Raumplanung und Naturschutz

Eine hochgesteckte Zielsetzung....

Das Raumplanungsgesetz von 1974 zählt in seinen Zielsetzungen ebenfalls den Schutz der Natur und der Naturgüter auf. In dem Leitprogramm der Landesplanung von 1978 wird außer dem Hervorstreichen der Wohlfahrtswirkungen des Waldes und des Schutzes zum Erhalt der Waldfläche nur gesagt, daß es in Sachen Naturschutz mehr darauf ankommt, die bestehende Gesetzgebung anzuwenden als neue Gesetze zu erstellen, und daß alle Schichten der Bevölkerung in diesem Sinne sensibilisiert werden sollten.

In der Novellierung des Leitprogrammes von 1988, wird dann hinzugefügt, daß der Erhalt von Fauna und Flora im wesentlichen vom Schutz der Naturräume abhängt, deren Integrität gegen menschliche Eingriffe zu sichern sind, im besonderen durch die Schaffung von Schutzzonen und einer Harmonisierung der Beziehungen zwischen dem Ackerbau und der natürlichen Umwelt.

Eine großspurige 30-seitige Absichtserklärung der Regierung zum Teilplan Naturschutz der Raumplanung war 1981 auf die Naturproblematik eingegangen und hatte einen detaillierten Gesamtplan mit den schützenswerten Gebieten, Landschaften, Naturdenkmälern und dem Erhalt des ländlichen Raumes aufgestellt, mitsamt einem Aktionsprogramm, der die zeitlichen Schritte der Unterschutzstellung bekanntgab. Diesem Zeitplan gemäß sollte ab 1981 bis 1984 das gesamte Programm bewältigt werden.

... und klägliche Resultate

Um es gleich vorwegzunehmen: das aufgestellte Aktionsprogramm 1981-1984 wurde in dem vorgeschriebenen Zeitraum nicht in Angriff genommen, geschweige denn realisiert.

Selbstverständlich kann man anführen, daß das Aktionsprogramm, das in vier Jahren praktisch alle Naturschutzprobleme in Luxemburg gelöst hätte, viel zu anspruchsvoll und deshalb nicht durchführbar war. Zu denken gibt aber immerhin der Umstand, daß dieses Programm komplett ignoriert wurde, dermaßen, daß bei Gelegenheit seines 10-jährigen "Jubiläums", das die Umweltorganisationen dieses Jahr wahrnahmen, eine Menge Verwaltungsleute und Parlamentarier sich überhaupt nicht oder nur vage an ein diesbezügliches Dokument erinnerten.

Wenn auch in unserer Zeit die Flut von Dokumentationsmaterial eher desinformiert als informiert, muß dem im vorliegenden Fall entgegengehalten werden, daß die Regierung mit offiziellen Absichtserklärungen auf dem Gebiet der Raumplanung nicht um sich wirft.

Décision du Gouvernement en Conseil du 24 avril 1981 relative au plan d'aménagement partiel concernant l'environnement naturel et ayant trait à sa première partie intitulée «Déclaration d'intention générale» ..... page

Plan d'aménagement partiel concernant l'environnement naturel – 1ère Partie – Déclaration d'intention générale.....
1. Introduction .....
1.1. Préambule .....
1.2. La perspective d'ensemble.....
1.2.1. Le cadre national.....
1.2.2. Le contexte international .....
2. Nature générale du plan d'aménagement partiel concernant l'environnement naturel .....
3. Les zones prioritaires .....
4. Les catégories d'espaces «protection de la nature» et leurs éléments .....
4.1. Parcs naturels, zones de protection à vocation récréative, zones vertes interurbaines protégées.....
4.1.1. Parcs naturels .....
a) le parc naturel de l'Our .....
b) le parc naturel de la Haute-Sûre .....
c) un grand parc de l'Oesling? .....
d) le parc naturel de la Moselle.....
4.1.2. Les zones de protection à vocation récréative .....
4.1.3. Les zones vertes interurbaines protégées .....
4.1.4. La ceinture verte de Luxembourg, cas spécifique .....
4.2. Les paysages protégés .....
4.3. Les surfaces forestières d'un intérêt particulier et massifs forestiers .....
4.4. Les réserves naturelles .....
4.4.1. Définition du terme «réserve naturelle» .....
4.4.2. Définition des réserves naturelles selon leur nature.....
4.4.3. Statuts.....
4.4.4. Description des réserves naturelles selon leur nature .....
a) Réserves forestières .....
b) Zones humides.....
c) Pelouses sèches.....
d) Réserves naturelles diverses .....
4.5. Sites et monuments naturels .....
5. Les directives spécifiques.....
5.1. Directives spécifiques globales.....
5.2. Directives spécifiques sectorielles .....
5.2.1. Urbanisation et construction.....
5.2.2. Activités économiques .....
5.2.3. Tourisme et détente .....
5.2.4. Environnement.....
5.2.5. Divers .....
6. Moyens et programme d'action.....
6.1. Moyens d'action .....
6.2. Programme d'action.....

