

# Landesplanung und Regionalentwicklung

Oktober 1997

## Landesplanung und Regionalentwicklung

### 1. Das Konzept eines "nachhaltigen" Luxemburgs setzt eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme und klare Zielvorstellungen voraus

---

\* Voraussetzung für jede Diskussion über die Grundorientierungen einer nachhaltigen Entwicklung in Luxemburg ist zunächst eine fundierte wissenschaftliche Bestandsaufnahme über die Umweltsituation.

Dabei sollte folgende Fragestellung im Vordergrund stehen:

**"In wie weit ist das Niveau der Umwelt-, Energie- und Stoffverbräuche in Luxemburg als nachhaltig bzw. als nicht nachhaltig, nicht zukunftsfähig einzuschätzen? "**

D.h. in wie fern lebt "Luxemburg über seinen Verhältnissen" und trägt so zu einer ungleichen Verteilung der Entwicklungs- und Lebenschancen zwischen Generationen und zwischen Nord und Süd, West und Ost bei?

Dies sollte anhand einer Reihe von international anerkannten Nachhaltigkeits-Indikatoren (z.B. auf Seiten des Energie- und Materialinputs aber auch des Outputs- und der Emissionsseite) erfolgen: Luftemissionen, Wasserqualität, Biodiversität, Landschaftsschutz...

Dabei sollte als Grundkonzept der Begriff des "Umweltraumes" dienen, der eine nachhaltige Umweltnutzung bezüglich Ressourcen-Verbrauch (nicht-erneuerbare Materialien und Energien, Wasser, Land...) und bezüglich Umweltbeeinträchtigung durch Übernutzung (z.B. Landschaftseingriffe) oder Schadstoffe (z.B. Luftverschmutzung) umschreibt. Es handelt sich dabei um quantitative Pro-Kopf-Größen.

Ein Beispiel: Trägt unsere Energiepolitik den Grenzen Rechnung oder ist eine Reduktion der hierdurch bedingten Emissionen erforderlich? Wie kann gegebenenfalls eine Verbesserung erfolgen (z.B. durch die Festlegung von Nahwärmenetzen, Förderung der Altbausanierung)?

In einem nächsten Schritt gilt es eindeutige Zielsetzungen zu formulieren, um in den verschiedenen Bereichen eine zukunftsfähige Entwicklung herbeizuführen. Diese Zielsetzungen müssen im Rahmen eines Mehrjahresplanes erreichbar und ihr Erreichen überprüfbar sein.

Auf der Grundlage dieser Zielsetzungen werden konkrete Instrumente und Programme formuliert.

Das vom Umweltministerium vor kurzem veröffentlichte "Vorprojekt für ein zukunftsfähiges Luxemburg" entspricht in keiner Weise der anzuwendenden methodischen Vorgehensweise und kann demnach nicht als Grundlage für eine weitere Diskussion angesehen werden.

\* Die grundlegende Frage nach einem zukunftsfähigen Luxemburg muß selbstverständlich im Zusammenhang mit der Neufassung des "programme directeur" der Landesplanung im Vordergrund stehen.

Dies auf der Grundlage der oben erwähnten wissenschaftlichen Bestandsaufnahme des "Umweltraumes" und der entsprechenden Nachhaltigkeits-Indikatoren.

Dabei werden u.a. folgende grundsätzlichen Fragen "Wéi e Lëtzebuerg fir muer?" zur Debatte stehen:

- welche Bevölkerungsentwicklung wird angestrebt bzw. welches Anwachsen wird als zulässig angesehen (siehe STATEC-Szenarien);
- welche Regulierungs-instrumente sind zum Erreichen dieses Zieles einzusetzen?
- welche Rolle, welches Selbstverständnis hat Luxemburg in Zusammenhang mit der Großregion bzw. mit den Grenzregionen?
- welche Maßnahmen drängen sich hier auf?

Denn ebenso wie von den kommunalen Verantwortlichen erwartet wird, sie sollten die Geschicke der Gemeinde bewußt steuern und nicht z.B. Promotoren überlassen, sollten die gewählten Vertreter auf nationaler Ebene sich nicht von außengelenkten Entwicklungen überrollen lassen, sondern gezielte Eigen-Entwicklungsperspektiven ausarbeiten und überlegen, welche entsprechenden Maßnahmen in die Wege geleitet werden sollen.

So muß z.B. eine gewisse Zunahme der Bevölkerung nicht per se problematisch sein, wenn diese bewußt zugelassen wird und sehr gezielte Maßnahmen getroffen werden, um die negativen Konsequenzen einzudämmen (z.B. Förderung des kompakten Wohnungsbaus, entsprechende Verkehrspolitik).

Bei der Festlegung von Zielvorstellungen sollte unbedingt eine demokratische Vorgehensweise sichergestellt werden.

Angesichts der Tatsache, daß die Leitlinien der Landesplanung in der Vergangenheit ohne jede Bedeutung in der Praxis blieben, muß der Entwurf des neuen "programme directeur" Grundlage einer Orientierungs-Debatte in der Abgeordnetenkammer sein.

\* Die Idee der Nachhaltigkeit hat in der Tat nur dann eine Chance in der Praxis zur Anwendung zu gelangen, wenn

- entsprechende Leitlinien erarbeitet werden;
- diese Leitlinien (mit konkreten Instrumenten und Maßnahmen) in den unterschiedlichen Gesetzgebungen verankert sind;
- deren Umsetzung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene gewährleistet ist.

\* Die Gesetzgebung von 1937 betreffend die Bebauung (die seit Jahren einer Reform harrt, dies trotz mehrfacher Ankündigung in Regierungsprogrammen!) muß die Prinzipien der Nachhaltigkeit integrieren: neben urbanistischen Kriterien im engeren Sinne müssen in Zukunft auch Aspekte der

natürlichen Umwelt, der rationellen Nutzung des zur Verfügung stehenden Raumes, Verkehrs- und Energieaspekte) gewährleistet sein.

- Im Rahmen vor allem der 74er Gesetzgebung, des Naturschutz- sowie des Wasserschutzgesetzes sollte die Ausweisung von Tabuzonen bzw. Schutzgebieten weitaus konsequenter vorangetrieben werden. Die Erfahrungen, welche im Rahmen der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten gemacht wurden, verdeutlichen, daß eine derartige Festlegung - bei einer entsprechenden konsequenten Vorbereitung des zuständigen Ministeriums - durchaus auf Akzeptanz stößt. U.a. folgenden Tabuzonen bzw. Schutzgebieten sollte eine Priorität eingeräumt werden:

- \* Landschaftsschutzgebiete
- \* Überschwemmungsgebiete
- \* zu schützende landwirtschaftliche Böden
- \* Trinkwasserschutzzonen.

Hierbei sollte unbedingt eine gesetzliche Klärung der Entschädigungsfrage bei Auflagen oder Einschränkungen von Nutzungsrechten im Rahmen staatlicher oder gemeindeeigener Planungen erfolgen (z.B. Beschneiden eines Bebauungsplanes, Festlegen von Überschwemmungsgebieten).

\* Die Ausarbeitung eines Bodenschutzgesetzes, das eine rationelle Nutzung sowie den Schutz des Bodens gewährleistet, drängt sich auf. Dieses sollte u.a. folgende Aspekte regeln:

- den Schutz des wertvollen Ackerbodens
- den Bodenschutz in der kommunalen Bebauung und der Landesplanung (z.B. Überschwemmungsgebiete)
- die Sanierung von Altlasten
- den Inhalt und die Grenzen des Verursacherprinzips bei Bodenbelastungen
- den zulässigen Bodenverbrauch bzw. die Versiegelung.

\* Erforderlich ist es, auf staatlicher Ebene regional wirksame Rahmenbedingungen z.B. für sogenannte «axes de développement» auszuarbeiten: welches sind die regionalen Attraktionszentren? welche wirtschaftliche Entwicklung der unterschiedlichen Regionen wird angestrebt?

Zwei Beispiele verdeutlichen - stellvertretend für andere - die die Notwendigkeit derartiger Entwicklungsziele sowie einer gezielten staatlichen Politik:

- Es ist unverständlich warum der "plan sectoriel" für Industriezonen noch immer nicht vorliegt. Dieser müßte umgehend seitens des Landesplanungsministeriums ausgearbeitet und einer öffentlichen Prozedur - über die Gesetzgebung von 1974 - unterworfen werden. Selbstverständlich sollte bei der Erstellung (neben der optimalen Ansiedlung aus raumplanerischer Sicht) bereits den Prinzipien der Nachhaltigkeit Rechnung getragen werden. So sollte z.B. eine Anbindung der Zonen an das Schienennetz sichergestellt werden, eine optimale Energieversorgung in die Wege geleitet werden u.a.m.

- Der Tourismus ist rückläufig, dies da es an Leitlinien fehlt. Es wäre die Rolle des Tourismusministeriums touristische Leitbilder für die unterschiedlichen Regionen auszuarbeiten - dies aufgrund einer Stärken und Schwächen-Analyse.

