

VON MARKUS HESSE \*

Die Vorlage der sektoriellen Leitpläne für die zukünftige Landesentwicklung in Luxemburg hat eine lebhaft Diskussion in der Öffentlichkeit und in den Gemeinden ausgelöst. Diese Tatsache an sich könnte man mit dem Bonmot „und das ist gut so“ schmücken ... – gäbe es nicht untrügliche Anzeichen dafür, dass hier womöglich die falschen Instrumente zum unpassenden Zeitpunkt auf die Agenda kommen. Mehr noch: Wo ein Leitartikel dieser Zeitung jüngst ein „Land ohne Plan“ diagnostizierte (das mit den Sektorplänen nun zumindest eine halbwegs verbindliche Richtung für die Zukunft bekäme), lässt sich dieser Gedankengang auch umdrehen: Es ist ein Planwerk, das aus der Zeit fällt, das nicht zum Raum passt, der hier geordnet werden soll und das man mit guten Absichten, aber womöglich nicht den richtigen Mitteln in die Wirklichkeit presst. Plan ohne Land.

Unstrittig scheint die Wahrnehmung, dass Luxemburg in den vergangenen Dekaden so stark gewachsen ist (demografisch, ökonomisch, schließlich auch baulich-räumlich), dass es einer ordnenden Hand bedarf.

Die bisherige Praxis wird dem Problem offensichtlich nicht gerecht. Zwei Kernprobleme sind eng verknüpft mit dem Aufstieg des Landes zu einem der bedeutenden Finanz- und Dienstleistungszentren der Welt (!): Mobilität und Wohnen. Das eine gibt es im Übermaß, das andere wird – trotz immenser Bautätigkeit – immer knapper. Beide stehen insofern zu Recht im Zentrum der Debatte. Verkehrsstau und Wohnungsnot breiter Bevölkerungsschichten sind zugleich nur Symptom des Wandels, praktisch der Schlagschatten des wirtschaftlichen Erfolgs. Bei gleichbleibend hohen Wachstumsraten steigt aber der Druck im Kessel, treten Grenzen immer deutlich zutage. Die Pläne gehen davon aus, weiteres Wachstum zu ermöglichen und dieses angemessen räumlich zu steuern. „Heroic engineering“ hat man diese Illusion einmal genannt.

#### „Plan sectoriel logement“: Viele Fragen bleiben offen

Bei der Analyse des Planwerks muss man indes differenzieren: Während der Teilplan Transport weithin akzeptiert scheint, zieht der „Plan sectoriel logement“ die größte Kritik auf sich, nicht zuletzt wegen der Wachstumsvorgaben an die Gemeinden sowie der „Projets d'envergure“, mit denen großflächig Wohnungsbau realisiert werden soll. Bei den Teilplänen für Aktivitätszonen sowie Landschaftsschutz liegen die Konflikte teils im Ansatz, teils im Detail. An dieser Stelle soll es weniger um diese Details gehen, um Wachstum hier, Kontrolle dort, große Projekte in kleinen Gemeinden. Meine Analyse richtet sich auf drei Fragen: 1) ist das Planwerk stimmig und gut begründet? 2) Können die Pläne sinnvoll umgesetzt werden, d. h. finden sie politische Akzeptanz? 3) Können die ausgelösten Maßnahmen die erhofften Wirkungen entfalten? Jede Frage ist für sich ein komplexer Sachverhalt. Im ersten Fall geht es um das „Warum“ der Pläne, im zweiten um ihre politische Abstimmung, der dritte beschreibt die konkrete Gestaltung von Stadt und Land. Auf diese Weise soll Luxemburg zukunftsfest werden. Ist das realistisch?

Zur ersten Frage: Ein stimmiger Begründungszusammenhang für die vorgeschlagenen Maßnahmen ist kaum erkennbar. Insgesamt zielen die Pläne stark auf Details ab, ihnen fehlt jedoch der überzeugende Rahmen. Einschlägige Dokumente aus früherer Zeit (wie das Programme directeur d'aménagement du territoire oder das IVL, die ei-

# Plan ohne Land

Sektorpläne: falsche Instrumente zum unpassenden Zeitpunkt



Stadt, Land, Fluss: Die Philosophie der Sektorpläne wird als rigide und unflexibel wahrgenommen. (FOTO: GUY JALLAY)

nen solchen Begründungszusammenhang geliefert haben) sind von der Realität längst überholt. Insofern bleiben viele Fragen offen: Wie begründet sich genau die Unterscheidung von prioritären und komplementären Gemeinden? Wie kommen die verschiedenen, jeweils zugestanden Wachstumsspielräume zustande? Welchen Kriterien folgt die Ausweisung einzelner Ortschaften als Entwicklungspol? Vermutlich wenden sich viele Gemeinden nicht gegen eine überörtliche Abstimmung, wenn die Kriterien für ihre Umsetzung nachvollziehbar, plausibel und sachlich begründet sind. Nach allem, was man bisher aus den Sektorplänen lesen kann, sind sie das noch nicht.