Es sind sage und schreibe zwei solcher Dokumente veröffentlicht worden: außer der Absichtserklärung über Naturschutz von 1981 eine solche über Denkmalschutz im Jahre 1988. Daß solche Absichtserklärungen, die immerhin eine mittelfristige Regierungspolitik bekanntgeben, übersehen werden, offenbart, daß die Raumplanung in Luxemburg auf schwachen Füßen steht.

Ein Mauerblümchendasein

Das Sekretariat für Raumplanung besteht seit 1970 nach einer Vorbereitungszeit ab 1970 im Staatsministerium. Von 1974 bis 1979 unterstand es dem Finanzminister, 1979 bis 1989 dem Staatsminister, ab 1989 ist es dem Minister für Raumplanung und Umwelt unterstellt.

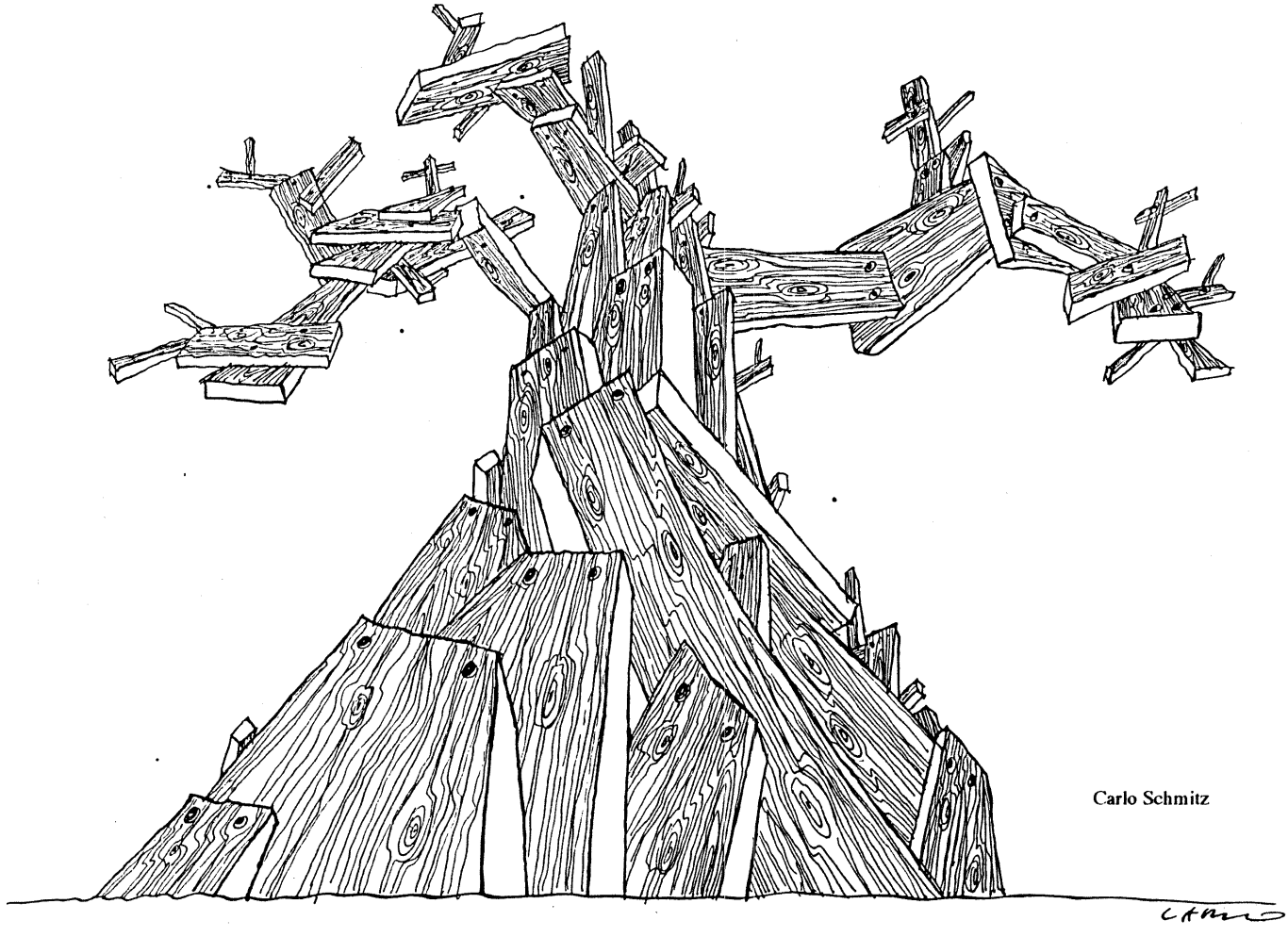
Als übergeordnetes Koordinationsorgan müßte das Raumplanungsamt dem Regierungsmitglied mit dem größtmöglichen Koordinationsvermögen, dem Staatsminister, zugeteilt sein, dem es tatsächlich während zehn Jahren unterstand. Dem Staatsminister scheint die Raumplanung nicht ans Herz gewachsen zu sein, denn er trat sie bei der letzten Regierungsbildung offensichtlich ohne Bedauern an einen Ministerkollegen ab.