## 2. Information und Koordination im Planungsbereich verstärken

- Die nunmehr schon in zwei Regierungsprogrammen in Aussicht gestellte Harmonisierung der Gesetze betreffend den Urbanismus (1937), die Landesplanung (1974), Naturschutz (1982) muß endlich verwirklicht werden, ebenso wie ein Ineinandergreifen der Dorfentwicklungskonzepte mit den effektiven Bebauungsplänen.

Regionale Entwicklungskonzepte sollten nicht nur als Studien erstellt, sondern im Rahmen des Gesetzes von 1974 einer öffentlichen Prozedur unterliegen, um so u.a. das öffentliche Bewußtsein zu entwickeln und ein Mitspracherecht der Bevölkerung über regionale Orientierungen zu ermöglichen.

- Die Schaffung eines regelrechten **Urbanismus-Ministeriums** - das eine Koordination der Arbeiten übernimmt bzw. neue Wege in der Bebauung, Stadt- und Dorfentwicklung fördert - drängt sich auf.

Die Idee der Dorfentwicklung bzw. städtebaulicher Entwicklung wird in Luxemburg keine Chance haben, wenn es nicht gelingt dafür einen politisch verantwortlichen Ansprechpartner zu haben, der zudem über eine Reihe gesetzlicher Zuständigkeiten verfügt. Dies ist im Moment nur zum Teil bzw. überhaupt nicht der Fall!

- In der "**commission d'aménagement**" betreffend das Gesetz von 1937 muß in Zukunft auch das Landesplanungsministerium vertreten sein. Es kann nicht sein, daß das Landesplanungsministerium allgemeine Leitlinien für die Siedlungs-Entwicklung ausarbeitet, seinen Standpunkt als Planungsministerium jedoch nicht in der Kommission vertreten kann (muß).

Die Begutachtung von Projekten in dieser Kommission muß in Zukunft aufgrund eines allgemeingültigen und nach außen transparenten Rasters erfolgen, damit eine Umsetzung von Leitlinien in die Praxis auch nachvollziehbar wird.

- Während in den verschiedensten gesellschaftlichen Problembereichen Öffentlichkeitsarbeit groß geschrieben wird, fehlt eine solche Sensibilisierung der Bürger bzw. der Entscheidungsträger u.a. für eine harmonische Nutzung des Raumes und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung in Luxemburg völlig.

Gefordert wird somit eine öffentliche Kampagne, u.a. seitens des Landesplanungs- und des Innenministeriums (bzw. Umweltministeriums) im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit, die professionell und bürgernah organisiert sein sollte.

### 3. Regionalisierung konsequent fördern

---

Priorität in einer nachhaltigen Raumentwicklungspolitik sollte eine gezielte Regionalisierung sein.

- Das Konzept der Naturparke und der Leader-Gruppen zeigt, daß durch regionale Zusammenarbeit neue Akzente gesetzt werden können. Entsprechend sollten seitens des Staates bewußt neue Regionalstrukturen geschaffen und unterstützt werden. Diese sollten seitens des Landesplanungs- und Innenministeriums in die Wege geleitet werden und durch die anstehende Reform des Landesplanungsgesetzes abgesichert werden. Es kann sich dabei sowohl um beratende Gremien ("conseils consultatifs régionaux") wie auch um sogenannte regionale "Entwicklungsgesellschaften" (siehe "Emscher Park") handeln. In beiden Fällen gilt es allerdings demokratische Entscheidungsprozesse zu gewährleisten.

Da sich zur Zeit eine Überschneidung zwischen den entstehenden Naturparks und anderen Regionalstrukturen andeutet, wäre eine Klärung des Regionalbegriffes in Luxemburg u.a. im Rahmen des neuen "programme directeur" dringend geboten.

- Neue Regionalstrukturen werden wohl aber nur dann das notwendige Vertrauen bei den Gemeinden finden, wenn endlich die Reform des Gemeindesyndikates durchgeführt wurde, dies im Sinne einer Demokratisierung. Diese sollte von der Abgeordnetenkammer prioritär behandelt werden. Folgenden Aspekten müßte u.a. Rechnung getragen werden

- \* Vertretung der Gemeinden in Syndikatsgremien ausschließlich durch Gemeinderäte;
- \* Notwendigkeit eines ausdrücklichen Mandates der Gemeindevertreter bei wichtigen Beschlüssen;
- \* obligatorische Information (vorausgehende als Einsicht) über alle Syndikats-Unterlagen (u.a. Sitzungsunterlagen und -berichte) für alle Gemeinderatsmitglieder;
- \* öffentliche Sitzungen des Entscheidungsgremiums eines Syndikates