Dies führt zu Frage 2: Können die Pläne sinnvoll umgesetzt werden, d. h. finden sie politische Akzeptanz? Dies ist ein Kernpunkt ihrer, wenn man so will, inneren Logik. In den ersten öffentlichen Präsentationen hatten die Pläne noch den „haut goût“ einer höheren

Wahrheit. Doch je gründlicher die öffentliche Debatte geführt wird, wird dieser Anspruch entzaubert – weil die zugrunde liegenden Festlegungen nicht nachvollziehbar sind. Die Absatzbewegungen der Politik von den Plänen sind unübersichtbar, es wird deutlich,

„Staat und Gemeinden mangelt es an einer effizienten Arbeitsteilung.“

dass sich die höhere Wahrheit in unverbindliche „Diskussionsangebote“ verwandelt.

Frage 3: Sind konkrete Wirkungen zu erwarten, die Luxemburg nachhaltig machen? Dies funktioniert vermutlich nur auf mittlere Sicht. Räumliche Entwicklung ist viel zu komplex, als dass man sie exakt messen, prognostizieren und beeinflussen kann. Die Sektorpläne wecken insofern steuerungstechnische Illusionen über eine harmonische Raumentwicklung, die nicht mehr einlösbar sind. Das Risiko, dass die Pläne Papier bleiben, ist groß; die damit verbundene Enttäuschung dürfte der

Landesplanung im Ende eher schaden als nutzen.

Die Philosophie der Sektorpläne wird durchaus als rigide und unflexibel wahrgenommen, aufgrund der weitreichenden Vorgaben für Gemeinden bzw. Nutzergruppen und wegen der ausgeprägten Steuerung „von oben“. Von diesem Modell hat sich Landes- und Regionalplanung in weiten Teilen Europas längst verabschiedet.

Natürlich ist es sinnvoll und notwendig, Raum zu ordnen und Raumnutzungen zu bündeln. Die überörtliche Abstimmung von Siedlungs-, Landschafts- und Infrastrukturentwicklung ist richtig. Und es will niemand zurück in die Zeit, in der Bürgermeister noch planen konnten, wie sie wollten (zumindest fordert das niemand mehr). Dieses Echo findet sich interessanterweise auch in vielen Stellungnahmen der Gemeinden. Gelingende Koordination ist der Schlüssel: Moderne Planungsansätze setzen stärker auf Prozesse der Aushandlung und Vermittlung zwischen konkurrierenden Zielen und Interessen, als dass sie eindeutige Ziele vorgeben und über ihre Umsetzung bestimmen.

#### Perspektivloses Wachstum, das von oben verordnet wird

Die Lehren, die man aus dieser Diskussion ziehen kann, sind zweierlei. Zum einen gibt es Zielkonflikte und divergierende Interessen, mit denen Politik und Verwaltung konfrontiert sind. Vor allem Staat und Gemeinden mangelt es an einer effizienten Arbeitsteilung und engen Verzahnung ihrer Politiken. Die Gemeinden müssen allerdings ihre Bringschuld dazu leisten, indem sie Strategien entwickeln und regionale Kooperation betreiben (der aktuelle Stand der Konventionsgebiete zeigt, dass hier noch viel zu tun ist).

Zum anderen sollte das Land – statt weiter an die Ordnungskompetenz der rationalen Raumplanung zu glauben – eine griffige Idee für die Zukunft entwickeln, als Unter- oder Überbau für konkrete Planwerke. Verständigung im Grundsatz ginge hier vor Regelung der Feinheiten. Anschließend könnte man an die wirklichen Knackpunkte im Schlagschatten des Erfolgs gehen. Dort spielen, um nur das Beispiel Wohnen zu nennen, Aspekte wie Zugang zu Eigentum oder ökonomische Verwertungsinteressen eine zentrale Rolle. Die schlichte Erhöhung der Planzahlen für den Wohnbau wird das Problem nicht lösen, solange die neuen Angebote viel zu teuer sind.

Manche Kritik, die von Gemeinden, der Bürgerschaft oder Verbänden geäußert wurde, ist sehr grundsätzlicher Natur. Sie resultiert aus dem Unbehagen gegenüber einem perspektivlosen Wachstum, das von oben verordnet wird. Eine solche Politik ist nicht nur in demokratischer Hinsicht fragwürdig, sondern lässt zwei Punkte nahezu vollkommen außer Acht: erstens die Frage der gewünschten Qualitäten des Wohnens; zweitens die

Frage nach den Formen des künftigen Zusammenlebens in einer immer stärker internationalisierten Gesellschaft. Diese Punkte gehören elementar zum Urbanismus und zur Landesentwicklung. Vielleicht können sich dann auch die Anliegen des großen Ganzen gegen Partikularinteressen einzelner Akteure behaupten. Das wäre die klassische Idee der Raumplanung, in die heutige Zeit übersetzt.

\* Der Autor ist Professor für Stadtforschung an der Universität Luxemburg und Mitglied des „Conseil supérieur de l'aménagement du territoire“ des Ministeriums für Nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen.