfach auf Wohnen verzichten würden, wodurch sich wieder ein Gleichgewicht herstellen ließe.

Nun stellt sich ja die Frage, weshalb die Neubauleistung so weit hinter der Nachfrage herhinkt. Die Antwort darauf ist sicher keine eindimensionale, aber es lassen sich doch einige Elemente nachweisen.

Da ist zum einen die mangelnde Präsenz öffentlicher und institutioneller Bauträger und Bauherren am luxemburgischen Wohnungsmarkt. Während die Gemeinden 994 Wohnungen bereitstellen, bieten der *Fonds du Logement* 1.730 und die *Société Nationale des Habitations à bon marché* 167 Wohneinheiten an, insgesamt weniger als 2% des Gesamtbestandes oder annähernd 7% des Mietwohnungsmarkts. Andere institutionelle Bauträger gibt es in Luxemburg nicht. Im Ausland findet man dort durchaus Versicherungen, Banken, Pensionsfonds, Immobilienfonds (in Luxemburg investieren Fonds lieber im Ausland, teilweise in zweifelhafte Unternehmen die Streumunition o.ä. herstellen<sup>17</sup>), verschiedene Großunternehmen (ursprünglich wegen der Fürsorge für ihre Arbeitnehmer), diverse Gebietskörperschaften (bei uns gibt es leider unterhalb der Ebene des Gesamtstaates nur Gemeinden und die sind, bis auf wenige löbliche Ausnahmen, nicht genügend tätig), öffentliche Entwicklungsgesellschaften und auch jede Menge Genossenschaften. Diese sind zum Teil auch seit mehr als 100 Jahren auf dem Wohnungsmarkt tätig, während es eine

solche Tradition in Luxemburg nicht gibt. Die geplante Gründung einer „Nationalen Siedlungsentwicklungsgesellschaft“<sup>18</sup> ist insofern ein Schritt in die richtige Richtung, allein wird sie das Problem allerdings auch nicht lösen können, angesichts der gigantischen Aufgabe.

Ein zweites Element, was insbesondere die öffentlich geförderten Wohnungen für Geringverdiener betrifft, liegt wohl in der Tatsache begründet, dass dieses Marktsegment für Privatpromotoren nicht interessant zu sein scheint, so hat in den vergangenen 30 Jahren nur ein Privatpromotor von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, subventionierte Wohnungen für den Verkauf zu bauen. Im Mietwohnbereich dagegen erlaubt das Gesetz zwar auch privaten Promotoren, von einer solchen Förderung zu profitieren, in den Ausführungsbestimmungen war dies früher auf bestimmte Promotoren, die man eher dem halböffentlichen Bereich zuordnen könnte (z.B. Kirchenfabriken, Stiftungen und *Asbl's*,) beschränkt, seit 2008 heißt es aber, dass es für diejenigen Promotoren gilt, die mit der Regierung einen Vertrag abschließen, der ein „projet de construction d'ensembles de logements subventionnés“ betrifft<sup>19</sup>.

An dieser Stelle ein Wort zu einem kürzlichen Vorstoß der Chambre immobilière zur Öffnung des sozialen Mietwohnungsbaus für private Bauträger. Dieser Vorstoß ist aus mehreren Gründen nicht ganz einzusehen. Einerseits, so hat es der Wohnungsbauminister erklärt, steht der Bau von subventionierten Wohnungen für den Verkauf bereits seit 33 Jahren auch privaten Bauträgern offen. Andererseits ist es gesetzlich bereits jetzt für private Promotoren möglich, Subventionen für sozialen Mietwohnungsbau zu erhalten<sup>20</sup>. Im Gegenteil zu öffentlichen sowie gemeinnützigen Bauträgern, wo die Subvention auf 75% des Gestehungspreises festgelegt ist, besteht eine solche Bestimmung für andere private Bauträger also noch nicht. Sollte dies eingeführt werden, so wären dabei aber nicht die angesprochenen Mieten zwischen 650,- und 850,- EUR pro Monat zu erzielen<sup>21</sup>, sondern die Mieten des sozialen Wohnungsbaus, die vom Einkommen der Mieter abhängen und im Durchschnitt 382,- EUR pro Monat betragen. Aber dieses ist für private Bauträger nicht attraktiv genug, deshalb der oben genannte Vorstoß. Es geht hier nicht um eine Öffnung des sozialen Mietwohnungsbaus für private Bauträger, sondern um einen der in letzter Zeit zahlreicher werdenden Vorstöße, um an zusätzliche staatliche Subventionen

18 Ist im Paquet logement angekündigt, siehe Schank (2011).

19 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2008b).

20 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (1979), Artikel 15: es stellt sich allerdings die Frage, warum der Wohnungsbauminister in seiner Antwort nicht auf diesen Umstand hingewiesen hat, siehe Saint Paul Luxembourg (2012): vielleicht weil es zu der gesetzlichen Bestimmung nach mehr als 30 Jahren immer noch keine Ausführungsbestimmungen gibt?

21 Die dem Vorstoß der Chambre immobilière zugrunde liegende Studie macht zwischen sozialem Wohnungsbau mit Durchschnittsmieten von 382,- EUR pro Monat, und dem freien Wohnungsmarkt mit Durchschnittsmieten von 1.127,- EUR pro Monat eine mögliche soziale Klasse aus, die gemessen an ihrem Einkommen Mieten zwischen 650,- und 850, EUR tragen könnte, siehe Bigel (2011).

14 Rund 29% aller sich in Privateigentum befindlichen Wohnungen werden vermietet, siehe Hesse & Becker (2010).

15 Siehe z.B. Woll (2011).

16 Siehe Hoffmann (2012), Kapitel 3.

17 Vgl. die Problematik, die vor knapp zwei Jahren beim Fonds de compensation commun au régime général de pension aufgedeckt wurde, siehe Chambre des députés (2010).

heranzukommen. Diese „neue Idee“ ändert nichts an den Tatsachen: es gibt zu wenig Sozialwohnungen, und die Mieten sind im allgemeinen zu hoch, weil es der Politik bisher mit ihrem angebotsorientierten Ansatz nicht gelungen ist, die Preise auch nur zu stabilisieren, schon gar nicht zu drücken. Es kann aber nicht Aufgabe des Staates sein, mit öffentlichen Geldern überhöhte Gewinne für eine kleine Gruppe von Investoren zu garantieren.

Wenn man nun mit einiger Sicherheit annehmen kann, dass die Zurückhaltung der privaten Promotoren, was den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau anbelangt, auf die (vermeintlich?) höheren Renditen am „ersten“ Wohnungsmarkt zurück zu führen ist, so nähern wir uns einem weiteren Problemfeld. Eine massiv gesteigerte Neubautätigkeit und damit eine massive Erhöhung des Angebotes hätte unweigerlich ein Nachgeben der Preise zur Folge, sodass es für die Besitzer von (auch baureifen) Baugrundstücken „intelligenter“ sein kann, nicht sofort zu bauen, sondern erst abzuwarten, damit nicht ein Überangebot die Preise „kaputt“ macht. Auch mancher zu beobachtende jahrelange Leerstand, zum Abriss oder zum gründlichen Umbau bestimmt, beweist dies zur Genüge (allein in der Stadt Luxemburg sind es anscheinend 2.900 leer stehende Wohnungen<sup>22</sup>). Ein praktisches Beispiel, das für viele stehen mag, das uns aber im Unterschied zu den vielen sehr gut bekannt ist: in der rue Michel Welter steht genau gegenüber dem Sitz der Luxemburger Caritas ein Haus seit mehr als sechs Jahren leer; mehrere Eingaben bei der Stadt Luxemburg haben bisher zu keinem Ergebnis geführt. Auf Nachfrage bekräftigte der Eigentümer unlängst, er denke nicht daran zu verkaufen, der Wert des Hauses steige ja schließlich unaufhaltsam weiter. Abgesehen von der Gefahr die dadurch ausgeht (Teile der Fassade bröckeln und fallen auf den Gehweg, Fenster wurden eingeschlagen und es gab „illegale Einsteiger“, der Garten dahinter verwildert zusehends – das Nachbarhaus beherbergt ein Jugendcenter!), die Tatsache, dass im Angesicht eines erdrückenden Wohnungsbedarfs ein solches Haus während Jahren leer stehen kann, ohne dass sich etwas rührt, ist ein Skandal.

Hier kann allein eine progressive Steuer Abhilfe schaffen. Eine solche Steuer ist im Prinzip, wenn auch nicht in genügender Höhe im Gesetz von 2008 vorgesehen<sup>23</sup>, wurde aber bisher von keiner Gemeinde erhoben<sup>24</sup>.

Zusätzliche Wohnungen sind allerdings auch durch organisatorische Lösungen im Bestand möglich<sup>25</sup>. So wäre sowohl ein Dachgeschossausbau, das Herrichten von Wohnungen in Souterrains, als auch die Propagierung von regelrechten Einliegerwohnungen<sup>26</sup> kurzfristig erfolgversprechend. Des Weiteren könnten Wohnungstausch sowie die Einrichtung von

Studentenzimmern dort in Frage kommen, wo der vorhandene Wohnraum im Verhältnis zu den (übrig gebliebenen) Bewohnern zu groß ist.

Darüber hinaus kann Leerstand von Wohnungen nicht nur durch entsprechende Steuern verhindert werden, der Erfolg der 2009 gegründeten *Agence immobilière sociale* (AIS) hat gezeigt, dass leerstehende Wohnungen dadurch dem Markt wieder zugeführt werden können, dass die Besitzer bei der Vermietung dieser Wohnungen unterstützt werden<sup>27</sup>; dafür sind sie sogar bereit auf einen Teil der möglichen Mieteinnahmen zu verzichten.

### 3. Baulandproblematik

Spricht man von Verknappung des Angebots und von explodierenden Preisen auf dem luxemburgischen Wohnungsmarkt, so muss man auch darauf hinweisen, dass natürlich das Thema Bauland hieran einen großen Anteil hat. Da Bauland einerseits per Definition knapp ist, dann aber auch aus sowohl ökologischen wie gesellschaftlichen und landesplanerischen Gesichtspunkten auch nicht endlos ausgeweitet werden kann, andererseits die Nachfrage aber kontinuierlich steigt<sup>28</sup>, sind Preissteigerungen vorprogrammiert.

Seit Jahren wird hier versucht, mit marktkonformen Mitteln gegenzusteuern<sup>29</sup>, aber letztlich ohne herzeigbaren Erfolg. So muss die Frage gestellt werden, ob es denn nicht so langsam an der Zeit ist, dass der Staat hier in einen nicht funktionierenden, oder der Definition nach nicht einmal vorhandenen „Markt“ eingreifen soll, um dem makabren Treiben ein Ende zu setzen<sup>30</sup>. Eine Bodenmarktordnung, die nicht den Interessen weitester Bevölkerungskreise zuwiderläuft, kann es nicht zulassen, dass durch Spekulation hohe und höchste Renditen zu erzielen sind. Also muss ebendiese Ordnung sie durch richtige Rahmensetzung (Preisfestsetzung außerhalb der Regeln von Angebot und Nachfrage mittels Bodenkataster, Mediation, auf wissenschaftlichen Erhebungen beruhenden Daten, staatlicher Baulandbewirtschaftung oder ähnlichem) verhindern oder aber durch prohibitiv wirkende Steuern und Abgaben uninteressant werden lassen.

27 In dem Sinne, dass sie die Wohnung an die AIS abtreten, die dann für sie alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Vermietung übernimmt. Siehe <http://www.ais.lu>.

28 Einerseits wegen der demografischen Situation (Luxemburg ist eines der wenigen Länder in Europa deren Bevölkerung noch wächst), dann aber auch wegen der geänderten Lebensverhältnisse (mehr Scheidungen, späteres Heiraten, Generationen die nicht mehr zu mehreren zusammen wohnen wollen etc. führen zu mehr Haushalten) und nicht zuletzt wegen gestiegener Bedürfnisse und höheren Ansprüchen. Vgl. Stadtland (2009), aber auch STATEC (2010).

29 So zuletzt durch das Gesetz zum Pacte Logement, siehe Grand-Duché de Luxembourg (2008). Die Anstrengungen der öffentlichen Hand gingen immer in dieselbe Richtung: „da die Nachfrage nach Wohnungen höher ist als das Angebot, steigen die Preise; also muss das Angebot erhöht werden.“

30 Die Frage wird auch im Vorentwurf zum Plan directeur sectoriel logement gestellt; Antworten wären jetzt gefragt! Vgl. Stadtland (2009).

22 Zitiert nach dem Beitrag von Marco Hoffmann „Sortie de l'échec“ in diesem Sozialalmanach.

23 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2008a): öffentliches Vorkaufsrecht, Förderung der Erbpacht, Anlegen von Baulandreserven etc.

24 Siehe Bousch & Licheron (2012).

25 Vgl. Hesse & Becker (2012).

26 Diese sind bisher in Luxemburg so gut wie nicht existent. Stellt sich die Frage, warum?

Ebenso kann es nicht sein, dass durch eine Erweiterung des Bauperimeters vormaliges Ackerland über Nacht zum teuren Bauland wird und dieser Rahm vom Besitzer abgeschöpft wird<sup>31</sup>. Da aber die einmalige prohibitive Besteuerung dieses Gewinns beim Erstverkäufer dazu führen würde, dass der Erwerber möglicherweise preiswerter an das betreffende Grundstück kommt, und dann bei einem späteren Verkauf selbst den Gewinn einstreicht, bleiben nur zwei Möglichkeiten: entweder wird beim Erwerb eines solchen Grundstücks eine Last im Grundbuch eingetragen, die erkennbar macht, dass aus jedem späteren Verkauf erst mal Steuern auf den darin enthaltenen Grundstückspreis zu zahlen sind, oder aber der Preisanstieg des Grundstücks wird durch direkte behördliche Festsetzung verhindert. Allenfalls gäbe es noch die Möglichkeit, solche neu in den Bauperimeter aufgenommene Grundstücke nur noch in Erbpacht zu vergeben, wobei entweder der Eigentümer dies zu einem vorgegebenen Pachtzins tun könnte, oder aber der Staat via Vorkaufsrecht Eigentümer und Erbpachtgeber werden könnte, wobei dieses Vorkaufsrecht zum Preise des Ackerlandes auszuüben wäre.

Bleibt allerdings noch ein Problem übrig: was tun, wenn die Eigentümer von Grund und Boden diesen zu solchen Bedingungen nicht hergeben wollen? Dann muss die bereits im zweiten Abschnitt angesprochene progressive Steuer auf brachliegendes Wohnland (das durch die Bauperimetererweiterung ja aus dem Ackerland entstanden wäre) greifen<sup>32</sup>. Diese muss so gestaltet sein, dass ein Abtreten des Landes (oder aber selber zum Bauherren werden) die bessere Alternative ist<sup>33</sup>. Wenn hier manch einer „Enteignung“ wittert, so sei ihm entgegnet, dass es sich hier um ein solch lebenswichtiges Gut handelt, dass in der Tat das öffentliche Interesse gegeben ist<sup>34</sup>. Vor allem aber muss das Privateigentum des Einzelnen hier seiner gesellschaftlichen Verpflichtung gemäß verwendet werden, was bedeutet, dass die absolute Verfügbarkeit eingeschränkt ist<sup>35</sup>.

31 Die Frage wird auch im Vorentwurf zum Plan directeur sectoriel logement aufgeworfen, aber wegen praktischer Probleme bei der Umsetzung sowie möglicher Widersprüche zum Luxemburger Rechtssystem nicht weiter verfolgt, vgl. Stadtland (2009).

32 Der Vorentwurf zum Plan directeur sectoriel logement erwähnt auch als Möglichkeiten die Verhängung einer Bauverpflichtung durch die Gemeinde sowie die Gestaltung der Grundsteuer (-hebesätze) je nach Bebaubarkeit des Grundstücks, sodass unbebautes gleich hoch oder sogar höher besteuert wird als bebautes Bauland, vgl. Stadtland (2009).

33 Im Vorentwurf zum Plan directeur sectoriel logement wird hierzu auch die Möglichkeit genannt, Verträge zwischen Gemeinde und Eigentümer abzuschließen, vgl. Stadtland (2009).

34 Der Vorentwurf zum Plan directeur sectoriel logement sieht verfassungsmäßige Bedenken als nicht gegeben, wenn Grundsätze wie die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe und die Gleichbehandlung aller Grundeigentümer gewahrt bleiben. Dies setzt allerdings auch voraus, dass die Gemeinden zu einer solchen Politik personell und strukturell in der Lage sind. Vgl. Stadtland (2009).

35 „Darum soll der Mensch, der sich dieser Güter bedient, die äußeren Dinge, die er rechtmäßig besitzt, nicht nur als ihm persönlich zu eigen, sondern muss er sie zugleich auch als Gemeingut ansehen in dem Sinn, dass sie nicht ihm allein, sondern auch anderen von Nutzen sein können“. Konzil (1966), Nr. 69.

Sei es zur Durchsetzung dieser harten aber auch rechtlich delikaten Maßnahmen, zur Umsetzung von größeren Bauvorhaben, zur Versorgung ihrer Bürger mit Sozialwohnungen sowie zur Bewirtschaftung dieser Wohnungen, oder auch zur Kontrolle der Mieten: die Gemeinden scheinen bis auf wenige Ausnahmen im Augenblick nicht in der Lage zu sein, sich diesen Aufgaben gewachsen zu zeigen. Eine Unterstützung könnten sie hierbei von der geplanten Siedlungsentwicklungsgesellschaft erhalten, gegebenenfalls bleiben aber weitere Maßnahmen personeller und struktureller Natur zu ergreifen<sup>36</sup>.

#### 4. Fazit

Im Prinzip sind bisher schon die richtigen Instrumente, wenigstens zum Teil vorhanden. Aber sie werden entweder nicht angewendet, sie greifen nicht oder sie reichen nicht aus. Daher sind weitergehende und zusätzliche, zwingendere Maßnahmen umgehend notwendig. Diese betreffen sowohl ordnungspolitische, fiskalpolitische, raumordnungspolitische, investitionspolitische als auch sozialpolitische Elemente und sollen nicht vor „heiligen Kühen“ halt machen. Denn die Rücksicht auf diese „heiligen Kühe“ (oder sind es die Interessen einer gewissen Nomenklatura?) hat einen durchschlagenden Erfolg bisher verhindert.

Zusammenfassend bleibt zu sagen, dass sowohl Maßnahmen zur Verbesserung des Angebotes an qualitativ gutem und bezahlbarem Wohnraum weiterzuführen oder zusätzlich einzuführen sind, also Maßnahmen die tendenziell die Herstellung eines Marktgleichgewichts anstreben. Da dies aber einerseits nicht ausreicht, andererseits es auch einige Jahre dauert, bis solche Maßnahmen greifen, bleibt es nicht aus, darüber hinaus auch weitere eher zwingendere Maßnahmen, wie Steuern, Abgaben und Reglemente einzuführen. „Weiter so!“ mit dem was es bisher schon an Einwirkungen auf den Markt (zur Erhöhung des Angebotes) gibt, gleichzeitig aber die staatliche Einflussnahme auf diesen „Markt“ so stärken, dass die dadurch ge(maß)regelte Marktordnung nicht nur den Interessen einer kleineren Gruppe, sondern denen der Allgemeinheit dienen kann.

#### Literaturverzeichnis

BECKER, TOM & HESSE, MARKUS (2010): Internationalisierung und Steuerung metropolitaner Wohnungsmärkte. Das Beispiel Luxemburg. In : BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.): Internationale Immobilienmärkte – globale Immobilienwirtschaft. Informationen zur Raumentwicklung Heft 5/6.2010, Berlin.

36 Auch dazu gibt es im Vorentwurf zum Plan directeur sectoriel logement einige bedenkenswerte Vorschläge, siehe Stadtland (2009).



BECKER, TOM & HESSE, MARKUS (2012): Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen. In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen. Confédération Caritas Luxembourg.

BIGEL, THOMAS (2011): Social rented housing in Luxembourg: An investigation of the current situation and proposal of a new business model, Luxembourg.

BOUSCH, PATRICK & LICHERON, JULIEN (2012): Demande et besoins en logements au Luxembourg: Quelles solutions potentielles pour les acteurs publics? Dans: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen. Confédération Caritas Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010): Question N°0847 de Monsieur André Hoffmann concernant Investissements de l'Etat dans les entreprises produisant des armes à sous-munitions, et : Réponse du Ministre des Affaires étrangères et du Ministre de la Sécurité sociale à question N° 0847 de Monsieur André Hoffmann concernant Investissements de l'Etat dans les entreprises produisant des armes à sous-munitions, documents parlementaires Q-2009-O-E-0847-01 et Q-2009-O-E-0847-02, Luxembourg.

CONTZEN, ERNST WILHELM (2012): „Die Summe der Vorteile in Luxemburg ist einzigartig“, Interview im Luxemburger Wort, Ausgabe vom 9. März 2012, Luxembourg.

FRIEDEN, LUC (2012): Discours à l'occasion de la Journée de l'Ingénieur, 4 février 2012, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/autres\\_membres/2012/02-fevrier/04-frieden/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2012/02-fevrier/04-frieden/index.html), Luxembourg.

FROMMES, HENRI (o.J., 1939?): Die Wohnungswirtschaft im Grossherzogtum Luxemburg, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1979): Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008a): Loi du 22 octobre 2008 portant 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008b): Règlement grand-ducal du 23 octobre 2008 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et précisant les critères de définition des promoteurs privés au sens de l'article 16, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Luxembourg.

HOFFMANN, MARCO (2012): Sortir de l'échec. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen. Confédération Caritas Luxembourg.

KONZIL (1966) : Konstitution Gaudium et Spes, II. Vatikanisches Konzil, Rom.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2003): Le parc de logements habités entre 1991 et 2001. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 1, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2004): Le parc locatif et les loyers en 1991 et 2001. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 2, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2005): L'évolution de la construction de logements au Luxembourg entre 1970 et 2002. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr 5. Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2010): Analyse de l'évolution des prix de vente des appartements entre janvier 2007 et juin 2010. La Note de l'Observatoire de l'Habitat Nr. 15, Luxembourg.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2011): Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising. Paris.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2012): Ein komplexer Sachverhalt, Marco Schank zur Öffnung des sozialen Mietwohnungsbaus für private Bauträger, Ausgabe vom 27. Januar 2012, Seite 4, Luxembourg.

SCHANK, MARCO (2011): Conférence de presse de Monsieur le ministre du Logement, Marco Schank, concernant le „Paquet logement“, [http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf\\_presse\\_paquet/index.html](http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf_presse_paquet/index.html)

STADTLAND DIPL.-ING. ALFRED EICHBERGER GmbH (2009): Plan directeur sectoriel „Logement“ – Vorentwurf, im Auftrag vom Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement und dem Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Luxembourg.

STATEC (2010): Projections socio-économiques 2010-2060. Bulletin du STATEC, Nr. 05-2010, Luxembourg.

STATEC (2012): Conjoncture flash, janvier 2012. Luxembourg.

STIESS, IMMANUEL & VAN DER LAND, VICTORIA & SCHIETINGER, ESTHER (2011): Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), im Auftrag der Chambre des Salariés Luxembourg, des Mouvement écologique und von Caritas Luxembourg. Frankfurt/Main.

WOLL, ARTUR (2011): Volkswirtschaftslehre, 16. Auflage, Vahlens Handbücher, München.



# Sortir de l'échec La politique du logement au Luxembourg

MARCO HOFFMANN

## 1. Introduction

Parmi les autres crises, la crise du logement revient régulièrement à la une des médias luxembourgeois. Malgré le « pacte logement<sup>1</sup> » et plus récemment le « paquet logement<sup>2</sup> », l'accès au logement devient de plus en plus difficile pour une partie croissante de la population, car les prix continuent à augmenter sans cesse. L'accès à la propriété est devenu illusoire pour de larges tranches de la population à revenu moyen et les ménages à revenus modestes sont confrontés à des problèmes de logement existentiels. Selon la Banque centrale du Luxembourg<sup>3</sup>, les prix des logements ont augmenté de 189,9% entre 1995 et 2010, soit une hausse de 7% en rythme annuel. Les prix des loyers ont augmenté sur un an (3<sup>e</sup> trimestre 2010 – 3<sup>e</sup> trimestre 2011) de 11,9% pour les maisons et de 9,2% pour les appartements<sup>4</sup>. Parallèlement à cette réalité socio-économique, il faut affronter les défis écologiques et énergétiques. A l'intersection entre le social et l'écologie, la précarité ou pauvreté énergétique dévient de plus en plus préoccupante.

En analysant de près les efforts de la politique du logement, on aboutit à la conclusion que celle-ci ne réussit pas le traitement symptomatique du problème, mais n'en affronte pas non plus les causes fondamentales qui sont d'une part la croissance démographique effrénée et d'autre part un marché du logement dysfonctionnel. La présente contribution soutient que le bien-être commun en matière de logement est au prix d'une ingérence (plus) forte de l'État dans le marché. Puis, une réflexion sur la croissance économique, à l'origine

de la situation démographique problématique, s'impose, car elle est indissociable de la mise en œuvre d'un vrai développement durable au Luxembourg<sup>5</sup>.

Les objectifs sociaux et écologiques sont clairs : Il faut pouvoir loger décemment *tous* les habitants du Luxembourg de telle manière que leur style de logement n'empiète pas sur les besoins des générations futures. Où en sommes nous par rapport aux mesures en place ou à mettre en place et leur cohérence avec ces objectifs ?

## 2. Une croissance démographique effrénée

Dans l'introduction du Rapport d'activité 2010 du Ministère du Logement, on peut lire : « L'offre de logements est insuffisante, surtout à l'égard d'une population qui va toujours croissante<sup>6</sup> . » Le Luxembourg comptait 511.840 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'exceptionnelle croissance démographique luxembourgeoise est surtout due au solde migratoire qui lui « est le miroir de l'évolution économique du pays<sup>7</sup> ». De 2009 à 2010, la population a augmenté de 9.774 unités et le solde migratoire a atteint 7.660 personnes<sup>8</sup>.

Une diminution du solde migratoire pourrait donc résoudre une partie du problème du logement au Luxembourg. Cette option n'est cependant pas discutée, car il faudrait alors mettre en question la croissance économique du pays. Or, pour beaucoup de gens (et malheureusement surtout les décideurs), la croissance économique est une condition du bien-être de la société ou de la viabilité de nos systèmes de sécurité sociale. En vérité, elle ne fait que postposer les problèmes et renforce toutes les tendances non-durables énumérées dans le Plan national du développement durable<sup>9</sup>. Le problème de base a déjà été pointé en 2000 par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker et en 2002 par le Ministre Claude Wiseler : « Les fruits de la croissance luxembourgeoise sont tout juste suffisants pour financer les conséquences de cette même croissance. Effectivement, les rentrées fiscales générées par la croissance suffisent à peine pour faire face à tous les besoins de cette société grandissante »<sup>10</sup>.

Ignorer ce message réduit la politique du logement à un traitement symptomatique de la croissance démographique et des effets de la croissance au lieu de l'inscrire de manière cohérente dans une réelle politique de développement durable<sup>11</sup>. Dans ce contexte, il faut prendre en compte un deuxième élément fondamental, celui du prétendu libre marché.

1 Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes.

2 Le paquet logement, présenté le 8 avril 2011 par le Ministre du Logement, est constitué d'un ensemble de 21 mesures à mettre en œuvre afin de concrétiser la déclaration gouvernementale en matière de politique du logement.

3 Banque centrale du Luxembourg (2011).

4 Observatoire de l'Habitat (2011).

5 Chilla & Schulz (2011), p. 336.

6 Ministère du Logement (2011), p. 8.

7 Statec (2011), p. 8.

8 Statec (2011), p. 1.

9 Ewringmann et al. (2010).

10 CSDD (2008), p. 32.

11 Cf. Confédération Caritas Luxembourg (2011), p. 119-140.

### 3. Un marché du logement dysfonctionnel<sup>12</sup>

La politique du logement d'un pays dépend de l'idée que les décideurs se font du rôle du marché du logement. Le courant néolibéral, toujours en vogue, soutient qu'un marché idéal et fonctionnel est un marché libre et autorégulateur selon le concept d'Adam Smith de la main invisible. Le concept de la main invisible a été repris par certains auteurs de l'école néoclassique (parfois appelée néolibérale) pour affirmer que si les consommateurs peuvent acheter librement et si les producteurs peuvent produire et vendre librement, le marché évoluera vers une situation mutuellement bénéfique à tous les agents. Le modèle du marché libre et parfait inclut en plus les caractéristiques suivantes :

- Transparence : tous les acteurs sont complètement informés.
- Concurrence libre : les prix évoluent librement.
- Adaptation flexible au prix : aussi bien les producteurs que les consommateurs doivent pouvoir réagir à un changement de prix ; une condition en est que la marchandise doit être mobile et fongible<sup>13</sup>.
- Homogénéité : des préférences individuelles n'existent pas. Le consommateur agit de manière entièrement rationnelle.

Il est facile de conclure ici que la plupart de ces éléments ne se retrouvent pas sur le marché du logement réel, au Luxembourg et autre part. Les sympathisants du (néo-) libéralisme n'en déduisent cependant pas qu'il faut intervenir dans le marché, mais qu'il faut tout faire pour le rendre plus parfait. L'État ne doit donc surtout pas s'immiscer à l'aide de réglementations diverses dans le marché, mais figurer tout au plus comme protecteur du marché en veillant au développement des conditions énumérées ci-dessus. Une telle philosophie est à la base de la spéculation immobilière, dont nous observons aujourd'hui les conséquences néfastes.

En général, le marché du logement est donc un marché imparfait, non pas par une intervention étatique mal ajustée, mais par nature. Il faut souligner avec force que le marché du logement ne peut pas fonctionner librement et qu'il est donc impératif de le réguler pour réaliser les droits de l'homme en la matière<sup>14</sup>.

12 <http://de.wikipedia.org/wiki/Wohnungsmarkt>.

13 Le bien dit « fongible » est un bien que l'on ne peut pas individualiser. Cela veut dire qu'une unité de ce bien peut être échangée contre toute autre unité du même bien, sans que l'utilité pour l'utilisateur ne change.

14 Article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme : 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>.

Le Plan directeur sectoriel logement (PSL) mentionne également cette problématique pour légitimer ainsi l'intervention étatique dans le marché du logement.<sup>15</sup> Le PSL, réalisé en avril 2009 par un institut autrichien, est davantage une étude et une réflexion, complétée par des recommandations, qu'un plan bien ficelé. Il doit assurer l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire<sup>16</sup> et la politique du logement proprement dite. Aujourd'hui, il est malheureusement toujours au stade d'un avant-projet de règlement grand-ducal.

### 4. L'avant-projet du Plan directeur sectoriel logement

Si, en 2009, le Plan directeur sectoriel logement tablait encore sur un besoin de 3.400 nouvelles constructions par an, les chiffres actuels dépassent largement cette estimation. La population du Luxembourg atteindra 646.740 personnes en 2030 (scénario baseline du Statec)<sup>17</sup>. Tenant compte de l'évolution de la composition des ménages (divorces, personnes isolées, ...), le nombre correspondant de ménages s'élève à 284.438 contre 202.736 pour l'année 2010. Il faudra construire au moins 6.280 logements par an (4.000 pour compenser l'accroissement démographique et 2.280 pour les besoins de remplacement) – c'est-à-dire près de 130.000 logements sur 20 ans – pour loger tout ce monde. Or, on a achevé, selon les derniers chiffres<sup>18</sup>, 2.266 logements en 2006, 3.023 en 2007, 4.444 en 2008 et 3.740 en 2009. La régression en 2009 s'explique par les effets de la crise financière. Il est donc urgent de doubler les efforts en matière de création de logements.

L'avant-projet du PSL propose cinq axes pour atteindre cet objectif<sup>19</sup>. Il vise à

- piloter la construction de logements en ce qui concerne l'implantation dans l'espace et au niveau régional,

15 Stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH (2009), p.12 : 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 Verflechtung 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.

16 Cf. Programme directeur d'aménagement du territoire de 2003 et l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept).

17 Peltier (2011).

18 Zahlen (2012).

19 Stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH (2009) : Plan directeur sectoriel « Logement », p. 28.

- déterminer des espaces constructibles et assurer une utilisation efficiente des terrains,
- imposer des constructions durables et une densification du bâti,
- augmenter les capacités de construction et assurer l'accès au logement,
- établir et maintenir une bonne coordination et communication entre tous les acteurs institutionnels et envers les citoyens.

Il met en musique le principe général et national de l'aménagement du territoire qui est celui de la « concentration décentralisée » (polycentrisme). Sur base de la constatation que le sol est une ressource limitée, il introduit le principe du bien commun qui doit l'emporter sur les intérêts particuliers. Dans ce contexte, le PSL aborde également le problème de la disponibilité de terrains constructibles. Il soulève le problème du manque global de terrains au niveau national avec des pénuries assez dérangeantes dans certaines communes qui justement ont été désignés centres de développement et d'attraction (CDA) dans le cadre du paquet logement. Les chiffres les plus récents datent de 2007<sup>20</sup> : 2.712 hectares sont disponibles pour l'habitat au Luxembourg, dont 33% (908ha) sont rapidement mobilisables. Malheureusement, 14% (388ha) seulement font partie des communes CDA. Avec plus de 211 hectares constructibles, la Ville de Luxembourg dispose de réserves foncières importantes. 20% appartiennent à des propriétaires publics (36,5ha appartenant directement à la ville), 44% à des personnes physiques et 25% à des personnes morales. La propriété est mixte pour 1% des parcelles et inconnue pour 10% des réserves, car ces parcelles ont été dans des phases transitoires au moment de l'enquête.<sup>21</sup>

Après son entrée en vigueur, le PSL fournira la base juridique du développement communal tout en déterminant de nouveaux espaces constructibles. La publication de l'avant-projet est imminent semble-t-il. En l'absence de mécanismes de freinage, elle risque cependant de renforcer la spéculation sur les terrains.

## 5. Lenteurs et hésitations politiques

A l'heure actuelle et malgré tous les efforts déployés, la crise du logement ne fait qu'empirer. Dans l'Almanach social 2007, il a déjà été constaté qu'une politique visant à être à la hauteur de ses objectifs devrait se doter d'un staff ministériel plus conséquent<sup>22</sup> et de sérieux moyens. D'un autre côté, on ne peut qu'espérer que les mesures en place et en voie de réalisation porteront bientôt leurs fruits. Mais passons en revue les principaux éléments de la politique du logement actuelle, afin de déterminer s'il existe des chances

pour qu'enfin la sauce prenne et afin d'analyser si les mesures ont aussi une incidence sur les conditions de vie des pauvres.

Les moyens d'action de toute politique du logement sont de trois ordres<sup>23</sup> : mesures légales, mesures économiques et mesures de communication et de coopération. Selon les différents acteurs sur le marché du logement, ces mesures peuvent être de nature incitative (pull factors) ou contraignante (push factors). Nous allons voir que la majorité des mesures déployées opère avec des attraits financiers, mais il apparaît que l'effet de pilotage ne sera renforcé que par des règles contraignantes, sans lesquelles l'impact sur les problèmes écologiques et sociaux restera faible.

### 5.1 L'aide au logement

Afin de procéder à une analyse sommaire du cadre réglementaire, commençons par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui constitue le socle de la politique du logement luxembourgeoise et qui a été modifiée à 17 reprises jusqu'à aujourd'hui<sup>24</sup>. Elle prévoit la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) la prise en charge de garanties de bonne fin ainsi que l'octroi d'aides aux particuliers en vue de l'acquisition, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements ;
- b) la participation financière de l'État à la construction d'ensembles de logements ;
- c) l'assainissement de logements anciens par zones ;
- d) la création de disponibilités foncières par la constitution de réserves foncières et l'obligation de construire ;
- e) la création d'un fonds pour le développement du logement et de l'habitat ;
- f) l'introduction d'un carnet de l'habitat destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants ;
- g) la création d'une aide de l'État pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée aux locataires de logements à usage d'habitation principale.

Trois de ces mesures (b, e, g,) visent plus particulièrement les personnes en risque de pauvreté. La mesure « b » permet à l'État de cofinancer jusqu'à 75% le coût de construction de logements « sociaux »<sup>25</sup>. La mesure « e » crée le Fonds du Logement qui s'investit dans la construction de logements « sociaux ». La mesure « g » n'a malheureusement qu'une portée très limitée puisqu'elle n'est accordée qu'à des ménages dont le loyer ne dépasse pas le tiers des revenus. Or, vu les loyers souvent exorbitants sur le premier marché du logement, cette

23 Stiess (2011).

24 Krier (2011).

25 Nous allons voir au chapitre 6 que le terme logement social n'existe pas dans les textes de loi luxembourgeois. On parle plutôt de logements à coût modéré pour le locataire (ou l'acheteur) et subventionné à cet effet par l'État. C'est pour cela que le terme social est mis entre guillemets dans la suite du texte.

20 Observatoire de l'habitat (2009).

21 [http://observatoire.ceps.lu/potentiafoncier\\_fiche.cfm?comid=22](http://observatoire.ceps.lu/potentiafoncier_fiche.cfm?comid=22).

22 Urbé (2007), p. 53.

mesure ne s'applique pratiquement qu'aux demandeurs d'un logement « social » et perd ainsi son potentiel d'accès au logement locatif pour une population dans le besoin, plus large.

S'il faut porter un jugement global sur la politique du logement des dernières décennies du point de vue Caritas, qui est donc celui d'une option préférentielle pour les pauvres, le constat d'une politique foncièrement inégalitaire s'impose. L'accès au logement des classes moyennes reste au centre des soucis politiques. Le locataire à faible revenu est pour la plupart du temps délaissé au jeu du marché et avec l'accroissement des loyers, sa situation empire et le met devant des problèmes existentiels. Au Luxembourg, le logement « social » locatif ne représente que 2% du parc total de logements (en comparaison : Pays-Bas 32%, Autriche 23%, Royaume Uni 18% et France 17%). Avec ce chiffre, le Luxembourg range parmi les derniers pays de l'Europe<sup>26</sup>. L'existence de marchands de sommeil, la location de chambres de café vétustes, voire insalubres et l'accroissement du sans-abrisme constituent non seulement l'aboutissement de cette évolution, mais malheureusement aussi la pointe d'un énorme iceberg, nommé exclusion sociale liée au logement.

## 5.2 Le pacte logement

La loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, est communément appelée « pacte logement » bien que le pacte avec les communes n'est finalement qu'une des mesures de cette loi. Cette loi constitue une nouvelle étape dans la politique luxembourgeoise du logement. Son objectif général est d'augmenter l'offre de logements. Sa visée sociale est cependant beaucoup trop limitée.

Tableau des mesures politiques mises en place par la loi sur le pacte logement<sup>27</sup>

Instruments créés	Objectif spécifique
Convention État-Communes dénommée « pacte logement »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmenter la population de 15% sur dix ans.</li> <li>- Inciter financièrement les communes à participer activement aux efforts de l'État tendant à réduire le coût du foncier.</li> <li>- Assurer une mixité sociale.</li> <li>- Viser une utilisation plus rationnelle du foncier par une densité du bâti appropriée<sup>28</sup>.</li> </ul>
Le droit de préemption en faveur de certains promoteurs publics	Ce droit porte sur des terrains situés dans une zone d'aménagement différée du Plan d'Aménagement Général (type 1) et les terrains directement adjacent au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci (type 2).
Le droit d'emphytéose et le droit de superficie	Ce droit vise à neutraliser le prix du foncier.
Taxe communale spécifique de 0,5-5 € par m <sup>2</sup>	Il s'agit d'imposer les logements non occupés et les terrains situés dans le périmètre de construction.
Exemption de l'impôt sur les revenus pour les terrains vendus à l'État ou les communes	Cette mesure vise à faciliter l'acquisition de terrains aux pouvoirs publics.
Obligation pour tout projet supérieur ou égal à un ha de réserver 10% de la surface nette ou des logements au logement à coût modéré	L'objectif est de promouvoir le logement à coût modéré.
Extension des missions du Fonds du Logement	<p>Le Fonds du Logement bénéficie également du droit de préemption. L'article 54 de la loi du 25 février 1979 est complété par l'alinéa suivant : « Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions. »</p> <p>A l'article 55 de la loi du 25 février 1979, la liste des missions du Fonds est remplacée par la liste suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location ;</li> <li>- constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération ;</li> <li>- créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie ;</li> <li>- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique ;</li> <li>- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir ;</li> <li>- promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie ;</li> <li>- agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.</li> </ul>

26 CECODHAS (2011), p. 24.

27 Grand-Duché de Luxembourg (2008).

28 Le pacte logement impose au moins 25 logements par hectare.



### 5.3 L'impact du pacte logement

Lors d'une conférence de presse<sup>29</sup> en date du 5 décembre 2011, le Ministre du Logement a présenté les résultats atteints en trois ans depuis la création du pacte logement, cela pour le volet de la croissance de la population demandée aux communes, de la création de logements et de la réalisation d'équipement collectifs. L'initiative est louable. Notons tout d'abord que 98 des 106 communes restantes après les fusions communales ont signé une convention « pacte logement ». Jusqu'à maintenant et selon les projections calculées, toutes les communes vont dépasser les 15% d'accroissement démographique exigé. Les communes se sont engagées à créer 51.811 unités de logement en 10 ans, dont 21.295 sont seulement « en voie de planification ou à envisager ». Nous avons vu plus haut que les projections sur 20 ans calculent un besoin en logements de 130.000 unités, c'est-à-dire environ 65.000 logements sur 10 ans. Il faudra donc s'y mettre encore. En décembre 2011, le montant prévu pour le pacte logement était de 77.155.589 €. Cependant, 56% de cette somme (43.075.912,87 €) n'ont pas encore été utilisés au niveau communal.

L'évaluation des instruments créés par le pacte logement conduit à un résultat mitigé. Par le biais du droit de préemption 31% (19,16ha) de l'offre globale des terrains en cause (61,54ha) a été acquise par l'État et les communes, surtout (à hauteur de 87,6%) dans les régions du centre-nord et du centre-sud. L'instrument est relativement peu utilisé par les communes (21% de tous les terrains acquis). Il en est de même pour le droit d'emphytéose et le droit de superficie. Le Ministère du Logement ne fournit pas de chiffres en rapport avec ces outils de sorte qu'il est probable qu'on n'ait pas encore dépassé l'étape de la sensibilisation. Il faudrait semble-t-il surmonter encore les appréhensions dues surtout à la longue durée du bail emphytéotique. Pas de données non plus sur l'utilisation de la taxe communale sur les logements non occupés et les terrains de construction potentiels dans le périmètre, ni sur l'exemption fiscale des plus-values.

Dans le cadre de l'obligation pour tout projet supérieur ou égal à un hectare de réserver 10% des constructions au logement à coût modéré, 6 projets sont en phase de réalisation avec un total de 77 logements à coût modéré. Faut-il souligner que le chiffre est dérisoire par rapport au problème? Le Fonds du Logement continue à assurer son rôle, mais là aussi le résultat est largement insuffisant. Il est actuellement en train de réaliser 631 logements sociaux sur 24 chantiers. 22 projets supplémentaires avec 185 logements vont débiter très prochainement et 95 projets sont encore à l'étude<sup>30</sup>. Nous allons voir un peu plus loin quels sont les réels besoins en la matière.

Les 33 communes où l'activité de construction a été importante lors des dernières années peuvent faire valoir une option rétroactive (depuis 2003) pour financer leur effort

qui se chiffre à 2.490 nouvelles unités de construction (6.660 personnes). Leurs conventions courent de 2003 à 2013, mais vu que le pacte logement n'est entré en vigueur qu'en 2008, la majeure partie de cette activité de construction n'est pas imputable aux instruments qu'il a mis en place.

Le pacte logement crée aussi des effets non voulus comme p.ex. la croissance des petites communes autour des centres d'attraction où les terrains restent plus compétitifs. Il est aussi difficile de démontrer son impact spécifique sur la croissance voulue des communes prioritaires. Puis, il faut critiquer le fait que les communes peuvent se décharger entièrement sur des promoteurs privés qui construisent en fonction de la meilleure rentabilité et non pas nécessairement en fonction des besoins. Les incitations pour la commune à devenir un vrai acteur du logement durable sont finalement minimales.

En résumé, l'impact spécifique du pacte logement est difficilement évaluable à l'heure actuelle. Il échoit surtout de se donner les instruments d'évaluation qui manquent, car ils serviront aussi pour le pilotage de la politique du logement. Le recensement systématique des logements et des bâtiments, tel que prévu dans l'article 3 de l'avant-projet de loi du Statec, en est un exemple et contribuera certainement à ce que les futurs bilans ministériels soient plus précis<sup>31</sup>.

### 5.4 Le paquet logement

Avec la présentation du paquet logement du 8 avril 2011, l'actuel Ministre du Logement publie en fait son programme de travail et concrétise ses intentions politiques en la matière, tout en suivant les grandes orientations définies par la déclaration gouvernementale. Le paquet logement n'est donc pas un texte de loi, mais un ensemble de mesures à réaliser.

Tableau des mesures politiques planifiées dans le cadre du paquet logement

Mesures	Intention
1. Elargissement des ayants droit d'aides collectives dans le contexte locatif en faveur de personnes à resocialiser	Jusqu'à présent, ces aides n'étaient prévues que pour des familles nombreuses et à faible revenu.
2. Location-vente	Instrument de financement pour favoriser l'accès au logement aux ménages à revenu modéré.
3. Portage foncier	Dissociation du coût du terrain et de celui du logement par un remboursement différé dans le temps. Le coût du terrain qui est payé dans une 2e phase est supporté entre-temps par le promoteur public.
4. Société coopérative immobilière	Soutien étatique de personnes qui s'associent pour réaliser un projet de construction commun sur les logements non occupés et les terrains situés dans le périmètre de construction.

29 [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Monitoring\\_Pacte\\_Logement\\_conf\\_\\_rence\\_de\\_presse.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Monitoring_Pacte_Logement_conf__rence_de_presse.pdf).

30 Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

31 <http://www.statistiques.public.lu/fr/acteurs/statec/missions/projetloi.pdf>.



5. Prix national de l'habitat durable	Encourager les promoteurs publics ou privés à répondre de manière exemplaire aux objectifs de la loi.
6. Guichet unique des aides au logement	Faciliter l'accès aux aides.
7. Allocation de loyer et de logement	Il s'agit du projet de loi 6252 <sup>32</sup> qui vise à prévenir le déguerpissement et stabiliser la situation de logement par une contribution au paiement du loyer respectivement le remboursement de prêts hypothécaires.
8. Revalorisation des barèmes du taux de la subvention d'intérêt	Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2012, l'État a procédé à certaines améliorations des modalités d'octroi de la subvention d'intérêt, afin de renforcer son soutien financier auprès des ménages propriétaires dont le revenu est modeste.  En effet, le taux de base (plus communément appelé « taux social »), qui s'élevait dernièrement à 2%, a été modifié et en compensation, le taux maximal de la subvention d'intérêt a été majoré de 0,45%. Dès lors, l'obtention de la subvention d'intérêt ne dépend plus de l'octroi d'un prêt hypothécaire au taux social par son établissement de crédit, ce qui rend l'allocation de la subvention d'intérêt plus juste et permet à un plus grand nombre de ménages remplissant les conditions d'accéder à cette aide individuelle au logement. Les demandeurs d'une subvention d'intérêt dont le dossier a été refusé parce qu'ils ne bénéficiaient pas d'un taux social peuvent dorénavant présenter une nouvelle demande auprès du Service des aides au logement <sup>33</sup> .
9. Eco-prêt à taux zéro	Soutenir les constructions écologiques et les assainissements énergétiques.
10. Introduction d'une éco-bonification	Soutenir les constructions écologiques et les assainissements énergétiques cès aux aides.
11. Observatoire du logement et de l'habitat	Intégration de l'observatoire dans le Ministère du Logement.
12. Certification du logement durable	Compléter l'actuel certificat de performance énergétique d'un bâtiment par des critères écologiques (matériaux utilisés, les répercussions sur la santé, les possibilités de mobilité douce, ...) voire sociaux.
13. Administration des aides au logement	L'actuel service des aides au logement sans base légale est institué légalement.
14. Assurance responsabilité décennale/biennale	Assurer le dédommagement de propriétaires lésés par des promoteurs ou entrepreneurs en faillite.
15. Fiscalité verte dans le secteur logement	Promouvoir la rénovation énergétique des logements existants par l'octroi d'un « taux d'amortissement accéléré <sup>34</sup> » dans le cadre du paiement des impôts et le recours au « taux superréduit » TVA de 3%.
16. Crédit d'impôt sur les actes notariaux	Le projet de loi 6336, qui lie une tranche du crédit à des critères écologiques, est en instance. L'avis du conseil d'État date du 06.03.2012.
17. Monitoring du Pacte Logement	Mesurer l'impact de la loi. Un premier essai a été présenté en date du 5 décembre 2011 (cf plus haut).

18. Plan sectoriel logement	Réaliser par voie de règlement grand-ducal les objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire et du concept intégré des transports et du développement spatial (Integriertes Verkehrs- und Landesplanungskonzept-IVL).
19. Cadre juridique pour l'AIS	Ancrer légalement l'activité de l'agence immobilière sociale.
20. Société nationale de développement urbain (SNDU)	- Soutien des communes dans la réalisation de grands projets <sup>34</sup> immobiliers. - Constitution d'une réserve foncière nationale. - Mise à disposition de terrains.
21. Modification du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation	Prévenir les conséquences négatives d'une pénurie des énergies fossiles.

Le Ministre du Logement a également annoncé<sup>35</sup> qu'une subvention au loyer est à l'étude au sein de son Ministère. Une telle subvention est destinée à soutenir les ménages à revenu modeste pour lesquels le loyer constitue une lourde charge budgétaire. Une contribution spécifique est réservée dans cet Almanach à la subvention au loyer, de sorte que nous n'allons pas approfondir le sujet ici. Disons simplement qu'en l'absence de logements sociaux suffisants, c'est la seule alternative de l'État pour aider les personnes à revenu modeste ou en situation de pauvreté à loger décemment.

## 5.5 L'impact escompté du paquet logement

Même si ce paquet logement réunit des mesures utiles et sensées, il faut l'analyser avec un œil critique. Plusieurs mesures laissent espérer un impact réel (n°2, n°3, n°4 et n°20), mais ne peuvent cacher celles qui sont simplement de l'ordre du faisable (n°5 p.ex.) ou de ce qui aurait déjà dû être fait (n°9, n°10 et n°18 p.ex.). D'autres mesures sont de l'ordre d'une réorganisation institutionnelle (n°6, n°11 et n°13) et deux mesures sont en voie de réalisation (n°8 et n°17). Puis, il y a celles qui sont mal préparées (n°7 et n°16) et donc fortement critiquées. Il apparaît ainsi que le paquet logement n'est pas un tout ordonné et qu'il ne contribue pas non plus à ordonner l'ensemble de la politique du logement. L'introduction du développement durable comme principe transversal de la politique du logement complexifie les choses, mais il est loin d'être omniprésent, comme par exemple pour le cas du taux superréduit de la TVA de 3% qui n'est lié, ni à des critères écologiques, ni à des critères sociaux, mais a coûté en 2009 à l'État 165 millions euros<sup>36</sup> (!). Pour un Ministre qui prend le développement durable au sérieux, c'est un vrai défi. L'actuel paquet, fortement

32 Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

33 [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2012/01-janvier/16-logement/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2012/01-janvier/16-logement/index.html).

34 Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

35 Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

36 Chambre des Députés (2012), p. 2.

axé sur la composante écologique et énergétique (et cela à juste titre), risque cependant de négliger le volet social. Il est vrai que plusieurs des mesures sont « sociales » au sens large, mais il y a lieu de constater qu'à nouveau est visée surtout la classe moyenne, c'est-à-dire ceux qui sont propriétaires ou sont accédants à la propriété et peuvent contracter des prêts. Néanmoins, un autre objectif plus spécifiquement social, la promotion du logement locatif, est quand même aussi mentionné dans le paquet logement. Mais, le logement locatif, en l'absence d'un programme de construction ambitieux, ne deviendra vraiment social qu'avec l'introduction d'une subvention au loyer. Puis le logement « social » en tant que tel, parent pauvre de la politique actuelle, devrait être développé par des mesures supplémentaires. La pénurie dans ce domaine est énorme.

## 6. Le logement « social » au Luxembourg : des mesures différenciées et insuffisantes face à une réalité complexe

Un logement social, en France, est un logement destiné, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes qui, du fait de leurs revenus modestes, ont des difficultés à se loger sur le marché libre<sup>37</sup>. Au Luxembourg, l'article 9 la loi du 8 novembre 2002 remplace le terme logement social utilisé jusque-là dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement « tout simplement » par le terme logement. Il n'existe donc pas de définition officielle du logement « social » au Luxembourg. La loi parle uniquement de logements subventionnés par l'État dont le loyer doit être calculé en fonction du revenu du ménage locataire, de la composition du ménage et de la surface du logement<sup>38</sup>.

Cependant les ménages à revenu modeste sont clairement avantagés par la formule utilisée. Le tableau suivant montre que le loyer croît disproportionnellement avec l'augmentation du revenu, de sorte que pour des ménages aisés, le loyer devient tellement cher que le locataire se voit forcé de chercher un logement moins cher sur le premier marché du logement. Ce mécanisme est susceptible de garantir l'octroi ciblé de logements locatifs à coût modéré à des ménages à faible revenu. Une famille avec deux enfants de moins de 6 ans par exemple dont le revenu net disponible (= revenu minimum garanti et/ou salaire net + allocations familiales + boni pour enfants) correspond à 7.000 € paie déjà un loyer sans charges de 2.369 € (34% du revenu) pour un appartement avec deux chambres à coucher de 106m<sup>2</sup>. Il y a moyen de trouver moins cher sur le premier marché du logement. Les deux premiers exemples calculent le loyer pour un ménage identique touchant le RMG respectivement pour un ménage gagnant le salaire social minimum et touchant un complément RMG.

Exemples	Revenu net disponible	Loyer total	%
Exemple 1	2.787 €	300 €	11%
Exemple 2	3.261 €	332 €	10%
Exemple 3	4.000 €	531 €	13%
Exemple 4	5.500 €	1.308 €	24%
Exemple 5	7.000 €	2.369 €	34%
Exemple 6	8.500 €	3.873 €	46%
Exemple 7	10.000 €	5.586 €	56%
Exemple 8	12.000 €	8.481 €	71%

Au cours des deux dernières décennies, une autre forme de logement « social » s'est développée en parallèle et en partie à partir des foyers et structures d'hébergement traditionnels. Cette forme de mise à disposition de logements à loyer adapté au revenu vise en fait l'inclusion sociale *par* le logement. Le logement devient un moyen associé à d'autres pour faire partie d'une démarche cohérente de travail social visant à restaurer l'autonomie des bénéficiaires ou à compenser leur handicap. Ce type de logement, constituant un moyen de travail social et thérapeutique, est cadré par les règlements d'exécution de la loi dite ASFT<sup>39</sup> et non pas par la loi sur le bail à loyer.<sup>40</sup>

Il s'agit de différentes formes d'hébergement ou de mise à disposition de logements bon marché, le plus souvent temporaires. Caritas Accueil et Solidarité asbl a développé le concept des logements encadrés et accompagnés (LEA), la Wunnengshëllef asbl, la Stëmm vun der Strooss asbl et l'Agence immobilière sociale (AIS) louent sur le premier marché en offrant aux propriétaires certains services et garanties en contrepartie d'un loyer réduit pour mettre ces logements alors à disposition de personnes en détresse multiple ; Ënnerdaach asbl s'est engagé dans l'acquisition et la restauration d'immeubles pour associer logement « social » et travail social, puis différentes associations louent auprès du Fonds du Logement pour sous-louer à leurs clients. Les modèles sont multiples et les bases juridiques de ces

39 Grand-Duché de Luxembourg (1998).

40 Grand-Duché de Luxembourg (2006) : Art. 1.(3) La loi ne s'applique pas : (...) – aux logements meublés ou non-meublés dans des structures d'hébergement spéciales telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, et notamment les logements meublés et non-meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

37 [http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement\\_social\\_en\\_France](http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement_social_en_France).

38 Grand-Duché de Luxembourg (1998).

dispositifs en partie récents ne sont pas toujours très précises (cf les différents règlements grand-ducaux de la loi ASFT).

Dans le domaine du logement « social » locatif, les choses sont cependant claires. Le client a un statut de locataire et il signe un contrat de location régi par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Il bénéficie alors de la prorogation automatique de son contrat (art. 12.2) et aussi longtemps qu'il paie son loyer et que le propriétaire n'a pas besoin lui-même du logement, il ne peut être mis à la porte. La loi assure un haut degré de protection.

Dans le domaine de l'inclusion sociale par le logement, le client a un statut d'hébergé et il signe un contrat d'hébergement, résiliable avec un préavis d'un mois. Pourquoi la protection est ici moindre tandis que les clients sont souvent plus fragilisés? En fait, le client en détresse, souvent incapable de loger seul, est admis et hébergé par un service pour mener à bien un projet d'inclusion sociale par le logement. Il s'engage à contribuer à ce projet, mais il arrive qu'en cours de route le client se comporte de telle manière (consommation de drogues, violences, rechute, ...) que le projet devient irréalisable ou qu'il perturbe gravement d'autres clients et que l'hébergement dans le dispositif en cause perd son sens ou devient même contreproductif. Selon les cas, il est alors réorienté ou mis à la porte. Dans la mesure où le Luxembourg dispose de foyers pour sans-abris ou de traitements intra-muros, psychiatriques et autres, le client ne se retrouve pas à la rue, mais doit recommencer son parcours d'intégration à un degré ultérieur. Ce modèle d'intégration, voire de guérison, en étapes (« staircase model ») mène de l'institution à un logement en milieu ouvert, cela toujours dans le même cadre réglementaire, celui d'un contrat d'hébergement assorti d'un projet (écrit) d'inclusion sociale détaillant les droits et devoirs de part et d'autre. Une dernière différence avec le logement subventionné par l'État concerne le « loyer », dont la fixation n'est pas soumise à la loi de 1998<sup>41</sup>.

En conséquence, les dispositifs d'inclusion sociale par le logement ont un caractère temporaire et transitoire et une base juridique différente du logement « social ». Il s'agit de deux systèmes qui s'interpénètrent, mais qui ne sont pas réductibles l'un à l'autre. Celui de l'hébergement en milieu ouvert ne se serait certainement pas développé de manière si importante si à toute époque le nombre de logements « sociaux » avait été suffisant. Il faut se demander par ailleurs si, hors des foyers et traitements intra-muros traditionnels, un système qui associe tout simplement logement « social » et services, avec le propriétaire d'un côté et les aides médico-psycho-sociales de l'autre (« floating support »), ne serait pas à préconiser pour le futur. Ce modèle, du « housing first » ou des « housing led policies », venant des États-Unis, préconise une mise à disposition rapide d'un logement définitif. Il

semble efficace et meilleur marché que l'institutionnalisation des personnes en détresse dans le modèle en escalier.

Cependant, en attendant un nombre de logements « sociaux » suffisants, les services d'hébergement en milieu ouvert garderont leur légitimité d'autant plus qu'il existe certainement une clientèle spécifique, mais moins nombreuse, pour le dispositif. Une discussion des améliorations à proposer surtout du côté des bases juridiques de l'inclusion sociale par le logement (la loi ASFT et ses règlements) dépasse le cadre de cette contribution. Puis la problématique n'a pas uniquement une dimension qualitative (c'est-à-dire réglementaire dans ce cas-ci), mais aussi et surtout quantitative.

La pénurie de logements locatifs à coût modéré pour différents types de populations cibles, est énorme et dépasse largement, vu son impact sur l'existence sociale des personnes, la problématique générale du logement au Luxembourg.

Comment évaluer le besoin en logements « sociaux » au Luxembourg ? Un simple calcul sur base d'une approche prudente permet d'imaginer l'ordre de grandeur. 14,5% de la population luxembourgeoise se situent en dessous de la ligne de pauvreté relative, en nombre absolu environ 75.000 personnes composant environ 30.000 ménages (moyenne de 2,5 personnes par ménage). Du moins cette tranche de la population est susceptible de nécessiter un logement « social » pour vivre décemment. Cela correspond à 15% des 202.736 ménages en 2010. Un calcul plus précis devra inclure la couche de population située immédiatement au-dessus du risque de pauvreté. Il s'agit, en gros, des ménages bénéficiant de prestations de la loi sur le revenu minimum garanti, à l'exception de ceux qui ne bénéficient que de la simple allocation complémentaire<sup>42</sup>.

Combien de logements « sociaux » existent à l'heure actuelle ? Dans le cadre du « Plan national de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement » en voie d'élaboration, un effort de dénombrement a été réalisé. Le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère du Logement ont envoyé un questionnaire aux communes pour déterminer le nombre de logements « sociaux » en leur possession. Le taux de réponse de l'enquête, réalisée en août 2011, est de 71% et inclut toutes les moyennes et grandes communes. Le nombre de logements « sociaux » communaux subventionnés s'élève à 994 unités. En y ajoutant les logements locatifs du Fonds du Logement (1.730 unités) et de la Société nationale des Habitations à bon marché (167 unités), on approche les 3.000 unités de logement « social » locatif au sens strict. Il manque probablement ici un certain nombre de logements « sociaux » appartenant à des fondations, congrégations ou ASBL, mais leur nombre ne fera pas de grande différence. Les organismes du secteur social et sanitaire gèrent en plus quelques 1.600 lits dans des structures et logements divers. Les clients sont

41 Grand-Duché de Luxembourg (1998).

42 Grand-Duché de Luxembourg (2004), art. 1.

souvent des personnes isolées, mais un certain nombre vivent quand même en famille ou logent dans des structures communautaires. Pour convertir ces lits en logements sociaux, on estime que la moyenne des personnes constituant un ménage est de 1,5 (la moyenne nationale étant de 2,5). Le résultat se chiffre à 1.000 logements « sociaux ».

En conclusion, nous pouvons donc évaluer le manque à la différence entre 30.000 et 4.000, c'est-à-dire à plus de 26.000 (!) logements « sociaux » (Il s'agit d'une estimation minimale). Nous avons vu plus haut qu'en 2030, le nombre de ménages que le Luxembourg va compter sera de 284.438 unités. Toutes choses restant égales par ailleurs, le besoin en logements « sociaux » restera aussi de l'ordre de 15% du nombre total de ménages et s'élèvera en 2030 et en nombre absolu à environ 42.500 unités. Si le Gouvernement luxembourgeois veut atteindre cet objectif jusqu'en 2030, il faudra construire plus de 2.300 logements « sociaux » par an (!!!). Pour cela, il ne suffira pas de créer encore quelques « Fonds du Logement », mais il faudra mobiliser des investisseurs institutionnels puissants et introduire un cadre clair et juste pour les promoteurs privés.

## 7. Développer le logement locatif à coût modéré et les dispositifs d'inclusion sociale par le logement

La Chambre immobilière du Grand-Duché de Luxembourg asbl (CIGDL) vient de lancer une idée pour soi-disant augmenter l'offre de logements « sociaux ». Elle propose « d'ouvrir le marché » en sortant le logement « social » du carcan légal étroit de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. De la sorte des loyers plus chers que ceux prévus par cette loi, mais toujours bon marché, pourraient être perçus et augmenter les bénéfices du propriétaire, qui dans le contexte de la loi actuelle semblent dérisoires aux yeux des représentants de la CIGDL asbl. En effet, la construction de logements « sociaux » locatifs par le secteur marchand au cours des dernières années est nulle. La moyenne des loyers perçus actuellement dans le cadre du logement « social », c'est-à-dire subventionné, est de l'ordre de 382 € ; la Chambre immobilière propose d'augmenter cette somme à 650, voire 850 €. Cela revient en gros à doubler le loyer perçu et il est clair qu'alors les ménages en risque de pauvreté (14,5% de la population) ne sont plus visés (cf tableau ci-dessus). Le modèle prévoit en plus un système de déductions fiscales, c'est-à-dire un financement public.

En faisant cette proposition, la CIGDL affirme implicitement que le système des aides étatiques actuelles n'offre pas le cadre adéquat pour permettre au secteur marchand de contribuer à la construction de logements « sociaux » locatifs. Cela n'est cependant pas tout à fait le cas. En effet :

- « L'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location »<sup>43</sup>.
- « Les critères de définition des promoteurs privés au sens de la loi sont précisés par voie de règlement grand-ducal »<sup>44</sup>.
- « Les participations de l'État sont arrêtées dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel<sup>45</sup>. Ce programme tient compte des besoins régionaux et locaux de logements et des projets soumis par les promoteurs. Il fait l'objet d'un règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal fixe également les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'État, les droits et les obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'État »<sup>46</sup>.

Le cadre légal existe donc, il faut simplement le préciser et l'appliquer. Il faut p.ex. encore fixer les critères de définition de tous les promoteurs privés par voie de règlement grand-ducal. A l'heure actuelle, le législateur a uniquement défini le taux de participation pour quelques promoteurs privés : « L'État peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux. »<sup>47</sup>

Y a-t-il une raison à cela ? Le subventionnement de promoteurs privés visant un bénéfice maximal pose effectivement un problème en termes de dilapidation du denier public.

Dans l'hypothèse d'avoir construit des logements « sociaux » et en cherchant à les occuper, le promoteur privé sélectionnera évidemment – dans une approche de minimisation des coûts et de maximisation des bénéfices – les clients qui lui semblent les plus fiables pour le paiement régulier du loyer. Il va donc viser la tranche des locataires avec un revenu se situant autour de l'exemple 4 ou 5 du tableau ci-avant (5.500 € / 7.000 €) où les loyers peuvent déjà être considérables (entre 1.308 et 2.369 €) et excéder largement la moyenne de 382 €, moyenne qui s'explique par le fait que le peu de logements sociaux actuellement disponibles sont réservés aux catégories de revenus les plus faibles. À partir du moment, où l'on choisit des locataires avec des revenus plus substantiels, la moyenne des loyers perçus, que le promoteur-propriétaire privé est en droit de demander, sera proche de et dépassera même la moyenne actuelle sur le marché normal non subsidié. Une subvention de 50% serait alors tout à fait inadéquate parce que cela générerait des bénéfices exagérés. Le taux

43 Grand-Duché de Luxembourg (2008), art. 15.

44 Grand-Duché de Luxembourg (1983), art. 16.

45 Grand-Duché de Luxembourg (2010), 9e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

46 Grand-Duché de Luxembourg (1983), art. 19.

47 Grand-Duché de Luxembourg (2002), art. 30ter.



de subventionnement du promoteur privé à but lucratif doit donc être bien calculé pour être juste et attractif et il faudra réguler également l'admission des locataires ou la confier éventuellement à une instance publique. En tout cas, un nouveau dispositif légal est superflu, il faut simplement adapter l'existant par voie de règlement grand-ducal.

## 8. Les exigences prioritaires d'une équation durable

Bien que la politique soit l'art du faisable, elle ne peut se passer de la question de ce qui doit être fait. Quelles sont les exigences qui s'imposent sur base du tableau brossé ci-avant ?

Il est prioritaire

- de diminuer le prix de l'immobilier et de réguler le marché pour freiner la spéculation immobilière<sup>48</sup>,
- de continuer à constituer des réserves foncières,
- d'accroître le nombre de logements construits et d'accroître substantiellement le pourcentage de logements sociaux,
- de combattre les vides locatifs<sup>49</sup>,
- de garantir l'accès au logement surtout pour les ménages à revenu modeste, de lutter contre la précarité énergétique, de transformer l'ensemble du parc de logement en basse énergie ou à consommation zéro.

Parmi la panoplie des idées et mesures utiles pour réaliser les objectifs précédents, citons les plus importantes d'un point de vue socio-écologique :

- Réformer l'impôt foncier, taxer les plus-values en cas de reclassement et de vente, voire créer des prix administrés pour les terrains.
- Multiplier des incitations et aides communales ciblées<sup>50</sup> en matière de politique du logement à coût modéré tout en imposant des quotas de logements « sociaux » par commune.
- Solliciter des investisseurs institutionnels et fournir un cadre clair aux promoteurs privés.
- Introduire une subvention au loyer, combinée à un contrôle efficace du loyer et permettant d'amortir des investissements dans l'assainissement énergétique par le propriétaire (Klimawohngehalt).

48 Urbé (2012).

49 2.900 logements sont vides rien qu'à Luxembourg-Ville ; d'Letzebuurger Land (2012), p. 38.

50 Actuellement beaucoup de communes craignent la complexité et les complications liées à la gestion de logements sociaux. Rares sont celles qui ont les moyens de créer ou de faire fonctionner un service logement propre et il faudra éviter aussi de rattacher ces tâches à l'Office social, puisque cela aboutirait à un mélange malsain de la fonction de propriétaire, intéressé à percevoir le loyer et à défaut en droit de mettre le locataire à la porte, et la fonction d'aide et de soutien de tout dispositif d'aide sociale ayant la mission de dépanner en cas de déguerpissement.

- Favoriser les dispositifs d'accès au logement (Réforme de la législation sur la garantie locative, sécurité juridique des dispositifs d'aide au logement du secteur social<sup>51</sup>, développement de l' AIS<sup>52</sup> et du logement encadré, Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, ...).
- Réformer de manière cohérente l'ensemble des aides individuelles au logement selon des critères sociaux et écologiques.
- Promouvoir de nouvelles formes de logement (habitat intergénérationnel, habitat interculturel, habitat communautaire, maisons kangourou<sup>53</sup>, « town-houses », résidences-services pour personnes âgées, logement 50+, 60+, logements autonomes dans structures collectives, éco-quartiers ou éco-villages, ...).

51 Adapter notamment les règlements grand-ducaux liés à la loi dite ASFT. Ces règlements ont été établis au fur et à mesure des évolutions du secteur social et visent la plupart du temps une population cible particulière : les enfants, les réfugiés, les personnes âgées, les adultes avec ou sans enfants, les femmes, etc. La plupart des règlements contiennent des articles relatifs au logement de la population cible en cause. Il existe des normes de sécurité, d'hébergement et autres. On y parle de contrat d'hébergement, de service logement en milieu ouvert et d'autres mesures ayant trait au logement, mais toutes ces dispositions sont éparpillées et surtout le système réglementaire entier n'a pas suivi les développements récents, comme par exemple la création de l'Agence immobilière sociale. Une réforme est incontournable et la question se pose si la nouvelle architecture réglementaire ne doit pas se structurer autour d'une typologie bien étudiée de services et de prestations. Ainsi les « prestations logement » pourraient trouver un cadre logique et juridique spécifique.

52 L' AIS est un instrument pour combattre notamment les vides locatifs. Déclaration gouvernementale de 2009 : « Pour répondre à la pénurie de logements à prix abordables, le Gouvernement poursuivra la mise en place d'une agence immobilière sociale, cet instrument devant compléter les mesures existantes. L'agence gèrera un immeuble au nom et pour le compte du propriétaire, auquel est garanti un loyer mensuel modéré. Le logement est mis à la disposition de personnes en situation de détresse et sélectionnées sur base de critères objectifs. En collaboration avec les travailleurs sociaux, une guidance des locataires sera mise en place. » (<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>).

53 Accueil de personnes dans des ménages vivant dans des logements spacieux, p.ex. une personne âgée isolée accueille un jeune couple, une famille accueille un étudiant, etc.



## Conclusion

La présente contribution a essayé de brosser le tableau de la politique du logement des dernières années au Luxembourg. Sortons-nous de l'échec ? Les efforts actuels ne suffisent certainement pas, mais au moins, la politique du logement bouge dans la bonne direction sous l'impulsion d'un Ministre du Logement sensibilisé au développement durable. Il faut maintenant renforcer davantage les fondements et éliminer les freins. Les propositions ci-avant ne doivent pas faire l'objet d'un choix. Elles sont complémentaires la plupart du temps et il faudrait idéalement les réaliser toutes. Malheureusement, le secteur du logement au Luxembourg, avec tous les intérêts particuliers en jeu, est un champ de bataille féroce. Pour que l'intérêt et le bien commun l'emportent, *tous* les responsables politiques doivent s'engager pour la juste cause de loger décemment tous les citoyens du pays. Le défi est clairement posé.

## Bibliographie

- BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG (2011) : Bulletin 2011/3, Luxembourg.
- CECODHAS (2011) : Housing Europe's Observatory : Logement Social Européen 2012 – Les rouages d'un secteur. Bruxelles.
- CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement - Avis du conseil d'État. Luxembourg.
- CHILLA, TOBIAS & SCHULZ, CHRISTIAN (2011, dir.) : Raumordnung in Luxemburg. Luxembourg.
- CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2011) : Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung. In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, dir.) : Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt : Leben in Luxemburg 2020. Luxembourg.
- CONSEIL SUPÉRIEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE (2008) : Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen. Luxembourg. [http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances\\_publiques/finances\\_publiques\\_29092008.pdf](http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances_publiques/finances_publiques_29092008.pdf).
- D'LÉTZEBUERGER LAND (2012) : 2900. Dossier immobilier, Edition d'Letzebuenger Land N°7, 17 février 2012, Luxembourg.
- EWINGMANN, DIETER & JUNG, ANNA & GERHARDS, EVA & THÖNE, MICHAEL (2010): Sichert ein Wirtschaftswachstum von 4% eine nachhaltige Entwicklung in Luxemburg? Fakten und Gedankenspiele für eine offene Diskussion. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1983) : Loi du 23 juillet 1983 ayant pour objet 1) de modifier la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 2) de modifier la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1998) : Règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2002) : Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2004) : Loi du 8 juin 2004 portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006) : Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Loi du 22 octobre 2008 portant 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2010) : Règlement grand-ducal du 24 mars 2010 arrêtant le 9<sup>e</sup> programme de constructions d'ensembles de logements subventionnées, ainsi que les participations de l'État, Luxembourg.

KRIER, JÉRÔME (2010) : Texte coordonné du 08 février 2010 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi\\_aide\\_au\\_logement.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi_aide_au_logement.pdf), Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2003) : Programme directeur d'aménagement du territoire. <http://www.dat.public.lu/publications/index.htm>, Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2011) : Rapport d'activité 2010. Observatoire de l'Habitat / Ministère du Logement (2011) : Prix annoncés – Location. 2011 Trimestre 03, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT / MINISTÈRE DU LOGEMENT (2009) : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007, Note 13, Luxembourg.

PELTIER, FRANÇOIS (2011) : Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010 – 2030. In : Working Papers Economie et Statistique N°55 du Statec, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2012) : Luxemburger Wort, édition du 27 janvier, Luxembourg.

STADTLAND DIPL.-ING. ALFRED EICHBERGER GmbH (2009) : Plan directeur sectoriel « Logement » – Vorentwurf, im Auftrag vom Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement und dem Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Luxembourg.

STATEC (2011) : Statnews n°14. Luxembourg.

STIESS, IMMANUEL (2011) : Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main.

URBÉ, ROBERT (2007) : Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt, dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007 dir.) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt : Soziale Gerechtigkeit, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2012) : Spekulation bekämpfen, dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, dir.) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt : Nachhaltiges Wohnen, Luxembourg.

ZAHLEN, PAUL (2012) : Regards 02. Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), Luxembourg.

# Sortir de l'échec La politique du logement au Luxembourg

MARCO HOFFMANN

## 1. Introduction

Parmi les autres crises, la crise du logement revient régulièrement à la une des médias luxembourgeois. Malgré le « pacte logement<sup>1</sup> » et plus récemment le « paquet logement<sup>2</sup> », l'accès au logement devient de plus en plus difficile pour une partie croissante de la population, car les prix continuent à augmenter sans cesse. L'accès à la propriété est devenu illusoire pour de larges tranches de la population à revenu moyen et les ménages à revenus modestes sont confrontés à des problèmes de logement existentiels. Selon la Banque centrale du Luxembourg<sup>3</sup>, les prix des logements ont augmenté de 189,9% entre 1995 et 2010, soit une hausse de 7% en rythme annuel. Les prix des loyers ont augmenté sur un an (3<sup>e</sup> trimestre 2010 – 3<sup>e</sup> trimestre 2011) de 11,9% pour les maisons et de 9,2% pour les appartements<sup>4</sup>. Parallèlement à cette réalité socio-économique, il faut affronter les défis écologiques et énergétiques. A l'intersection entre le social et l'écologie, la précarité ou pauvreté énergétique dévient de plus en plus préoccupante.

En analysant de près les efforts de la politique du logement, on aboutit à la conclusion que celle-ci ne réussit pas le traitement symptomatique du problème, mais n'en affronte pas non plus les causes fondamentales qui sont d'une part la croissance démographique effrénée et d'autre part un marché du logement dysfonctionnel. La présente contribution soutient que le bien-être commun en matière de logement est au prix d'une ingérence (plus) forte de l'État dans le marché. Puis, une réflexion sur la croissance économique, à l'origine

de la situation démographique problématique, s'impose, car elle est indissociable de la mise en œuvre d'un vrai développement durable au Luxembourg<sup>5</sup>.

Les objectifs sociaux et écologiques sont clairs : Il faut pouvoir loger décemment *tous* les habitants du Luxembourg de telle manière que leur style de logement n'empiète pas sur les besoins des générations futures. Où en sommes nous par rapport aux mesures en place ou à mettre en place et leur cohérence avec ces objectifs ?

## 2. Une croissance démographique effrénée

Dans l'introduction du Rapport d'activité 2010 du Ministère du Logement, on peut lire : « L'offre de logements est insuffisante, surtout à l'égard d'une population qui va toujours croissante<sup>6</sup> . » Le Luxembourg comptait 511.840 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'exceptionnelle croissance démographique luxembourgeoise est surtout due au solde migratoire qui lui « est le miroir de l'évolution économique du pays<sup>7</sup> ». De 2009 à 2010, la population a augmenté de 9.774 unités et le solde migratoire a atteint 7.660 personnes<sup>8</sup>.

Une diminution du solde migratoire pourrait donc résoudre une partie du problème du logement au Luxembourg. Cette option n'est cependant pas discutée, car il faudrait alors mettre en question la croissance économique du pays. Or, pour beaucoup de gens (et malheureusement surtout les décideurs), la croissance économique est une condition du bien-être de la société ou de la viabilité de nos systèmes de sécurité sociale. En vérité, elle ne fait que postposer les problèmes et renforce toutes les tendances non-durables énumérées dans le Plan national du développement durable<sup>9</sup>. Le problème de base a déjà été pointé en 2000 par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker et en 2002 par le Ministre Claude Wiseler : « Les fruits de la croissance luxembourgeoise sont tout juste suffisants pour financer les conséquences de cette même croissance. Effectivement, les rentrées fiscales générées par la croissance suffisent à peine pour faire face à tous les besoins de cette société grandissante »<sup>10</sup>.

Ignorer ce message réduit la politique du logement à un traitement symptomatique de la croissance démographique et des effets de la croissance au lieu de l'inscrire de manière cohérente dans une réelle politique de développement durable<sup>11</sup>. Dans ce contexte, il faut prendre en compte un deuxième élément fondamental, celui du prétendu libre marché.

1 Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes.

2 Le paquet logement, présenté le 8 avril 2011 par le Ministre du Logement, est constitué d'un ensemble de 21 mesures à mettre en œuvre afin de concrétiser la déclaration gouvernementale en matière de politique du logement.

3 Banque centrale du Luxembourg (2011).

4 Observatoire de l'Habitat (2011).

5 Chilla & Schulz (2011), p. 336.

6 Ministère du Logement (2011), p. 8.

7 Statec (2011), p. 8.

8 Statec (2011), p. 1.

9 Ewringmann et al. (2010).

10 CSDD (2008), p. 32.

11 Cf. Confédération Caritas Luxembourg (2011), p. 119-140.

### 3. Un marché du logement dysfonctionnel<sup>12</sup>

La politique du logement d'un pays dépend de l'idée que les décideurs se font du rôle du marché du logement. Le courant néolibéral, toujours en vogue, soutient qu'un marché idéal et fonctionnel est un marché libre et autorégulateur selon le concept d'Adam Smith de la main invisible. Le concept de la main invisible a été repris par certains auteurs de l'école néoclassique (parfois appelée néolibérale) pour affirmer que si les consommateurs peuvent acheter librement et si les producteurs peuvent produire et vendre librement, le marché évoluera vers une situation mutuellement bénéfique à tous les agents. Le modèle du marché libre et parfait inclut en plus les caractéristiques suivantes :

- Transparence : tous les acteurs sont complètement informés.
- Concurrence libre : les prix évoluent librement.
- Adaptation flexible au prix : aussi bien les producteurs que les consommateurs doivent pouvoir réagir à un changement de prix ; une condition en est que la marchandise doit être mobile et fongible<sup>13</sup>.
- Homogénéité : des préférences individuelles n'existent pas. Le consommateur agit de manière entièrement rationnelle.

Il est facile de conclure ici que la plupart de ces éléments ne se retrouvent pas sur le marché du logement réel, au Luxembourg et autre part. Les sympathisants du (néo-) libéralisme n'en déduisent cependant pas qu'il faut intervenir dans le marché, mais qu'il faut tout faire pour le rendre plus parfait. L'État ne doit donc surtout pas s'immiscer à l'aide de réglementations diverses dans le marché, mais figurer tout au plus comme protecteur du marché en veillant au développement des conditions énumérées ci-dessus. Une telle philosophie est à la base de la spéculation immobilière, dont nous observons aujourd'hui les conséquences néfastes.

En général, le marché du logement est donc un marché imparfait, non pas par une intervention étatique mal ajustée, mais par nature. Il faut souligner avec force que le marché du logement ne peut pas fonctionner librement et qu'il est donc impératif de le réguler pour réaliser les droits de l'homme en la matière<sup>14</sup>.

12 <http://de.wikipedia.org/wiki/Wohnungsmarkt>.

13 Le bien dit « fongible » est un bien que l'on ne peut pas individualiser. Cela veut dire qu'une unité de ce bien peut être échangée contre toute autre unité du même bien, sans que l'utilité pour l'utilisateur ne change.

14 Article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme : 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>.

Le Plan directeur sectoriel logement (PSL) mentionne également cette problématique pour légitimer ainsi l'intervention étatique dans le marché du logement.<sup>15</sup> Le PSL, réalisé en avril 2009 par un institut autrichien, est davantage une étude et une réflexion, complétée par des recommandations, qu'un plan bien ficelé. Il doit assurer l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire<sup>16</sup> et la politique du logement proprement dite. Aujourd'hui, il est malheureusement toujours au stade d'un avant-projet de règlement grand-ducal.

### 4. L'avant-projet du Plan directeur sectoriel logement

Si, en 2009, le Plan directeur sectoriel logement tablait encore sur un besoin de 3.400 nouvelles constructions par an, les chiffres actuels dépassent largement cette estimation. La population du Luxembourg atteindra 646.740 personnes en 2030 (scénario baseline du Statec)<sup>17</sup>. Tenant compte de l'évolution de la composition des ménages (divorces, personnes isolées, ...), le nombre correspondant de ménages s'élève à 284.438 contre 202.736 pour l'année 2010. Il faudra construire au moins 6.280 logements par an (4.000 pour compenser l'accroissement démographique et 2.280 pour les besoins de remplacement) – c'est-à-dire près de 130.000 logements sur 20 ans – pour loger tout ce monde. Or, on a achevé, selon les derniers chiffres<sup>18</sup>, 2.266 logements en 2006, 3.023 en 2007, 4.444 en 2008 et 3.740 en 2009. La régression en 2009 s'explique par les effets de la crise financière. Il est donc urgent de doubler les efforts en matière de création de logements.

- L'avant-projet du PSL propose cinq axes pour atteindre cet objectif<sup>19</sup>. Il vise à
- piloter la construction de logements en ce qui concerne l'implantation dans l'espace et au niveau régional,

15 Stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH (2009), p.12 : 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 Verflechtung 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.

16 Cf. Programme directeur d'aménagement du territoire de 2003 et l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept).

17 Peltier (2011).

18 Zahlen (2012).

19 Stadtland Dipl.-Ing. Alfred Eichberger GmbH (2009) : Plan directeur sectoriel « Logement », p. 28.

- déterminer des espaces constructibles et assurer une utilisation efficiente des terrains,
- imposer des constructions durables et une densification du bâti,
- augmenter les capacités de construction et assurer l'accès au logement,
- établir et maintenir une bonne coordination et communication entre tous les acteurs institutionnels et envers les citoyens.

Il met en musique le principe général et national de l'aménagement du territoire qui est celui de la « concentration décentralisée » (polycentrisme). Sur base de la constatation que le sol est une ressource limitée, il introduit le principe du bien commun qui doit l'emporter sur les intérêts particuliers. Dans ce contexte, le PSL aborde également le problème de la disponibilité de terrains constructibles. Il soulève le problème du manque global de terrains au niveau national avec des pénuries assez dérangeantes dans certaines communes qui justement ont été désignés centres de développement et d'attraction (CDA) dans le cadre du paquet logement. Les chiffres les plus récents datent de 2007<sup>20</sup> : 2.712 hectares sont disponibles pour l'habitat au Luxembourg, dont 33% (908ha) sont rapidement mobilisables. Malheureusement, 14% (388ha) seulement font partie des communes CDA. Avec plus de 211 hectares constructibles, la Ville de Luxembourg dispose de réserves foncières importantes. 20% appartiennent à des propriétaires publics (36,5ha appartenant directement à la ville), 44% à des personnes physiques et 25% à des personnes morales. La propriété est mixte pour 1% des parcelles et inconnue pour 10% des réserves, car ces parcelles ont été dans des phases transitoires au moment de l'enquête.<sup>21</sup>

Après son entrée en vigueur, le PSL fournira la base juridique du développement communal tout en déterminant de nouveaux espaces constructibles. La publication de l'avant-projet est imminent semble-t-il. En l'absence de mécanismes de freinage, elle risque cependant de renforcer la spéculation sur les terrains.

## 5. Lenteurs et hésitations politiques

A l'heure actuelle et malgré tous les efforts déployés, la crise du logement ne fait qu'empirer. Dans l'Almanach social 2007, il a déjà été constaté qu'une politique visant à être à la hauteur de ses objectifs devrait se doter d'un staff ministériel plus conséquent<sup>22</sup> et de sérieux moyens. D'un autre côté, on ne peut qu'espérer que les mesures en place et en voie de réalisation porteront bientôt leurs fruits. Mais passons en revue les principaux éléments de la politique du logement actuelle, afin de déterminer s'il existe des chances

pour qu'enfin la sauce prenne et afin d'analyser si les mesures ont aussi une incidence sur les conditions de vie des pauvres.

Les moyens d'action de toute politique du logement sont de trois ordres<sup>23</sup> : mesures légales, mesures économiques et mesures de communication et de coopération. Selon les différents acteurs sur le marché du logement, ces mesures peuvent être de nature incitative (pull factors) ou contraignante (push factors). Nous allons voir que la majorité des mesures déployées opère avec des attraits financiers, mais il apparaît que l'effet de pilotage ne sera renforcé que par des règles contraignantes, sans lesquelles l'impact sur les problèmes écologiques et sociaux restera faible.

### 5.1 L'aide au logement

Afin de procéder à une analyse sommaire du cadre réglementaire, commençons par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui constitue le socle de la politique du logement luxembourgeoise et qui a été modifiée à 17 reprises jusqu'à aujourd'hui<sup>24</sup>. Elle prévoit la mise en œuvre des mesures suivantes :

- a) la prise en charge de garanties de bonne fin ainsi que l'octroi d'aides aux particuliers en vue de l'acquisition, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements ;
- b) la participation financière de l'État à la construction d'ensembles de logements ;
- c) l'assainissement de logements anciens par zones ;
- d) la création de disponibilités foncières par la constitution de réserves foncières et l'obligation de construire ;
- e) la création d'un fonds pour le développement du logement et de l'habitat ;
- f) l'introduction d'un carnet de l'habitat destiné principalement à promouvoir la rénovation de logements existants ;
- g) la création d'une aide de l'État pour soutenir le financement privé de la garantie locative réclamée aux locataires de logements à usage d'habitation principale.

Trois de ces mesures (b, e, g,) visent plus particulièrement les personnes en risque de pauvreté. La mesure « b » permet à l'État de cofinancer jusqu'à 75% le coût de construction de logements « sociaux »<sup>25</sup>. La mesure « e » crée le Fonds du Logement qui s'investit dans la construction de logements « sociaux ». La mesure « g » n'a malheureusement qu'une portée très limitée puisqu'elle n'est accordée qu'à des ménages dont le loyer ne dépasse pas le tiers des revenus. Or, vu les loyers souvent exorbitants sur le premier marché du logement, cette

23 Stiess (2011).

24 Krier (2011).

25 Nous allons voir au chapitre 6 que le terme logement social n'existe pas dans les textes de loi luxembourgeois. On parle plutôt de logements à coût modéré pour le locataire (ou l'acheteur) et subventionné à cet effet par l'État. C'est pour cela que le terme social est mis entre guillemets dans la suite du texte.

20 Observatoire de l'habitat (2009).

21 [http://observatoire.ceps.lu/potentiafoncier\\_fiche.cfm?comid=22](http://observatoire.ceps.lu/potentiafoncier_fiche.cfm?comid=22).

22 Urbé (2007), p. 53.



mesure ne s'applique pratiquement qu'aux demandeurs d'un logement « social » et perd ainsi son potentiel d'accès au logement locatif pour une population dans le besoin, plus large.

S'il faut porter un jugement global sur la politique du logement des dernières décennies du point de vue Caritas, qui est donc celui d'une option préférentielle pour les pauvres, le constat d'une politique foncièrement inégalitaire s'impose. L'accès au logement des classes moyennes reste au centre des soucis politiques. Le locataire à faible revenu est pour la plupart du temps délaissé au jeu du marché et avec l'accroissement des loyers, sa situation empire et le met devant des problèmes existentiels. Au Luxembourg, le logement « social » locatif ne représente que 2% du parc total de logements (en comparaison : Pays-Bas 32%, Autriche 23%, Royaume Uni 18% et France 17%). Avec ce chiffre, le Luxembourg range parmi les derniers pays de l'Europe<sup>26</sup>. L'existence de marchands de sommeil, la location de chambres de café vétustes, voire insalubres et l'accroissement du sans-abrisme constituent non seulement l'aboutissement de cette évolution, mais malheureusement aussi la pointe d'un énorme iceberg, nommé exclusion sociale liée au logement.

## 5.2 Le pacte logement

La loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, est communément appelée « pacte logement » bien que le pacte avec les communes n'est finalement qu'une des mesures de cette loi. Cette loi constitue une nouvelle étape dans la politique luxembourgeoise du logement. Son objectif général est d'augmenter l'offre de logements. Sa visée sociale est cependant beaucoup trop limitée.

Tableau des mesures politiques mises en place par la loi sur le pacte logement<sup>27</sup>

Instruments créés	Objectif spécifique
Convention État-Communes dénommée « pacte logement »	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmenter la population de 15% sur dix ans.</li> <li>- Inciter financièrement les communes à participer activement aux efforts de l'État tendant à réduire le coût du foncier.</li> <li>- Assurer une mixité sociale.</li> <li>- Viser une utilisation plus rationnelle du foncier par une densité du bâti appropriée<sup>28</sup>.</li> </ul>
Le droit de préemption en faveur de certains promoteurs publics	Ce droit porte sur des terrains situés dans une zone d'aménagement différée du Plan d'Aménagement Général (type 1) et les terrains directement adjacent au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci (type 2).
Le droit d'emphytéose et le droit de superficie	Ce droit vise à neutraliser le prix du foncier.
Taxe communale spécifique de 0,5-5 € par m <sup>2</sup>	Il s'agit d'imposer les logements non occupés et les terrains situés dans le périmètre de construction.
Exemption de l'impôt sur les revenus pour les terrains vendus à l'État ou les communes	Cette mesure vise à faciliter l'acquisition de terrains aux pouvoirs publics.
Obligation pour tout projet supérieur ou égal à un ha de réserver 10% de la surface nette ou des logements au logement à coût modéré	L'objectif est de promouvoir le logement à coût modéré.
Extension des missions du Fonds du Logement	<p>Le Fonds du Logement bénéficie également du droit de préemption. L'article 54 de la loi du 25 février 1979 est complété par l'alinéa suivant : « Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre de tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions. »</p> <p>A l'article 55 de la loi du 25 février 1979, la liste des missions du Fonds est remplacée par la liste suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location ;</li> <li>- constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération ;</li> <li>- créer de nouveaux quartiers de ville, des lieux d'habitat et des espaces de vie ;</li> <li>- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique ;</li> <li>- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir ;</li> <li>- promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie ;</li> <li>- agrandir le parc public de logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.</li> </ul>

26 CECODHAS (2011), p. 24.

27 Grand-Duché de Luxembourg (2008).

28 Le pacte logement impose au moins 25 logements par hectare.

### 5.3 L'impact du pacte logement

Lors d'une conférence de presse<sup>29</sup> en date du 5 décembre 2011, le Ministre du Logement a présenté les résultats atteints en trois ans depuis la création du pacte logement, cela pour le volet de la croissance de la population demandée aux communes, de la création de logements et de la réalisation d'équipement collectifs. L'initiative est louable. Notons tout d'abord que 98 des 106 communes restantes après les fusions communales ont signé une convention « pacte logement ». Jusqu'à maintenant et selon les projections calculées, toutes les communes vont dépasser les 15% d'accroissement démographique exigé. Les communes se sont engagées à créer 51.811 unités de logement en 10 ans, dont 21.295 sont seulement « en voie de planification ou à envisager ». Nous avons vu plus haut que les projections sur 20 ans calculent un besoin en logements de 130.000 unités, c'est-à-dire environ 65.000 logements sur 10 ans. Il faudra donc s'y mettre encore. En décembre 2011, le montant prévu pour le pacte logement était de 77.155.589 €. Cependant, 56% de cette somme (43.075.912,87 €) n'ont pas encore été utilisés au niveau communal.

L'évaluation des instruments créés par le pacte logement conduit à un résultat mitigé. Par le biais du droit de préemption 31% (19,16ha) de l'offre globale des terrains en cause (61,54ha) a été acquise par l'État et les communes, surtout (à hauteur de 87,6%) dans les régions du centre-nord et du centre-sud. L'instrument est relativement peu utilisé par les communes (21% de tous les terrains acquis). Il en est de même pour le droit d'emphytéose et le droit de superficie. Le Ministère du Logement ne fournit pas de chiffres en rapport avec ces outils de sorte qu'il est probable qu'on n'ait pas encore dépassé l'étape de la sensibilisation. Il faudrait semble-t-il surmonter encore les appréhensions dues surtout à la longue durée du bail emphytéotique. Pas de données non plus sur l'utilisation de la taxe communale sur les logements non occupés et les terrains de construction potentiels dans le périmètre, ni sur l'exemption fiscale des plus-values.

Dans le cadre de l'obligation pour tout projet supérieur ou égal à un hectare de réserver 10% des constructions au logement à coût modéré, 6 projets sont en phase de réalisation avec un total de 77 logements à coût modéré. Faut-il souligner que le chiffre est dérisoire par rapport au problème? Le Fonds du Logement continue à assurer son rôle, mais là aussi le résultat est largement insuffisant. Il est actuellement en train de réaliser 631 logements sociaux sur 24 chantiers. 22 projets supplémentaires avec 185 logements vont débiter très prochainement et 95 projets sont encore à l'étude<sup>30</sup>. Nous allons voir un peu plus loin quels sont les réels besoins en la matière.

Les 33 communes où l'activité de construction a été importante lors des dernières années peuvent faire valoir une option rétroactive (depuis 2003) pour financer leur effort

qui se chiffre à 2.490 nouvelles unités de construction (6.660 personnes). Leurs conventions courent de 2003 à 2013, mais vu que le pacte logement n'est entré en vigueur qu'en 2008, la majeure partie de cette activité de construction n'est pas imputable aux instruments qu'il a mis en place.

Le pacte logement crée aussi des effets non voulus comme p.ex. la croissance des petites communes autour des centres d'attraction où les terrains restent plus compétitifs. Il est aussi difficile de démontrer son impact spécifique sur la croissance voulue des communes prioritaires. Puis, il faut critiquer le fait que les communes peuvent se décharger entièrement sur des promoteurs privés qui construisent en fonction de la meilleure rentabilité et non pas nécessairement en fonction des besoins. Les incitations pour la commune à devenir un vrai acteur du logement durable sont finalement minimales.

En résumé, l'impact spécifique du pacte logement est difficilement évaluable à l'heure actuelle. Il échoit surtout de se donner les instruments d'évaluation qui manquent, car ils serviront aussi pour le pilotage de la politique du logement. Le recensement systématique des logements et des bâtiments, tel que prévu dans l'article 3 de l'avant-projet de loi du Statec, en est un exemple et contribuera certainement à ce que les futurs bilans ministériels soient plus précis<sup>31</sup>.

### 5.4 Le paquet logement

Avec la présentation du paquet logement du 8 avril 2011, l'actuel Ministre du Logement publie en fait son programme de travail et concrétise ses intentions politiques en la matière, tout en suivant les grandes orientations définies par la déclaration gouvernementale. Le paquet logement n'est donc pas un texte de loi, mais un ensemble de mesures à réaliser.

Tableau des mesures politiques planifiées dans le cadre du paquet logement

Mesures	Intention
1. Elargissement des ayants droit d'aides collectives dans le contexte locatif en faveur de personnes à resocialiser	Jusqu'à présent, ces aides n'étaient prévues que pour des familles nombreuses et à faible revenu.
2. Location-vente	Instrument de financement pour favoriser l'accès au logement aux ménages à revenu modéré.
3. Portage foncier	Dissociation du coût du terrain et de celui du logement par un remboursement différé dans le temps. Le coût du terrain qui est payé dans une 2e phase est supporté entre-temps par le promoteur public.
4. Société coopérative immobilière	Soutien étatique de personnes qui s'associent pour réaliser un projet de construction commun sur les logements non occupés et les terrains situés dans le périmètre de construction.

29 [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Monitoring\\_Pacte\\_Logement\\_conf\\_\\_rence\\_de\\_presse.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Monitoring_Pacte_Logement_conf__rence_de_presse.pdf).

30 Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

31 <http://www.statistiques.public.lu/fr/acteurs/statec/missions/projetloi.pdf>.

5. Prix national de l'habitat durable	Encourager les promoteurs publics ou privés à répondre de manière exemplaire aux objectifs de la loi.
6. Guichet unique des aides au logement	Faciliter l'accès aux aides.
7. Allocation de loyer et de logement	Il s'agit du projet de loi 6252 <sup>32</sup> qui vise à prévenir le déguerpissement et stabiliser la situation de logement par une contribution au paiement du loyer respectivement le remboursement de prêts hypothécaires.
8. Revalorisation des barèmes du taux de la subvention d'intérêt	Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2012, l'État a procédé à certaines améliorations des modalités d'octroi de la subvention d'intérêt, afin de renforcer son soutien financier auprès des ménages propriétaires dont le revenu est modeste.  En effet, le taux de base (plus communément appelé « taux social »), qui s'élevait dernièrement à 2%, a été modifié et en compensation, le taux maximal de la subvention d'intérêt a été majoré de 0,45%. Dès lors, l'obtention de la subvention d'intérêt ne dépend plus de l'octroi d'un prêt hypothécaire au taux social par son établissement de crédit, ce qui rend l'allocation de la subvention d'intérêt plus juste et permet à un plus grand nombre de ménages remplissant les conditions d'accéder à cette aide individuelle au logement. Les demandeurs d'une subvention d'intérêt dont le dossier a été refusé parce qu'ils ne bénéficiaient pas d'un taux social peuvent dorénavant présenter une nouvelle demande auprès du Service des aides au logement <sup>33</sup> .
9. Eco-prêt à taux zéro	Soutenir les constructions écologiques et les assainissements énergétiques.
10. Introduction d'une éco-bonification	Soutenir les constructions écologiques et les assainissements énergétiques cès aux aides.
11. Observatoire du logement et de l'habitat	Intégration de l'observatoire dans le Ministère du Logement.
12. Certification du logement durable	Compléter l'actuel certificat de performance énergétique d'un bâtiment par des critères écologiques (matériaux utilisés, les répercussions sur la santé, les possibilités de mobilité douce, ...) voire sociaux.
13. Administration des aides au logement	L'actuel service des aides au logement sans base légale est institué légalement.
14. Assurance responsabilité décennale/biennale	Assurer le dédommagement de propriétaires lésés par des promoteurs ou entrepreneurs en faillite.
15. Fiscalité verte dans le secteur logement	Promouvoir la rénovation énergétique des logements existants par l'octroi d'un « taux d'amortissement accéléré <sup>34</sup> » dans le cadre du paiement des impôts et le recours au « taux superréduit » TVA de 3%.
16. Crédit d'impôt sur les actes notariaux	Le projet de loi 6336, qui lie une tranche du crédit à des critères écologiques, est en instance. L'avis du conseil d'État date du 06.03.2012.
17. Monitoring du Pacte Logement	Mesurer l'impact de la loi. Un premier essai a été présenté en date du 5 décembre 2011 (cf plus haut).

18. Plan sectoriel logement	Réaliser par voie de règlement grand-ducal les objectifs du programme directeur de l'aménagement du territoire et du concept intégré des transports et du développement spatial (Integriertes Verkehrs- und Landesplanungskonzept-IVL).
19. Cadre juridique pour l'AIS	Ancrer légalement l'activité de l'agence immobilière sociale.
20. Société nationale de développement urbain (SNDU)	- Soutien des communes dans la réalisation de grands projets <sup>34</sup> immobiliers. - Constitution d'une réserve foncière nationale. - Mise à disposition de terrains.
21. Modification du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation	Prévenir les conséquences négatives d'une pénurie des énergies fossiles.

Le Ministre du Logement a également annoncé<sup>35</sup> qu'une subvention au loyer est à l'étude au sein de son Ministère. Une telle subvention est destinée à soutenir les ménages à revenu modeste pour lesquels le loyer constitue une lourde charge budgétaire. Une contribution spécifique est réservée dans cet Almanach à la subvention au loyer, de sorte que nous n'allons pas approfondir le sujet ici. Disons simplement qu'en l'absence de logements sociaux suffisants, c'est la seule alternative de l'État pour aider les personnes à revenu modeste ou en situation de pauvreté à loger décemment.

## 5.5 L'impact escompté du paquet logement

Même si ce paquet logement réunit des mesures utiles et sensées, il faut l'analyser avec un œil critique. Plusieurs mesures laissent espérer un impact réel (n°2, n°3, n°4 et n°20), mais ne peuvent cacher celles qui sont simplement de l'ordre du faisable (n°5 p.ex.) ou de ce qui aurait déjà dû être fait (n°9, n°10 et n°18 p.ex.). D'autres mesures sont de l'ordre d'une réorganisation institutionnelle (n°6, n°11 et n°13) et deux mesures sont en voie de réalisation (n°8 et n°17). Puis, il y a celles qui sont mal préparées (n°7 et n°16) et donc fortement critiquées. Il apparaît ainsi que le paquet logement n'est pas un tout ordonné et qu'il ne contribue pas non plus à ordonner l'ensemble de la politique du logement. L'introduction du développement durable comme principe transversal de la politique du logement complexifie les choses, mais il est loin d'être omniprésent, comme par exemple pour le cas du taux superréduit de la TVA de 3% qui n'est lié, ni à des critères écologiques, ni à des critères sociaux, mais a coûté en 2009 à l'État 165 millions euros<sup>36</sup> (!). Pour un Ministre qui prend le développement durable au sérieux, c'est un vrai défi. L'actuel paquet, fortement

32 Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

33 [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2012/01-janvier/16-logement/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2012/01-janvier/16-logement/index.html).

34 Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

35 Saint-Paul Luxembourg (2012), p. 3.

36 Chambre des Députés (2012), p. 2.

axé sur la composante écologique et énergétique (et cela à juste titre), risque cependant de négliger le volet social. Il est vrai que plusieurs des mesures sont « sociales » au sens large, mais il y a lieu de constater qu'à nouveau est visée surtout la classe moyenne, c'est-à-dire ceux qui sont propriétaires ou sont accédants à la propriété et peuvent contracter des prêts. Néanmoins, un autre objectif plus spécifiquement social, la promotion du logement locatif, est quand même aussi mentionné dans le paquet logement. Mais, le logement locatif, en l'absence d'un programme de construction ambitieux, ne deviendra vraiment social qu'avec l'introduction d'une subvention au loyer. Puis le logement « social » en tant que tel, parent pauvre de la politique actuelle, devrait être développé par des mesures supplémentaires. La pénurie dans ce domaine est énorme.

## 6. Le logement « social » au Luxembourg : des mesures différenciées et insuffisantes face à une réalité complexe

Un logement social, en France, est un logement destiné, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes qui, du fait de leurs revenus modestes, ont des difficultés à se loger sur le marché libre<sup>37</sup>. Au Luxembourg, l'article 9 la loi du 8 novembre 2002 remplace le terme logement social utilisé jusque-là dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement « tout simplement » par le terme logement. Il n'existe donc pas de définition officielle du logement « social » au Luxembourg. La loi parle uniquement de logements subventionnés par l'État dont le loyer doit être calculé en fonction du revenu du ménage locataire, de la composition du ménage et de la surface du logement<sup>38</sup>.

Cependant les ménages à revenu modeste sont clairement avantagés par la formule utilisée. Le tableau suivant montre que le loyer croît disproportionnellement avec l'augmentation du revenu, de sorte que pour des ménages aisés, le loyer devient tellement cher que le locataire se voit forcé de chercher un logement moins cher sur le premier marché du logement. Ce mécanisme est susceptible de garantir l'octroi ciblé de logements locatifs à coût modéré à des ménages à faible revenu. Une famille avec deux enfants de moins de 6 ans par exemple dont le revenu net disponible (= revenu minimum garanti et/ou salaire net + allocations familiales + boni pour enfants) correspond à 7.000 € paie déjà un loyer sans charges de 2.369 € (34% du revenu) pour un appartement avec deux chambres à coucher de 106m<sup>2</sup>. Il y a moyen de trouver moins cher sur le premier marché du logement. Les deux premiers exemples calculent le loyer pour un ménage identique touchant le RMG respectivement pour un ménage gagnant le salaire social minimum et touchant un complément RMG.

Exemples	Revenu net disponible	Loyer total	%
Exemple 1	2.787 €	300 €	11%
Exemple 2	3.261 €	332 €	10%
Exemple 3	4.000 €	531 €	13%
Exemple 4	5.500 €	1.308 €	24%
Exemple 5	7.000 €	2.369 €	34%
Exemple 6	8.500 €	3.873 €	46%
Exemple 7	10.000 €	5.586 €	56%
Exemple 8	12.000 €	8.481 €	71%

Au cours des deux dernières décennies, une autre forme de logement « social » s'est développée en parallèle et en partie à partir des foyers et structures d'hébergement traditionnels. Cette forme de mise à disposition de logements à loyer adapté au revenu vise en fait l'inclusion sociale *par* le logement. Le logement devient un moyen associé à d'autres pour faire partie d'une démarche cohérente de travail social visant à restaurer l'autonomie des bénéficiaires ou à compenser leur handicap. Ce type de logement, constituant un moyen de travail social et thérapeutique, est cadré par les règlements d'exécution de la loi dite ASFT<sup>39</sup> et non pas par la loi sur le bail à loyer.<sup>40</sup>

Il s'agit de différentes formes d'hébergement ou de mise à disposition de logements bon marché, le plus souvent temporaires. Caritas Accueil et Solidarité asbl a développé le concept des logements encadrés et accompagnés (LEA), la Wunnengshëllef asbl, la Stëmm vun der Strooss asbl et l'Agence immobilière sociale (AIS) louent sur le premier marché en offrant aux propriétaires certains services et garanties en contrepartie d'un loyer réduit pour mettre ces logements alors à disposition de personnes en détresse multiple ; Ënnerdaach asbl s'est engagé dans l'acquisition et la restauration d'immeubles pour associer logement « social » et travail social, puis différentes associations louent auprès du Fonds du Logement pour sous-louer à leurs clients. Les modèles sont multiples et les bases juridiques de ces

39 Grand-Duché de Luxembourg (1998).

40 Grand-Duché de Luxembourg (2006) : Art. 1.(3) La loi ne s'applique pas : (...) – aux logements meublés ou non-meublés dans des structures d'hébergement spéciales telles que maisons de retraite, centres intégrés pour personnes âgées, centres de gériatrie, centres pour personnes handicapées, et notamment les logements meublés et non-meublés dans les structures d'hébergement tombant sous la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

37 [http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement\\_social\\_en\\_France](http://fr.wikipedia.org/wiki/Logement_social_en_France).

38 Grand-Duché de Luxembourg (1998).



dispositifs en partie récents ne sont pas toujours très précises (cf les différents règlements grand-ducaux de la loi ASFT).

Dans le domaine du logement « social » locatif, les choses sont cependant claires. Le client a un statut de locataire et il signe un contrat de location régi par la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil. Il bénéficie alors de la prorogation automatique de son contrat (art. 12.2) et aussi longtemps qu'il paie son loyer et que le propriétaire n'a pas besoin lui-même du logement, il ne peut être mis à la porte. La loi assure un haut degré de protection.

Dans le domaine de l'inclusion sociale par le logement, le client a un statut d'hébergé et il signe un contrat d'hébergement, résiliable avec un préavis d'un mois. Pourquoi la protection est ici moindre tandis que les clients sont souvent plus fragilisés? En fait, le client en détresse, souvent incapable de loger seul, est admis et hébergé par un service pour mener à bien un projet d'inclusion sociale par le logement. Il s'engage à contribuer à ce projet, mais il arrive qu'en cours de route le client se comporte de telle manière (consommation de drogues, violences, rechute, ...) que le projet devient irréalisable ou qu'il perturbe gravement d'autres clients et que l'hébergement dans le dispositif en cause perd son sens ou devient même contreproductif. Selon les cas, il est alors réorienté ou mis à la porte. Dans la mesure où le Luxembourg dispose de foyers pour sans-abris ou de traitements intra-muros, psychiatriques et autres, le client ne se retrouve pas à la rue, mais doit recommencer son parcours d'intégration à un degré ultérieur. Ce modèle d'intégration, voire de guérison, en étapes (« staircase model ») mène de l'institution à un logement en milieu ouvert, cela toujours dans le même cadre réglementaire, celui d'un contrat d'hébergement assorti d'un projet (écrit) d'inclusion sociale détaillant les droits et devoirs de part et d'autre. Une dernière différence avec le logement subventionné par l'État concerne le « loyer », dont la fixation n'est pas soumise à la loi de 1998<sup>41</sup>.

En conséquence, les dispositifs d'inclusion sociale par le logement ont un caractère temporaire et transitoire et une base juridique différente du logement « social ». Il s'agit de deux systèmes qui s'interpénètrent, mais qui ne sont pas réductibles l'un à l'autre. Celui de l'hébergement en milieu ouvert ne se serait certainement pas développé de manière si importante si à toute époque le nombre de logements « sociaux » avait été suffisant. Il faut se demander par ailleurs si, hors des foyers et traitements intra-muros traditionnels, un système qui associe tout simplement logement « social » et services, avec le propriétaire d'un côté et les aides médico-psycho-sociales de l'autre (« floating support »), ne serait pas à préconiser pour le futur. Ce modèle, du « housing first » ou des « housing led policies », venant des États-Unis, préconise une mise à disposition rapide d'un logement définitif. Il

semble efficace et meilleur marché que l'institutionnalisation des personnes en détresse dans le modèle en escalier.

Cependant, en attendant un nombre de logements « sociaux » suffisants, les services d'hébergement en milieu ouvert garderont leur légitimité d'autant plus qu'il existe certainement une clientèle spécifique, mais moins nombreuse, pour le dispositif. Une discussion des améliorations à proposer surtout du côté des bases juridiques de l'inclusion sociale par le logement (la loi ASFT et ses règlements) dépasse le cadre de cette contribution. Puis la problématique n'a pas uniquement une dimension qualitative (c'est-à-dire réglementaire dans ce cas-ci), mais aussi et surtout quantitative.

La pénurie de logements locatifs à coût modéré pour différents types de populations cibles, est énorme et dépasse largement, vu son impact sur l'existence sociale des personnes, la problématique générale du logement au Luxembourg.

Comment évaluer le besoin en logements « sociaux » au Luxembourg ? Un simple calcul sur base d'une approche prudente permet d'imaginer l'ordre de grandeur. 14,5% de la population luxembourgeoise se situent en dessous de la ligne de pauvreté relative, en nombre absolu environ 75.000 personnes composant environ 30.000 ménages (moyenne de 2,5 personnes par ménage). Du moins cette tranche de la population est susceptible de nécessiter un logement « social » pour vivre décemment. Cela correspond à 15% des 202.736 ménages en 2010. Un calcul plus précis devra inclure la couche de population située immédiatement au-dessus du risque de pauvreté. Il s'agit, en gros, des ménages bénéficiant de prestations de la loi sur le revenu minimum garanti, à l'exception de ceux qui ne bénéficient que de la simple allocation complémentaire<sup>42</sup>.

Combien de logements « sociaux » existent à l'heure actuelle ? Dans le cadre du « Plan national de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement » en voie d'élaboration, un effort de dénombrement a été réalisé. Le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère du Logement ont envoyé un questionnaire aux communes pour déterminer le nombre de logements « sociaux » en leur possession. Le taux de réponse de l'enquête, réalisée en août 2011, est de 71% et inclut toutes les moyennes et grandes communes. Le nombre de logements « sociaux » communaux subventionnés s'élève à 994 unités. En y ajoutant les logements locatifs du Fonds du Logement (1.730 unités) et de la Société nationale des Habitations à bon marché (167 unités), on approche les 3.000 unités de logement « social » locatif au sens strict. Il manque probablement ici un certain nombre de logements « sociaux » appartenant à des fondations, congrégations ou ASBL, mais leur nombre ne fera pas de grande différence. Les organismes du secteur social et sanitaire gèrent en plus quelques 1.600 lits dans des structures et logements divers. Les clients sont

41 Grand-Duché de Luxembourg (1998).

42 Grand-Duché de Luxembourg (2004), art. 1.



souvent des personnes isolées, mais un certain nombre vivent quand même en famille ou logent dans des structures communautaires. Pour convertir ces lits en logements sociaux, on estime que la moyenne des personnes constituant un ménage est de 1,5 (la moyenne nationale étant de 2,5). Le résultat se chiffre à 1.000 logements « sociaux ».

En conclusion, nous pouvons donc évaluer le manque à la différence entre 30.000 et 4.000, c'est-à-dire à plus de 26.000 (!) logements « sociaux » (Il s'agit d'une estimation minimale). Nous avons vu plus haut qu'en 2030, le nombre de ménages que le Luxembourg va compter sera de 284.438 unités. Toutes choses restant égales par ailleurs, le besoin en logements « sociaux » restera aussi de l'ordre de 15% du nombre total de ménages et s'élèvera en 2030 et en nombre absolu à environ 42.500 unités. Si le Gouvernement luxembourgeois veut atteindre cet objectif jusqu'en 2030, il faudra construire plus de 2.300 logements « sociaux » par an (!!!). Pour cela, il ne suffira pas de créer encore quelques « Fonds du Logement », mais il faudra mobiliser des investisseurs institutionnels puissants et introduire un cadre clair et juste pour les promoteurs privés.

## 7. Développer le logement locatif à coût modéré et les dispositifs d'inclusion sociale par le logement

La Chambre immobilière du Grand-Duché de Luxembourg asbl (CIGDL) vient de lancer une idée pour soi-disant augmenter l'offre de logements « sociaux ». Elle propose « d'ouvrir le marché » en sortant le logement « social » du carcan légal étroit de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. De la sorte des loyers plus chers que ceux prévus par cette loi, mais toujours bon marché, pourraient être perçus et augmenter les bénéfices du propriétaire, qui dans le contexte de la loi actuelle semblent dérisoires aux yeux des représentants de la CIGDL asbl. En effet, la construction de logements « sociaux » locatifs par le secteur marchand au cours des dernières années est nulle. La moyenne des loyers perçus actuellement dans le cadre du logement « social », c'est-à-dire subventionné, est de l'ordre de 382 € ; la Chambre immobilière propose d'augmenter cette somme à 650, voire 850 €. Cela revient en gros à doubler le loyer perçu et il est clair qu'alors les ménages en risque de pauvreté (14,5% de la population) ne sont plus visés (cf tableau ci-dessus). Le modèle prévoit en plus un système de déductions fiscales, c'est-à-dire un financement public.

En faisant cette proposition, la CIGDL affirme implicitement que le système des aides étatiques actuelles n'offre pas le cadre adéquat pour permettre au secteur marchand de contribuer à la construction de logements « sociaux » locatifs. Cela n'est cependant pas tout à fait le cas. En effet :

- « L'État est autorisé à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location »<sup>43</sup>.
- « Les critères de définition des promoteurs privés au sens de la loi sont précisés par voie de règlement grand-ducal »<sup>44</sup>.
- « Les participations de l'État sont arrêtées dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel<sup>45</sup>. Ce programme tient compte des besoins régionaux et locaux de logements et des projets soumis par les promoteurs. Il fait l'objet d'un règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal fixe également les conditions d'octroi et l'importance des participations de l'État, les droits et les obligations du promoteur ainsi que les droits de contrôle de l'État »<sup>46</sup>.

Le cadre légal existe donc, il faut simplement le préciser et l'appliquer. Il faut p.ex. encore fixer les critères de définition de tous les promoteurs privés par voie de règlement grand-ducal. A l'heure actuelle, le législateur a uniquement défini le taux de participation pour quelques promoteurs privés : « L'État peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux. »<sup>47</sup>

Y a-t-il une raison à cela ? Le subventionnement de promoteurs privés visant un bénéfice maximal pose effectivement un problème en termes de dilapidation du denier public.

Dans l'hypothèse d'avoir construit des logements « sociaux » et en cherchant à les occuper, le promoteur privé sélectionnera évidemment – dans une approche de minimisation des coûts et de maximisation des bénéfices – les clients qui lui semblent les plus fiables pour le paiement régulier du loyer. Il va donc viser la tranche des locataires avec un revenu se situant autour de l'exemple 4 ou 5 du tableau ci-avant (5.500 € / 7.000 €) où les loyers peuvent déjà être considérables (entre 1.308 et 2.369 €) et excéder largement la moyenne de 382 €, moyenne qui s'explique par le fait que le peu de logements sociaux actuellement disponibles sont réservés aux catégories de revenus les plus faibles. À partir du moment, où l'on choisit des locataires avec des revenus plus substantiels, la moyenne des loyers perçus, que le promoteur-propriétaire privé est en droit de demander, sera proche de et dépassera même la moyenne actuelle sur le marché normal non subsidié. Une subvention de 50% serait alors tout à fait inadéquate parce que cela générerait des bénéfices exagérés. Le taux

43 Grand-Duché de Luxembourg (2008), art. 15.

44 Grand-Duché de Luxembourg (1983), art. 16.

45 Grand-Duché de Luxembourg (2010), 9e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés.

46 Grand-Duché de Luxembourg (1983), art. 19.

47 Grand-Duché de Luxembourg (2002), art. 30ter.

de subventionnement du promoteur privé à but lucratif doit donc être bien calculé pour être juste et attractif et il faudra réguler également l'admission des locataires ou la confier éventuellement à une instance publique. En tout cas, un nouveau dispositif légal est superflu, il faut simplement adapter l'existant par voie de règlement grand-ducal.

## 8. Les exigences prioritaires d'une équation durable

Bien que la politique soit l'art du faisable, elle ne peut se passer de la question de ce qui doit être fait. Quelles sont les exigences qui s'imposent sur base du tableau brossé ci-avant ?

Il est prioritaire

- de diminuer le prix de l'immobilier et de réguler le marché pour freiner la spéculation immobilière<sup>48</sup>,
- de continuer à constituer des réserves foncières,
- d'accroître le nombre de logements construits et d'accroître substantiellement le pourcentage de logements sociaux,
- de combattre les vides locatifs<sup>49</sup>,
- de garantir l'accès au logement surtout pour les ménages à revenu modeste, de lutter contre la précarité énergétique, de transformer l'ensemble du parc de logement en basse énergie ou à consommation zéro.

Parmi la panoplie des idées et mesures utiles pour réaliser les objectifs précédents, citons les plus importantes d'un point de vue socio-écologique :

- Réformer l'impôt foncier, taxer les plus-values en cas de reclassement et de vente, voire créer des prix administrés pour les terrains.
- Multiplier des incitations et aides communales ciblées<sup>50</sup> en matière de politique du logement à coût modéré tout en imposant des quotas de logements « sociaux » par commune.
- Solliciter des investisseurs institutionnels et fournir un cadre clair aux promoteurs privés.
- Introduire une subvention au loyer, combinée à un contrôle efficace du loyer et permettant d'amortir des investissements dans l'assainissement énergétique par le propriétaire (Klimawohngehalt).

48 Urbé (2012).

49 2.900 logements sont vides rien qu'à Luxembourg-Ville ; d'Letzebuurger Land (2012), p. 38.

50 Actuellement beaucoup de communes craignent la complexité et les complications liées à la gestion de logements sociaux. Rares sont celles qui ont les moyens de créer ou de faire fonctionner un service logement propre et il faudra éviter aussi de rattacher ces tâches à l'Office social, puisque cela aboutirait à un mélange malsain de la fonction de propriétaire, intéressé à percevoir le loyer et à défaut en droit de mettre le locataire à la porte, et la fonction d'aide et de soutien de tout dispositif d'aide sociale ayant la mission de dépanner en cas de déguerpissement.

- Favoriser les dispositifs d'accès au logement (Réforme de la législation sur la garantie locative, sécurité juridique des dispositifs d'aide au logement du secteur social<sup>51</sup>, développement de l' AIS<sup>52</sup> et du logement encadré, Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, ...).
- Réformer de manière cohérente l'ensemble des aides individuelles au logement selon des critères sociaux et écologiques.
- Promouvoir de nouvelles formes de logement (habitat intergénérationnel, habitat interculturel, habitat communautaire, maisons kangourou<sup>53</sup>, « town-houses », résidences-services pour personnes âgées, logement 50+, 60+, logements autonomes dans structures collectives, éco-quartiers ou éco-villages, ...).

51 Adapter notamment les règlements grand-ducaux liés à la loi dite ASFT. Ces règlements ont été établis au fur et à mesure des évolutions du secteur social et visent la plupart du temps une population cible particulière : les enfants, les réfugiés, les personnes âgées, les adultes avec ou sans enfants, les femmes, etc. La plupart des règlements contiennent des articles relatifs au logement de la population cible en cause. Il existe des normes de sécurité, d'hébergement et autres. On y parle de contrat d'hébergement, de service logement en milieu ouvert et d'autres mesures ayant trait au logement, mais toutes ces dispositions sont éparpillées et surtout le système réglementaire entier n'a pas suivi les développements récents, comme par exemple la création de l'Agence immobilière sociale. Une réforme est incontournable et la question se pose si la nouvelle architecture réglementaire ne doit pas se structurer autour d'une typologie bien étudiée de services et de prestations. Ainsi les « prestations logement » pourraient trouver un cadre logique et juridique spécifique.

52 L' AIS est un instrument pour combattre notamment les vides locatifs. Déclaration gouvernementale de 2009 : « Pour répondre à la pénurie de logements à prix abordables, le Gouvernement poursuivra la mise en place d'une agence immobilière sociale, cet instrument devant compléter les mesures existantes. L'agence gèrera un immeuble au nom et pour le compte du propriétaire, auquel est garanti un loyer mensuel modéré. Le logement est mis à la disposition de personnes en situation de détresse et sélectionnées sur base de critères objectifs. En collaboration avec les travailleurs sociaux, une guidance des locataires sera mise en place. » (<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>).

53 Accueil de personnes dans des ménages vivant dans des logements spacieux, p.ex. une personne âgée isolée accueille un jeune couple, une famille accueille un étudiant, etc.

## Conclusion

La présente contribution a essayé de brosser le tableau de la politique du logement des dernières années au Luxembourg. Sortons-nous de l'échec ? Les efforts actuels ne suffisent certainement pas, mais au moins, la politique du logement bouge dans la bonne direction sous l'impulsion d'un Ministre du Logement sensibilisé au développement durable. Il faut maintenant renforcer davantage les fondements et éliminer les freins. Les propositions ci-avant ne doivent pas faire l'objet d'un choix. Elles sont complémentaires la plupart du temps et il faudrait idéalement les réaliser toutes. Malheureusement, le secteur du logement au Luxembourg, avec tous les intérêts particuliers en jeu, est un champ de bataille féroce. Pour que l'intérêt et le bien commun l'emportent, *tous* les responsables politiques doivent s'engager pour la juste cause de loger décemment tous les citoyens du pays. Le défi est clairement posé.

## Bibliographie

- BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG (2011) : Bulletin 2011/3, Luxembourg.
- CECODHAS (2011) : Housing Europe's Observatory : Logement Social Européen 2012 – Les rouages d'un secteur. Bruxelles.
- CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Projet de loi n°6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement - Avis du conseil d'État. Luxembourg.
- CHILLA, TOBIAS & SCHULZ, CHRISTIAN (2011, dir.) : Raumordnung in Luxemburg. Luxembourg.
- CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2011) : Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung. In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, dir.) : Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt : Leben in Luxemburg 2020. Luxembourg.
- CONSEIL SUPÉRIEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE (2008) : Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen. Luxembourg. [http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances\\_publiques/finances\\_publiques\\_29092008.pdf](http://www.csdd.public.lu/fr/avis/2008/09/finances_publiques/finances_publiques_29092008.pdf).
- D'LÉTZEBUERGER LAND (2012) : 2900. Dossier immobilier, Edition d'Letzebuenger Land N°7, 17 février 2012, Luxembourg.
- EWINGMANN, DIETER & JUNG, ANNA & GERHARDS, EVA & THÖNE, MICHAEL (2010): Sichert ein Wirtschaftswachstum von 4% eine nachhaltige Entwicklung in Luxemburg? Fakten und Gedankenspiele für eine offene Diskussion. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1983) : Loi du 23 juillet 1983 ayant pour objet 1) de modifier la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 2) de modifier la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1998) : Règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2002) : Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2004) : Loi du 8 juin 2004 portant modification de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006) : Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Loi du 22 octobre 2008 portant 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2010) : Règlement grand-ducal du 24 mars 2010 arrêtant le 9<sup>e</sup> programme de constructions d'ensembles de logements subventionnées, ainsi que les participations de l'État, Luxembourg.

KRIER, JÉRÔME (2010) : Texte coordonné du 08 février 2010 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi\\_aide\\_au\\_logement.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi_aide_au_logement.pdf), Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2003) : Programme directeur d'aménagement du territoire. <http://www.dat.public.lu/publications/index.htm>, Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2011) : Rapport d'activité 2010. Observatoire de l'Habitat / Ministère du Logement (2011) : Prix annoncés – Location. 2011 Trimestre 03, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT / MINISTÈRE DU LOGEMENT (2009) : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007, Note 13, Luxembourg.

PELTIER, FRANÇOIS (2011) : Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010 – 2030. In : Working Papers Economie et Statistique N°55 du Statec, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2012) : Luxemburger Wort, édition du 27 janvier, Luxembourg.

STADTLAND DIPL.-ING. ALFRED EICHBERGER GmbH (2009) : Plan directeur sectoriel « Logement » – Vorentwurf, im Auftrag vom Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement und dem Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Luxembourg.

STATEC (2011) : Statnews n°14. Luxembourg.

STIESS, IMMANUEL (2011) : Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main.

URBÉ, ROBERT (2007) : Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt, dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007 dir.) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt : Soziale Gerechtigkeit, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2012) : Spekulation bekämpfen, dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, dir.) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt : Nachhaltiges Wohnen, Luxembourg.

ZAHLEN, PAUL (2012) : Regards 02. Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), Luxembourg.

# Durchwachsene Bilanz des Klimapartenariates im Lichte der Klimabilanz Luxemburgs

NORRY SCHNEIDER

Luxemburg sollte eine kohärente Klimaschutzpolitik betreiben, die seiner Verantwortung und Fähigkeit, zu den globalen und europäischen Zielen beizutragen, sowie den Anforderungen der Wissenschaft gerecht wird. Auf dem Weg dahin ist das „Partenariat pour l'environnement et le climat“ eine begrüßenswerte Initiative der Regierung unterschiedliche Akteure in der Klima-Thematik zu Wort kommen zu lassen<sup>1</sup>. In diesem Artikel können wir auf mehr als ein Jahr Zusammenarbeit zurückblicken, doch da der Prozess des Klimapartenariates aus unserer Sicht noch nicht abgeschlossen ist, handelt es sich bei diesem Beitrag lediglich um eine Zwischenbilanz. Insbesondere im Lichte der aktuellen Klimabilanz Luxemburgs (siehe Kasten 1), ist die Auswertung der im Partenariat erzielten Resultate durchwachsen. In diesem Artikel soll auf einzelne von der Caritas geäußerte Kritikpunkte eingegangen werden, die das Thema soziale Gerechtigkeit und internationale Verpflichtungen tangieren.

## 1. Ziel des Partenariates und Organisation der Arbeiten

Als die Minister Claude Wiseler und Marco Schank von der gescheiterten Klimakonferenz in Kopenhagen zurückkamen verkündeten sie in einer Pressekonferenz vom 21. Dezember 2009 die Absicht einen Klimatisch einzuberufen und verschiedene Interessensverbände am Prozess teilnehmen zu lassen. Ziel des Vorhabens sollte es sein, eine breite öffentliche Akzeptanz für eine ambitionierte Klimapolitik zu schaffen – darunter die Ausarbeitung des zweiten nationalen Aktionsplanes für den Klimaschutz und der nationalen Strategie

zur Anpassung an den Klimawandel sowie ebenfalls Vorarbeiten für einen Klimapakt mit den Gemeinden. Die Ausarbeitung dieser Pläne war bereits in der Regierungserklärung von Juli 2009 festgehalten worden. Sicherlich hatte auch die klimapolitische Kampagne „Votum Klima“ – initiiert von ASTM, Caritas, Greenpeace und Mouvement Ecologique sowie getragen von insgesamt 30 Organisationen aus der Zivilgesellschaft – im Vorfeld der Nationalwahlen 2009 dafür gesorgt, dass Klimaschutz und -gerechtigkeit einen wichtigeren Stellenwert in der Öffentlichkeit erhielten<sup>2</sup>. Offenbar hatte die französische „Grenelle Environnement“ aus dem Jahre 2007 ein Modell geliefert für ein neues Experiment in der politischen Landschaft Luxemburgs: ein Klima-Tisch an dem unterschiedliche Standpunkte geltend gemacht werden könnten und Konflikt- sowie Konsenspunkte sich herauskristalisieren sollten.

Darüber hinaus sollten Querverbindungen zu bestehenden Projekten und Strukturen geschaffen werden, darunter dem zweiten, damals noch in Bearbeitung stehenden nationalen Nachhaltigkeitsplan, sowie dem Pacte Logement, dem Ersten Nationalen Energieeffizienzplan Luxemburg und dem Luxemburger Aktionsplan für erneuerbare Energie<sup>3</sup>.

Am 26. Februar 2010 hatte der Ministerrat dem Vorschlag von Wiseler und Schank für die Erstellung eines „partenariat pour l'environnement et le climat“ zugestimmt, und am 7. April wurde es dem Parlament vorgestellt. Der Kölner Umweltökonom Prof. Dr. Dieter Ewringmann wurde beauftragt diesen Prozess inhaltlich und strukturell vorzubereiten und zu begleiten. Am 14. Juni 2010 traf sich die Steuerungsgruppe (groupe de pilotage) – bestehend aus Vertretern von Politik, Verwaltung, Gemeinden, Gewerkschaften, Arbeitgeber und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – ein erstes Mal. Die Steuerungsgruppe sollte die Ausrichtung des Prozesses definieren und begleiten, Grundsatzthemen identifizieren und diskutieren, die Ergebnisse der thematischen Arbeitsgruppen kommentieren sowie Kompromisse bezgl. strittiger Themen suchen. Inhaltliche Ausgangsbasis für das Klimapartenariat waren eine Zwischenbilanz zum ersten nationalen Klimaaktionsplan<sup>4</sup>, sowie ein Hintergrundpapier, das anhand von Kommentaren der Mitglieder der Steuerungsgruppe von Dr. Ewringmann zu einem Konsentext ergänzt wurde<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Eine von der Regierung im November 2010 beschlossene und eingesetzte Partnerschaft zwischen Vertretern von Regierung, Patronat Gewerkschaften, Gemeinden, Sozial- Umwelt- und 3.Welt-NGO's zur Diskussion der klimapolitischen Herausforderungen und Prinzipien im Hinblick auf die Erstellung des 2. Nationalen Aktionsplans für den Klimaschutz, zur Vorbereitung der Arbeiten zu einem Plan zur Anpassung an Klimafolgen sowie zur Vorbereitung eines Klimapakts mit den Gemeinden; zusätzlich sollten zwei Fragen die bei der Erstellung des PNDD (Plan national pour un développement durable) offen geblieben waren angegangen werden: die Frage der nachhaltigen Gestaltung des Steuersystems sowie diejenige zur Schaffung eines Zukunftsfonds.

<sup>2</sup> Vergl. Votum Klima (2009).

<sup>3</sup> Vergl. Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2011a) / Gouvernement (2008) / Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur (2008) & (2010).

<sup>4</sup> Ewringmann, Jung & Gerhards (2010).

<sup>5</sup> Partenariat für Umwelt und Klima – groupe de pilotage (2010).



### Kasten 1: Luxemburgs Klimabilanz: Überdurchschnittliche Treibhausgasemissionen

Aus der sowohl besonders hohen klimatischen Verantwortung wie auch der starken wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Luxemburgs lastet auf Luxemburg, gemäss dem Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Fähigkeiten entsprechenden Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern“ der Klimarahmenkonvention<sup>6</sup> (Art.3), ein besonders grosser Anspruch in Bezug auf eine ambitionierte Klimapolitik.<sup>7</sup>

Luxemburgs Klima-Steckbrief sieht in etwa so aus: Luxemburgs Pro Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen zählt zu den höchsten weltweit. Mit 24,3 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Einwohner im Jahr 2010 ist Luxemburg sogar Europas Spitzenreiter unter den 27 EU-Staaten<sup>8</sup>. Dabei müssten, unter Beachtung des 2-Grad-Zieles und unter Berücksichtigung des Rechtes auf Entwicklung insbesondere für ärmere Ländern, die weltweiten und also auch die Luxemburger durchschnittlichen Treibhausgasemissionen pro Kopf und Jahr auf ungefähr 2 t CO<sub>2</sub>e<sup>9</sup> gesenkt werden<sup>10</sup>. Luxemburg gehört zu den drei EU Ländern, die ihre eigenen Ziele im Inland am weitesten verfehlen (mit Spanien und Österreich)<sup>11</sup>. Luxemburg und die Niederlande sind die einzigen Länder der EU, die sich komplett durch den Einkauf von Emissionsrechten freikaufen wollen (was gegen Art. 6 des Kyoto-Protokoll und gegen die Klimarahmenkonvention verstößt). Gemessen am Bruttosozialprodukt pro Kopf ist Luxemburg das reichste Land der EU.

Im Jahr 2008 war der Transportsektor mit 53% die größte Treibhausgasquelle, gefolgt von der Industrie (ca. 29%), und dem Heizenergieverbrauch der Haushalte, des Handels und

des Dienstleistungssektors mit 11,4%. Ca. 9 % entfallen auf die nationale Stromproduktion und etwa 5,8% auf die Landwirtschaft<sup>12</sup>.

Luxemburgs Treibhausgasemissionen sind seit 2007 angesichts der letzten Finanzkrise unter die des Kyoto-Basisjahres 1990 gesunken, doch 2010 verzeichneten sie einen durch den Aufschwung bedingten erneuten Anstieg von mehr als 4% (von 11,7 Millionen Tonnen im Jahr 2009 auf 12,2 Millionen Tonnen im Jahr 2010)<sup>13</sup>. Die rezenten, vom Statec publizierten Zahlen zeigen klar auf, dass eine konjunkturelle Erholung der Wirtschaft ausreichte, um den Energiebedarf Luxemburgs 2010 wieder um 6% ansteigen zu lassen<sup>14</sup>.

Am 11. Oktober 2010 wurden vier Arbeitsgruppen (AGs) lanciert: drei an Emissionsquellen orientierte AGs „Stadtentwicklung, Wohnungsbau und Gebäude“ (AG1), „Mobilität“ (AG2), „Energie und Ökotechnologie“ (AG3), und die an Klimaanpassung orientierte AG4 „Biodiversität, Wald, Wasser und Landwirtschaft“. Diese wurden im Januar 2011 durch die international orientierte AG5 „Kriterien globaler Klimapolitik und ihre nationale Bedeutung“ ergänzt<sup>15</sup>.

Praktisch ein Jahr und 40 Arbeitssitzungen nach dem Startschuss wurde am 29. April 2011 ein Synthesedokument zusammengestellt, in welchem die Ergebnisse der Arbeitsgruppen vorgestellt wurden und der Stand der Diskussion innerhalb der Steuerungsgruppe festgehalten wurde, inklusive der strittigen Punkte zu denen kein Kompromiss gefunden werden konnte. Aus unzähligen Massnahmenvorschlägen hat das Nachhaltigkeitsministerium sich auf 35 prioritäre Massnahmen festgelegt und diese am 6. Mai dem Regierungsrat und schließlich am 30. Juni 2011 dem Parlament vorgelegt. Damit wäre im Prinzip das Mandat des Klimapartnerschafts erfüllt, doch auf Anregung einiger Partnerschaftsteilnehmer entschied der Regierungsrat die Arbeiten der Arbeitsgruppe 5 und der Steuerungsgruppe fortzusetzen, wenn auch noch nicht entschieden ist, in welcher Form.

Als die Steuerungsgruppe zuletzt am 18. Oktober 2011 tagte wurde ihr der überarbeitete Entwurf des 2. Aktionsplanes<sup>16</sup> vorgelegt, worauf die beteiligten NGOs schriftlich reagiert haben. Seither ist es ruhig um den Aktionsplan geworden. Zum anderen wurde ein Papier von Prof. Dr. Ewringmann zur möglichen Weiterführung des Partnerschafts vorgestellt<sup>17</sup>. Darin wurden mehrere Szenarien beschrieben, darunter eine Nachhaltigkeitskommission

6 UNFCCC (1992).

7 Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (engl.: United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) ist ein internationales Umweltabkommen mit dem Ziel, eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern und die globale Erwärmung zu verlangsamen sowie ihre Folgen zu mildern. Die Klimarahmenkonvention wurde am 9. Mai 1992 in New York City verabschiedet und im gleichen Jahr auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro von 154 Staaten unterschrieben. Sie trat zwei Jahre darauf, am 21. März 1994, in Kraft. Siehe [www.unfccc.org](http://www.unfccc.org).

8 European Environment Agency (2011).

9 Das (relative) Treibhauspotenzial (engl.: Global Warming Potential, Greenhouse Warming Potential oder GWP) oder CO<sub>2</sub>-Äquivalent gibt an, wie viel eine festgelegte Menge eines Treibhausgases zum Treibhauseffekt beiträgt. Als Vergleichswert dient Kohlendioxid; die Abkürzung lautet CO<sub>2</sub>e (für equivalent). Der Wert beschreibt die mittlere Erwärmungswirkung über einen bestimmten Zeitraum; oft werden 100 Jahre betrachtet. Quelle: Wikipedia.

10 WBGU (2009).

11 European Environment Agency (2011), S. 11.

12 Ewringmann, Gerhards, Jung & Thöne (2010).

13 European Environment Agency (2011).

14 Statec (2011b).

15 Partnerschaft für Umwelt und Klima (2011a).

16 Ewringmann (2011a).

17 Ewringmann (2011b).

nach finnischem Modell, welche von Minister Schank dem Regierungsrat unterbreitet wurde. Ob dieses Modell in Luxemburg Anwendung finden wird ist noch nicht bekannt, aber es könnte den Themen Nachhaltigkeit und Klima eine größere Gewichtung in der Regierungspolitik Luxemburgs einräumen. Das finnische Nachhaltigkeitsgremium fungiert seit 1993 als breites gesellschaftliches Diskussionsforum für sämtliche Nachhaltigkeitsfragen, ist Angelpunkt einer regelmäßigen Nachhaltigkeitsevaluation der Regierungsarbeit und ist hochrangig besetzt. Es wurde lange vom Premierminister Finnlands geleitet, und zählt zu seinen Mitgliedern Minister, Parlamentsabgeordnete, Wissenschaftler, Vertreter von öffentlichen Verwaltungen, Unternehmen, Gewerkschaften und NGOs<sup>18</sup>.

Als Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, erklärte Minister Schank im Oktober 2011, die Arbeitsgruppe 5 „Kriterien globaler Klimapolitik und ihre nationale Bedeutung“ und der Nachhaltigkeitsrat Luxemburgs<sup>19</sup> bekämen gemeinsam den Auftrag eine Stellungnahme zur Luxemburger Position anlässlich der Rio+20 Konferenz zu erarbeiten<sup>20</sup>. Diese Arbeiten sind bereits abgeschlossen.

## 2. Bewertung

### Eine allgemein kritische Einschätzung der bisherigen Ergebnisse

Caritas, zusammen mit ASTM, Greenpeace und Mouvement Ecologique, hatte sich während der Partneriat-Zeit mehrmals mit Kritikpunkten an die Öffentlichkeit gewandt. Eine erste Mitteilung an die Presse<sup>21</sup> drängte sich auf im Oktober 2010, kurz vor Start der Arbeitsgruppen, als die Regierung ihren Budgetentwurf 2011 vorlegte. „Der Budget-Entwurf riskiere das Klimapartenariat zu einem Feigenblatt für eine unverantwortliche Klimapolitik der Regierung verkommen zu lassen“, so die vier Organisationen. Anstatt im Partneriat gemeinsam die Prioritäten zu setzen, hatte die Regierung die Teilnehmer des Partneriates mit ihrem Budgetentwurf 2011 in Sachen Klimaausgaben vor vollendete Tatsachen gestellt. „Eine Alibi-Veranstaltung kommt für die Umwelt-, Sozial- und Dritte-Welt-Organisationen nicht in Frage“, hieß es im gemeinsamen Pressecommuniqué. Eine Konsultierung der Steuerungsgruppe vor dem Budgetentwurf wäre sicherlich das richtige Signal der Regierung gewesen, um dem partizipativen Ansatz des Partneriates gebührende Achtung zu zollen.

Als einige Monate später im April 2011 die Ergebnisse aus Steuerungsgruppe und Arbeitsgruppen im Synthesedokument vorgestellt wurden zeigten sich die NGOs ebenfalls enttäuscht. Obwohl die vier Organisationen sich dafür entschieden hatten das Synthesedokument und die Vorschläge der Arbeitsgruppen mitzutragen – nicht zuletzt weil sie ja auch ein Teil davon waren – bleibt das Ergebnis des Klimapartenariates weit hinter ihren Erwartungen. Ihr Fazit: es lässt sich damit keine Strategie erstellen, wie Luxemburg seine mittel- und langfristigen Klimaschutzziele erreichen kann. Der von der Regierung vorgelegte Sofortmaßnahmenkatalog spiegelt nicht die Prioritäten der NGOs wider und es bleibt ungeklärt nach welchen Kriterien die Maßnahmen herausgesucht wurden. Außerdem sind die NGOs der Meinung, dass viele grundsätzliche Fragen ungelöst bleiben, resp. nicht zufriedenstellend behandelt wurden. Dieser Eindruck bestätigte sich, als im Oktober 2011 ein Vorabriss des zweiten Aktionsplanes auf den Tisch gelegt wurde: viele Vorschläge, die aus den Arbeitsgruppen hervorgingen, waren aus dem Aktionsplan gänzlich verschwunden.

Im Folgenden wird auf einige der inhaltlichen Punkte eingegangen.

### Erster Kritikpunkt: nicht den Ambitionen des 2°C-Zieles entsprechend

Um die Klimaerwärmung mit deren Risiken und Folgen einzudämmen, sollte die Erwärmung gegenüber der vorindustriellen Zeit (vor 1900) zwei Grad Celsius nicht überschreiten<sup>22</sup>. In Anbetracht neuester Erkenntnisse des Weltklimarates fordern die meisten Länder des Südens sogar ein Maximum von 1,5°C. Dafür müsste der weltweite CO<sup>2</sup>-Ausstoss bis 2050 gegenüber 1990 halbiert werden, die Industrieländer müssten demnach bis dahin ihre Emissionen um mindestens 90% reduzieren, wozu im Rahmen des Kyoto-Protokolls Luxemburg sich zu einer Verringerung seiner Treibhausgas-Emissionen um 28% verpflichtete (siehe Kasten 2). Diese Last mag zwar besonders hoch erscheinen, doch würde man die historische Verantwortung Luxemburgs für den Klimawandel einerseits, sowie seine spezifische wirtschaftliche Leistungsfähigkeit andererseits als Kriterium nutzen, dann müsste diese Verpflichtung durchaus noch um einiges höher liegen<sup>23</sup>.

18 Ewringmann (2011b), S. 18.

19 Conseil supérieur pour le Développement Durable (CSDD).

20 Réponse de Monsieur le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures à la question parlementaire n° 1693 du 10 octobre 2011 de l'honorable député Monsieur Camille Gira.

21 ASTM, Caritasverband Luxemburg, Greenpeace & Mouvement Ecologique (2010).

22 Das 2-Grad-Ziel beschreibt das Ziel der internationalen Klimapolitik, die globale Erwärmung auf weniger als zwei Grad gegenüber dem Niveau vor Beginn der Industrialisierung zu begrenzen. Das Ziel ist eine politische Festsetzung, die auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse über die wahrscheinlichen Folgen der globalen Erwärmung erfolgte. In den politischen Prozess ist die 2-Grad-Grenze wahrscheinlich erstmals durch den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) eingeführt worden. Grundlage des WBGU war auch hier die Annahme, dass bei Überschreiten der 2-Grad-Grenze Kippunkte (tipping points) erreicht würden, die weitere, nicht lineare, unumkehrbare und in ihren Konsequenzen kaum einschätzbare Folgen nach sich zögen. Vergl. WBGU (2009).

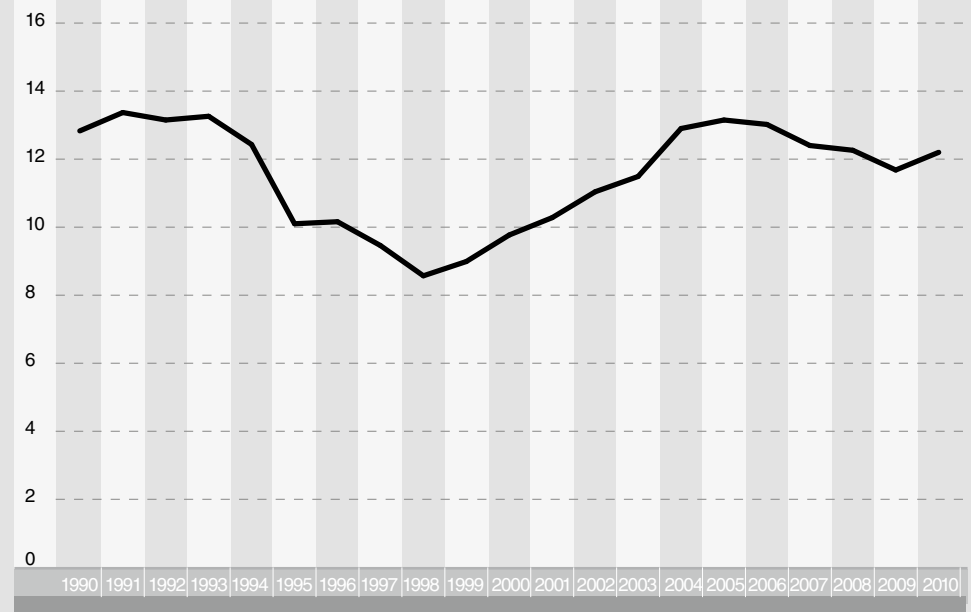
23 Vergl. Caritas Luxembourg/Action Solidarité Tiers Monde (2011a).

## Kasten 2: Luxemburg und seine internationalen Klimaschutzverpflichtungen

Das Kyoto-Protokoll sieht vor, den jährlichen Treibhausgas-Ausstoß der Industrieländer innerhalb der ersten Verpflichtungsperiode (2008–2012) um durchschnittlich 5,2 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren, die EU hat sich zu 8 Prozent verpflichtet und nach dem Prinzip der Lastenteilung (burden sharing) haben die EU-Mitgliedstaaten dieses durchschnittliche Reduktionsziel untereinander aufgeteilt. Dabei hat sich Luxemburg zu einer Verringerung seiner Treibhausgas-Emissionen um 28 % verpflichtet<sup>24</sup>.

Das 28%-Ziel war bereits in den Jahren 1995-1998 im Wesentlichen durch die Umstellung der Rohstahlerzeugung von Eisenerz und Koks auf Elektrostahl erreicht worden (siehe Grafik 1)<sup>25</sup>. Doch die Erfolge, die durch die Umstrukturierung der Eisenindustrie erzielt werden konnten, wurden Mitte der 90er Jahre systematisch durch mehrere klima- und energiepolitische Fehlentwicklungen wieder zunichte gemacht. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als bereits weitreichende Kenntnisse über die Ursachen und Folgen des Klimawandels vorlagen. Dazu zählen insbesondere der boomende Treibstoffexport, der ansteigende einheimische Treibstoffverbrauch sowie die Entscheidung für den Bau einer 350 MW Gas- und Dampfturbine ohne eine weitestgehende Nutzung der bei der Stromerzeugung anfallenden Wärme, z.B. zu Heizzwecken in Haushalten oder als Heiz- und Prozesswärme in Industrien.

Grafik 1: Luxemburger Treibhausgasemissionen gesamt (in Mio t CO<sub>2</sub>-eq.)



Eigene Grafik nach Daten von Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2011) / Statec (2011a) / European Environment Agency (2011)

Doch nicht nur das Kyoto-Ziel wird nach dem gegenwärtigen Trend nicht erreicht werden (siehe Kasten 1). Auch europäische Verpflichtungen Luxemburgs („Klima- und Energiepaket“) stellen das Land vor eine klima-, energie- und finanzpolitische Herausforderung denn bis zum Jahr 2020 muss Luxemburg seine Treibhausgasemissionen in den Bereichen, die nicht dem europäischen Emissionshandel unterliegen, um 20% gegenüber dem Basisjahr 2005 reduzieren<sup>26</sup>. Demgegenüber beträgt das Einsparpotential laut dem 2. Aktionsplan Klimaschutz nur geschätzte 1 Million Tonnen, von denen 500.000 Tonnen über den Einsatz der hochproblematischen Agrokraftstoffe erreicht werden sollen<sup>27</sup>. Gleichzeitig muss der Anteil der erneuerbaren Energien auf 11% des Gesamtenergieverbrauchs gesteigert werden. Die europäische Energieeffizienzrichtlinie fordert eine Steigerung der Energieeffizienz von 9% bis 2016 in den Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen.

<sup>24</sup> Luxemburg hat das Kyoto-Protokoll am 31.5.2002 ratifiziert. Das Kyoto-Protokoll trat am 16.2.2005 in Kraft.

<sup>25</sup> Vergl. Lamesch (2011).

<sup>26</sup> D.h. von 10,7 MtCO<sub>2</sub>e in 2005 auf – 20% = 8,55 MtCO<sub>2</sub>e in 2020.

<sup>27</sup> Vergl. Ewringmann (2011a), S. 15-17.

Obwohl derzeit Luxemburg weit davon entfernt ist, sein Kyoto-Ziel zu erreichen, könnten die Klima- und Energieziele Luxemburgs ausschließlich durch inländische Maßnahmen und ohne Rückgriff auf „flexible Mechanismen“<sup>28</sup> erreicht werden. Grundvoraussetzung hierfür ist jedoch ein schrittweiser Ausstieg aus dem Treibstoffexport, der für ca. 40% der gesamten Treibhausgasemissionen Luxemburgs verantwortlich ist<sup>29</sup>.

Von diesem „Notwendigen“ müsste über Sektoren (Transport, Wohnen, Kleinindustrie, usw.) bis nach Maßnahmen herunterdekliniert werden, wie das quantitative Ziel der Luxemburger Klimapolitik erreicht werden kann. Leider wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt eine Erhebung der Schritte gemacht, die notwendig wären, um den Luxemburger Beitrag zum Erreichen des 2°C-Zieles sicherzustellen. Statt von dem Notwendigen bzgl. CO<sup>2</sup>-Reduktionen (top down) auszugehen, wurde im Partenariat versucht anhand verfügbarer Potenziale (oder bereits anderen Ortes beschlossener Maßnahmen) einen Plan zu erstellen (bottom up). Doch es ist nicht gewusst, wo dieser „Bottom-Up“-Ansatz hinführt, denn das wurde nie modelliert. Zudem ist die Datenbasis für analytische und evaluierende Zwecke sehr schlecht. Es besteht die Gefahr, dass dieser Ansatz zu unkalkulierbaren Treibhausgas-Reduktionen führen wird.

#### **Zweiter Kritikpunkt: keine Kosten-Nutzen Abschätzung der Maßnahmen**

Die Chance wurde verpasst den 2. Aktionsplan über das Niveau eines Patchworkes mit wünschenswerten Maßnahmen hinweg zu heben. Zwecks Lesbarkeit und Planung wäre es wichtig gewesen die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen einer Quantifizierung zu unterziehen. Was sind die möglichen Kosten einer Maßnahme welches CO<sup>2</sup>-Reduzierungspotential ist zu erwarten? Was wäre die Bedeutung einer Maßnahme für den Arbeitsmarkt? Eine solche Quantifizierung (Effekt und Kosten) sollte als regelmäßig zu aktualisierendes Excel-Sheet dem Aktionsplan beiliegen. Wie soll sonst in Zukunft eine aufgrund von hier getroffenen Entscheidungen konsequente Budgetplanung über die nächsten Jahre erfolgen? Wie sonst soll ein auf Zahlen basiertes Überprüfen der Maßnahmen stattfinden?

#### **Dritter Kritikpunkt: Grundsatzfragen nicht ausreichend diskutiert**

Das Partenariat hatte wohl die Funktion, offen aber pragmatisch zum Erstellen eines Klimaaktionsplanes zu führen. Dabei wurden gewisse Grundsatzfragen nicht ausreichend diskutiert, obwohl deren Klärung wichtig für den Rahmen eines solchen Aktionsplanes ist:

- darunter der Treibstoffexport, der die Hälfte der nichtindustriellen inländischen Emissionen ausmacht<sup>30</sup>. Obwohl gewusst ist, dass Luxemburg langfristig die relativ zu den Nachbarländern niedrigen Steuersätze auf Benzin und Diesel nicht halten kann, hat es dennoch bis jetzt keine „hinreichenden Bemühungen gegeben, die Wirkungszusammenhänge von Treibstoffexporten bzw. ihrer Verringerung mit den Budgeteffekten, sonstigen Kosten- und Nutzenkategorien und den externen Kosten durch grundlegende Untersuchungen aufzuklären; jedenfalls gibt es kaum öffentlich zugängliche Informationen dazu“<sup>31</sup>.

- darunter der Einsatz von Agrokraftstoffen, da so der inländische Bedarf an erneuerbaren Energieträgern zur Hälfte abgedeckt wird, obwohl bekannt ist, dass ihre Klimabilanz schlechter ist als bei gängigen Treibstoffarten, dass sie zum Teil zu der weltweiten Hungerkrise und oft zu einer Verschlechterung der sozialen und ökologischen Bedingungen im Herstellerland (meist in Entwicklungsländern) beitragen<sup>32</sup>.
- darunter die Vereinbarkeit eines hohen Wirtschaftswachstums mit der nachhaltigen Entwicklung Luxemburgs, obwohl gewusst ist, dass ohne eine dringende Drosselung des auf Erdöl und anderen knappen Ressourcen basierten Wachstums, der Luxemburger Fußabdruck (der bereits erster auf der Weltrangliste ist) ins Unermessliche steigen wird<sup>33</sup>. Das klassische Wachstumsdenken scheint ins Wanken zu geraten, doch haben bis jetzt weder die Ummengen an erschienener Postwachstumsliteratur, noch der Luxemburger Arbeitskreis „PIBien-être“ konkrete Auswege angeboten<sup>34</sup>.

Ein Grund für gewisse Teilnehmer am Prozess des Partenariats sich diesen Fragen nicht stellen zu wollen ist die Annahme, dass Luxemburg „Opfer einer untypischen Situation“ (siehe Kasten 3) ist und deswegen eine Reihe von klimapolitischen Ausnahmeklauseln genießen sollte.

30 Non-ETS-Emissionen, d.h. solche die nicht über den EU-Emissionshandel geregelt sind.

31 Ewringmann (2011c), S. 2.

32 Vergl. Bowyer (2010) / De Schutter (2010) / Caritas et al. (2008) / CSDD (2008), S. 7.

33 Vergl. [www.myfootprint.lu](http://www.myfootprint.lu).

34 Vergl. Hoffmann (2011).

28 Einkauf von Emissionsrechten aus dem Ausland, CDM Projekte im Süden und JI Projekte in ehemaligen Ostblockstaaten.

29 Partenariat für Umwelt und Klima (2011a).

### Kasten 3: Luxemburgs „untypische Situation“<sup>35</sup>

Die sogenannte „untypische Situation“ Luxemburgs resultiert aus gewissen geographischen, demographischen und ökonomischen Besonderheiten, die zusammen zu ausgesprochen hohen Emissionen beitragen: mit die höchsten pro Kopf-Emissionen in der Welt, höchster Lebensstandard Europas und europaweit geringster Anteil inländischer Klimaschutzmaßnahmen.

Luxemburgs offene Ökonomie zeichnet sich aus durch ein starkes demographisches und ökonomisches Wachstum seit den 80er Jahren, das viele Arbeitsplätze geschaffen und viele Pendler aus den drei Nachbarstaaten angezogen hat. Verbunden mit einer Politik der niedrigen Steuern hat dies zu einem massiven Export von Treibstoffen geführt, der ca. 40% der Emissionen Luxemburgs ausmacht.

Obwohl Luxemburgs Emissionen zwischen 2006 und 2009 leicht rückläufig waren – vor allem wegen der ökonomischen Krise – sind sie bei der wirtschaftlichen Erholung 2010 wieder in die Höhe geschneilt. Dieser Trend wird sich fortsetzen wenn klimafreundlichen Maßnahmen keine höchste Priorität eingeräumt wird. Es wird daher eine besondere, möglicherweise unlösliche Herausforderung an die luxemburgischen Politiker sein, das jährliche 4%-ige Wachstumsziel mit einer effektiven nationalen Klimastrategie in Einklang zu bringen. Jedes Land hat seine Besonderheiten, aber ein allgemeingültiges faires globales Klimaregime setzt objektiv gleiche Kriterien für alle Länder voraus. Dass Luxemburg weder durch seine zentrale Lage in Europa noch durch die Zählweise des Kyoto-Protokolls benachteiligt ist, sondern vielmehr seine „untypische Situation“ vorschiebt, um dahinter seine Eigeninteressen zu verbergen, haben ASTM und Caritas in einer Studie belegt<sup>36</sup>.

#### Vierter Kritikpunkt: „soziale Gerechtigkeit“ als Querschnittsthema nicht greifbar

Die Dimension der sozialen Gerechtigkeit wird im Synthesedokument und im Aktionsplan als Querschnittsthema bezeichnet<sup>37</sup>, was sehr zu begrüßen ist. Allerdings wird, trotz Behandlung in der Steuerungsgruppe, nicht ersichtlich wie dieses Thema ganz konkret innerhalb der Bereiche und Maßnahmen berücksichtigt werden kann. Das liegt zum Teil daran, dass wegen Meinungsunterschieden manche Diskussion in der Steuerungsgruppe, zum Beispiel nach welchen Kriterien Eingriffs- bzw. soziale Kompensationsnotwendigkeiten

festgelegt werden sollen, nicht zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis geführt werden konnte.

Bei einer näheren Beschreibung der Maßnahmen wäre eventuell an die Einführung einer „sozialen Checkliste“ zu denken gewesen.

Zum Stichwort „Energiearmut“, sind Maßnahmen im Wohnbereich angesichts zukünftig steigender Energiekosten – insbesondere beim Heizen<sup>38</sup> – von Nutzen für sozial schwache Haushalte, sofern sie diesen Menschen auch zur Verfügung stehen. Handelt es sich um finanzschwache Eigenheimbesitzer, so sollte das Ersetzen energieintensiver Geräte im Haushalt mit einem höheren Anteil als üblich subventioniert werden und die Sanierung des Wohnbereichs sollte mit besonderen Finanzierungsvorschlägen für weniger Bemittelte ermöglicht werden, darunter zinslose Kredite, Vorfinanzierungen aus öffentlichen (teils kommunalen) Quellen, Klimawohngeld usw.<sup>39</sup> Wohnt die finanzschwache Familie zur Miete, dann muss dafür gesorgt werden, dass die Mehrkosten die vorerst bei der Sanierung von Wohnraum durch den Besitzer anfallen, nicht auf den Mieter abgewälzt werden resp. die Auswirkungen auf die Miete müssen sozial abgefedert werden. Ein verbesserter Mieterschutz, im Sinne der Möglichkeit für Mieter, verbindliche (gesetzliche) Standards einzufordern, wäre ebenfalls hilfreich.

Eine weitere, oft wenig kostspielige aber wirksame Maßnahme, ist eine auf diese Zielgruppe zugeschnittenen Beratung im Wohnbereich. In diesem Zusammenhang hat Caritas 2011 den Ratgeber „Richtig wohnen – ein Ratgeber für Mieterinnen und Mieter“ herausgegeben<sup>40</sup>, aber Beratung muss vor allem im direkten Kontakt vor Ort angeboten werden können. Außerdem hätte sich im Rahmen des Partenariates die Möglichkeit geboten, das Pilotprojekt „Stromspar-Check für einkommensschwache Familien“ (siehe Kasten 4) aufzunehmen und nach der Pilotphase flächendeckend umzusetzen, doch, obwohl dieses Projekt von allen Seiten einen hohen Zuspruch erhält, ist es bisher nicht gelungen, ihm eine tragfähige Finanzierungsbasis zu geben.

35 Caritas Luxembourg / Action Solidarité Tiers Monde (2011b), S. 8.

36 Vergl. Caritas Luxembourg / Action Solidarité Tiers Monde (2011a), Kap. 6, S. 37-50.

37 Ewringmann (2011a), S. 19.

38 80% des Primärenergieverbrauches geht in Heizkosten – Vgl. Ministère de l'Environnement (2006b).

39 Vergl. Stieß u.a. (2011), S. 76-77.

40 Confédération Caritas Luxembourg (2011).



#### Kasten 4: Das Projekt „Stromspar-Check für einkommenschwache Familien“

Beim Stromspar-Check geht es darum, ausgebildete Stromsparhelfer in die Haushalte zu schicken. Diese messen die Verbrauchswerte von Elektrogeräten. Danach geben sie qualifizierte Tipps, wie sich der Verbrauch mit einfachen Mitteln senken lässt. Doch dabei bleibt es nicht. Die Stromsparhelfer bauen kostenlos Energiesparlampen, Wasserperlatoren, TV-Abschalter oder schaltbare Steckerleisten ein. Am Ende sollen die einkommenschwachen Haushalte dadurch rund 20 Prozent der Stromkosten einsparen und dementsprechend zur Verringerung des CO<sub>2</sub>-Verbrauchs beitragen. Außerdem können Langzeitarbeitslose zu Stromsparhelfern ausgebildet werden und damit Sozial- und Umweltpolitik optimal miteinander verknüpft werden. Das Konzept basiert auf einer Projektidee des Caritasverbandes Frankfurt am Main, welches bereits Ende des Jahres 2005 entwickelt wurde, und mittlerweile an 70 Standorten in Deutschland angeboten und von der deutschen Bundesregierung gefördert wird<sup>41</sup>. Das Modell hat aber bereits im europäischen Caritas Netzwerk Nachahmer gefunden, und auch in Bezug auf eine mögliche Umsetzung in Luxemburg ist dieses Projekt sehr interessant.

#### Fünfter Kritikpunkt: mangelnde Transparenz

Information der Öffentlichkeit, Partizipation und Transparenz sind in der Luxemburger Klimapolitik ein leidiges Thema (siehe Kasten 5). Dabei sind sie Grundvoraussetzungen für die Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik und generell für eine nachhaltige Entwicklung.

Die 35 prioritären Maßnahmen die aus dem Synthesedokument des Klimapartenariates ausgelesen wurden, stellen die Prioritäten der Regierung dar. Grundsätzlich bleibt zu diesem Maßnahmenkatalog zu sagen, dass es zwar aus dem Synthesedokument des Partenariates hervorgeht, die Kriterien dieser Auswahl sich aber dem Verständnis der nicht konsultierten Partner (darunter die NGOs) völlig entziehen. Während für die prioritären Maßnahmen der Zeitfaktor angeführt werden konnte, gibt es keine Erklärung mehr, warum nicht die gesamte Arbeit, respektive das gesamte bisherige Ergebnis des Klimapartenariates Eingang in den Aktionsplan gefunden hat. Weder bei der Auswahl der Maßnahmen, die für den Aktionsplan zurückbehalten wurden, noch bei der Festlegung der bisher einzigen konkreten Ausgaben beteiligte die Regierung die „Partner“ in der Lenkungsgruppe des

41 Siehe <http://www.stromspar-check.de>.

Klimapartenariates, was leider sowohl als undemokratisch zu bezeichnen ist, als auch den Zweck des Partenariates an sich – eine Beteiligung aller Akteure u.a. an der Erarbeitung des Aktionsplanes – in Frage stellt.

Schließlich ist die Information der Öffentlichkeit während des Klimapartenariates als mangelhaft zu bezeichnen. Obwohl bereits anlässlich der Ökofoire 2010 versprochen worden war, dass die Bürger „sich mit Anregungen und Maßnahmevorschlägen sowie Meinungsäußerungen an der Entscheidungsfindung“ ab März 2011 auf einer dafür vorgesehenen Internetplattform beteiligen könnten, ist dieser Schritt nie erfolgt<sup>42</sup>. Dabei wurde die Bürgernähe von den Vertretern des Nachhaltigkeitsministeriums oft genug als wichtiges Ziel zitiert. Später dann, im Mai 2011 bei einer Pressekonferenz zum Abschluss der Arbeiten, wurden das Synthesedokument sowie die Auswahl der 35 prioritären Maßnahmen vorgestellt. Doch bis dahin konnte die Öffentlichkeit die Arbeiten des Partenariates nicht einsehen und nicht kommentieren. Die Ausnahme bildete die Arbeitsgruppe 4 die eigenwillig Zwischenberichte auf der Internetplattform [www.noe.lu](http://www.noe.lu) veröffentlicht hatte. Die prioritären Maßnahmen wurden vom Nachhaltigkeitsministerium im Herbst 2011 auf der Ökofoire mittels einer Broschüre für ein breiteres Publikum vorgestellt.

#### Kasten 5: Luxemburger Transparenz im Rahmen seiner Kyoto-Arbeiten

Als Vertragspartei der Klimarahmenkonvention<sup>43</sup> und des Kyoto-Protokolls ist Luxemburg verpflichtet regelmäßig Informationen betreffend die nationalen Klimazahlen und -strategien an das jeweilige Sekretariat abzugeben<sup>44</sup>. Luxemburg liefert zwar seine jährlichen Zahlentabellen (sog. „National Inventory Reports“) ab, aber nicht die sog. länderspezifischen Mitteilungen („National Communications“), welche den Überblick zur nationalen Klimastrategie vorlegen. Die erste Mitteilung gab Luxemburg im März 1995 (also noch vor dem Kyoto-Protokoll) ab, und während praktisch alle Industrieländer ab 2001 ihre zweiten, dritten und vierten Berichte abliefern, unterbreitete Luxemburg erst im Februar 2010 – knapp zwei Monate vor Beginn des Partenariates – dem UNFCCC Sekretariat seine sogenannte „2., 3., 4. and 5. consolidated National Communication“<sup>45</sup>. Damit hat Luxemburg

42 In der Steuerungsgruppe musste entschieden werden, auf diese Publikumsbeteiligung zu verzichten, da einerseits der von der Regierung vorgelegte Zeitplan es nicht zuließ, andererseits aber auch weder Ideen noch Kapazitäten für eine solche Beteiligung existierten.

43 Auf Englisch UNFCCC = United Nations Framework Convention on Climate Change.

44 Gemäß Klimarahmenkonvention, Artikel 12 und Kyoto-Protokoll, Artikel 7 und 8.

45 Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2010).

die Spielregeln, an die sich die anderen Länder halten, ignoriert und einfach diejenigen Fakten geschaffen, die am einfachsten und billigsten sind (insbesondere betreffend den Einkauf von Emissionsrechten)<sup>46</sup>. Übrigens wurde dieser nahezu 300 Seiten schwere Bericht nie der Luxemburger Öffentlichkeit vorgestellt, und die NGOs haben ihn auf der Webseite der UNFCCC „entdecken“ müssen. Kapitel 9 des Berichtes befasst sich (weil es vom UNFCCC verlangt wird) mit der Einbeziehung der Zivilgesellschaft (in den Seiten 244-254), doch handelt es sich lediglich um Öffentlichkeitskampagnen wie beispielsweise mit Tipps zu Energiesparen in Haushalt und Mobilität, aber nichts Wesentliches zur Konsultation der Zivilgesellschaft. Den einzigen Ausblick richtet der Bericht auf das zwei Monate nach Erscheinungsdatum geplante Klimapartenariat. Es sei in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass das UN-Klimasekretariat im April 2011 Luxemburg ermahnt hat, die öffentliche Zugänglichkeit von Informationen sei nicht ausreichend<sup>47</sup>.

Eine ebenfalls dürftige Vertrauensbasis bieten die Arbeiten des interministeriellen Kyoto-Komitees, das für die Verwendung der Gelder im Kyoto-Fonds federführend ist. Dieses Komitee setzt sich aus Beamten des Umwelt-, Entwicklungs-, Wirtschafts- und Finanzministeriums zusammen und scheint bisher der billigen und sicheren Versorgung mit Emissionsrechten eindeutige Priorität gegeben zu haben<sup>48</sup>. Doch es werden, unter dem Vorwand vereinbarter Vertraulichkeit mit den Geschäftspartnern, weder die Mengen der eingekauften Rechte und ausgegebenen Gelder auf der Website des Nachhaltigkeitsministeriums veröffentlicht noch dürfen Beobachter an den Sitzungen des Kyoto-Komitees teilnehmen. Die wenigen Informationen die es zu dem Thema gibt, muss man sich aus den Mitteilungen an das UNFCCC auf deren Webseite so wie aus Antworten des Ministers an parlamentarische Anfragen zusammenreimen. Alleine der Einkauf von Emissionsrechten soll sich 2011 auf 36,5 Mio € belaufen haben, dazu kommen 24 Mio € an weiteren flexiblen Mechanismen (siehe Tabelle 1) – das sind 60 Mio € Steuergelder die in einen zweifelhaften Klimahandel fließen, ohne dass die Öffentlichkeit eine Möglichkeit hat darüber informiert zu werden! Auch diese Frage wurde im Klimapartenariat, insbesondere in der Arbeitsgruppe 5 „Kriterien globaler Klimapolitik und ihre nationale Bedeutung“ mehrmals aufgeworfen und sollte noch Gegenstand ihres künftigen Arbeitsplanes sein.

## Sechster Kritikpunkt: den Ansprüchen nicht gerechte Unterstützung armer Länder

Die Klimarahmenkonvention postuliert in Art. 3 u.a. die „gemeinsame, aber unterschiedliche und den jeweiligen Fähigkeiten entsprechende Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern für das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen“.<sup>49</sup> Dabei sollen die entwickelten Länder bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen. Die Frage nach der weltweiten sowie der innereuropäischen Lastenverteilung der globalen Emissionsreduktion und der Finanzierung ist demnach die Krux in den Verhandlungen der letzten Klimagipfel in Kopenhagen, Cancún und Durban gewesen. Dabei stellen sich u.a. folgende Fragen: Wie könnte ein internationaler Verteilungsschlüssel aussehen, nach dem sich die Beiträge aller Staaten in beiden Bereichen berechnen ließen und was wäre der angemessene Beitrag Luxemburgs? Welche Finanzierungsquellen könnten erschlossen werden (Anteil der öffentlichen Mittel im Verhältnis zu den privaten Mitteln, die Rolle sogenannter innovativer Finanzmechanismen wie z.B. zweckgebundene Flugtaxen oder die Speisung des Klimafonds durch Gewinne aus dem Zertifikatshandel)? Wie werden die Klimafonds verwaltet und wer darf über die Vergabe der Gelder mitreden? Nach welchen Kriterien kann das Geld vergeben werden, damit es jene erreicht die die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen in den armen Ländern sind oder werden? Wie könnten sinnvolle Projekte, Programme und Maßnahmen vor Ort aussehen, die aus der internationalen Kooperation entstehen?

Ein möglicher Ausweg aus diesen Fragen bietet der sogenannte Greenhouse Development Rights Ansatz (GDR), weil er aufzeigt, was getan werden muss, damit die Bekämpfung des Klimawandels nicht auf Kosten des Rechts auf Entwicklung in den armen Ländern der Welt erfolgt. Er stützt sich auf die eben genannten in der Klimarahmenkonvention verankerten Prinzipien der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“. Aufgrund eines auf diesen Prinzipien basierenden Indikators wird bemessen, wie die doppelte Verpflichtung der Industrieländer ausfällt: nämlich bezgl. der Verringerung ihrer inländischen Emissionen und ihrer Finanzierungslasten, damit die Lasten der Bewältigung des Klimawandels (Adaptation und Mitigation) global gerecht verteilt werden können, sowie Entwicklungsländer in erheblichem Umfang unterstützt werden können. Das Konzept könnte beispielsweise angewandt werden, um internationale Finanzierungsstrategien zu diskutieren, mit denen armen Ländern die Durchführung eigener Klimaschutzmaßnahmen und nationaler Klimaanpassungsmaßnahmen erleichtert werden soll (Fast Start Finance 2010-2012<sup>50</sup> und seine Fortsetzung nach 2012).

49 UNFCCC (1992).

50 Klimafinanzierung war eines der wenigen Themen im Copenhagen-Accord, in dem konkrete Entscheidungen getroffen wurden. Die Industrieländer haben eine sogenannte Kurzfristfinanzierung („fast-start finance“) zugesagt. Dafür sollen von 2010 bis 2012 insgesamt bis zu 30 Milliarden US-Dollar neue und zusätzliche Mittel aufgebracht werden. Siehe [www.faststartfinance.org](http://www.faststartfinance.org).

46 Vergl. Mirkes (2012).

47 UNFCCC (2011).

48 Vergl. Mirkes (2009).

## Kasten 6: Klimagerechtigkeit, ein Thema für Caritas?

Es scheint als habe Klimaschutz auf den ersten Blick wenig mit der Kernaufgabe von Caritas zu tun, sich weltweit für Menschen in Not und für soziale Gerechtigkeit einzusetzen<sup>51</sup>. Nicht das Klima oder sein Wandel sind der Gegenstand des Schaffens von Caritas Luxemburg, sondern die Auswirkungen lebensbedrohender Situationen für Mensch und Umwelt: das erhöhte Aufkommen von Naturkatastrophen, die Verschiebung der Klimazonen, Wassermangel und gefährdete Nahrungsmittelproduktion untergraben die Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs)<sup>52</sup> und bedrohen insbesondere die Existenz hunderttausender Menschen in Entwicklungsländern, obwohl diese am wenigsten für den Anstieg der Treibhausgase und die globale Erwärmung verantwortlich sind. Des Weiteren warnt der Weltklimarat, dass selbst bei einer Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C um 2050, mehr als 200 Millionen Menschen ihr Zuhause verlassen müssen, 1 bis 3 Milliarden unter akutem Wassermangel leiden werden und zusätzliche 30 Millionen hungern werden, da Ernteerträge sinken und die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel steigen werden. Konflikte, Ressourcenmangel und Klimawandel bedrohen in ihrer gefährlichen Verbindung die Lebensgrundlagen von mindestens 260 Millionen Menschen jährlich.

Dass besonders Menschen von diesen Auswirkungen betroffen sind, die sich ohnedies bereits in prekären Lebenssituationen befinden, liegt auf der Hand: 97 Prozent der durch Naturkatastrophen betroffenen Menschen leben laut Weltklimarat in wirtschaftlich schwach entwickelten Ländern<sup>53</sup>. Diese Menschen besitzen weder die nötigen Mittel, um sich wirksam anzupassen und sich zu schützen, noch um ihre eigenen Wirtschaften auf eine nachhaltige Energieversorgung umzustellen<sup>54</sup>. Zu Recht charakterisiert die katholische deutsche Bischofskonferenz den Klimawandel daher als Brennpunkt globaler, intergenerationaler und ökologischer Gerechtigkeit des 21. Jahrhunderts<sup>55</sup>.

Der Begriff Klimagerechtigkeit prägt heute wichtige Bestandteile der Caritas Arbeit vor Ort sowie die internationalen Bemühungen des Caritas Netzwerkes, um die soziale Gerechtigkeitskomponente des Klimaproblems zu verdeutlichen<sup>56</sup>. Auch Caritas Luxemburg

ist mit ihrem Sensibilisierungsprogramm „plaidons responsable“ in diesem Sinne aktiv und hat infolge der Erkenntnisse zum ökologischen Fußabdruck Luxemburgs – dass die Menschheit Ressourcen von rund sechs Planeten bräuchte wenn jeder Mensch dem Luxemburger „way of life“ folgen würde – im Jahr 2011 die Kampagne *Einfach Liewen* ins Leben gerufen<sup>57</sup>. Denn der hohe Luxemburger Fußabdruck und die damit verbundenen Güterverschwendung und Ressourcenverknappung haben einen Einfluss auf die zunehmend ungerechte Reichtumsverteilung. Bei jeder Entscheidung, die wir treffen, jedem Produkt, das wir kaufen, jeder Dienstleistung, die wir beanspruchen, beschleicht uns das Gefühl, dass wir das Leben von Menschen und Kulturen anderswo auf der Welt entscheidend mitbestimmen. Außerdem hatte Caritas zusammen mit anderen Organisationen 2009 die Plattform Votum Klima sowie das Bildungsprojekt 180° ins Leben gerufen<sup>58</sup>.

## Siebter Kritikpunkt: Untergewichtung inländischer Maßnahmen

Ein erstes Mal seit Beginn des Partneriates im Frühling 2010 richteten sich die vier Organisationen am 11. Oktober 2010 – an jenem Tag als die thematischen Arbeitsgruppen ein erstes Mal zusammengekommen sind – an die Presse<sup>59</sup>. Die Verfasser der Stellungnahme „Budgetentwurf der Regierung stellt Klimapartnerschaft in Frage!“ hatten den Eindruck, an einer Alibiveranstaltung mitzuwirken, wo die strategische Grobplanung ja bereits über den Budgetentwurf – und dies ohne Konsultierung des Partneriates – noch vor Beginn der Arbeitsgruppen erfolgt war. Anlass war die Budgetplanung für die Jahre 2011-2015, aus der hervorging, dass die Luxemburger Regierung beabsichtigte, vorwiegend in sogenannte flexible Mechanismen, anstatt in inländische Klimaschutzmaßnahmen zu investieren (siehe Tabelle 1). Daran hat sich auch ein Jahr später beim Budgetentwurf 2012 im Wesentlichen nichts geändert. Das steht im Widerspruch zum in der Groupe de Pilotage erstellten Konsenspapier, wonach Luxemburg „vorrangig auf eigene Minderungsanstrengungen und effektive Verminderungen der Emissionen setzen“ solle, was „der nationalen Wirtschaft und den im Inland Beschäftigten zugute kommen“ sollte<sup>60</sup>. Tatsächlich müsste sich die Orientierung einer nationalen Klimaschutzpolitik hin zu effektiven Klimaschutzmaßnahmen hierzulande auch in entsprechenden Budgetausgaben widerspiegeln. Die Tabelle der Budgetplanung für die Jahre 2012-2015 lässt nur schwer erkennen, wie die Regierung gedenkt, unter diesen Bedingungen eine eigenständige Klimaschutzpolitik zur Reduktion der Treibhausgase in

51 Artikel 2 der Statuten der Fondation Caritas Luxembourg ([www.caritas.lu/Files/statuts\\_fondation.pdf](http://www.caritas.lu/Files/statuts_fondation.pdf)).

52 United Nations Regional Information Center ([www.unric.org/html/german/mdg/index.html](http://www.unric.org/html/german/mdg/index.html)).

53 IPCC (2007).

54 Vereinte Nationen (2007).

55 Die deutschen Bischöfe (2007).

56 Vergl. Caritas Internationalis 2009 und Caritas Internationalis (2005).

57 Siehe [www.einfachlieden.lu](http://www.einfachlieden.lu).

58 Siehe [www.votumklima.lu](http://www.votumklima.lu) und [www.180grad.lu](http://www.180grad.lu).

59 ASTM, Caritasverband Luxemburg, Greenpeace & Mouvement Ecologique (2010).

60 Partnerschaft für Umwelt und Klima – groupe de pilotage (2010), S. 5.

Luxemburg durchführen zu wollen und legt den Schluss nahe, dass die Regierung dem Ankauf von Emissionsrechten auch weiterhin die Priorität vor inländischen Maßnahmen einräumt.

**Tabelle 1: Auszug des Luxemburger Budgets 2012 und der Voraussicht bis 2015<sup>61</sup>**

Programme	2010 Compte	2011 Budget	2012 Projet	2013 Prévis.	2014 Prévis.	2015 Prévis.
– Achats de droits d'émission	15.000,0	36.500,0	20.000,0	21.000,0	38.000,0	41.000,0
– Projets à l'étranger						
a) Projets Mécanis. dével. propre	10.005,7	16.780,0	16.982,7	30.509,5	30.000,0	30.000,0
b) Projets Mise en oeuvre conjointe	-	200,0	200,0	11.000,0	11.000,0	11.000,0
c) Fonds multilatéraux	5.944,8	7.221,8	6.285,4	2.700,0	2.400,0	2.049,9
<b>Total</b>	<b>15.950,4</b>	<b>24.201,8</b>	<b>23.468,1</b>	<b>44.209,5</b>	<b>43.400,0</b>	<b>43.049,9</b>
– Mesures nationales	8.536,6	4.218,0	41.602,9	38.675,6	28.208,5	25.708,5
– Divers	160,5	651,0	500,0	1.200,0	2.000,0	2.000,0
– Financement pays en développement	-	4.500,0	4.500,0	5.000,0	8.500,0	8.500,0
<b>Total (CLIMAT)</b>	<b>39.647,5</b>	<b>70.070,8</b>	<b>90.071,0</b>	<b>110.085,1</b>	<b>120.108,5</b>	<b>120.258,4</b>
– Mécanisme de compensation	-	12.000,0	9.000,0	17.000,0	5.000,0	5.000,0
– Mécanismes de coopération	-	6.000,0	8.000,0	14.000,0	23.000,0	23.000,0
<b>Total (ENERGIE)</b>	<b>-</b>	<b>18.000,0</b>	<b>17.000,0</b>	<b>31.000,0</b>	<b>28.000,0</b>	<b>28.000,0</b>
<b>Total général</b>	<b>39.647,5</b>	<b>88.070,8</b>	<b>107.071,0</b>	<b>141.085,1</b>	<b>148.108,5</b>	<b>148.258,4</b>

Der Rückgriff auf die flexiblen Mechanismen ist problematisch weil viele Investitionen in ökologisch und sozial extrem umstrittene Projekte in Entwicklungsländern fließen und weil eine Gelegenheit verpasst wird, entsprechende Gelder in Projekte und in Strukturreformen zu investieren, die dem Luxemburger Mittelstand und der Luxemburger Wirtschaft zugute kämen. Dadurch macht sich Luxemburg auch letztendlich langfristig immer abhängiger von der Notwendigkeit, diesen Freikauf immer weiter tätigen zu müssen um seine CO<sup>2</sup>-Verpflichtungen „einlösen“ zu können.

**Tabelle 2: Verhältnis der Ausgaben für inländischen Klimaschutz / Gesamtausgaben „Klima und Energie“**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgaben inländ. Maßnahmen (in Mio €)	8,54	4,2	41,6	38,7	28,2	25,7
Anteil an den Gesamtausgaben des Spezialfonds „Klima und Energie“	21,5%	4,79%	38,8%	27,4%	19%	17,3%

Setzt man die Ausgaben für den inländischen Klimaschutz (darunter ein „Einbruch“ der Ausgaben für inländische Maßnahmen im vergangenen Jahr 2011) ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben (der ganze Rest geht vorwiegend in flexible Mechanismen), dann lässt sich kaum eine klare Strategie erkennen. Für weitergehende Lektüre zum Thema sei auf die Analysen der ASTM verwiesen<sup>62</sup>.

### 3. Fazit: Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Der Umstieg des aktuellen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells auf eine karbonarme und gerechtere Zukunft<sup>63</sup> steht noch nicht bevor, zumindest nicht was die Klimapolitik Luxemburgs anbelangt. Die vorliegenden Entwürfe zum 2. Nationalen Aktionsplan Klimaschutz und zum Klimapakt mit den Gemeinden sind unzureichend, denn die Maßnahmen werden nicht ausreichen, um die inländischen Treibhausgasemissionen um 20%, geschweige denn um 30% oder 40% bis 2020 zu verringern. Mit diesem Aktionsplan wird Luxemburg es nicht schaffen, seinen gerechten Beitrag zur Lösung des globalen Klimaproblems zu leisten und sich auf eine Zukunft ohne fossile Brennstoffe vorzubereiten.

Dennoch begrüßen die NGOs, darunter Caritas Luxemburg, ausdrücklich die Initiative der Regierung verschiedene Interessensverbände um einen Klimatisch zu versammeln. Standpunkte sind ausgetauscht und Denkanstöße geliefert worden, aber der Prozess ist durchaus noch ausbaubar in vielen Hinsichten bezgl. Struktur und Inhalte. Die Struktur muss zugleich verbindlicher werden, damit die Arbeiten in die Regierungsarbeit einfließen können und er muss offener werden, um die Akzeptanz der Maßnahmen und Aktionen in der Öffentlichkeit zu fördern. Viele Grundsatzfragen die den breiteren Rahmen einer nachhaltigeren und klimagerechteren Entwicklung abstecken, müssen weiterverfolgt werden, darunter die kritische Betrachtung der Wechselwirkungen von Wohlstand und Wachstum, das Definieren von Maßnahmen, die sozial schwache Menschen an einer enkeltauglichen Zukunft teilnehmen lassen können und das Eingestehen des Rechtes auf Entwicklung für

61 Vergl. Ministère des Finances (2011), S. 37 und Grand-Duché de Luxembourg (2011).

62 Siehe [www.astm.lu](http://www.astm.lu).

63 Vergl. European Commission (2009 & 2010).



ärmere Länder in einer Welt begrenzter Ressourcen, ein Recht das unser Land bis anhin mehr als überbeansprucht hat.

Wohin sich das Partenariat in Zukunft bewegen wird, ist noch nicht gewusst. Das weitere Schicksal der Entwürfe zum 2. Klimaaktionsplan und zum Anpassungsplan sowie zukünftige Form und Mandat des Partenariates sind nicht bekannt. Allerdings schwänzten einige Teilnehmer des Partenariates die Arbeitssitzungen, nachdem das „Paquet climat“ im Sommer 2011 durch Regierungsrat und Parlament gegangen war. Lohnt sich die Weiterarbeit für sie nicht mehr? Dabei ist dieser Prozess des Klimapartenariates, auch wenn er sicherlich seine Schwächen hat, in den Augen der Vertreter der Zivilgesellschaft ein positiver Versuch, unter verschiedenen Interessengruppen im Gespräch zu bleiben. Daher sollte alsbald eine Entscheidung über das „wie, wann, was“ der Fortsetzung dieses Prozesses fallen. Die Regierung ist hier in Zugzwang.

#### 4. Bibliografie

ASTM, CARITASVERBAND LUXEMBURG, GREENPEACE & MOUVEMENT ECOLOGIQUE (2011): ASTM, Caritasverband Luxemburg, Greenpeace und Mouvement Ecologique beziehen Stellung zum „Klimapartenariat Luxemburg“. Stellungnahme vom 12.05.2011. [http://www.caritas.lu/Files/Klimapartenariat\\_Stellungnahme\\_\\_10.5.2011.pdf](http://www.caritas.lu/Files/Klimapartenariat_Stellungnahme__10.5.2011.pdf).

ASTM, CARITASVERBAND LUXEMBURG, GREENPEACE & MOUVEMENT ECOLOGIQUE (2010): Budgetentwurf der Regierung stellt Klimapartenariat in Frage! Gemeinsame Stellungnahme von ASTM, Caritas, Greenpeace und Mouvement Ecologique vom 11.10.2010.

BOWYER, CATHERINE (2010): Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliquids in the EU – An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans. Institute for European Environmental Policy (IEEP). [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu).

CARITAS INTERNATIONALIS (2005): Guidelines on Environmental Justice. Rome. [www.caritas.org](http://www.caritas.org).

CARITAS INTERNATIONALIS (2009): Climate Justice, Seeking a Global Ethics. Rome. [www.caritas.org](http://www.caritas.org).

CARITAS LUXEMBOURG & ACTION SOLIDARITÉ TIERS MONDE (2011a): Greenhouse Development Rights – Luxembourg's Fair Share in a Climate Constrained World – An analysis of Luxembourg's climate obligations, in the context of a global emergency mobilization to stabilize the climate system, as informed by the Greenhouse Development Rights approach. In Zusammenarbeit mit EcoEquity und Stockholm Environment Institute. [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu).

CARITAS LUXEMBOURG & ACTION SOLIDARITÉ TIERS MONDE (2011b): Luxemburgs fairer Beitrag zum globalen Klimaschutz – Eine Analyse von Luxemburgs Klimaverpflichtungen auf der Basis des Greenhouse Development Rights-Modells. Zusammenfassung.

CARITAS LUXEMBURG et al. (2008): Agrokraftstoffe – Warum sie nicht halten, was sie versprechen.

CONFÉDÉRATION CARITAS LUXEMBOURG (2011) : Savoir loger - guide du locataire. [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu)

CSDD (2008): Conseil Supérieur du Développement Durable: Nachhaltige Politik zur Nutzung von Biomasse. Stellungnahme vom 25 Februar 2008.

DE SCHUTTER, OLIVIER (2010): Large-scale land acquisitions and leases: a set of minimum principles and measures to address the human rights challenge. Report presented to the Human Rights Council [A/HRC/13/33/Add.2]. [www.srfood.org](http://www.srfood.org).

DIE DEUTSCHEN BISCHÖFE (2007): Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen / Kommission Weltkirche Nr. 29. Der Klimawandel: Brennpunkt globaler, intergenerationeller und ökologischer Gerechtigkeit. Ein Expertentext zur Herausforderung des globalen Klimawandels. Herausgegeben vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. 2., aktualisierte Auflage, Bonn.

EUROPEAN COMMISSION (2009): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development. Brussels, 24.7.2009. [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

EUROPEAN COMMISSION (2010): Communication from the Commission: EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. [www.ec.europa.eu/europe2020](http://www.ec.europa.eu/europe2020).

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2011): EEA Report No 4/2011: Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2011 – Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets. S.120-121.

EWRINGMANN, DIETER (2011a): Entwurf: 2. Nationaler Aktionsplan Klimaschutz – Stand 25.09.2011.

EWRINGMANN, DIETER (2011b): Überlegungen zur Weiterführung und Institutionalisierung des Partenariats – Kurzbericht für die groupe de pilotage. Oktober 2011.

EWRINGMANN, DIETER (2011c): Kosten und Nutzen einer Verringerung der Treibstoffexporte in Luxemburg - Eine Bilanz des Unwissens. Interne Vorlage [vom 13.02.2011] für die AG 5.



EWRINGMANN, DIETER & GERHARDS, EVA & JUNG, ANNA & THÖNE, MICHAEL (2010): Hintergrundpapier für die Initial- und Grundsatzgruppe im Rahmen des Partenariat pour l'environnement et le climat. FiFo Köln, Mai 2010.

EWRINGMANN, DIETER & JUNG, ANNA & GERHARDS, EVA (2010): Erster Nationaler Aktionsplan zur Verringerung von CO<sup>2</sup>-Emissionen in Luxemburg – Eine erste Zwischenbilanz 2006-2010. Kurzbericht im Auftrag des Nachhaltigkeitsministeriums für die Groupe de Pilotage. FiFo Köln. Köln / Luxemburg September 2010.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): Loi 5696 relatif au „Pacte logement“ adoptée le 22 octobre 2008 à la Chambre des Députés et publié au Mémorial (N° 159) le 27 octobre 2008. Luxembourg. [www.logement.lu](http://www.logement.lu).

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2011): Budget de l'État – Loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012. Publié dans le Mémorial A N° 266 de 2011 en date du 23.12.2011. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0266/a266.pdf>

HOFFMANN, MARCO (2011): Mesures du bien-être actuel et futur – le projet PIBien-être au Luxembourg. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu).

IPCC (2007): Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change 2007 – IPCC Fourth Assessment Report.

LAMESCH, JEAN (2011): Les exigences de l'environnement et du changement climatique pour le Luxembourg à l'horizon de 2020 et au-delà. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu).

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2008): Erster Nationaler Energieeffizienzplan Luxemburg – NEEAP. Luxemburg, den 29. Februar 2008.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2010): Luxemburger Aktionsplan für erneuerbare Energie – LUREAP. Luxemburg, Juli 2010.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2006a): Changement climatique: Agir pour un défi majeur! – 1er Plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO<sup>2</sup>, Luxembourg, Avril 2006. [www.environnement.public.lu](http://www.environnement.public.lu).

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2006b): Brochure sur les économies d'énergies et le changement climatique. [www.emwelt.lu](http://www.emwelt.lu).

MINISTÈRE DES FINANCES (2011). Projet de budget 2012: Volume II: Programme pluriannuel des dépenses en capital 2011 – 2015. [www.igf.etat.lu/plur2012.pdf](http://www.igf.etat.lu/plur2012.pdf).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES (2010): Second, Third, Fourth and Fifth National Communication of Luxembourg under the United Nations Framework Convention on Climate Change. [http://unfccc.int/resource/docs/natc/lux\\_nc5.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/natc/lux_nc5.pdf).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES (2011A): PNDD – Notre plan pour demain: Plan national pour un développement durable. [www.pndd.lu](http://www.pndd.lu).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES (2011B): Luxembourg's National Inventory Report 1990-2009 – Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and under the Kyoto Protocol. Luxembourg, 27 Mai 2011. [http://unfccc.int/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/items/5888.php](http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php).

MIRKES, DIETMAR (2009): Eine saubere Entwicklung – Wie Luxemburg seine Treibhausgas-Emissionen weltweit reduziert. [www.astm.lu](http://www.astm.lu).

MIRKES, DIETMAR (2012): Durban und die Emissionsrechte. In: Brennpunkt Drött Welt. Nr.268, Dossier: Der Klimagipfel in Durban.

MOUVEMENT ÉCOLOGIQUE (2011): Entwurf des zweiten Nationalen Klimaaktionsplanes: äußerst mangelhaft! Stellungnahme des Mouvement Ecologique vom 26.10.2011. <http://mouvement.oeko.lu>.

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA (2011A): Synthesedokument der groupe de pilotage vom 29.04.2011. In: „Paquet Climat“ vom 6. mai 2011. [www.mddi.lu](http://www.mddi.lu).

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA (2011B): Catalogue de mesures prioritaires du Gouvernement. In: „Paquet Climat“ vom 6. mai 2011. [www.mddi.lu](http://www.mddi.lu).

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA (2011C): Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique. In: „Paquet Climat“ vom 6. mai 2011. [www.mddi.lu](http://www.mddi.lu).

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA (2011D): Grundsatzfragen – Konsens und Dissens im Partenariat. In: „Paquet Climat“ vom 6. mai 2011. [www.mddi.lu](http://www.mddi.lu).

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA (2011E): Pacte Climat – Description et prochaines étapes. (29.04.2011) In: „Paquet Climat“ vom 6. mai 2011. [www.mddi.lu](http://www.mddi.lu).

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA (2011F): Zwischenbericht der AG 5.

PARTENARIAT FÜR UMWELT UND KLIMA – GROUPE DE PILOTAGE (2010): Positionspapier zur nachhaltigen Entwicklung und zur Klimastrategie. Version zusammengestellt von Dieter Ewringmann am 8.10.2010.

STATEC (2011A): Évolution de la population totale, luxembourgeoise et étrangère 1961-2010. <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx>.

STATEC (2011B): Consommation finale d'énergie selon les différents secteurs 1963-2010. [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=2061&IF\\_Language=fra&MainTheme=1&FldrName=4&RFPath=51](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=2061&IF_Language=fra&MainTheme=1&FldrName=4&RFPath=51).

STIESS, IMMANUEL & VAN DER LAND, VICTORIA & SCHIETINGER, ESTHER (2011): Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer

nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main. Im Auftrag von Chambre des Salariés Luxembourg, Mouvement Écologique, Fondation Caritas Luxembourg. [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu)

UNFCCC (1992): Text of the United Nations Framework Convention on Climate Change. Bonn. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

UNFCCC (2011): United Nations Framework Convention on Climate Change report of the individual review of the annual submission of Luxembourg submitted in 2010, 1.4.2011.

VEREINTE NATIONEN (2007): Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008. Den Klimawandel bekämpfen: Solidarität in einer geteilten Welt.

VOTUM KLIMA (2009): Die klima- und energiepolitische Kehrtwende Luxemburgs ist möglich! Luxemburg, Januar 2009. [www.votumklima.lu](http://www.votumklima.lu).

VOTUM KLIMA (2011): Die EU muss in Durban zum Motor der internationalen Klimaschutzverhandlungen werden – Votum Klima fordert eine kohärente Klimaschutzpolitik für Luxemburg. Presscommuniqué vom 25.11.2011.

WGBU (2009): Wissenschaftlicher Beirat für Globale Umweltfragen der deutschen Bundesregierung: Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten. Berlin.

## 2. Teil

Nachhaltiges Wohnen  
beleuchtet aus nationalen und  
internationalen Perspektiven

# Plädoyer für ein Nachhaltiges Wohnen in Luxemburg

Das Thema des diesjährigen Sozialalmanachs ist dem „Nachhaltigen Wohnen“ gewidmet. Als Wohnungsbau- und delegiertem Nachhaltigkeitsminister liegt mir dieses Thema natürlich besonders am Herzen. Im Juni dieses Jahres werden die Länder dieser Welt zu einem weiteren Umweltgipfel in Rio de Janeiro zusammenkommen. Anlässlich des „Erdgipfels“ von 1992 wurde das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als gesellschaftliches Entwicklungsprinzip festgehalten. „Rio + 20“ bietet jetzt die Chance, das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in alle Politikbereiche zu integrieren um den gesellschaftlichen Herausforderungen gerecht zu werden. Das Thema „Wohnen“ spielt dabei eine zentrale Rolle im Kontext von politischer Vision, technologischem Fortschritt, sozialer Gerechtigkeit und ethischen Werten im Sinne einer Entwicklung, die sich mehr der Frage nach dem so genannten „rechten Maß“ widmen soll. Es steht fest, dass die drei Eckpfeiler einer nachhaltigen Entwicklung – Ökonomie, Ökologie und Soziales – besonders auch im Bereich des nachhaltigen Wohnens gelten.

Aus ökologischer Sicht sind mehrere Handlungsfelder zu benennen. Im „Nationalen Aktionsplan für Erneuerbare Energien“ (plan d'action national en matière d'énergies renouvelables) wurde festgehalten, dass die fossilen Energien sukzessive durch erneuerbare Energien ersetzt werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen soll künftig auch der Wohnungsbau hier seinen Teil dazu beitragen. Vor allem bei Neubauten sollen von Beginn an die erneuerbaren Energien eingeplant werden. Im nationalen Nachhaltigkeitsplan sind hierzu mehrere Maßnahmen festgehalten, welche den Wohnungsbau betreffen. Der Staat unterstützt die energetische Altbausanierung mit dem mittelfristigen Ziel einer Verbesserung bis hin zum Niedrigenergiehaus-Standard. Auch soll der Staat in Zukunft eine Vorreiterrolle der energetischen Sanierung seiner eigenen Gebäude einnehmen und gezielt erneuerbare Energien einsetzen. Der Niedrigenergiehaus-Standard ist bereits das Kriterium für eine staatliche Beihilfe beim subventionierten Wohnungsbau. Demnächst soll dies auch für die individuellen Wohnungsbeihilfen gelten.

Die Luxemburger Bevölkerung wächst seit Jahren stetig an. Innerhalb der letzten drei Jahre wuchs die Bevölkerung jährlich um fast 10.000 Personen, was in etwa der Einwohnerzahl der Gemeinde Bettemburg entspricht. Der soziodemografische Wandel

bringt zudem mit sich, dass die Haushaltsgröße seit Jahren sinkt. Es gibt zunehmend 1 oder 2-Personenhaushalte. Internationale Statistiken verdeutlichen, dass Luxemburg das Land innerhalb der EU ist, welches sowohl die größten Wohnungen als auch die größten Baugrundstücke aufweist.

Wenn wir weiterhin in einem Land mit hochqualitativen Freiraumflächen leben wollen, kommen wir nicht umhin die Frage zu stellen, ob die Art und Weise wie Wohnungsbau in Luxemburg betrieben wird, überhaupt noch zeitgemäß ist. Im nationalen Nachhaltigkeitsplan wurde unlängst eine Zielvorgabe formuliert, welche versucht den Bodenverbrauch zu stabilisieren um ihn auf 1 ha pro Tag zu reduzieren. Bodensparende Bauformen von Einfamilienhäusern und verdichtete Formen von kollektivem Wohnbau sollen in Zukunft verstärkt gefördert werden. Im Vorentwurf vom sektoriellen Wohnungsbauplan sind auch Mindestdichten für den Wohnbau festgelegt. Der Umnutzung von Wohnbestand muss in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen.

Die Wohnbaubedarfsanalyse hat aufgezeigt, dass im Jahr 2020 zwei Drittel der 160.000 Wohnungen im Bestand unterbelegt sein werden. Damit stehen wir vor der Herausforderung, den Wohnungsbestand einerseits energetisch zu sanieren und andererseits gleichzeitig die Grundrisse dieses Bestandes den neuen demografischen Fakten anzupassen. So genannte Einliegerwohnungen könnten hier einen sehr sinnvollen Ansatz bieten. In ein bestehendes oder neu zu bauendes Gebäude werden mehrere separate Eingänge vorgesehen, um so die große Wohnfläche auf mehrere Parteien aufzuteilen.

Der ökonomische Aspekt des „3-Säulen Prinzips der nachhaltigen Entwicklung“ ist für das Thema „Wohnen“ ebenfalls von Bedeutung. Sowohl die Kosten für den Neubau, sowie die Kosten für die Renovierung vom Bestand stellen die Haushalte vor hohe finanzielle Herausforderungen. Der Staat kann diese Preisspirale nicht völlig stoppen, sondern muss Mittel und Wege und vor allem Partner mit Planungshoheit, sprich Gemeinden, finden, damit die Haushalte sich in Zukunft eine Wohnung leisten können.

Das Gesetz über den Wohnbaupakt („Pacte logement“) bietet den Gemeinden die erforderlichen Instrumente, im Wohnungsbaubereich eine aktive Rolle zu übernehmen. Das Vorkaufsrecht (droit de préemption) bietet den Gemeinden, dem Staat und den öffentlichen Bauträgern die Möglichkeit, Grundstücke zu kaufen, um somit auf dem Wohnungsmarkt aktiv zu werden. Durch das Erbpachtrecht (bail emphytéotique) bleiben die Grundstücke Eigentum der öffentlichen Hand indem sie für eine Dauer von 27 bis 99 Jahren weitervermietet werden. Bei der Erbpacht ist das Eigentumsrecht und das Nutzungsrecht dauerhaft voneinander getrennt. Das Grundstück selbst wird gemietet, die Wohnungen hingegen werden vom Nutzer gekauft. So wird der hohe Anteil der Grundstückspreise am Gesamtgestehungspreis einer Wohnung weitestgehend neutralisiert.

Auch müssen andere Formen des Zusammenlebens gefördert werden. In den letzten Jahren haben sich in anderen EU-Ländern verstärkt Baukooperativen gebildet, innerhalb

derer mehrere Bauwillige zusammentreffen, welche die gleichen oder zumindest ähnliche Vorstellungen hinsichtlich der Erfüllung ihres Bauvorhabens haben. Das Prinzip ist wie folgt: Auf einem gemeinsamen Grundstück wird ein Architekt mit der Planung beauftragt und in der Folge werden sämtliche Ausschreibungen gemeinsam getätigt. So können Kosten gespart werden. Das Beispiel der Baukooperativen veranschaulicht, dass die Art und Weise, wie unsere Siedlungen bislang geplant und gebaut wurden gegebenenfalls unnötige Kosten generiert haben. So werden beispielsweise in Vorzeigeprojekten zunehmend anstatt einzelner Garagen Sammelstellplätze geplant und gebaut, was eine Kostensenkung im Wohnbau von bis zu 30% bewirkt. Zudem wird der öffentliche Raum wieder ein Ort der Begegnung mit einer hohen Aufenthaltsqualität da er vom Auto befreit wurde.

Die Wiederentdeckung des öffentlichen Raumes ist ein wesentliches Fundament für das soziale Zusammenleben. In der im Jahre 2007 verabschiedeten „*Leipzig Charta on Sustainable European Cities*“ wurde festgehalten, dass die größten Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung im Aufbau von institutionellen Mechanismen für nachhaltige Politik auf lokaler Ebene liegen. Der Quartierentwicklung wurde hier eine Schlüsselrolle beigemessen. Wenn die Bevölkerung im Allgemeinen als Träger nachhaltiger Prozesse dient, so gelten spielende Kinder in der Fachsprache als „Multiplikatoren“ des sozialen Zusammenlebens. Die Eltern knüpfen Kontakte und Nachbarschaften entstehen. Auch sollte die Bevölkerung soweit wie möglich in den Planungsprozess mit einbezogen werden. Nur wenn auf die Bedürfnisse der Einwohner eingegangen wird kann auch eine Identifikation mit dem Wohnviertel, und folglich eine Sesshaftigkeit entstehen.

Ein wichtiger Aspekt der nachhaltigen Entwicklung ist die Vorbildfunktion. Im Sinne einer Nord-Süd Gerechtigkeit müssen die Industrieländer vorbildlich handeln. Wir können nicht einerseits die zunehmende Ressourcenknappheit thematisieren ohne unsere Konsummuster zu hinterfragen. Dies reicht von der Größe unserer Hausparzellen, über die Größe unserer Wohnungen bis hin zu unserem Mobilitätsverhalten. Demnach sollten wir uns auch beim Thema Wohnen zunehmend der Frage nach dem „Wie viel ist genug um dennoch gut leben zu können?“ widmen. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer gilt unser Wohlstand als das zu erreichende Ziel. Im Sinne einer gerechteren Ressourcenverteilung sollten wir anhand des nachhaltigen Wohnens zeigen, dass qualitatives Wachstum bedeutend zukunftsfähiger ist als rein quantitatives Expandieren.

**Marco Schank**

*Ministre du Logement et*

*Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures*



# Nachhaltiges Wohnen im 21. Jahrhundert

BERND HAMM<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Was ist „wohnen“? Grammatikalisch handelt es sich um ein Verb, ein Tätigkeitswort. Aber ist „wohnen“ eine Tätigkeit? Offenbar nicht – vielmehr handelt es sich um einen zusammenfassenden Begriff für vielfältige Tätigkeiten: kochen, essen, spielen, schlafen, erholen, fernsehen und viele mehr, deren Gemeinsamkeit darin liegt, dass sie in der Wohnung, in der Privatsphäre stattfinden. „Wohnen“ ist synonym mit Privatheit. Die Unverletzlichkeit der Wohnung wird rechtlich geschützt – auch wenn sie durch Telefon, Fernsehen, Internet längst durchlöchert ist. Der Handelnde ist dabei der private Haushalt bzw. seine Mitglieder. Aber es gibt weitere Akteure, die eng mit „wohnen“ verknüpft sind: die Architekten und die Bauwirtschaft etwa, die Wohnungen entwerfen, herstellen oder renovieren; die Stadtverwaltung, die im Flächennutzungsplan Wohngebiete ausweist und sich um lebenswerte Wohnumgebungen kümmert; die Makler, die Wohnungen vermitteln; Finanzinstitute, die Wohnungskäufe finanzieren und die Förderung von Sanierungsmaßnahmen abwickeln. Für sie alle ist die Tätigkeit, auf die mit „wohnen“ hingewiesen wird, eine andere. Für sie alle wird „nachhaltiges Wohnen“ etwas anderes bedeuten: der eine will dort dauerhaft verlässlich in Ruhe gelassen werden, die andere die eigene Kreativität an einem lohnenden Objekt dokumentieren, ein Dritter lohnenden Geschäften nachgehen.

Nachhaltigkeit meint freilich nicht einen beliebigen Zweck, wie man an der inflationären Verwendung des Begriffs vermuten könnte. Nachhaltigkeit bezieht sich auf Nachhaltige Entwicklung<sup>2</sup>, definiert im Brundtland-Bericht (1987)<sup>3</sup> und durch die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (Rio de Janeiro, 1992) als „eine Entwicklung, die es gegenwärtigen Generationen erlaubt, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, ohne damit künftige Generationen im gleichen Bestreben einzuschränken.“ Die Definition weist darauf hin, dass heute Lebenschancen auf der Welt, aber auch innerhalb unserer Gesellschaft ganz unter-

schiedlich verteilt sind und dass dies ungerecht ist (die „Intragenerationen-Gerechtigkeit“ verletzt). Nachhaltig ist Entwicklung dann, wenn sie diese Ungleichheiten heute und in Zukunft vermindert („Intergenerationen-Gerechtigkeit“). Wer mit dem Begriff der Nachhaltigen Entwicklung vertraut ist, der denkt bei den möglichen Beschränkungen künftiger Generationen sofort daran, dass die Menschheit auf dem Weg ist, ihre natürlichen Existenzgrundlagen, ihre Umwelt zu zerstören. Klimawandel, die Ausrottung biologischer Arten, die Überfischung und Verschmutzung der Meere, die Vergiftung und Verwüstung der Böden, die Abholzung von Wäldern gehören hierher. Nun haben sich zwar in den wohlhabenden Ländern viele Umweltindikatoren verbessert. Das war aber nur dadurch möglich, dass wir unsere Schmutzindustrien und damit unsere Umweltbelastung zum großen Teil in ärmere Länder exportiert haben. Damit missachten wir die Nachhaltigkeitsprinzipien. Die globalen Umweltindikatoren zeigen keineswegs Entlastung an. Zu den Beschränkungen gehört aber auch die massiv ansteigende private und öffentliche Verschuldung, die künftigen Generationen kaum Handlungsoptionen lässt und die mit der Umweltzerstörung positiv rückgekoppelt ist.

Die meisten Regierungen der Welt haben in Rio internationale Vereinbarungen unterschrieben und später immer wieder bekräftigt, mit denen sie sich zu Nachhaltiger Entwicklung verpflichten: die Klimarahmenkonvention, die Biodiversitätskonvention und die Agenda 21. Der heftige Streit, der an internationalen Konferenzen immer noch darüber geführt wird, wer wie viel zum globalen Umweltschutz beitragen müsse, ist kurzsichtig und dumm: natürlich muss jedes Land das beitragen, was es technisch und wirtschaftlich vermag, auch wenn die Industrieländer eine besondere historische Verantwortung dabei trifft. Bisher jedenfalls hat die internationale Diplomatie wenig zu Lösung globaler Probleme beigetragen, und wenn es Ansätze dazu gab (Klima, Abrüstung, Internationaler Strafgerichtshof, Verhinderung der Militarisierung des Weltraums und viele andere) wurden sie von den Mächtigen boykottiert oder unterlaufen.

Die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung war Auftakt einer ganzen Reihe von Weltkonferenzen, die in den 1990er Jahren von der UNO durchgeführt wurden: 1993 über Menschenrechte, 1994 über Bevölkerung und Entwicklung, 1995 über soziale Entwicklung und über die Rechte von Frauen, 1996 über Wohnen und Stadtentwicklung, 1996 über Ernährung, 1998 über die Verantwortung der Wissenschaft, 2000 die Millennium-Entwicklungsziele – um nur die wichtigsten zu nennen. Sie alle verabschiedeten Erklärungen und Aktionspläne, die von den Regierungen unterzeichnet wurden, zusammen genommen ein Inventar des Weltgewissens. Die praktischen Folgen sind wenig beeindruckend, im Gegensatz zu den Kosten.

Das Recht auf geeigneten Wohnraum als Grundrecht des Menschen ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) festgeschrieben. 1988 hat die

1 Für zahlreiche Hinweise danke ich Marco Hoffmann, Danielle Schronen und Robert Urbé.

2 Hamm (2010).

3 Hauff (1987), S. 46.

Generalversammlung der Vereinten Nationen die Internationale Siedlungsstrategie bis zum Jahr 2000 beschlossen<sup>4</sup>. Kapitel 7 der Agenda 21 befasst sich mit den Maßnahmen zur Förderung einer Nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Realisiert werden kann dies alles nur auf der Ebene der Städte und Gemeinden, dort wo die Menschen konkret leben. Es mag wohl sein, dass nicht die globale, dass vielmehr die lokale Ebene geeignet ist, praktisch relevante Antworten hervorzubringen. Gerade Nachhaltige Entwicklung hat eine große Zahl an Lokale Agenda 21-Initiativen hervorgebracht und tatsächlich etwas im Denken und Handeln vieler Menschen verändert.

Wir müssen, so die Essenz dieser Überlegungen, auch beim Wohnen den für unabdingbar gehaltenen Wohlstand mit möglichst geringem Natureinsatz herstellen. Gemeint ist hier der Flächen- und Materialverbrauch bei der Herstellung, aber auch der Energieaufwand bei der Nutzung von Wohnungen. Das ist besonders dringlich bei den nicht-erneuerbaren Ressourcen: Peak-Oil ist nach Meinung Vieler überschritten, Peak-Gas liegt vor uns, auch Peak-Uran ist nicht weit<sup>5</sup> (das ist – neben der Strahlungs- und Unfallgefahr und der ungelösten Endlagerproblematik – einer der Gründe, aus denen die meisten Menschen Atomenergie ablehnen). Erneuerbare Energien sind dagegen überall ausreichend und zeitlich unbegrenzt verfügbar und durchgehend dann wirklich effizient, wenn sie dezentral eingesetzt werden. Die Forderung nach einer grundlegenden Wende unserer Energieversorgung ist inzwischen wichtiger Bestandteil der meisten Regierungsprogramme. Die Zwänge volkswirtschaftlicher Rationalität werden über entsprechende Gesetzgebung auch auf das Handeln der privaten Haushalte durchschlagen.

Damit sind wir beim Thema: Wohnen, gleich in welchem Land, soll so gestaltet werden, dass der Bedarf heutiger Generationen befriedigt wird, ohne dass daraus Belastungen für gegenwärtige Generationen in anderen Ländern bzw. für künftige Generationen entstehen. Das ist Nachhaltiges Wohnen.

## 2. Akteur Privathaushalte

Die Wohnung ist für die weitaus meisten Menschen der Mittelpunkt ihres Lebens, der Ort, an dem sie die meiste Zeit verbringen, an dem sie Ruhe und Sicherheit finden, den sie nach eigenen Wünschen gestalten, der Privatbereich, der Intimraum. Die Wohnung und die Nachbarschaft sind Ankerpunkt für lokale Identität, Engagement und Verantwortung. Die Wohnkosten sind aber auch ein erheblicher Posten im Haushaltsbudget. Wer über selbstgenutztes Wohnungseigentum verfügt, wird nicht nur damit besonders pfleglich umgehen, sondern sich auch für das Umfeld engagieren.

Im Alltag denken wir kaum darüber nach, dass unsere Lebensweise höchst verschwenderisch, eben nicht nachhaltig ist: Wir verschwenden riesige Mengen an Energie, weil unsere Häuser nicht nach dem aktuellen Stand der Technik gedämmt sind; wir essen große Mengen Fleisch, zu dessen Herstellung in gewaltigem Umfang Getreide, Wasser und Öl eingesetzt werden; wir legen selbst kurze Distanzen mit dem Auto statt mit dem Fahrrad zurück und leisten uns Fernurlaub mit Flugzeugen, die überdurchschnittlich viel Treibhausgase ausstoßen.

Wer glaubt, dass umweltschonendes Handeln zwangsläufig Verzicht auf Komfort bedeuten müsse, dem sei an wenigen Beispielen das Gegenteil nachgewiesen: Stellen Sie sich vor, statt der alljährlich in Deutschland an alle Haushalte verteilten zwei Telefonbücher gäbe es einen kostenlosen und überall verfügbaren Telefon-Auskunftsdienst: dann würden wir enorme Mengen an Papier (also an Zellulose und folglich an Wald) einsparen, ohne an Bequemlichkeit zu verlieren. Zeitungs-, WC- und Packpapier sollten überhaupt nur noch aus Altpapier hergestellt werden dürfen. Wie oft ist an unseren Einkäufen die Hälfte oder mehr Verpackung, die wir eigentlich gar nicht wollen und gleich in den Mülleimer werfen? Wie viel Werbung wird einzig zum Zweck produziert, uns zu neuem und oftmals unnötigem Konsum anzustacheln? Ein gut gedämmtes Haus spart nicht nur Energie und damit Kosten ein, es kann auch mit weniger Technologie betrieben werden, ist weniger fehler- und reparaturanfällig und behält oder steigert seinen Wert. Der Wohnkomfort in einem besser gedämmten Haus erhöht sich dadurch, dass die Wände keine Kälte mehr abstrahlen, die Heizung nicht mehr die Luft verwirbelt und die gefilterte Luft bei richtiger Handhabung gesünder ist.

„Auf den Gebäudebereich entfallen rund 40% des deutschen Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Gleichzeitig sind die Potentiale zur Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparung gewaltig. Drei Viertel des Altbaubestandes wurde noch vor der ersten Wärmeschutzverordnung 1979 errichtet. Diese Gebäude sind oft gar nicht oder kaum energetisch saniert. Die überwiegende Mehrheit der Heizungssysteme entspricht nicht dem Stand der Technik.“<sup>6</sup> Obgleich also die ökologische Sanierung des Baubestandes in vielerlei Hinsicht vernünftig ist, wird die Sanierungsquote in Deutschland nur auf etwa ein Prozent pro Jahr geschätzt. Woran mag das liegen? Zum einen natürlich an der jeweiligen Situation der Haushalte: Wer arm ist oder – z.B. durch den Kauf eines Hauses oder andere größere Anschaffungen – bereits Schulden hat, der ist auch durch günstige Zinsen kaum zu bewegen, einen neuen Kredit aufzunehmen. Wer die Altersgrenze zur Rente überschritten hat, möglicherweise gar alleine lebt, weil die Kinder ausgezogen sind und der Partner gestorben ist, ist dazu schwer zu motivieren. Zum zweiten sind die Förderinstrumente nicht

<sup>4</sup> Resolution 43/181 – United Nations (1988).

<sup>5</sup> Vgl. u.a. <http://www.agenda21-treffpunkt.de/lexikon/fossil.htm>.

<sup>6</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2011), S. 22.

so angelegt, dass die volkswirtschaftlich erwünschte Erneuerung des Baubestandes auch für den einzelnen Haushalt attraktiv ist – doch davon später.

Im Kern gibt es zwei Wege, um den Energieverbrauch im Baubestand zu reduzieren: einen technischen und einen über Verhaltensänderungen. Man muss verstehen, dass die Gebäudesanierung zwar im Einzelfall technische Probleme stellen kann, nicht aber an sich ein technisches Problem darstellt. Ausreichende Information ist vorhanden und leicht zugänglich. Aber bei der Förderung der Bereitschaft zur Erneuerung handelt es sich um ein soziales Problem, das nicht durch größeren materiellen Aufwand, sondern durch kompetenten Zeit- und Personalaufwand zu lösen ist. Um die Sanierungsquote zu erhöhen, muss man an dieser Einsicht ansetzen. Man muss die Menschen überzeugen, das Richtige zu tun, und ihnen dabei helfen, Hürden zu überwinden – notfalls auch finanziell.

Hinzu kommt mit den Veränderungen der Haushaltsstrukturen eine zusätzliche Herausforderung: auf der einen Seite nimmt die Lebenserwartung und damit die Zahl älterer Menschen zu. Auf der anderen Seite klafft die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinander, die Einkommen aus Kapitalbesitz nehmen seit Jahren zu, während die Einkünfte aus abhängiger Tätigkeit real gesunken sind. Dieser Trend wird sich so schnell nicht umkehren, er verstärkt sich im Gegenteil selbst. Wenn, wie in Luxemburg, Wohnen immer teurer wird, aber dank relativ hoher Einkommen viele Menschen sich die verlangten Preise auch leisten können, da ist der Druck auf eine ökologische Erneuerung des Bestandes eher gering, auch der Neubau noch eher konventionell. Der Niedrigenergiestandard wird sich durchsetzen, aber Passivhäuser sind noch selten.<sup>7</sup>

Wir werden freilich auch da mehr kleinere Haushalte, mehr Haushalte in Patchwork-Situationen, mehr Mobilität und einen höheren Bedarf an preisgünstigem Wohnraum zu erwarten haben. Da gleichzeitig die Betriebskosten, insbesondere die Energiepreise ansteigen, wird die Nachfrage nach neuen Wohnformen steigen: ökologisch, flexibel, bezahlbar.

### 3. Akteur: Architekten, Bauwirtschaft

Hoch- und Tiefbau gehören zu den größten Ressourcenverschwendern: Flächen- und Materialverbrauch, Erschließungsaufwand, Transporte belasten die Ökobilanz enorm. Noch immer wird ein erheblicher Anteil an Bauschutt deponiert statt recycled, obgleich das technisch möglich ist. Technisch kann eine energiebewusste Architektur bis hin zum Passivhaus, das gar keine Heizung mehr benötigt, zur Minderung des Energieverbrauchs beitragen. Das richtet sich an den Neubau. Allerdings ist in den wohlhabenden Ländern

in Folge des demografischen Wandels das Neubauvolumen deutlich gesunken.<sup>8</sup> Außerdem verfügen wir hier über alle nötigen Rechtsinstrumente, um den Ressourcenverbrauch zu reduzieren. Im konventionellen Altbau jedoch lassen sich allein durch Dämmung enorme Einsparpotenziale nutzen, bei Häusern, die vor 1990 gebaut wurden, oftmals deutlich mehr als fünfzig Prozent. Durch geeignete Heizungs- und Regelungstechnik können weitere Einspareffekte erzielt werden. Werden dann noch erneuerbare Energien eingesetzt, Wärmepumpen, Sonnenkollektoren und zur Stromerzeugung Fotovoltaik auf Dach oder Fassade, dann lässt sich auch im Altbau Passivhausstandard erreichen. Das setzt natürlich entsprechend angepasstes Verhalten voraus. Den Nutzen hat nicht nur die globale Ökologie, sondern – über entsprechende Handwerksleistungen – auch die regionale Wirtschaft sowie, bei weiter steigenden Energiepreisen, der eigene Geldbeutel.

Es ist bekannt und durch vielfache Erfahrung belegt, dass durch geeignete Dämmung der Gebäudehülle, durch Überprüfung der Heizungs- und Steuerungstechnik große Einsparpotenziale erreicht werden können, abhängig insbesondere von Gebäudetyp und Gebäudealter. Es gibt genaue Untersuchungen, und ist bei großen Wohnungsunternehmen gängige Praxis, in welchen zeitlichen Zyklen Wohngebäude in welchen Teilen erneuert werden müssen. Wenn die Wärmeversorgung im Contracting<sup>9</sup> betrieben wird, kann regelmäßig Nutzen aus dem technischen Fortschritt gezogen werden. Eine Luxemburger Untersuchung rechnet im Einzelfall mit bis 35% Energieverlust durch falsches Verhalten<sup>10</sup> – das kann durch entsprechende Haustechnik reduziert werden. Passivhausstandard sollte heute im Neubau die Norm sein, in den Baugesetzen vorgeschrieben und im Baugenehmigungsverfahren nachgewiesen werden. Wo er unterschritten wird, sollte dafür eine besondere Begründung verlangt werden. Wer sein Dach oder eine Fassade erneuern muss, kann mit oft nur geringen Mehrkosten eine dach- oder fassadenintegrierte Photovoltaikanlage (PV) einplanen. An der Verbesserung der Energieeffizienz von PV wird laufend gearbeitet, aktuelle Themen für Neuentwicklungen sind z.B. transparente PV, Verbesserung der Dünnschichttechnologie, PV auf flexiblen Kunststoff- oder Stahlfolien. Kleinwindanlagen sind ebenso in der Entwicklung wie kleine Blockheizkraftwerke. Völlig unverständlich ist, weshalb wir immer noch Wasser in Trinkwasserqualität für die WC-Spülung oder die Waschmaschine verwenden, wo Regen- oder Brauchwasser leicht verfügbar ist. Manches ist geradezu verblüffend einfach: wer Innenwände weiß statt dunkel streicht, spart dadurch schon eine Menge Lichtenergie. Neue Beleuchtungstechnik ist effizient, langlebig und wartungsarm.

8 Das stimmt so allerdings nicht für Luxemburg: Die Bevölkerung wächst weiter und mit ihr der Wohnungsbedarf, vgl. Observatoire de l'Habitat.

9 Z.B. wenn ein Versorger die Heizung eines Eigenheims oder einer Wohnanlage anschafft, finanziert und betreibt und der Hauseigentümer lediglich die Dienstleistung „21° Raumwärme“ gegen Entgelt bezieht.

10 Maas et al. (2007).

7 Siehe bei <http://www.hubert-schmitz.lu/> das erste A+ Holzhaus in Luxemburg.

Die Minderung des Energieverbrauchs – und damit, da wir immer noch etwa 80% der Primärenergie aus fossilen Quellen importieren, die Abhängigkeit von unsicheren Lieferbedingungen, aber auch die daraus resultierende Emission von klimaschädlichen Treibhausgasen – ist ein vorrangiges Ziel für Nachhaltiges Wohnen im 21. Jahrhundert.

Statt selbstverständlicher Normalfall zu sein, fristet ökologisches Bauen und Erneuern in der Ausbildung der Architekten oft noch immer ein Nischendasein. Das würde sich leicht und wirkungsvoll ändern lassen, wenn die Honorarordnungen entsprechend angepasst würden. Noch immer gilt dort, dass teures Bauen auch das Honorar erhöht. Je billiger es werden soll, umso präziser muss die Planung verlaufen, ungewöhnliche Lösungen müssen gefunden, Synergieeffekte genutzt werden. Diese Mehrarbeit schlägt sich nicht im Honorar nieder. Natürlich sollte es eigentlich Standard sein, dass eine gute Planung energiesparende Lösungen liefert, den Bedürfnissen der Bauherren Rechnung trägt, baubiologisch korrekt ist und wirtschaftlich erschwinglich! Aber: Noch immer starren Bauherren auf den Baupreis statt auf die langfristigen Betriebskosten. Deutliche Defizite bestehen auch in der Ausbildung von Handwerkern. Das wird sich erst ändern, wenn durch Ausweitung der Nachfrage der Druck entsprechend wächst. Dazu gehört zuerst und vor allem eine qualifizierte Beratung.

#### 4. Akteur: Öffentliche Verwaltung

Die Wohnung ist nicht isoliert zu betrachten, sie hat eine Position in einem Gebäude, in einer Siedlung und ist über Verkehr, Ver- und Entsorgung mit Energie, Wasser, Abfällen, Kommunikation in weitere Kreisläufe eingebunden. Darüber wird in größerem Maßstab entschieden. Dezentrale Versorgungssysteme sind nicht nur effizienter, sind auch direkter Beteiligung besser zugänglich. Energie ist nur ein Beispiel, organische Reststoffe nur ein Anwendungsbereich. Tierische und menschliche Fäkalien, biogene Haushalts- und Großküchenabfälle, Abfälle aus Schlachthöfen und Tierkörperverwertung u.v.a.m. können zu Biogas fermentiert und in Blockheizkraftwerken hocheffizient zur Versorgung mit Wärme und Strom eingesetzt werden. Das setzt geeignete Sammelsysteme und Nahwärmenetze voraus. „Waste to energy“ ist eine kluge Strategie, die durch Wind- und Solarenergie zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen und darüber hinaus kostengünstigen Versorgung ergänzt werden kann. Es bietet sich an, bestehende Autobahnen in Energiealleen umzuwandeln mit Windkraftanlagen und Freiflächen-Photovoltaik an den Rändern. Auch größere Parkflächen können mit PV überdacht werden und damit den Autos im Sommer Schatten, im Winter Schutz vor Regen und Schnee bieten. Vor allem anderen aber muss es auch hier um die Einsparung von Energie gehen, z.B. bei der Straßenbeleuchtung, den Verkehrsampeln, den Flutlichtanlagen auf Sportplätzen, der Beleuchtung öffentlicher Gebäude, Denkmäler, Brunnen.

In Deutschland nimmt die überwiegend versiegelte Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag um etwa 110 ha zu. Die Bundesregierung will in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie diesen Wert auf höchstens 30 ha reduzieren. Am wichtigsten dafür ist die Nutzung bestehender Potenziale, also eine entschiedene Priorität für kommunale Innen- gegenüber der Außenentwicklung – aber noch immer kann man an den Rändern der Dörfer und Städte Neubausiedlungen auf der grünen Wiese beobachten. Solcher Landschaftsverbrauch lässt sich durch die konsequente Nutzung bestehender innerörtlicher Reserven, also durch Innenverdichtung, durch entsprechende Bauleitplanung, eine zweckdienliche Gestaltung der Grundsteuer, aber auch durch die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen reduzieren. Es ist auch angesichts der kommunalen Finanzsituation viel klüger, die vorhandene Erschließung besser auszulasten, als neue zu bauen.

Als wichtigste Instrumente stehen den Gemeinden der Bebauungsplan und der städtebauliche Vertrag zur Verfügung, dazu vor allem die Energieeinsparverordnung.<sup>11</sup> Sie gelten grundsätzlich für den Neubau. Analoge Vorschriften für den Baubestand sind kaum durchzusetzen. Ohne ausreichende Kontrolle und Überwachung haben diese Instrumente freilich kaum mehr als Symbolwert.

Ökologisches Bauen und die ökologische Modernisierung älterer Häuser werden in Deutschland öffentlich gefördert. Das wichtigste Förderungsinstrument ist die Zinsverbilligung von Krediten, die auf Bundesebene von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), aber auch auf der Ebene der Bundesländer angeboten wird. Das Verfahren wird über die Hausbank des Eigentümers abgewickelt. Deren Leistung wird allerdings nicht vergütet, so dass das Engagement in diesem Geschäftsbereich begrenzt ist. Voraussetzung ist ein ausgearbeitetes Sanierungskonzept, Bedingung ist die Beschäftigung zertifizierter Handwerksbetriebe. Damit wird schon deutlich, dass das Instrument wenig flexibel ist und auf die spezifische Situation des sanierungswilligen Haushalts nicht eingeht.

#### 5. Künftiger Bedarf: ökologisch, flexibel, preisgünstig

Was hier mit dem Verweis auf globale Nachhaltige Entwicklung begründet wurde, ist auch für Laien leicht nachvollziehbar und vernünftig. Wir alle müssen, wo immer möglich, unseren Beitrag zum Schutz der gemeinsamen Umwelt leisten. Aber wenn man noch einen Schritt weiter denkt erkennt man, dass solches Handeln auch für uns vor Ort, in den Gemeinden und Regionen höchst sinnvoll ist. Wenn wir unseren Energieverbrauch für Strom, Wärme und Mobilität einschränken, dann hilft uns das auch hier, Kosten

<sup>11</sup> Luxemburg arbeitet hier eher mit Anreizen als mit Auflagen, vgl. „Règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation“ (Mémorial A n° 221 du 14.12.2007) und entsprechender Abänderungsentwurf (Chambre des Députés N° 6312/00 du 29.09.2011).



einzusparen, Abhängigkeiten zu verringern, Autonomie zu erhöhen. Das verstärkt sich noch einmal, wenn wir wo immer möglich erneuerbare Energien aus Wind, Sonne, Biomasse oder Erdwärme nutzen. Nur um die Größenordnungen zu skizzieren: Die Region Trier muss, dem Regionalen Energiekonzept zufolge, jedes Jahr Mittel in der Höhe von 625 Mio. EUR für Energie exportieren: Arbeitsleistung, die hier Wertschöpfung, Beschäftigung und Kaufkraft bedeuten würde. In der Bundesrepublik sind bisher elf Milliarden Euro Kosten für Energieimporte durch erneuerbare Energien eingespart worden!

Die Förderung über zinsverbilligte Kredite, wie sie in Deutschland üblich ist, ist für viele Eigentümer nicht attraktiv genug, um sie zu größeren Erneuerungsmaßnahmen zu motivieren. Welche Lehren kann man daraus ziehen? Ein grundsätzlich bereiter Eigentümer – und die theoretische Bereitschaft kann man bei Besitzern älterer Häuser unterstellen – braucht Unterstützung bei der Planung einer Sanierung, er will wissen, mit welcher Förderung er rechnen kann und er will mit möglichst wenig Bürokratie, Bedürfnisnachweisen etc. zu tun haben. Das ließe sich durch einen kommunalen Sanierungsbeauftragten<sup>12</sup> lösen, der fachlich kompetent sein muss (Architekt, Bauingenieur), wirtschaftlich neutral berät (öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger?) und unbürokratisch zur Förderung verhilft bzw. dem Sanierungswilligen die Bürokratie abnimmt. Er muss die Handwerkerszene gut kennen, aber auch bei Eigenleistung kompetent beraten können.

In Luxemburg versucht die parastaatliche Beratungsstelle „myenergy“ mit der Einrichtung kommunaler Informationsstellen durch eine kostenlose Erstberatung den individuellen Einstieg in Sanierungsarbeiten zu erleichtern. Die Gemeinde Beckerich ist Vorreiter in Sachen kommunaler Begleitung von Sanierungsarbeiten auch mit Zwischenfinanzierungsangeboten für einkommensschwache Haushalte. Diese Ansätze sind natürlich interessant, müssen aber national ausgebaut werden.

Die Höhe der Förderung sollte abhängig gemacht werden vom erwünschten Ziel<sup>13</sup>: Die Sanierung soll nicht nur dazu beitragen, möglichst viel Energie einzusparen, sie soll auch zur Verwendung ökologisch sinnvoller, möglichst regional produzierter Materialien anregen, sie soll regionale Baukulturen und die regionale Beschäftigung befördern. Es ließe sich ein Punktesystem entwickeln, durch das die Höhe der erreichbaren Förderung im Voraus bestimmt werden kann. Solche Punktekataloge gibt es, z.B. im Saarland mit der Grünen Hausnummer. Diese existiert auch in Luxemburg<sup>14</sup> und zurzeit wird versucht, sie zu einer „sustainable building certification“ auszubauen<sup>15</sup>. Der Sanierungsbeauftragte muss

berücksichtigen, dass ein solcher Erneuerungsprozess hohe zeitliche Flexibilität benötigt und auf Änderungen reagieren können muss.

Praktisch würde der Sanierungsbeauftragte mit dem Eigentümer einen Vertrag über eine bestimmte Laufzeit abschließen, während der festgelegte Ziele, definiert am Punktekatalog, erreicht werden sollen. Wenn Etappenziele auf diesem Weg nachprüfbar erreicht sind, kann ein Teilförderbetrag ausgezahlt werden (analog zur Bezahlung nach Baufortschritt im Neubau). Dazu muss der Sanierungsbeauftragte der Förderstelle gegenüber zum Nachweis verpflichtet werden, er muss aber auch unkompliziert auf die Fördermittel zugreifen können. Zur Finanzierung eines solchen Verfahrens könnten die bisher zur Modernisierungsförderung eingesetzten Mittel z.B. der KfW, der Landesprogramme etc. herangezogen werden.

Davon unabhängig ist das Problem veränderter Haushaltsstrukturen zu lösen: mit der zunehmenden Lebenserwartung wird zwangsläufig eine höhere Pflegeanfälligkeit einhergehen. Allerdings gibt es höchst unterschiedliche Wege, diese Lebensphase zu gestalten: allein oder mit Partner, aktiv mit Bedarf an entsprechend geeigneten Räumen, mit eigenen Möbeln, mit Zugang zu Pflegeleistungen auf eigene Initiative bis hin zum Pflegeheim. Die meisten älteren Menschen wünschen sich, so lange wie möglich in der vertrauten Umgebung und selbständig bleiben zu können.

Vor allem im Alter können kollektive Wohnformen eine interessante Lösung sein. Sie würden z.B. gemeinsame Einrichtungen erlauben, die ein einzelner Haushalt nur unregelmäßig nutzt und alleine gar nicht finanzieren möchte: eine Werkstatt, eine Gästewohnung, ein Weinkeller etc. Gemeinden, die eine aktive Bodenpolitik treiben, können Bauland nur gegen Auflagen abgeben, die weiter gehen als es das Baurecht erlaubt. Kreative Architektur müsste Formen finden, die ganz unterschiedliche Wohnbedürfnisse erfüllen, etwa flexible Bauformen, die es erlauben, Wohnungen leicht zusammen zu legen oder in kleinere Einheiten aufzuteilen.

Wohnungsbörsen können helfen: im gar nicht seltenen Fall, dass eine ältere Frau alleine in einem Einfamilienhaus lebt, in dem sie nur ein Zimmer heizt und in das sie nicht investieren kann und will, wäre sie vielleicht bereit, das Haus für eine Familie mit Kindern frei zu machen, wenn man ihr ohne zusätzliche Kosten und Umstände zu einer Zweizimmerwohnung mit Zentralheizung und Aufzug verhelfen würde, ohne dass sie das gewohnte Quartier verlassen müsste. Die neuen Eigentümer sind leichter vom Sinn ressourcenschonender Investitionen zu überzeugen.

Während Haushalte mit hohem bis mittlerem Einkommen meist problemlos in der Lage sind, angemessenen Wohnraum für sich zu beschaffen und zu halten (auch dort kann es natürlich „kritische Lebensereignisse“ geben wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Scheidung etc., die das in Frage stellen können), gilt dies für Arme regelmäßig nicht. Armut geht in aller Regel einher mit prekären Wohnungssituationen. Sie leben oftmals beengt und in

12 In Luxemburg: myenergyinfopoint.lu.

13 Siehe Studie des ISOE (2011).

14 Vgl. [http://www.ml.public.lu/fr/formulaires/performancesenergetiques/grenghausnummer/hausnummer\\_checklist\\_de.pdf](http://www.ml.public.lu/fr/formulaires/performancesenergetiques/grenghausnummer/hausnummer_checklist_de.pdf)

15 Siehe Maßnahme 12 des „Paquet Logement“.



ungenügend ausgestatteten und instand gehaltenen Wohnungen (mangelhafte Infrastruktur, Feuchtigkeit, Schimmel, Lärm, hohe Nebenkosten), was Konflikte innerhalb des Haushalts begünstigt und Kinder zusätzlich benachteiligt. Wegen der sozialen Segregation und der räumlichen Konzentration sozialer Probleme setzt sich die Benachteiligung meist im Wohnquartier fort. Dabei gilt: Je geringer das Einkommen, desto höher in der Regel der Anteil, der für die Wohnkosten aufgebracht werden muss.

Das Thema soziale Segregation hat Soziologen und Planer seit den 1960<sup>er</sup> Jahren intensiv beschäftigt.<sup>16</sup> In nahezu allen größeren Wohnanlagen hat es eine Rolle gespielt und ist damit experimentiert worden. Natürlich ist es untrennbar verknüpft mit der Frage, nach welchen Kriterien unterschiedliche soziale Gruppen ihren Wohnstandort wählen. Allgemein gilt, dass die Wahlfreiheit bestimmt wird durch das Verhältnis von Haushaltseinkommen und Wohnkosten. Innerhalb des so definierten Spielraums kommt die symbolische Identifikation mit Angehörigen der gleichen sozialen Gruppe als wichtigstes Kriterium hinzu.

Der Entscheidungsspielraum eines Haushalts ist umso größer, je höher sein Einkommen, genauer: je geringer der Anteil am Haushaltseinkommen ist, der für die Wohnkosten aufgewendet werden muss. Der Nenner in diesem Verhältnis, also die Wohnkosten, wird erheblich beeinflusst durch die Bauleitplanung: Die Wohnkosten werden umso höher sein, je größer die Grundstücke (je kleiner die Grundflächenzahl) und je geringer die zulässige Nutzung (Geschossflächenzahl) ist. Die Wohnkosten werden dabei definiert durch die Erstellungs-, Finanzierungs- und Betriebskosten. Darauf – nicht aber auf das Haushaltseinkommen – kann die Gemeinde Einfluss nehmen. Andererseits ist der Entscheidungsspielraum bei der Wohnstandortwahl umso kleiner, je kleiner das Verhältnis zwischen Haushaltseinkommen und Wohnkosten ist. Mit anderen Worten: Reiche Haushalte können ihren Wohnstandort beliebig wählen; umso wichtiger wird dann das Kriterium der symbolischen Identifikation (u.a. Adresse). Dagegen werden arme Haushalte sozusagen in Standorte zwangseingewiesen. Die in zahlreichen Untersuchungen bestätigte Regel lautet, dass arme Haushalte und reiche Haushalte stark segregiert leben, Mittelschicht Haushalte dagegen deutlich weniger (die sogenannte U-Verteilung der sozialen Segregation).

Was bedeutet soziale Segregation für den einzelnen Haushalt? Sie bestimmt die soziale Zusammensetzung der Nachbarschaft. Die Bedeutung von Nachbarschaft variiert deutlich nach der sozialen Schicht, der Stellung im Lebenszyklus und dem kulturellen Hintergrund. Ohne hier ins Detail zu gehen lässt sich festhalten, dass im allgemeinen Haushalte mit geringerem Einkommen entschieden mehr auf die Nachbarschaft angewiesen sind (für Nothilfe, für Kommunikation, Sozialisation und soziale Kontrolle) als wohlhabendere Haushalte (die sich die benötigten Dienste gegen Geld kaufen können und damit der

sozialen Kontrolle entgehen). In Oberschicht-Wohnquartieren spielt Nachbarschaft meist eine eher rituelle Rolle; für die Wahl von Freunden und Bekannten ist man nicht auf die unmittelbare räumliche Umgebung angewiesen. Umgekehrt sind Unterschicht-Haushalte oftmals geradezu existenziell auf eine funktionierende Nachbarschaft angewiesen und können ihr auch kaum entgehen.

Die Vorstellung, eine sozial gemischte Nachbarschaft („soziale Mixität“) sei erstrebenswert, weil sie etwa unterschiedliche soziale Erfahrungen zulasse und deshalb Toleranz und demokratische Tugenden fördere, ist nicht nur eine unzulässige Verallgemeinerung, sie entspringt auch einer typischen Mittelschicht-Ideologie und geht an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen schlicht vorbei. Wenn man also versucht, was vielfach geschehen ist und auch heute immer wieder angestrebt wird, wohlhabende Haushalte in Unterschichtquartiere einzufügen (manche nennen das dann bereits Integration), z.B. indem freistehende Eigenheime in Viertel mit mehrheitlichem Sozialwohnungsbau platziert werden, dann werden sich diese Haushalte mit der Zeit höchstwahrscheinlich aus dem Quartier herauskaufen. Umgekehrt: wenn man versucht, Unterschicht-Nachbarschaften zu zerreißen und in Mittel- oder Oberschichtvierteln unterzubringen, dann zerreißt man auch lebenswichtige Sozialzusammenhänge und Unterstützungsstrukturen. Deshalb sind die meisten dieser Versuche über mittlere Frist gescheitert.

Was kann eine Lösung sein? Ganz allgemein wird man relative Homogenität auf der Ebene der Nachbarschaft bei Heterogenität auf der Ebene von größeren Wohnquartieren empfehlen. Die Vorstellung, man könne durch soziale Mischung etwa Verteilungskonflikte mildern oder ausschließen, ist naiv: wenn die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft zunimmt, dann werden daraus auch Spannungen und Konflikte zunehmen. Wenn umgekehrt eine Gesellschaft von ihren Mitgliedern als im Großen und Ganzen gerecht empfunden wird, dann werden Verteilungskonflikte unwahrscheinlich sein. Die Probleme sozialer Ungleichheit lassen sich durch Planung nicht lösen. Ghettos, Bandenbildung und ähnliche aus Großstädten bekannte Erscheinungen sind Folgen sozialer Ungleichheit, für die Segregation lediglich ein Symptom, nicht aber die Ursache ist.

Die analoge Argumentation wäre übrigens auch in Bezug auf ethnisch-kulturelle Segregation zu führen.

Für einkommensschwache Haushalte ist Wohnraum, der durch die öffentliche Hand gefördert wird, von großer Bedeutung. Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus sind preis- und belegungsgebunden und stehen insbesondere Haushalten mit geringem Einkommen sowie Familien und Haushalten mit mehreren Kindern, Alleinerziehenden, älteren Menschen, Behinderten, Wohnungslosen und sonstigen hilfebedürftigen Personen zur Verfügung. Die Mieten von öffentlich geförderten Mietwohnungen liegen zu einem Großteil im unteren Viertel des Preissegments. Allerdings ist die Förderung wegen der

16 Vgl. für einen Überblick Hamm (1982), Kap. 4, 7; Hamm (1980).

schwierigen Finanzlage der öffentlichen Haushalte stetig zurückgegangen und deckt den Bedarf schon lange nicht mehr, zumal die Belegungsbindungen auslaufen.

In vielen europäischen Ländern stellt die drohende Altersarmut ein besonderes Problem dar. Oft wird vergessen, dass mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise 1974 auch die Eigentumsübertragungen auf die folgende Generation durch Erbschaft oder Schenkung deutlich abnehmen und dass dieser Prozess sich fortsetzt, während gleichzeitig die Konzentration von Kapitalvermögen und daraus fließendem Einkommen auf immer weniger Haushalte die Lage verschärft. Die abnehmenden Nettoeinkommen setzen sich zudem in geringeren Renten fort, so dass viele Rentner sich die angestammte Wohnung nicht mehr leisten können. Mit einem Armutsrisiko von 6% bei den über 65-Jährigen und 14,5% für die Gesamtbevölkerung ist dies nur ein Randphänomen in Luxemburg, das sich gegebenenfalls jedoch auf die energetische Sanierungsfreudigkeit dieser Haushalte niederschlägt.

Während die ökologische Modernisierung inzwischen im Baubestand keine besonderen Probleme mehr darstellt, ist die Umgestaltung hin zu flexiblem, preisgünstigem Wohnen zumal in innerstädtischen Verdichtungsgebieten Neuland. Dagegen stehen oftmals schon die Eigentumsverhältnisse. Zudem ist zu prüfen, ob im Einzelfall nicht Abriss und Neubau besser und preisgünstiger zu realisieren sind als Bestandssanierung. Verdichtungsgebiete sind besonders interessant, weil sie nahe bei den innerstädtischen Versorgungseinrichtungen liegen und damit sowohl günstige Standorte für Ältere wie für ärmere Bevölkerungsgruppen bieten.

## 6. Ein Szenario

Modellprojekte, die ganzheitlich auf den neuen Bedarf reagieren, sind selbstverständlich im Neubau realisierbar. Darüber sollte man nicht vergessen zu prüfen, ob sich ähnliche Ziele auch mit der Erneuerung des Baubestandes erreichen lassen. Was sollte angestrebt werden? Vielleicht könnte das so gehen:

1. Eine Gruppe von Eigentümern eines Baugrundstücks (Neubau) bzw. eines innerstädtischen Baublocks (Bestand) schließt sich mit einer Gemeinde und karitativen Organisationen zu einer Genossenschaft zusammen. Sie schreibt ein Projekt öffentlich aus, um möglichst früh Interessenten anzusprechen und in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Sie verhandelt mit den zuständigen öffentlichen Behörden im Sinn einer Bauvoranfrage über das Projekt, mit anderen über seine Förderung im Sinn eines

Modellprojekts. Das luxemburgische Wohnungsministerium arbeitet zur Zeit an einer Gesetzesvorlage, um diese Idee umzusetzen<sup>17</sup>.

2. Die Genossenschaft lädt ein zu einer öffentlichen Präsentation ihrer Vorstellungen. Dabei sind der ökologische Standard, die Flexibilität für unterschiedliche Nutzungs-, Haushalts- und Eigentumsformen sowie die Schaffung preisgünstigen Wohnraums Prämissen, die nicht zur Disposition stehen. In diesem Rahmen sind zahlreiche Alternativen denkbar. Die Genossenschaft wird in diesem Stadium noch offen sein für neue Mitglieder, insbesondere solche, die später dort wohnen wollen.
3. Die Projektierung beginnt: Die Wohnungen müssen ökologisch und ressourcenschonend konzipiert sein. Erneuerbare Energien sind ebenso selbstverständlich in dieser Mehrparteieneinrichtung wie eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Die Wohnungen müssen preisgünstig sein. Wer will, kann mit einem bescheidenen Ausbaustandard beginnen und später, wenn die Umstände das erlauben, damit fortfahren. Wer eigene Arbeitskraft dafür einsetzt und sich an die ökologischen Vorgaben hält, kann dafür statt nur für Geld auch Geschäftsanteile der Genossenschaft erhalten. Die regelmäßige Instandhaltung wird überwacht, auch hier ist Eigenarbeit möglich. Die Wohnungen sind in einem Modulsystem konzipiert, das es erlaubt, Einheiten zusammen zu legen oder zu trennen, wenn sich die Lage des Haushalts verändert.
4. Es gibt in der Anlage gemeinsame Einrichtungen, die mancher zwar nutzen möchte, aber nicht allein bezahlen kann: Werkstatt, Arbeitsraum mit Telefon und Computer, Gästewohnung, Spielzimmer für Kinder, Partyraum für Jugendliche, Bibliothek – all das ist möglich, wenn die Bewohner es wollen und dafür eigene Initiative entwickeln. Es gibt eine Wohnung und ein Büro für eine Pflegekraft, evtl. gemeinsam mit einem Sozialarbeiter, der für die Betreuung in allerlei Notfällen, auch zum Schlichten kleiner Konflikte zur Verfügung steht. Die genossenschaftliche Organisation erlaubt in vielen Fragen gemeinsame Entscheidungen.
5. Zuständigkeit: Unabhängig davon, wer die Initiative zu einem solchen Projekt ergreift, muss zuerst die grundsätzliche Zustimmung der Gemeinde eingeholt werden. Sie kann, wenn vorhanden, eigenes Bauland, eigene Gebäude, eigene finanzielle Mittel mit einbringen. NGOs sollten für Konzeption und Planung verantwortlich sein. Mittel aus dem staatlichen Sozialfonds sollten mit in die Finanzierung einfließen.

<sup>17</sup> Vgl. Maßnahme 4 des „Paquet Logement“.

## Literatur

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2011): Das Energiekonzept der Bundesregierung 2010 und die Energiewende 2011. Berlin.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS : N° 6312/00 du 29.09.2011 : Projet de règlement grand-ducal modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation; 2. le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels.

HAMM, BERND (1980): Stadtentwicklung, Stadtstruktur und Wohnstandortwahl. Bundesamt für Wohnungswesen, Bern.

HAMM, BERND (1982): Einführung in die Siedlungssoziologie. Beck, München.

HAMM, BERND & NEUMANN, INGO (1996): Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Leske & Budrich, Opladen.

HAMM, BERND (2010): Nachhaltige Entwicklung – konkret, hier und heute. In: Forum Nr. 293, pp. 52-56.

HAUFF, VOLKER (1987, Hg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven.

AGENDA 21 TREFFPUNKT: <http://www.agenda21-treffpunkt.de/lexikon/fossil.htm>.

HUBERT SCHMITZ sàrl: <http://www.hubert-schmitz.lu/> das erste A+ Holzhaus in Luxemburg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT: [http://www.ml.public.lu/fr/formulaires/performance-senergetiques/grenghausnummer/hausnummer\\_checklist\\_de.pdf](http://www.ml.public.lu/fr/formulaires/performance-senergetiques/grenghausnummer/hausnummer_checklist_de.pdf).

MYENERGY LUXEMBOURG: <http://www.myenergyinfopoint.lu>.

ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung (2011): Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. <http://www.csl.lu/publications-csl>.

MAAS, STEFAN & WALDMANN, DANIELE & ZÜRBES, ARNO & SCHEUREN, JEAN-JACQUES (2007): Wie viel Energie der Luxemburger wirklich verbraucht? Revue technique Luxembourgeoise Nr 4.

MÉMORIAL A : N° 221 du 14.12.2007 : Règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2011) : Le Paquet Logement. Luxembourg. [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/paquet\\_logement\\_avril\\_2011.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/paquet_logement_avril_2011.pdf).

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, <http://observatoire.ceps.lu/index.cfm?pageKw=presentation>.

# Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen

TOM BECKER & MARKUS HESSE

## Kurzfassung

Der Aufsatz skizziert die Verlaufsformen, Konflikte und Steuerungsprobleme, die aus der jüngeren räumlichen und sozioökonomischen Entwicklung Luxemburgs resultieren. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die wachsenden sozial- und wirtschaftsräumlichen Verflechtungen sowie auf die ausgeprägten Knappheiten auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt gelegt. Dieser Wandel wird als Ausdruck der „Metropolisierung“ Luxemburgs interpretiert. Neben einer Skizze der jüngeren Entwicklung von Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt wird ein Überblick über staatlich-kommunale Interventionen im Rahmen der laufenden Wohnungspolitik gegeben. Trotz einer zunehmend ausdifferenzierten Programmatik bleiben die Wohnungs- und Raumplanungspolitiken großen Herausforderungen ausgesetzt.

## Einführung

Das Wohnungswesen stellt für die Raumplanung ein besonderes Konfliktfeld dar: Zum einen ist der Luxemburger Wohnungsmarkt aufgrund der jüngeren räumlichen bzw. sozioökonomischen Entwicklung durch ausgeprägte Knappheiten gekennzeichnet.<sup>1</sup> Zum anderen bildet das Wohnen die konkurrierenden Zieldimensionen der Raumordnung idealtypisch ab: die beabsichtigte siedlungsräumliche Lenkung, die auch auf eine Reduzierung der Flächennachfrage zielt, steht der gewünschten Ausweitung des finanzierbaren Wohnraumes gegenüber.

Als Konsequenz von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzunahme ist eine hohe Nachfrage nach Wohnraum entstanden, der ein nur langsam wachsendes Angebot gegenüber steht. Während in den größeren Städten des Landes wie der Hauptstadt oder Esch/Alzette ein

relevanter Mietwohnungsmarkt existiert, zeichnen sich die vielen kleineren Gemeinden durch einen hohen Anteil an Wohneigentum aus, dessen Bestände nur sehr begrenzt zusätzliche Nachfragemengen absorbieren können. Auch die ausgeprägte Pendlermobilität am Standort Luxemburg ist mitbedingt durch Knappheiten bzw. hohe Preise am lokalen Wohnungsmarkt, da viele Immobiliennachfrager ins grenznahe Ausland ausweichen, wo die Preise oft deutlich niedriger liegen. Auf beide Problemlagen – die wachsenden sozial- und wirtschaftsräumlichen Verflechtungen wie auch die Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt – hat der luxemburgische Staat reagiert und gemeinsam mit Gemeinden und Gemeindeverbänden erste Steuerungsversuche entworfen. Die entsprechenden Instrumente, sowohl planerische als auch marktwirtschaftliche Strategien, zielen in ihrer Mehrzahl auf die beschleunigte Mobilisierung von Wohnungsmarktangeboten, u. a. durch die räumliche Differenzierung der Implementation nach landesplanerischen Zielvorgaben sowie durch den Abschluss bilateraler Vereinbarungen zwischen Staat und Gebietskörperschaften (Pactes logement). Sowohl die bisherigen Planzahlen als auch die politischen Voraussetzungen zu ihrer Realisierung lassen daran zweifeln, dass das Problem auf diese Weise in naher Zukunft gelöst werden kann.

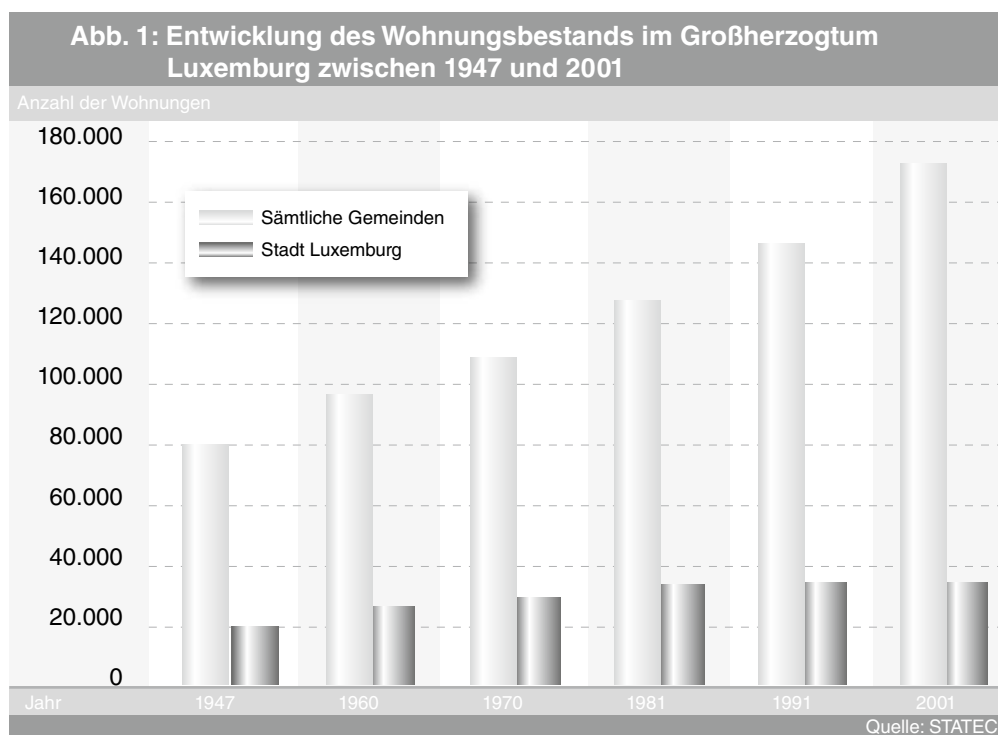
## Eckdaten des Luxemburger Wohnungsmarktes

Die Bevölkerung des Großherzogtums ist in den vergangenen 30 Jahren stark gewachsen. Wie die nachfolgenden Eckdaten zeigen, konnte der Luxemburger Wohnungs- und Immobilienmarkt diesem Bevölkerungszuwachs nur bedingt gerecht werden. Auch führten die neuen Entwicklungsdynamiken zu großen lokalen und regionalen Unterschieden. Im Jahre 2001 lebten die damals rund 440.000 Einwohner landesweit in etwa 172.000 Wohnungen (siehe Abb. 1).<sup>2</sup> Die durchschnittliche Haushaltsgröße betrug demnach 2,6 Personen. Zwischen 1991 und 2001 ist der bewohnte Wohnungsbestand im Großherzogtum aufgrund der starken Immigration und sich verändernder Lebensformen um fast 19% gestiegen (145.000 Wohnungen in 1991). 2001 machten Einfamilienhäuser 61% und Appartements 35% des gesamten bewohnten Wohnbestandes aus. Besonders die Zahl der Appartementbewohner ist im Zeitraum von 1991 bis 2001 mit 35% sehr stark angewachsen.<sup>3</sup>

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine geringfügig aktualisierte Fassung des Beitrags *Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen* von Becker/Hesse in Chilla & Schulz (Hrsg., 2011): *Raumordnung in Luxemburg*. Editions Guy Binsfeld, S. 78-94, der mit freundlicher Genehmigung der Editions Guy Binsfeld hier abgedruckt wird.

2 Die letzten verfügbaren Daten zum Wohnungsbestand beziehen sich auf die Ergebnisse der Volkszählung aus dem Jahr 2001. Die Ergebnisse der Volkszählung aus dem Jahr 2011 lagen bei der Fertigstellung dieses Artikels noch nicht vor. Daten nach STATEC.

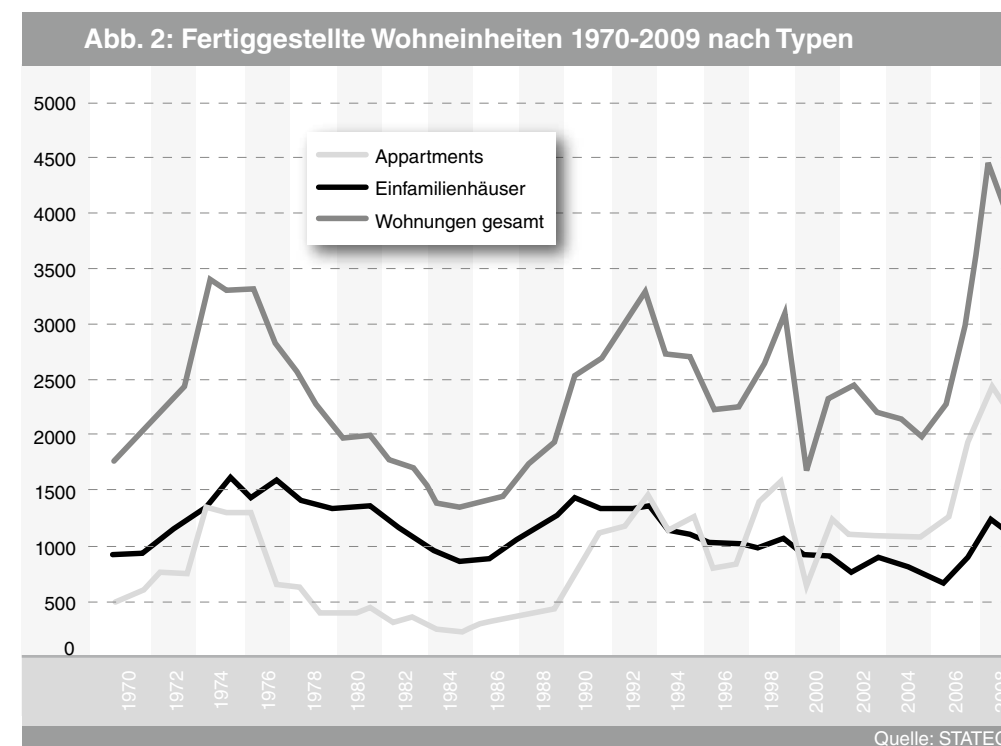
3 Observatoire de l'Habitat (2003), S. 1-3.



Die jährliche Wohnbauleistung war in den letzten 40 Jahren starken Schwankungen ausgesetzt (siehe Abb. 2). Nach einem Höchststand Mitte der 1970<sup>er</sup> Jahre mit ungefähr 3.400 Wohnungen pro Jahr fiel die Zahl rasch auf ein Rekordtief von ungefähr 1.340 Wohnungen im Jahr 1985. Die jährliche Wohnbauleistung zog danach rasch an und erreichte 1993 einen Rekord von ungefähr 3.400 Wohneinheiten. Allerdings schwankt die Zahl neuer Wohneinheiten seither zwischen 2.000 und 3.000 pro Jahr.<sup>4</sup> Erst nach 2005 erreichte die Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten wieder neue Höchstwerte mit bis zu 4.500 neuen Einheiten im Jahr 2008. Laut einer 1991 veröffentlichten Wohnungsbedarfsstudie für den Zeitraum 1991 bis 2001 hätten in Luxemburg jährlich mindestens 3.200 neue Wohneinheiten geschaffen werden müssen, um den stetig wachsenden Wohnbedarf zu decken.<sup>5</sup> Dieses Ziel konnte in dem vorgegebenen Zeitraum allerdings nicht erreicht werden.

<sup>4</sup> Observatoire de l'Habitat (2005), S. 2.

<sup>5</sup> Conseil Économique et Social (1999), S. 15.



Während im verdichteten Stadtraum das klassische zwei- bis dreigeschossige Stadthaus dominiert (siehe Abb. 3), ist der Einfamilienhausbau in den vergangenen 40 Jahren stark zurückgegangen und hat seit Anfang der 1990<sup>er</sup> Jahre neue Tiefstwerte erreicht. Der Anteil von Eigenheimen an den fertig gestellten Wohnungen sank zwischen 1989 und 2006 kontinuierlich von knapp 1.500 auf unter 1.000 Häuser. Erst nach 2006 lag die Zahl neuer Eigenheime pro Jahr wieder über 1000 Stück. Dies ist insofern überraschend, da das Einfamilienhaus laut Umfragen immer noch die bevorzugte Wohnform der Luxemburger ist.<sup>6</sup> Abgesehen von einigen Schwankungen in den 1990er Jahren hat sich die Neubauleistung vom Geschosswohnbau (Apartmentwohnungen) dagegen seit den 1980er Jahren fast verdreifacht und nach 2006 sogar fast verfünffacht. Ihr Anteil an den fertig gestellten Wohnungen erreichte in den letzten Jahren fast 60%.<sup>7</sup> Vor allem in den südlich von der Stadt Luxemburg gelegenen Gemeinden war die Neubauleistung von Geschosswohnbau

<sup>6</sup> Observatoire de l'Habitat (2009a), S. 1-2.

<sup>7</sup> Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement & Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2009), S. 8.



am höchsten. In Luxemburg-Stadt ist der Anteil des Geschosswohnbaus zwischen den Jahren 1971 und 2000 auf mehr als 75% gestiegen.<sup>8</sup>

Einer der Gründe für den Bestandszuwachs bei Appartementshäusern und den Rückgang von Eigenheimen ist der anhaltende Preisanstieg bei Baugrundstücken seit Mitte der 1990er Jahre. Baugrundstücke werden für Durchschnittsverdiener-Haushalte zunehmend unerschwinglich. Im Jahr 2009 betrug der Quadratmeterpreis für Grundstücke durchschnittlich schätzungsweise 450 €.<sup>9</sup> Besonders in den urbanen und periurbanen Räumen fördern solch hohe Grundstückspreise die Gewinnmaximierung durch die Errichtung von Appartements. Dadurch werden bestimmte Qualitäten des Wohnungsbaus nicht mehr angeboten. Darüber hinaus spricht vieles dafür, dass Grundstückseigentümer in Erwartung von weiter steigenden Preisen und immer höheren Gewinnen nicht geneigt sind, ihr Bauland kurzfristig zu veräußern.

Hohe Grundstückspreise und die daraus resultierende Geschossbauweise haben ihrerseits aber auch einen positiven Einfluss auf den Nutzeffekt des Baulands. Sie haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Bebauungsdichte in den urbanen und periurbanen Räumen, von einigen Ausnahmen abgesehen, generell weiter gestiegen ist. Im landesweiten Durchschnitt werden 525 m<sup>2</sup> pro Wohneinheit (WE) verbraucht, das entspricht einer Bebauungsdichte von etwa 19 WE pro Hektar. In den ländlichen Gebieten Luxemburgs hingegen liegt die Bebauungsdichte eher bei 13 WE pro Hektar.<sup>10</sup> Was die räumliche Verteilung der jährlich fertiggestellten WE betrifft, so gab es in den letzten 30 Jahren keine markanten Veränderungen: der urbane und periurbane Raum im Zentrum und Süden Luxemburgs stehen für 70% der neuen WE. In den am stärksten urbanisierten Regionen wird also immer noch der meiste neue Wohnraum geschaffen.<sup>11</sup>

Seit den 1960er Jahren wird der luxemburgische Wohnungs- und Immobilienmarkt vom Wohneigentum dominiert. Rund 92% aller Häuser und Wohnungen gehören Privatpersonen. Dieser hohe Eigentümeranteil beruht zu einem Großteil sicherlich auf den vergleichsweise hohen Lebens- und Einkommensstandards in Luxemburg, die es vielen Privatpersonen ermöglichen, ihren Wunsch nach einem Eigenheim zu verwirklichen (siehe Abb. 4). Rund 29% dieser sich in Privateigentum befindlichen Wohnungen werden vermietet (im Vergleich zu 57% in Deutschland und 38% in Frankreich). Im Jahr 2001 waren 67% der Haushalte Eigentümer der von ihnen bewohnten Wohnung. Im europäischen Vergleich liegt Luxemburg damit im Mittelfeld. Mit 39% ist der Anteil der zu vermietenden Häuser

im europaweiten Vergleich relativ hoch (nur 25% in Frankreich).<sup>12</sup> Wohnungseigentümer bevorzugen Einfamilienhäuser mit Wohnflächen von über 100 m<sup>2</sup>. Mieterhaushalte leben überwiegend in Appartements mit Wohnflächen zwischen 50 und 125 m<sup>2</sup>. Nur ein Viertel der Wohnungen in der Größe ab 100 m<sup>2</sup> werden vermietet.<sup>13</sup> Die meisten Mietwohnungen oder -häuser befinden sich in den städtischen Räumen im Zentrum und im Süden Luxemburgs sowie entlang der Hauptverkehrsachsen. Die Mietpreise für Wohnungen und Häuser in den urbanen und periurbanen Räumen sind relativ hoch. Sie liegen im Durchschnitt bei bis zu 14,48 €/m<sup>2</sup> für Häuser und bei 18,83 €/m<sup>2</sup> für Wohnungen, also deutlich höher als der landesweite Durchschnitt von 12,29 €/m<sup>2</sup> (Häuser) und 16,46 €/m<sup>2</sup> (Wohnungen).<sup>14</sup>

Der Wunsch nach einem Eigenheim sowie die hohen Grundstücks- und Wohnungspreise sind die Hauptursachen dafür, dass eine kleine, gleichwohl nicht unbedeutende Gruppe von Haushalten aus Luxemburg ins nahegelegene Grenzgebiet umgezogen ist – obschon der Arbeitsplatz meist weiterhin im Großherzogtum verbleibt. Es handelt sich hierbei um ein noch junges Phänomen, das seit Ende der 1990er Jahre allerdings immer größere Ausmaße angenommen hat. Zuverlässige Angaben über die Anzahl solcher Arbeitnehmer gibt es bisher kaum. Je nach Studie lag die Zahl der Arbeitnehmer, die zwischen 2001 und 2007 ihren Wohnort von Luxemburg ins Grenzgebiet verlagerten, bei 7.700 bzw. 9.500 Arbeitnehmern. Die jährliche Wachstumsrate dieses Phänomens lag in diesem Zeitraum somit jährlich zwischen 10 und 24%.<sup>15</sup> Etwa 34% von ihnen sind nach Belgien, 40% nach Frankreich und 26% nach Deutschland gezogen.<sup>16</sup> Ungefähr 23% dieser Gruppe waren Luxemburger, 28% Franzosen, 23% Belgier, 9% Portugiesen, 8% Deutsche. Der mit Abstand größte Teil der Umziehenden lebte zuvor in den urbanen und periurbanen Räumen im Zentrum und Süden Luxemburgs und ließ sich in oder in der Nähe von Zentren wie Arlon (Belgien), Metz und Thionville (Frankreich) sowie Trier, Saarburg und Prüm (Deutschland) nieder (siehe Abb. 5.). Etwa 50% der Befragten sind aufgrund der hohen Wohnungspreise ins Grenzgebiet gezogen. Besonders die Luxemburger und Portugiesen gaben dies als Hauptgrund für den Umzug an.<sup>17</sup>

8 Observatoire de l'Habitat (2005), S. 5.

9 Observatoire de l'Habitat (2010a), S. 7. Die Zahlen stammen ursprünglich aus einem Auszug der Publicité foncière der Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

10 Observatoire de l'Habitat (2006), S. 5.

11 Observatoire de l'Habitat (2005), S. 4.

12 Observatoire de l'Habitat (2004), S. 1.

13 Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement & Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2009), S. 9.

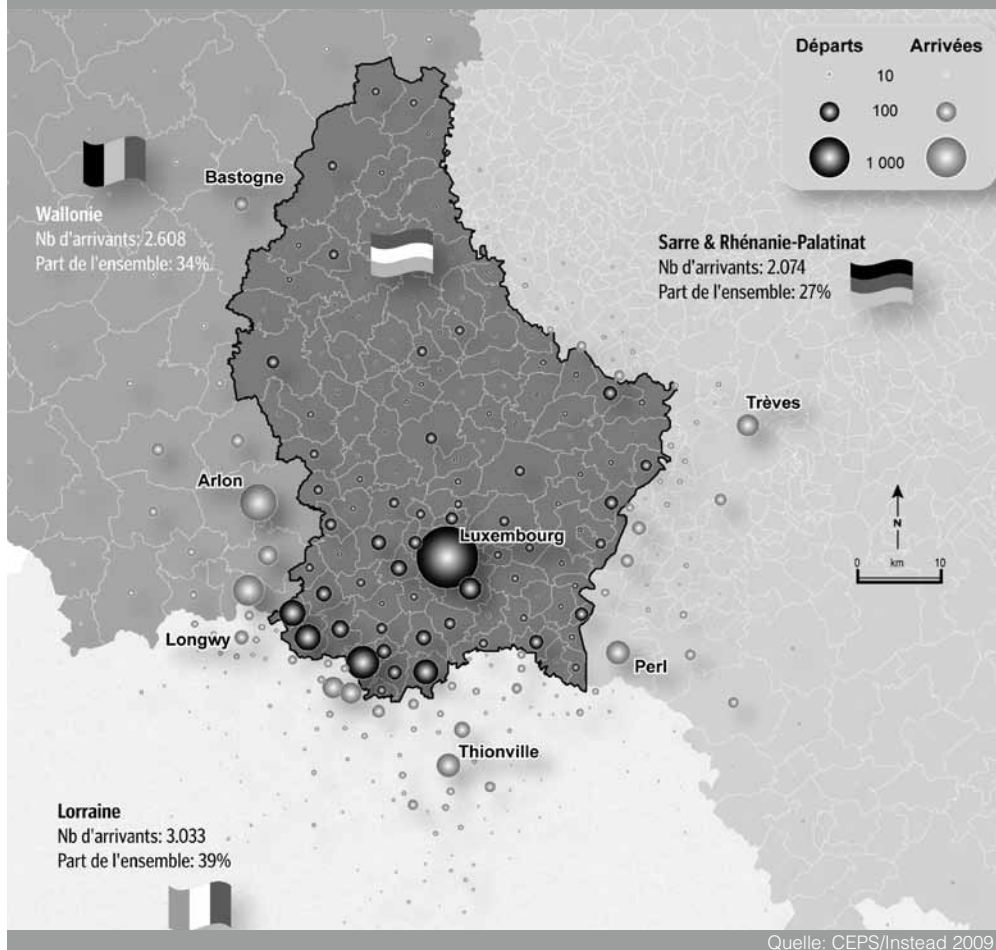
14 Stand 3. Trimester 2011. Observatoire de l'Habitat (2011), S. 2-3.

15 Observatoire de l'Habitat (2010b), S. 1.

16 Brosius, Carpentier (2009), S. 28-30.

17 Observatoire de l'Habitat (2010b), S. 2.

Abb. 3: Erwerbstätige, die Luxemburg verlassen haben, um sich in der Großregion niederzulassen, nach Abgangs- und Zuzugsgemeinde (2001 bis 2007)



Mit dem Phänomen der grenzüberschreitenden Wohnmobilität sind neue sozio-ökonomische und infrastrukturelle Probleme verbunden: Die Pendlerströme nach Luxemburg steigen stetig, was bereits heute zu einem hohen Verkehrsaufkommen führt. Der positive Effekt auf die luxemburgischen Wohnungs- und Immobilienpreise infolge der grenzüberschreitenden Wohnmobilität ist als eher gering einzuschätzen. Dahingegen wird das Bauland in Grenznähe zu Luxemburg immer teurer. Für viele dieser Grenzgänger, vor allem aber bei den Luxemburgern, stellt sich auch die Frage, in welchem Land ihr Lebensmittelpunkt liegen soll und wo ihre Kinder zur Schule gehen sollen. Denn luxemburgische Gemeinden sind nicht dazu verpflichtet, die im nahen Ausland lebenden Kinder in ihren Schulen aufzunehmen.

Aufgrund schrumpfender Haushaltsgrößen und wegen des weiter unterstellten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums wird auch in den kommenden Jahren immer mehr Wohnraum benötigt. Das *Integrative Verkehrs- und Landesplanungskonzept (IVL)* aus dem Jahr 2004 bietet zwei mögliche Szenarien, um den wachsenden Wohnungsbedarf abzubilden: zum einen das sog. Pendlerszenario nach dem 75% der bis 2021 zu besetzenden Arbeitsplätze von Pendlern gedeckt werden. Die Zahl der Pendler wird danach markant steigen, während die Anzahl der Einwohner auf 511.000 steigen wird. Der grenzüberschreitende Pendelverkehr wird somit zunehmen, gleichzeitig müsste aber weniger Siedlungsfläche in Luxemburg geschaffen werden. Zum anderen das sog. Einwohnerszenario, nach dem die Mehrzahl der neuen Arbeitnehmer sich auch in Luxemburg niederlassen wird, wodurch die Einwohnerzahl auf 561.000 ansteigen würde. Lediglich 40% der Arbeitsplätze würden von Grenzgängern besetzt. Dies würde einerseits zwar einen weniger rasanten Anstieg des Pendelverkehrs bewirken, andererseits müsste allerdings auch mehr Wohnraum geschaffen werden.<sup>18</sup> Zur Größenordnung des zukünftigen Wohnungsbedarfs liegen unterschiedliche Berechnungen vor, basierend auf den beiden IVL-Szenarien. Der Vorentwurf zum Sektorplan Wohnen (*Plan directeur sectoriel logement – PSL*) rechnet in seiner Trendfortschreibung bis zum Jahr 2021 mit einer Neubauleistung innerhalb von Luxemburg von durchschnittlich etwa 2.800 Wohnungen jährlich, um die im Pendlerszenario vorgesehene Einwohnerzahl von 511.000 Einwohnern zu erreichen.<sup>19</sup> Die im IVL genannte jährliche Wohnbauleistung von 3.400 Wohnungen reicht also schon längst nicht mehr aus.<sup>20</sup> Unabhängig von den IVL-Entwicklungsszenarien rechnet der STATEC in seiner Projektion des Wohnungsbedarfs für den gleichen Zeitraum mit maximal 519.000 Einwohnern in 2020. Laut STATEC würde dies bedeuten, dass jährlich sogar bis zu 4.800 neue Wohnungen geschaffen werden müssten, um den Bedarf abdecken zu können.<sup>21</sup>

Unabhängig davon, auf welche Trendfortschreibung man sich stützt: Es ist offensichtlich, dass der Bedarf an neuem Wohnraum aufgrund der zu erwartenden sozio-ökonomischen Entwicklung des Großherzogtums weiter steigen wird. Die aktuelle Wohnbauleistung wird nicht ausreichen um diesen Bedarf zu decken. Auch die grenzüberschreitende Wohnmobilität kann nur bedingt als Lösung angesehen werden. Das Entwicklungspotenzial in Luxemburg etwa durch Mobilisierung von befindlichen Baulandreserven ist begrenzt: Zur Zeit sind rund 9,6% der sich im Bauperimeter befindlichen Zonen noch unbebaut und könnten

18 Ministère de l'Intérieur, Ministère des Transports, Ministère des Bâtiments publics, Ministère de l'Environnement (2004), S. 53-54.

19 2011 lebten schätzungsweise 512000 Menschen in Luxemburg. Die im Pendlerszenario vorgesehene Einwohnerzahl wurde also schon 2011 überschritten. STATEC (2011), S. 9.

20 Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement & Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2009), S. 10-11.

21 Langers (2007), S. 6.

dazu genutzt werden, um weitere Wohnungen zu errichten.<sup>22</sup> Im Durchschnitt verfügen die luxemburgischen Gemeinden über 23,38 ha Bauland für Wohnzwecke, wobei Luxemburg-Stadt mit Abstand über die meisten Baulandreserven verfügt (insgesamt über 210 ha freie Baulandflächen in Luxemburg-Stadt). Der Großteil dieser Baulandreserven befindet sich in den urbanen und periurbanen Räumen im Zentrum und Süden Luxemburgs.<sup>23</sup>

Die Bebauung von solchen Reserveflächen ermöglicht es relativ schnell Engpässen in der Wohnungsversorgung vorzubeugen. Allerdings hat dies nur dann die gewünschten kurzfristigen Effekte, wenn solche Flächen auch kurzfristig, d.h. in weniger als zwei Jahren mobilisiert werden. Lediglich 33% der noch zu bebauenden Grundstücke verfügen über einen Mobilisierungsgrad von maximal zwei Jahren. Es handelt sich hier größtenteils um Baulücken oder Baulandflächen, für die schon sog. *Plans d'aménagement particulier (PAP)* angenommen wurden. Für den Rest, d. h. zwei Drittel der sich im Perimeter befindlichen Baugrundstücke sind mehr als zwei Jahre nötig, um die erforderlichen Genehmigungsprozeduren abzuschließen.<sup>24</sup>

## Markt und Plan – Strategien und Steuerungsansätze

Der Wohnungssektor stellt eine komplexe Herausforderung für Luxemburg dar: aufgrund der disparitären Raumentwicklung innerhalb des Großherzogtums, infolge des wachsenden Grades an grenzüberschreitender Verflechtung, mit Blick auf die hohen Preise für Grundstücke und Wohneigentum bzw. die hohen Mieten.<sup>25</sup> Die Notwendigkeit zur stärkeren Steuerung dieses Handlungsfeldes ist unbestritten. Je nach Strategie und Instrument treten Widersprüche zwischen und innerhalb dieser Einzelpolitiken auf, etwa bezogen auf das Ziel einer preiswerten, sozial inklusiven Versorgung mit Wohnraum, das schnell in Konflikt mit den ökologischen Nachhaltigkeitszielen gerät.

Das spezifische *policy making* auf dem Gebiet des Wohnungswesens ist charakterisiert durch Mehrebenen- und Multiakteurs-Konstellationen im Sinne einer modernen *Governance*-Konzeption. Die Planungshoheit liegt bei den Kommunen, denen im zweistufigen politischen System Luxemburgs nur der Staat als weiterer öffentlicher Akteur gegenüber steht. Der Staat hat dabei die Aufgabe, die verschiedenen Einzelpolitiken im Rahmen der Raumordnungspolitik zu koordinieren. Aufgrund der großen Zahl kleiner Gemeinden im Großherzogtum (die in der jüngeren Vergangenheit auch einen überproportional hohen Anteil am Bevölkerungszuwachs getragen haben) und angesichts der – zumindest

theoretisch – relativ hohen staatlichen Eingriffstiefe stellt sich die Frage, wie die Planwerke programmatisch widerspruchsfrei gemacht und effektiv umgesetzt werden können. Dies gilt nicht nur im Licht der wachsenden Bedeutung Europas, sondern auch angesichts des Kräfteverhältnisses zwischen den formal starken Gemeinden und der de facto eingriffstiefen Raumplanung auf nationaler Ebene.

Eine dezidierte Wohnungsbaupolitik wird im Großherzogtum mindestens seit 1989 aktiv betrieben, als die Regierung offiziell eine Knappheit in der Wohnungsversorgung festgestellt hat. Ein erstes Maßnahmenbündel zur Bekämpfung dieser Probleme wurde im Folgejahr präsentiert; bis zur Entwicklung eines Handlungsprogramms „Wohnen“ (*Programme d'action Logement*) hat es jedoch weitere elf Jahre gedauert. In der Zwischenzeit erhielt die Wohnungspolitik in der Regierung auch den Stellenwert eines eigenen Ministeriums, das zwischenzeitlich auch die Zuständigkeit für Raumplanung und Städtebau hatte. Am 21. September 2006 trat das Mietgesetz in Kraft (*Loi sur le bail à usage d'habitation*), mit dem der starke Anstieg der Mieten begrenzt werden sollte. Per Gesetz wurden im Jahr 2003 außerdem kleinere und mittlere Gemeinden besser als zuvor mit Fördermitteln für den subventionierten Wohnungsbau ausgestattet, um die wachsenden Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zu beseitigen.<sup>26</sup>

Gegenwärtig sind in der luxemburgischen Wohnungspolitik vor allem zwei konkrete Instrumente bzw. Planwerke von Bedeutung: Der sogenannte *Pacte logement* (PL – Wohnungspakt), der im Jahr 2008 eingeführt wurde, sowie der Sektorplan zum Wohnen *Plan directeur sectoriel logement (PSL)*, dessen Vorentwurf im April 2009 öffentlich vorgestellt wurde. Unabhängig von dieser zeitlichen Abfolge kann man den *Pacte logement* als ein Teilinstrument der Wohnungsbaupolitik des Großherzogtums begreifen, das sich in den übergeordneten Rahmen des Sektorplans einordnet. Der Vorentwurf des *Plan directeur sectoriel logement* (PSL – Sektorplan Wohnen) ist derzeit Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung (SUP). Die politische Beschlussfassung soll ein Rahmenkonzept und seine verbindliche Umsetzung definieren. Damit wird der PSL zu einem wichtigen Vehikel der Wohnungspolitik – zunächst einmal unabhängig davon, ob seine Ziele auch auf der kommunalen Ebene geteilt werden.

Der PSL begreift die Wohnungspolitik als eng verzahnt mit der Landesplanung, wonach die Ausweitung des Wohnraumangebotes in Einklang mit raumordnerischen Zielen erfolgen soll. Insofern ist der Steuerungsanspruch des PSL relativ hoch. Die Ziele des PSL sind in fünf Handlungsfeldern zusammengefasst: Der Wohnbau soll räumlich und regional gesteuert werden, Bauland soll aktiviert und effizient genutzt werden, Bautätigkeit soll bodensparend und nachhaltig erfolgen, die Bauleistung erhöht und der Zugang zu

22 Observatoire de l'Habitat (2009b), S. 6.

23 Observatoire de l'Habitat (2009b), S. 3.

24 Observatoire de l'Habitat (2009b), S. 6.

25 Stadtland (2007), S. 73ff.

26 Kiffer (2009).



Wohnungen sichergestellt werden, schließlich soll dieses Handlungsfeld koordiniert und angemessen kommuniziert werden. Der PSL versteht sich als Instrument, das die generellen Aussagen des *Programme directeur* verräumlicht und den Rahmen für den künftigen Wohnungsbau definiert.<sup>27</sup>

Dabei sind zwei wichtige Randbedingungen zu berücksichtigen: zum einen will der PSL das Baulandangebot in den landesplanerisch ausgewiesenen Vorranggebieten in den urbanen und periurbanen Räumen des Großherzogtums ausweiten. Dazu legt er 39 Wohnvorranggemeinden in diesen Gebieten fest, die sich aufgrund ihrer strukturellen, funktionalen und räumlichen Voraussetzungen besonders für eine verstärkte Entwicklung des Wohnbaus eignen. Zur Definition dieser Gemeinden wurden fünf Kriterien herangezogen: Entwicklungspotenzial (d. h. vor allem Baulandreserve), Erreichbarkeit insbesondere im öffentlichen Verkehr, Multifunktionalität (Infrastrukturausstattung, Mischung), Dichte und Urbanität sowie Wohn- und Lebensqualität (siehe Abb. 4).



27 Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement & Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2009), S. 8.

Die Interaktion von Staat und Gemeinde („Staat informiert und prüft, Gemeinde agiert als Partner“) ist in der Praxis allerdings weit konfliktträchtiger, als es hier formuliert ist. Das hier auf regionaler Ebene erfolgte Screening der Gemeinden wird ergänzt um die Identifikation von Entwicklungsgebieten und Bauflächen, was in der Flächennutzungsplanung der Gemeinden zu berücksichtigen ist. Dazu fordert das *Programme directeur de l'aménagement du territoire* die Gemeinden zur Anpassung ihrer *Plans d'aménagement général (PAG)*, vergleichbar mit den Flächennutzungsplänen in Deutschland, auf.<sup>28</sup> Weitere planerische Instrumente zur Mobilisierung des Flächenpotenzials sind Baulandverträge und -verpflichtungen.

Zum anderen ist die Ausstrahlung des Luxemburger Wohnungs- und Arbeitsmarktes in das benachbarte Ausland zu berücksichtigen – eine noch komplexere Randbedingung.<sup>29</sup> Es bietet sich an, die Strukturen der Großregion für eine verstärkte Kommunikation und Kooperation zu nutzen, um mit den beteiligten Regionen, Provinzen und Bundesländern eine gemeinsame Wohnungsmarktregion zu schaffen.<sup>30</sup> Speziell die Entwicklung des neuen Universitäts- und Forschungsstandorts Esch-Belval im Süden des Landes an der französischen Grenze wird zunehmend auch unter dem Aspekt der Entwicklung einer gemeinsamen Wohnungsmarktregion mit der französischen Nachbarregion Lothringen bzw. dem Planungsgebiet des nördlichen Lothringen betrachtet.

Zusätzlich zu den planerischen Ansätzen der Wohnungspolitik wurden mit dem *Pacte logement* monetäre Anreize zur Mobilisierung von Bauland eingeführt, basierend auf einer Vereinbarung zwischen Staat und Gemeinden. Mit Unterzeichnung des Pacte verpflichten sich die Kommunen dem Staat gegenüber, aktive Maßnahmen der Wohnungspolitik zu ergreifen, mit denen – vom Basisjahr 2007 an gerechnet – ein Bevölkerungswachstum von über 15% innerhalb von zehn Jahren absorbiert werden kann. Kontrolliert wird dieses Ziel jedoch nur anhand der Einwohnerzahl, nicht nach realisiertem Bestandszuwachs im Wohnungsbau. Außerdem sollen auf diesem Wege eine stärkere soziale Durchmischung der Gemeinden sowie eine effizientere Nutzung der Ressource Boden erreicht werden. Mit dem *Pacte logement* bekommen die Kommunen bestimmte Rechte zugewiesen, um damit aktiv Wohnungspolitik machen zu können, etwa ein gemeindliches Vorkaufsrecht für Immobilien, die Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung durch Erbbau- und Erbpachtrecht oder das Recht zur Einführung zusätzlicher fiskalischer oder administrativer Maßnahmen (etwa die Einführung einer kommunalen Sonderabgabe auf Immobilien bzw. die Befreiung davon).

28 Siehe hierzu van Rijswijk / Wagner (2011).

29 Hierzu heißt es im PSL lediglich, dass „die Wohnbaupolitik mangels unmittelbarer Zuständigkeit in erster Linie Koordinations- und Kooperationsinstrumente entwickeln und einsetzen muss, um die Wohnungsmarktregion gesamthaft betrachten zu können.“ Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement & Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2009), S. 28.

30 Siehe hierzu Vidal & Niedermeyer (2011).

Im Januar 2012 hatten 98 der mittlerweile nur noch 106 Gemeinden Luxemburgs den *Pacte logement* unterzeichnet<sup>31</sup>, darunter mit der Hauptstadt, Esch/Alzette, den Nordstad-Kommunen Diekirch und Ettelbruck, Differdange und Dudelange die größten Gemeinden des Landes. Konkret gewährt der Staat den Gemeinden eine Prämie von mindestens 4.500 € pro Einwohner oberhalb eines jährlichen Bevölkerungszuwachses von 1% zwischen 2007 und 2017 – und zwar allen Gemeinden des *Pacte*, während die Vorranggemeinden eine um 50% erhöhte Fördersumme erhalten. Die entsprechenden Volumina machen nach Angaben des Wohnungsbauministeriums aber nur einen sehr kleinen Teil der Zuwendungen des Staates an die Gemeinden aus, sie sind in ihrer Wirkung daher nicht zu überschätzen. Aufgrund des stetigen Wachstums der Gemeinden sowie der Knappheit der im Bestand ausgewiesenen Baulandreserven wird zudem bereits im PSL über eine Weiterentwicklung des *Pacte logement* nachgedacht. Die Beteiligung wäre dann bspw. auch für Gemeinden möglich, die ein geringeres Wachstum als die geforderten 15% in zehn Jahren erreichen oder aber die im Rahmen der Überarbeitung ihres PAG eine Entwicklungsstrategie zur Mobilisierung von Bauland vorlegen. Zusätzlich wird angedacht, das 2003 eingerichtete *Observatoire de l'Habitat (nationale Beobachtungsstelle für Wohnraum)* auch für ein intensiveres Controlling der Planziele des *Pacte logement* einzusetzen.

Zusätzlich zu den mengenorientierten Zielen des *Plan sectoriel logement* und des *Pacte logement* wird im PSL verstärkt auf die Verbesserung städtebaulicher und baulicher Qualitäten gesetzt. Dazu zählen die Orientierung an siedlungsstrukturellen Kriterien wie Innenentwicklung, Dichte und Mischung; so werden in den Vorranggemeinden Dichtewerte von 15-25 Wohneinheiten/ha und in Siedlungsschwerpunkten bis zu 30 WE/ha anvisiert. Abweichungen davon sollen nur dann genehmigungsfähig sein, wenn sie im PAG durch „nachvollziehbare Argumente begründet werden“.<sup>32</sup> Außerdem soll das ökologische bzw. energiesparende Bauen künftig gefördert werden, etwa über einen abgestuften Förderschlüssel, wie er zum Beispiel mit den österreichischen „Ökopunkten“ entwickelt wurde. Die jüngsten Entwicklungen lassen erkennen, dass auch zukünftig ein Schwerpunkt auf der qualitativen Aufwertung sämtlicher Bereiche der Luxemburger Wohnungsbaupolitik liegen soll. Das im Frühjahr 2011 vorgestellte *Paquet Logement* enthält beispielsweise 21 Maßnahmen welche u.a. dazu dienen, die nachhaltige und integrierte Entwicklung von Dörfern und Stadtteilen zu fördern.<sup>33</sup> Weitere Instrumente zur Verbesserung städtebaulicher und baulicher Qualitäten sind das Klimapartenariat und der für 2012 geplante Klimapakt.

31 Siehe Ministère du Logement (2012).

32 Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement & Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2009), S. 74.

33 Siehe Ministère du Logement (2011).

## Ausblick. Herausforderungen der Luxemburger Wohnungspolitik: Internationalisierung und Institutionen

Die Entwicklung des Luxemburger Wohnungsmarktes stellt auch verglichen mit anderen Stadtregionen atypisch hohe Herausforderungen an Raumplanung und Wohnungswesen dar. Das Wohnungswesen ist gekennzeichnet durch ausgeprägte Knappheiten auf dem Wohnungs- bzw. Immobilienmarkt, in Verbindung damit überdurchschnittlich hohe Preise für den Erwerb bzw. das Mieten von Wohnungen und Häusern; gleichzeitig werden gemessen am Bevölkerungswachstum bzw. an der hiesigen Nachfrage nur unterdurchschnittliche Bestandszuwächse realisiert. Dort wo diese Zuwächse realisiert werden, sind die Qualitätsstandards begrenzt (Wohnbau an stark belasteten Einfallstraßen, punktuelle Verdichtungen, Mehrgeschossbau im Dorf ...). In traditionellen innerstädtischen Wohnvierteln wird das Problem durch Zweckentfremdung von Wohnraum bzw. Umwandlung in Büroraum noch verschärft (etwa in den hauptstädtischen Quartieren Limpertsberg, Belair). Im Ergebnis führen diese Entwicklungen zur Verdrängung durchschnittlich zahlungskräftiger Haushalte an Standorte außerhalb der Stadt, in die weitere Peripherie, ins benachbarte Ausland. Damit werden Trends unterstützt, die gegenläufig sind zu den Zielen und Absichten der Raumplanung.

Angesichts dieser Defizite in der Wohnraumbereitstellung und bei den städtebaulichen Qualitäten stellen sich wichtige Fragen an die Akteure der Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft im Großherzogtum. Offen ist derzeit, wie die bisherigen Prognosen zum weiteren Wachstum der Wohnraumnachfrage einzuschätzen sind. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise, die auch den Finanzplatz und Industriestandort Luxemburg getroffen hat, sind die bisherigen Wachstumsszenarien in Zweifel gezogen worden. Kurzfristig hatte die Krise Ende 2008 zu einer deutlichen Zunahme des Wohnraumangebotes geführt.<sup>34</sup> Allerdings hat sich parallel die Preislage nicht signifikant entspannt. Im Gegenteil, die Preise sind inzwischen wieder deutlich gestiegen.

Der Handlungsdruck auf die Akteure ist groß, mögliche Gegenstrategien sind sehr voraussetzungsvoll. Konzeptionelle Entwürfe sind zwar vorhanden, auch verfügt das Land mit seinem *Observatoire de l'Habitat* über Ansätze eines Monitorings. Pläne und Programme harren jedoch noch ihrer verbindlichen politischen Umsetzung, und die Politikstrategie als solche scheint durch einen business-as-usual-Approach geprägt, der die durchaus dramatische Entwicklung in der Wohnraumversorgung kaum angemessen widerspiegelt. Je verbindlicher konkrete Festlegungen sind, umso strittiger werden sie zudem gesellschaftspolitisch verhandelt: zwischen verschiedenen Interessengruppen, politischen Ressorts, planerischen Maßstabsebenen. Zugleich gilt es, veränderte qualitative Aspekte der

34 Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (2008), S. 13.



Entwicklung der Wohnungsnachfrage zu berücksichtigen, von denen einige bereits in den einschlägigen Planwerken genannt werden (wie etwa der Trend zur weiteren Verkleinerung der Haushaltsgrößen und zur Veränderung der Lebensstile, u. ä.) – ohne dass bereits klar wäre, was dies für die Praxis bedeutet.

Aus der Sicht von Teilmärkten der Wohnungswirtschaft ergeben sich spezifische Anforderungen: So wird die für 2013/2014 avisierte Verlagerung der Einzelstandorte der Universität und weiterer öffentlicher Forschungszentren an den Standort Esch-Belval zur einer räumlichen Umschichtung der Nachfrage nach Wohnraum führen. Als besondere Herausforderung dürfte hier die Befriedigung der Nachfrage nach studentischem Wohnen gelten, die bisher schon in Luxemburg als Problem gesehen wird: sowohl aufgrund der hohen Mietpreise als auch angesichts des relativ begrenzten Angebotes größerer Mietwohnungen auf dem Markt. Gerade der Ausbau dieses Marktsegmentes könnte einen Standortnachteil der Universität – die hohen Mietpreise vor Ort – ausgleichen helfen.

Insgesamt ist der Luxemburger Wohnungsmarkt durch einen Grundkonflikt gekennzeichnet, der sich zwischen dem eher ortsbezogenen, stark auf Eigentumsbildung basierenden Angebot und der tendenziell eher auf Mietwohnungen fokussierenden Nachfrage eröffnet. Sollte sich dieser mismatch zwischen Nachfrage und Angebot verstetigen, dann werden die bisher verfolgten planerischen Strategien ohne größere Wirkung bleiben. Eine stärkere Nachfrageorientierung erscheint gerade auch mit Blick auf die verschiedenen Migrationsmilieus erforderlich, von denen einige aus ganz unterschiedlichen Gründen (Budget, Dauer, temporäre Erwerbstätigkeit) eher für den Mietmarkt als das Eigentum in Frage kommen. Speziell die bei europäischen Institutionen, unternehmensnahen Dienstleistern und der Finanzwirtschaft sowie in der Forschung Tätigen sind häufig entweder mit Zweitwohnsitz in Luxemburg ansässig oder aber temporär an diesen Standort gebunden, fragen also andere „Produkte“ nach als der Eigentumsmarkt bietet.

Die Umsetzung der in den einschlägigen Planwerken avisierten Strategien zum Ausbau des Angebotes bei gleichzeitiger räumlicher Steuerung auf Vorranggebiete berühren den institutionellen Kern des luxemburgischen Planungssystems: Wieviel staatliche Lenkung „von oben“ ist notwendig, wieviel regionale Selbstorganisation „von unten“ ist wünschenswert bzw. realistisch möglich, um die auftretenden Konflikte konstruktiv zu lösen? Die Lösung muss nicht zwingend die Einführung einer dritten, regionalen Planungsebene sein, gerade angesichts der geringen Größe des Landes. Ein erster Schritt wäre die Etablierung von Kooperationen in Wohnungsmarktregionen der Entwicklungsschwerpunkte Hauptstadt, Südregion und Nordstad, um die anstehenden Probleme gemeinsam (d. h. interkommunal und sektorübergreifend) anzugehen. Auch stellt sich die Frage, welche öffentlichen Förderinstitutionen auf dem Wohnungsmarkt gebraucht werden und wie diese konstituiert sind.

Ein weiterer Schritt könnte die Förderung des gegenseitigen Informationsaustausches zwischen den Akteuren der Wohnungswirtschaft sein. Die Stadt Köln verfügt seit 2005 über ein Wohnungsbauforum in dem Experten aus der Wohnungswirtschaft, der Verwaltung und der Politik aktuelle wohnungspolitische Fragestellungen diskutieren und gemeinsam zukunftsfähige Strategien für den lokalen Wohnungsmarkt entwickeln. Ein solches informelles Steuerungsmedium wäre auch im Falle Luxemburgs ein interessantes Instrument da es einerseits den offenen Austausch über Anliegen bezüglich des Luxemburger Wohnungsbaus und andererseits die fachliche Beratung von Politikern und Verwaltungsangestellten durch die Akteure der Wohnungswirtschaft fördert.<sup>35</sup>

Da die sukzessive bauliche Ausweitung des Wohnraumangebotes viel Zeit in Anspruch nimmt, finanziell aufwändig ist und außerdem zahlreiche planerische Konflikte aufwirft, stellt sich auch die Frage, ob nicht organisatorische Lösungen schneller und preiswerter zum Ziel führen – etwa eine Kampagne zum Dachausbau oder zur Vermietung nicht selbst genutzten/benötigten Eigentums (wie Souterrains), aber auch der Wohnungstausch zwischen Nachfragergruppen unterschiedlicher Altersklassen, Wohnstandards etc. Die Anpassung an ein zunehmend internationales Publikum verändert zwangsläufig auch die Kultur des Vermietens: nur durch eine stärkere Öffnung des Marktes können zusätzliche Potenziale im Bestand mobilisiert werden, nur dann können die Planzahlen auch nur annähernd realisiert werden.

35 Wohnungsbauforum Köln (2012).

## Literaturverzeichnis:

BECKER, TOM & HESSE, MARKUS (2011): Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen. In: CHILLA, TOBIAS & SCHULZ, CHRISTIAN (Hrsg., 2011): Raumordnung in Luxemburg, S. 78-94. Luxembourg.

BROSIUS, JACQUES & CARPENTIER, SAMUEL (2009) : La mobilité résidentielle transfrontalière des actifs du Luxembourg vers les pays voisins. Présentation d'une étude menée par CEPS/INSTEAD. In: FORUM EUROPA (Hrsg., 2009): Tagungsunterlagen des zweiten Gemeindetags der Grossregion: Die grenzüberschreitende Wohnmobilität und ihre Auswirkungen auf die Gemeinden (Echternach 22. Oktober 2008), Forum Europa, S. 17-37. Luxembourg.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1999) : Les problèmes liés au logement. Luxembourg.

KIFFER, CONSTANT (2009) : 1989-2009: 20 années de politique du logement au Grand-Duché du Luxembourg – Rétrospective et perspectives. Unveröffentlichtes Manuskript.

LANGERS, JEAN (2007) : Projection des besoins en logements 2005-2020. In : STATEC (2007) : Economie et statistiques Nr. 19. Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, MINISTÈRE DES TRANSPORTS, MINISTÈRE DES BÂTIMENTS PUBLICS & MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2004): Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept. Luxembourg.

MINISTÈRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT (2008) : Rapport d'activité 2008. Luxembourg.

MINISTÈRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT & MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2009) : Vorentwurf zum Plan sectoriel logement. Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2011) : Communiqué de presse. « Marco Schank présente un paquet de mesures pour lutter contre la pénurie de logements » du 8 avril 2011. [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2011/04-avril/08-schank/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/04-avril/08-schank/index.html). Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2012) : Communiqué de presse. Cérémonie de signature « pacte logement » du 31 janvier 2012, [http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Communique\\_presse\\_signature\\_pacte\\_31122012.pdf](http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Communique_presse_signature_pacte_31122012.pdf). Luxembourg

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2003): Le parc de logements habités entre 1991 et 2001. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 1, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2004) : Le parc locatif et les loyers en 1991 et 2001. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 2, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2005) : L'évolution de la construction de logements au Luxembourg entre 1970 et 2002. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr 5. Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2006) : La consommation foncière au Luxembourg entre 1997-2004. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 7, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2009a) : Préférences et satisfaction résidentielle des habitants du Luxembourg – un aperçu. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 12, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2009b) : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 13, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2010a) : Le potentiel foncier et la consommation foncière dans les zones d'habitat au Grand-Duché du Luxembourg. Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2010b) : Des actifs résidents devenus frontaliers. La Note de l'Observatoire de l'Habitat, Nr. 14, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2011) : Prix annoncés à la location. Nr. 2011 – 3. Trimestre, Luxembourg.

STADTLAND (2007) : Wohnungsbedarfsprognose 2001-2021. Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, Luxembourg.

STATEC (2011) : Le Luxembourg en chiffres. STATEC, Luxembourg.

VAN RIJSWICK, ARNO & WAGNER, CLAUDE (2011): Der kommunale Flächennutzungsplan (Plan d'aménagement général). In: CHILLA, TOBIAS & SCHULZ, CHRISTIAN (Hrsg., 2011): Raumordnung in Luxemburg, S. 160-170. Luxembourg.

VIDAL, MARIE-JOSÉE & NIEDERMEYER, MARTIN (2011): Le développement territorial et sa dimension transfrontalière – expériences du Luxembourg et de la Grande Région. In : CHILLA, TOBIAS & SCHULZ, CHRISTIAN (Hrsg., 2011): Raumordnung in Luxemburg, S. 296-316. Luxembourg.

WOHNUNGSBAUFORUM KÖLN. <http://www.wohnungsbauforum-koeln.de> (04.01.2012).

# L'aménagement du territoire face au défi du logement durable

ALEX SIMONIS, MARIE-JOSÉE VIDAL & ROBERT WEALER

Le « Programme directeur d'aménagement du territoire » arrêté en 2003 par le Gouvernement oriente les politiques sectorielles, les planifications et les projets du Gouvernement. Sa mise en œuvre est tributaire des forces vives, des communes et des autres acteurs concernés. Son orientation fondamentale est le développement durable.

Une approche intégrative et interdisciplinaire est nécessaire à la réalisation des objectifs du programme. Par conséquent, les principaux thèmes et champs d'action sont toujours considérés dans un contexte global.

Les lecteurs sont invités à consulter le « Programme directeur » disponible en ligne sur <http://www.dat.public.lu/publications/index.html>. Concernant les politiques du logement, la lecture du chapitre « Les grandes tendances de développement – I.1.4 Le logement et l'habitat – lieu de vie de la population » est particulièrement recommandée.

La « Partie B » du « Programme directeur » définit les objectifs politiques destinés à la mise en œuvre du programme. Les objectifs énumérés concernant l'habitat sont les suivants :

- Assurer un niveau de vie équivalent à chacun, tout en respectant les besoins et droits fondamentaux de chaque individu.
- Offrir et maintenir un parc de logements attractif, diversifié et répondant aux besoins fondamentaux de la population, compte tenu des mutations socio-économiques de notre société.
- Promouvoir un développement rural et urbain ainsi qu'une nouvelle qualité de l'habitat adapté aux exigences sociales.
- Empêcher la ségrégation sociale tant à l'échelle des quartiers, qu'à celle des villages, des villes et des agglomérations urbaines.
- Soutenir l'intégration des différentes générations, couches sociales et types de ménages en favorisant la diversité sociale.
- Tenir compte dans la composition du parc de logements, et dans sa programmation, des besoins spécifiques des personnes âgées, des personnes à mobilité réduite, des personnes handicapées, ainsi que des différents groupes sociaux particuliers tels que travailleurs étrangers et étudiants par exemple.

- Tenir compte des besoins spécifiques des enfants lors de la réalisation de nouveaux quartiers et de logements.
- Adapter la politique du logement aux besoins spécifiques des différentes étapes de la vie afin de favoriser la mobilité des occupants en termes de logement.

La perspective sociale est clairement exprimée dans ces objectifs.

D'un point de vue « technique », l'aménagement du territoire intègre l'habitat dans un ensemble de thèmes. Tous les éléments composant notre cadre de vie, leur arrangement spatial, leur fonctionnement, la communication, la mobilité, la distribution et les besoins en énergie doivent être considérés sous un angle systémique. Il incombe à tous les acteurs concernés d'optimiser ce système.

Le principe directeur de « la ville des courtes distances », qui s'est imposé au principe de la « séparation des fonctions » préconisée par la « Charte d'Athènes », nous permet d'illustrer cette approche systémique au niveau régional et local. Résumé de manière très simplifiée, la séparation des fonctions habiter, travailler et circuler constitue la base même de la « Charte d'Athènes ». Les liaisons entre les différentes fonctions sont assurées par un réseau de circulation. Dans l'aménagement du territoire, ce principe a très largement été appliqué depuis la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. La « ville des courtes distances », au contraire, préconise une mixité des fonctions et une certaine densité. Les principales fonctions sont ainsi regroupées dans un rayon d'environ 500 m, facilement accessibles à pied ou en vélo. Le transport public joue également un rôle de liaison important. Les deux systèmes ont des besoins en espace, en matières premières, en énergie et en moyens financiers. Les problématiques liées à l'utilisation du sol et à l'énergie doivent également être prises en compte.

Un certain « input » est donc nécessaire au fonctionnement du système. Cet « input » (argent, matière première, énergie, foncier, etc.), en partie injecté lors de la mise en œuvre des infrastructures, permet d'assurer la mobilité individuelle et collective. Dans le cadre du présent article nous nous intéressons particulièrement à l'« input » fourni par les personnes et les ménages. Pour assumer les trajets entre le logement, le lieu de travail, l'école etc., chaque personne ou ménage doit investir une partie plus ou moins importante de ses revenus. L'importance des besoins en moyens de locomotion varie en fonction du nombre et de la longueur des trajets à effectuer, du choix du ou des véhicules et de l'offre en transport public : dans tous les cas, ces dépenses occupent une part importante dans le budget total individuel.

Outre l'« input » financier, le temps investi dans les trajets constitue un second « input » de taille. Ces deux contributions au fonctionnement du système (argent et temps) doivent être comptabilisées dans le bilan de la personne ou du ménage comme pertes par rapport au budget disponible à la réalisation d'un plan de vie qui inclut notamment le temps disponible pour l'interaction sociale, la culture, le sport et les loisirs. En ajoutant le temps

nécessaire pour effectuer ces trajets à une journée de travail d'environ 9 heures (pause midi comprise), le solde disponible pour la famille se trouve fortement réduit pour une grande partie de la population.

Le capital disponible aux achats ainsi qu'à la vie sociale et culturelle est donc fortement diminué par les investissements en temps et en argent nécessaires aux déplacements quotidiens. La voiture individuelle en particulier pèse lourd dans le bilan financier des ménages. Cette particularité liée à l'organisation fonctionnelle de l'espace a également un impact négatif sur la cohésion sociale au sein des familles et des quartiers. Les dépenses financières additionnées pour le logement et la mobilité peuvent même dépasser les moyens financiers d'un ménage. La situation du logement par rapport au lieu de travail et aux établissements scolaires des enfants pèse lourdement sur ce bilan.

La liberté de choix individuelle est non seulement réduite par le pouvoir d'achat diminué, mais également par le marché immobilier ainsi que par la localisation des sites de développement de logements et d'activités économiques. Les études réalisées dans le domaine de l'aménagement du territoire confirment les problématiques déjà énoncées dans le « Programme directeur » :

- La capitale et ses communes limitrophes fournissent toujours une part importante des emplois du Grand-Duché. Le déséquilibre entre les régions et par rapport aux autres centres de développement persiste.
- Le développement démographique dans les régions rurales reste très important par rapport à celui des zones urbaines, des espaces conventionnés et des centres de développement et d'attraction.
- La production de logements abordables et adaptés dans les zones bien desservies par les transports publics et dotées de services de proximité reste nettement insuffisante.

En outre, la capitale luxembourgeoise – une ville de taille moyenne à très fort potentiel économique – attire une main d'œuvre en grande partie originaire des régions frontalières limitrophes. Cette particularité se reflète dans le marché immobilier luxembourgeois qui affiche des prix que l'on pourrait qualifier d'« urbains » sur l'ensemble de son territoire. Or, contrairement aux espaces urbains, le degré de motorisation est extrêmement élevé.

Optimiser le système mentionné en amont, notamment pour garantir une mobilité efficace dans le pays et la Grande Région devient ainsi une des missions principales des acteurs de l'aménagement du territoire. La réduction de la dépendance de la population par rapport à la voiture individuelle peut contribuer à diminuer le degré de motorisation au Luxembourg. La création des infrastructures requises et la mise en œuvre d'un transport en commun efficace sont évidemment primordiales. Dans cet objectif, des plans sectoriels en cours d'élaboration déterminent la localisation spatiale des infrastructures de mobilité, des zones d'activités ainsi que des zones destinées au développement de l'habitat.

Cependant, ces instruments prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ne suffisent pas pour concrétiser sur le terrain un parc de logements adéquat et des quartiers présentant une situation et un niveau d'équipement suffisant. La conception, la réalisation de nouveaux quartiers et de la production de logements doit être mise en œuvre au niveau communal.

La production de logements, l'architecture, l'urbanisme et le développement communal sont des disciplines imprégnées de traditions et qui, de ce fait, sont caractérisées par une certaine lourdeur d'évolution. L'introduction de nouveaux concepts, de technologies et de réflexions est relativement lente en comparaison à l'industrie automobile ou l'informatique par exemple. De plus, la durée de vie d'un immeuble, d'une infrastructure ou d'un quartier se compte en décennies, voire en siècles. Or, l'évolution de notre société est passée en « mode accéléré ».

Cela signifie que les acteurs concernés, qui ont l'ambition d'offrir un habitat de qualité et performant à la population, sont confrontés à une situation qui demande une réponse rapide, contemporaine et durable.

En ce qui concerne les différents types de ménages, l'évolution de notre société a généré une population majoritairement composée de ménages d'une et de deux personnes (environ 60% de tous les ménages, tendance croissante). Notre mode de vie a évolué et en conséquence, l'utilisation des différents espaces intérieurs et extérieurs du logement a également changée. De plus, le lieu de travail n'est pas forcément le même durant toute la vie.

La production de logements ne s'est pas réellement adaptée à cette évolution. L'offre est principalement composée de maisons unifamiliales isolées ou jumelées installées sur des terrains relativement spacieux et d'appartements ne disposant pas d'espaces extérieurs privés/collectifs fonctionnels et généreux.

La palette de production présente des lacunes. Celles-ci concernent principalement les ménages d'une à trois personnes, mais également les familles avec enfants qui ne disposent pas des moyens financiers pour acquérir une maison traditionnelle. Les ménages d'une à deux personnes qui désirent un logement avec des espaces extérieurs corrects, aux dimensions adaptées, ne trouvent quasiment rien sur le marché. La production de logements adaptés pour les familles avec enfants est insuffisante dans les zones urbaines.

Une alternative à l'appartement est requise pour les ménages d'une ou de deux personnes. Lorsqu'ils considèrent passer leur vie entière dans un même logement, l'appartement classique ne répond pas à leurs besoins. Pour la majorité, l'objectif sera la « maison à la campagne », sans tenir compte des déplacements pendulaires qui seront alors nécessaires (input financier et temporel). Un nombre encore trop important de logements n'offre pas les qualités qui invitent leurs habitants à y passer leur vie. Les nombreux déplacements causés par des logements en situation non adaptée sont contraires à l'objectif de la sédentarisation



des ménages. Or, la sédentarité d'une majorité de ménages est nécessaire au renforcement des liens sociaux et, par conséquent, à la cohésion sociale.

Ainsi, le logement sur mesure et abordable est devenu une « denrée rare ». La pénurie de logements abordables et de qualité génère une « ambiance sous tension » sur le marché immobilier. Ce climat réduit le niveau des ambitions de qualité, autant du côté de la production que du côté des demandes.

En conséquence, tous les intervenants au niveau de la conception et de la production de logements doivent avoir comme objectif la promotion d'une palette de production dotée d'un grand choix en logements de qualité adaptés aux besoins individuels de chaque type de ménage. Une partie des typologies répondant aux besoins réels d'une société en mutation requiert du côté des concepteurs et promoteurs une démarche contemporaine, et du côté des futurs habitants, une prise de conscience que ces logements sont les vraies alternatives bien adaptées à leurs besoins.

En principe, les thèmes abordés ci-dessus ne font pas partie du champ disciplinaire au sens strict de l'aménagement du territoire. Toutefois, la production concrète de logements de qualité situés dans des quartiers dotés des services de proximité nécessaires permet d'assurer la mise en œuvre des objectifs du « Programme directeur ».

L'existence de typologies adaptées combinée à des logements et un espace public de qualité, mais également la présence de services de proximité et de réseaux de mobilité suffisants (dont en particulier de la mobilité douce et du transport public) sont les conditions nécessaires pour garantir un cadre de vie agréable. Ainsi, la création de logements et de quartiers répondant à ces critères doit être amplifiée dans les centres de développement et d'attraction et dans les zones urbaines bien reliées au transport public.

Dans ce contexte, le rôle des communes est primordial. A cet effet, le Département de l'aménagement du territoire a initié un ensemble de partenariats avec les communes. De plus, outre les projets de reconversion de friches sidérurgiques dans le sud du pays, le Département de l'aménagement du territoire collabore au développement urbain avec les communes de Mersch et de Wiltz sur des sites stratégiques (l'Agrocenter à Mersch et les friches industrielles à Wiltz) situés à proximité immédiate des gares et du centre de ces villes.

Depuis 2005, les conventions État-Communes sont l'instrument avec lequel l'aménagement du territoire collabore avec un ensemble de communes, principalement urbaines, pour effectuer une planification intégrée et volontariste. Dans le cadre de ces conventions, la production de logements et de quartiers selon des critères contemporains constitue un des objectifs principaux.

## Les conventions État-communes et le GECT Alzette-Belval

Le modèle spatial retenu dans le cadre de l'IVL comme cadre de référence pour le développement futur du territoire (voir plus haut) implique la création d'une nouvelle urbanité et l'attribution différenciée de fonctions à la région Sud, à la Nordstad et à l'agglomération de la Ville de Luxembourg, avec un axe de développement suburbain dans la vallée de l'Alzette.

Pour ce faire, il a été fait appel à l'instrument novateur, informel et partenarial que sont les conventions État-communes pour un développement urbain intégré et durable des espaces concernés. Toutefois, en raison du poids et de la taille importante de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, il s'est avéré plus judicieux de subdiviser l'espace aggloméré en trois secteurs conventionnés différents, tout en veillant aux nécessaires interactions conceptuelles et planificatrices. Il s'ensuit qu'en adéquation avec l'IVL, les 4 secteurs conventionnés ci-dessous ont été mis en œuvre :

- la Nordstad (Bettendorf, Colmar Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbruck, Schieren) ;
- l'Uelzechtall (Lintgen, Lorentzweiler, Mersch, Steinsel, Walferdange) ;
- l'AirRegioun (Contern, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, est de la Ville de Luxembourg) ;
- le Développement Intercommunal Coordonné et Interactif (DICI ; sud-ouest de la Ville de Luxembourg ainsi que les communes de Hesperange, Bertrange, Leudelange et Strassen).

De plus, dans le cadre de la coopération transfrontalière autour du site de Belval et de la ville d'Esch-sur-Alzette, un groupement européen de coopération territoriale (GECT ou EVTZ-Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) dénommé Alzette-Belval est en cours de création.

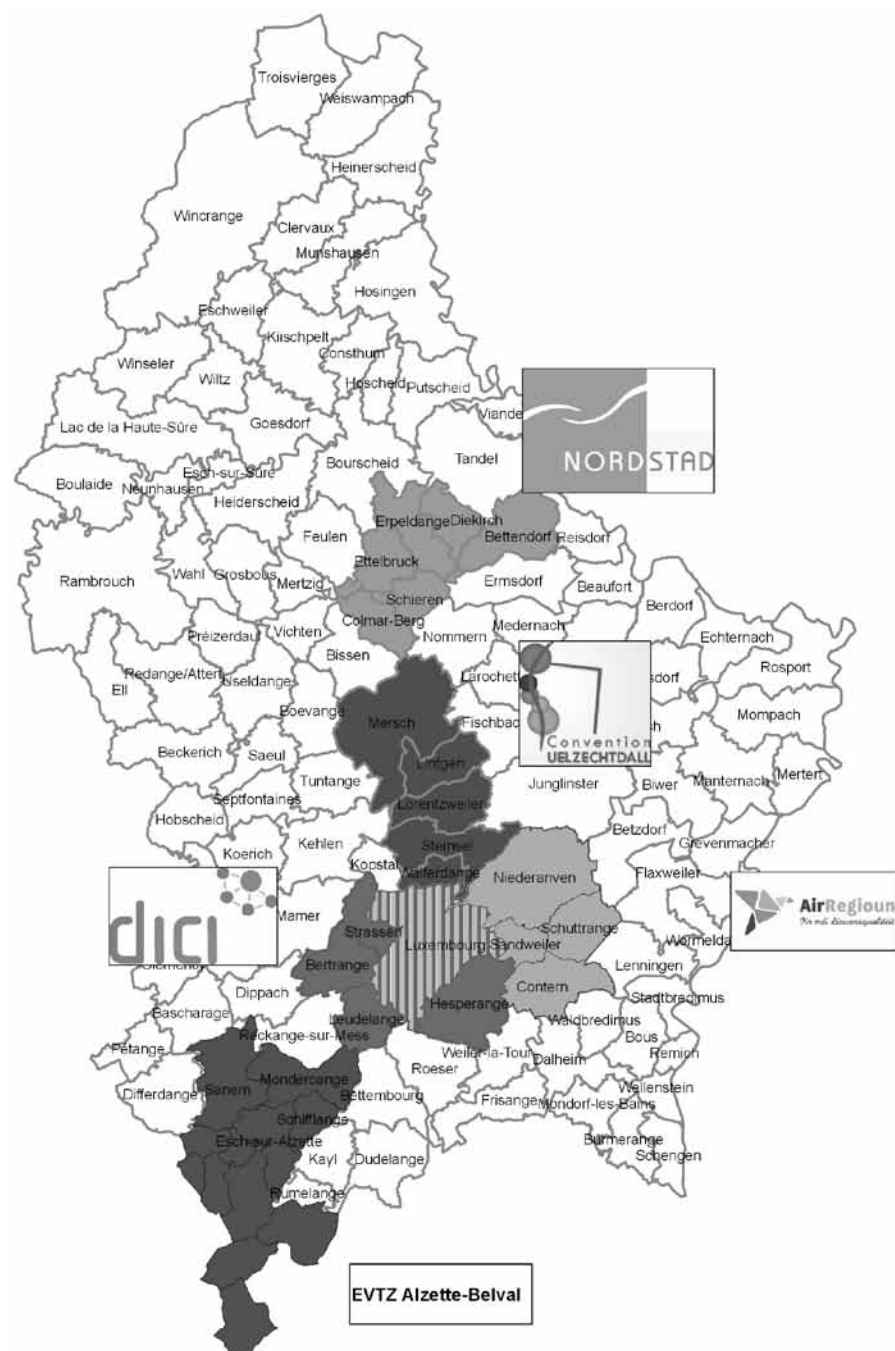
Au travers des conventions État-communes pour un développement urbain intégré et durable, les communes concernées ainsi que l'État luxembourgeois représenté par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures s'engagent à mener un processus de planification et de développement intercommunal intégratif et durable. Il s'agit de coordonner les actions en vue d'un développement urbain concerté, cohérent, rationnel et équilibré, respectueux des principes d'un urbanisme bien conçu sur l'ensemble des territoires des communes.

Ainsi, dans le respect des objectifs supérieurs de la déconcentration concentrée et du polycentrisme dans l'optique d'un développement plus équilibré du territoire national, les acteurs concernés se donnent comme mission de concevoir, développer, coordonner et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour :

- assurer la cohérence spatiale et urbanistique des plans d'aménagement général des communes respectives ;



## Les quatre secteurs conventionnés et le GECT Alzette-Belval



Quelle: Département de l'aménagement du territoire, ACT

- aboutir à une politique d'urbanisation ciblée sur le logement et prioritairement orientée vers la densification et la réduction de l'utilisation d'espaces bâtis et qui promeut la coordination entre le développement urbain et le réseau des transports en commun ;
- mettre en place une structure spatiale définissant une localisation et une densité d'occupation des fonctions, des infrastructures de transports, ainsi qu'un aménagement et un maillage des espaces verts qui soutiennent la réduction du trafic motorisé individuel et la promotion des modes de transport en commun et non motorisés.

Le but est ainsi de créer des pôles économiques complémentaires à celui de la Ville de Luxembourg, à travers la création de logements et d'emplois, en vue de rapprocher les fonctions habiter et travailler, de créer une véritable mixité des fonctions et de diminuer ainsi les besoins en déplacements.

À titre d'exemple, 50% des résidents de la Nordstad travaillent à l'heure actuelle sur ce territoire-même, ce qui permet de réduire les distances de déplacement. Ce qui importe dans ce contexte, outre l'accessibilité entre les pôles urbains, est l'accessibilité à l'intérieur-même de cette aire fonctionnelle, dans la mesure où les analyses des trajets motorisés ont montré que la part modale des modes de transport durables reste assez faible pour les déplacements effectués au sein de la Nordstad.

De ce fait, et en vue d'appréhender les problématiques spécifiques liées à la mobilité interne des pôles de développement, il est également prévu de réaliser des concepts de mobilité régionaux dans le cadre des quatre conventions. Le but du concept de mobilité est de faciliter les déplacements de tous les usagers, en adéquation avec le développement urbain des communes. Un tel concept devra, dans une perspective à long terme, définir un plan réaliste concernant les transports publics, la mobilité douce et la circulation individuelle motorisée, en adéquation avec un développement urbain résidentiel intégré, selon le principe de « ville des courtes distances ».

Ce même principe a été appliqué dans le cadre de la reconversion de la friche de Belval, dont le principal objectif consiste à renforcer le Centre de développement et d'attraction moyen (selon le système des CDA du Programme directeur d'aménagement du territoire) d'Esch-sur-Alzette selon le principe de la déconcentration concentrée, et à créer ainsi un pôle économique complémentaire à celui de la capitale. De par sa situation transfrontalière, l'enjeu est d'autant plus considérable qu'il s'agit de créer un véritable pôle économique à proximité de la frontière, afin d'éviter que tous les flux frontaliers ne convergent en direction de Luxembourg-Ville. D'ailleurs, depuis 2009, le développement de ce site s'inscrit nettement dans une dimension transfrontalière, avec l'annonce faite par le Président de la République française de la transformation en opération d'intérêt national (OIN) du projet Éco-Cité Alzette-Belval. Dans ce contexte est en cours de création un groupement européen de coopération territoriale, regroupant du côté français, l'État français, la Région Lorraine, les départements de Meurthe-et-Moselle, de la Moselle et de la Meuse ainsi que

la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette, et du côté luxembourgeois, l'État luxembourgeois et les villes et communes d'Esch-sur-Alzette, de Mondercange, de Sanem et de Schifflange. Dans le cadre de ce GECT, il sera notamment possible d'élaborer un schéma de développement territorial intercommunal et transfrontalier et de mettre ainsi en place une structure spatiale, définissant une localisation et une densité d'occupation des fonctions, des infrastructures de transports, ainsi qu'un aménagement et un maillage urbain qui soutiennent la réduction du trafic motorisé individuel et la promotion des transports en commun ainsi que de la mobilité douce.

Le développement du transport en commun et la mobilité douce, tout comme le logement, sont également des objectifs primaires des concepts de mobilité en cours d'élaboration dans les espaces conventionnés de l'Uelzechtdall et de l'AirRegion. Dans la convention Uelzechtdall par exemple, le Département de l'aménagement du territoire (DATer) a initié – à directe proximité de la gare de Mersch – un projet de requalification urbaine du site de l'Agrocenter et des anciennes fonderies. Outre le développement local de services et d'activités, le projet prévoit une offre diversifiée en logements.

Dans le cadre de la convention DICI, les partenaires se sont engagés à mettre en œuvre les objectifs du document politique du PIDP (plan intégré de développement pluricommunal) à travers des projets directeurs concrets concernant la gestion coordonnée des zones d'activités économiques, la gestion de stationnement harmonisée, la mise au point du réseau mobilité douce, mais également une initiative commune en matière de logement. Dans ce contexte, il est prévu d'élaborer une convention type pour les plans d'aménagement particulier, un guide de mise en œuvre du pacte logement, un guide relatif à la création de réserves foncières, une charte pour la construction de logements ainsi que certaines préparations nécessaires pour la mise en œuvre de projets modèles.

Cette approche intégrée pour un développement urbain durable mise en application au niveau des conventions État-communes se traduit par une prise en compte simultanée et équitable des impératifs essentiels au développement durable des villes et des espaces urbains. A travers une coopération entre l'État, les acteurs locaux, les habitants et les acteurs économiques, cette approche multisectorielle permet le développement de structures de gouvernance modernes, coopératives et efficaces, essentielles à la mise en œuvre d'une politique de logement durable.

## Sources

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (2003) : Programme directeur d'aménagement du territoire. Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, MINISTÈRE DES TRANSPORTS, MINISTÈRE DES BÂTIMENTS PUBLICS, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2004) : IVL – Ein integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (2004) : L'habitat sur mesure. Analyse et réflexions.

COMITÉ POLITIQUE DICI (2011) : PIDP (plan intégré de développement pluricommunal).

## Portails Internet des territoires sous convention

CONVENTION UELZECHTDALL : [www.uelzechtdall.lu/](http://www.uelzechtdall.lu/)

DÉVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL COORDONNÉ ET INTERACTIF : [www.dici.lu/](http://www.dici.lu/)

AIRREGION : [www.airregion.lu/](http://www.airregion.lu/)

NORDSTAD : [www.nordstad.lu/](http://www.nordstad.lu/)

# L'habitat durable passe aussi par l'habitat innovant

NICOLAS BERNARD

## Introduction

La politique du logement en Belgique se caractérise par un paradoxe massif : cette matière, certes, s'est imposée depuis une décennie à l'agenda des autorités, et différentes mesures – volontaristes – se sont succédées, mais les difficultés demeurent, quand elles ne s'exacerbent pas. En un mot, la crise du logement non seulement perdure, mais s'amplifie, en dépit des multiples efforts législatifs déployés. Pour ne prendre qu'un seul exemple, le nombre de ménages demandeurs de logement social, loin de refluer, enfle de manière linéaire et constante, alors que les régions se sont engagées dans le même temps dans de vastes entreprises destinées à étoffer le parc public. Il est vrai que, parallèlement, la population augmente (tant à Bruxelles qu'en Wallonie), et qu'il s'agit la plupart du temps d'un public plutôt précarisé (issu souvent de l'immigration extracommunautaire), voué dès lors à gonfler les listes d'attente des candidats à un logement à loyer régulé. Partant, la commune qui se contente de gérer son patrimoine social sans chercher à l'étendre voit automatiquement son chiffre relatif d'habitations accessibles financièrement (eu égard à la population éligible) régresser.

Un constat s'impose dès lors : la résolution de la crise du logement ne passera pas uniquement par des mesures d'ordre quantitatif. Pour sortir de l'impasse, un saut qualitatif est attendu également. Pour le dire autrement, des formules d'habitat alternatif doivent sinon prendre le relais des actions publiques, à tout le moins coexister avec elles, visant un public qui ne trouve pas toujours à se loger dans les structures traditionnelles. Précisément, le secteur associatif témoigne d'une belle vitalité dans le domaine du logement, et l'honnêteté commande de constater que la majorité des expériences innovantes en cette matière est à porter à son crédit.

## 1. La toile de fond: le droit constitutionnel à un logement décent

Cela fait bientôt vingt ans que le Constituant belge<sup>1</sup>, suivi (ou précédé) en cela par d'autres pays européens<sup>2</sup>, a inséré dans notre charte fondamentale un article 23 consacrant le droit à un logement décent<sup>3</sup>. Comment, sur un plan quantitatif tout d'abord, ne pas épingler la formidable activité déployée par les juges pour donner corps à ce droit au logement puisque, au total, une centaine de décisions a été prise en cette matière<sup>4</sup> ? On attendait plutôt le législateur, commis explicitement à la concrétisation de l'article 23 ; les magistrats ont démontré que cette tâche ne pouvait se faire sans leur concours, et qu'ils entendaient bien s'en saisir. À propos de cette disposition constitutionnelle, on peut dissenter à l'envi sur les notions d'effet direct<sup>5</sup>, de droit subjectif<sup>6</sup>, de juridicité<sup>7</sup>, d'effectivité<sup>8</sup>, d'opposabilité<sup>9</sup> ou encore de justiciabilité<sup>10</sup>, mais tel n'est pas l'objet de cette (courte) étude. Simplement se borne-t-on ici à constater que cet article présenté comme purement programmatique et dépourvu d'effets juridiques, les magistrats l'ont bel et bien intégré dans leurs raisonnements, jusqu'à en faire, pour la plupart, le support argumentatif de leur motivation. Plutôt donc que de rentrer dans le débat – à la fois réducteur, abstrait et, pour tout dire, par trop

1 Loi du 31 janvier 1994 portant modification à la Constitution, M.B., 12 février 1994.

2 Art. 65.1 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976, art. 47, al. 1er, de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978, art. 21.4 de la Constitution grecque du 9 juin 1975, art. 19, al. 4, de la Constitution finlandaise du 1er mars 2000, art. 22.2 de la Constitution des Pays-Bas du 17 février 1983, art. 2, al. 2, de la Constitution suédoise du 28 février 1974, art. 75 de la Constitution polonaise du 2 avril 1997, art. 78 de la Constitution slovène du 23 décembre 1991, etc. Voir sur ce thème Kenna (2008), p. 397 et s., Uhry, (2006), p. 1 et s., ainsi que Oderzo (2001), p. 913 et s.

3 « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : ... 3° le droit à un logement décent ... ».

4 Voir Bernard (2011).

5 Aptitude d'une norme de droit international à produire des effets juridiques dans l'ordre interne sans requérir de mesure nationale de transposition.

6 Prérogative particulière qu'un individu tire du droit objectif.

7 Caractère juridique d'une règle.

8 Capacité d'une norme de produire les résultats escomptés.

9 Indication des personnes, parties ou tiers, tenues par le respect de la norme.

10 Disposition d'une norme à être invoquée en justice.

désincarné à notre sens – de l'effet direct<sup>11</sup> ou du droit subjectif<sup>12</sup>, il est autrement fécond de jauger sur pièces (ou en actes) l'effectivité judiciaire du droit constitutionnel au logement, en retraçant concrètement le destin qu'a rencontré l'article 23 au sein même des prétoires.

Sur un plan qualitatif, cette fois, les arrêts et jugements répertoriés en ce domaine donnent à voir une palette jurisprudentielle étonnante de diversité. L'article 23 de la Constitution a manifestement essaimé de la manière la plus large dans la sphère judiciaire puisque, au rang des enceintes ayant exploité cette prérogative, on compte des juridictions de fond aussi bien que des cours suprêmes (Cour constitutionnelle, Conseil d'État, Cour de cassation). Et on trouve des décisions rendues en premier ressort comme en degré d'appel, qu'elles soient prononcées au nord, au centre ou au sud du pays. L'ampleur du kaléidoscope récuse avec force en tout cas, et définitivement, l'image d'un article 23 vu comme une disposition un peu chimérique et faiblement opérationnelle, qui ne serait appropriée par une poignée de juges nourris par un substrat idéologique homogène. Plus généralement, en cette matière toujours délicate du droit au logement (lequel entre en effet en confrontation avec d'autres droits fondamentaux), « les juges de paix remplissent leurs missions de conciliation et de pesée des intérêts, mais l'orthodoxie juridique est toujours autant respectée dans ces domaines qu'au contentieux classique », précise un magistrat lui-même<sup>13</sup>. Du reste, les réformations en degré d'appel de ces décisions audacieuses prenant appui sur l'article 23 de la Constitution restent rares, semble-t-il.

Quant au fond, le résultat principal postulé – et obtenu – par les plaideurs qui ont invoqué avec fruit cette disposition constitutionnelle consiste dans le maintien dans les lieux. Le droit au logement, autrement dit, sert d'abord à éviter une mise à la rue. Il n'y a pas, plus généralement, que les expulsions demandées par le bailleur (pour manquement contractuel) à mettre en jeu l'article 23 de la Constitution ; celles qui sont initiées par les pouvoirs publics (pour cause d'insalubrité) sont également concernées. S'il est précisément un domaine où l'article 23 a fait florès, c'est celui de la décence du logement et de la

salubrité. Ces considérations ne doivent cependant pas faire accroire que l'article 23 de la Constitution ne déploie que des effets de types négatif ou défensif (éviter une mise sur le carreau, par exemple). Loin de ne prescrire que de tels devoirs d'abstention (ne pas résilier, ne pas expulser, ...), il peut imposer aussi – certes de manière plus marginale – des prestations positives, tenant dans la mise à disposition concrète de logements (ou, subsidiairement, une aide financière au loyer ou à l'installation).

À cet égard, nul doute que les formules alternatives d'habitat déployées en Belgique (et qui vont être exposées maintenant) se réclament toutes, peu ou prou, explicitement ou de manière tacite, de ce droit constitutionnel au logement, lequel constitue plus que jamais l'indissociable arrière-plan juridique de la politique de l'habitat.

## 2. L'habitat solidaire

### a) Quand la solidarité est pénalisée

Parmi les différentes formules d'habitat groupé existantes, il en est une qui vise plus particulièrement les personnes en état de précarité sociale. Il s'agit de l'habitat dit solidaire qui, schématiquement, regroupe des allocataires sociaux, mélangés ou non avec des ménages plus aisés. Le but, par là, est de diluer une série de frais fixes en matière de logement (garantie locative, loyer, abonnements aux fournisseurs d'énergie, ...) tout en instillant une cohésion sociale entre les résidents.

Toutefois, le dispositif de l'habitat solidaire est confronté à une difficulté majeure, liée au statut des personnes précarisées : la notion de cohabitation. En effet, lorsqu'une personne bénéficie d'un revenu de remplacement (allocation de chômage, revenu d'intégration, garantie de revenus aux personnes âgées, etc.), si l'autorité compétente la reconnaît comme cohabitante, le montant des allocations est automatiquement revu à la baisse. Et si l'allocation de la personne accueillie reste intacte, c'est parfois l'allocation de la personne hébergeante qui est alors rabotée ! On le voit, la pénalisation affecte chacun des deux pôles de la relation d'aide. Quoi qu'il en soit, l'éventuelle économie d'échelle visée par l'habitat solidaire est invalidée par la notion même de cohabitation, de sorte que la solidarité à l'égard des personnes précarisées (ainsi que la solidarité entre elles) se voient ainsi sanctionnées.

Afin de rendre viable leur habitat solidaire, les personnes concernées (ou leurs représentants) sont dès lors contraintes de négocier avec les autorités, d'expliquer les fondements de leurs projets et, in fine, espérer une « dérogation ». Au besoin, l'on « fraudera », ce qui n'est guère stimulant sur le plan de l'estime de soi. Il convient, en tout état de cause, de mettre fin à l'insécurité juridique actuelle. Celle-ci est double. Non seulement l'octroi d'une éventuelle dérogation dépend fortement de la capacité de persuasion de l'individu concerné (les personnes dotées d'un capital culturel et social élevé seront ainsi favorisées par rapport aux autres, exclus parmi les exclus). De surcroît, les différents services compétents

11 « L'article 23 de la Constitution peut, comme pour toute autre disposition constitutionnelle, être invoqué directement en justice dans le cadre d'un litige entre particuliers, la seule question en débat se limitant à savoir à quel titre cette disposition peut ainsi être invoquée et avec quelle force de persuasion pour le juge » (Sohier (2010), p. 200). « Cette question [l'effet direct] ne se pose pas à propos de normes de valeur constitutionnelle. En tant qu'il s'agit d'une norme de droit interne, toute disposition de la Constitution peut naturellement être invoquée en justice [...] La question n'est donc pas de savoir si tel ou tel article de la Constitution a ou non effet direct, mais de déterminer à quel titre il peut être invoqué. En d'autres termes, de définir son type d'invocabilité. Il faut en effet constater que toute disposition constitutionnelle est juridiquement obligatoire de par sa nature même. A ce titre, elle crée des effets de droit » (Vandeburie (2007), p. 144).

12 Cf. la « déformation des juristes contemporains qui est d'évaluer l'utilité – voire la juridicité – d'une norme à sa disposition à produire des droits subjectifs » (Vandeburie (2008), p. 138).

13 Goffinon (2008), p. 114 et s.



eux-mêmes (police, ONEM, CPAS, etc.) cultivent souvent des visions différentes de la notion de cohabitation. En somme, la tolérance est à géométrie variable et dépend abusivement tant de la personnalité du demandeur d'aide que du contrôleur. Cette situation outrageusement casuistique est peu compatible assurément avec un état de droit, supposé appliquer des règles identiques à des individus placés dans des situations identiques. Pour distordre cette discrimination, une seule voie : la faveur, octroyée actuellement dans un plus ou moins grand arbitraire, doit devenir un véritable droit, que pourrait revendiquer quiconque remplissant les conditions ad hoc.

#### **b) Un collectif assumé et non plus imposé**

Traditionnellement, la vie en groupe représente le lot obligé des plus pauvres : colonies de vacances, cités sociales, institutions de placement d'enfants, centres d'hébergement pour sans-abri, plaines de jeu, prisons, cantines populaires et jusqu'aux fosses communes ! La promiscuité forcée constitue bien une des manifestations les plus emblématiques de la pauvreté vue ici comme absence de maîtrise de l'entourage. À l'inverse, pose Bourdieu, « le capital permet de tenir à distance les personnes et les choses indésirables »<sup>14</sup>. Mais dans l'habitat solidaire, loin d'être perçu comme brimant, le collectif représente au contraire un vecteur essentiel d'émancipation. C'est que la première hypothèse vise un collectif imposé, tandis que le second cas de figure évoque un mode volontaire de coalition. Le collectif comporte certaines contraintes mais, paradoxalement, a également pour effet d'augmenter l'autonomie, ut singuli, de chacun de ses membres, pour peu que le regroupement ait été librement décidé et élaboré en commun<sup>15</sup>.

Cette solidarité naissante, il convient d'abord et avant tout de ne pas la pénaliser. Si l'on ne peut certes pas tout exiger des pouvoirs publics en termes d'intervention sociale, au minimum doit-on attendre d'eux qu'ils ne cassent pas les mécanismes informels d'entraide émergeant au sein de la société civile. Ce serait particulièrement malvenu de leur part d'ailleurs, eux qui restent impuissants à résorber structurellement la précarité. Fidèle donc au premier principe du serment d'Hippocrate (« D'abord ne pas nuire »), il convient d'éviter de ruiner l'expérience de l'habitat groupé par des réglementations contre-nature. La démarche, pour autant, n'a rien de passif car cette posture suppose, positivement, de modifier les différentes réglementations qui actuellement constituent autant de freins à la mise sur pied d'habitats solidaires, ce à quoi l'on s'est essayé en annexe. Il convient à cet égard de mettre en exergue la décision courageuse du juge de paix de Grâce-Hollogne, qui a jugé « révolue » la réglementation locative sur la cohabitation dans le parc public et, partant, s'est abstenu de sanctionner financièrement une situation d'hébergement « pour

des raisons d'urgence ou humanitaires » au sein d'un appartement social, attendu que « la solidarité entre pauvres n'est pas en soi une faute »<sup>16</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'exécutif wallon semble avoir pris la mesure de cet enjeu nouveau en matière de qualité de l'habitat. Ainsi, « un logement de type unifamilial occupé par moins de 5 personnes majeures constituant plusieurs ménages » est désormais « considéré comme un logement individuel en cas de mise en location faisant l'objet d'un contrat de bail entre les parties »<sup>17</sup>. L'objectif, par cette fiction, est à la fois d'affranchir l'habitat groupé de certaines normes de qualité trop contraignantes (comme celle qui impose un point d'eau dans chaque chambre par exemple) et de le soustraire à une procédure de vérification du bon état des lieux – le permis de location – passablement contraignante (car nécessitant la conformité aux prescrits urbanistiques par exemple).

### **3. L'habitat intergénérationnel**

Dans la liste, longue assurément, des projets associatifs qui éveillent l'intérêt et qui devraient jouer un rôle d'aiguillon auprès des pouvoirs publics, on pointera ensuite l'habitat dit intergénérationnel qui, comme son nom l'indique, fait se côtoyer au sein d'un même bâtiment un couple de seniors (au rez-de-chaussée) et un ménage plus jeune (aux étages). L'habitat intergénérationnel incarne de manière emblématique les vertus d'une formule « gagnant-gagnant » qui voit l'ensemble des parties (ici, le propriétaire âgé, le jeune couple et, même, la puissance publique) tirer profit ensemble du dispositif mis en place.

Du point de vue du senior tout d'abord, les bénéfices sont évidents. La présence habituelle sous le même toit d'une ou de plusieurs autres personnes est clairement de nature à rasséréner la personne âgée, surexposée traditionnellement en cas de chute par exemple. Cette même présence induit par ailleurs un sentiment de sécurité appréciable, tout en contribuant à atténuer la solitude dont souffrent particulièrement les aînés. Au-delà, le jeune couple hébergé pourra livrer quelques menus services, dont la – faible – charge de travail sera sans commune mesure avec l'agrément qu'en retirera le senior. Un peu de bricolage par-ci, une petite course par là : la personne âgée accueillera vraisemblablement ces coups de pouce (qui ne « coûtent » pas grand-chose à leur auteur) comme une bénédiction. Signalons au demeurant que, sur un strict plan pécuniaire, l'hébergement intra muros d'un autre ménage dans un bien laissé – partiellement – à l'abandon auparavant représente une opération passablement avantageuse. Non seulement le bâtiment précédemment improductif génère à présent un revenu locatif mais, également, l'occupation de l'intégralité de la maison prémunit

14 Bourdieu (1993), p. 164.

15 Voir pour de plus amples développements Bernard (2006).

16 J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, cf. Les Echos du Logement (2002), p. 30.

17 Art. 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007, M.B., 30 octobre 2007.



celle-ci contre une dégradation trop rapide. Enfin, last but not least, l'aménagement d'une formule de ce type permettra au senior de rester dans ses murs.

En ce qui concerne cette fois le ménage hébergé, les avantages ne sont pas moins nombreux. Il trouvera là tout d'abord, en échange des menus services évoqués plus haut, l'occasion de se loger à prix doux, ce qui se révèle notablement malaisé à l'heure actuelle. Plus spécifiquement, dans une logique de solidarité informelle bilatérale, le ménage hébergé est fondé à son tour à attendre quelque appui de la part de son cocontractant (âgé). Ce dernier réceptionnera un colis postal pour son locataire durant les heures de travail par exemple, tout comme, au pied levé, il pourra éventuellement faire office de baby sitter providentiel.

Avantageuse pour les deux parties au contrat de bail, la formule de l'habitat intergénérationnel (qui trouve déjà à s'épanouir tant en Région wallonne<sup>18</sup> qu'à Bruxelles<sup>19</sup>) ne va pas sans induire de très substantiels bénéfices pour la puissance publique également. Confrontées à un manque criant de logements appropriés pour les personnes âgées et, en même temps, dramatiquement impuissantes à résorber le phénomène de la vacance immobilière (particulièrement lorsque le bien n'est pas intégralement à l'abandon, comme l'illustre la problématique – lancinante – des étages vides au-dessus des commerces), les autorités trouveront dans le mécanisme de l'habitat intergénérationnel le moyen de travailler sur ces deux fronts simultanément. Par ailleurs, cette fameuse mixité sociale que les instances étatiques appellent de leurs vœux sera réalisée au sein même de chaque immeuble kangourou. Dans la ligne, il peut être opportun de signaler que les étudiants qui viennent de l'extérieur suivre leur parcours académique – et habiter – à Bruxelles choisissent, dans 50 % des cas, de demeurer dans la ville une fois leur cursus achevé. Voilà des « clients » tout indiqués pour l'habitat intergénérationnel, qui viendraient ainsi renforcer avantageusement l'assiette fiscale de la région à moyen terme (alors que, à l'heure actuelle, les pouvoirs locaux ont plutôt tendance à surtaxer les kots d'étudiants). Plus globalement, l'éclosion de pareils îlots de solidarité chaude ne peut que contribuer, fût-ce à la marge, à remailler le tissu social et à réintroduire la figure du collectif dans un domaine – l'habitat – presque exclusivement décliné sur le mode des relations inter-individuelles. Au demeurant, une décrue des tarifs locatifs ne pourra que soulager une puissance publique qui semble renoncer à toute velléité de régulation dans le domaine des loyers. Encadrer, enfin, la formule du logement kangourou en la dotant par exemple d'incitants fiscaux coûte en toute hypothèse moins cher à la puissance publique que de subventionner des maisons de repos (ou de financer des aides à domicile).

18 L'Auberge du Vivier à Habay-la-Neuve, Le Balloir à Liège ou encore Le projet "Part'Âges" du Collectif Logement à Hannut.

19 Les asbl Dar Al Amal, Les trois pommiers ou encore 1 toit 2 âges se montrent particulièrement actives à cet égard.

#### 4. L'épargne collective solidaire

L'épargne collective solidaire est un outil qui permet l'accès à la propriété pour les personnes qui, justement, cumulent les difficultés les plus aiguës à trouver un logement (étrangers, familles nombreuses, défavorisés). L'association Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et étrangers (CIRÉ) et le Fonds du logement (qu'il soit de Wallonie ou de Bruxelles) ont ainsi développé un système de tontine qui permet à chaque membre de cotiser dans un pot commun, qu'il peut activer lorsqu'il souhaite acheter une maison. Certes, l'accédant à la propriété peut recevoir un prêt hypothécaire couvrant jusqu'à 100 % de la somme, mais l'argent n'arrive sur le compte en fait qu'au moment de la signature de l'acte officiel de vente alors qu'il faut déjà, au moment de la signature cette fois du compromis de vente (qui intervient quatre mois plus tôt), verser – sur fonds propres donc – un dixième du montant total, ce qui est souvent insurmontable pour les personnes défavorisées. D'où l'utilité de recourir à ce pot commun pour régler cet acompte, laquelle cagnotte sera renflouée quatre mois après, au moment de l'octroi du prêt, ce qui permettra à d'autres d'y faire appel, et ainsi de suite.

Quel bilan tirer de l'expérience ? Un premier groupe (de 25 familles nombreuses allochtones) s'est constitué en 2003 sous l'égide du CIRÉ. Le montant mensuel de l'épargne s'élevait à 75 euros et la durée totale de cotisation, à 30 mois, pour l'ensemble des participants (tous doivent donc épargner jusqu'au bout, même – et surtout – ceux qui auraient acheté un bien avant l'arrivée du terme). À l'arrivée, près de la moitié du groupe (11 ménages) a pu accéder à la propriété grâce à ce mécanisme, ce qui constitue un résultat tout à fait encourageant si l'on considère le profil extrêmement précarisé du public visé, et un seul d'entre eux a arrêté de cotiser après son achat (avant d'être rappelé à l'ordre par le groupe, soucieux de voir reconstituée la cagnotte). Au total, on ne compte d'ailleurs pas plus de 10 % d'arriérés de cotisation. Après deux ans et demi, cette association momentanée de fait s'est donc dissoute et tout le monde a récupéré alors son argent – majoré des intérêts –, même ceux qui ont puisé dans le pot pour acquérir un bien (l'avance a en effet été remboursée, et en une fois, quatre mois plus tard via le prêt du Fonds du logement). Suite au succès rencontré par ce groupe « fondateur », deux autres se sont constitués courant 2006, dont l'un s'est même orienté vers la construction (d'un immeuble collectif, avec le Fonds bruxellois du logement comme maître d'ouvrage<sup>20</sup>). Relevons d'ores et déjà que les accédants de cette seconde vague, bien qu'habitants Bruxelles à la base, choisissent dans leur majorité d'acheter en Wallonie (où les prix sont – légèrement – plus doux que dans la région bruxelloise), alors que ce type de migration-là était largement minoritaire au sein de la première expérience.

20 Le projet L'espoir, aujourd'hui concrétisé (rue Fin à Molenbeek).

En ce qui concerne les personnes en état de précarité spécifiquement, cette mise en réseau et ce partage d'expériences en matière d'accès à la propriété semblent d'autant plus pertinents que la pauvreté, contrairement à une opinion courante, n'est pas qu'une affaire de ressources pécuniaires. D'abord et avant tout, elle procède d'un délitement du lien social, d'un affaiblissement du réseau informel d'entraide et de solidarité. Également, elle trouve sa source dans le défaut de maîtrise des mesures législatives et des réglementations en vigueur dans le chef de ceux qui ne disposent que d'un capital culturel et social restreint. Qui ne comprend ni – a fortiori – ne connaît la loi est tôt ou tard amené à en subir la rigueur. Dans ce cadre, l'épargne collective solidaire contribue avantageusement à la diffusion de la norme et, in fine, au remaillage du tissu social.

## 5. Le droit de superficie

### a) La conversion des subsides publics en bénéfices privés (et, pour les autorités, la perte du foncier)

Sur ce même thème de l'accès à la propriété, une réflexion plus générale doit ici s'esquisser. Toutes tendances politiques confondues, les gouvernements successifs – tant au niveau fédéral qu'au sein des entités fédérées – ont érigé l'aide à l'acquisition en axe majeur de leur politique. Les mesures sont, aujourd'hui, légion. Mais le point qui nous occupe tient en la conversion en bénéfices privés des subsides publics ayant permis l'achat immobilier. Car, c'est un fait, si les fonds engagés par les autorités aident bien les ménages à devenir propriétaires, ils sont « perdus » en quelque sorte pour le pouvoir subsidiant, qui doit répéter ce débours à l'égard de chaque bénéficiaire.

Par surcroît, ces logements achetés avec le soutien de l'Etat peuvent être revendus – après un délai minimal d'occupation personnelle pour certains – au prix du marché, ce qui contribue à maintenir le secteur acquisitif à des niveaux élevés. Du reste, l'immobilier connaît depuis une dizaine d'années une hausse des prix aussi rapide qu'ininterrompue (jusqu'il y a peu), lequel enchérissement « absorbe » une partie des aides publiques et tend de ce fait à mitiger l'impact positif des efforts étatiques. Ce qui alors appelle de la part des autorités un renforcement de leur intervention pécuniaire, et ainsi de suite.

Au minimum, se pose un problème relatif aux plus-values dont bénéficient à la revente les individus ayant profité d'une aide publique pour, précisément, devenir propriétaire. Vu la flambée des valeurs observée sur le marché immobilier sur la dernière décennie (avec un doublement des valeurs en Région bruxelloise par exemple), le gain tiré par les particuliers se révèle pour le moins substantiel. Et ce, dans la mesure supplémentaire où les plus-values

immobilières ne font, en Belgique, l'objet d'aucune taxation<sup>21</sup>. La possibilité ainsi laissée à des ménages aidés par la puissance publique de transformer ce soutien pécuniaire en dividende purement privé pose dès lors légitimement question.

### b) Les ressorts du droit de superficie

Et pourtant, il existe des dispositifs (de mise à disposition du bien sur le long terme) qui cultivent la triple vertu d'être à la fois être accessibles financièrement, de brider les prix à la revente et, in fine, de permettre à la puissance publique de conserver la maîtrise du foncier. Occasion est ici donnée d'exhumer un antique concept, celui de la dissociation de propriété du sol et du bâti, qui trouve emblématique illustration dans les droits de superficie et d'emphytéose. Tenus trop rapidement pour obsolètes (les lois les consacrant datent en effet du 10 janvier 1824, avant même l'indépendance de la Belgique), ces principes connaissent actuellement une nouvelle jeunesse.

Ces mécanismes juridiques, schématiquement, permettent de réduire le coût afférent à une transaction immobilière. Comment ? D'une part, ils neutralisent la part relative du terrain dans le prix de vente global d'un bien (bâti ou non). De l'autre, il s'agit d'un transfert de propriété limité dans le temps (le droit expire à un terme déterminé), ce qui, au passage, donne aux autorités l'assurance de récupérer, à terme, le foncier, qu'ils pourront alors affecter à d'autres opérations.

Droit de superficie ou droit d'emphytéose, le principe est le même : le bénéficiaire jouit, pour une période déterminée, de l'ensemble des attributs classiques du droit de propriété (et des charges y afférentes !) sur un bien immobilier appartenant à autrui. La différence entre les deux mécanismes réside principalement dans la durée (de 0 à 50 ans pour la superficie, de 27 à 99 ans pour l'emphytéose), dans le caractère renouvelable du droit (la superficie l'est, à l'inverse de l'emphytéose), dans la hauteur de la redevance (l'emphytéote acquitte un « canon » purement symbolique là où le superficiaire<sup>22</sup> règle un montant qui n'est pas de faveur) et, enfin, dans le régime associé aux travaux et améliorations apportés au bien (lesquels sont remboursés au superficiaire, et au prix actuel, tandis que l'emphytéote n'est nullement indemnisé).

Ce droit de superficie qui confère à son titulaire, pour une durée déterminée, l'essentiel des droits attachés à la propriété sur un bien qui ne lui appartient pourtant pas, la commune d'Etterbeek l'a déjà mis en place. Traditionnellement, ce bien est vierge de toute construction (d'où l'appellation « droit de superficie »), libre alors au superficiaire (le titulaire du droit) d'y ériger les bâtiments qu'il désire, contre due indemnisation – à leur valeur actuelle – à

21 Sauf si l'immeuble aliéné n'abritait pas la résidence principale du propriétaire et que, en outre, moins de cinq années se sont écoulées entre l'achat et la revente. A ce moment-là, alors, le taux d'imposition s'élève à 16,5%, lequel peut cependant être doublé si l'administration fiscale juge l'acquisition uniquement motivée par un but de spéculation.

22 Le titulaire d'un droit de superficie.

l'expiration de sa prérogative. À Etterbeek, toutefois, le fonds est déjà bâti, ce qui ne modifie en rien cependant le régime du droit de superficie. Et, par dérogation au régime commun (largement supplétif) du droit de superficie<sup>23</sup>, la commune n'indemnise pas pour les améliorations apportées au bien ni autres constructions.

## 6. Le community land trust

### a) Contextualisation

On voit poindre depuis quelque temps en Belgique la figure des Community Land Trusts, inspirés des modèles en cours dans les pays anglo-saxons et qui, schématiquement, permettent à un particulier d'acquérir la propriété d'un logement sur un fonds appartenant à une collectivité. Ce genre d'organisation a incontestablement gagné en visibilité internationale (et en crédibilité) lors de la récente crise des subprimes à laquelle, par exemple, a particulièrement bien résisté une ville comme Burlington aux Etats-Unis. Autorités publiques et société civile y ont mis en œuvre, là, le premier Community Land Trust urbain, lequel fournit actuellement un logement à quelque 2.000 personnes, sur la base du principe de la propriété collective du sol, détachée de son usage, laissée en perpétuité à l'individu. Ce n'est ainsi pas par hasard que cette ville a reçu le prix international World Habitat Award pour la résistance de son marché immobilier à cet effondrement du système des prêts bancaires à haut risque. Signalons à cet égard que le taux de défaillance moyen dans le remboursement du prêt hypothécaire aux Etats-Unis s'élève à 2,97 %, quand il plafonne à 0,5 % à peine dans les Community Land Trusts spécifiquement.

Les Community Land Trusts sont des structures juridiques sans but lucratif proposant à la vente des logements abordables à des personnes disposant de bas revenus. Dans le cadre de ce système, la propriété du sol est séparée de la propriété du logement. Le CLT est donc une organisation non-marchande qui possède, développe et gère des propriétés au profit des membres de la collectivité locale et avec son concours. Il s'agit pour cette organisation d'acquérir des terrains et des biens immobiliers en vue de les garder durablement en propriété, tout en en faisant profiter (sur le long terme également) des particuliers.

### b) Séparation du foncier et du bâti

La première tâche d'un CLT vise à acquérir des terrains et des bâtiments grâce à des dons privés ou à des subsides publics (en espèces ou en biens immobiliers) et ce, afin de constituer un patrimoine foncier en propriété collective. Le trust demeure toujours le propriétaire foncier, mais cède à des particuliers le droit d'usage des immeubles qui y sont

construits. Ce système, proche de celui du droit de superficie, permet de distraire les terrains du jeu spéculatif et de les mettre à la disposition de la collectivité (au travers du CLT).

### c) Une accessibilité continue et un verrouillage perpétuel du subsidie

Lors de la revente du logement, le trust dispose d'un droit de préemption, qu'il applique systématiquement. Il rachète le bien au prix du marché, remboursant ainsi le vendeur de la somme que ce dernier a investie, en plus d'une fraction (mais d'une fraction seulement : 25 %) de la valeur prise entre-temps par son bien. En d'autres termes, l'acheteur laisse au CLT la propriété du terrain sur lequel la maison est construite et s'engage, en cas de vente, à reverser le subsidie original ainsi que la majeure partie de la plus-value. Le CLT garde pour lui une petite partie de cette plus-value (de 5 à 10 %), en vue d'assurer ses coûts de fonctionnement, et utilise le solde au bénéfice du nouvel acquéreur. Il remet alors le bien en vente sur le marché, en retranchant du prix le coût du foncier initial, mais aussi le reste de la plus-value gagnée par le bien (et restituée au trust par l'acquéreur précédent). De cette façon, une famille de condition socio-économique similaire – voire inférieure – peut racheter le même bien au moment de la (re)vente.

### d) Une gestion démocratique par la collectivité

Qui sont les membres du Community Land Trust ? Les usagers, naturellement ; mais pas seulement. Toute personne physique ou morale qui a un intérêt quelconque dans le trust peut également devenir membre et prendre part aux décisions. Il s'agit, essentiellement, des utilisateurs du quartier. En effet, ceux qui fréquentent les infrastructures collectives du trust, les espaces publics, ou encore les commerces de proximité qu'il accueille, sont libres de s'affilier pour soutenir la démarche CLT. A cet égard, un nombre élevé de membres signifie un soutien important de la part de la collectivité, qui veillera à ce que le CLT mène une politique orientée vers l'intérêt général et non seulement en faveur de ses propres habitants. De la sorte, on évite autant que faire se peut l'effet « nimby ». Enfin, les pouvoirs publics sont introduits dans les organes de décision des CLT en ce qu'ils représentent l'intérêt général et permettent une ouverture sur des leviers de financement public nécessaires à la croissance du trust.

De la sorte, on trouve à la tête de chaque trust un organe de décision tripartite (utilisateurs directs, riverains et autorités) et égalitaire (chacun de ces trois groupes dispose d'un nombre de voix égal). Cette configuration a pour objet de refléter au mieux le bien commun, et pas uniquement les intérêts corporatistes des uns ou des autres.

23 A l'exception de la disposition relative à la durée.

## 7. La coopérative

Une dernière formule alternative d'habitat doit encore être mentionnée : la coopérative. Pour le coup, cette formule est loin d'être neuve, puisque nombre de sociétés de logement se sont constituées (à Bruxelles surtout) sous la forme de coopératives durant l'entre-deux guerres. Schématiquement, il s'agissait alors pour des petits groupes de pionniers (souvent issus du même cercle professionnel) de partir défricher en périphérie des terrains pour y édifier du logement social qu'ils auto-géreraient par la suite. Les habitants de ces « cités-jardins » étaient en même temps des coopérateurs, prenant une part plus ou moins active à la conduite de « leur » société de logement (via l'assemblée générale). Las, l'esprit coopératif a décliné durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, sous la poussée conjointe de la complexification des questions à traiter, de la professionnalisation du bureau des coopérateurs, de l'émergence du principe de l'intransmissibilité du bail social, du rétablissement d'une continuité géographique avec le centre-ville et, il faut dire aussi, d'une certaine méfiance des autorités (alarmées sans doute par l'indépendance grandissante prise par les coopératives).

Certes, l'esprit coopératif n'a jamais intégralement disparu puisqu'on peut encore trouver, au sein de ces coopératives apparues après-guerre, des lavoirs publics, des salles des fêtes, des garderies d'enfants, des consultations pour nourrissons, etc. Globalement, toutefois, force est d'admettre que les concepteurs de ces coopératives « nouvelle formule » n'ont pas, à l'inverse de leurs prédécesseurs, fait des équipements collectifs la raison d'être des cités ; du reste, il n'en existe aucun d'envergure. Par ailleurs, même lorsque les assemblées générales ne connaissaient plus que des audiences confidentielles, il se trouvait toujours alors des coopérateurs résolus à prendre en charge, de manière collective, des questions particulières. Plus spécifiquement, la participation des habitants a évolué et changé d'objet : elle s'exprime moins de façon instituée et organisée (dans l'utilisation d'équipements collectifs par exemple, lesquels, de toute façon, sont en voie de raréfaction) que de manière plus informelle et ponctuelle, sur des points particuliers du devenir concret de la cité (sécurité, mobilité, qualité de vie, etc.). À cet égard, l'émergence des réflexions de type environnementaliste peut constituer un aiguillon précieux en même temps qu'un catalyseur d'énergies retrouvées. L'infrastructure comme telle n'est plus le vecteur exclusif de l'implication des coopérateurs, son creuset naturel.

Loin d'être une pure idée de l'esprit, la coopérative est en train, très concrètement, de signer son retour au sein de la sphère du logement<sup>24</sup>, à Bruxelles (LivingStones et Emma) et à Liège (Les Tournières) notamment. Prises parmi d'autres, ces illustrations sont à cet égard éloquentes, même si, dans chacun de ces deux cas, il ne s'agit pas à proprement parler d'une coopérative d'usagers (mais bien d'investisseurs, fussent-ils désintéressés). De manière

générale, on recense deux schémas-types de coopératives dans le domaine du logement : les coopératives d'habitants d'une part (où, comme dans les quelques cités sociales concernées, les locataires gèrent et administrent eux-mêmes leur habitat) et, de l'autre, les coopératives de construction/rénovation, auxquelles émanent les exemples présentés maintenant.

## Conclusion

La crise du logement, on le voit, est résolument multidimensionnelle et, de ce fait, appelle une réponse qui ne soit pas univoque. Une pluralité de mesures doivent être prises simultanément, émanant d'acteurs différents et complémentaires. C'est que le secteur public – le logement social en particulier – ne parviendra jamais à résorber, seul, cette crise (ni, plus spécifiquement, réguler les prix de l'immobilier). Il est temps, dès lors, de diversifier les pistes de solution et d'introduire de nouveaux outils, novateurs et hybrides.

Dans ce cadre, les pouvoirs publics gagneraient à éviter dans la mesure du possible de dissuader, par des réglementations inappropriées – parce qu'elles n'ont au départ pas été conçues en fonction, les initiatives existantes. Ce comportement réclame de la part des responsables une véritable vision, un sens de l'anticipation (qui sait en effet si ces formules alternatives d'habitat, élaborées le plus souvent en réaction à une crise du logement qui tend à s'installer pour de bon, ne deviendront pas demain de véritables modèles pérennes – à l'instar des agences immobilières sociales ?) et une certaine dose de courage politique (corriger ses lois en conséquence). Repérer les initiatives stimulantes, les encadrer (juridiquement et financièrement) et les accompagner tout au long de leur développement constituent assurément un office exigeant, mais ô combien exaltant.

En tout état de cause, ce n'est qu'à cette condition (le support d'initiatives associatives existantes par les autorités) que la tant vantée participation des habitants à la prise de décision publique pourra, enfin, être prise au sérieux.

## Bibliographie

BERNARD, Nicolas (2006) : Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative. Bruylant, Bruxelles.

BERNARD, Nicolas (2011) : La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution. Larcier, Bruxelles.

BERNARD, Nicolas & DE PAUW, GEERT & GERONNEZ, Loïc (2010) : Coopératives de logement et community land trusts. In : COURRIERS HEBDOMADAIRES du CRISP, n°2073.

BOURDIEU, Pierre (1993, dir.) : La misère du monde. Seuil, Paris.

24 Voir notamment Bernard, DePauw & Geronnez (2010).



GOFFINON, JEAN-PAUL (2008) : Quelques réflexions sur le rôle et les pouvoirs du juge de paix dans les règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur. J.J.P.

JUGE DE PAIX Grâce-Hollogne, 6 mars 2001. In : LES ÉCHOS DU LOGEMENT (2002).

KENNA, PADRAIC (2008) : Globalization and Housing Rights, In : INDIANA JOURNAL OF GLOBAL LEGAL STUDIES, vol. 15, N° 2.

ODERZO, JEAN-CLAUDE (2001) : Le droit au logement dans les constitutions des Etats-membres. R.I.D.C.

SOHIER, JÉRÔME (2010) : La Cour constitutionnelle, juge de la conciliation des droits fondamentaux : le droit de propriété face au droit au logement. Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme. Liber amicorum Michel Melchior, Anthemis, Louvain-la-Neuve.

UHRY, MARC (2006) : Le droit au logement en Europe. In : LES ECHOS DU LOGEMENT, N° 3.

VANDEBURIE, AURÉLIEN (2007) : Le rôle de la Cour constitutionnelle de Belgique dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution (avant et après la loi spéciale du 9 mars 2003). Mise en perspective de l'arrêt de la Cour d'arbitrage N° 66/2007 du 26 avril 2007. C.D.P.K. (numéro spécial « Le droit public au tournant du millénaire »).

VANDEBURIE, AURÉLIEN (2008) : L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ? La Charte, Bruxelles.

# Demande et besoins en logements au Luxembourg : Quelles solutions potentielles pour les acteurs publics ?

PATRICK BOUSCH & JULIEN LICHERON

## 1. L'état du marché du logement au Luxembourg

### 1.1 Un pays de propriétaires occupants

Le Luxembourg est avant tout un pays de propriétaires occupants, puisque plus de 68% des ménages étaient propriétaires de leur logement en 2010 (parmi lesquels 39% n'avaient pas terminé le remboursement d'un prêt pour l'acquisition de leur logement, alors que 29% avaient achevé ces remboursements). Le Luxembourg se situe à ce titre au-dessus de la moyenne de l'Union européenne, en-dessous des chiffres de l'Espagne (83% de propriétaires), mais très largement au-dessus du niveau relevé en Allemagne (seulement 53% de propriétaires)<sup>1</sup>.

Une proportion non négligeable des ménages n'est plus en mesure d'accéder à la propriété, modèle résidentiel dominant jusqu'ici au Luxembourg. Une Note récente de l'Observatoire de l'Habitat<sup>2</sup> montre ainsi que seuls 61% des ménages locataires résidents avaient les ressources financières suffisantes pour acheter un appartement correspondant à leurs besoins en 2009, et que 31% seulement pouvaient se permettre d'acheter une maison. Entre 2005 et 2009, la capacité d'achat des locataires semble avoir fortement diminué, et les ménages les plus touchés sont les familles monoparentales, ainsi que les couples avec un ou plusieurs enfants. Par exemple, seules 46% des familles monoparentales auraient pu envisager d'acheter un appartement d'une taille suffisante en 2009.

Or, le Luxembourg étant un pays de propriétaires, une très grande majorité des aides étatiques est destinée à faciliter l'accès à la propriété et l'accès au logement locatif n'est que marginalement aidé.

### 1.2 Un marché de la location peu profond et peu subventionné

29% des ménages locataires du parc privé (c'est-à-dire payant un loyer au prix du marché) vivent aujourd'hui en-dessous du seuil de risque de pauvreté, ce qui représente environ 14.000 ménages en 2009. Parmi ceux-ci, plus de 43% consacrent plus de 40% de leurs revenus disponibles aux dépenses de logement (loyer et charges liées au logement) et 59% déclarent avoir des difficultés à « joindre les deux bouts ».

Depuis 2003, ce taux de risque de pauvreté des locataires a fortement augmenté, et le Luxembourg se situe aujourd'hui au-dessus de la moyenne européenne en la matière.

Seulement 4,3% des ménages bénéficient d'un loyer modéré ou d'un logement à titre gratuit, alors que 27,6% des ménages s'acquittent d'un loyer au prix du marché. Seuls 1,5% des ménages sont véritablement logés dans des logements locatifs sociaux du Fonds du Logement, de la SNHBM (Société Nationale des Habitations à Bon Marché) ou appartenant à des administrations communales, ce qui correspond à un total d'environ 3.000 logements locatifs sociaux. 1,5% des ménages sont des ménages locataires payant un loyer inférieur au prix du marché, parce qu'ils sont logés par des membres de leur famille ou bénéficient d'une aide de leur employeur. Enfin, près de 2% des ménages sont quant à eux logés à titre gratuit. Ici, il apparaît que l'appel à l'aide intergénérationnelle est une dimension essentielle au Luxembourg pour les accédants à la propriété, mais également pour le paiement d'un loyer. Cette aide permet de pallier l'absence de subventions de l'État ou vient en complément des dispositifs existants.

L'accès à un logement décent devient de plus en plus coûteux, et la part du revenu disponible des ménages consacré aux dépenses de logement a fortement augmenté depuis plusieurs années. C'est particulièrement le cas pour les outsiders du marché du logement, c'est-à-dire les ménages les plus jeunes principalement qui sont contraints de changer de logement pour des raisons professionnelles ou familiales (en cas de mise en couple, de naissance d'un enfant, etc.). Au contraire, les ménages occupant le même logement depuis longtemps n'ont pas été affectés dans la même proportion. C'est évidemment le cas parmi les propriétaires, pour lesquels les hausses récentes des prix du logement ont même constitué une augmentation de leur patrimoine. Mais c'est également le cas pour les locataires, puisque les loyers en cas de changement de location ont augmenté beaucoup plus vite que les loyers de ceux qui n'ont pas changé de logement. Finalement, les mouvements récents des prix de vente et des loyers ont conduit à une forte redistribution des revenus et de la richesse<sup>3</sup>.

Ce sont donc les locataires, dont la situation financière appelle à un soutien appuyé, qui sont les moins aidés financièrement pour le paiement de leurs charges de logement.

### 1.3 La montée de situations d'exclusion du logement

1 Source : EUROSTAT, SILC (2010).

2 Observatoire de l'Habitat (2011b).

3 Observatoire de l'Habitat (2009).

Pour les situations les plus graves, un nombre important de ménages se retrouvent en situation d'« exclusion du logement ». Une enquête réalisée par le CEPS / INSTEAD en 2006 dénombrait ainsi 715 personnes en situation d'« exclusion du logement »<sup>4</sup>. La nature de cette exclusion était mesurée selon la typologie ETHOS (European typology on homelessness and housing exclusion) construite par la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris). 23% des personnes en situation d'exclusion appartenaient à la catégorie des « sans-abris » (catégorie ETHOS 1), alors que 59% étaient des personnes « sans logement » (ETHOS 2) vivant dans des foyers, des centres d'accueil, des logements encadrés, etc.

Surtout, l'étude du CEPS / INSTEAD montrait que la situation de sans-abri n'est que la situation la plus extrême, l'aboutissement d'un phénomène d'exclusion du logement. Pour de nombreux ménages, le coût du logement représente un lourd fardeau, et un événement fortuit (perte d'emploi, chômage partiel, séparation du couple) risquerait de conduire progressivement ces ménages fragiles vers une situation d'exclusion du logement, comme le note Pierre Bley<sup>5</sup>.

Dans cette situation de pénurie de logements à prix abordable, l'intervention de l'État semble donc particulièrement nécessaire, comme le souligne Marco Hoffmann pour le cas du logement social<sup>6</sup>.

## 2. Demande et besoins en logement au Luxembourg

Le STATEC réalise régulièrement une évaluation de la demande potentielle et des besoins en logements, à partir de ses projections de population et de ses projections d'évolution du nombre de ménages privés. La demande potentielle de logements représente alors le flux annuel de construction de logements neufs qui permettrait de répondre à la croissance projetée du nombre des ménages privés, et de faire face aux flux qui affectent le stock de logements (destructions, fusions, éclatements, désaffectations et réaffectation de certains bâtiments en logements).

Les dernières estimations du STATEC ont été réalisées par François Peltier à partir de projections démographiques pour la période 2010-2030<sup>7</sup>. Dans le scénario démographique central, le nombre total de ménages augmenterait d'un peu plus de 40% entre 2010 et 2030, pour atteindre 284.438 ménages en 2030. Le nombre moyen de personnes par ménage

diminuerait quant à lui, passant de 2,43 en 2010 à 2,23 personnes par ménage en moyenne en 2030.

De façon très intéressante, les exercices du STATEC suggèrent que la baisse de la taille des ménages est due essentiellement à la déformation de la structure par âge de la population luxembourgeoise (les ménages de retraités comptant moins de membres que les ménages constitués de couples de 20 à 40 ans, qui ont plus fréquemment des enfants à charge), alors que l'évolution des comportements de décohabitation (avec notamment l'augmentation du nombre des divorces) joue un rôle moindre.

A partir des projections des ménages privés, François Peltier projette les besoins en logements correspondants. Pour faire face à l'accroissement du nombre de ménages (+ 81.702 ménages), le nombre de logements nouveaux à construire devrait légèrement dépasser les 4.000 logements par an. En complément, 45.600 logements environ seraient nécessaires pour assurer le remplacement du stock de logements, soit environ 2.280 logements supplémentaires par an. Au total, les besoins en logements nouveaux s'élèveraient à environ 129.000 logements nouveaux, soit un peu plus de 6.500 logements nouveaux chaque année de 2010 à 2030.

Ce nombre est très nettement supérieur aux dernières statistiques sur les logements achevés chaque année. Selon les chiffres les plus récents du STATEC, le nombre de logements achevés ne s'élevait qu'à 2.266 en 2006, 3.023 en 2007, 4.444 en 2008 et 3.740 logements en 2009<sup>8</sup>. Dès lors, il apparaît clairement que l'effort de construction devra être intensifié dans les prochaines années.

Néanmoins, François Peltier souligne que les exercices de chiffrage de la demande potentielle en logements doivent être interprétés avec prudence. Il s'agit simplement d'un exercice de projection démographique, tendanciel. Les facteurs économiques, en particulier les évolutions des prix des logements, des loyers, du revenu des ménages privés et des taux d'intérêt, ne sont pas implicitement intégrés à ces projections. Toutes ces variables macroéconomiques sont ici supposées évoluer tendanciellement. Dès lors, ces projections ne permettent pas d'évaluer les conséquences d'une nouvelle hausse des prix de logements et des loyers. Autrement dit, que se passerait-il si l'offre de logements évolue conformément aux projections relatives aux besoins en logements, mais avec des prix des nouveaux logements construits totalement inabordables pour une frange non négligeable des nouveaux ménages ?

Par ailleurs, les exercices de projection du STATEC n'intègrent pas la possibilité d'un déséquilibre initial du stock de logements disponibles. Dans ces cas, les besoins en logements pourraient être plus importants que les 6.500 logements par an annoncés, pour que ce déficit initial puisse progressivement se résorber.

4 CEPS/INSTEAD (2007).

5 Bley (2010).

6 Hoffmann (2009).

7 Peltier (2011).

8 Zahlen (2012), p. 1.

### 3. Les outils à la disposition des acteurs publics

Les outils à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre une pénurie de logements à prix abordables peuvent être schématiquement classés en trois catégories : 1. des mesures visant à accroître l'offre sur le marché du logement ; 2. des dispositifs cherchant à agir sur la demande en la « solvabilisant » ; 3. des outils de régulation et de réglementation du marché du logement.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques du marché du logement luxembourgeois étant le faible niveau de mobilité résidentielle, une solution complémentaire pourrait être de chercher à faciliter cette mobilité.

#### 3.1 Faciliter l'activation du foncier et utiliser plus efficacement les ressources foncières

Comme le souligne Marco Hoffmann, « le discours politique des dernières années s'est fortement articulé autour du « Pacte logement », un pacte qui vise un effort conjoint – étatique et communal – pour augmenter l'offre »<sup>9</sup>. La loi du 22 octobre 2008 prévoit en effet la création d'un pacte liant directement l'État et les communes pour favoriser la construction de nouveaux logements. Par la signature du Pacte logement, les communes s'engagent ainsi à augmenter leur population d'au-moins 15% sur une période de 10 ans, à participer activement aux efforts et mesures de l'État visant à réduire le coût du foncier, à assurer une mixité sociale de la population et à favoriser une densité de bâti appropriée qui permettra une utilisation rationnelle des ressources foncières.

Pour réduire le coût du foncier, la loi du 22 octobre 2008 a aussi prévu la création de nouveaux instruments et a renforcé certains instruments existants à disposition des communes. En particulier, ces dernières sont incitées à utiliser le droit d'emphytéose et le droit de préemption. Pour accélérer la mobilisation du foncier disponible, les communes ont également le droit de mettre en place une taxation sur les terrains à bâtir susceptibles de faire l'objet d'une autorisation de bâtir et sur lesquels les travaux de construction n'ont pas débuté. De même, pour favoriser l'occupation ou la mise en location des logements existants, les communes se sont vues dotées du droit de mettre en place une taxe communale spécifique sur certains immeubles destinés au logement et inoccupés depuis plus d'un an et demi consécutivement.

A peine plus de trois ans après le vote de la loi du 22 octobre 2008, il est difficile de procéder à son évaluation complète. Toutefois, le Ministère du Logement note que 103

communes avaient signé un « Pacte logement » avant le mois de décembre 2011<sup>10</sup>. Ces 103 communes se sont engagées à faire construire près de 52.000 unités de logements. Même si elles remplissent ces objectifs dans les dix prochaines années, le nombre de logements nouveaux construits dans ces 103 communes (5.200 par an) ne sera toutefois pas suffisant pour faire face aux besoins quantitatifs en logement identifiés par le STATEC (environ 6.500 logements par an de 2010 à 2030).

En revanche, il faut noter que les instruments prévus dans la loi du 22 octobre 2008 n'ont pour l'instant été que modérément utilisés par les communes signataires. En particulier, le droit de préemption ne peut porter que sur un nombre limité de terrains, situés en « zone d'aménagement différé » dans le PAG (Plan d'aménagement général) ou situés en bordure du périmètre d'agglomération. Seuls 19,16 hectares de terrain avaient dès lors été acquis par l'intermédiaire du droit de préemption avant le mois de décembre 2011 selon le Ministère du Logement. Enfin, il apparaît qu'aucune des communes signataires du Pacte logement n'a pour l'instant utilisé les systèmes de taxation permis par la loi du 22 octobre 2008.

#### 3.2 Compléter ou réorienter les aides individuelles au logement

Actuellement, les aides individuelles au logement sont surtout destinées à favoriser l'accès à la propriété. Les aides en capital (primes de construction et d'acquisition) et les aides en intérêt (subvention et bonification d'intérêt) absorbent une forte part du budget consacré à la politique du logement au Luxembourg. Ces aides permettent d'alléger la charge représentée par le remboursement de l'emprunt pour une frange importante des ménages accédants à la propriété. Une étude du CEPS / INSTEAD a montré en particulier que les aides en intérêt jouent un plus grand rôle dans la réduction du taux d'effort des ménages (défini comme la part du revenu des ménages consacré au remboursement du crédit hypothécaire)<sup>11</sup> : les ménages accédants à la propriété les moins aisés (avec des revenus compris entre 20.000 et 40.000 € par an) auraient vu en 2009 leur taux d'effort augmenter de plus de 9 points de pourcentage en moyenne en cas de suppression conjointe de la subvention d'intérêt et de la bonification d'intérêt. Leur taux d'effort, qui s'élevait déjà à 27,4% aurait alors atteint 36,6%.

Le rôle majeur des aides en intérêt est encore plus marqué pour les « nouveaux » accédants à la propriété, qui avaient contracté un crédit immobilier en 2008 ou 2009 : pour ceux-ci, une suppression des aides en intérêt induirait une hausse de plus de 11 points de

10 Monitoring du Pacte logement – Conférence de presse de M. le Ministre du Logement Marco Schank le 5 décembre 2011.

[http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/11/monitoring\\_pacte\\_logement/index.html](http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/11/monitoring_pacte_logement/index.html).

11 Licheron & Bousch (2010).

9 Hoffmann (2009), p. 102.



pourcentage du taux d'effort, et porterait le poids moyen des dépenses de logement dans le budget de ces ménages au-dessus de 44%.

En revanche, il faut souligner que l'attribution de la bonification d'intérêt ne dépend que de la composition des ménages, et pas du tout de conditions sur les revenus des ménages accédants à la propriété. Une réorientation de certaines des aides individuelles à l'accession à la propriété pourrait donc être envisagée. Le Ministère du Logement prévoit déjà de conditionner certaines de ces aides à des critères liés aux performances énergétiques des bâtiments pour inciter les futurs acquéreurs à être attentifs à l'isolation et à l'efficacité du système de chauffage dans le choix de leur logement.

Pour aider les locataires, qui ne disposent pour l'instant quasiment d'aucune aide pour la prise en charge de leur loyer – alors qu'ils sont les plus nombreux à figurer en-dessous du seuil de pauvreté – il pourrait être envisageable de créer une allocation ou une subvention pour ces ménages, qui viendrait utilement compléter le dispositif de « garantie locative » existant pour aider les ménages à intégrer le marché de la location. Le règlement grand-ducal du 2 avril 2004 introduisant l'« aide étatique au financement d'une garantie locative » n'a connu qu'un succès limité, comme l'indique René Kneip<sup>12</sup>, puisqu'il est stipulé que le loyer versé par le futur locataire ne devrait pas représenter plus du tiers de ses revenus disponibles pour que ce locataire puisse prétendre à une garantie locative. Or nombreux sont les locataires qui consacrent plus de 33% de leur budget au paiement de leur loyer, particulièrement parmi les ménages modestes, a priori les plus concernés par le besoin d'une garantie locative. L'introduction d'une aide financière visant à couvrir une partie du loyer permettrait de s'affranchir de ce problème et de « solvabiliser » les ménages locataires du parc privé. Une « subvention de loyer », sur le modèle de la subvention d'intérêt pour l'accession à la propriété, pourrait être conditionnée aux revenus et à la composition du ménage locataire.

Les détracteurs de tels dispositifs d'aide directe aux locataires pour accroître leur demande solvable arguent que ces aides conduisent essentiellement à une hausse des loyers. La théorie économique suggère que cette hausse de la demande solvable devrait augmenter simultanément le volume de l'offre et les prix. Le partage entre ces deux effets dépendra en grande partie de l'élasticité-prix de l'offre, autrement dit de la réaction des bailleurs suite à une hausse des loyers en réaction à l'introduction d'une aide individuelle aux locataires. S'ils réagissent rapidement et fortement en accroissant l'offre de logements locatifs, alors la hausse des loyers devrait être limitée et l'ajustement se fera sur les quantités de logement consommées. En revanche, si l'offre de logements locatifs ne réagit que modérément ou lentement, alors les hausses de loyers devraient être plus importantes. Certaines études

menées en France suggèrent ainsi que plus de 50% du montant des allocations perçues par les ménages locataires du parc privé ont été absorbées à court terme par des hausses de loyer et ont profité essentiellement aux bailleurs<sup>13</sup>.

Toutefois, il faut noter que les aides aux locataires sont très largement diffusées en France puisque plus de 45% des ménages locataires touchaient une aide en 2005. De plus, le taux de couverture de ces aides est très important : elles couvrent en moyenne près de 43% du montant du loyer parmi les ménages bénéficiaires dans le secteur locatif privé. Une aide plus ciblée et plus limitée pourrait avoir des effets plus modérés sur les loyers.

Par ailleurs, l'effet potentiellement « inflationniste » de l'introduction d'une aide financière à destination des locataires pourrait être neutralisé par une réglementation visant un encadrement ou un contrôle des loyers.

### 3.3 Renforcer la réglementation

La mise en place d'un contrôle ou d'un encadrement des loyers peut prendre diverses formes. A ce titre, la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (dite « loi sur le bail à loyer ») prévoit déjà une forme de plafonnement des loyers, puisque le loyer réclamé pour une année entière ne pourra pas dépasser 5% du « capital investi » par le bailleur. En revanche, la solution extrême de blocage des loyers ne paraît guère envisageable en temps de paix, comme le souligne Jean Bosvieux<sup>14</sup>, puisque cette solution risque de conduire à une forte baisse de l'offre de logements locatifs et à un non-entretien des logements. Un dispositif plus fin, prenant exemple sur les « *Mietspiegel* » à l'œuvre en Allemagne, pourrait en revanche fournir une solution réglementaire pour contenir les hausses de loyers. Mais un tel dispositif requiert une connaissance fine, voire exhaustive, des loyers pratiqués, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle au Luxembourg.

De plus, il n'est pas envisageable d'encadrer les hausses de loyer sans maîtriser les évolutions des prix de vente des logements. En cas de forte hausse des prix, les rendements locatifs diminueraient en effet et rendraient l'investissement non rentable pour les bailleurs. Dès lors, la mise en place d'un système d'encadrement des loyers ne peut pas se faire sans résoudre auparavant ou dans le même temps le problème de pénurie de logement.

La réglementation peut également être utilisée pour imposer un « quota » de logements sociaux à l'échelle des projets ou des communes. Le Pacte logement instauré par la loi du 22 octobre 2008 stipule ainsi que 10% de la surface nette ou 10% des logements réalisés doivent être réservés au logement à coût modéré dès lors que le projet de construction occupe une surface supérieure ou égale à 1 hectare. Le risque est alors que les promoteurs décident de fractionner leurs projets pour contourner cette obligation... Le Ministère du Logement

12 Kneip (2008), p. 32.

13 Laferrère & Le Blanc (2002) ; Fack (2005).

14 Bosvieux (2010).

note ainsi que seuls 77 logements à coûts modérés sont actuellement en construction dans l'ensemble des projets en cours dans les communes signataires du Pacte logement.

### 3.4 Favoriser la mobilité résidentielle

Au Luxembourg, la mobilité résidentielle est relativement limitée, comme le suggère l'Observatoire de l'Habitat dans une Note publiée en 2011<sup>15</sup>. Or il existe parallèlement de nombreux logements sous-occupés. Par exemple, de nombreuses personnes âgées occupent de grandes maisons, qui pourraient être utilisées pour loger des ménages avec enfants. Pour ces personnes âgées, la sous-occupation de leur logement représente également un coût, puisqu'elles doivent chauffer un logement très grand qui n'est plus nécessairement adapté à leurs besoins. Dès lors, il serait utile de favoriser la mobilité résidentielle, en agissant sur les coûts de la mobilité (par la prise en charge d'une partie des frais et de la charge de travail engendrés par un déménagement pour les personnes âgées par exemple) et / ou en permettant à un ménage d'extraire des liquidités de sa résidence principale (en mettant en location cette résidence principale devenue trop grande pour les besoins du ménage, pour prendre en location un logement plus petit, et éventuellement plus adapté et plus accessible). Une solution alternative dans ce cadre pourrait être la mise en place d'un système de co-logement de personnes de différentes classes d'âge, tel qu'indiqué par Marco Hoffmann<sup>16</sup>, contribuant à la mixité générationnelle et assurant des avantages mutuels pour les participants (sécurité pour les personnes âgées et loyer plus attractif pour les jeunes locataires).

## Bibliographie

BLEY, PIERRE (2010) : Comment enrayer la pauvreté en temps de crise ? In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.) : Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg, pp. 217-227.

BOSVIEUX, JEAN (2010) : Logement : La France est-elle condamnée à la crise ? ANIL, Habitat Actualité. Décembre 2010, 23 p.

CEPS / INSTEAD (2007) : L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les centres d'accueil et les logements encadrés : Dénombrement et caractéristiques. Etude réalisée pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration, Février 2007, 74 p.

FACK, GABRIELLE (2005) : Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002), Économie et Statistique, n° 381-382. Octobre 2005, pp. 17-40.

HOFFMANN, MARCO (2009) : L'accès au logement décent et abordable. La politique luxembourgeoise du logement au cours de la dernière période législative. In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.) : Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg, pp. 99-109.

KNEIP, RENÉ (2008) : L'accès au logement pour tous ! In : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Confédération Caritas Luxembourg, pp. 25-35.

LAFERRÈRE, ANNE & LE BLANC, DAVID (2002) : Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? Économie et Statistique, n° 351. Août 2002, pp. 3-30.

LICHERON, JULIEN & BOUSCH, PATRICK (2010) : Analyse de l'efficacité économique des aides individuelles au logement, CEPS / INSTEAD, Rapport réalisé pour le Ministère du Logement. Juillet 2010, 34 p.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2009) : Impact du coût du logement sur le budget des ménages selon leur niveau de vie en 1996 et en 2006. Ministère du Logement – CEPS / INSTEAD, Collection « Note de l'Observatoire de l'Habitat », n° 11. Février 2009, 4 p.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2011a) : Quels choix de logement pour les résidents luxembourgeois et étrangers entre 2003 et 2009 ? Ministère du Logement – CEPS / INSTEAD, Collection « Note de l'Observatoire de l'Habitat » n°16. Juin 2011, 4 p.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2011b) : Les locataires peuvent-ils acheter plus facilement un logement correspondant à leurs besoins en 2009 qu'en 2005 ? Ministère du Logement – CEPS / INSTEAD, Collection « Note de l'Observatoire de l'Habitat », n° 17. Décembre 2011, 6 p.

PELTIER, FRANÇOIS (2011) : Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010 - 2030. STATEC, Economie et Statistiques n° 55. Septembre 2011, 53 p.

ZAHLEN, PAUL (2012) : Regards sur les bâtiments achevés. STATEC, Collection Regards, n° 02/2012. Janvier 2012, 4 p.

<sup>15</sup> Observatoire de l'Habitat (2011a).

<sup>16</sup> Hoffmann (2008).

# Nouvelles formes de financement envisageables

GUY ROSSELJONG

Le bon contexte conjoncturel, une croissance économique en moyenne toujours au-dessus de la moyenne européenne, a entraîné un développement démographique supérieur à la moyenne européenne (par un fort flux d'immigration) au cours des 30 dernières années et a soutenu et favorisé une forte croissance du prix de l'immobilier d'habitation. Le niveau élevé des prix atteint nécessite maintenant de la part de tous les acteurs tant du pouvoir public que des banques ainsi que des promoteurs eux-mêmes des réflexions approfondies sur les méthodes de financement de l'immobilier résidentiel tant pour les particuliers occupants que pour les investisseurs en logement locatif pour assurer que le logement reste accessible à un prix abordable.

Le logement confortable constitue un havre de paix sociale et un foyer protecteur pour l'occupant. Le gouvernement luxembourgeois a investi des efforts et des sommes importantes pour permettre aux particuliers l'accession à la propriété immobilière. Malgré tous ces efforts les prix de l'immobilier n'ont cessé d'augmenter. Faut-il pour autant augmenter davantage les aides financières ou prendre des mesures plus radicales ?

Ces mesures étatiques ont permis à de nombreux ménages de devenir propriétaire de leur logement et, avec effet corollaire, ont permis à ces ménages de se constituer un patrimoine qui pourra soit être vendu soit pouvoir être hypothéqué p.ex. après la retraite pour subvenir aux besoins financiers alors pressentis.

Malgré les maintes vagues de mesures entreprises par les gouvernements successifs de faciliter, autant que possible, à une très large couche de la population l'accession à la propriété immobilière, les prix du logement n'ont cessé de grimper et ceci d'une telle façon qu'il suffisait il y a 30 ans d'un salaire pour se payer son logement, alors qu'aujourd'hui il faut en règle générale deux salaires pour pouvoir se payer ce même « luxe ». Comparé aux prix immobiliers pratiqués dans la grande région il n'est pas surprenant que bon nombre de (jeunes) ménages, pour satisfaire leur besoin primaire de se loger, préfèrent s'implanter hors des frontières luxembourgeoises, profitant ainsi des prix immobiliers adaptés à leur budget.

La « crise » du prix de l'immobilier, vue du côté des demandeurs potentiels de logement apparaît en partie comme un déséquilibre entre offre et demande durant déjà beaucoup trop longtemps et d'une envolée des prix du foncier largement supérieure à tout taux de croissance

économique même très optimiste. Au vu de l'évolution économique et démographique, il n'est pas surprenant de voir les prix du foncier flamber, alors qu'il y faudra prendre les mesures adéquates pour assurer toujours une offre de foncier (largement) supérieure à la demande prévisible à terme en ouvrant p.ex. grandement les périmètres de construction avec obligation de lotissement endéans 5 ans au maximum.

Exemple: le prix d'un are de terrain pour une maison unifamiliale se situait il y a 30 ans à 2.500 € dans la région du centre, alors qu'aujourd'hui le prix est plutôt à 75.000 € soit une progression de minimum 12% par an. Difficile de trouver un meilleur rendement avec tout autre type d'investissement !

À mon avis, la réponse à cette question est beaucoup plus complexe qu'un simple oui ou non. Il faut se rendre à l'évidence qu'une capacité d'endettement artificiellement élevée (par le jeu des aides financières étatiques directes et indirectes) est anéantie en partie par une hausse des prix immobiliers.

Dans les années 80, un apport de fonds propres de 20% du besoin d'investissement était la règle générale. Les pertes quasi-nulles constatées dans le financement de l'immobilier résidentiel ont inspiré les banques, sans cependant jamais perdre de vue la capacité de remboursement du client, à accompagner leurs clients dans leurs projets d'investissement même avec des fonds propres largement en dessous des 20%, le taux réduit de TVA étant considéré comme des fonds propres. Contrairement à certaines pratiques constatées à l'étranger, les banques de retail luxembourgeoises n'ont jamais eu comme politique commerciale de vendre, au seul vu du rapport dettes/garanties, des crédits logement sans se préoccuper de la capacité de remboursement de leurs clients. Comme les crédits hypothécaires luxembourgeois n'ont jamais été titrisés, les crédits restaient à long terme dans les portefeuilles des banques. Il était par conséquent, et l'est d'ailleurs toujours, dans l'intérêt primordial d'une banque d'avoir un portefeuille sain et performant ne nécessitant que peu d'efforts de suivi. Ceci étant, les financements ont pu être offerts à des conditions très attractives, non surchargées de fortes primes de risque.

Cet assouplissement des conditions d'apport de fonds propres couplé avec un allongement de la durée de remboursement, soutenu par les différentes mesures de support étatique, telles le taux réduit de TVA, la bonification d'intérêts pour enfants à charge sans condition de revenu maximal et le maintien de l'indexation automatique des salaires au coût de la vie a contribué au fort développement du secteur de la construction et par conséquent de l'emploi et des recettes fiscales.

Aujourd'hui, pour vivre le train de vie moderne – tout avoir et immédiatement – il faut dans la plupart des cas deux revenus pour financer un crédit logement, le rembourser ensuite pendant une longue durée de 30 ans souvent. Malgré le grand effort financier l'acquéreur d'un appartement dispose aujourd'hui finalement de moins de surface habitable à un prix plus élevé que dans le passé. La politique de densification a certes permis de créer plus

d'espace habitable, mais a paradoxalement également contribué à la flambée des prix du foncier. Telle situation ne peut que provoquer des remous et/ou exclure une partie de plus en plus grande de la population de conditions de logement confortables. Idéalement, et le passé l'a prouvé, l'accession à la propriété immobilière, fut généralement la part la plus importante dans la constitution du patrimoine familial.

Les banques jouent un rôle très important dans le financement du logement, mais il ne faut jamais perdre de vue que les banques ne peuvent prêter qu'à des preneurs de crédit solvables, tout comme les propriétaires de logement locatif ne peuvent louer leur bien qu'à des locataires solvables. Les banques sont conscientes du rôle important qu'elles jouent dans le soutien de l'économie et elles la soutiennent non seulement par la distribution du crédit en soi, mais également par une offre élargie de produits adaptés à la situation du niveau de prix de l'immobilier, tout en sachant que ces mesures ne peuvent être que palliatives et que le risque est grand que bon nombre de clients, faute de capacité de remboursement, seront exclus du crédit immobilier. La modulation (freinage) de l'indexation des salaires au coût de la vie aura probablement un effet direct sur la capacité de remboursement à long terme. Puis, les nouvelles normes réglementaires de Bâle III imposent/imposeront entre autres aux banques une structure de fonds propres renforcée, ainsi qu'un respect de ratios de liquidité.

Le sujet du présent essai « Quelles sont les nouvelles formes de financement envisageables ? » constate déjà, d'une certaine manière un aboutissement (voire même un échec ?) des moyens du financement classique, à savoir un financement sur 20 ans, remboursable par mensualités et permettant aux ménages de disposer dès l'âge de 45 à 50 ans de leur plein pouvoir d'achat et du fruit de leur travail.

Dans ce qui suit seront tracées et expliquées certaines pistes, les unes existant déjà depuis peu, et d'autres encore en voie d'élaboration.

## 1. Allongement de la durée de remboursement

Actuellement la durée initiale des prêts logement oscille entre 25 et 30 ans pour rendre la charge de remboursement pour un prêt de 500.000 € supportable. La différence mensuelle, résultant d'un prêt sur 30 ans comparé à une durée de 25 ans, (certains l'appellent l'avantage) est de l'ordre de 250 €. Aller au delà des 30 ans jusqu'à 40 ans procure encore une fois un allègement de la charge mensuelle de 300 €, ce qui équivaut à un allègement de la charge mensuelle sur 30 ans par rapport à une durée de 25 ans de 21% alors que le montant total à rembourser (en € courants) est supérieur de 26%.

La durée sur 40 ans n'est à mes yeux pas une solution définitive pour un budget restreint sans fortes perspectives d'améliorations substantielles du revenu dans les 20 premières années du prêt, car il ne faut jamais perdre de vue qu'un bien immobilier nécessite également des frais d'entretien annuels courants ainsi que des dépenses de remplacement après  $\pm$  20 ans.

Un freinage de l'indexation des salaires au coût de la vie couplé avec un abaissement des pensions serait fatal pour cette clientèle et entraînera une vie active (forcée) plus longue et le cas échéant des problèmes financiers lors de la retraite car aujourd'hui très souvent l'âge du preneur de crédit d'un bien immobilier se situe plutôt autour de 30 ans.

Une autre forme d'allongement quoique non voulue et prévue initialement (lors de la conclusion du contrat) est pratiquée par les banques pour aider les clients en difficultés budgétaires temporaires (perte de l'emploi, éclatement du ménage, problèmes graves de santé). Les banques accordent alors à leurs clients la possibilité de continuer à rembourser une mensualité amoindrie adaptée aux possibilités financières réduites, p.ex. en cas d'une ou de plusieurs hausses de taux successives. Cette forme de prêt est alors appelée prêt accordéon. Selon le cas individuel même un sursis total de remboursement peut être accordé pendant une certaine période pouvant aller jusqu'à deux ans. Chaque banque a ses propres consignes internes dans quelle durée maximale le prêt est à rembourser, pour éviter le cas échéant qu'un prêt remboursable sur une période plus ou moins définie se traduise en perpetuum.

## 2. Financement mixte entre financement classique (prêt amortissable) et financement avec remboursement in fine, avec seul paiement des intérêts p.ex.

Cette forme de financement offerte depuis peu est une aide précieuse surtout, mais pas destinée exclusivement aux jeunes gens en début de carrière professionnelle pour pouvoir se payer leur logement propre.

En effet, la banque offre le financement scindé en 2 parties : une part du besoin financier exprimé est constituée d'un prêt classique de remboursement sur 25-30 ans (p.ex. 75%) et l'autre partie (prêt in fine) est un prêt sans plan de remboursement fixe endéans la durée. Uniquement les intérêts doivent être payés à la tombée d'échéance en règle générale trimestrielle. Au meilleur des cas, la flexibilité est totale pour le preneur de crédit et le prêt in fine est remboursé en bloc à la fin de la durée contractuelle. En cas de moyens financiers éventuellement insuffisants pour rembourser le prêt à l'échéance, ce prêt échu sera relayé par un nouveau prêt sur une durée adaptée alors au budget mensuel. La nouvelle charge restera alors largement dans les moyens financiers, vu qu'elle ne s'applique que sur 25% de l'investissement initial. Cette façon offre au client dès le départ un grand avantage de mensualité évalué à 10% par rapport à une mensualité d'un financement classique pour la totalité du prêt combiné avec la faculté de rembourser, au choix, selon ses moyens et à sa propre initiative.



### 3. Vente via un bail emphytéotique

L'instrument du bail emphytéotique introduit par la loi en 1824 permet au promoteur d'offrir son produit logement sans la charge de la partie foncière. L'avantage est immédiat pour le preneur du bail, car il n'a pas besoin de se soucier du financement de la part foncière de son logement. L'emphytéote (le preneur du bail) a la pleine jouissance de l'immeuble, cependant il n'en a pas la propriété, tout en se comportant comme propriétaire en bon père de famille, c'est-à-dire rien faire qui puisse diminuer la valeur de l'immeuble.

L'instrument du bail emphytéotique est surtout utilisé par les deux promoteurs publics luxembourgeois qui contribuent de cette façon activement et durablement à la mise à disposition d'un habitat aux jeunes gens respectivement aux gens à revenu modeste.

Quelques rares communes sont également actives dans le développement d'espace habitable avec à la base un bail emphytéotique. Cet exemple pourrait trouver plus d'imitateurs, d'autant plus que l'État soutient de telles initiatives avec des subsides généreux.

Comme les promoteurs publics se soucient de ne pas créer des quartiers dits sociaux, ils veillent à une bonne mixité de la population résidente. Or certains, c'est à dire ceux qui ne tombent pas sous les critères d'obtention de primes ou de subvention d'intérêts, hésitent parfois pour y investir à cause justement de la spécificité du bail emphytéotique. La propriété foncière, étant toujours bien ancrée dans la tête de la population luxembourgeoise, peut également être rendue accessible par la voie du portage foncier.

### 4. Portage foncier

Tout d'abord, il s'agit de définir l'étendue du terme de « portage foncier » dans notre contexte. Nous entendons ici par « portage foncier » le fait de conserver la propriété d'un(e) (part de) terrain pour compte d'un tiers avec obligation de livrer endéans un délai convenu.

Idée intéressante pour les promoteurs publics et, le cas échéant, pour les promoteurs privés solidement établis financièrement. Cet instrument est destiné prioritairement aux jeunes gens en début de carrière professionnelle désirant devenir plein-propriétaires de leur logement en deux temps. D'abord l'acquisition des murs, puis, dans une 2<sup>e</sup> étape, l'acquisition du foncier.

Cet instrument devra être clairement structuré dès le départ. S'agit-il p.ex. d'une obligation d'achat ou seulement d'un droit laissé au libre choix de l'acquéreur ? Le prix de la part foncière est-il fixé d'avance et à quelles variations est-il soumis ? Quel est le délai maximum pour exercer son droit ou remplir son obligation ? Plus ces différents points sont traités d'une manière flexible, moins intéressant devient cette formule pour le secteur privé de la promotion immobilière. L'idée poursuivie rejoint celle du financement mixte tel expliqué plus haut et en est complémentaire.

Un développement intéressant du concept de portage foncier est l'attention particulière attribuée au prix du temps. Ainsi il est tout à fait concevable que les acteurs publics actifs dans la promotion immobilière ne chargent pas hormis une éventuelle taxe de gestion annuelle, le coût du facteur temps (c'est-à-dire des intérêts) pendant la période du portage. Il faudra évidemment, dès le départ, prévoir certains mécanismes décourageant et prohibant la spéculation visant à en tirer à court terme des plus-values importantes, non méritées.

Les promoteurs publics, disposant d'une part d'une excellente solidité financière et d'autre part d'une large base foncière développée et immobilisée dans des contrats de bail emphytéotique, pourraient ainsi offrir à leurs clients solvables la possibilité d'acquérir en plus des murs déjà acquis, également le foncier y correspondant en libérant ainsi d'énormes capitaux non productifs qui permettraient alors, sans dépense à charge du budget étatique, d'assurer la continuité de leur rôle social.

Cet outil de portage foncier par les acteurs publics peut également aider à arriver à une politique de prix plus modérée. Un effet modérateur ne pourra être atteint qu'avec un développement beaucoup plus intense de leur activité.

Pour les promoteurs privés, la détention, à titre gratuit, n'est guère concevable, mais pourrait devenir un argument de vente de poids. Evidemment le terrain « conservé » pour compte d'autrui devrait être logé dans une structure à l'abri d'une faillite.

Le financement d'une telle structure foncière pourrait se faire par une Fondation Foncière reconnue d'utilité publique et pouvant par conséquent recevoir des dons fiscalement déductibles ainsi que des donations de biens immobiliers.

### 5. La location-vente

Le principe est simple. Il y a un propriétaire juridique et un propriétaire économique. Le propriétaire juridique est d'accord, contre rémunération, dans notre cas le paiement d'un loyer, de céder le bien immobilier, sans droits de mutation. Le propriétaire économique, c'est à dire le locataire, se comportera comme propriétaire juridique et supportera toutes charges généralement quelconques incombant au propriétaire-bailleur.

Vu que souvent les ménages à revenus modérés ne peuvent payer l'intégralité du loyer nécessaire, il faudra les soutenir par une allocation de loyer calculée selon la composition de la famille ainsi que des revenus du ménage bénéficiaire. Cette allocation aura comme effet bénéfique que le loyer finalement payé s'est transformé en constitution de patrimoine.

La location-vente peut être pratiquée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé. Il peut être envisagé qu'une partie p.ex. 25% du loyer ne soit payable qu'à la fin du contrat pour réduire la charge mensuelle de paiement.

## 6. La vente à fonds perdu

La vente à viager est très peu connue dans le public, mais peut constituer une source de financement alternative pour les personnes âgées à la recherche d'un logement plus adapté à leur situation médico-sociale.

Le contrat de vente à fonds perdu est un contrat notarié par lequel le propriétaire créancier échange son bien immobilier contre un acompte ainsi qu'une rente mensuelle que lui devra « l'acquéreur » jusqu'à la mort du propriétaire-cédant.

La vente à fonds perdu est une solution intéressante pour les maisons de ville occupées par une seule personne disposant d'un espace largement supérieur à ses besoins (et capacités).

Le bénéfice est double, tant pour le cédant que le cessionnaire. Le cédant touche immédiatement une somme comme acompte plus une rente mensuelle ce qui lui permet d'accroître ses revenus. Il est également possible qu'il se réserve, si accepté par les nouveaux propriétaires, un droit d'habitation et pouvant ainsi, vue la vie en commun, rendre de grands services aux jeunes couples avec enfants.

Du côté acquéreur, la somme à financer est beaucoup moindre et il devrait pouvoir bénéficier de toute la panoplie si applicable, des aides étatiques telle la prime d'acquisition, la subvention/bonification d'intérêts tant sur la partie mensualité bancaire que sur la partie rente viagère.

## 7. Le financement du logement locatif

Sera traité ici seulement le logement locatif appartenant au secteur privé et mis à disposition à des personnes à revenu modéré. La garantie de loyer étatique est certes un pas dans la bonne direction, mais ne remédie pas au niveau élevé des loyers résultant d'un prix d'acquisition élevé.

Des mesures incitatives fiscales existent certes, mais ne sont pas suffisantes pour qu'un loyer social puisse s'en dégager.

Un paquet fiscal comprenant un taux d'amortissement plus généreux (et adapté à la durée de vie réelle) des constructions, un amortissement forfaitaire de p.ex. 20% de tout ce qui est équipement mobilier (cuisine), un forfait non imposable des recettes loyers sont des incitants fiscaux forts pour permettre aux propriétaires d'accorder une remise substantielle pendant une durée contractuelle de minimum p.ex. 7 ans. Si en plus, en cas d'allocation de loyer, cette dernière est virée directement sur le compte du propriétaire, il y aura moyen d'offrir des loyers adaptés aux budgets avec même un mouvement à la baisse du niveau général des loyers.

## Conclusion

Tel qu'il ressort des quelques réflexions ci-dessus, toute une panoplie de mesures est nécessaire pour permettre à la plus large population possible de financer l'habitat et d'accéder ainsi à la propriété immobilière, respectivement pour pouvoir se loger convenablement et de manière adaptée aux besoins du ménage.

Tous les acteurs doivent activement jouer leur rôle et le pouvoir politique doit se doter des moyens d'action nécessaires et même de mesures d'intervention correctives.

# Viager réversible : l'exsufflation

PAUL HAMMELMANN

« Viager » : rien que le terme sonne vieux jeu ... et rappelle les études de droit en France. C'est effectivement dans l'hexagone que le viager est omniprésent et l'idée du viager réversible est née lors d'une discussion spontanée avec un notaire français qui le lendemain, en fit part à ses confrères réunis en congrès national à Cannes en présence de François Fillon.

Dépoussiérer le viager, le moderniser, l'assortir d'un système d'assurance en cas de longévité excessive, le rendre réversible sur les ayants-droits, telles furent les pistes qui ont été retenues et qui ont été soumises aux candidats à l'élection présidentielle en 2012. L'analyse à la base de ces réflexions constatait qu'en France 65% des seniors sont propriétaires de leur résidence principale, leur patrimoine était en 2008 estimé à 700 milliards d'euros, mais les revenus étaient loin d'être en rapport avec leurs actifs financiers.

Parallèlement, l'idée du prêt-viager hypothécaire, une variation du « reverse-mortgage » très populaire dans les pays anglo-saxons, a été lancée par le chef actuaire chez Score Global Life.

Partant de l'hypothèse que les gens veulent transmettre leur bien et non le perdre, il propose une adoption du système viager actuel en y associant la possibilité de n'y soumettre qu'une partie des biens et non pas leur totalité.

La situation n'est guère différente au Luxembourg : à multiples reprises déjà le Gouvernement, les différents Ministres en charge du logement, le Premier Ministre en personne ont dressé un constat d'échec en matière de politique de logement. Plus récemment, un éminent membre du Conseil économique et social (CES) a été très éloquent à ce sujet :

« Le problème du logement au Luxembourg est une catastrophe du point de vue social, familial, sociologique, politique, économique et finances publiques. La situation paraît être incompréhensible, les prix s'envolent, les couples doivent travailler à deux pour pouvoir financer les montants des prêts qu'ils ne peuvent qu'engager beaucoup plus tard pour une durée de 20, 30 voire même 40 ans. Tout ceci entraîne des tensions pour les familles, les divorces augmentent ce qui n'améliore pas la situation.

Du point de vue sociologique, cela représente une catastrophe, de même pour les finances publiques. Au cours des vingt dernières années, l'Etat a investi des milliards d'euros, d'une part, dans l'aide au logement, et d'autre part, dans la réduction d'intérêts. Finalement,

tout ceci a entraîné une augmentation des prix et une augmentation de la fortune des propriétaires.

Pour l'État luxembourgeois, le logement représente la plus importante politique anti-redistributive faite au cours des vingt dernières années.

Du point de vue économique, il s'agit également d'une catastrophe. La hausse des prix du logement fait pression sur les salaires réels qui baissent même s'ils augmentent. On essaie de récupérer, mais il reste un impact négatif sur la compétitivité du pays. Cela peut avoir comme conséquence que des entreprises qui réfléchissent économiquement rationnelles vont préférer faire des lotissements au lieu de continuer leur activité économique. En plus, il reste le problème de la diversification ; en l'absence de terrains disponibles, la diversification des activités économiques ne peut pas se faire.

Lorsqu'on n'arrive pas à gérer un facteur pendant une longue période, alors il devient ingérable. De deux choses l'une, si on ne sait pas où trouver le bon chemin, il faut essayer de le chercher. Sinon, la situation va continuer à s'empirer jusqu'au point du non-retour. Au moment où les taux d'intérêt vont augmenter et les prêts ne peuvent plus être remboursés, les problèmes vont prendre une dimension différente.

Quoi qu'il en soit, la problématique du logement représente un énorme défi pour notre pays, que les forces vives auraient intérêt à attaquer sérieusement parce qu'il nous concerne tous de la même façon. Le CES pourrait s'y mettre, s'il veut aller de l'avant et se positionner comme institution responsable de l'avenir du pays. »

Tout y est dit et la politique d'autruche du Gouvernement ne saurait perdurer.

En janvier 2012 une initiative dite « philanthropique » de la Chambre immobilière suscite l'intérêt du Ministre du Logement. Les agents immobiliers comme bienfaiteurs ? Qu'il me soit simplement permis de douter de leur altruisme ! Pourquoi ne pas s'en tenir à notre Code civil pour y rechercher des solutions au problème ?

L'article 1964 de ce même Code définit le contrat aléatoire comme étant une convention dont les effets dépendent d'un événement incertain, l'un de ces contrats étant le contrat de rente viagère. Les conditions de sa validité sont reprises aux articles subséquents (art. 1968-1983 code civil) et l'article 1973 en son alinéa trois dispose expressément que la rente peut être stipulée réversible au profit du conjoint survivant.

Cet alinéa permet donc à un couple senior de transformer le prix de vente de son bien immobilier en rente mensuelle, trimestrielle ou annuelle viagère ; il devient ainsi « crédientier » et rentabilise le bien dont il est propriétaire en se procurant un complément de retraite garanti à vie, tout en conservant, dans l'hypothèse du « viager occupé », le droit d'usage et d'habitation sa vie durant.

Juridiquement le droit de propriété consistant en trois éléments, le « usus », le « fructus » et le « abusus », le crédientier bénéficiant d'une rente additionnelle à sa rente légale,

conserve, tant que lui-même ou son conjoint est en vie, l'usufruit (« usus » et « fructus »), la nue-propriété (« abusus ») étant aliénée à l'acquéreur, le « débirentier ».

Ce serait là une solution parfaitement adaptée au vaste problème du financement des retraites, perverti par le renversement de la pyramide des âges.

Au Luxembourg, la situation est généralement telle qu'un couple actuellement « senior » a su durant les années 1970-1980, se procurer moyennant un montant relativement modeste, un bien immobilier, mais est confronté à l'heure actuelle déjà et certainement à l'avenir, à une réduction de sa rente légale, tout en disposant d'une fortune immobilière dormante. Ce même couple aura la plupart du temps également pu se constituer une épargne qu'il n'ose cependant entamer, ce alors qu'il est dans l'ignorance complète de son espérance de vie.

D'un autre côté un jeune couple désireux d'acquérir actuellement un bien immobilier aux fins de logement personnel ne pourra ce faire que moyennant un endettement conséquent et sur une durée quasiment à vie. (On n'ose d'ailleurs pas imaginer quel pourrait être l'influence d'un relèvement des taux bancaires sur la situation patrimoniale de ce couple « junior » !)

Pourquoi ne pas faire intervenir ici l'idée du viager, ou, comme il est d'usage de l'appeler au Luxembourg, l'idée de la vente « à fonds perdu » ? Mais parce que justement, et l'appellation luxembourgeoise prend ici tout son sens, le fonds, l'immeuble, la maison familiale, sera définitivement et irrécupérablement « perdu » ! Les enfants en sauront gré à leurs parents, qui par égoïsme se seront constitués un complément de retraite attrayant tout en ayant dilapidé la fortune immobilière qui leur revenait.

C'est ici et pour contourner cet obstacle, qu'intervient l'idée du viager réversible : l'intervention au niveau du débirentier d'un établissement financier, banque ou assurance, toujours à la recherche de nouveaux créneaux, ainsi qu'une simple ajoute au Code civil permettant une réversibilité également au niveau des héritiers en ligne directe devrait permettre aux enfants qui le désirent – et uniquement ceux-là – d'opter pour le rachat du capital versé, augmenté bien entendu des frais et d'annuler de la sorte la vente de la nue-propriété.

Ils pourront ce faire moyennant soit leurs propres économies, soit moyennant l'épargne accumulée par leurs parents.

Ils ne choisiront évidemment cette voie que dans l'hypothèse où le décès de leurs parents intervient tôt et que les rentes versées n'auront atteint qu'un niveau raisonnable.

Dans l'hypothèse inverse, longévité accrue, la situation juridique actuelle reste d'application et le seul bénéfice de l'opération pour notre famille, aura été une retraite sérieusement agrémentée des parents.

Mais pour le surplus, l'opération aura un effet bénéfique sur les prix de l'immobilier puisque le financier derrière l'opération voudra se défaire de l'immeuble et le mettra sur le marché. Il augmentera de la sorte l'offre ce qui devrait entraîner une baisse des prix.

Dans l'hypothèse d'un décès précoce des parents, les enfants héritiers saisiront l'occasion et, en utilisant l'épargne de leurs parents, vont rembourser au débirentier le capital et les frais déboursés.

Le bénéfice de l'opération reviendra cette fois-ci intégralement à la famille, mais aura pour le surplus une influence bénéfique sur le marché de l'immobilier qui au lieu de rester spéculatif et d'accumuler des fortunes foncières énormes, reviendra vers des niveaux de prix plus réalistes. Pourquoi dès lors ne pas saisir l'occasion et légiférer en ce sens ?

Le seul défaut inhérent à l'idée et ce sera l'argument de ses détracteurs, est le fait qu'elle ne fonctionne que tant que les prix de l'immobilier restent surfaits ! Mais n'est-ce pas là, n'en déplaise aux grandes fortunes foncières, le but de l'opération ?



# Nachhaltiges Wohnen – für ein autonomes Wohnen in der zweiten Lebenshälfte

CLAUDE SCHMITZ

*„Sich helfen lassen, um autonom zu bleiben“*

Isabel Bamberger, geboren 1953, Autorin

## Einleitung

Angenehmes Wohnen wird nicht nur durch gute Grundrisse definiert. Prioritär ist vor allem wie die zukünftigen Bewohner sich in ihren Wohnungen und ihrer neuen Nachbarschaft fühlen, ein Grund um diese Bestandsaufnahme mit sehr persönlichen Berichten und Kommentaren von Mietern resp. Wohnungsbesitzern zu ergänzen. Auffallend ist, dass sich heute vermehrt Menschen um die 60, wo sie noch nicht auf äußere Hilfe angewiesen sind, überlegen, welche Wohnform zukünftig für sie die geeignetste ist. Eine Entscheidung in dieser Lebensphase, die noch ganz auf freiwilliger Basis geschieht, hat zudem den Vorteil, dass immer noch Änderungen möglich sind, falls die gewählte Wohnform nicht die richtige ist.

Ein Grund für diese Überlegungen ist sicherlich, dass das Durchschnittsalter in unserer Gesellschaft kontinuierlich steigt und uns in unterschiedlichen Lebensbereichen vor neue Herausforderungen stellt. Folglich muss sich die Architektur ebenfalls vermehrt mit dem Älterwerden befassen, denn die gesellschaftlich verankerte Tradition der Familie als feste Struktur und Auffangnetz für älter werdende Menschen löst sich auf und weicht einer Vielzahl an verschiedenen Wohnmodellen für Menschen in der zweiten Lebenshälfte.

In Luxemburg besteht die spezielle Situation, dass ein verhältnismäßig großer Teil der Bevölkerung Besitzer des eigenen Wohnhauses resp. Wohnung ist. Somit entsteht bei vielen Menschen der Wunsch, möglichst lange in den eigenen vier Wänden zu bleiben. Im Vergleich zum Ausland ist in Luxemburg das Eintrittsalter in altersgerechte Wohnstrukturen recht hoch (80 Jahre im Durchschnitt). Das Problem der mangelnden Alters- und Behindertengerechtigkeit vieler privater Wohnungen, die den sich verändernden Anforderungen irgendwann nicht mehr gerecht werden, offenbart sich aber oft früher. Trotzdem wird das Verlassen der eigenen vier Wände möglichst lange hinausgezögert.

Viele Menschen werden mit zunehmendem Alter weniger mobil. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage in der Schweiz ergab, dass über die Hälfte der 60-jährigen und älteren Befragten ihre Wohnung im Falle einer Mobilitätsbehinderung als ungeeignet einschätzen. Die Situation in Luxemburg ist sehr ähnlich, bei der Wohnungsplanung wurden solche

Details bisher nicht beachtet. Dank des vielfältigen Angebots an „Soins à Domicile“ bleiben die Menschen trotzdem möglichst lange in ihren Wohnungen. Der letzte Umzug erfolgt dann direkt ins Altersheim, wo das hohe Eintrittsalter der Bewohner dazu führt, dass letztere sich immer mehr zu Pflegeheimen entwickeln. Als Zwischenlösung werden in letzter Zeit vermehrt „Logements encadrés“ (Betreutes Wohnen) gebaut, wo 24 Stunden auf 24 eine Pflegeperson zur Verfügung steht.

In der Praxis zeigt sich, dass beide Lösungen mit einem hohen Kostenaufwand verbunden sind, Kosten die sich bei der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung weder die Einzelperson noch die Gesellschaft als Ganzes langfristig leisten können. Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Alternativen sich für ein Wohnen in der 2. Lebenshälfte bieten. Interessante Beispiele hierzu bestehen vor allem im deutschsprachigen Raum und in den skandinavischen Ländern.

## Unbehindert wohnen – ein Erfahrungsbericht

*„Sich zu einem Zeitpunkt aufs Alter einzurichten, an dem man das noch absolut freiwillig tut und die Wohnform nach eigenem Gusto wählen kann, ist bestimmt hundertmal besser, als eines Tages festzustellen: Oha, jetzt geht es nicht mehr!“*

*Mit meiner Pensionierung und dem „Leben danach“ habe ich mich frühzeitig auseinander-gesetzt, denn ich war zeitlebens ein arbeitswütiger Mensch und hatte Respekt vor der neuen Situation. In meinem Beruf als Lehrerin ging ich auf, die vielfältige Arbeit als Schulleiterin begeisterte mich. Was würde mit mir passieren, wenn all das unwiderruflich zu Ende wäre?*

*Meiner Meinung nach wird die Lebensqualität im Wesentlichen von drei Dingen bestimmt: der Arbeit, dem sozialen Netz und der Wohnsituation. Die Arbeit würde nach der Pensionierung wegfallen – ich wollte sie nicht sofort durch irgendwelche neuen Aktivitäten ersetzen, nur um beschäftigt zu sein. Ein wichtiger Teil meiner sozialen Kontakte hing ebenfalls mit dem Beruf zusammen; daneben habe ich zwar einen schönen Freundeskreis, aber keine Familie. Zwei Säulen, auf denen mein Leben aufgebaut war, wackelten also, deshalb wollte ich die dritte fest verankern und ein Zuhause finden, in dem ich bleiben kann. Dass meine damalige Wohnung dafür nicht geeignet war, wurde mir nach einer Fußoperation vollends bewusst: Das Haus hatte keinen Lift, es gab überall Schwellen, und im Falle einer länger dauernden Behinderung wären die vier Zimmer auch zu weitläufig gewesen. Ich suchte also, im „jugendlichen Alter“ von 62 Jahren die letzte Wohnung meines Lebens.“<sup>1</sup>*

1 Sibylle Matthijs, geboren 1946, pensionierte Primarlehrerin und Schulleiterin, Zürich, in: SAW (2010).

## Kontakte und Freundschaften – gemeinschaftliches Wohnen als innovatives Wohnmodell

Weil viele Wohnungen nicht altersgerecht gebaut sind, denken immer mehr junge Alte über eine Veränderung ihrer Wohnsituation nach und sind auch für neue Wohnformen offen. Ein weiteres Motiv, nach alternativen Wohnformen zu suchen, ist das Risiko der Vereinsamung. Als mögliche Lösung entstehen Wohnmodelle, die eine Mischung aus privatem Wohnen und gemeinschaftlichem Leben anbieten. Hierbei werden von Anfang an Gemeinschaftsräume oder gemeinsam genutzte Außenanlagen als soziale Begegnungszonen mit eingeplant. Altersgerechte Wohnungen lassen sich nicht nur über ihre fehlenden Stufen oder eingebauten Lifte definieren, sondern müssen ebenfalls ein gutes soziales Netzwerk freundschaftlicher und nachbarschaftlicher Kontakte ermöglichen. Ein weiterer Aspekt umfasst die Sicherheit und Fürsorge. Während erstere auf Nachbarschaftshilfe beruht, erfüllen innerhalb der Wohnsiedlungen verfügbare Betreuungsleistungen gesundheitliche Bedürfnisse (Soins à Domicile).

### Worauf kommt es beim Bau von Wohnungen für Menschen ab 60 an?

Ausgehend von den eigenen vier Wänden, lassen sich beim Wohnen drei Kreise unterscheiden: der private Raum (eigene Wohnung), der halb-öffentliche Raum und die Verbindung zum Quartier.

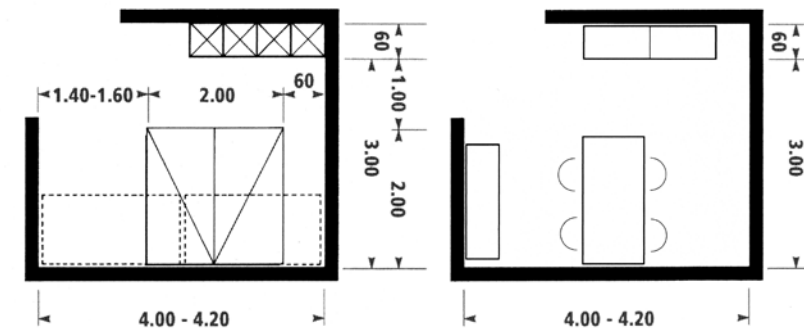
#### Der private Raum

Beim Bau einer alters- und behindertengerechten Wohnung müssen viele praktische Details beachtet werden:

- genügend Platz für allfällige Gehhilfen und Rollstühle,
- rutschfeste Bodenbeläge,
- direkte Zugänge vom Schlafzimmer zum WC,
- der Verzicht auf Schwellen und Stufen.

Diese Vorkehrungen dürfen jedoch nicht die Ausstrahlung einer Wohnung dominieren. In erster Linie sollen komfortable, geräumige und schöne Wohnungen geschaffen werden, in denen sich auch fitte 60-jährige wohlfühlen. Schließlich ist nur ein kleiner Teil der Bewohner physisch behindert und die Mieter wollen nicht ständig daran erinnert werden, dass sie vielleicht irgendwann mal in ihrer Bewegung eingeschränkt sein könnten<sup>2</sup>.

## Nutzungsneutrale Räume



Die Anforderungen an eine Wohnung sind von Bewohner zu Bewohner unterschiedlich und ändern sich auch individuell über die Zeit. Deshalb sollten Räume möglichst nutzungsneutral konzipiert werden, um in ihrem Gebrauch nicht eingeschränkt zu sein. Beim Einzug eines jungen Paares ist ein Raum vielleicht zuerst Büroraum, wird in der Familienphase zum Kinderzimmer und später zum Gästezimmer oder zu einem zweiten Schlafzimmer.

Während einmal gebaute Architektur starr ist, sind Wohnmodelle sehr dynamisch. Deshalb ist es immer sinnvoll, altersgerecht zu bauen, auch wenn dabei kein bestimmtes Wohnmodell ins Auge gefasst wird. Viele Menschen wollen möglichst lange in ihrer Wohnung und ihrer Nachbarschaft bleiben, wenn sie erst mal eine passende gefunden haben. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die Wohnung auch im fortgeschrittenen Alter weiterhin alle Anforderungen erfüllt.

Untersuchungen im Ausland haben gezeigt, dass die Zusatzkosten für die Realisierung von altersgerechten Wohnungen maximal 4-5% betragen.

#### Der halb-öffentliche Raum und die Verbindung zum Quartier

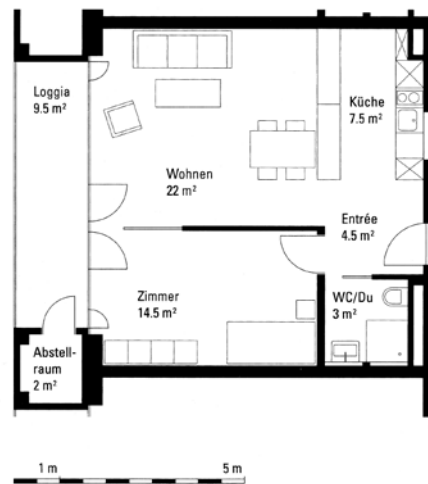
Wer im Alter autonom wohnen will, tut gut daran, sich fit zu halten – körperlich und geistig. Kontakt zu anderen Menschen, Freundschaften und ein gutes soziales Netz wirken sich nicht nur positiv auf das Lebensgefühl aus – sie wirken auch lebensverlängernd. Das gilt zwar generell in jeder Phase des Lebens, wird aber im Alter noch wichtiger. Zum Glück ist das Bild des alten, einsamen Menschen, der keine neuen Freundschaften knüpfen kann, ein Mythos.

Der halb-öffentliche Raum: Alle untersuchten gemeinschaftlichen Wohnprojekte bieten im halb-öffentlichen Raum eine Möglichkeit der Begegnung zwischen den Bewohnern:

- Gemeinschaftsräume,

<sup>2</sup> SAW (2010).

## Konradhof, Winterthur/Schweiz



### Grundriss einer 2-Zimmerwohnung

Die Wohnung kennzeichnet sich durch:

- einen aufs Minimum reduzierten Eingangsbereich,
- eine offene Wohnform mittels Schiebewand,
- eine großzügige Loggia.

Architekt: OMG + Partner Architekten AG

## Siedlung Irchel, Zürich / Schweiz



### Grundriss von zwei 2-Zimmerwohnungen

Die gut geplanten Grundrisse mit Einsatz von Schiebewänden ermöglichen diagonale Durchblicke und lassen die Wohnräume größer erscheinen.

Architekt: A. Wasserfallen / Straub + Kleffel, dipl. Arch. ETH/SIA

- Empfangsbereiche,
- wohnungsbezogene Außenräume.

Dank der klaren Trennung zur eigenen Wohnung ist den Mietern bzw. Besitzern dabei selbst überlassen, inwiefern sie solche Kontakte suchen<sup>3</sup>.

*Die Verbindung zum Quartier:* Der Standort einer Siedlung ist eine wesentliche Grundlage für ein Wohnprojekt, das älteren Menschen ein gutes Wohnen ermöglicht. Die Vorstellung, dass sie am liebsten in der ruhigen Idylle im Grünen wohnen, hat definitiv ausgedient. Wichtig für Menschen im dritten Lebensalter sind vor allem:

- kurze Wege,
- eine gute Anbindung an den öffentlichen Transport,
- nahegelegene Einkaufsmöglichkeiten,
- eine gute Integration im Quartier,
- ein gutes kulturelles Angebot.

## Blick in die Zukunft – Welche Wohnformen und -modelle werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen?

Neue Wohnmodelle fürs Alter stoßen im Ausland bereits auf reges öffentliches Interesse: selbstorganisierte Altershaushaltsgemeinschaften, spezielle Arten von betreutem Wohnen und so weiter. Laut einer Untersuchung in Deutschland zum Beispiel können sich 30 Prozent der Befragten vorstellen, im Alter mit Freunden oder Gleichgesinnten in Haus- oder Nachbarschaftsgemeinschaften zu wohnen. Nun nimmt mit dem Eintreten der 68er-Generation ins Pensionsalter zwar die Anzahl der realisierten Projekte tendenziell zu, aber nie in der gleichen Masse wie das Interesse daran. Denn gerade der Aufbau selbstorganisierter Projekte wie Hausgemeinschaften ist mit einem immensen Aufwand verbunden: Es müssen sich die richtigen Leute zusammenfinden und sich über vieles einig werden, dazu kommt oft auch ein nicht unerhebliches finanzielles Engagement. Und häufig hält der Alltag des gemeinschaftlichen Lebens den Vorstellungen, die man sich im Voraus davon gemacht hat nicht stand.

Wenn man 75 ist, mag man dann auch nicht – wie in jüngeren Jahren – einfach mal etwas ausprobieren, und wenn es nicht funktioniert, zieht man ein Haus weiter. Deshalb ist 60 ein gutes Alter, um mit einem solchen Vorhaben zu beginnen, dann muss es auch nicht unbedingt für die Ewigkeit sein. Ich denke auf jeden Fall, dass in den nächsten Jahren eine Reihe von neuen Modellen ausprobiert und damit neue Erfahrungen generiert werden.

3 SAW (2010).

## Pilotprojekt Schaffhausen

In einem Pilotprojekt in Schaffhausen zum Beispiel werden verschiedene Dienstleistungsorganisationen, die für ältere Leute wichtig sind in einem Quartierdienstleistungszentrum zusammengefasst. Dadurch sind sie im Quartier sichtbar und leichter zugänglich.

## Genossenschaft Bielefeld

Eine Genossenschaft in Bielefeld hat beschlossen, dass in einer ganz normalen Siedlung 20 Prozent der Mieterschaft Leute mit Pflegebedarf sein sollen. So konnte sich dort eine „Soins à Domicile“ ähnliche Organisation einmieten, für die sich dieser Standort lohnt und die von der öffentlichen Hand einen kleinen Leistungsauftrag für Gemeinwesenarbeit hat. Damit kann sie Projekte anschieben und begleiten. Inzwischen gib es im Gemeinschaftsraum der Genossenschaft jeweils morgens, mittags und abends ein Essen, das ausschließlich von Freiwilligen gemanagt wird. Die wenigen Mittel, die hier in Gemeinwesenarbeit investiert wurden, haben – zusammen mit dem Engagement der Genossenschaft – eine große Hebelwirkung erzielt.

## Wohnfabrik Solinsieme, St. Gallen/Schweiz

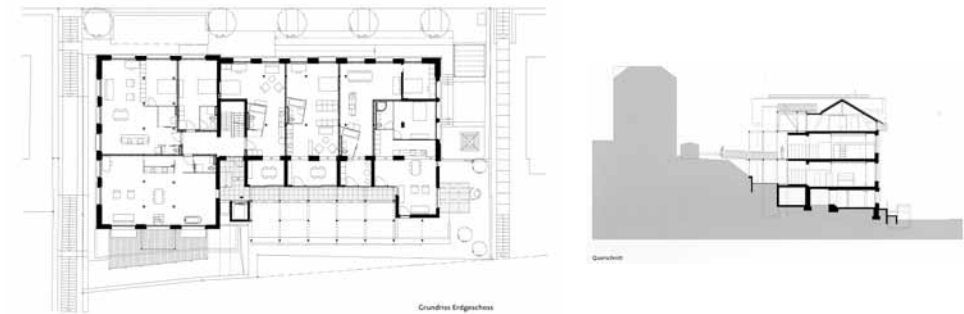
Ausgangspunkt für das Projekt Solinsieme war die Idee von drei Frauen, in einem leer stehenden Spinnereigebäude ein gemeinsames Wohnmodell zu verwirklichen. Um weitere Interessenten zu finden entwarf ein befreundeter Architekt ein erstes Vorprojekt mit insgesamt 17 Wohnungen. Das Projekt wurde auf genossenschaftlicher Basis entwickelt, der juristische Hintergrund dazu wurde im Detail mit einem Rechtsanwalt festgehalten. Mit dem Baubeginn wurde gewartet, bis 50% der Wohnungen verkauft waren.

## Wohnfabrik Solinsieme, St. Gallen/Schweiz

Die ausgeklügelte Erschließung ermöglicht die Reduzierung der Grundflächen in den Wohnungen auf ein Minimum.

Grundriss

Schnitt



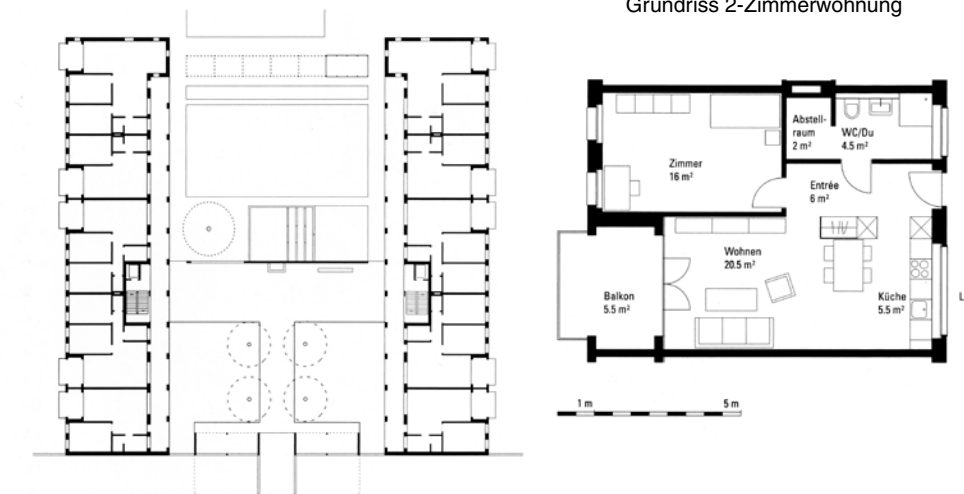
Architekt: Archplan AG

## Wohngemeinschaft Pestalozzi, Muttens-Basel/Schweiz

Die zwei Wohnhäuser gliedern sich um einen gemeinsamen Innenhof.

Grundriss

Grundriss 2-Zimmerwohnung



Architekt: Hanspeter Müller + Roland Naegelin, Arch. BSA



## Situation in Luxemburg

Die zurzeit in Luxemburg bestehenden Wohnstrukturen für ältere Leute entstanden alle auf Initiative von Gemeinden, wie z.B. Walferdange, Schifflange, Bertrange oder Strassen.

Das „Haus am Bëcheler“ in Walferdange mit seinen 24 Wohnungen wurde 1996 eröffnet. Erbaut wurde es von der Gemeinde, Träger ist Foyer Senior a.s.b.l., die mit den Bewohnern verschiedene Aktivitäten organisiert, wie gemeinsames Essen im angegliederten Tagesfoyer, Ausflüge, usw. Auffallend im „Haus am Bëcheler“ ist das hohe Eintrittsalter der Bewohner (80+). In einem gemeinsamen Gespräch hat die Verantwortliche des Hauses bestätigt, dass die zukünftigen Bewohner ihren Umzug aus den eigenen vier Wänden oft mit allen möglichen Argumenten hinauszögern, wodurch sich das hohe Durchschnittsalter erklären lässt.

Eine Vorreiterrolle in der Realisierung von neuen Wohnmodellen, die auf den ausländischen Erfahrungen aufbauen, können einerseits die Gemeinden, andererseits der Fonds du Logement, im Auftrag des Wohnungsbauministers, spielen.

Die Suche nach neuen Wohnformen für die 2. Lebenshälfte ist zurzeit noch nicht Bestandteil der öffentlichen Diskussion in Luxemburg. Dies kann sich aber schnell ändern, wenn ein paar Projekte realisiert werden und sich in der Praxis bewährt haben.

## Literaturverzeichnis

HUBER, ANDREAS (Hrsg., 2008): Neues Wohnen in der zweiten Lebenshälfte. Edition Wohnen 2 / ETH Zürich. Birkhäuser Verlag AG, Basel.

SAW - STIFTUNG ALTERSWOHNUNGEN DER STADT ZÜRICH (2010): Leben wie ich will – Autonomes Wohnen im Alter. Wohnen ab 60 – seit 1950. Verlag Kontrast.

# Soziales Wohnen im Norden – Ergebnisse einer multiperspektivischen explorativen Studie

CHAREL SCHMIT & MAGALI DE ROCCO

*„Leur logement actuel étant très petit et peu adapté aux besoins d'un enfant en bas âge,  
la recherche d'un logement adéquat est devenu relativement urgent.“*

(aus einer Anfrage des RESONORD beim Fonds du Logement, Fall 5, 2011)

*„Logement inadapté aux besoins d'un enfant / Rencontre de discriminations nombreuses  
sur le marché privé / Trouver un logement / Cadre adapté aux besoins de l'enfant / Se  
retrouver en tant que famille, trouver son rôle de mère et stimuler les besoins de l'enfant.“*

(aus einer Anfrage des RESONORD, bei der Agence immobilière sociale, AIS, Fall 5, 2011)

Im Rahmen des RESONORD-II-Projektes zur Fortschreibung der Sozialberichterstattung und Implementierung des seit dem 1. Januar 2011 funktionierenden regionalen Sozialzentrums RESONORD in der Region Clerf-Vianden konnte im Sommer 2011 eine thematische Explorativstudie zum „Sozialen Wohnen“ realisiert werden. Zentraler Ansatz dieser Studie war die Berücksichtigung mehrerer Perspektiven: die der Klienten, der Sozialarbeiter, der kommunalen und nationalen Entscheidungsträger sowie der Akteure im sozialpädagogischen Arbeitsfeld der Wohnungs(losen)hilfe. Zielsetzung war eine handlungsorientierte Berichterstattung die Lösungsansätze erschließt sowohl auf der Ebene des Klientensystems als auch des Leistungssystems.

RESONORD ist ein regionales Sozialzentrum, das auf der Grundlage des Gesetzes vom 18. Dezember 2009 zur kommunalen Sozialhilfe<sup>1</sup> die Aufgabe des kommunalen Sozialamtes („office social“) wahrnimmt für die 14 Gemeinden umfassende Region Clerf-Vianden welche eine Bevölkerung von 21.614 (2011) Einwohner und Einwohnerinnen zählt.<sup>2</sup> Die Region verfügte vorher nicht über ein eigenständiges Sozialzentrum („centre médico-social“) und eigene sozialarbeiterische Fachkräfte. RESONORD ist entstanden

<sup>1</sup> Loi 2009: siehe unter Gesetzestexte und Verordnungen.

<sup>2</sup> Aufgrund rezenter Gemeindefusionen sind es seit dem 1.1.2012 zehn Gemeinden: Clervaux (Clervaux, Heinerscheid, Munshausen), Eschweiler, Hosingen (Hoscheid, Hosingen, Consthum), Kiischpelt, Putscheid, Tandel, Troisvierges, Vianden, Weiswampach, Wincrange.

aus einem 2005 begonnenen LEADER-II-Projekt<sup>3</sup> zur regionalen Sozialberichterstattung und Koordinierung kommunaler Sozialpolitik.<sup>4</sup> In mehreren Phasen<sup>5</sup> entwickelte sich das Projekt von der Arbeitsgruppe zur öffentlichen Einrichtung mit einem Team von 4 sozialarbeiterischen Fachkräften, 1 Sozialkoordinatorin, 1 Projektmitarbeiterin sowie 2 Verwaltungskräften. LEADER-Projektträger war die „Anne a.s.b.l.“, die in der Region seit langen Jahren verankert ist.

## Die Vorgehensweise: Dimensionen Sozialen Wohnens erkunden

Die Sozialberichterstattung des RESONORD sollte 2011 einen thematischen Schwerpunkt erfahren, der anhand verschiedener methodischer Zugänge aufbereitet werden sollte zwecks Formulierung kommunalpolitischer Handlungsmöglichkeiten. Das Thema „Soziales Wohnen“ wurde in Verlauf mehrerer Gespräche mit den Mitarbeitern sowie den politisch Verantwortlichen des Sozialamtes ermittelt. Ausgangspunkt waren die sich mehrenden Anfragen beim RESONORD bei denen eine Wohnproblematik vorlag oder andere Problemlagen mitverursachten.

Den explorativen Charakter erhält die Studie dadurch, dass sie einen Zugang zum Feld der Wohnungs(losen)hilfe eröffnet. Durch gezielte Beobachtungen, Fotodokumentation, Expertengespräche, Interviews mit Klienten, Aktenanalyse und Sichtung der Fachliteratur wird versucht die soziale Realität schwieriger Wohnsituationen zu erfassen, zu beschreiben, zu analysieren und zu interpretieren.<sup>6</sup> Die Studie versteht sich als Bestandteil einer regionalen Sozialberichterstattung die eine Rückkoppelung an die Praxis der Sozialen Arbeit und des kommunalpolitischen Handelns anstrebt. Multiperspektivisch ist die Studie da sie folgende Sichtweisen miteinander verbindet:

<sup>3</sup> LEADER – „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ ist ein Förderprogramm der Europäischen Union zur Entwicklung im ländlichen Raum. <http://www.cv.leader.lu/fr>.

<sup>4</sup> Gregor (2011).

<sup>5</sup> Die „Anne a.s.b.l.“ betreibt in der Region ein sozialpädagogisches Internat in Ulflingen sowie mehrere Maison Relais. Die Anne a.s.b.l., die den sozialen Werken der „Congrégation de la Sœur de la Sainte Elisabeth“ ([www.elisabeth.lu](http://www.elisabeth.lu)) zugehört, wird geleitet von Thierry Lutgen, welcher auch Verantwortlicher für die Teilprojekte RESONORD I (2006-2007) und RESONORD II (2009-2011) war.

<sup>6</sup> Die Autoren möchten allen Interviewpartnern danken, insbesondere aber den Klienten, die sich bereit erklärt haben, dass ihre Situation als Fall dokumentiert werden konnte und sie zu Interviews zur Verfügung standen.

- Die Sicht der Klienten: Ausgangspunkt sollte weniger die quantitative Erfassung des Phänomens sozialen Wohnens sein, sondern die Subjektivität gelebten Alltags. Dies ermöglicht einen lebensweltorientierten Lösungsansatz auf der Ebene des Klientensystems.<sup>7</sup>
- Die Sicht der sozialarbeiterischen Fachkräfte im kommunalen Sozialdienst (KSD): Die Praxis der Sozialen Arbeit generiert fallbezogenes Wissen über die vielfältigen Problemlagen von Menschen und Bevölkerungsgruppen. Dieses Wissen um soziale Realitäten sowie das Erfahrungswissen beim Lösen von Notlagen gilt es zu valorisieren und verstärkt zu nutzen, um Sozialberichterstattung für die Praxis der Sozialen Arbeit nutzbar zu machen, um berufliche Praxis im Hilfeprozess ein Stück weit zu verändern sowie einen Rückbezug zur Wohnungspolitik herzustellen.
- Die Sicht der institutionellen Akteure und des externen Leistungssystems<sup>8</sup>: Wie wird das Thema von verschiedenen (nationalen) Akteuren eingeschätzt, die auf nationaler Ebene zum institutionalisierten Hilfssystem gezählt werden (FNS, FDL, AIS, OLAI, et al. und Träger wie CNDS, CAS, FMPO, Wunnéngshëllef et al.). Zu fragen ist, wie abgestimmt die nationalen Maßnahmen mit den lokal ermittelten Bedarfen sind, wie die wechselseitige Einwirkung und Passung des nationalen Hilfssystems und der fallbezogenen sozialarbeiterischen Praxis ist.
- Die Sicht der Entscheidungsträger: Wohnungspolitik die zugleich sozialpolitisch wirken soll, wird auf einer kommunalen, regionalen und nationalen Steuerungs- und Entscheidungsebene formuliert, legitimiert und verhandelt. Insofern ist eine Berücksichtigung der vorgenannten Sichtweisen eine wichtige Quelle der Inspiration und Evaluation beabsichtigter oder bereits vollzogener Sozialplanung. Konkret ging es in der Region Clerf-Vianden um mögliche Ziele einer mehrjährigen Sozialplanung.

Die Explorativstudie besteht aus den nun folgenden methodischen Schritten. Zunächst musste ein eigenes und praxisrelevantes Verständnis „sozialen Wohnens“ ermittelt werden, die der Studie zugrunde liegen soll. Die quantitative Erfassung der sozialen Infrastruktur in der Region Clerf-Vianden bildete einen wichtigen Ausgangspunkt für die gezielten Beobachtungen und ausgewählten Expertengespräche im Feld. Anhand eines analytischen

Rasters wurden 6 Fälle in Form von Fallvignetten<sup>9</sup> aufbereitet welche unterschiedliche Lebensalter, Familienverhältnisse und die Geschlechterzugehörigkeit thematisieren. Im Rahmen einer Sozialreportage wurden die verschiedenen Informationen und Perspektiven zusammengeführt. Diese Sozialreportage wurde als Forschungsmethode (zur Ermittlung, Erschließung und Aufbereitung des Materials) und als Handlungsmethode<sup>10</sup> (eine Klientin wurde bei der Wohnungssuche begleitet und unterstützt)<sup>11</sup> eingesetzt. Im Folgenden beschränken wir uns auf die Darstellung ausgewählter Ergebnisse, die im Rahmen dieser Explorativstudie ermittelt werden konnten.

### Vom „Sozialen Wohnen“ zum „Housing for all“ – Wohnen in Würde

„Soziales Wohnen“ wird in der Praxis häufig mit einem bestehenden Angebot oder einem Bedarf an sozialem Wohnraum gleichgesetzt. In Luxemburg wird „soziales Wohnen“ (franz.: „logement social“) meist mit einem Angebot an bezahlbarem und angemessenem Wohnraum gleichgesetzt. Zudem zielt es darauf ab, Einzelpersonen oder Familien beim Erwerb eines Eigentums zu unterstützen. Des Weiteren werden finanzielle Hilfen für die Gemeinde für das Bereitstellen von Wohnraum für zukünftige Einwohner anvisiert<sup>12</sup>. Dabei wird je nach Land, der Zugang zu diesem Angebot anders bestimmt. In Luxemburg sind die Zugangsbedingungen an Haushaltseinkommen und -zusammensetzung geknüpft. Zudem muss der Bedarf einer solchen sozialen Wohnung nachgewiesen werden.

Beziehen wir uns auf luxemburgische Bestimmungen und Gegebenheiten und orientieren uns an existierenden Gesetzestexten und Reglementierungen<sup>13</sup>, so ist festzuhalten, dass Wohnen dann „sozial“ ist, wenn es den Menschen einen angenehmen, den Bedürfnissen entsprechenden und bezahlbaren Wohnraum bietet. Aus professioneller Sicht greift dieses Verständnis jedoch zu kurz, denn Wohnen ist weit mehr als bloß das Existieren eines Hauses bzw. einer Wohnung und die notwendigen finanziellen Ressourcen.

7 Unter Klientensystem verstehen wir den Klienten, bzw. die Klientin einer oder mehrerer sozialen Dienstleistungen, die eingebettet ist in ein soziales und/oder familiäres Umfeld, das sich wiederum durch Ressourcen und/oder Risiken auszeichnet. Zum Klientensystem gehört auch die Beziehung mit der sozialarbeiterischen Fachkraft die soziale Leistungen für die und mit den Klienten vermittelt, plant, umsetzt und evaluiert.

8 Zum internen Leistungssystem des Sozialamtes zählen die eigenen Hilfsangebote, Sozialhilfen, Maßnahmen und sozialpädagogische Begleitung und Betreuung. Zum externen Leistungssystem sind alle Hilfen, soziale Dienste und Leistungen sowie (materielle) Ressourcen zu zählen, die ausserhalb des Sozialamtes im Hilfssystem angefordert, abgerufen, vermittelt oder genutzt werden können im Interesse des Klienten.

9 Eine Fallvignette ist die synthetische Darstellung einer dokumentierten Fallgeschichte in der Sozialen Arbeit, Psychologie oder Medizin. Sie dient der Ausbildung, kritischen Reflexion und Interpretation eines Fallverständnisses sowie möglicher oder bereits erfolgter sozialarbeiterischer Interventionen.

10 Braun & Wetzel (2010).

11 Die Publikation der Sozialreportage und des Endberichts „Soziales Wohnen im Norden“ wird derzeit vorbereitet.

12 Loi 1979a.

13 Loi 1979a, Loi 2006, Loi 2008.

Für Luxemburg scheint, dass sich die Wohnsituation an der finanziellen Situation entscheidet. Dabei gibt es in Luxemburg noch „andere“ Menschen, bei denen nicht vordergründig das Mieten oder Kaufen im Vordergrund steht, sondern überhaupt der Erwerb einer Adresse. Problematische Wohnverhältnisse wie sie an früherer Stelle dargestellt wurden, tangieren meist Menschen in sozialen Notlagen. Besonders alarmierend ist, dass sich eine Negativspirale entwickelt. Soziale Notlagen führen zu prekären Wohnverhältnissen. Wohnen wird dann oft zum monetären Problem, dies verstärkt wiederum soziale Notlagen. Dabei sind vom regulären, konventionellen Wohnungsmarkt viele Menschen ausgegrenzt, resp. der Zugang ist ihnen erschwert. Hier Zugang oder überhaupt ein geregeltes Angebot zu schaffen, scheint notwendig.

In der Praxis versucht man diesem Phänomen prekärer Wohnverhältnisse entgegen zu treten. Somit wurde in Luxemburg, wie auch in vielen anderen europäischen Ländern der Fokus stark auf die Problematik der Obdachlosigkeit gerichtet. Ein internationales Netzwerk hat sich gebildet, die FEANTSA. Diese hat Richtlinien zur Bekämpfung prekärer Wohnverhältnisse erarbeitet. Aus dieser Zusammenarbeit hat sich eine, für die Praxis wichtige Auflistung problematischer Wohnverhältnisse entwickelt, mit besonderem Fokus auf die zu unterscheidenden Bereiche: Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung<sup>14</sup>.

„Als *obdachlos* gelten Menschen, die auf der Straße leben, an öffentlichen Plätzen wohnen, ohne eine Unterkunft, die sich in Verschlägen, Parks oder unter Brücken aufhalten. Obdachlos sind aber auch Menschen in Notunterkünften, die keinen festen Wohnsitz haben (...).“

„Als *wohnungslos* gelten Menschen, die in Einrichtungen wohnen, in denen die Aufenthaltsdauer begrenzt ist und in denen keine Dauerwohnplätze zur Verfügung stehen. (...) [Auch] Menschen, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen, oder sich in ambulanter Wohnbetreuung in Einzelwohnungen befinden, [gelten] als wohnungslos.“

„Menschen, die temporäre Unterkunft bei Freunden, Bekannten oder Verwandten finden ohne einen Hauptwohnsitz zu haben oder ohne Rechtstitel (also ein vertragliches Mietverhältnis), und die vom guten Willen anderer Menschen abhängig sind, sowie solche, die durch illegale Land- oder Hausbesetzung zu Wohnraum kommen, leben in *ungesicherten Wohnverhältnissen*. (...) Ungesicherte Wohnverhältnisse gelten auch für Menschen, die in ihren Wohnungen von Gewalt oder von Delogierung bedroht sind (...).“

Dabei richtet die FEANTSA ihren Fokus bei der Arbeit weniger auf die monetären Bedingungen des Wohnens, als vielmehr auf die sozialen Umstände: Wohnen als absolutes Menschenrecht, an dem sich soziale Teilhabe und Exklusion entscheidet. Dieser Logik folgt

14 ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung. Nach BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe.

auch die CECODHAS<sup>15</sup> und fordert ein „Housing for all“. Damit wird soziales Wohnen zur absoluten und mehrdimensionalen Bestimmung, die auf unterschiedliche Aspekte aufmerksam macht. Die Visionen, die die CECODHAS beschreibt, sind:

Wohnrecht	Das Recht auf angemessenen Wohnraum und adäquate Wohnverhältnisse ist ein Menschenrecht.
Erschwinglichkeit	Der Wohnraum muss für unterschiedliche Gruppen nicht nur zugänglich, sondern auch erschwinglich sein. Zu hohe Wohnpreise fördern soziale Exklusion.
Alter und Wohnen	Den im Alter steigenden Hilfebedarf auffangen und durch ambulante Angebote abdecken. Selbstständiges Wohnen im Alter so lange wie möglich fördern. Durch das sich daraus entwickelnde Netzwerk ambulanter Hilfen, können weitere Gesellschaftsgruppen profitieren.
Behinderung und Wohnen	Behindertengerechtes und barrierefreies Wohnen mit einem ambulanten Hilfs- und Unterstützungsnetzwerk. Förderung der Unabhängigkeit und Erhalt eines normalisierten Tagesablaufes in den eigenen vier Wänden.
Integration von Menschen mit Migrationshintergrund	Den gleichen Zugang zum Wohnungsmarkt für Menschen mit Migrationshintergrund fördern und Stigmatisierung und Diskriminierung vorbeugen/ abbauen.
Soziale Exklusion verhindern	Durch Aufklärung und Sensibilisierung die Exklusion von Menschen durch unangemessene Wohnverhältnisse verhindern. Ein entsprechendes Angebot auf dem Wohnmarkt anbieten.

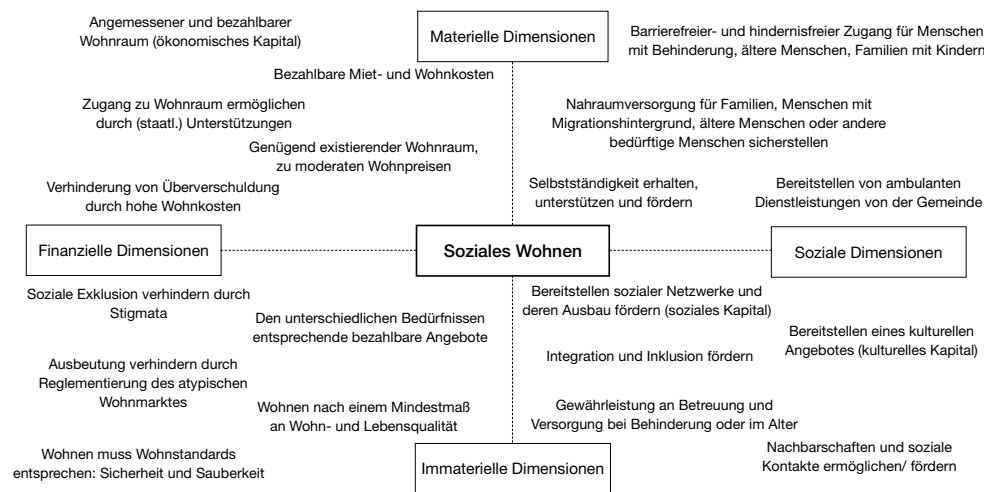
Daneben scheint es weiterhin interessant sich mit Erfahrung des „sozialen Wohnens“ aus anderen Ländern auseinanderzusetzen. Hier scheint das österreichische Verständnis weitreichender<sup>16</sup>. Tangiert soziales Wohnen hier nämlich: Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit, Betreutes Wohnen und Wohnbeihilfen und -unterstützungen<sup>17</sup>. Für diese Arbeit wollen wir eine erste Definition geben, in dem die hier dargestellten Elemente in einer einzigen Darstellung integriert werden.

15 CECODHAS versteht sich als Europäisches Verbindungskomitee für soziales Wohnen, welches als Netzwerk das Ziel verfolgt, Recht auf ordentliches Wohnen für alle Menschen und Gesellschaftsgruppen zu propagieren. Aus Luxemburg sind die FDL und die SNHBM Mitglied. [www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu).

16 Österreich hat eine lange Tradition in der Auseinandersetzung mit dem Thema „Wohnproblematiken“. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wurden Sozialreportagen zu den katastrophalen Wohnverhältnissen in Obdachlosenheimen angefertigt und die Öffentlichkeit für dieses Thema sensibilisiert. Zeugnisse aus dieser Zeit belegen die Sozialreportagen von Max Winter. In Luxemburg sind ebenfalls die Wohnverhältnisse um die Jahrhundertwende beschrieben worden im Rahmen der „Sozialenquôte“ des Luxemburger „Vereins für die Interessen der Frau“. Cf. Goetzinger (1997) sowie Bové (2011), S. 172f.

17 Soziales Wohnen: <http://www.wien.gv.at/bauen-wohnen/sozial/> (6.10.2011).

**Abb. 1: Dimensionen und Aspekte „Sozialen Wohnens“**



Quelle: Schmit & De Rocco im Rahmen der RESONORD-Studie 2011

Aus diesen Überlegungen, kann das Verständnis was soziales Wohnen ist, wie in der folgenden Abbildung dargestellt werden:

Soziales Wohnen wird in dieser Darstellung als multidimensionales Phänomen verstanden und definiert, das unterschiedliche Dimensionen vereint. Dabei wird versucht die rein finanzielle Fokussierung auf andere Bereiche die das Wohnen tangieren zu erweitern. Soziale, materielle und immaterielle Dimensionen rücken ins Blickfeld. Zur kurzen Erläuterung: Durch diese Darstellung soll gezeigt werden, dass vor allem finanzielle und soziale Dimensionen an materielle und immaterielle Bedingungen oder Aspekte geknüpft sind. Finanzielle Dimensionen tangieren einerseits die Bedingung des Vorhandenseins eines bezahlbaren Wohnraums. Andererseits geht es aber um immaterielle Bestimmungsfaktoren, wie zum Beispiel bestehende Gesetze, die den Schutz einer Person in seiner Wohnsituation garantieren. Auch müssen Zuständigkeiten geklärt werden und nicht reglementierte Bereiche wie die Situation der *Caf  sz  mmer* in Luxemburg, müssen reformiert resp. reglementiert werden. Auch sollte durch diese Darstellung darauf hingewiesen werden, dass in Luxemburg viele Menschen von einem entsprechenden Wohnungsangebot ausgeschlossen sind, weil sie aufgrund ihres Einkommens stark stigmatisiert sind.

Dem gegenüber stehen soziale Dimensionen, welche ebenfalls an materielle und immaterielle Bedingungen und Dimensionen gebunden sind. Während die materiellen Aspekte sich vor allem auf eine entsprechende Nahraumversorgung und existierenden Zugangsmöglichkeiten

konzentrieren, handelt es sich bei den immateriellen Aspekten vor allem um das Vorhandensein und die Förderung des sozialen Kapitals oder Sozialkapitals<sup>18</sup>. Somit wird die Verschränkung der unterschiedlichen Bedingungen und Dimensionen beim Thema „soziales Wohnen“ deutlich. Die reine Fokussierung auf bloße finanzielle Dimensionen, respektive die reine Problemfokussierung scheint also nicht weitreichend genug.

## Multiproblematik und Wechselwirkung des „sozialen Wohnens“

Wer von *Wohnungsnot* spricht, meint damit unangemessenen oder nicht bezahlbaren Wohnraum<sup>19</sup>. Hinzukommt, dass der Zugang zu Wohnraum für bestimmte Bevölkerungsgruppen erschwert ist. Die Frage – wer Zugang zum freien Immobilienmarkt hat und wer ausgeschlossen wird – folgt auf den Punkt. Wohnungsnot in Luxemburg tangiert einerseits zu hohe Wohnpreise, andererseits einen Mangel an adäquatem Wohnraum. Aufgrund des starken Bevölkerungswachstums, besteht eine große Nachfrage an Wohnraum. Fokussiert auf den Erwerb von Eigentum, besteht in Luxemburg zudem das Problem, dass es nicht genügend Mietwohnungen gibt<sup>20</sup>. Mit 82% liegt die Zahl der Haus- (65%) resp. Wohnungsbesitzer (17%) deutlich höher, als die Zahl der Mieter mit 18% (Haus 6%, Wohnung 12%)<sup>21</sup>. Aus einer Untersuchung des Statec<sup>22</sup> zu den Wohnkosten geht hervor, dass sich 80% der Haushalte besorgt über die Wohnkosten äussern. Dabei muss zwischen Eigentümer und Mieter unterschieden werden. Deutlich mehr Mieter äussern, dass die Kosten für die Wohnung „belastend“ sind (40,2% gegenüber 29,5% der Eigentümer). Im internationalen Vergleich spielt Luxemburg bezüglich hoher Wohnkosten in den ersten Reihen mit. Länder die hier eine deutlich niedrigere Belastung der Wohnkosten zu verzeichnen haben, sind beispielsweise Dänemark oder Norwegen. Auch Länder wie Belgien, die Niederlande und Österreich haben eine niedrigere Wohnkostenbelastung. Aus einer europäischen Umfrage ging hervor, dass 53% der Menschen in Luxemburg (Stadt) Schwierigkeiten beim Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Lediglich 3,6% erwähnen, dass der Zugang zum Wohnungsmarkt einfach ist<sup>23</sup>.

Am stärksten von dieser Situation betroffen sind Menschen in schwierigen Lebenslagen und/oder mit niedrigem Einkommen. Zu dieser Gruppe zählen unter anderem auch

18 Sozialkapital meint die Gesamtheit aktueller und potentieller Ressourcen, die mit der Teilhabe am Netz sozialer Beziehungen verbunden sein können, also die Ressourcen die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen. Vgl. Bourdieu (1983), S. 191.

19 Experten-Gespräch mit dem FNS am 5. September 2011.

20 Luxemburger Wort (2011).

21 Centre pour l'égalité de traitement (2011).

22 Osier (2010).

23 Institut für sozial-ökologische Forschung (2011).



Alleinerziehende, meist Frauen. Bei sogenannten „Ein-Eltern-Familien“ mit einem Kind beträgt die monatliche Wohnkostenbelastung 23,7% vom Nettoeinkommen. Alleinerziehende mit zwei Kindern, müssen monatlich mit einer Belastung von 31,9%<sup>24</sup> des Einkommens rechnen. CEPS-Studien<sup>25</sup> haben gezeigt, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen, häufiger in Wohnungsnot geraten. Hier wird Wohnen dann zu einem finanziellen Problem. Laut Aussagen des FNS, ist es nicht so sehr eine Frage des Einkommens, sondern vor allem ein Problem der Ausgaben. „Wenn die Wohnpreise jedes Jahr um drei bis vier Prozent steigen, aber das gesetzliche Mindesteinkommen nur um ein Prozent, dann kann die Rechnung nicht aufgehen.“<sup>26</sup> Dabei sind heute längst nicht mehr nur jene Haushalte betroffen, die das gesetzliche Mindesteinkommen beziehen. Wohnungsnot als monetäres Problem, ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Hinzu kommen meist diverse Wohnproblematiken der Betroffenen.

Von *Wohnproblematiken* ist der AIS und dem FNS zufolge dann die Rede, wenn gesundheitsgefährdende Wohnverhältnisse (zum Beispiel durch starken Schimmelbefall), mangelhafte sanitäre Einrichtungen, zu kleiner Wohnraum, Risiken des Wohnrechtsentzugs oder ungesicherte und ungeschützte Wohnverhältnisse vorliegen. Auch Diskriminierung und Stigmatisierung können die Wohnsituation beeinflussen und prekäre Wohnverhältnisse provozieren. Dies trifft vor allem Menschen in sozialen Notlagen. Zu dieser höchst heterogenen Gruppe zählen heute: Mindesteinkommensbezieher, Arbeitslose, Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund oder mit ungesicherten Arbeitsverhältnissen, ältere Menschen, und Menschen mit Suchtproblematiken. Dabei liegt die Annahme zu Grunde, dass die Wohnverhältnisse wesentlich zur Förderung respektive Hemmung sozialer Notlagen führen. An dieser Stelle ist auf eine Wohnsituation einer Familie in der CV-Region hinzuweisen, die Mieter eines Hauses sind, welches stark von Schimmel befallen ist. Die Gesundheitsinspektion hat dieses Haus nach der Besichtigung für nicht bewohnbar und gesundheitsschädlich erklärt. Und doch will die Familie nicht ausziehen. Sie haben Angst vor Überverschuldung. Deshalb wollen sie noch ein Jahr in dem Haus bleiben und dann, nach Abbezahlung des Darlehens eine andere Unterkunft suchen. Auch die Gemeinde ist informiert.

„Bei Frau U. ist ein Zusammenspiel gesellschaftlicher und biographischer Ursachen zu beobachten. Der Noch-Ehemann ist Eigentümer der gemeinsamen Wohnung. Als Frau U. vor 16 Jahren aus ihrer Heimat (Mali) nach Luxemburg kam, wurde kein notarieller Ehevertrag erstellt. Somit hat sie, trotz jahrelanger Hausarbeit und Erziehung der Kinder, kein Anrecht auf das Heim, dessen Besitzer ihr Mann ist. Weil ihr Ehemann, sich geweigert hat, Frau

U. weiterhin zu finanziell unterstützen, ist sie seit Februar in Interims Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Bislang hat sie noch keine feste Anstellung oder Praktikumsplatz gefunden. Neben dem dringenden Bedarf einer Wohnung, benötigt Frau U. ein gesichertes Einkommen. Das gesetzliche Mindesteinkommen kann sie jedoch nur beantragen, wenn sie eine eigene Adresse hat. Somit geht für Frau U. die Suche nach einer Wohnung weiter. Aus professioneller Sicht gilt jedoch die Stabilisierung der Wohnverhältnisse als Priorität. Aber welche Möglichkeiten gibt es für Frau U.?“ (RESONORD, 2011)

Wohnproblematiken sind keineswegs als isoliertes Problem zu verstehen, sondern resultieren meist im Zusammenspiel gesellschaftlicher und biographischer Problemursachen. Zu hohen Mietpreisen oder schlechten Wohnverhältnissen addieren sich dann, wie sich in der Praxis zeigt, familiäre Problematiken, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Migrationshintergrund, Scheidung, Gewalt oder andere soziale Notlagen.

Problematische *Wohnverhältnisse* stehen oft am Ende einer Problemkette und machen soziale Notlagen überhaupt erst sichtbar und spürbar. Dabei steht die Frage im Vordergrund: Inwiefern beeinflussen Wohnverhältnisse einer Familie/Person soziale Notlagen? Zusammenhänge zwischen Armut und problematischen Wohnverhältnissen liegen auf der Hand. So ist festzustellen, dass Wohnungsnot als monetäres Problem wesentlich zur Verschärfung der Wohnproblematik, als soziales Problem, beiträgt. Im Jahr 2009 sahen sich 14,9% der Bevölkerung einem Armutsrisiko ausgesetzt<sup>27</sup>. Armut als multidimensionales Phänomen, das unterschiedliche Lebensbereiche tangiert, fördert sodann soziale Exklusion.

Wohnungsnot, Wohnproblematiken und Wohnverhältnisse bedingen sich somit wechselseitig und können eine Abwärtsspirale für die Betroffenen darstellen. Faktoren in dieser Wechselwirkung sind:

- nicht oder unbezahlbarer Wohnraum, bzw. zu hohe Mietkosten,
- ungenügendes Angebot an Mietraum,
- starke Fokussierung auf Eigentumserwerb,
- gesundheitsgefährdende Wohnverhältnisse,
- mangelhafte sanitäre Einrichtungen,
- Risiken des Wohnrechtsentzugs, bzw. ungeschützte Wohnverhältnisse,
- Diskriminierung und Stigmatisierung bestimmter Wohnbevölkerungen, Wohnverhältnisse, Wohnformen oder Wohnorte.

24 De Lanchy (2006).

25 De Lanchy (2006).

26 Gespräch mit dem FNS am 5. September 2011.

27 Statec (2010).

## Wohnungsmarkt oder Wohnmarkt?

Aus den Gesprächen mit den Praktikern der Sozialämter sowie des FNS und AIS, konnte ein anderes Bild auf die soziale Wohnsituation gewonnen werden. Der soziale Wohnungsmarkt in Luxemburg wird dominiert durch eine soziale Wohnungsmarktpolitik, bei der die Subventionierung sozial erschwinglichen Wohnraums im Vordergrund steht. Betrachtet man den geringen Anteil an sozialen Wohnungen, der derzeit bei lediglich 2% liegt<sup>28</sup>, sowie die Zahl an Personen in armutsgefährdenden Einkommenssituationen, die derzeit bei 14,5% liegt, so wird ersichtlich dass dem tatsächlichen Bedarf an erschwinglichem Wohnraum nur sehr unzureichend begegnet wird.

Aufgrund der getätigten Analyse des aktuellen Angebotes auf dem regionalen Wohnmarkt, wird eine Typisierung der entsprechenden Angebote vorgeschlagen, die den Trennungsprozesses, bzw. Segregationsprozesses auf dem aktuellen Wohnmarkt berücksichtigt. Somit unterscheiden wir die existierenden Angebote als einem *konventionellem und unkonventionellem Wohnungsmarkt* sowie einem *atypischem und ungeschütztem Wohnmarkt* zugehörig (siehe Tabelle 1 nächste Seite).

Diese Typisierung der Wohn(ungs)märkte erfolgt aufgrund folgender Unterscheidungsmerkmale: Wie gestalten sich Angebot und Nachfrage? Was sind die Zugangsbedingungen? Sind Rahmenregelungen vorhanden oder nicht? Gibt es Kontrollinstanzen? Welche Rolle fällt der Sozialen Arbeit zu? Auf dieser Grundlage entsteht nicht eine Einteilung etwa in einen ersten, zweiten oder dritten Wohnungsmarkt, sondern eine Einteilung aus der Sicht des Klienten: Für mittellose Menschen, die ein Obdach suchen, ist der atypische und ungeschützte Wohnmarkt der erste Markt, zu dem sie Zugang haben. Dieser Markt ist nicht ausreichend reglementiert und die Rechte der Kunden sind nicht wirklich geschützt.

„In der „Szene“ geht das ziemlich schnell. Von Freunden oder Bekannten bekommt man Adressen, oder die meisten inserieren „chambre à louer“ im LuxBazar. Dann ruft man an, geht vorbei, schaut sich das Zimmer an und bezahlt meist bar auf die Hand die erste Monatsmiete. Meistens braucht es auch keine Kautions. Dem Vermieter, also dem Wirt, ist es meistens egal ob man arbeitslos ist oder RMG bezieht. Einzige Bedingung: jeden Monat zum Ersten muss die Miete bezahlt sein; spätestens bis zum fünften jeden Monats. Wenn nicht, dann sitzt du direkt auf der Straße. Hier hast du keinen Schutz und keine Macht. Entweder du zahlst oder du fliegst raus.“ (RESONORD, Fall 1, 2011)

**Tabelle 1: Konventioneller, unkonventioneller und atypischer/ ungeschützter Wohn(ungs)markt**

	Konventioneller Wohnungsmarkt	Unkonventioneller Wohnungsmarkt	Atypischer und ungeschützter Wohnmarkt
<b>Typisierung Beispiele</b>	Allgemeiner Immobilienmarkt, Subventionierter Eigenheimerwerb frei zugänglicher sozialer Mietraum beim FDL, SNHBM oder bei Gemeinden	Betreute Wohnstrukturen (Menschen mit Behinderung, Rehabilitation Psychiatrie), Frauenhäuser, Alters- und Pflegeheime, Gemeindefürsorge/ Notfallzimmer/ sozialer Wohnungsbau (AIS, Wunnengshilfe asbl,...)	Camping, Wohnwägen, Familienpensionen und Kaffeezimmer, Privatunterkünfte, Hotelzimmer, Angebote für Flüchtlinge
<b>Rahmengesetze Verordnungen Richtlinien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aide au logement (1979)</li> <li>– Bail à loyer (2006)</li> <li>– Pacte logement (2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ASFT Relations État – organismes sociaux, familiaux et thérapeutiques (1998)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aide au logement (1979)</li> <li>– Bail à loyer (2006)</li> <li>– Circulaire ministérielle aux communes (juillet 2010)</li> </ul>
<b>Zugangs-berechtigung und -bedingungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine resp. Nachweis der Zahlungsmöglichkeiten</li> <li>– Bedarfbedingter Zugang (FDL, SNHBM)</li> <li>– Prekäre Soziallage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Soziale Notlage</li> <li>– Kein Zugang zum konventionellen Wohnungsmarkt</li> <li>– Gewalt, familiäre Konfliktsituationen</li> <li>– Suchterkrankung</li> <li>– Prekäre Notlagen/ Lebenslage / Behinderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine resp. fristgerechte Mietzahlungen, „vertragliche“ Regelungen</li> </ul>
<b>Merkmale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontrolliert und reglementiert (staatl.)</li> <li>– Angebot und Nachfrage</li> <li>– Hohe Preise/ Privatwirtschaft</li> <li>– Mieter- und Vermieterschutz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prekäre/ ungesicherte Wohnverhältnisse</li> <li>– Betreuung und Begleitung durch Fachkräfte der Sozialen Arbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prekäre/ ungesicherte Wohnverhältnisse</li> <li>– Ungeschützte Wohnsituation</li> <li>– Unreglementierter „Wohnmarkt“ (Nachfrage/ Angebot)</li> </ul>
<b>Zuständigkeit Kontroll-/ Beschwerdeinstanzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mietskommission</li> <li>– Gemeinden</li> <li>– Polizei</li> <li>– Sanitärinspektion</li> <li>– Ombudsman, CET</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trägerverein</li> <li>– Sozialdienste/ Sozialämter</li> <li>– Vormund und Vormundschaftsgericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine direkt Verantwortlichen</li> <li>– Indirekt: Sozialamt/ psychologischer Dienst bei Betreuung</li> <li>– Indirekt: Vormund (z.B. bei curatelle oder gestion volontaire)</li> </ul>
<b>Zuständigkeiten und Funktionen der Sozialen Arbeit</b>	Teilweise „Gate-keeper“, Monitoring und Signalisierung, administrative Assistenz / Unterstützung Behördenang/ teilweise „advocacy work“	„Gate-keeper“, Zugangsermöglichung, Kooperation, Betreuung und Begleitung, advokatorische Rolle	Auftragsklärung (wer/ wo/ wann), Monitoring („veille sociale“), Signalisierung, Intervention, Beratung, Begleitung, Mediation, „advocacy work“

28 Pittini & Laino (2011), S. 71: Anteil der sozialen Mietwohnungen in Prozent des gesamten Wohnungsbestandes: 2% (2006).

Quelle: Schmit & De Rocco, Typisierungsvorschlag im Rahmen der RESONORD-Studie 2011

Tabelle 2: Erhebung des sozialen Wohnraums in der RESONORD-Region

Gemeinde	Bevölkerung		Konventioneller Wohnungsmarkt inkl. frei zugänglicher sozialer Mietraum	Unkonventioneller Wohnungsmarkt (Angebote des betreuten, begleiteten Wohnens und öffentliche Notwohnungen, Notunterkünfte)						Atypischer/ ungeschützter Wohnmarkt		
	Einwohner 2001	Einwohner 2011	Baulätigkeit 2001-2010: Baugenehmigungen Wohnungen (Einfamilienhäuser + Appart.)	Angebot an sozialen Mietwohnungen der Gemeinden, des FDL und via AIS verfügbar	Zielgruppe Kinder und Jugendliche, Internate, Heim- oder Therapiegruppen	Zielgruppe Frauen	Zielgruppe Erwachsene	Zielgruppe Menschen mit Behinderungen	Zielgruppe Senioren	Kommunale Notfallwoh- nungen (logements d'urgence)	Unterkünfte für Flüchtlinge (DPI) (21.11.2011)	Anmeldungen in Cafézinmern, Familien- pensionen u.ä.
Clerf	1791	1983	251	1 (AIS)				Citél'river Haus, APEMH, 8	Résidence des Ardennes, Synd. Intercom., 89+3 Home St. François Congr. Srs. Franc., 45+8	Weicherdange, 42	10	
Consthum	328	490	55									
Eschweiler	609	832	123			Foyer Edith Stein, FMPO, 17						
Heinerscheid Hoscheid	949 418	1201 604	114 46								Lausdorn, 8	12
Hosingen	1477	1874	152	49 (FDL)				WG Hosingen, APEMH, 8 Wahlhausen, APEMH, 16			Wahlhausen, 39	7
Klischpelt	865	965	70	4 (AIS)								
Munshausen	817	1152	204	15 (FDL)				Fond. Autisme, 18			Marnach, 22	12
Pütscheid	716	974	78	1 (AIS)	Merscheid, Therapiegemein- schaft Jugendpsy- CHNP, in Planung							
Tandel	1418	1747	140				Valeriusstift, CAS, 3					
Ufflengen	2523	2972	257	19 (FDL)	Internat socio- familial, Anne asbl, 40		Foyer Hautbellain, CNDS, 6		Résidence Senior, SERVIR, 0 + 30			24
Vanden	1511	1692	192						CIPA (2x), SERVIR, 96 + 52		Vanden, 23	
Weiswampach	1152	1350	236									12
Wintger	3381	3778	233	4 (RESONORD)				Eislecker Heim, 26		3	Schimpach, 30 Derenbach, 7	12
RESONORD insgesamt	17.955	21.614	2.151	87 + 6 (AIS)	40	17	9	76	210 Betten + 93 Doppelzimmer	3	178	89

Quelle: Schmitz & De Boeck, eigene Erhebung August-Oktober 2011 sowie MEL 2011, EDI, AIS und Statoc

Quelle: Schmit &amp; De Rocco, eigene Erhebung August-Oktober 2011, sowie MFI 2011, FDL, AIS und Statec

Anlässlich der Erhebung der Sozialwohnungen im Rahmen von RESONORD I belief sich die Zahl auf 58 Wohnungen, zuzüglich 33 in Planung (insgesamt 91). Im Vergleich zur Ist-Situation 2011 mit 87 fertig gestellten oder vorhandenen Sozialwohnungen kann festgestellt werden, dass die Entwicklung weder mit der beabsichtigten, noch mit der allgemeinen Entwicklung Schritt halten konnte. Wenn der Landesdurchschnitt mit fünf<sup>29</sup> bis acht<sup>30</sup> Sozialwohnungen auf 1000 Einwohner derzeit angegeben wird, so würde sich für die Region Clerf-Vianden ein Sollwert von aktuell 108 bis 168 Sozialwohnungen ergeben (21.614 Einwohner in 2011).

Geht man von dem offiziell intendierten Anstieg der Bevölkerung entsprechend dem „Pacte Logement“ aus, beliefe sich die Bevölkerung im Jahre 2020 auf 23.509<sup>31</sup> Einwohner. So müssten die Gemeinden und die öffentliche Hand dann zwischen 117 und 183 Sozialwohnungen anbieten, d.h. ihre aktuelle Zahl an sozialen Mietwohnungen massiv erhöhen. Anzumerken ist, dass die Bevölkerungsentwicklung in der Region Clerf-Vianden derzeit schneller ansteigt als bislang angenommen. Somit müsste auch der Bau von Sozialwohnungen beschleunigt werden. Berechnet man die Anzahl an kommunalen Notfallwohnungen (logement d'urgence) nach der Empfehlung des *Ombudsmans*<sup>32</sup>, so müsste die Region derzeit über 7 und nach 2020 über 8 Notfallwohnungen verfügen.

### Anregungen für die kommunale und nationale Wohn(ungs)marktpolitik und Wohnhilfe

Die Explorativstudie „Soziales Wohnen im Norden“ ermöglicht praxisrelevante Fragen aufzuwerfen sowie Anregungen für die kommunale und nationale Wohn(ungs)marktpolitik und Wohnhilfe zu formulieren.

Für die Soziale Arbeit allgemein stellt sich die Frage, wie sie sich insgesamt zu prekären Wohnverhältnissen, zum Thema „mal-logement“<sup>33</sup> verhält und welche Position sie hier einnimmt: Möchte sie weiterhin als „stummer Zeuge“ oftmals unmenschliche und unwürdige Wohnsituationen indirekt billigen, indem bestehende Regelwerke (z. Bsp. die Bestimmungen der Haushaltszusammensetzung beim RMG) blind appliziert werden? Oder möchte man sich verstärkt in Richtung anwaltliche Vertretung der Klienteninteressen bewegen im Sinne eines „advocacy work“? Für die Mitarbeiter in kommunalen Sozialämtern

29 Ghekière (2007): 5 Sozialwohnungen pro 1000 Einwohner bei einer Gesamtzahl von 2.250 Sozialwohnungen (parc locatif social) in Luxemburg insgesamt (Zeitraum 2000-2005).

30 Pittini & Laino (2011): 7,8 soziale Mietwohnungen auf 1000 Einwohner (2008).

31 Berechnung für www.habitreg.net von Clémence Pouget, GEODE, CEPS/INSTEAD; Quelle: Statec 2002-2010.

32 Ombudsman (2009): 2 Notfallwohnungen pro 6.000 Einwohner.

33 Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (2012).

stellt sich sicherlich die Frage nach einer weiteren Klärung ihres Mandats, ihrer Aufgabe und Tätigkeiten im Bereich des „mal-logement“. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind im Rahmen der Neuregelung der kommunalen Sozialhilfe und Sozialämter gegeben, um ebenfalls eine stärkere koordinierende Funktion einzunehmen, dies im Sinne eines inter-institutionellen Case-Managements wie er derzeit im Bereich der Kinder- und Familienhilfe (bzw. im Auftrag des Office National de l'Enfance)<sup>34</sup> eingeführt wird.

Zwar gibt es viele Sozialdienste, die sich im unkonventionellen Bereich um Wohnfragen für bestimmte Klientengruppen kümmern, es gibt jedoch eine Lücke bezüglich einer allgemeinen Wohnberatung, die für Menschen in prekären Wohnsituationen eine allgemeine Beratung bereithält sowie eine Mediation zwischen Parteien beginnen kann, damit Klienten nicht ausgebeutet werden oder ihre Wohnung verlieren. Hier sei auf die Mediationsfunktion der kommunalen Mietkommissionen hingewiesen, die jedoch nur zuständig sind, wenn ein vertragliches Mietverhältnis vorliegt. Im Bereich des „mal-logement“ in Cafézimmer und Familienpensionen jedoch sind die Beziehungen zwischen den „Markt“-Beteiligten meistens nicht klar geregelt.

Zur Erhebung der Wohnsituation wäre es hilfreich, wenn ein nationaler Kriterienkatalog erstellt würde, welcher ebenfalls subjektive Aspekte der Wohnqualität beinhalten würde. Derzeit fehlt auf der Ebene der sozialen Diagnostik ein zumindest für die Sozialämter einheitliches Erhebungsinstrument.

Für die kommunalen und regionalen Entscheidungsträger gilt es, verstärkt Verantwortung zu übernehmen und pro-aktiv zu handeln. Die Gemeindeverwaltungen verfahren höchst unterschiedlich, auch in der untersuchten Region Clerf-Vianden, beispielsweise was die Anmeldepflicht betrifft. Hier gilt es eine landesweite Angleichung bestehender Verwaltungspraxis herzustellen, ohne die Autonomie der Gemeinden zu unterminieren, z.B. durch Richtlinien für die An- und Abmeldung sowie die Zertifikate der Familienzusammensetzungen.

Priorität müsste neben einer angemessenen Zahl an sozialen Miet- und Eigentumswohnungen vor allem die systematische Überprüfung inadäquater Wohnverhältnisse sein. Vielfach fehlt den betroffenen Gemeinden das Wissen, wie sie in polizeilicher Begleitung bestehende Wohnverhältnisse überprüfen und gegebenenfalls schließen können. Als privilegierte Akteure, die am nächsten am Bürger sind, müssten die Gemeinden bzw. die Sozialämter sich verstärkt für den Wohnschutz von Betroffenen einsetzen, bzw. ihn garantieren. In diesem Sinne wäre die Reform der Missionen, Zuständigkeiten und Instrumente der kommunalen Mietkommission angezeigt: Ihr Auftrag sollte umfassender alle Wohnsituationen begreifen

und vor allem sollte sie zugänglicher werden und präventiv im Sinne vorausschauender Kommunalpolitik wirken können, etwa durch die Erstellung kommunaler Wohnberichte.

Diese erweiterten kommunalen „Wohnkommissionen“ sollten ebenfalls im Rahmen der Umsetzung des Wohnungspaktes („pacte logement“) beteiligt werden: nur wenn die Bürger lokal vor Ort ihre Wohnsituationen im Lichte nationaler und internationaler Wohnungspolitik analysieren und begreifen können, werden sie zu Verbündeten einer progressiven sozial ausgerichteten Wohnmarktentwicklung. Derzeit jedoch scheint die lokale Bevölkerung nicht in der Umsetzung dieser Politiken berücksichtigt oder angesprochen zu werden, anders als in der Bildungs- oder Integrationspolitik.

Auf nationalpolitischer Ebene dringen folgende Aspekte in den Vordergrund: Das „soziale Wohnen“ als ganzheitlich verstandenes Konzept, das nicht auf die Schaffung sozialer Mietwohnungen reduziert ist, sollte Eingang in den „Pacte logement“ finden. Das Instrument des Paktes wird derzeit ungenügend genutzt, um ausreichenden sozialen Wohnraum landesweit zu entwickeln. Auch die Verteilung niedrigschwelliger Angebote sollte hier mit einbezogen werden. Insgesamt sollte der unkonventionelle Wohnungsmarkt Teil einer nationalen Wohnungspolitik sein und keine Gemeinde dürfte sich weiterhin der Verantwortung entziehen, diese „soziale Frage“ auch kommunal mit zu beantworten.

Möchte man in Zukunft die Gemeinden verstärkt als aktiven Partner in der Entwicklung sozialen Wohnraums gewinnen, so müsste diesen auch ein stärkeres Mitentscheidungsrecht in diesem Bereich zugestanden werden, etwa in der Führung und Aufsicht des „Fonds du Logement“. In der Tat ist diese Organisations- und Führungsstruktur zentralstaatlich geprägt und der Aufsichtsrat spiegelt die seit der Stahlkrise institutionalisierten Akteure der „Tripartite“ wieder.<sup>35</sup> Über ein stärkeres Einbinden des SYVICOL und der freien Träger des Sozialwesens sowie eine Regionalisierung der Organisation sollte nachgedacht werden.

Einen erheblichen Regelungsbedarf stellen die prekären Wohnsituationen dar, die mit dem Begriff des „mal-logement“ treffend bezeichnet werden. Es geht nicht um das Verbieten etwa von Familienpensionen oder Cafézimmern, aber die bestehende Gesetzeslage ermöglicht die wirtschaftliche Ausbeutung von Personengruppen, die sich nicht individuell dagegen schützen können und die dem freien Spiel des atypischen und ungeschützten Wohnmarktes ausgeliefert sind. Eine unvollständige Gesetzeslage, unterschiedliche nicht aufeinander abgestimmte Zuständigkeiten zwischen Ministerien und Verwaltungen, zwischen freien

35 Loi 1979b: „Art. 61. (modifié par la loi du 8 novembre 2002) Le fonds est administré par un comité-directeur composé de douze membres, nommés et révoqués par le Grand-Duc, dont trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, deux sur proposition respectivement de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers. Cinq membres du comité-directeur sont proposés par les membres du gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux Publics, l'Intérieur et la Famille.“

34 Loi 1998, Loi 2011.



und öffentlichen Akteuren, erschweren eine effiziente „politique du relogement“ im Falle menschenunwürdiger Wohnsituationen.

Soziales Wohnen im Norden schließlich heißt: vor Ort, in lokaler und kommunaler Verantwortung das Menschenrecht auf Wohnen und menschenwürdiges Leben zu verwirklichen<sup>36</sup>. Die Gesetzesvorlage zum kommunalen Sozialhilfegesetz hatte das Wohnen als Grundgüter („biens de première nécessité“)<sup>37</sup> genannt, die eine Gesellschaft ihren Mitgliedern zukommen lassen soll. Die anstehende Verfassungsreform mit der neu eingeführten staatlichen Aufsichtspflicht zum „sozialen Wohnen“<sup>38</sup> soll uns gleichzeitig Auftrag und Hoffnung sein.

*„Das RESONORD half mir mit der Bezahlung meiner Miete, so konnte verhindert werden, dass ich erneut auf die Straße flog. Da ich aber nun wieder Arbeit habe, kann ich meine Miete zahlen, meinen Sohn regelmäßig sehen und meine Schulden abbezahlen. Eine stabile Wohnsituation zu haben, hilft mir andere Probleme zu lösen. Momentan sehe ich alles positiv. Ich weiss nicht, ob ich noch ein zweites Mal die Kraft aufbringen könnte wieder aufzustehen.“* (Herr W., Fall 1, RESONORD 2001)

## Abkürzungsverzeichnis

AIS: Agence immobilière sociale  
APEMH: Association des parents d'enfants mentalement handicapés  
BAWO: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe  
CAS: Caritas Accueil et Solidarité a.s.b.l.  
CECODHAS: Federation of public, cooperative and social housing  
CET: Centre pour l'égalité de traitement  
CHNP: Centre hospitalier neuro-psychiatrique, Ettelbruck  
CNDS: Comité national de défense sociale  
CV: Region Clervaux-Vianden / Clerf-Vianden  
DPI: Demandeurs de protection internationale

36 „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschliesslich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“ (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 25).

37 Dossier parlementaire 5830. Projet de loi organisant l'aide sociale: „Art. 2. L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'„aide“, vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin, les biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique. (...)“.

38 Art. 37: L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. (Dossier parlementaire 6030 : proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution).

ETHOS: European Typology of Homelessness and housing exclusion, Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung  
FDL: Fonds pour le développement du Logement et de l'Habitat, communément appelé „Fonds du logement“  
FEANTSA: European Federation of National Organisations Working with the Homeless / Europäischer Fachverband der Wohnungslosenhilfeträger  
FMPO: Fondation Maison de la porte ouverte a.s.b.l.  
FNS: Fonds national de solidarité  
LEADER: Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale  
MFI: Ministère de la Famille et de l'Intégration  
OLAI: Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration  
RESONORD: Regionale Sozialcenter Norden  
RMG: Revenu minimum garanti / Mindesteinkommen  
RPGH: Revenu pour personnes gravement handicapées  
SNHBM: Société nationale des habitations à bon marché  
SYVICOL: Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

## Literaturverzeichnis

BOVÉ, ALFRED (2011): Die Sozialenquete des Vereins für die Interessen der Frau 1907. In: JUNGBLUT, MARIE-PAULE & WEY, CLAUDE (Hrsg., 2011): Armes Luxemburg? Luxemburg. S. 172f.

BRAUN, KARL-HEINZ & WETZEL, KONSTANZE (2010): Sozialreportage. Einführung in eine Handlungs- und Forschungsmethode der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag.

BOURDIEU, PIERRE (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: KRECKEL, REINHARD (Hrsg.). Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt Sonderband). Göttingen, S. 183-198.

BOUSCH, PATRICK (2009): Politique du logement: Entre interventionnisme et libéralisme: une approche socio-économique dans une perspective historique. In: WILLEMS, HELMUT & ROTINK, GEORGES & FERRING, DIETER & SCHOOS, JEAN & MAJERUS, MILL & EWEN, NORBERT & RODESCH-HENGESCH, M.A. & SCHMIT, CHARLES: Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. Luxembourg 2009. S. 335-339.

CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT (2011): Observatoire des discriminations. Enquête téléphonique TNS ILRES/ (2011) auprès d'un échantillon représentatif pour la population luxembourgeoise.



EUROBAROMETER (2009): Perception survey on quality of life in European cities. Analytical report.

DE LANCHY, GAËTAN (2006): Les conditions de logement des ménages à bas revenus (2006). In: Vivre au Luxembourg. Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004.

DE LANCHY, GAËTAN (2010): Home sweet home: le confort des logements s'est amélioré, mais pas pour tous les ménages. In: Vivre au Luxembourg. Chronique de l'enquête PSELL-3/2008.

FONDATION ABBÉ PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS (2012): L'État du mal-logement en France. 17<sup>ième</sup> rapport. Paris 2012. P. 113-114.

FONDS DU LOGEMENT (2011): Fonds du Logement. Rapports et Bilan 2010. 32<sup>ième</sup> Exercice.

FUSCO, ALESSIO & HAAG, ANTOINE (2009): Des logements surpeuplés au Luxembourg? In: Vivre au Luxembourg. Chroniques de l'enquête PSELL-3/2007.

GERBER, PHILIPPE (2005): Appréciation du confort et du quartier en 2004: complément d'enquête. In: Vivre au Luxembourg. Chronique de l'enquête PSELL-3/2004. S. 1-2.

GHEKIERE, LAURENT (2007): Le développement du logement social dans l'Union européenne: quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire, CECODHAS-DEXIA-USH, Dexia Editions, Paris 2007. [http://logement.20minutes-blogs.fr/files/Typologie\\_logement\\_social\\_UE.pdf](http://logement.20minutes-blogs.fr/files/Typologie_logement_social_UE.pdf).

GOETZINGER, GERMAINE (1997): Der 'Verein für die Interessen der Frau' oder Bürgerliche Frauenbewegung in Luxemburg. In: GOETZINGER, GERMAINE & LORANG, ANTOINETTE & WAGENER, RENÉE (Hrsg., 1997) „Wenn nun wir Frauen auch das Wort ergreifen...“, Luxembourg.

GREGOR, JULIA (2011): Regionale Sozialcenter Norden – RESONORD. In: arc-bulletin, Nr. 121, Dezember 2011.

INSTITUT FÜR SOZIAL-ÖKOLOGISCHE FORSCHUNG (2011): Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg.

LUXEMBURGER WORT (2011): Interview mit Bautenminister Claude Wiseler. In: Luxemburger Wort (28. September 2011).

MINISTÈRE DU LOGEMENT – OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2010): Le potentiel foncier et la consommation foncière dans les zones d'habitat au Grand-Duché de Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT – OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2010): La Note 15 (2010). Analyse de l'évolution des prix de vente des appartements entre janvier 2007 et juin 2010.

MINISTÈRE DU LOGEMENT – OBSERVATOIRE DE L'HABITAT (2011): La Note 16 (2011). Quels choix de logement pour les résidents luxembourgeois et étrangers entre 2003 et 2009?

OMBUDSMAN (2009): Le Médiateur du G.D. de Luxembourg / Exclusion liée au logement: Recommandation du Médiateur relative à la création de logements d'urgence par les communes.

OSIER, GUILLAUME (2010): Regards sur le coût du logement. In: Statec, Novembre 2010, Nr. 15, p.1-4.

PITTINI, ALICE & LAINO, ELSA (2011): Logement social européen 2012. Les rouages d'un secteur. CECODHAS Housing Europe's Observatory, Bruxelles. Octobre 2011.

RESONORD (2011): Logement: Hébergement d'urgence. Recherche logement. Bail à loyer. Art. 7. (document interne rédigé par Faber, Fabienne & Schroeder, Fabienne & Sibenaler, Jill & Pereira, Viviane).

STATEC (2010): Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique N° 111.

## Gesetzestexte und Verordnungen

Loi 1979a: Loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Loi 1979b: Loi du 25 février 1979 portant création du Fonds pour le développement du Logement et de l'Habitat.

RGD 1979: Règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location (texte coordonné du 21 septembre 2006).

Loi 1998: Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (Loi ASFT).

Loi 2002: Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Loi 2006: Loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Loi 2008: Loi du 22 octobre 2008 portant: 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall »; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement

communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Loi 2009: Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Loi 2011: Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

# Raus aus der Ölfalle!

## Wie die Gemeinde Beckerich das post-fossile Zeitalter vorbereitet

CAMILLE GIRA

Seit nunmehr 30 Jahren versuchen die Verantwortlichen in Beckerich, ökologische Politik in die Praxis umzusetzen. Geschah dies anfangs eher punktuell und reaktiv, so änderte sich die Vorgehensweise 1990, als zum ersten Mal ein Grundsatzprogramm „Für eine ökologische Gemeindepolitik“ entwickelt und verabschiedet wurde. Dabei wurde ein erstes Mal versucht, den Bürgerinnen und Bürgern klarzumachen, dass konsequente Umweltpolitik nicht heißt, alles beim Alten zu lassen, um nachher die Auswirkungen mittels nachgeordneter Politik zu vermindern, sondern bedeutet von Anfang an die Belastungen zu vermeiden und zu reduzieren. Mit anderen Worten, dass Ökologie eine horizontale Konstante allen Handelns bedeutet.

Eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung war der Beitritt der Gemeinde zum internationalen Klimabündnis im Jahre 1995. Mit diesem Entschluss engagierte man sich, beim Aufbau der internationalen Solidarität, besonders mit den indigenen Völkern des Regenwaldes, zu helfen, und die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahre 2010 im Vergleich zu 1990 zu halbieren.

Rückwirkend kann man tatsächlich feststellen, dass dieses Engagement ein fundamentales Umdenken in den Köpfen aller Akteure bewirkt hat. Denn wer die Halbierung der Treibhausgasemissionen ernst nimmt, der kann nicht anders als umsteuern: weg vom kurzfristigen Denken, von linearen Überlegungen, sektoralen Problemlösungen, hin zu langfristigen Strategien, vernetztem Denken und integrierten Lösungen. Seither hat sich der Reflex eingebürgert bei allen Projekten und allen Entscheidungen die drei Säulen der Nachhaltigkeit integrativ zu berücksichtigen.

So hat man sich im Bereich Ressourcenmanagement grundlegende Gedanken gemacht, um eine umweltschonende, sozialverträgliche und wirtschaftliche Preispolitik in die Wege zu leiten.

### Nachhaltigkeit und Preisgestaltung

Am Beispiel Trinkwasserversorgung kann man das Resultat dieser Überlegungen sehr gut nachvollziehen. Drei Varianten hat man im Detail analysiert:

- a) Allgemeine Subventionierung des Trinkwasserpreises;
- b) Gratis Grundversorgung mit anschließender Staffelung;
- c) Kostendeckender Preis mit finanzieller Kompensierung für sozial schwache Haushalte.

Zu a): Bei dieser Variante wird der Trinkwasserpreis künstlich niedrig gehalten, um das Lebensmittel auch einkommensschwachen Haushalten erschwinglich zu machen. Das Resultat dieser Vorgehensweise führt aber zu negativen Resultaten in allen 3 Bereichen. Der niedrige Preis führt zur allgemeinen Verschwendung. Er reißt gewaltige Löcher in die Gemeindehaushalte. Für Beckerich würde dies bei einer Subventionierung von z.B. 2 Euro pro Fuder einen Fehlbetrag von rund 340.000(!) Euro bedeuten, und selbst im sozialen Bereich führt er zu perversen Resultaten: da einkommensstarke Haushalte erwiesenermaßen mehr Ressourcen und auch mehr Trinkwasser verbrauchen als andere, werden diese somit stärker subventioniert als diejenigen die es wirklich bräuchten. Als Beispiel kann man sagen: bei einer fehlenden Kostendeckung von 2 Euro pro Fuder erhält eine wohlhabende Familie mit Schwimmbad und einem Jahresverbrauch von 400 m<sup>3</sup> nicht weniger als 800 Euro beigesteuert, während die alleinstehende Witwe mit einem Verbrauch von 30 Fuder nur 60 Euro aus der öffentlichen Kasse bekommt. Sieht so selektive Sozialpolitik aus?

Wenn Luxemburg heute einen der höchsten Pro-Kopf-Verbräuche Europas hat, wenn es überall an performanten Kläranlagen fehlt, wenn besonders kleine Landgemeinden mit finanziellen Engpässen zu kämpfen haben, so hat dies alles sehr viel damit zu tun, dass in unserem Lande während Jahrzehnten diese Art Politik betrieben wurde. Man hat sich gewaltig in die Tasche gelogen!

Zu b): Die Idee hört sich gut an: Jeder erhält eine bestimmte Menge an Trinkwasser gratis. Damit wären die finanzschwachen Haushalte abgesichert, so die Überlegung. Über diese Menge hinaus wird dann ein linearer oder gestaffelter Preis verrechnet. Diese Idee der so genannten ‚Sozialtarife‘ ist nicht neu und wurde bereits mehrfach eingeführt, leider nicht mit dem gewünschten Erfolg. Das Wuppertaler Institut untersuchte ähnliche Sozialtarife im Bereich ‚Energie‘ und kommt zum Schluss, dass *„der vorgeschlagene Sozialtarif nicht geeignet ist, nachhaltig zur finanziellen Entlastung von Armutshaushalten beizutragen. Untersucht wurden verschiedene Tarifmodelle (Freimengentarif, linearer Tarif und progressiver Zonen-Tarif), ... . Keines könne die gewünschte zielgruppenspezifische Entlastung herbeiführen, ohne zugleich beträchtliche unerwünschte Nebenwirkungen hervorzurufen. Zudem werde das Ziel verfehlt, mit Hilfe des Stromspartarifs Endenergieeffizienz zu steigern“*.

Diese Schlussfolgerung ist kaum verwunderlich, denn der niedrige Preis einer Ware oder gar deren kostenfreier Konsum signalisiert den Verbrauchern: Konsum ohne Einschränkungen. Nach dem Verbrauch der kostengünstigen Menge bleibt diese Zügellosigkeit bestehen, denn

1 WI & Ö-Quadrat (2008), S. 38.

kein Alarmsignal zeigt dem Verbraucher das Ende der Kostenfreiheit an. Zudem sind solche Preissignale schwierig zu deuten und innerhalb der Familien zu vermitteln: eine Ware kann billig oder teuer sein, aber nicht beides zugleich. Der verbilligte oder gratis Tarif entpuppt sich daher eher als eine Falle als ein Segen für finanzschwache Haushalte. Unter dem Strich werden am Ende des Monats die Kosten nicht gesenkt. Daneben stellen sich auch noch eine Menge praktischer Fragen bei der Umsetzung. Wie soll in der Praxis ein solcher Tarif beim Trinkwasser z.B. in Miethäusern umgesetzt werden?

Zu c): Bei dieser Variante haben alle Akteure Interesse daran, Wasser zu sparen. Das fängt bei der Gemeinde an. Laut Aussagen von Innenminister Halsdorf gibt es Gemeinden in Luxemburg, die bis zu 25% Verluste in ihren Leitungsnetzen haben. Dies ist eine ökologische und eine wirtschaftliche Katastrophe, besonders wenn das Trinkwasser bei einem der regionalen Syndikate für teures Geld eingekauft werden muss. Die Gemeinde Beckerich hat in den letzten Jahrzehnten konsequent in die Erneuerung ihrer Installationen investiert, und überwacht ihr Netz seit Jahren mit den neuesten elektronischen Techniken. Resultat: die Leitungsverluste sind praktisch auf Null gesunken.

Die Kunden werden seit 15 Jahren zum Sparen angehalten und über Beihilfen und Sensibilisierungskampagnen dazu ermutigt. So zahlt die Gemeinde eine kommunale Beihilfe, neben der staatlichen, bei der Installation einer Regenwasserrückgewinnungsanlage. Die Kunden konnten den technischen Dienst zu Hilfe rufen um kleinere technische Änderungen an ihren Installationen vorzunehmen. Seit kurzem erhalten alle Haushalte mit der jährlichen Abrechnung eine Statistik mitgeliefert aus welcher sie sowohl die Entwicklung ihres eigenen Verbrauchs kontrollieren können als auch feststellen können, wie sie sich zum mittleren Verbrauch in der Gemeinde situieren.

Für die einkommensschwachen Haushalte wurde die seit 1987 bestehende Teuerungszulage laufend, sowohl was die Kriterien als auch die ausbezahlten Beträge angeht, angepasst. Vor 2 Jahren wurde sich an die staatliche ‚allocation de vie chère‘ angelehnt: die Kriterien sind die gleichen, der Betrag 75% des staatlichen Zuschusses. Die Bürokratie wurde auf ein Minimum beschränkt: die Betroffenen brauchen nur eine Kopie der staatlichen Zuteilung aufs Gemeindeamt einzusenden, damit ihnen anstandslos der entsprechende kommunale Beitrag überwiesen wird.

Das Resultat der konsequenten Anwendung in Beckerich ist überzeugend: der Pro-Kopf-Trinkwasserverbrauch liegt in der Gemeinde mehr als 20% unter dem Landesdurchschnitt, die kostendeckenden Preise bringen (im Gegensatz zu einer allgemeinen Subventionierung von 2 Euro pro Fuder) Mehreinnahmen von 340.000 Euro in die Gemeindekasse, wovon rund 50.000 über die Teuerungszulage wieder an ungefähr 10% einkommensschwache Haushalte zurückfließen. Oder um beim obigen Beispiel zu bleiben: die wohlhabende Familie mit Schwimmbad bezahlt 800 Euro mehr, die Witwe 60, bekommt aber über die kommunale Teuerungszulage je nach Einkommen bis zu 1.000 Euro kompensiert.

Die Philosophie, Ökologie mit umweltpolitischen Instrumenten und Sozialpolitik mit sozialen Programmen umzusetzen wird ebenfalls in anderen Bereichen konsequent vorangetrieben, vor allem im Bereich Energie. War der Beitritt zum Klimabündnis noch vor allem durch den drohenden Klimawandel motiviert, so treiben in den letzten Jahren die steigenden Ölpreise mit den nachfolgenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen die Verantwortlichen dazu an, Klimaschutz und Energiepolitik ganz oben auf die politische Agenda zu setzen. Schon die erste, 1997 fertiggestellte Energiestudie hatte klar gemacht, dass es zur Lösung der angesprochenen Probleme heißt, zwei gleichberechtigte Wege einzuschlagen:

- 1) Energie sparen,
- 2) Potentiale der alternativen Energien nutzen.

### 1) Energie sparen

Im Jahre 1997 wurde zusammen mit allen Gemeinden des Kanton Redingen die Kampagne „Komm spuer mat“ gestartet. Neben Sensibilisierungsaktionen wurden damals schon kommunale Beihilfen für stromsparende Haushaltsgeräte eingeführt, eine Idee, welche die Regierung (leider viel zu spät) mit ihren „prime cool“ übernommen hat. Im Jahre 2001 folgte in Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium und dem *Réidener Energieatelier* die Einführung der ersten professionellen Energieberatung Luxemburgs. Seither steht ein Berater 40 Stunden die Woche allen Haushalten der Region zur Verfügung, um auch vor Ort, wenn dies gewünscht wird, Beratungen durchzuführen. Wie schnell solche konsequenten Aktionen zu Resultaten führen können, zeigt sich z.B. daran, dass in Beckerich in den Jahren 1999 bis 2004 der Pro-Kopf-Stromverbrauch um 7% verringert werden konnte, während auf Landesebene im selben Zeitraum eine Erhöhung um 1-2% stattfand. Kein Wunder, wenn man weiß, dass in Beckerich seit Anfang der Aktion an die 600 energiesparende Haushaltsgeräte subventioniert wurden.

Im Jahre 2005 führte der Gemeinderat in Beckerich zusätzlich zu den staatlichen Beihilfen, kommunale Subsidien zur Altbausanierung ein. Das Problem einkommensschwacher Haushalte besteht in diesem Kontext aber darin, dass trotz staatlicher und kommunaler Subventionen selbst einfache Sanierungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden, weil die nötigen finanziellen Mittel nicht vorhanden sind, um die Vorfinanzierung sicherzustellen. In anderen Worten: diese Haushalte können langfristig nicht sparen, weil sie kurzfristig kein Geld haben.

Als Lösung bleibt dann oft nur die staatliche (eventuell zusammen mit der kommunalen) Heizungsbeihilfe. Diese geht mittlerweile (2009) an 17.400 Haushalte und beträgt insgesamt rund 28,5 Mio. Euro. Auf diese Weise werden erhebliche Geldmengen an einkommensschwache Haushalte zur Abfederung von erhöhten Heizkosten verteilt. Indirekt fließen diese Gelder jedoch in die Kassen der Öl- und Gaskonzerne.

Dem Vorteil dieser Art von Unterstützung (direkte unbürokratische Hilfe) steht ein gravierender Nachteil gegenüber: die Ursache des Problems wird damit nicht behoben (die nächste Kostenerhöhung kommt bestimmt). Als die Ölpreise 2008 in bis dahin unerreichte Höhen gingen, hat man in der Gemeinde Beckerich versucht andere Wege zu gehen indem man einkommensschwachen Haushalten ein Projekt anbietet, das die Ursachen der stetigen Energiekosten behebt.

Die kommunale Heizkostenzulage ist seitdem mit einem kostenlosen Energiecheck verbunden. Stellt sich dabei die Machbarkeit einer energetischen Sanierung der Wohnung heraus, so wird dem Eigentümer durch ein Energieberatungsbüro ein Projekt zur energetischen Sanierung der Wohnung vorgeschlagen. Die Gemeinde übernimmt die Vorfinanzierung für dieses Projekt. Sie erhält im Gegenzug von dem Eigentümer über einen bestimmten Zeitraum einen Teil der staatlichen und die kommunalen Zulagen. Der Wohnungseigentümer braucht sich weder um Planung noch um die Realisierung der Sanierungsmaßnahmen zu kümmern. Nach der Schuldentilgung mittels der Heizkostenzulagen profitiert der Haushalt wieder von diesen Subventionen und darüber hinaus von reduzierten Heizkosten.

Ein konkretes Beispiel soll den Mechanismus verdeutlichen (siehe Kasten):

*Haushalt: 2 Personen (alleinerziehende Mutter mit Kind)*

*Wohnung: Baujahr 1950, ohne Sanierungsmaßnahmen seither*

*Heizölverbrauch pro Jahr vor der Sanierung: 3.200 Liter*

- *Sanierungskosten: 5.600 € (vorfinanziert durch Gemeinde)*
- *Eigentümer gibt Teuerungszulagen (max. 2.975 €) an Gemeinde ab*
- *Zuschüsse für Sanierung: 2.360 € (1.860 € Staat + 500 € Gemeinde)*

Somit bleiben nach einem Jahr nur mehr 265 € an die Gemeinde zurückzuzahlen.

*Energieeinsparung nach Sanierung: 25 % oder 800 Liter Heizöl = +- 540 €/Jahr*

Je nachdem wie viel der Eigentümer an Teuerungszulagen pro Jahr abgeben kann, wird das Projekt über einen kurzen (1,5 Jahre bei weitgehendem Verzicht auf Zulagen) oder längeren Zeitraum (6 Jahre ohne Einbußen bei der Teuerungszulage) finanziert.

Wenn es sich um größere Summen als in obigem Beispiel handelt, kann die Zurückzahlung an die Gemeinde bis zu 20 Jahren gestreckt werden, wobei letztere sich in diesem Fall durch das Eintragen einer Hypothek absichert. Eigentlich stellt die Gemeinde den betroffenen Haushalten ein zinsloses Darlehen zur Verfügung, welches über die eingesparte Energie und einen Teil der Teuerungszulage zurückbezahlt wird.

Das Erfolgskonzept dieses Projektes ist:

- die Vorfinanzierung durch die Gemeinde,
- die Planung und die Durchführung der Sanierung in einer fachlichen Hand,
- keine finanzielle Mehrbelastung der Haushalte, da die Zurückzahlungen durch die eingefahrenen Energieeinsparungen kompensiert werden.

Folgende Schwierigkeiten haben sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des Projektes ergeben:

- Haushalt wohnt zur Miete,
- sehr niedrige Miete bei gleichzeitig sehr schlechter Gebäudequalität,
- Gebäude ohne Heizung,
- schlechter Gebäudezustand (energetisch und sanitär),
- Verzicht auf ‚Einkellerungsprämie‘ aus finanziellen Gründen nicht möglich,
- hohes Alter der Eigentümer,
- energetische Sanierung bedingt zusätzliche bauliche Maßnahmen (höhere Kosten).

Bei einem Seminar zum Thema Energiearmut im Mai 2011 in der Gemeinde Beckerich kamen darüber hinaus weitere Schwachpunkte für eine wirkungsvolle Gebäudesanierung in Luxemburg zum Vorschein:

- Die Finanzierung von Energiesparmaßnahmen durch Banken ist mit der Mikrokredit-Finanzierung vergleichbar. Einkommensschwache Haushalte stoßen auf folgende Hürden: es fehlt an Garantien und dadurch haben die Banken ein erhöhtes Risiko, es besteht ein hoher Verwaltungsaufwand für vergleichsweise kleine Kreditsummen, schleichende Prämienauszahlung durch den Staat führt zu Verspätungen bei der Rückzahlung, usw.
- Unter juristischen Gesichtspunkten stellt sich heraus, dass die verschiedenen Gesetze welche die Miete regeln, veraltet sind und die energetischen Aspekte nicht berücksichtigen. Darüber hinaus haben Wohnungseigentümer keinen direkten finanziellen Vorteil für die Sanierung der Wohnung. Es ist wesentlich einfacher dem Mieter die Strom- und Heizkosten zu verrechnen.

Es besteht also dringender legislativer Handlungsbedarf.

Im Bereich Energiesparen geht die Gemeinde selbstverständlich mit dem guten Beispiel voran:

- 2003 wurde für die öffentliche Beleuchtung eine Fernüberwachung installiert, welche es erlaubt 25% Strom einzusparen.



- Die kommunalen Gebäude werden systematisch saniert und mittels energiesparender Technik ausgerüstet.
- Beim Errichten neuer Gebäude (Sporthalle, Maison Relais) wird Niedrigenergiestandard gebaut.

Die Gemeinde nutzt aber auch die Tatsache, dass sie für das Ausstellen der Baugenehmigungen zuständig ist, um die einzelnen Bauträger zu überzeugen, über die staatlich festgeschriebenen Isolationsnormen hinauszugehen.

- Bei Privatleuten geschieht dies über eine Beratung durch den Gemeindetechniker.
- Bei Promotoren beim Aushandeln der gesetzlich vorgeschriebenen Konvention.

Auch hier lassen die Resultate sich zeigen: insgesamt gibt es in Beckerich schon eine ganze Reihe Niedrigenergie- und Passivhäuser. Kürzlich konnte ein Abkommen mit 2 Promotoren unterschrieben werden, in welchem Letztere sich verpflichten, beim Bau von mittelfristig an die 90 Wohnungen nur Passivhäuser zu bauen. Bei einem gemeinsamen Projekt mit dem Fonds de Logement in Oberpallen sollen sogar nur Energie-Plus-Häuser entstehen. Eigentlich ein ‚Must‘ bei den heutigen und den zu erwartenden Ölpreisen.

## 2) Potentiale der alternativen Energien nutzen

Die Gemeinde Beckerich versucht die lokalen Energiepotentiale konsequent zu nutzen, um dadurch den erzeugten Mehrwert in der Region bei den lokalen Betrieben zu belassen, anstatt an die Ölkonzerne abzugeben. Dabei versucht man soweit wie möglich selbst die Kontrolle über die Anlagen zu behalten. Es geht also nicht nur um eine Dezentralisierung der Technik, sondern auch um eine Dezentralisierung des Kapitals. Dies bringt neben den ökologischen Vorteilen auch eine Stärkung der Betriebsstruktur mit Arbeitsplätzen in der Region und erhöht somit die Akzeptanz in der Bevölkerung für Energieprojekte.

In Beckerich sind zurzeit folgende Anlagen in Betrieb:

- Eine einzelbetriebliche Biogasanlage produziert seit 1999 Strom für ungefähr 40 Haushalte und Wärme für den eigenen Betrieb;
- eine genossenschaftliche Biogasanlage von 19 Bauernbetrieben produziert seit 2004 Strom für 700 Haushalte und Wärme für ein kommunales Wärmenetz;
- eine kommunale Holzhackschnitzelanlage von 2 MW liefert ebenfalls Wärme;
- die Gemeinde betreibt in Eigenregie ein 14 km langes Nahwärmenetz, an dem in der Zwischenzeit rund 180 Gebäude angeschlossen sind (davon 160 Haushalte);
- 60 thermische Solaranlagen und über 500 KW/h Photovoltaikanlagen auf privaten und öffentlichen Dächern erzeugen Warmwasser und Strom.

Um letzteren Techniken zum Durchbruch zu verhelfen, gibt es bei thermischen Anlagen in Beckerich zusätzlich zu der staatlichen, auch eine kommunale Beihilfe. Im Bereich Photovoltaik wurde nach einem Besuch in Freiburg/Breisgau zusammen mit dem Energiepark Réiden für Luxemburg die Idee der gemeinschaftlichen PV-Anlagen entwickelt.

Dabei stellt die Gemeinde größere Dachflächen öffentlicher Gebäude den in den Dörfern ansässigen Familien gratis zur Verfügung, der Energiepark kümmert sich um den Aufbau und die Überwachung der Anlagen und erledigt auch die administrative Arbeit für die Investoren. Nur so ist zu erklären, dass in Beckerich fast schon 15% der Familien in Solarenergie investiert haben.

Dass beim Wärmenetz in den bis jetzt verlegten Straßen die Anschlussquote bis zu 90% beträgt, hat unter anderem auch damit zu tun, dass beim Wärmeverkauf eine sehr soziale Tarifgestaltung gewählt wurde: die Anschlussstaxe wurde ganz bewusst bei niedrigen 2300 Euro gehalten, und für die Wärme selbst wurde ein einheitlicher Wärmepreis für alle festgelegt, was den Kleinkunden sehr entgegen kommt. Lag dieser Preis am Anfang, also im Jahr 2004 leicht über dem damaligen Ölpreis von 30 Cents/Liter, so hat sich die Situation durch die Erhöhung des Ölpreises auf +/-80 Cents/Liter gedreht: ein Durchschnittshaushalt spart heute ungefähr 500 Euro pro Jahr.

## Wo steht Beckerich heute?

Über die beschriebenen Anlagen stellt man mengenmäßig in Beckerich heute praktisch den gesamten Niederspannungsstrom her. Über das kommunale Nahwärmenetz wurde letztes Jahr bereits ein Drittel des Gesamtwärmeverbrauchs zur Verfügung gestellt. Die 5 Millionen Kilowattstunden haben nicht nur die CO<sub>2</sub>-Emissionen gewaltig nach unten gedrückt, sondern auch 400.000 Euro in den kommunalen Haushalt gespült. Momentan wird mit diesen Summen neben den laufenden Kosten die Schuldenlast, entstanden durch die riesigen Investitionen, bedient. Aber in 20 Jahren werden die Anleihen zurückbezahlt sein, das Nahwärmenetz aber weitere 50-60 Jahre seinen Dienst erledigen. Nachhaltige Investitionen also, wovon 2 bis 3 zukünftige Generationen die Früchte ernten werden.

Motiviert durch die Dynamik der letzten 15 Jahre, aber auch im Bewusstsein des schon existenten respektive bevorstehenden „Peak Oil“ mit nachfolgender Energiekrise wegen sinkender Produktionsmengen bei steigender Nachfrage, hat der Gemeinderat beschlossen, weiter als das Klimabündnis-Ziel zu gehen und die Energieautonomie, zumindest im Bereich Strom und Wärme, in 15 Jahren anzustreben. Eine vor kurzem fertig gestellte Energiestudie hat gezeigt, dass bereits ein gutes Stück des Weges zu diesem Ziel zurückgelegt wurde, dass es aber weiterhin großer Anstrengungen bedarf, um ans ambitionierte Ziel zu gelangen. Besonders im Bereich Altbausanierung besteht noch akuter Handlungsbedarf. Um auch in diesem Bereich die nötige Dynamik loszutreten, wurde die Idee geboren, ein „Einsparkraftwerk“ zu entwickeln. Die Grundidee dahinter ist, die Vorfinanzierung für Sanierungsmaßnahmen, so wie sie jetzt für einkommensschwache Haushalte besteht, auf alle Familien in Beckerich auszudehnen. Dazu will die Gemeinde zusammen mit Privatpartnern eine sogenannte ESCO (Energy Service Company) gründen.

Auch wenn die Gestaltungsmöglichkeiten einer kleinen Landgemeinde im Bereich Mobilität eingeschränkt sind, so will Beckerich auch in diesem Bereich aktiv sein. So wurde dank der Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden schon 1995 erreicht, dass der Kanton Redingen zur ersten ländlichen Region Luxemburgs mit einem Stundentakt zu den nationalen und regionalen Zentren wurde. Vor kurzem hat Beckerich als erste Gemeinde ein zusammenhängendes Netz von Aufladestationen für die Elektromobilität eingeweiht. Da es aber nicht genügen wird, Diesel- und Benzinautos durch Batteriebetriebene zu ersetzen, um unsere Mobilitätsprobleme in den Griff zu bekommen, arbeitet die Umweltkommission momentan am Aufbau einer lokalen oder regionalen Car-sharing-Initiative.

A propos Kommissionen: wenn in einer kleinen Landgemeinde wie Beckerich in der Vergangenheit viele innovative Projekte in die Tat umgesetzt werden konnten, so hat das viel mit der partizipativen Art und Weise zu tun, mit der in Beckerich seit 30 Jahren Politik gemacht wird. Beckerich war 1982 die erste Gemeinde Luxemburgs, welche die Ausschüsse für alle Bürger und Bürgerinnen geöffnet hat. Dieses System wurde nach und nach ausgebaut mit dem Resultat, dass heute an die 10 permanente Kommissionen mit über 70 Einwohnern an der Zukunftsgestaltung mitarbeiten. Nicht nur werden viele Ideen in diesen Gremien geboren, deren Mitglieder sind die besten Botschafter, um neue Projekte in der Bevölkerung mehrheitsfähig zu machen.

Die Verantwortlichen in Beckerich sind überzeugt, dass die bevorstehende Ölknappheit gewaltige Auswirkungen auf uns alle haben wird. Und nicht nur im Energie- oder Mobilitätsbereich, sondern in allen Bereichen unseres Lebens. Niemand weiß momentan, wie diese gewaltigen Veränderungen aussehen und wann sie über uns hereinbrechen werden. Nur eines ist gewiss: sie werden kommen. Um die Dorfgemeinschaft so gut wie möglich auf diese Krisen vorzubereiten, will man sich in Beckerich der Bewegung der „Transition Towns“ anschließen. Diese in England entstandene Grass-Root-Initiative will angesichts von Klimaveränderung und „Peak Oil“ die Resilienz der betroffenen Gemeinschaften im sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Bereich verbessern. Durch Rückgewinnung von mehr Energiesouveränität, mehr Lebensmittelsouveränität, durch das Einführen komplementärer Währungen, usw.

Die Erfahrungen in Beckerich zeigen, dass diese Umstellungen nicht einfach sein werden, aber auch, dass dieses gemeinsame Gestalten der Zukunft sich positiv auf die Gesamtentwicklung der Gemeinde und das Selbstwertgefühl der Bevölkerung auswirkt. Ganz zu schweigen von einem sich neu entwickelnden Gemeinsinn. Dies sind genau die Werte, die wir brauchen, um jetzt schon das post-fossile Zeitalter vorzubereiten.

## Literaturverzeichnis

BUNDESVERBAND CARSHARING e.V.: [www.carsharing.de](http://www.carsharing.de)

HOPKINS, ROB (2008): The Transition Handbook. Chelsea Green Publishing Company.

WI (Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie) & Ö-QUADRAT (2008): Kurzgutachten für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Bewertung einer möglichen Veränderung der Stromtarifstruktur für Haushaltskunden („Stromspartarif“). Wuppertal / Freiburg.

# Achieving Sustainable Social Living Spaces and Post-Fossil Neighbourhoods in Luxembourg?

KATY FOX

*“[There is] a pronounced temporal dispersion of causes and effects. In the case of climate change, this is caused mainly by the long atmospheric lifetime of the main greenhouse gas, carbon dioxide, and by the fact that some of the basic physical systems influenced by the greenhouse effect (such as oceans) are subject to profound inertia, so that changes play out over centuries and even millennia. This is important because it suggests that whereas fossil fuel emissions have immediate and tangible benefits for present people, many of the most serious costs are likely to be substantially deferred to future generations.”<sup>1</sup>*

*“The belief that human nature demands that we live segregated and uncooperative lives is arguably a greater impediment to a sustainable future than the belief that technology and human brilliance can solve environmental problems.”<sup>2</sup>*

Luxembourg, much like other industrialised nations, likes to externalise its sustainability issues. This means that while we visibly prosper and seemingly escape energy, food, and economic crisis, others pay the price for our excesses. Unfortunately, this apparent prosperity leads to an attitude of ‘what’s the problem?’ in many Luxembourgers, found, at times, also in our local and national authorities. In the legitimate desire for prosperity, much like other industrialised nations, Luxembourg has completely exploded our local economy (food, energy, livelihoods). Our ‘world-leading’ environmental footprint is closely tied to our high GDP, and correlating high energy consumption way of life. From a very localised economy at the turn of the twentieth century that sourced every necessary good from within a few kilometres around the village church tower, we are entering the twenty-first century having shifted to an economy that entirely lacks resilience. By prioritising commercial gain over efficient, socially just and environmentally sound production and distribution design our autonomy has been undermined, as our economy now relies very much on outside supply of food (we import about 98% of our fruit and vegetables), energy (we import about five

times more electricity than we export<sup>3</sup>) and, livelihoods (corporations and other non-local actors in the service economy). Our economy, as it stands now, rests on the uncomfortable assumption that we will need ever growing amounts of fossil fuels to sustain our way of life.

The question I seek to address in this chapter is how to redesign and relocalise this economy in the face of coming energy and economic shocks? How do we re-design without the side effects for global social justice of our prosperity? In other words, how do we re-design Luxembourg as if it were a village unto itself that has to take care of its own waste excesses (in the broadest possible sense of the word) while meeting its own provision needs (shelter, food, livelihoods)? I look at this question through the perspective of how we could implement sustainable social living spaces and post-fossil neighbourhoods in Luxembourg by taking on board the lessons of several European pilot projects.

As a systems theorist, I do not seek to isolate the question of housing from, issues of, e.g. mobility, on-site waste treatment, energy and food production, as these questions need to be integrated into a holistic design to make any sense. If integration of all components of social living does not happen, any ecological measure or social justice measure in housing will be doomed to failure, and end up being an inefficient eco-chic measure for statistical beauty only. What is more, this kind of environmentalism excludes low-income households and reinforces existing economic and social inequalities along measures of sustainable development. The question, then, is not so much ‘how do we create sustainable housing?’ but ‘how do we create truly sustainable communities (whose dwelling situation is but one important aspect)?’

## The Looming Energy Crisis

I have already mentioned that our current prosperity, on the face of it, may appear to mask growing environmental, economic and energy crisis, which results in a rather unhelpful attitude of ‘there is no problem’. The beckoning energy crisis and climate change are the greatest challenges humanity has ever faced. Why do we need to deal with this and fundamentally re-design our housing, food production and way of life?

Physics professor Al Bartlett has exceptionally well explained the problem of exponential functions and humans’ inability to grasp it through his story of bacteria. This story is the mathematical correspondence to the case of exponentially growing consumption of finite resources such as fossil fuels. Considering a hypothetical strain of bacteria whose numbers grow exponentially by the minute. One bacterium is put in a bottle at 11:00 o’clock and

<sup>1</sup> Stephen Gardiner (2011), p. 123.

<sup>2</sup> David Holmgren (2002), p. 176.

<sup>3</sup> Institut luxembourgeois de régulation.

it is observed that the bottle is full of bacteria at 12:00 o'clock. Bartlett asks a number of pertinent questions:

1. *When was the bottle half full?*

Answer: 11:59 a.m.

2. *If you were an average bacterium in the bottle, at what time would you first realise that you were running out of space?*

Answer: There is no unique answer to this question, so let's ask, "At 11:55 a.m., when the bottle is only 3% filled (1 / 32) and is 97% open space (just yearning for development) would you perceive that there was a problem?" [...] Suppose that at 11:58 a.m. some farsighted bacteria realize that they are running out of space and consequently, with a great expenditure of effort and funds, they launch a search for new bottles. They look offshore on the outer continental shelf and in the Arctic, and at 11:59 a.m. they discover three new empty bottles. Great sighs of relief come from all the worried bacteria, because this magnificent discovery is three times the number of bottles that had hitherto been known. The discovery quadruples the total space resource known to the bacteria. Surely this will solve the problem so that the bacteria can be self-sufficient in space. The bacterial „Project Independence“ must now have achieved its goal.

3. *How long can the bacterial growth continue if the total space resources are quadrupled?*

Answer: Two more doubling times (minutes)!<sup>4</sup>

What is the global situation, then, regarding non-renewable fossil energy today? Oilfield discoveries have been in sharp decline since the 1970s. Today, both peak oil activists and oil companies agree that peak oil has already been reached, at some point between 2004 and 2008. In light of the enormously growing needs of so-called emerging nations (e.g. China and India), it is very likely that soon enough increased global demand could outstrip depleted supplies. Oil is a finite resource and takes millions of years to form, and the majority of OPEC countries' oil production has peaked. The age of cheap oil is over as drilling remotely and for oil of lesser quality (or even non-conventional oils) is becoming more expensive and less profitable. A fifth of our energy is used for food production (oil for fertilisers, pesticides, packaging, processing and distribution). More than 90% of energy consumed is from fossil fuels, which drive transport, waste management, as well as the production of plastics, water, pharmaceuticals and electricity.<sup>5</sup>

But unlike for climate change, politicians seem unwilling to encourage public debate about the ramifications of peak oil. There has been no shortage of government-commissioned reports into the problem in the UK and US, but most have been kept from public. Oil is

a sensitive issue, because our civilisation literally rests on it, and political actors may be concerned that messages of doom will cause panic and/or civil disobedience. A more cynical view would be that making citizens aware of the need to move towards reduced energy consumption and away from a consumerist society would damage business and possibly even the very basis of capitalism.

What does this mean for future generations in practical terms? Bülent and Whitman<sup>6</sup> hold that no long-term solution exists except to reduce our energy consumption. Unlike the public perception that it is about using bicycles, getting away from our oil dependence means to radically re-design society. Renewable energies and other green technologies may constitute an aspect of that re-design, but we cannot expect to run post-fossil society in the same way as we do on oil at the moment. Even if we could address some of our energy needs through this kind of innovation, the Jevon's paradox<sup>7</sup> shows that the more a resource is available, the more it will be used, and that there is no inbuilt mechanism for frugality in the simple advent of a new technology. Furthermore, in order to address the greatest challenges to humankind (i.e. energy crisis and climate change), a great effort, time and money are required to invest in seriously re-designing our society. Thinking long-term, beyond four-year terms, and towards generations into the future, is not the forte of nation-states, and their national and local authorities, because of the way in which politics works. So what do existing models of socially and environmentally just housing and living spaces tell us about appropriate designs for living in a post-fossil society?

## Ecovillage Design for a Thriving Post-Fossil Society

I suggest that the term 'ecovillage' can help us think through achieving aspects of sustainable settlements. What is an ecovillage? A commonly used definition for what an 'ecovillage' is has been provided by Robert and Diane Gilman of the Context Institute, who undertook a study of best practice in the field of sustainable community in 1991 for Gaia Trust. The Gilmans' report defined ecovillage as a "*Human scale full-featured settlement in which human activities are harmlessly integrated into the natural world in a way that is supportive of healthy human development and can be successfully continued into the indefinite future.*"<sup>8</sup>

The heterogeneity of what counts as an 'ecovillage' or sustainable communities today puts into question whether this concept retains any coherence. In fact, a more useful way of thinking about sustainable post-fossil communities is to ask what their shared attributes

4 Bartlett (1978).

5 Heinberg (2007).

6 Bülent & Whitman (2010), see also Holmgren (2003) and Jackson (2009).

7 See Korhonen & Snäkin (2005).

8 Quoted in Dawson (2006a), p. 13.



are.<sup>9</sup> First, this is the primacy of community as a response to the alienation and solitude of the modern condition. Second, ecovillages are citizens' initiatives, more or less reliant, at least initially, on the resources, imagination and vision of community members themselves. Thirdly, they wish to wrest back control over their own resources and ultimately, their own destinies. The ecovillages in the Global South make this very obvious, but it is less visible in the North, where local economies have been flattened by out-of-town supermarkets, leaving consumers with little choice but to buy products that demean workers and degrade ecosystems around the world. Fourth, ecovillages are underpinned by a strong body of shared values. Fifth, ecovillages act as centres of research, demonstration and training that may take very different forms in different ecovillages (e.g. mangrove restoration, appropriate technology, sustainability education, low-impact living, etc.). They may focus on very different aspects of innovation, ranging from possible areas of design of low-impact human settlements, promoting sustainable local economies, organic, locally based food production and processing, earth restoration, revival of participatory, community-scale governance, social inclusion, peace activism and international solidarity, holistic, whole person education, water management, culture and arts, waste management and recycling, among others. Thus, Dawson's reworked definition for ecovillage is thus: Private citizens' initiatives in which the communitarian impulse is of central importance, that are seeking to win back some measure of control over community resources, that have a strong shared values base and that act as centres of research, demonstration and training.<sup>10</sup>

Dawson differentiates between high-tech and low-tech approaches towards building sustainable communities.<sup>11</sup> High-tech use state-of-the-art technologies even though these may be more expensive in investment and embodied energy costs than conventional analyses. This approach has been very much favoured in Luxembourg's sustainability strategy, and has included renewable technological innovation, highly energy-efficient and non-toxic building techniques, hybrid electric vehicles and so forth. Low-tech approaches make conscious attempts to reduce the use of fossil fuels, to simplify designs and reduce needs and costs and make as much use as possible of locally available and recycled materials. Sometimes, these approaches do not store and catch energy as well as high-tech approaches and may present energy leaks.<sup>12</sup>

A further insight from ecovillage research are three behavioural responses to the deleterious side-effects of globalisation on local environments and economies: first, voluntary simplicity, i.e. the sharing and recycling of local resources (clothes, toys, equipments of all

kinds, as well as homegrown entertainment), that also includes an adoption of a *décroissance* paradigm and a redefinition of the relationship to work. Second, ecovillages often have a strong ethic of economic solidarity, and third, a willingness to experiment with local currency and banking systems.

## Current Models of Sustainable Community

Most pioneering alternative housing developments in the 1970s included an idea of not just reduced environmental impact but also some idea of alternative social models of living together. I will present here a few different examples of ecovillages that put the emphasis on different aspects of achieving sustainability. All of them, I argue, could be adapted to Luxembourg's situation.

In the tradition of ecovillages, Findhorn in Northern Scotland is one of the longest standing ecological communities whose current slightly unwieldy structure reflects its long history and certain decisions made throughout its course. Findhorn is home to about 400 residents, and runs courses in sustainability and spirituality as a main source of income. It has developed into a cluster of independent enterprises (environmental consulting, crafts, arts...), it has its own onsite shop and local currency. It does cutting edge education in sustainability and community-building, being the home to many a specialist in these areas. It has a highly efficient, biological on-site sewage treatment system, the Living Machine, and has had one of the longest-running organic community-supported agriculture schemes as one of its outlets for food production.<sup>13</sup> Findhorn also generates part of its electricity, and has recently inaugurated a combined heat and power biogas station in its ongoing quest for energy autonomy.

The trend within this (and other) ecovillages has been towards more privacy and personal freedom of its residents, which is reflected in some of the large mansions in the private plots of the so-called Field of Dreams. This has been one of the internal challenges, reflecting societal changes. Ecovillages created in the 1960s and 1970s now struggle to attract young people to their ageing social structures, and have also had to face the challenge that they are only marginally anchored within their own bioregions. In Findhorn, motor vehicles are rather abundant, but one has to consider that a lot of the residents may not work on site, and therefore are rather dependent on their vehicles. The challenge with sustainable communities is to create enough on-site labour, while not becoming too insular.

It is also a problem that, during the last 40 years, external challenges have increased to the creating and keeping ecovillages alive: in the industrialised global North, it has

9 Dawson (2006a) p. 36-40.

10 Dawson (2006a), p. 36.

11 Dawson (2006a), p. 39-40.

12 Pickerill (forthcoming); see also BioRegional Development Group (2002).

13 Due to some of the implications of Scottish land structure, this scheme has had to close down in 2010, and Findhorn has had to rely on other sources for its food in the meantime.



become substantially more difficult to create and maintain an ecovillage for two main reasons. Globalisation has facilitated and increased flow of cheap, mass-produced goods (often carrying hidden subsidies and including few social and ecological externalities). This has undermined efforts at promoting small-scale, locally based economies of the type that ecovillages seek to build, making it ever more difficult for them to identify economic niches in which they have a comparative advantage. In parallel, also in part as a result of macro-economic policies, land prices have risen, often sharply, in most countries of the North. Both these factors make it more difficult for ecovillages to form and prosper. A second and parallel trend has been the tightening of the regulatory framework in such a way as to make ecovillages, and other efforts at citizen-led community development, significantly more difficult. The process of winning approval for the building of new settlements and individual houses, for example, especially where innovative, non-traditional settlements are planned, has become enormously more fraught. As ecovillages have richly demonstrated, much can be achieved with a minimum of official assistance. Nonetheless, it has also been noted that the tightening regulatory framework together with lack of access to official financing have acted as a significant brake on new and existing ecovillage developments. The first step in addressing this is for government at national and local level to recognise the value of ecovillages as social and technological pioneers and as catalysts for regeneration.<sup>14</sup>

*Lammas* is a brand new settlement of nine eco-smallholdings, a campsite and a community hub building. It is sited on 76 acres of mixed pasture and woodland next to the village of Glandwr, Pembrokeshire, in Wales. Unlike Findhorn, this ecovillage was designed collectively, using permaculture to design a way to work collectively when necessary but ultimately each have their own space, freedom and choices in how they use their plot and make a livelihood. *Lammas* is a Low Impact Development (LID) that furthered Welsh low-impact development policy<sup>15</sup> and that combines the traditional smallholding model with the latest innovations in environmental design, green technology and permaculture. *Lammas* is not an intentional community, however, and wished to create a supportive village environment whereby residents shared resources but also maintained maximum personal freedom. The result is a village with a strong sense of mutual solidarity, sharing and kindness. Collectively planned buildings will permit the sharing of infrastructure, tools, labour

and transport, which effectively reduces costs and environmental footprints. The residents of the project have developed well-researched plans for their livelihoods. In addition to sourcing fuel, water, electricity and food from the site, the nine households will also run small-scale farm businesses producing a wide range of quality goods including hazelnuts, smoked ham, soft fruit, woodland crafts, vegetables and cooked foods. The produce will be marketed through a variety of outlets including local shops and a *Lammas* market stall.

*Beddington Zero Energy Development* (BedZed) is a mixed-use sustainable settlement in London that was finished in 2002. BedZed comprises 82 homes, office space and live-work units. The ecovillage has a mix of social housing, shared ownership, key-worker homes and private houses. In terms of its environmental sustainability, it uses little energy and renewable fuels, including a biomass combined heat and power and photovoltaics, integrated water conservation strategies, reclaimed materials, a green mobility plan and biodiversity measures. In terms of its social sustainability, two-thirds of the residences are affordable or social housing, community spaces, a sports pitch, childcare facilities, a village square, and private gardens for most units. As far as its economic sustainability is concerned, the constructions materials are locally sourced while also minimising construction waste, and there is plenty of workspace for local employment and enterprise. This ecovillage is stronger on the energy efficiency side (achieving a -50% reduction in carbon footprint on the part of the residents), but less strong on the community aspects.<sup>16</sup> It is a good example for how people are willing to adopt different lifestyles if it is made easy for them through work, home and travel arrangements.

Similar in intent, *EVA Lanxmeer* (EVA stands for 'Education, Information and Advice' in Dutch) is also a high-density urban settlement that integrates on-site small scale biogas installation, combined heat and power, accompanying greenhouse for urban on-site food production with residential and work space.<sup>17</sup> Its underlying urban development concept is based on interconnection and maximising the cycling of energy and material flows. A further aspect underpinning its construction is the idea of necessary autonomy of a closed system and the linked decentralisation, even disconnection of central infrastructures is very important, although a link to existing centralised grid and sewage system remains in existence for backup purposes.<sup>18</sup> This idea of integration and starting from where one is currently is also central to the social movement of Transition Towns, that seeks to create sustainable communities by increasing the resilience of towns and villages (through local food and energy production, among other things).

<sup>14</sup> Dawson (2006a), p. 84.

<sup>15</sup> LID has campaigned to provide access to land for all households through 'environmentally sound planning' proposes tight controls over dwellings and settlements that should be permitted, including that the project has prepared a strategy for the minimisation of motor vehicle use; the project plans to minimise the creation of waste and to reuse and recycle as much as possible on site; the project has a strategy for energy conservation and the reduction, over time, of dependence on non-renewable energy sources to a practical minimum; the project can demonstrate that no activities pursued on the site shall cause undue nuisance to neighbours or the public (Dawson 2006a), p. 84.

<sup>16</sup> Dawson (2006b).

<sup>17</sup> Timmeren et al. (2007).

<sup>18</sup> Timmeren et al. (2007), p. 9.

*L'Espoir* in Molenbeek is an innovative and unique participatory project that combines elements of social justice and environmental sustainability. During five years, a community of immigrants actively participated, in partnership with the authorities and architects, in the shaping and designing of their future residential building. They have managed to create and are co-managing a series of residential dwellings with very low consumption of energy with a green roof, ecological materials and a ventilation system, which retains the heat. Now the community takes part in further trainings to teach others about the benefits of this kind of housing. This project may not have mixed use buildings but is a residential project with a strong social justice component. This kind of project has so far not been undertaken in Luxembourg, but would be very beneficial for the integration and training of socially disadvantaged people. The lesson learnt from this ecovillage development is that technological fixes are not everything, and are conditional, at least to some degree, on a shared understanding and commitment on the part of the residents.<sup>19</sup>

### Conclusion: Achieving Post-Fossil Neighbourhoods in Luxembourg

What are the lessons from these models? It becomes clear that in the face of the Jevon's paradox, serious investment and research into relocalising our economy needs to be incentivised, not just in high-tech solutions but also in low-impact, low-tech development project that include aspects of alternative social arrangements. The lesson from BedZed and EVA Lanxmeer is one of integrated design: combining residence, leisure and work dwellings, cycling energies in the areas of waste management, local food production and heat generation. A further lesson concerns the idea of relinquishing some of the privacy that Luxembourg's residential settlements are known for: high-density developments are favoured above sprawling out urban development across green belts and former agricultural spaces. Projects such as Molenbeek show that truly participatory processes can bring about a convergence of social and environmental sustainability. The more traditional ecovillages emphasise the idea of earth regeneration, and the need to develop a renewed connection with the basic elements that sustain life, in order to reverse the detrimental effects of the modern disconnection from what keeps us alive. The solutions are out there, known, tried and tested. It is up to us to make them happen in Luxembourg.

### References

- BARTLETT, AL (1978): Forgotten Fundamentals of the Energy Crisis. In: AMERICAN JOURNAL OF PHYSICS 46(9), p. 876-888.
- BIOREGIONAL DEVELOPMENT GROUP (2002): Beddington Zero Energy Development: Case Study Report' December 2002. Accessed as pdf 12.01.2012.
- BÜLENT, GÖKAY & WHITMAN, DARRELL (2010): Lineages of the 2008-10 Global Economic Crisis: Exposing Shifts in the World Economic Order. In: JOURNAL OF BALKAN AND NEAR EASTERN STUDIES 12(2), p. 125-152.
- CHIRAS, DANIEL D. (2007): The New Ecological Home. Chelsea Green Publishing, White River Junction, VT.
- DAWSON, JONATHAN (2006a): Ecovillages: New Frontiers for Sustainability. Schumacher Briefings No. 12. Green Books, Totnes, Devon.
- DAWSON, JONATHAN (2006b): BedZed and Findhorn, How Do They Compare? Permaculture Magazine No. 49, p. 49-52.
- DESAI, POORAN & RIDDLESTONE, SUE (2002): Bioregional Solutions For Living on One Planet. Schumacher Briefings No. 8. Green Books, Totnes, Devon.
- GARDINER, STEPHEN (2011): A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change. OUP, Oxford.
- HEINBERG, RICHARD (2007): Peak Everything: Waking Up To the Century of Decline in Earth's Resources. Clairview Books, Forest Row.
- HEWITT, MISCHA & TELFER, KEVIN (2007): Earthships: Building a Zero Carbon Future For Homes. HIS BRE Press, Bracknell.
- HOLMGREN, DAVID (2003): Permaculture: Principles and Pathways Beyond Sustainability. Holmgren Design Services, Hepburn, VIC.
- HOPKINS, ROB (2011): The Transition Companion: Making your Community More Resilient in Uncertain Times. Green Books, Totnes, Devon.
- INSTITUT LUXEMBOURGEOIS DE RÉGULATION: [http://www.ilr.public.lu/electricite/statistiques/releve\\_detaille\\_ilr/2011/imp\\_exp\\_prod\\_2011-01-09.pdf](http://www.ilr.public.lu/electricite/statistiques/releve_detaille_ilr/2011/imp_exp_prod_2011-01-09.pdf) (accessed 12.01.2012).
- JACKSON, TIM (2009): Prosperity Without Growth: Economics for a Finite Planet. Earthscan, London.
- KORHONEN, JOUNI & SNÄKIN, JUHA-PEKKA (2005): Analysing the Evolution of Industrial Ecosystems: Concepts and Application. In: ECOLOGICAL ECONOMICS 52(2), p. 169-186.
- ORNETZEDER, MICHAEL & ROHRACHER, HARALD (2001): Nutzererfahrungen als Basis für nachhaltige Wohnkonzepte: Grundlagenstudie. Zentrum für Soziale Innovation, Wien.

<sup>19</sup> See also Ornetzeder & Rohrer (2001).

PICKERILL, JENNY & MAXEY, LARCH (2009): Low Impact Development: The Future in Our Hands. Accessed at: <http://lowimpactdevelopment.wordpress.com/download-a-copy/> (12.01.2012).

PICKERILL, JENNY (forthcoming): Permaculture in Practice: Low Impact Development In Britain. In: Joshua Lockyer and James Veteto (eds, forthcoming) Localizing Environmental Anthropology: Bioregionalism, Permaculture and Ecovillage Design for a Sustainable Future. Berghahn, Oxford.

VAN TIMMEREN, ARJAN et al. (2007): Sustainable Urban Decentralization: Case Eva Lanxmeer, Culemborg, The Netherlands. Conference Paper ENHR 2007 International Conference Sustainable Urban Areas.

## Institutions

CONTEXT INSTITUTE: <http://context.org/>

GLOBAL ECOVILLAGE NETWORK: <http://gen.ecovillage.org/>

EVA LANXMEER: <http://www.eva-lanxmeer.nl/>

FINDHORN: <http://www.findhorn.org/>

LAMMAS: <http://www.lammas.org.uk/>

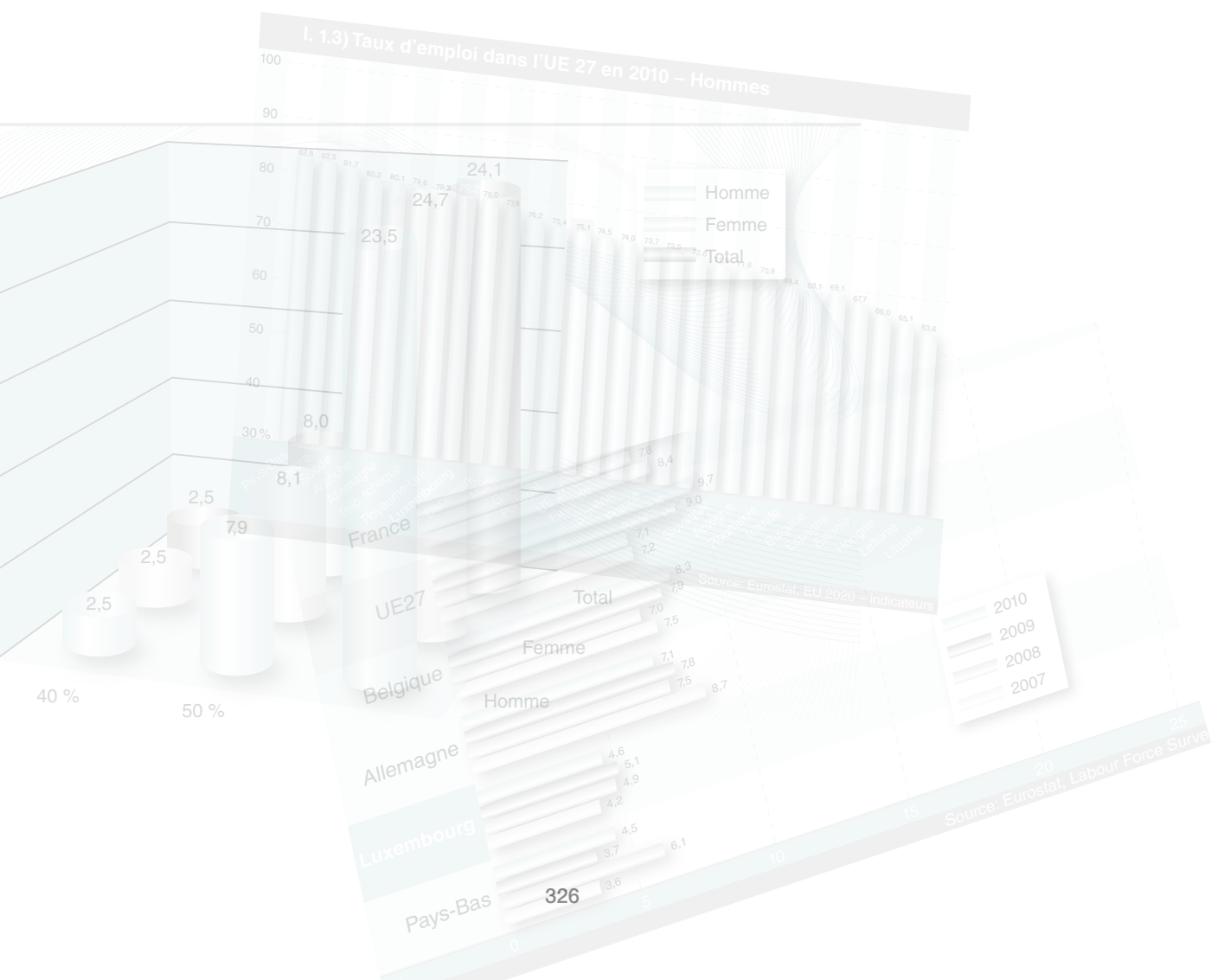
BEDZED: <http://www.bioregional.com/what-we-do/our-work/bedzed/>

TRANSITION TOWN NETWORK: <http://www.transitionnetwork.org/>

L'ESPOIR MOLENBEEK: <http://espoirmolenbeek.blogspot.com/2009/01/vernieuwend-woonproject-in-molenbeek.html>

### 3. Teil

## Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen





# Note introductive

MARCO DA SILVA & ROBERT URBÉ

Dans cette dernière partie divisée en trois sections, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse. La Section I présente les indicateurs clés de la stratégie Europe 2020 – la stratégie de l'UE pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive. La Section II quant à elle présente d'autres indicateurs importants relatifs à la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale ainsi que les dépenses de protection sociale. Pour ces deux sections nous répétons chaque année les mêmes indicateurs de sorte qu'un suivi dans le temps reste possible. La Section III de son côté change chaque année avec le thème phare (Schwerpunkt) de l'Almanach. Elle présente en 2012 une sélection de statistiques autour du logement tels que les bâtiments achevés, les constructions habitées en relation avec les ménages, le pourcentage du revenu des ménages dépensé pour le loyer ou bien encore les réserves foncières et l'indicateur de confort généralisé.

Les données renvoient généralement à l'année 2010 (dernière année pour laquelle ces statistiques sont disponibles), mais elles font aussi parfois l'objet d'une comparaison avec les années antérieures. Les chiffres sont étudiés à l'échelle du Luxembourg et à l'échelle européenne. Une comparaison à l'échelle des pays européens permet une mise en perspective intéressante des politiques sociales. Outre ces deux angles d'approche, une autre perspective de comparaison est parfois proposée, à savoir le Luxembourg face à ses pays voisins, à la moyenne européenne et par rapport aux pays de l'Union européenne affichant les meilleurs et les moins bons résultats.

En ce qui concerne la Section I, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat (l'Office statistique de l'Union européenne). La stratégie Europe 2020 repose sur cinq grands objectifs de l'UE à atteindre à l'aube de 2020 et qui concernent l'emploi, l'innovation, l'éducation, le climat et l'énergie ainsi que l'inclusion sociale.

Le grand objectif en termes d'emploi est que 75% de la population âgée entre 20 et 64 ans devra avoir un emploi en 2020. Le taux d'emploi dans l'UE constitue ici l'indicateur clé.

Le grand objectif pour l'innovation est de consacrer au moins 3% du PIB à la recherche et au développement (R&D).

Pour le climat et l'énergie, le grand objectif affiché est de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius d'ici 2100. Pour cela, les objectifs 20/20/20 du « paquet climat

et énergie » devront être atteints. Dans le détail, ces objectifs consistent en une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990 dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (avec la possibilité de porter à 30% la réduction des émissions en cas d'accord international), une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique, et l'atteinte d'une proportion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020. Pour surveiller l'atteinte de ce grand objectif nous disposons donc de trois indicateurs clés.

Le grand objectif pour l'éducation est double. Le taux de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation devra être inférieur à 10% et au moins 40% des individus âgés entre 30 et 34 ans devront avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent. Deux indicateurs clés sont donc disponibles pour surveiller cet objectif.

Enfin, le dernier grand objectif est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Comme les indicateurs possibles pour mesurer cet effet ont été définis comme étant les trois indicateurs de Laeken bien connus, à savoir le nombre de personnes à risque de pauvreté monétaire, le nombre de personnes vivant en état de privation matérielle, et le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, un « nouvel indicateur » composé censé représenter le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été calculé par Eurostat. Les personnes à risque de pauvreté monétaire sont les personnes dont le revenu disponible équivalent<sup>1</sup> est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Les personnes en situation de privation matérielle grave sont les personnes auxquelles s'appliquent au moins quatre des neuf indicateurs de privation. Ces indicateurs sont l'impossibilité 1) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, 2) de chauffer convenablement le domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné au moins tous les deux jours, 5) de partir en vacances hors du domicile au moins une semaine par an, 6) d'acheter une voiture, 7) d'acheter une machine à laver le linge, 8) d'acheter une télévision couleur ou 9) de se payer une connexion téléphonique. Enfin, les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20% de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

1 Le revenu équivalent disponible est le revenu total d'un ménage divisé par sa taille équivalente. Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgé de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unités de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants en dessous de 14 ans, le revenu disponible sera divisé par 2,1 (1 + 0,5 + 0,3 + 0,3).

Il est important de noter que chaque État membre de l'UE est censé adopter des objectifs nationaux dans chacun de ces domaines afin d'atteindre collectivement les grands objectifs en 2020. Ainsi, le Luxembourg s'est fixé comme objectifs nationaux à l'aube de 2020 un taux d'emploi de 73%, un taux d'investissement dans la R&D de l'ordre de 2,6% du PIB, une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre associée à une part d'au moins 11% d'énergie renouvelable dans sa consommation finale d'énergie et une augmentation de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie d'au moins 10,38%, un taux de décrochage scolaire en dessous de 10%<sup>2</sup> et un taux de personnes âgées de 30 à 34 ans résidant au Luxembourg ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent d'au moins 40%. Pour ce qui est de la réduction du nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale le Luxembourg est le seul pays des 27 qui n'a pas émis d'objectif chiffré.

En ce qui concerne la Section II, les données illustrées nous proviennent du STATEC, du Ministère de la Sécurité sociale, de l'Administration de l'Emploi, et d'Eurostat.

Le taux de risque de pauvreté monétaire est décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, ainsi que la nationalité.

L'inégalité est encore illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs que sont le taux d'emploi à durée indéterminée, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le taux de chômage est également décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, le niveau de formation, le type de ménage, ou bien encore le niveau de formation scolaire.

En ce qui concerne la Section III, les données illustrées nous proviennent du STATEC et de l'Observatoire de l'Habitat créée en 2003 et qui dépend du Ministère du logement.

Ainsi, l'indicateur des prix de l'immobilier à l'achat et à la location donne un aperçu de l'évolution des prix pour les maisons et les appartements au cours des sept dernières années. A cela vient s'ajouter un indicateur des dépenses des ménages pour le loyer et ceci selon différentes classes de revenu.

Les aspects urbanistiques et socio-démographiques sont abordés par des séries rétrospectives d'indicateurs tels que le nombre de ménages, le nombre de ménages par construction,

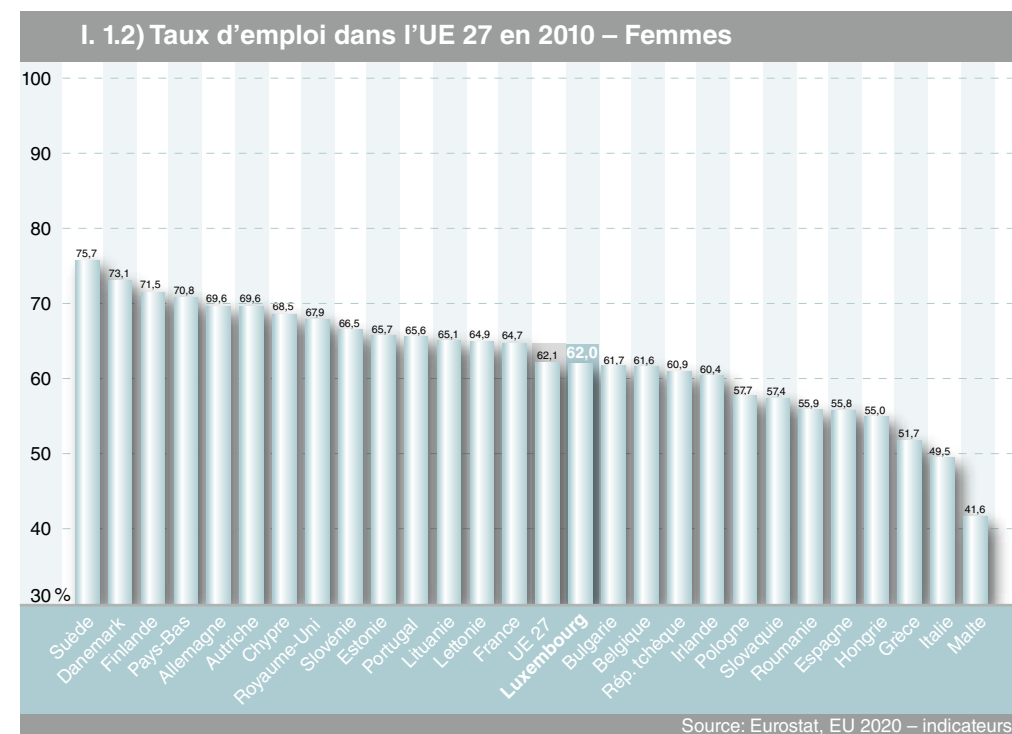
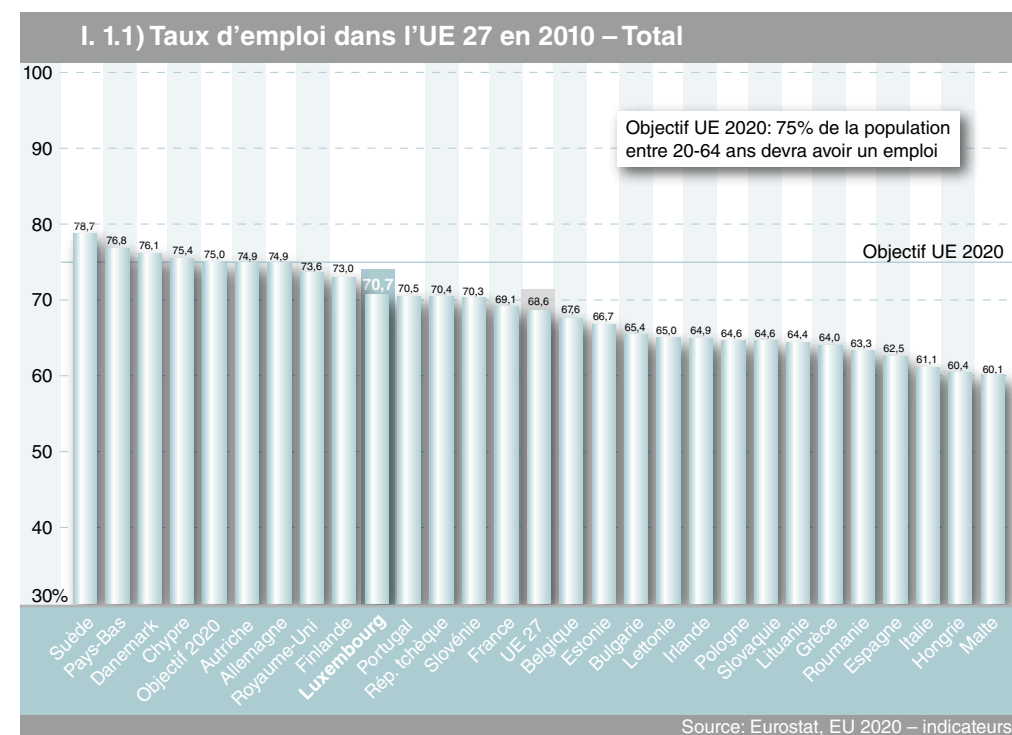
le nombre de personnes par construction, le nombre de personnes par ménages, le nombre de bâtiments achevés selon le type de bâtiment, le nombre de constructions habitées, et ainsi de suite. Pour certains, les séries de données débutent en 1871.

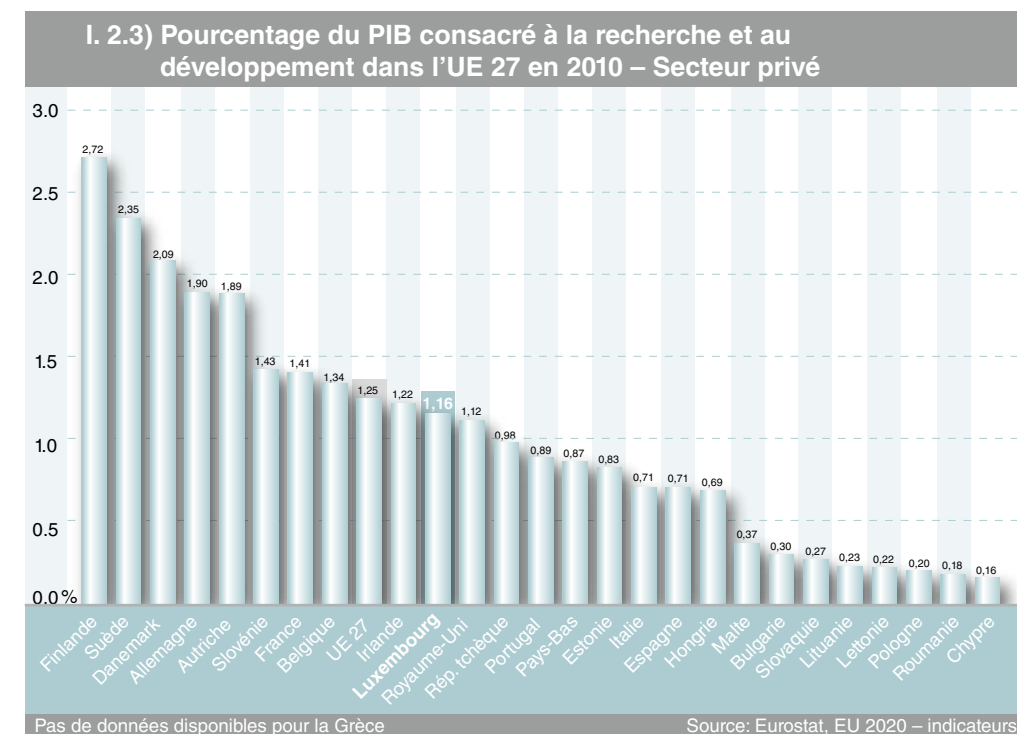
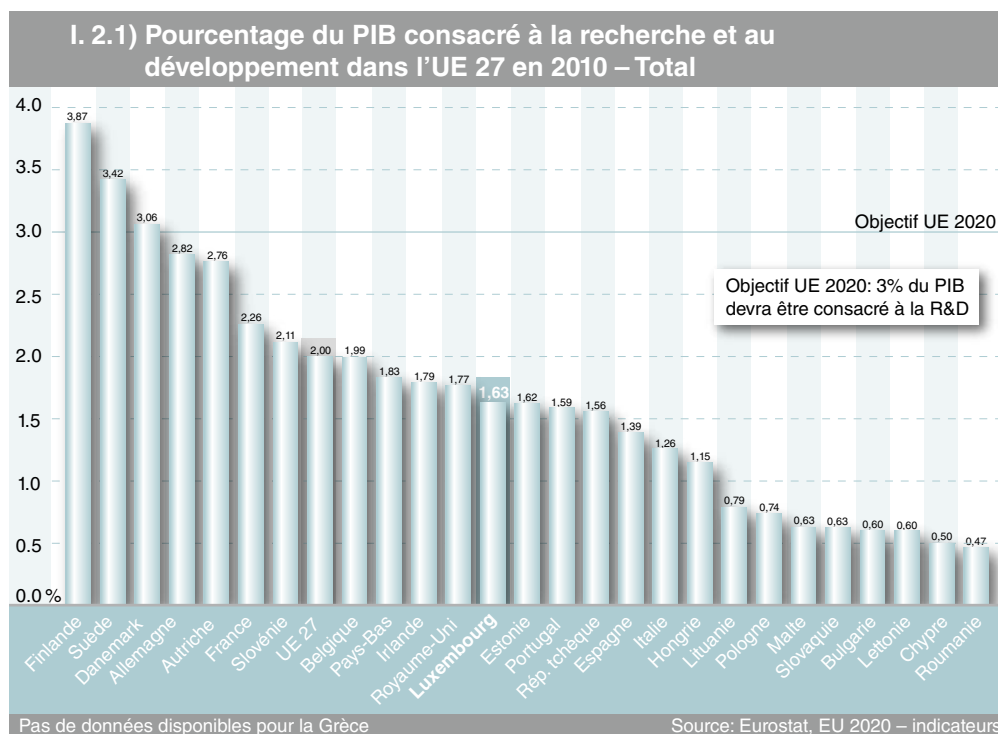
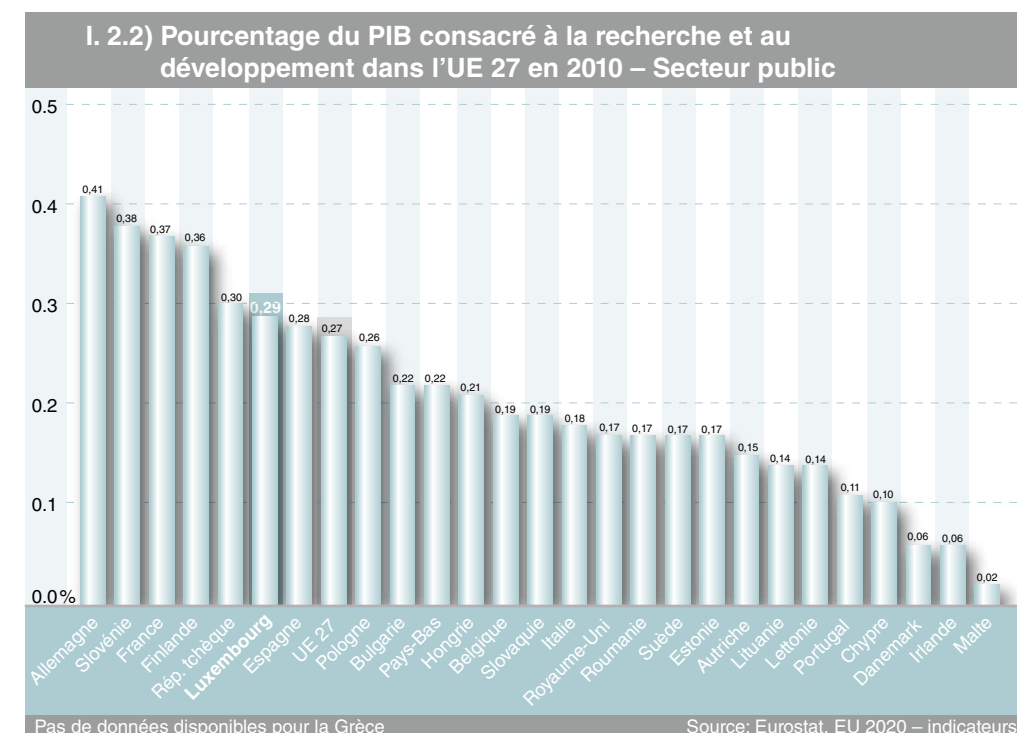
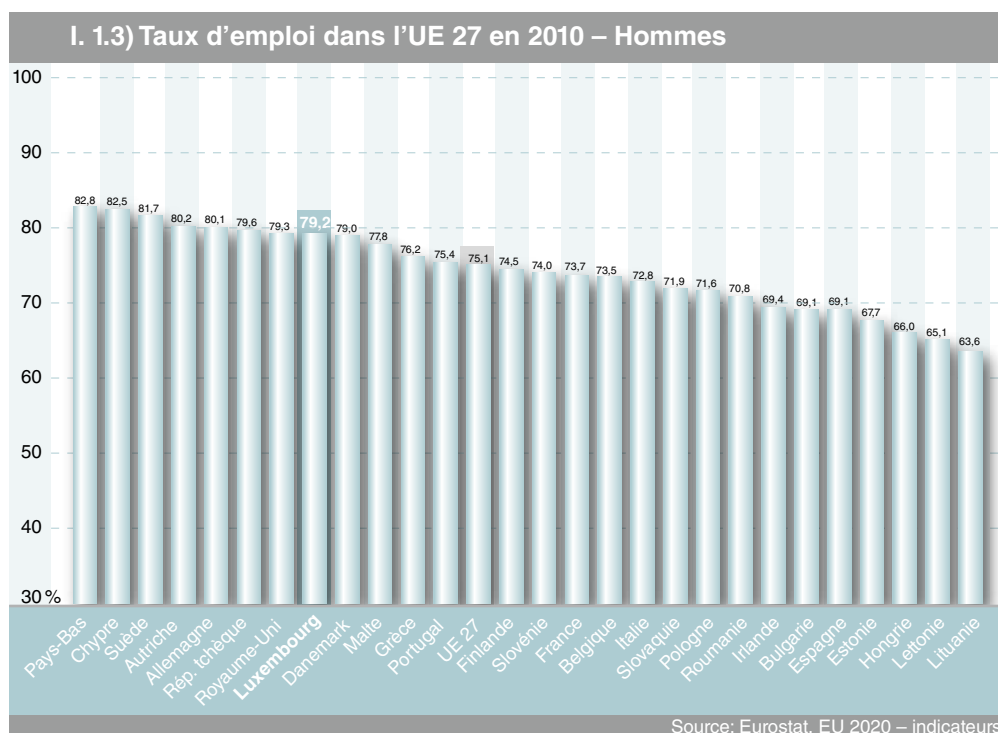
Les réserves foncières disponibles pour l'habitat et selon le type de propriétaire quant à elles ne sont présentées que pour l'année 2007. En effet, l'Observatoire de l'Habitat n'ayant été créé qu'en 2003, les chiffres concernant les réserves foncières totales disponibles pour l'habitat n'ont été publiés qu'en 2004. Ce n'est qu'en 2007 que leur répartition selon le type de propriétaire a été publiée. Des données pour 2010 seront publiées au cours du deuxième trimestre 2012 mais elles restent indisponibles à l'heure où nous mettons sous impression.

Enfin, cette section se termine par l'indicateur de confort généralisé calculé par l'Observatoire de l'Habitat. La mesure du confort des logements ne se résumant aujourd'hui plus à l'unique constatation de la présence ou non de certains équipements, l'Observatoire de l'Habitat calcule un indice de confort généralisé en tenant compte de cinq dimensions que sont l'indicateur de confort technique, l'indicateur de confort spacieux, l'indicateur de confort de cadre de vie, l'indicateur de confort de bien-être matériel et l'indicateur de confort de modernité.

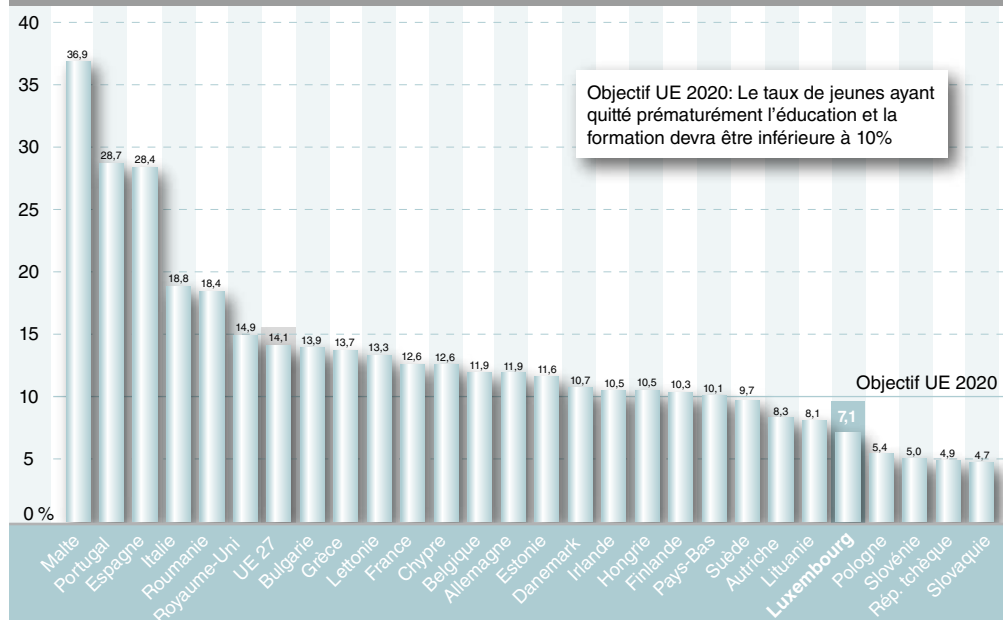
Nous tenons à remercier tout particulièrement Mr Guillaume Osier du STATEC qui nous a aidés à disposer des données non-publiées, et ainsi, à produire des indicateurs à jour et pertinents dans le contexte social.

2 Le taux de décrochage scolaire au Luxembourg est passé pour la première fois en dessous des 10% pour l'année scolaire 2008/2009. Pour plus d'informations consulter le rapport 2011 sur le décrochage scolaire au Luxembourg du Ministère de l'Education et de la Formation professionnelle intitulé « Le décrochage scolaire au Luxembourg : Parcours et caractéristiques des jeunes en rupture scolaire. Causes du décrochage. Année scolaire 2008/2009 ».



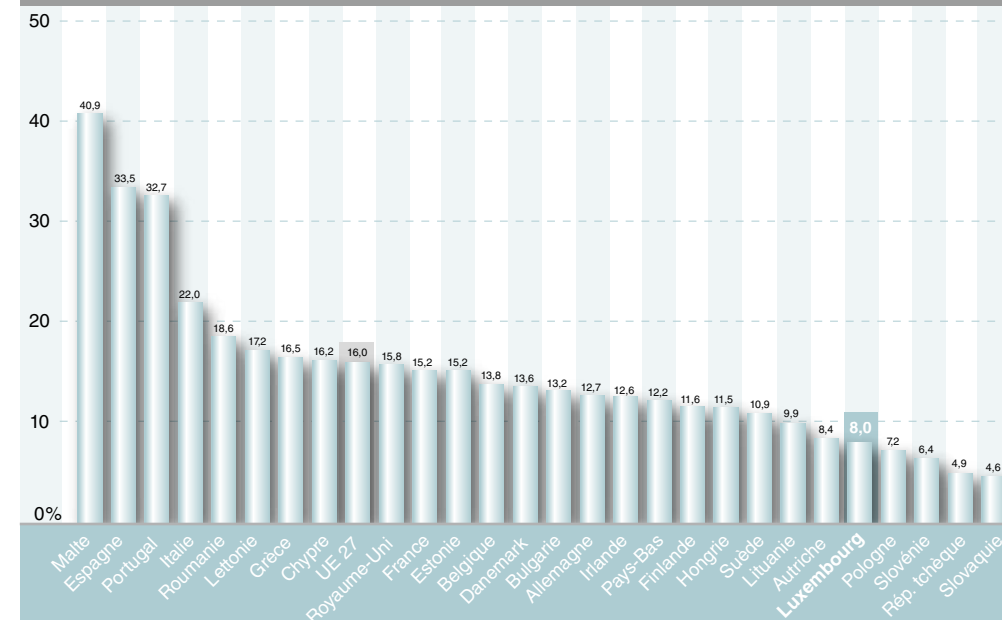


### I. 3.1) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2010 – Total



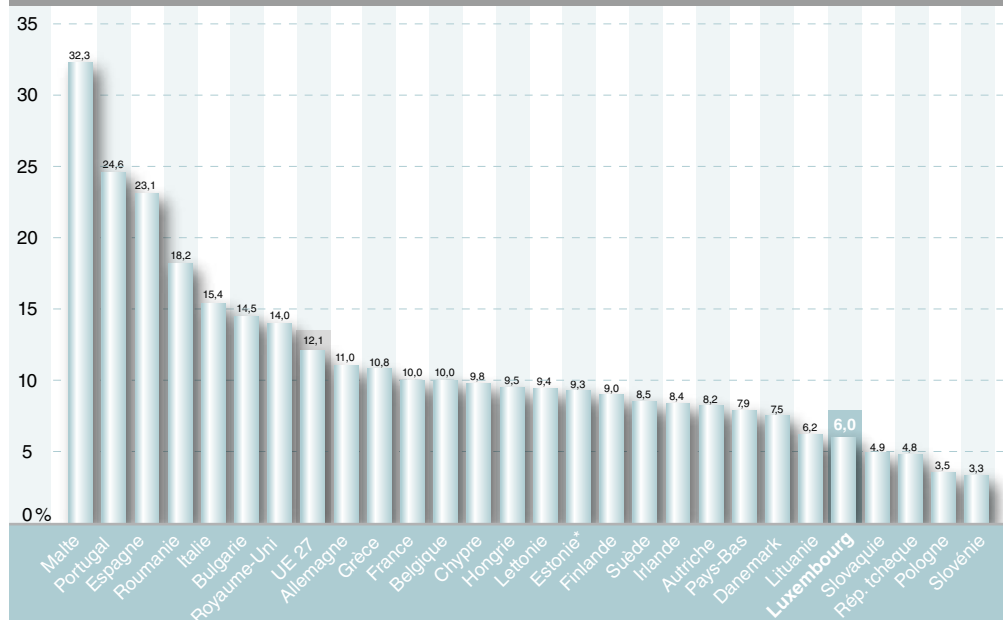
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

### I. 3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2010 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

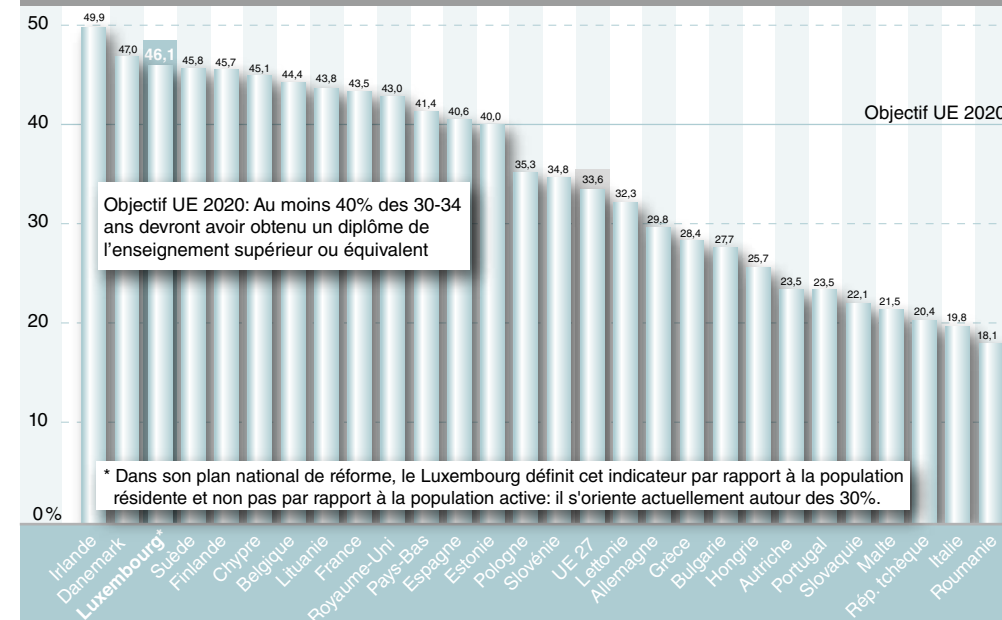
### I. 3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2010 – Femmes



\*Données pour l'Estonie: 2009

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

### I. 4.1) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2010 – Total

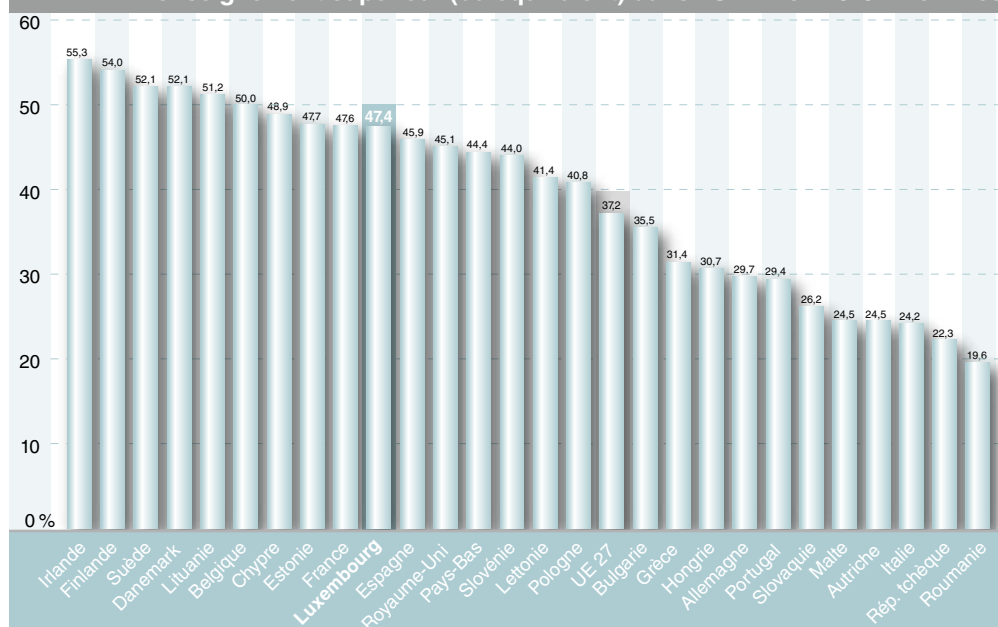


\* Dans son plan national de réforme, le Luxembourg définit cet indicateur par rapport à la population résidente et non pas par rapport à la population active: il s'oriente actuellement autour des 30%.

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

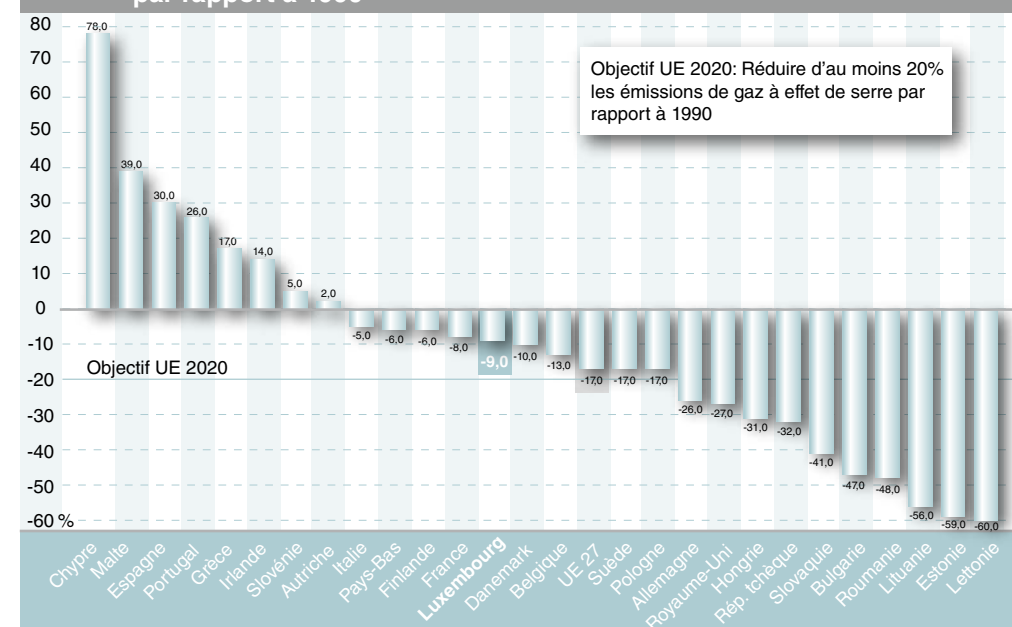


I. 4.2) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2010 – Femmes



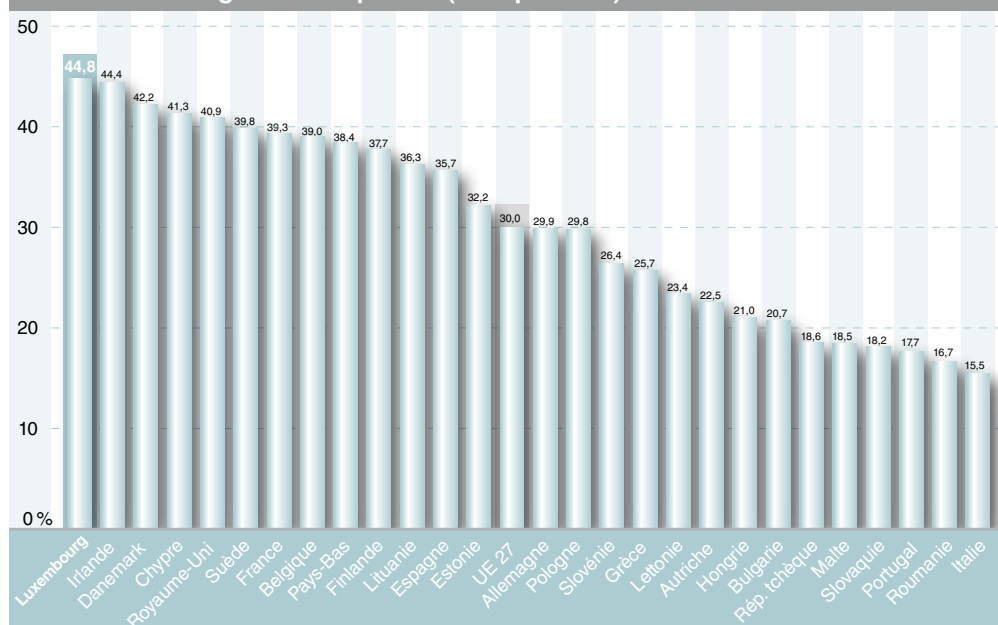
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 5) Réduction constatée en 2009 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990



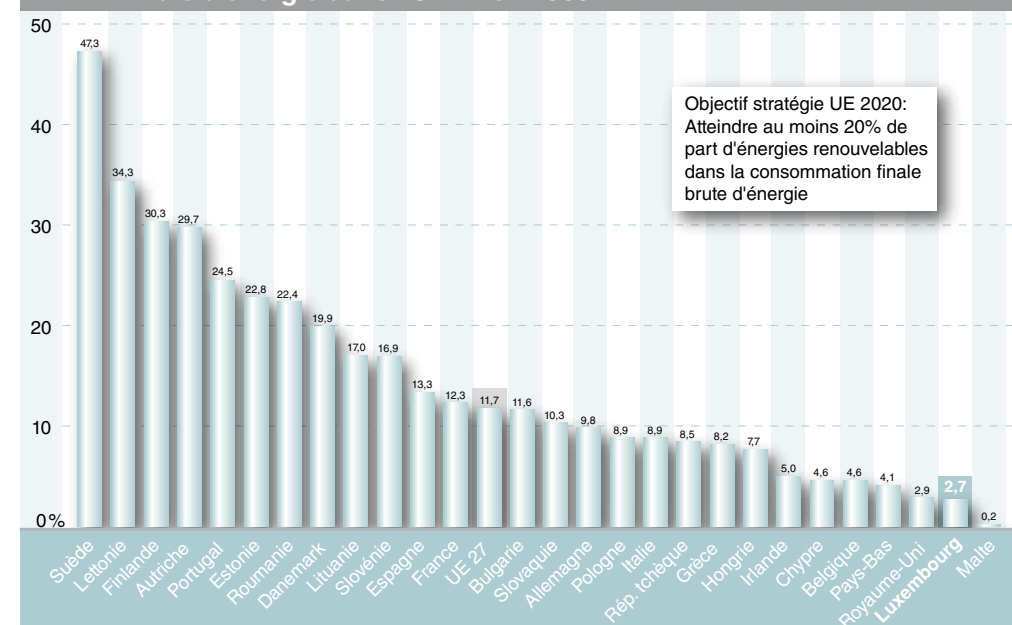
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 4.3) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2010 – Hommes



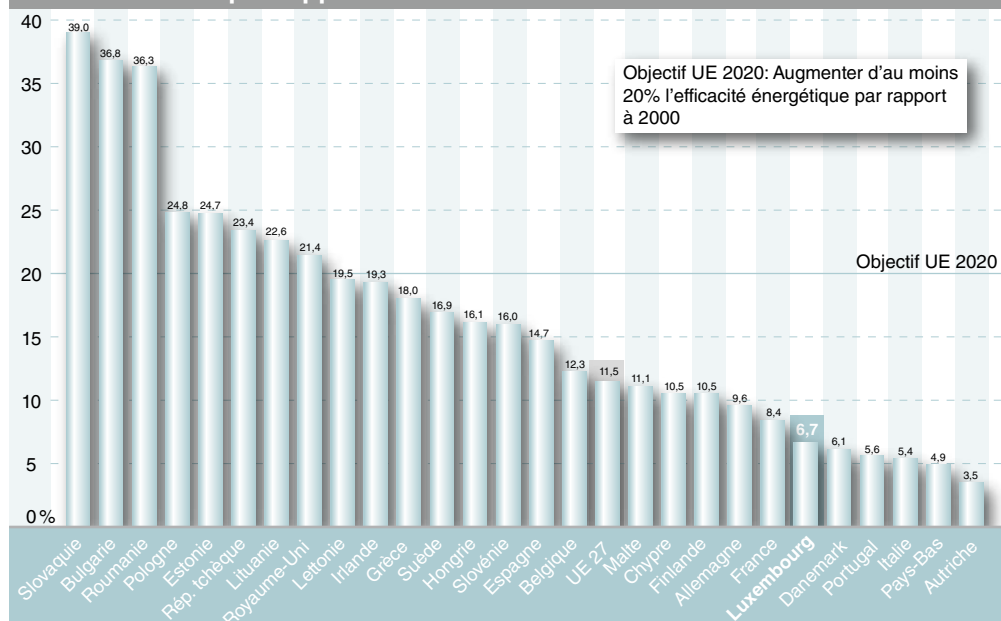
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I.6) Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2009



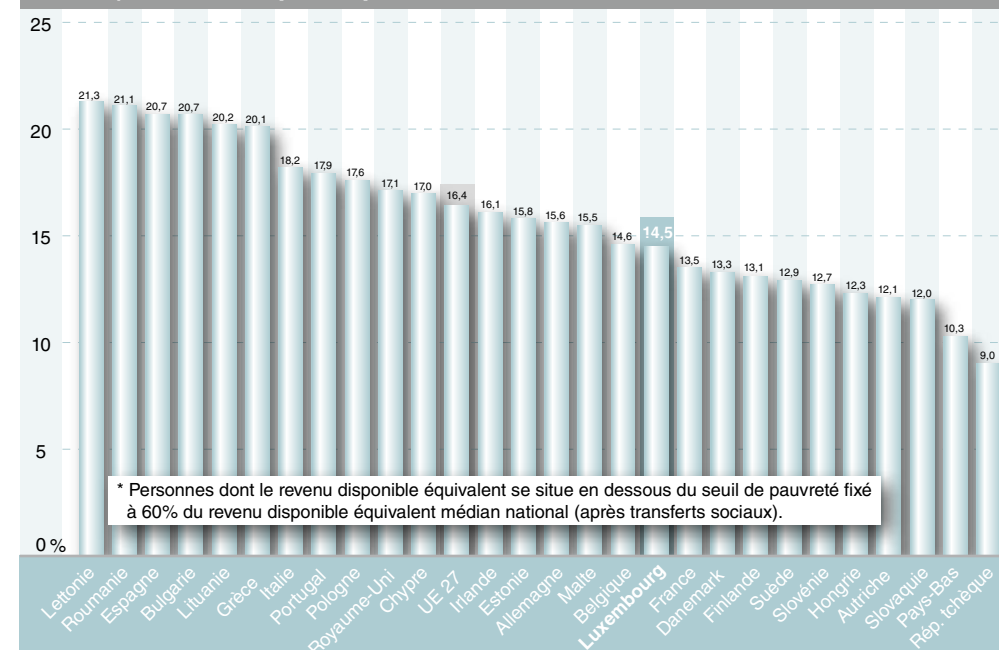
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

### I. 7) Augmentation de l'efficacité énergétique dans l'UE 27 en 2009 par rapport à 2000



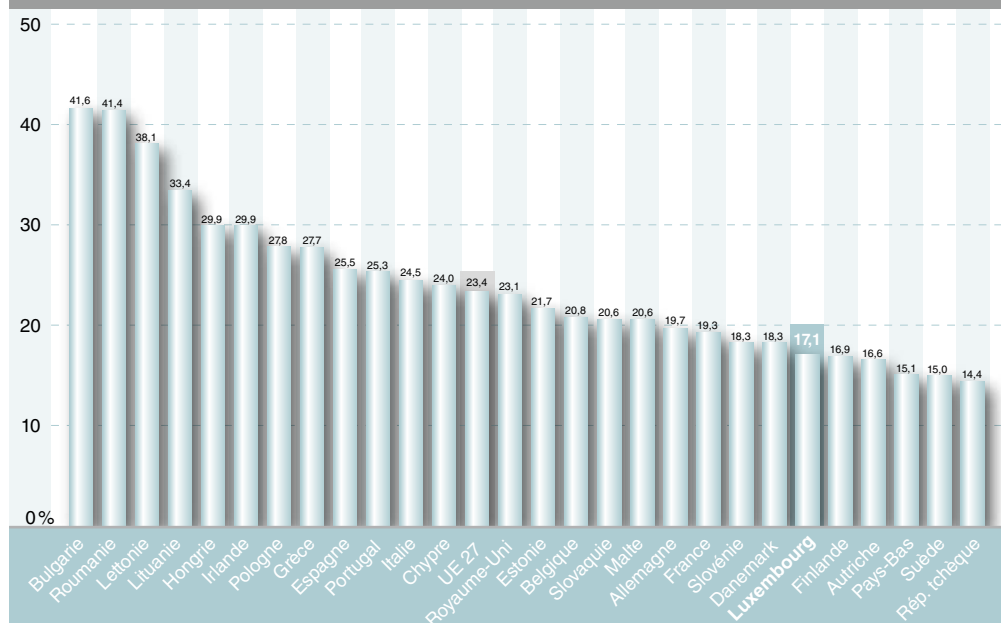
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

### I. 9) Taux de risque de pauvreté monétaire\* dans l'UE 27 en 2010



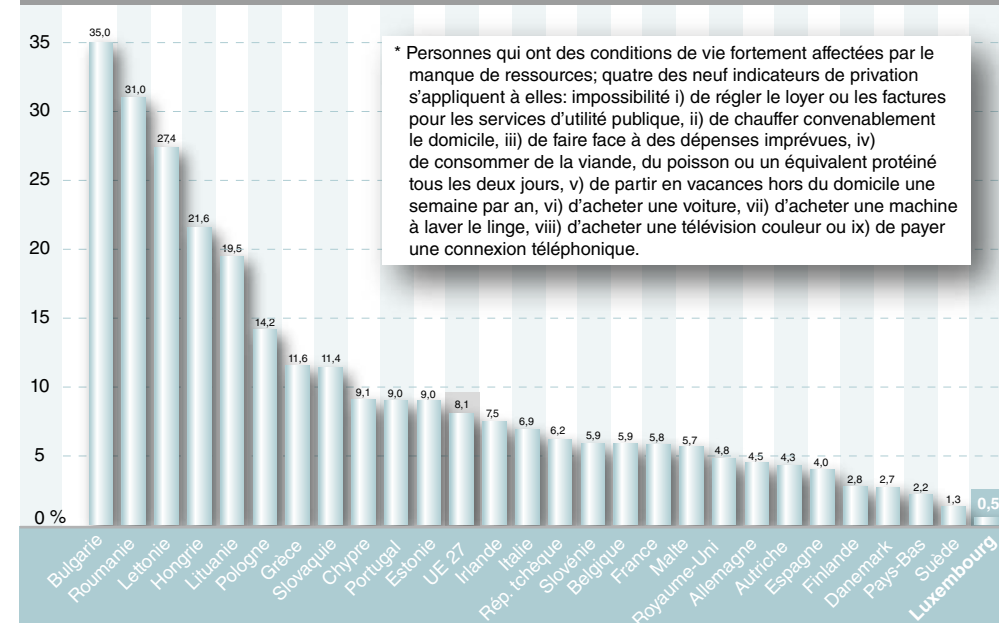
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

### I. 8) Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE 27 en 2010

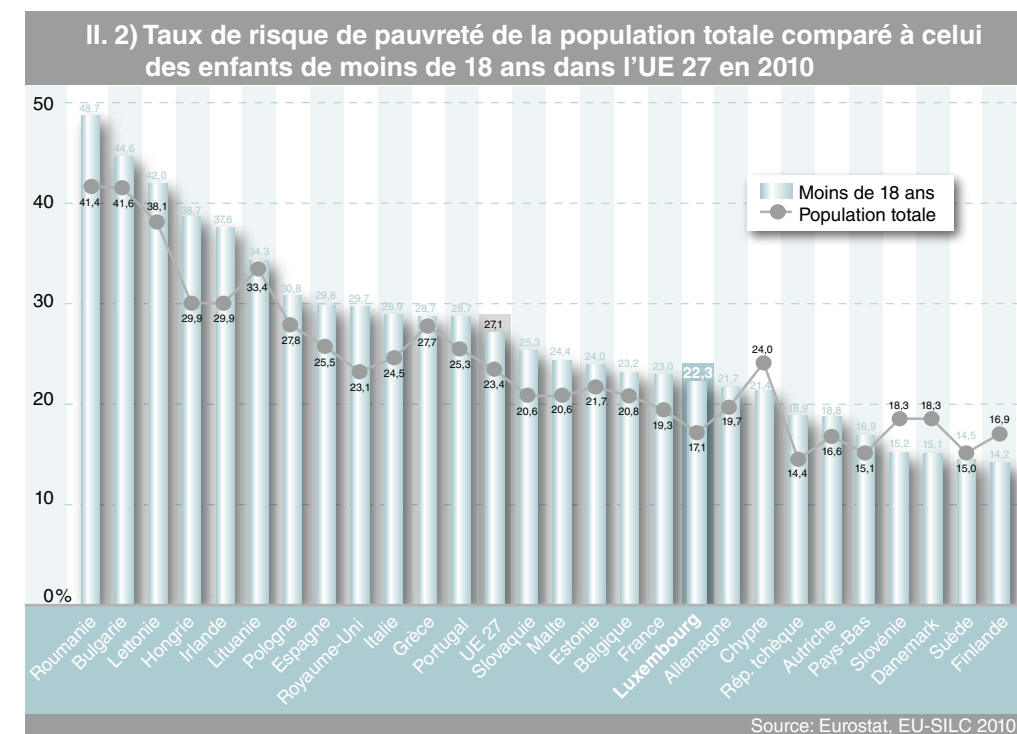
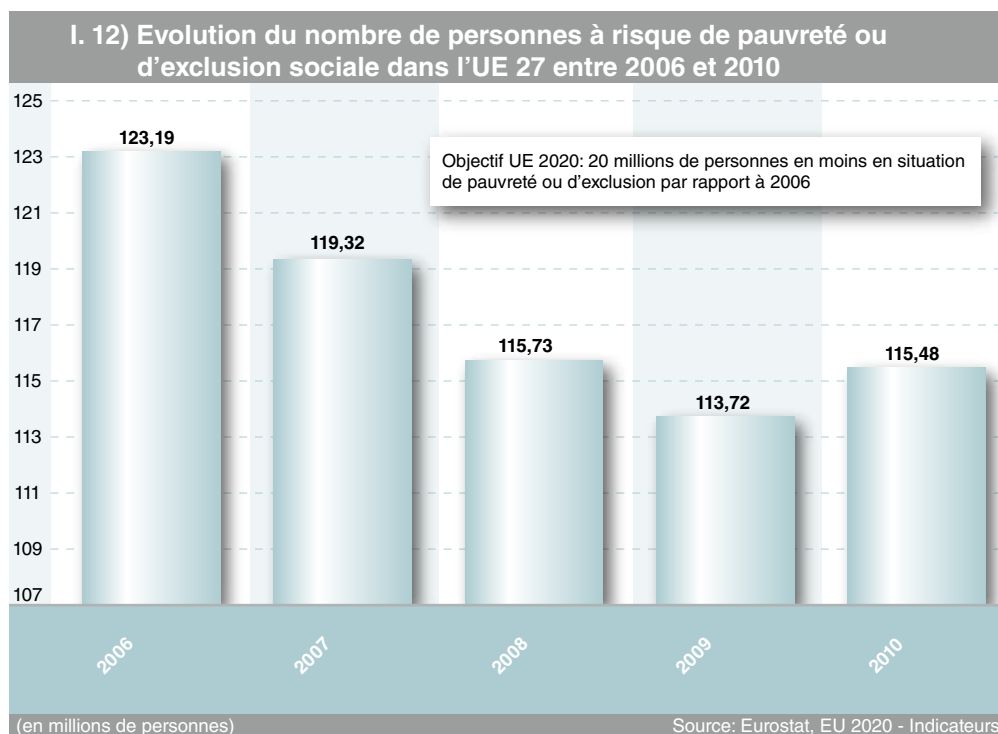
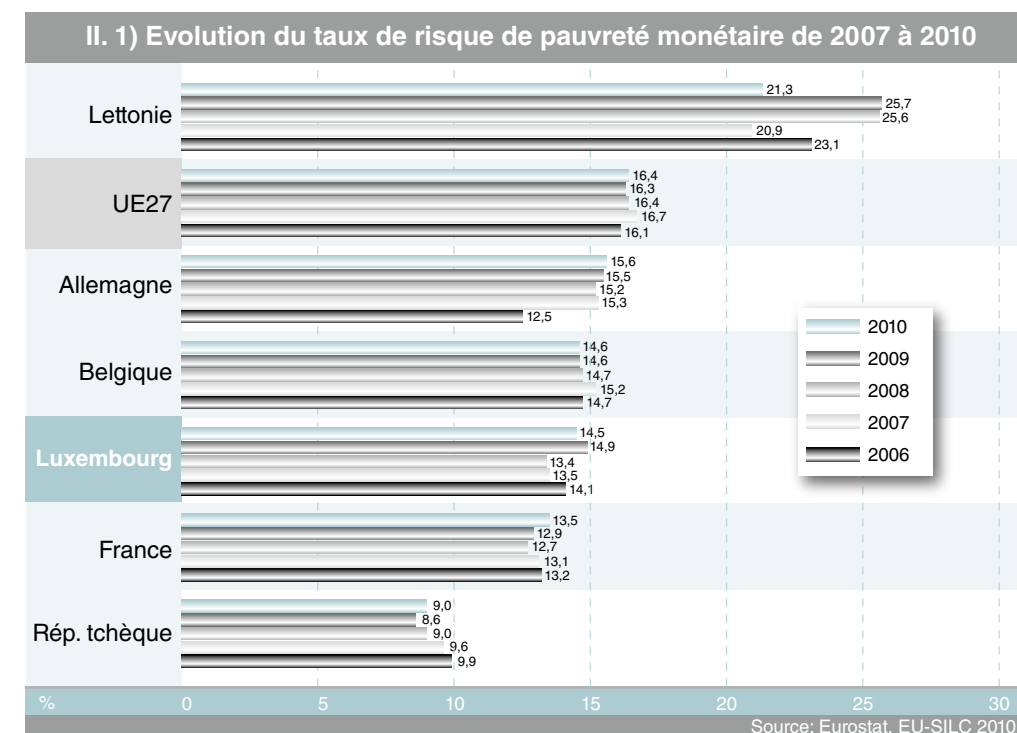
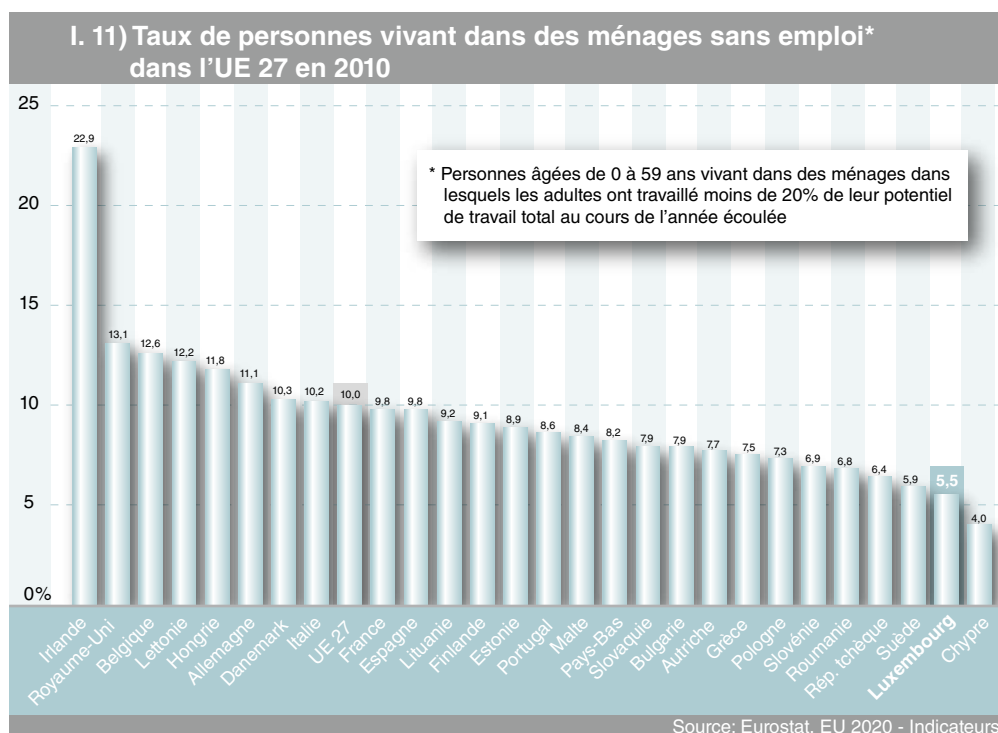


Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

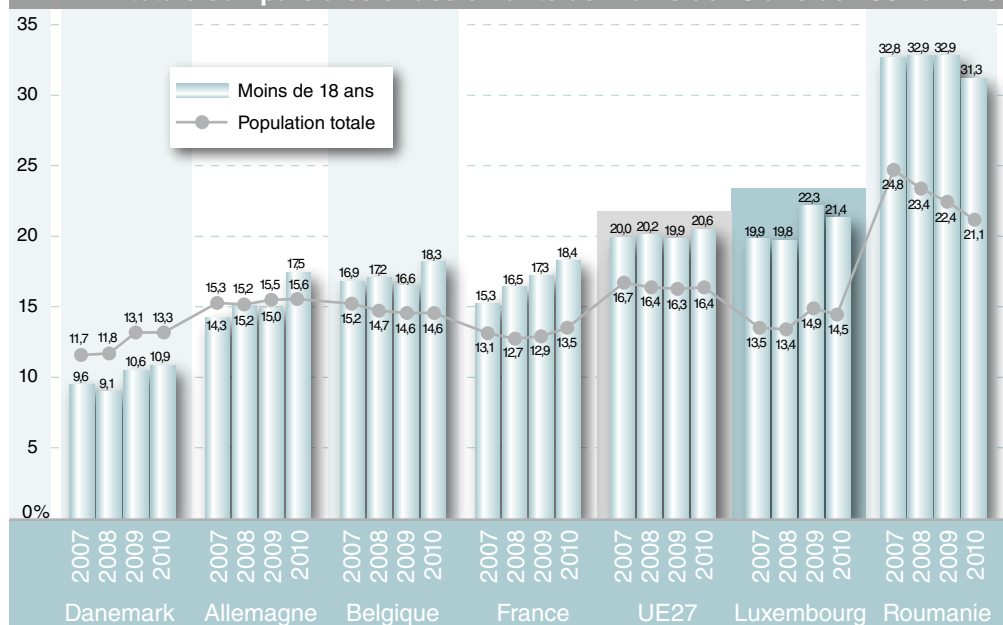
### I. 10) Taux de personnes en situation de privation matérielle\* dans l'UE 27 en 2010



Source: Eurostat, EU 2020 - Indicateurs

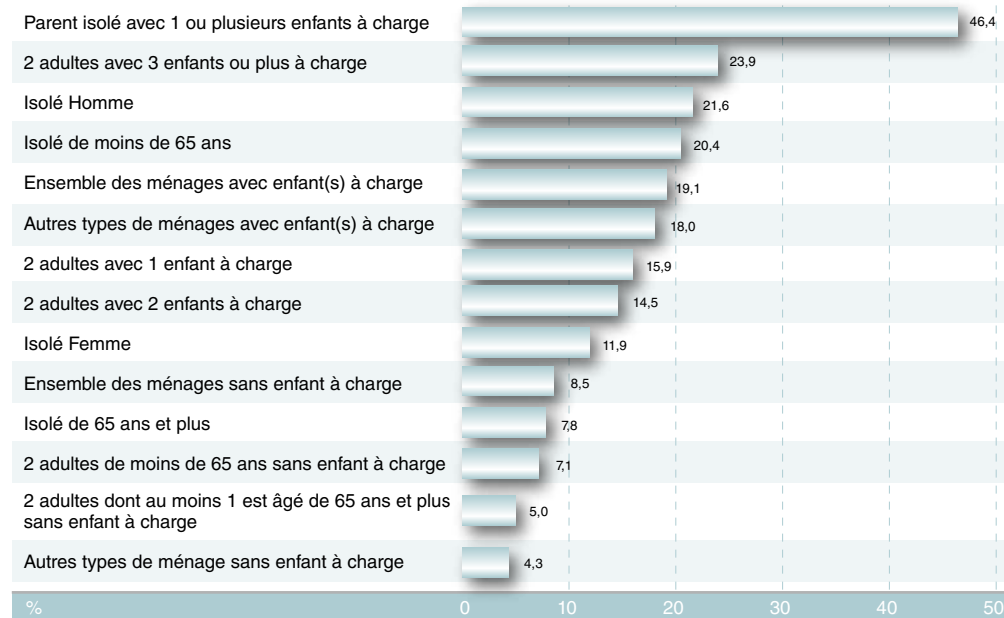


### II. 3) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2007 à 2010



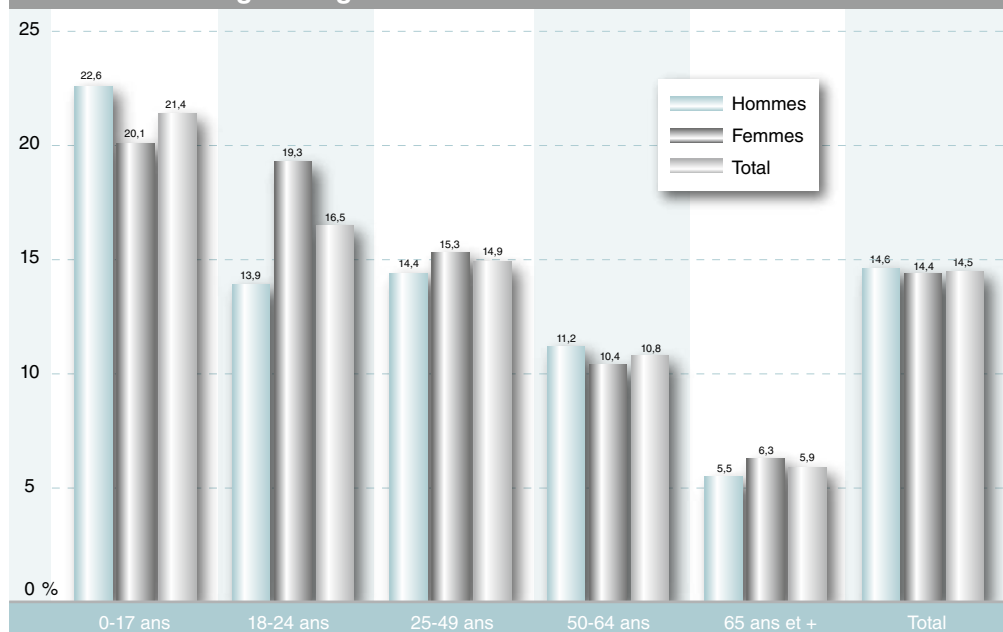
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

### II. 5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2010



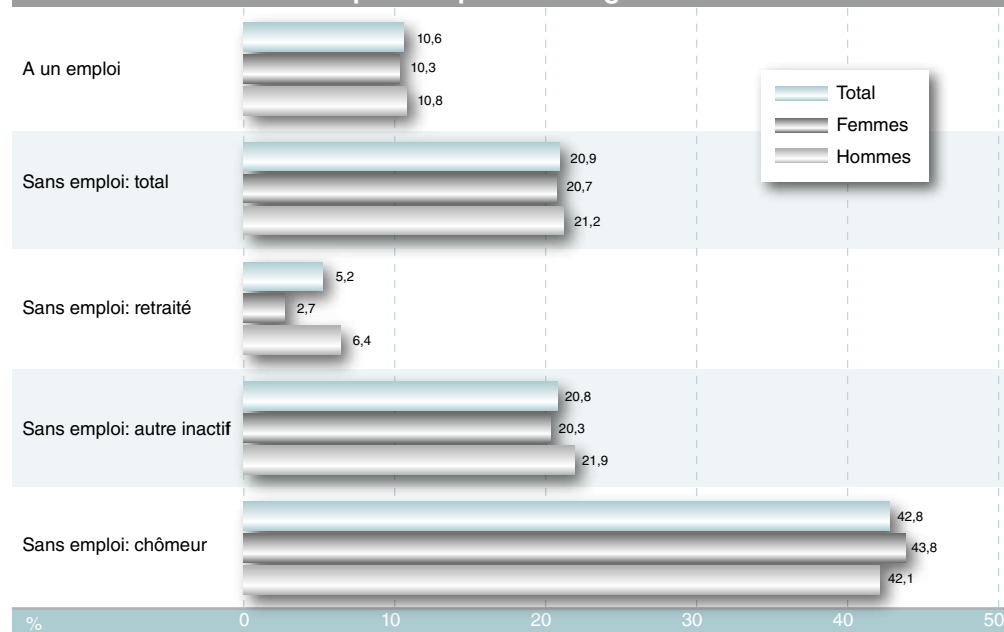
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

### II. 4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2010

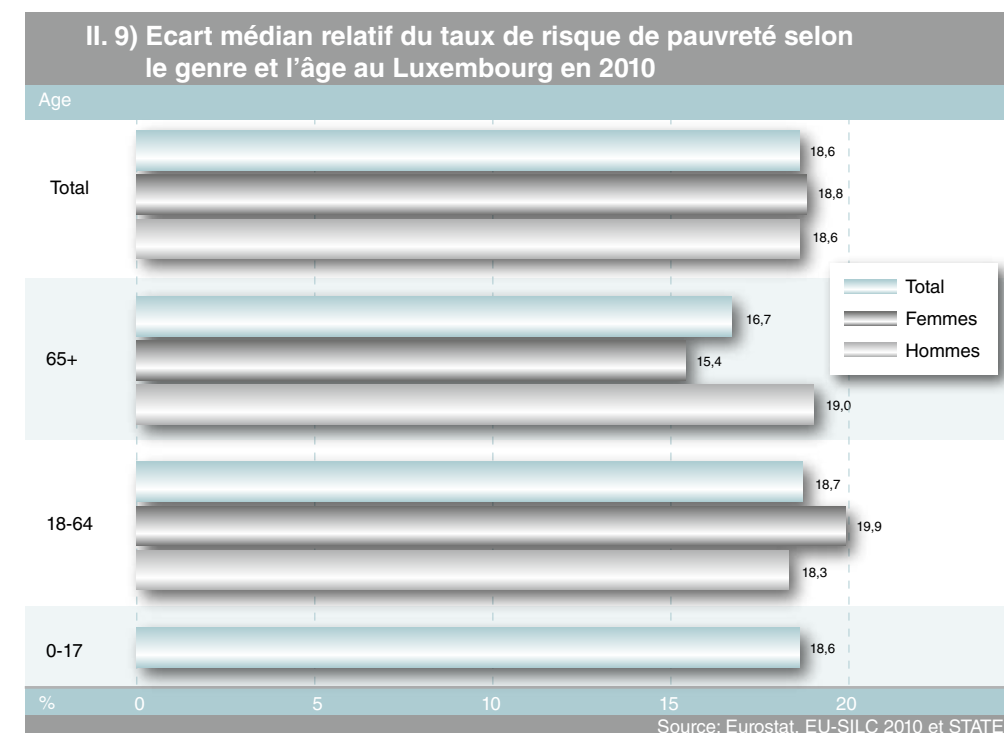
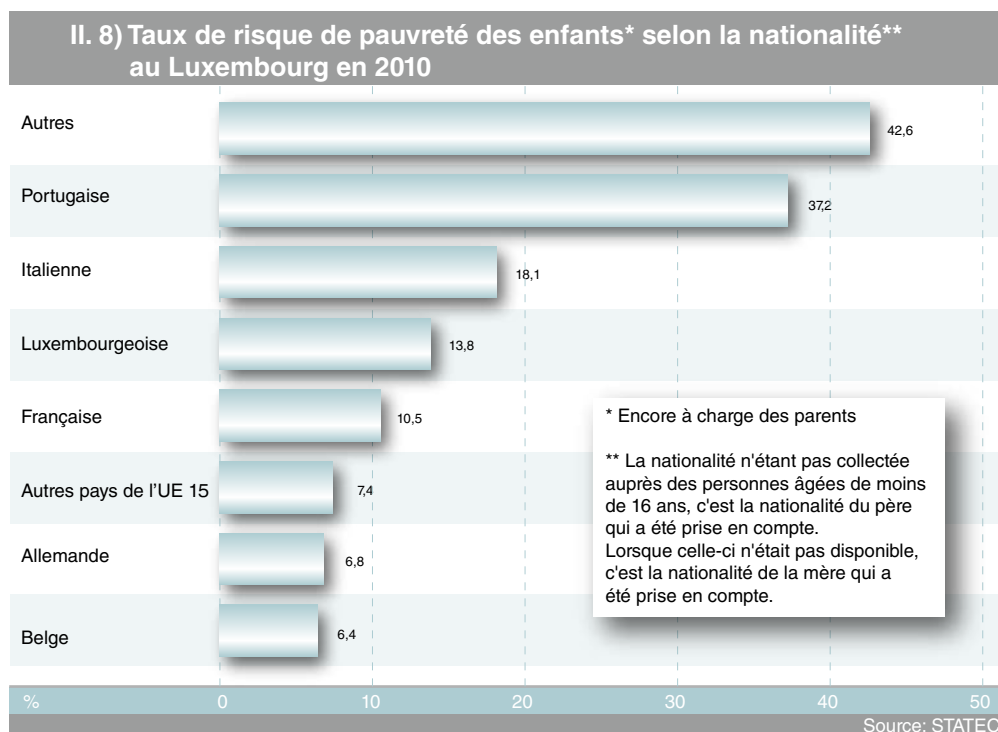
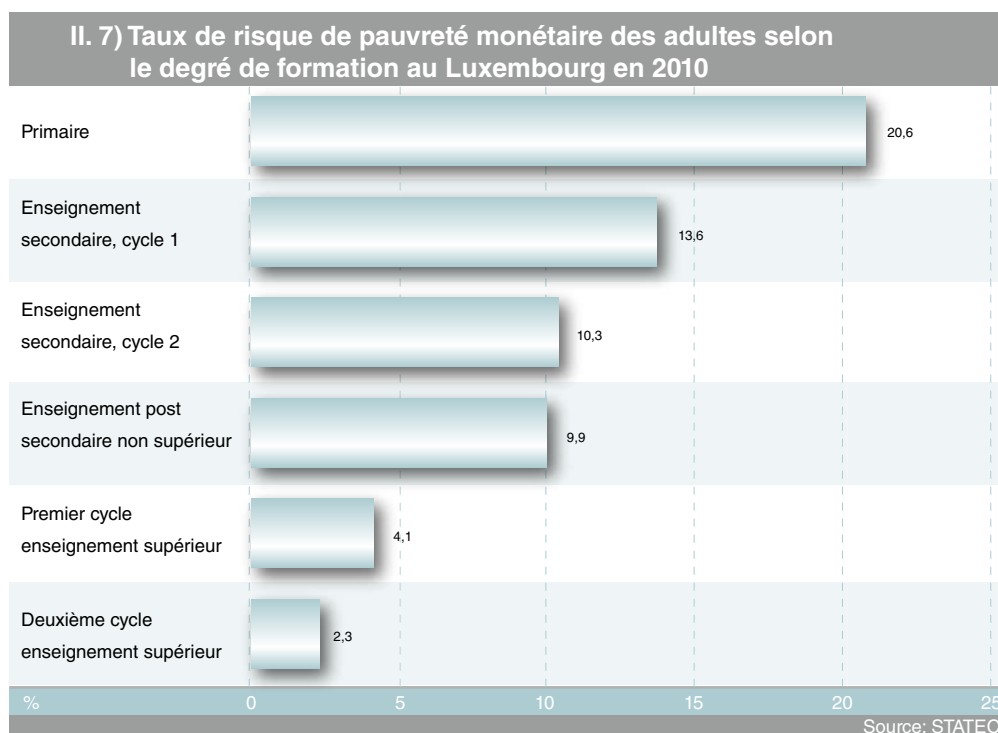


Source: Eurostat, EU-SILC 2010

### II. 6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2010



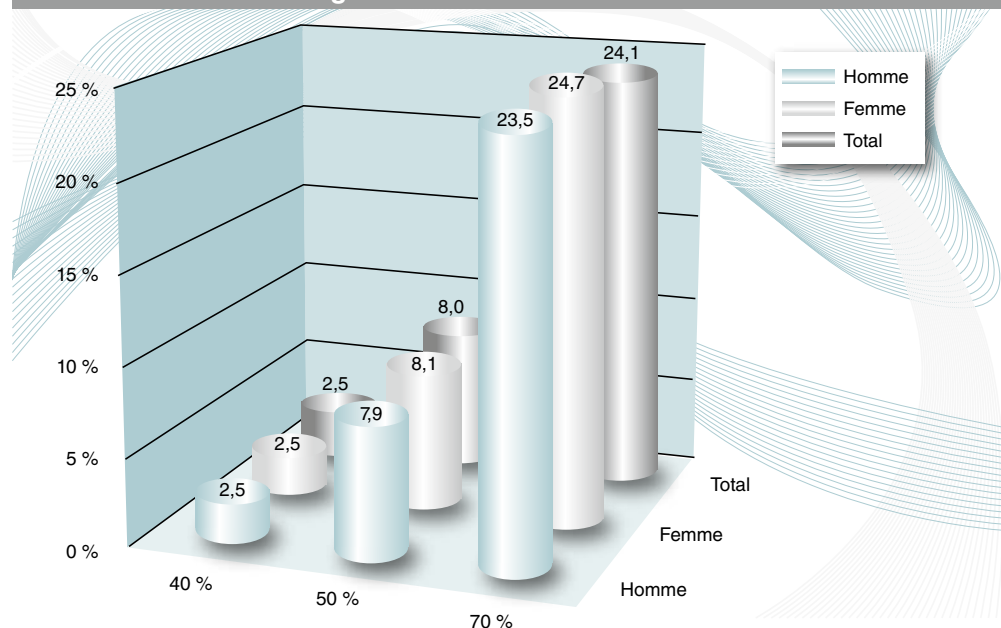
Source: Eurostat, EU-SILC 2010



L'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté mesure la gravité de la pauvreté (plus c'est proche de 100%, plus l'intensité de la pauvreté est forte). En 2010, l'écart est égal à 18,6%, ce qui signifie que la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté dispose d'un niveau de vie compris entre 81,4% et 100% du seuil de pauvreté, soit entre 1.316 € et 1.617 € par mois.

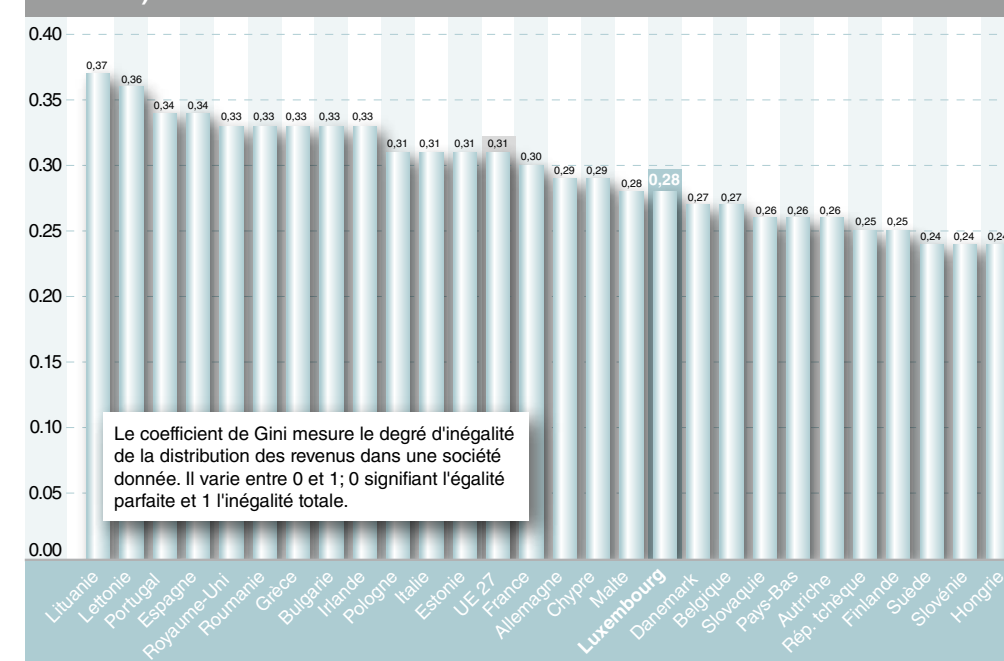


## II. 10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2010



Source: STATEC

## II. 11) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2010



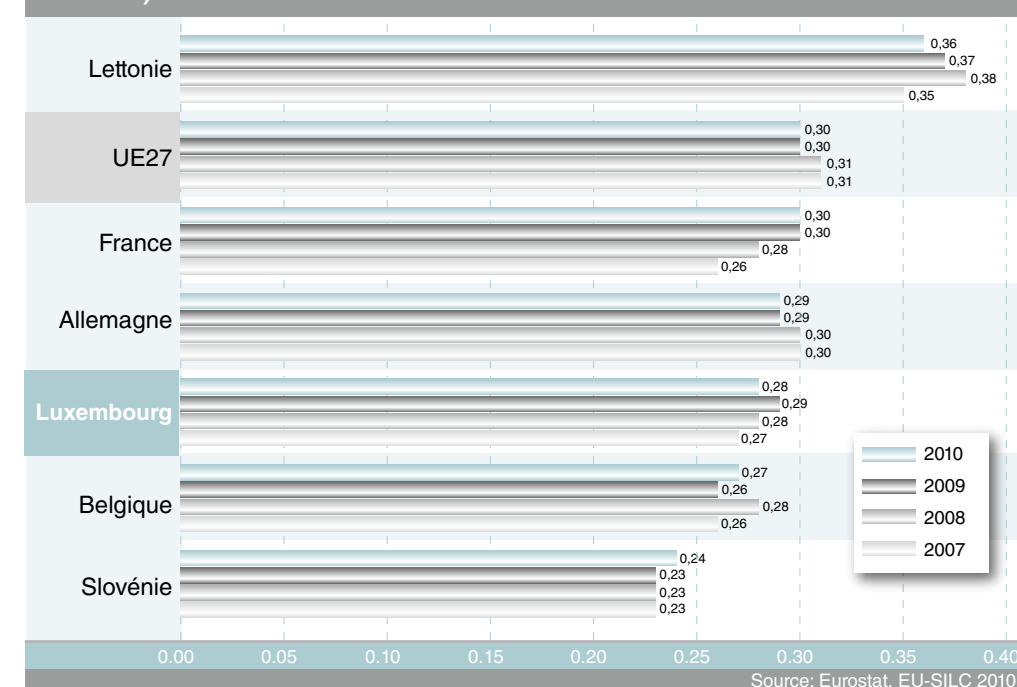
Le coefficient de Gini mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. Il varie entre 0 et 1; 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 l'inégalité totale.

Source: Eurostat, EU-SILC 2010

Cet indicateur, qui est une autre façon de mesurer la gravité de la pauvreté, donne le pourcentage de personnes, réparties selon le genre, et dont le revenu équivalent disponible est inférieur aux seuils de 40%, 50% et 70% du revenu disponible équivalent médian (60% étant le seuil conventionnellement utilisé).

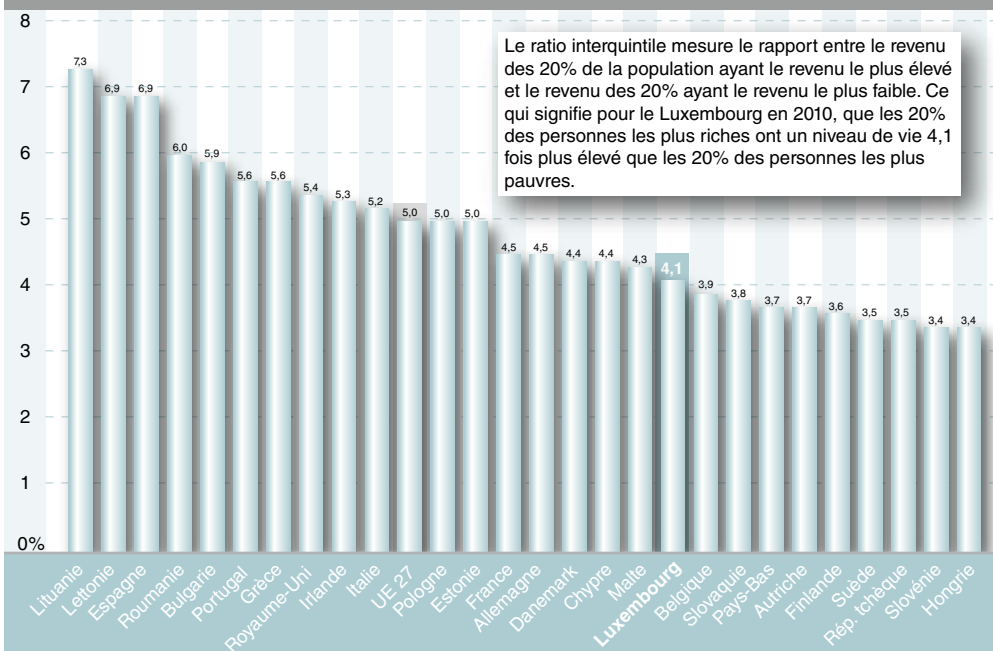
Pour 2010, cela revient à dire que 2,5% de l'ensemble de la population dispose d'un revenu équivalent inférieur à 12.933 € par an, 8,0% d'un revenu inférieur à 16.167 € par an et 24,1% d'un revenu inférieur à 22.633 € par an.

## II. 12) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 27 de 2007 à 2010



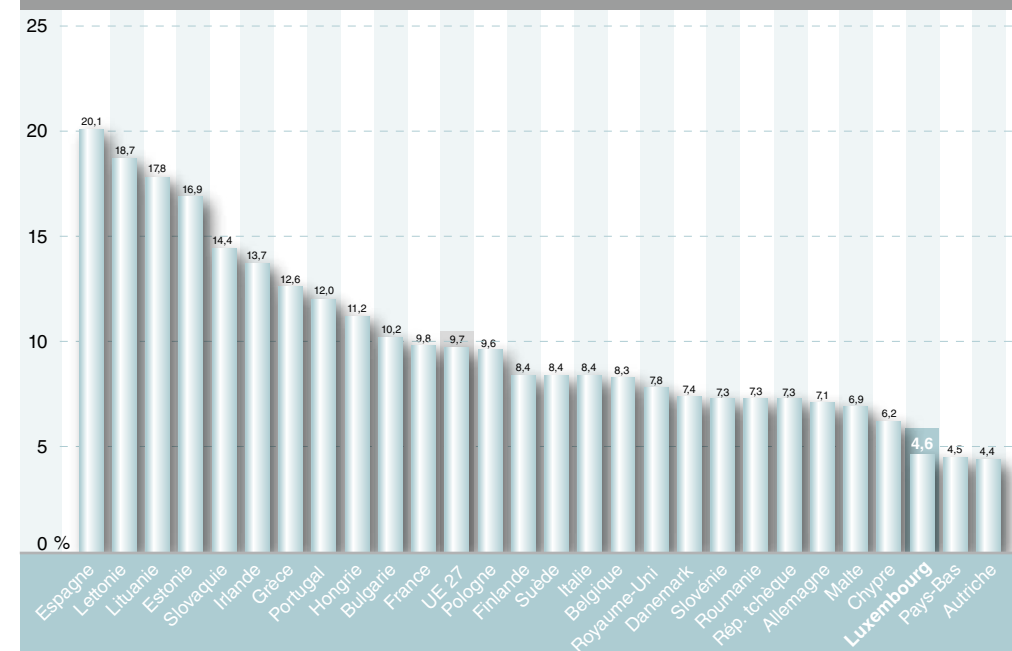
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

## II. 13) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2010



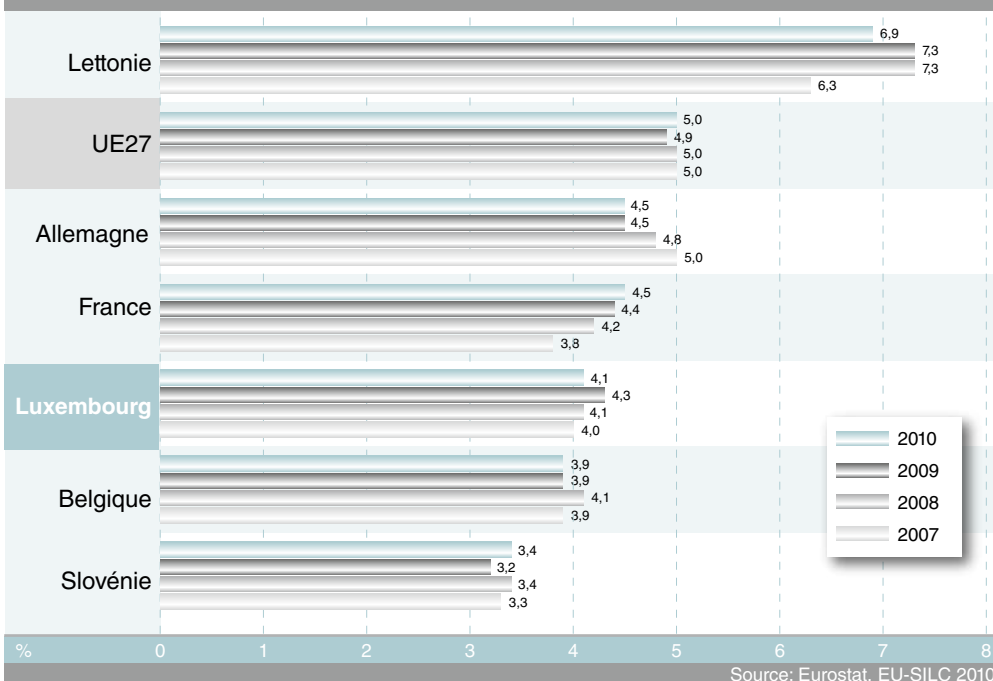
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

## II. 15) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2010



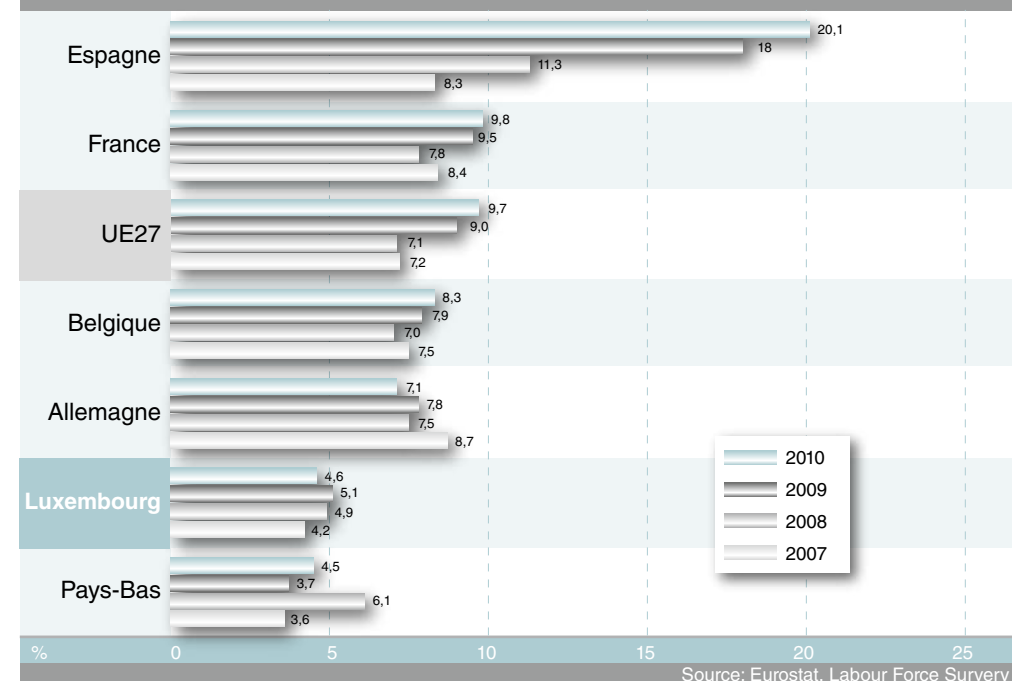
Source: Eurostat, Labour Force Survey

## II. 14) Evolution du ratio interquintile dans l'UE 27 de 2007 à 2010



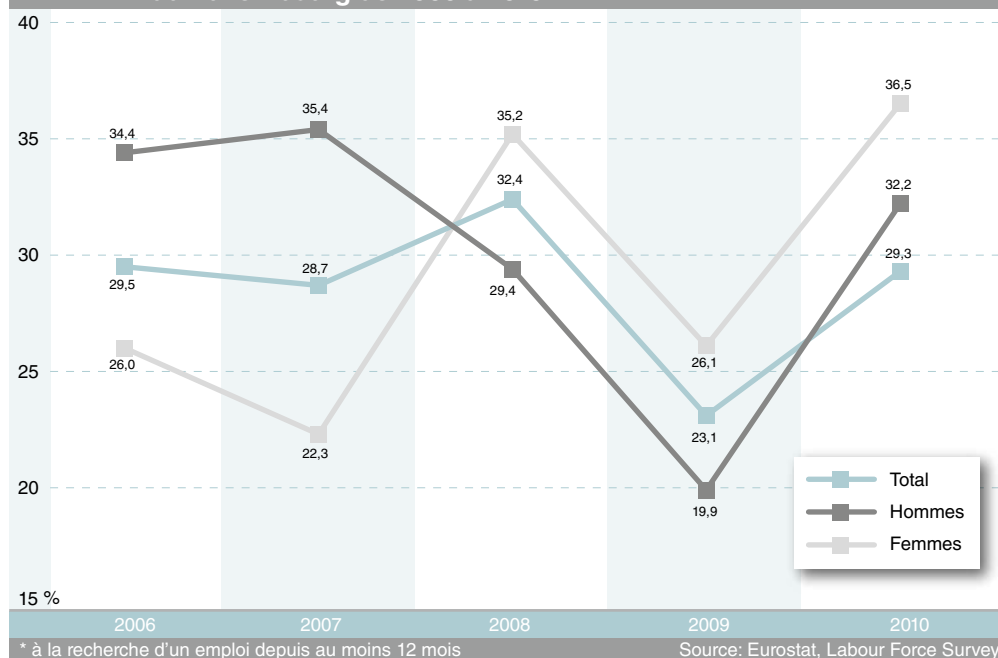
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

## II. 16) Evolution du taux de chômage dans l'UE 27 de 2007 à 2010

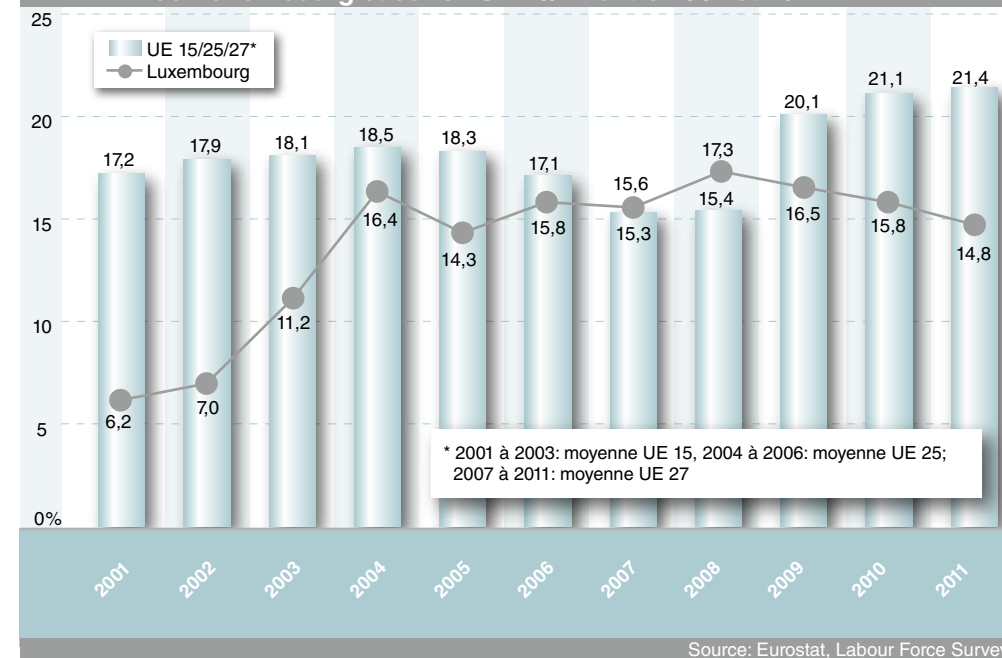


Source: Eurostat, Labour Force Survey

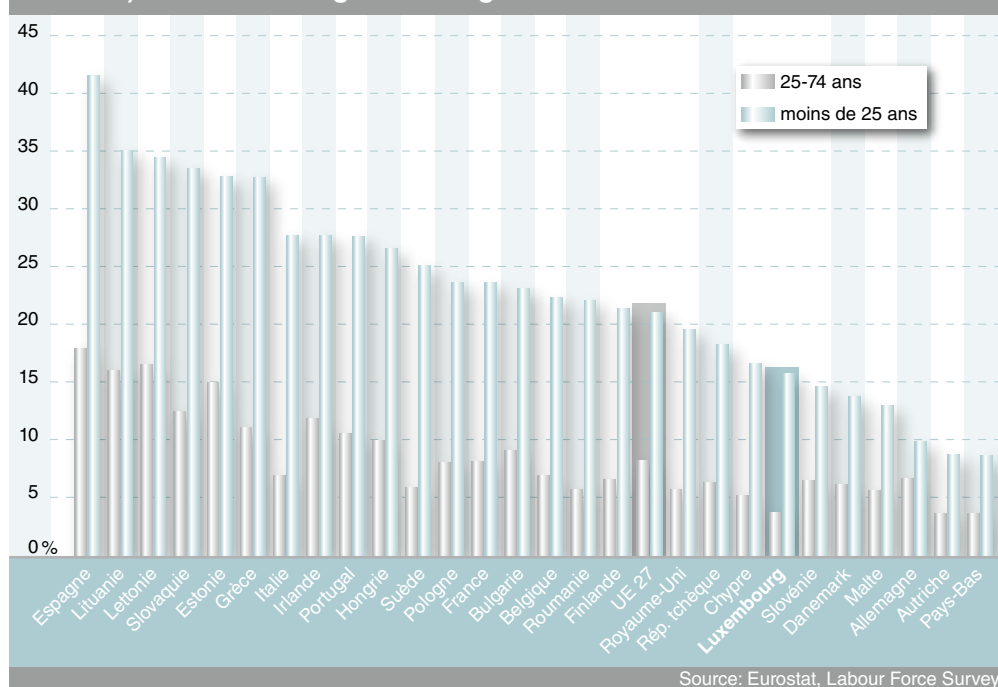
## II. 17) Chômage de longue durée\* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2010



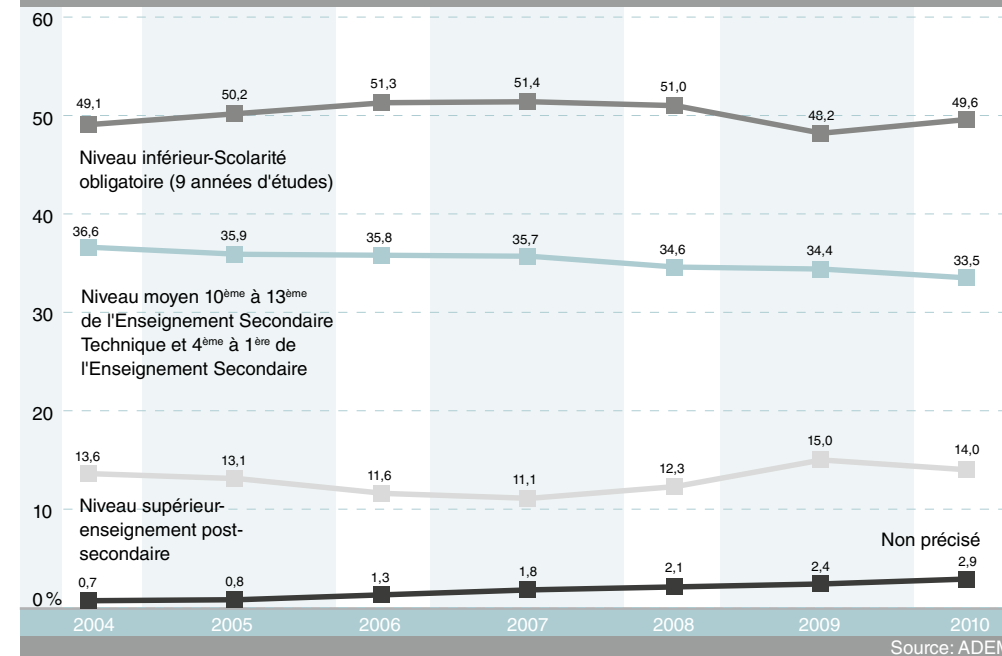
## II. 19) Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2001 et 2011

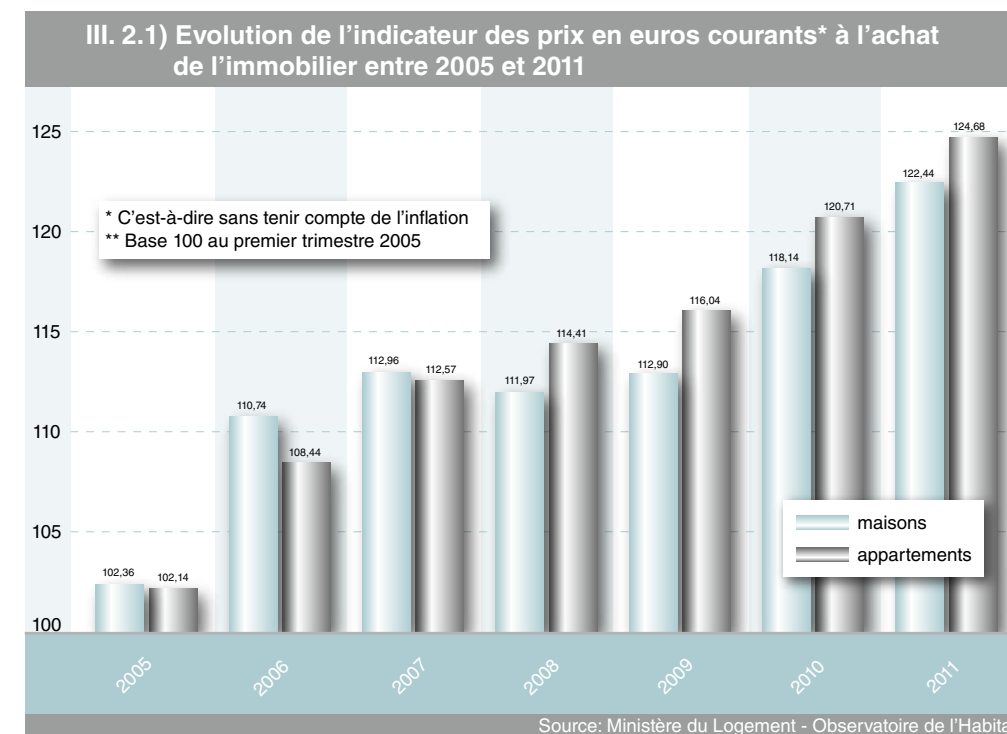
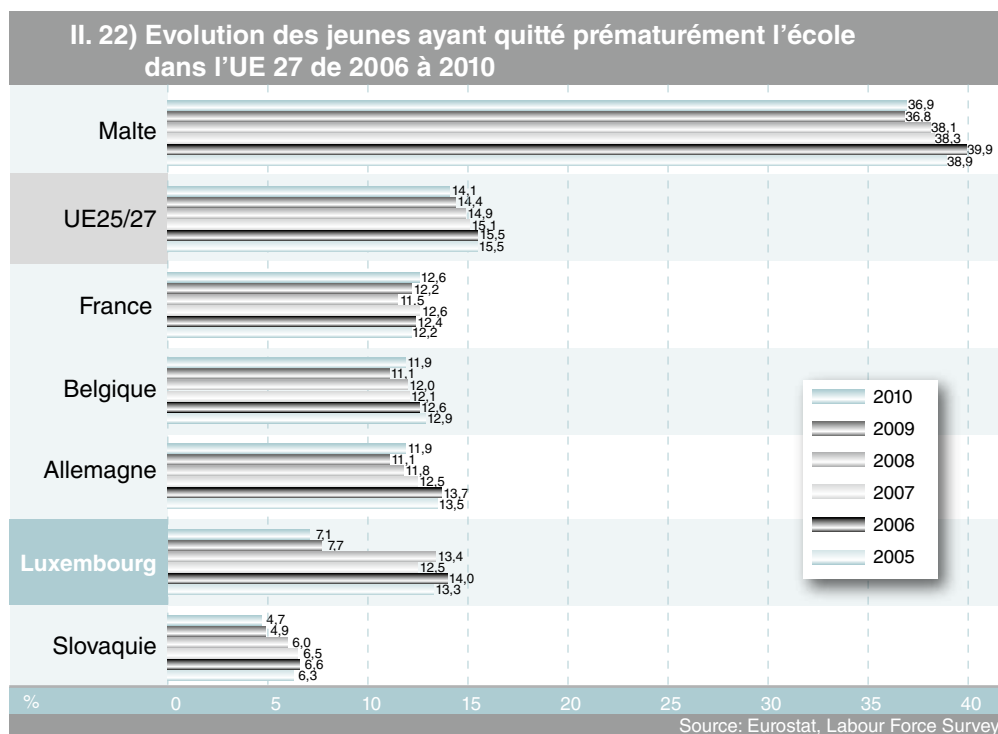
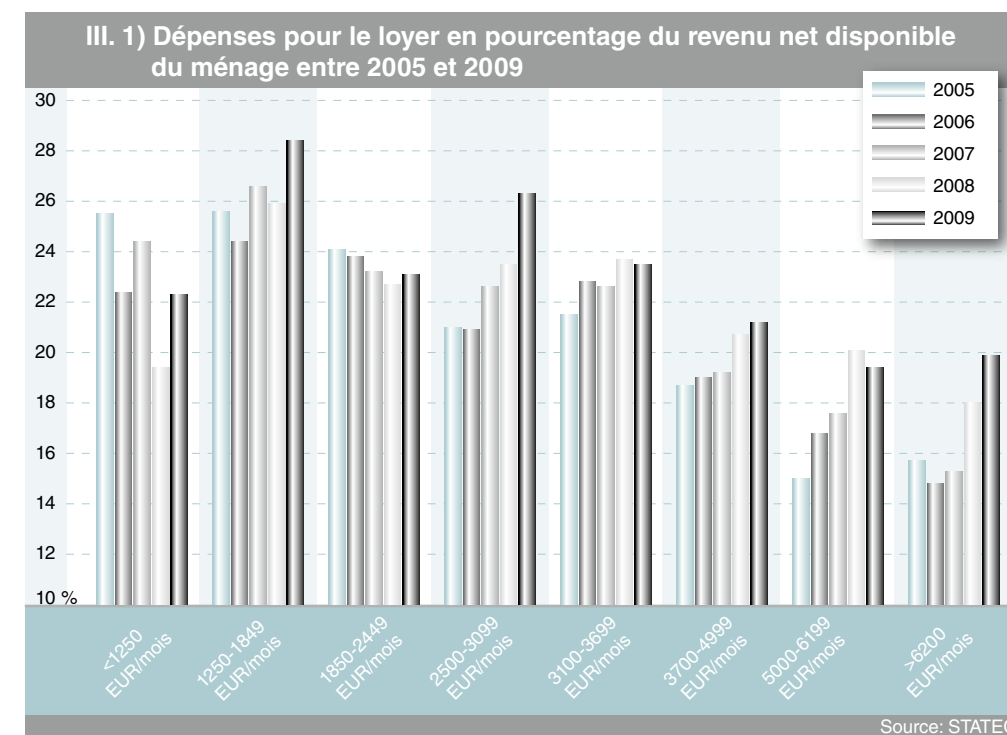
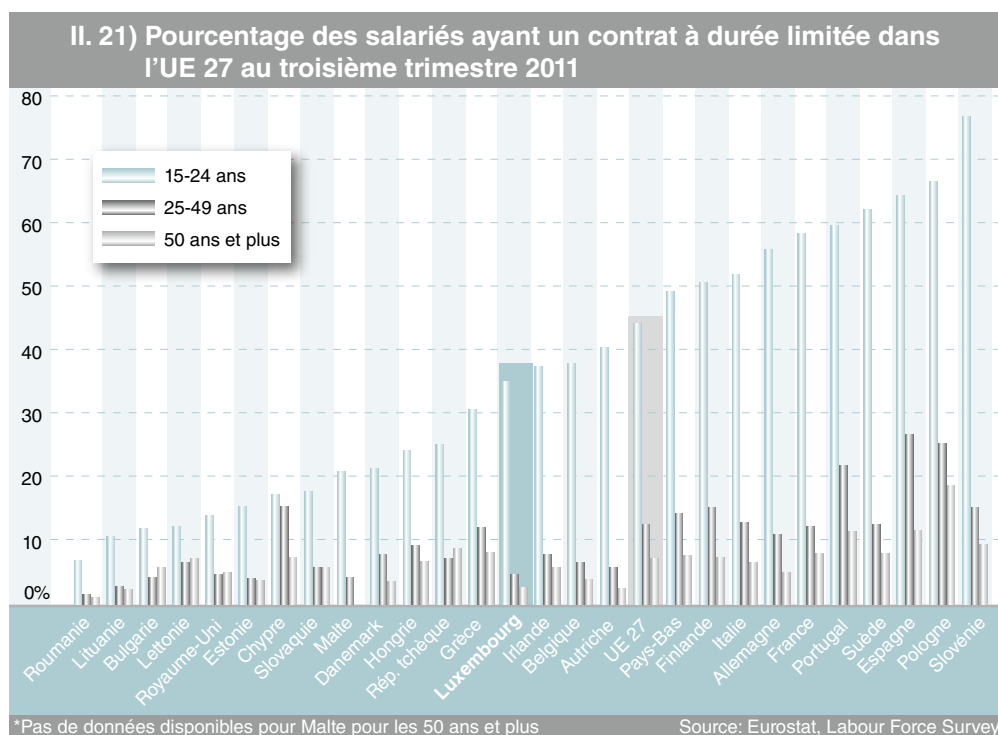


## II. 18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2010

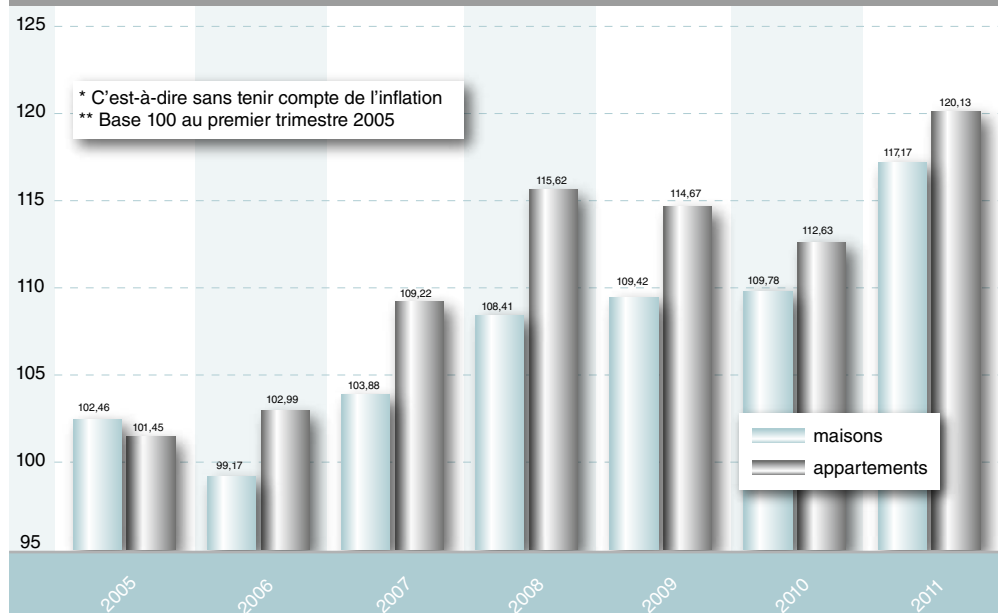


## II.20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2010





### III. 2.2) Evolution de l'indicateur des prix en euros courants\* à la location de l'immobilier entre 2005 et 2011



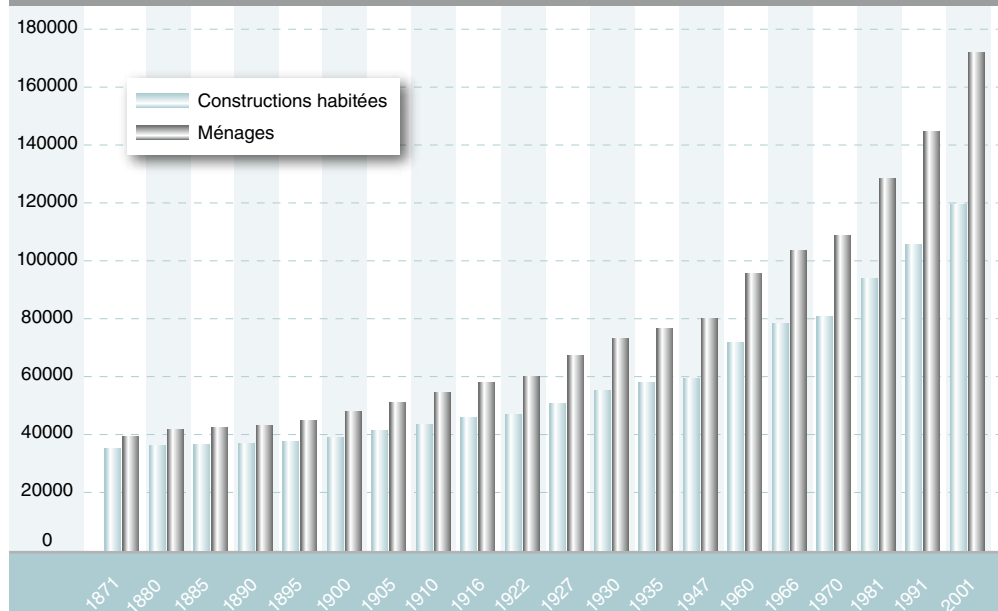
Source: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat

### III. 3.2) Nombre de ménages par construction, de personnes par construction et de personnes par ménage entre 1871 et 2001



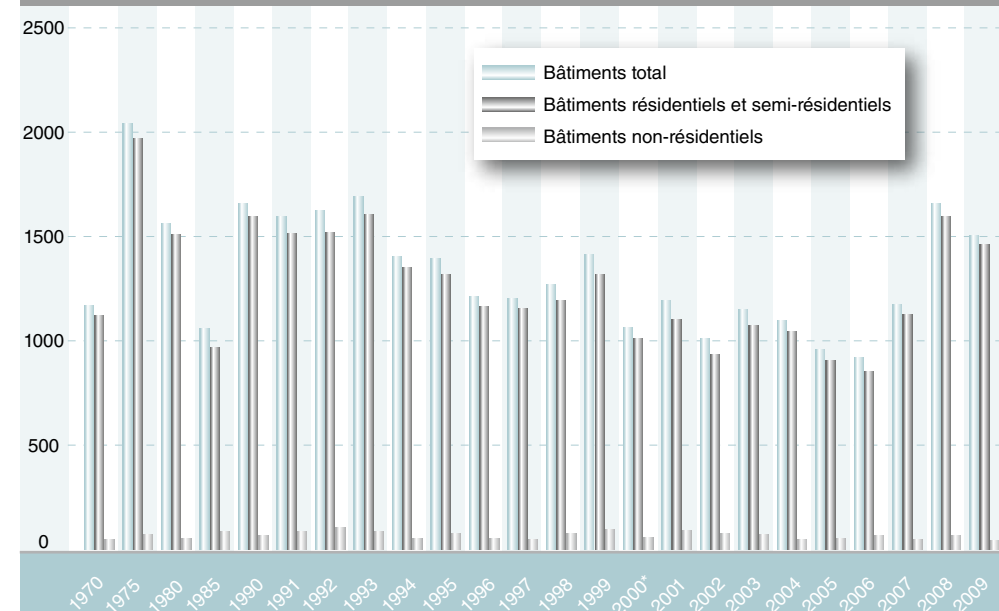
Source: STATEC

### III. 3.1) Nombre de constructions habitées et de ménages entre 1871 et 2001



Source: STATEC

### III. 4) Nombre de bâtiments achevés par type de bâtiment entre 1970 et 2009

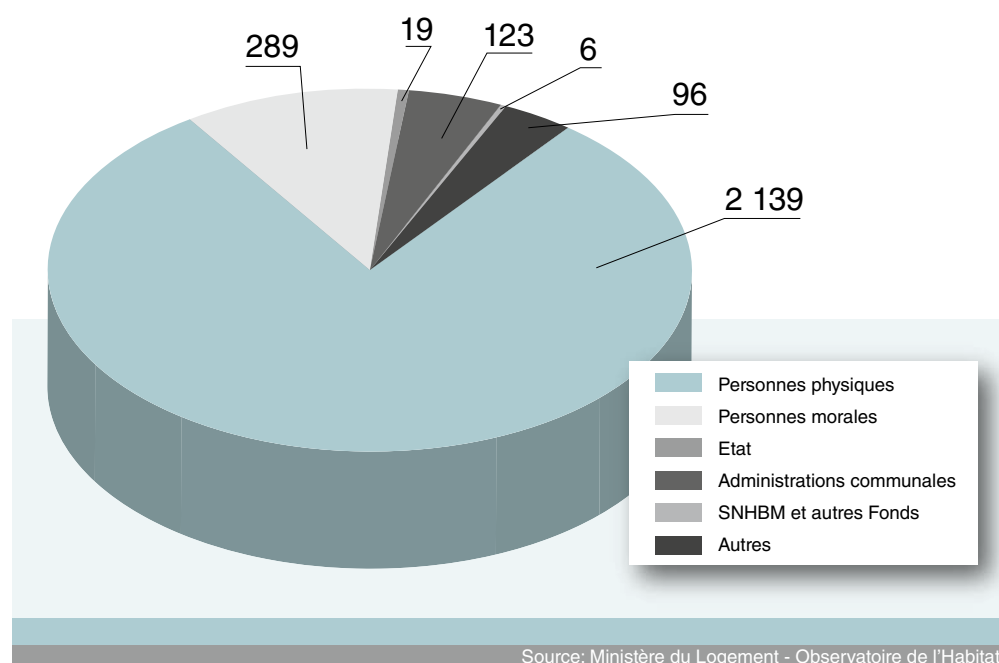


\* Rupture de série en 2000 due au changement de la définition de la date d'achèvement

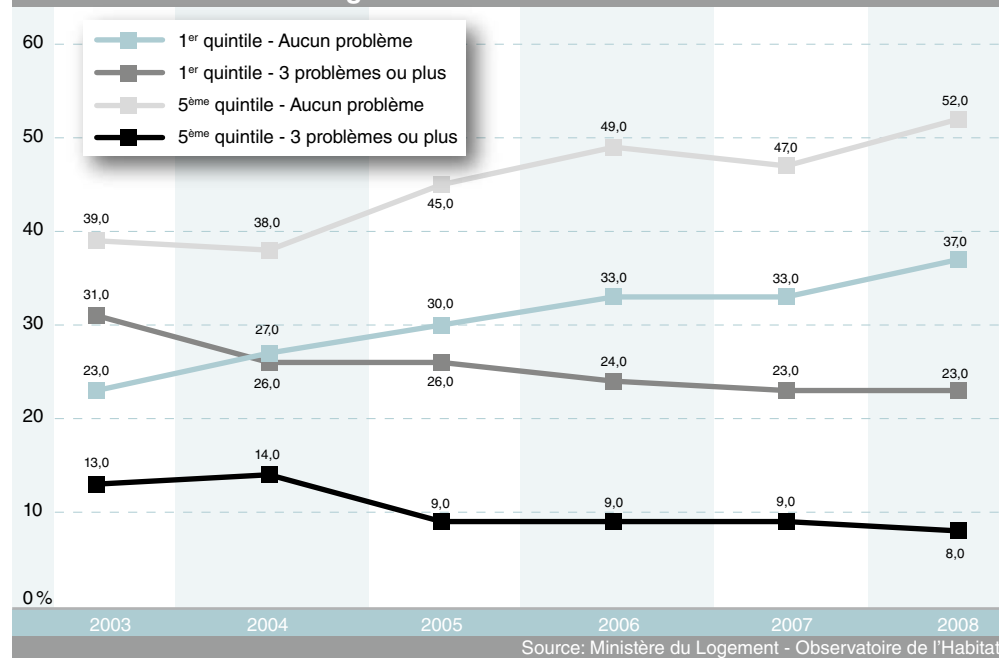
Source: STATEC



### III. 5) Réserves foncières en hectares disponibles pour l'habitat en 2007



### III. 6) Indicateur de confort généralisé selon le quintile du niveau de vie des ménages entre 2003 et 2008



## Autorenverzeichnis

### TOM BECKER

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Luxemburg in der Arbeitsgruppe für Geographie und Raumplanung, Geschäftsführer der Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine (CIPU)

### NICOLAS BERNARD

Professeur à la Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis, chargé d'une mission d'expertise dans un cabinet ministériel de la Région bruxelloise et membre du Conseil supérieur du logement de la Région wallonne

### PATRICK BOUSCH

Géographe diplômé, CEPS/Instead, Président du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, Luxembourg

### MARCO DA SILVA

Psychologue, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

### MAGALI DE ROCCO

Master of Arts in Sozialer Arbeit

### KATY FOX

Doctor, Honorary Research Fellow at the Department of Anthropology of the University of Aberdeen, Scotland, and President of the Centre for Ecological Learning Luxembourg asbl.

### NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

### CAMILLE GIRA

Bürgermeister der Gemeinde Beckerich, Abgeordneter, Vorstandsmitglied Klimabündnis Frankfurt

### BERND HAMM

Prof. emeritus Universität Trier

### PAUL HAMMELMANN

Avocat à la cour

### MARKUS HESSE

Professor für Stadtforschung an der Universität Luxemburg in der Arbeitsgruppe für Geographie und Raumplanung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf den Feldern der theoretischen und empirischen Stadtforschung, der Stadtpolitik und metropolitanen Governance sowie der Wirtschaftsgeographie.

### MARCO HOFFMANN

Assistant d'hygiène sociale, Coordinateur auprès de la Confédération Caritas Luxembourg asbl

### JULIEN LICHERON

PhD, Chargé de recherche en économie, CEPS/INSTEAD - Unité Géographie & Développement (GEODE), coordinateur de l'Observatoire de l'Habitat

### GUY ROSSELJONG

Membre du comité de direction BCEE

### MARCO SCHANK

Ministre du Logement, Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, Luxembourg

**CHAREL SCHMIT**

Pédagogue, enseignant-chercheur (member of faculty) / chargé de cours (senior lecturer)  
Université du Luxembourg Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des  
Sciences de l'Education (FLSHASE)

**CLAUDE SCHMITZ**

Architecte

**NORRY SCHNEIDER**

Dipl. Umweltnaturwissenschaftler ETH Zürich, Sensibilisierungsarbeit “plaidons  
responsable” bei Caritas Luxembourg

**DANIELLE SCHRONEN**

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation  
Caritas Luxembourg

**ALEX SIMONIS**

Architecte-urbaniste au Département de l'aménagement du territoire du Ministère  
Développement durable et des Infrastructures.

**ROBERT URBÉ**

Diplom-Ökonom, Koordinator und Sprecher der Confédération Caritas Luxembourg asbl

**MARIE-JOSÉE VIDAL**

Géographe, Attachée de gouvernement au Département de l'aménagement du territoire  
du Ministère Développement durable et des Infrastructures

**RORBERT WEALER**

Docteur en géographie, Département de l'aménagement du territoire du Ministère  
Développement durable et des Infrastructures

R&D

## Sozialalmanach 2007

### Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



Die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit ist nicht absolut und für immer festgeschrieben, sondern fordert eine Anpassung an den Fortschritt unserer Gesellschaft. Es stellt sich also die Frage nach einer dynamischen Weiterentwicklung der Solidaritätsinstrumente des Sozialstaats. Was bedeutet „soziale Gerechtigkeit“ heute und ist die sozialpolitische Entwicklung Luxemburgs, wie wir sie seit Mai 2006 erlebt haben, von einer solchen Dynamik erfasst? Was müssen wir tun, um soziale Gerechtigkeit nachhaltig zu gestalten?

Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg bringt Caritas sich ein in den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Der Sozialalmanach 2007 der Caritas Luxemburg soll hierzu einen inspirierenden Beitrag leisten.

DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2007

ISBN: 978-2-919974-02-3

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

R&D

## Sozialalmanach 2008

### Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Was bedeutet „Armutsrisiko“ und wie zeigt sich Armut bei Kindern? Welche Rolle spielt außer-familiäre Betreuung? Welche Forderungen erwachsen aus den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und was wird von der „Maison Relais“ verlangt? Der Sozialalmanach 2008 legt die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit dar und zeigt Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf auf.

Der Sozialalmanach 2008 präsentiert sich als dreiteilige Publikation. Im ersten Teil wird die Entwicklung der sozialen Lage Luxemburgs von Mai 2007 bis April 2008 kommentiert. Der zweite Teil enthält Beiträge zum Schwerpunkt „Kinderarmut & Bildung“, beleuchtet aus nationalen sowie internationalen Perspektiven. Im dritten Teil sind wichtige Statistiken zusammengetragen.

DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2008

ISBN: 978-2-919974-04-7

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

R&D

Sozialalmanach 2009

Schwerpunkt: Nachhaltigkeit  
der sozialen Sicherung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

**Sozialalmanach 2009**

ISBN: 978-2-919974-06-1

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : caritas@caritas.lu

So unterschiedlich die Ausprägungen des Systems der sozialen Sicherung auch ausfallen mögen, allen Ländern gemeinsam sind die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels. Dieser gesellschaftliche Wandel schlägt sich in den veränderten Arbeitsverhältnissen, neuen sozialen Lebensformen und in einem anderen Altersaufbau der Bevölkerung nieder. Dieser gesellschaftliche Wandel verändert auch das System der sozialen Sicherung.

Mehr und mehr droht in vielen Ländern die Gefahr, dass Gesellschaften auseinander brechen. Auch in Luxemburg ist der soziale Zusammenhalt Veränderungen ausgesetzt. Das politische Ziel, für alle soziale Sicherheit zu gewährleisten braucht neue Lösungswege. Da diese durchaus unterschiedlich ausfallen können, ist die Diskussion, wie und ob das System sozialer Sicherung angesichts des gesellschaftlichen Wandels Armut vermeiden hilft, oder erst entstehen lässt, damit keineswegs am Ende, sondern erst an ihrem Anfang angelangt.

R&D

Sozialalmanach 2010

Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

**Sozialalmanach 2010**

ISBN: 978-2-919974-07-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : caritas@caritas.lu

Die Wirtschaftskrise hat einige Steine ins Triebwerk des Luxemburger Modells katapultiert. Mehr denn je sind alle Akteure des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens gefragt, um mit neuen Ideen die Zukunft des Landes positiv zu beeinflussen.

Die Zukunft soll nachhaltiger gestaltet werden, da sind sich alle einig. Was das allerdings genau zu bedeuten hat, da gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Einige meinen nur das Überleben eines eigentlich nicht nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, während andere das System in Frage stellen. Wenn zumindest erwiesen ist, dass Wachstum allein keinen Wohlstand für alle bringt, bleibt die daher notwendige Umverteilung eine schwierige Angelegenheit. Bleibt aber trotzdem die Frage des Wachstums: wir können uns ein energie- und ressourcenfressendes Wachstum überhaupt nicht leisten. Wie sollen nun die Wirtschaft der Zukunft und eine gerechte Verteilung des Wohlstands aussehen?





# R&D

## Sozialalmanach 2011

### Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020



Diese Ausgabe dreht sich um die Zukunftsvorstellung und-kraft Luxemburgs im Horizont der 2020-Strategien. Es steht die Frage im Raum, ob Luxemburg noch in der Lage ist eine politische Vision zu formulieren und diese mit den Menschen, mit denen wir zusammenleben und -arbeiten umzusetzen! Große Anstrengungen werden von Seiten der Politik, ihrer Verwaltung, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft gemacht, um immer wieder zu kurzfristigen Lösungen und Kompromissen zu kommen. Der so genannte Sozial-Dialog soll nun wieder angekurbelt werden. Sind die altbewährten Rezepte noch ausreichend, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern oder muss Luxemburg bereits heute zeigen, dass es kreative Lösungen zustande bringen kann und, im Geiste der europäischen Strategien, eine Wissensgesellschaft geworden ist, die es versteht mit seinen Ressourcen zu haushalten?

DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2011

ISBN: 978-2-919974-10-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)