\* Es gilt prioritär die Erstellung von Regionalentwicklungskonzepten sicherzustellen. Denn zahlreiche Herausforderungen im Bereich der Nachhaltigkeit können nur durch eine konzertierte Aktion auf regionaler Ebene aufgegriffen werden. Dies trifft sowohl für die Lösung bestehender Probleme zu (wie z.B. die Entwicklung eines Verkehrskonzeptes, die Siedlungsentwicklung in einer Region) wie auch für offensive positive neue Maßnahmen (wie z.B. die Vermarktung einer Region aus touristischer Sicht, der Aufbau neuer Vermarktungsstrukturen in einer Region, z.B. durch den Verkauf regionaler Produkte)

Ohne derartige regionale Konzepte und die damit verbundenen Prozesse der regionalen Bewußtseins-Entwicklung sind rein kommunale Entwicklungspläne (sowohl was Stadt- als auch ländliche Entwicklung anbelangt) bzw. generelle Strategien auf nationaler Ebene (z.B. im Bereich der Mobilität) z.T. zum Scheitern verurteilt.

\* Eine regionale Vorgehensweise geht verständlicherweise einher mit einem Überdenken des Begriffs der «**autonomie communale**». Die Herausforderung der Zukunft ist es schlichtweg, die Gemeindeautonomie soweit wie möglich zu erhalten, *indem* eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene angestrebt wird.

Denn was nutzt ein engstirniges Verharren auf einem überkommen Verständnis einer Gemeindeautonomie, wenn durch einen Mangel an regionaler Absprache diese durch selbstverursachte Sachzwänge eingeeignet wird (z.B. im Verkehrs- und Siedlungsbereich)?

Seitens der staatlichen Behörden (in erster Linie Landesplanungs- und Innenministerium) sollte eine Diskussion über eine transparente Verteilung der Aufgaben zwischen Staat Region und Gemeinde in die Wege geleitet werden.

- Dies u.a. im Zusammenhang mit einer sich aufdrängenden Reform der Gemeindefinanzen. Wie auch im Rahmen der letzten Reform hervorgehoben, geht es nicht mehr nur um eine Verteilung der Gelder zwischen Staat, regionalen Zusammenschlüssen und Gemeinden, sondern endlich auch um grundsätzliche Fragen über die jeweilige Aufgabenteilung (z.B. öffentlicher Transport, größere kulturelle Einrichtungen...).

- Daneben können durch weitere gezielte finanzielle Anreize Voraussetzungen für eine angepaßte Regionalentwicklung gesichert werden:

- \* Anwenden des Prinzips eines Dezentralitätsbonus: Betriebe, Geschäfte, Freiberufler, welche sich im ländlichen Raum ansiedeln, sollten gezielt mit einem Dezentralitätsbonus unterstützt werden (z.B. im steuerlichen Bereich);
- \* Schaffung eines Regionalfonds: Ein Regionalfonds sollte geschaffen werden, über den ausschließlich Projekte von regionaler Bedeutung unterstützt werden sollten. Das Landesplanungsministerium müßte gemeinsam mit dem Innenministerium die Verwaltung dieses Fonds übernehmen. Wie soll Landesplanung ein politisch bedeutsamer Faktor werden, wenn keine finanziellen Anreize zur Verfügung stehen?
- \* Stärkere finanzielle Förderung regionaler Projekte: Wie derzeit betreffend die Industriezonen (wo bei kommunalen Projekten 15%, bei regionalen hingegen 85% an staatlicher Unterstützung gewährt wird) sollten in der Subventionpolitik der einzelnen Ministerien regionale Projekte noch stärker gefördert werden als kommunale. Entsprechende Umgestaltungen der Subventionen wären seitens des Innenministeriums in die Wege zu leiten. Eine transparente Darstellung der Unterstützungs-Mechanismen ist ebenfalls dringend geboten!

- Der Staat muß endlich auch seine Vorreiter-Rolle in Sachen Dezentralisierung übernehmen: z.B. im Bereich der Ansiedlung staatlicher Verwaltungen. Ein entsprechendes Audit über sinnvolle staatliche Initiativen könnte dem aktuellen Vollzugsdefizit in diesem Bereich ein Ende bereiten.

- Ähnlich wie beim aktuellen PED-Projekten im Südwesten unseres Landes, sollte eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in den Grenzregionen staatlicherseits unterstützt werden. Dabei sollten die Möglichkeiten des Karlsruher-Abkommens bewußt genutzt werden, um grenzübergreifende Zusammenschlüsse zu fördern. Eine Verstärkung einer solchen Zusammenarbeit drängt sich u.a. auf in der Nordspitze unseres Landes (gemeinsam mit den belgisch /deutschen Grenzgebiet), dem Naturparkbereich des Dreilänner-Eck (Gemeinden des Kanton Remich mit den deutschen und französischen Grenzgemeinden)...