Als "Sekretariat", nicht als Dienststelle (service) und natürlich nicht als Verwaltung darf das Raumordnungsorgan auftreten. Die Bezeichnung "Sekretariat" macht deutlich, mit welcher Vorsicht die Raumplanung angegangen wurde. Wollte man damit nicht schon zum Ausdruck bringen, daß diesem Organ die Flügel gestutzt bleiben sollten, daß es gegenüber anderen "Verwaltungen" und "Ministerien" nicht als gleichberechtigt zu betrachten sei? Bis vor kurzem ein Einmannbetrieb, fragt man sich ebenfalls, wie ein Amt, dessen Hauptaufgabenbereich die Koordination der von der Raumplanung betroffenen Instanzen ist, um ein von der Regierung bestelltes Raumplanungskonzept auszuarbeiten, und das darüber hinaus sicher auch die Durchführung in Raum und Zeit zu überprüfen hat (wer sollte es sonst tun?), mit einem einzigen Akademiker auskommen konnte, wenn es den gestellten Aufgaben gerecht werden wollte.

Erwartungen

Der Schutz der Natur, mehr als die übrigen Komponenten des Umweltschutzes, hat keine einflußreiche, begüterte Lobby, die einen gewichtigen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben könnte. Darüber dürfen auch die sehr lauten Stimmen aus den Reihen der Natur- und Umweltschutzorganisationen nicht hinwegtäuschen. Naturschutz ist ein schwaches Glied in der Kette der Raumnutzung, das ständig starkem Druck von Ökonomie und Freizeitaktivitäten ausgesetzt ist und ohne Unterstützung nicht standhält.

Im Abschlußbericht der offiziellen bundesdeutschen Projetkgruppe "Aktionsprogramm Ökologie" von 1983 heißt es: "Ökologie im Kontext zur Raumplanung ist weder Naturschutz noch Fortschrittsglaube, sondern Erhaltung, Pflege, Entwicklung von Ökosystemen mit dem Ziel, die Lebensgrundlagen für den Menschen und alle anderen Organismen zu erhalten



Carlo Schmitz

bzw. zu verbessern", und weiter: "Die wichtigste Aufgabe der Raumordnung liegt darin, isolierte Einzelforderungen in ihrer Wirkung auf das System zu prüfen bzw. Forderungen aus der Systementwicklung herauszustellen und diese zu realisieren."

Naturschutz ist ein schwaches Glied in der Kette der Raumnutzung, das ständig starkem Druck von Ökonomie und Freizeitaktivitäten ausgesetzt ist und ohne Unterstützung nicht standhält.

Wenn Raumplanung ihrer Rolle als angewandte Ökologie gerecht werden soll, muß der Schutz der Natur in ihrem planerischen Wirken, in der Koordinierung der einzuschaltenden Behörden und Bürger, aber auch durch ihre Einflußnahme auf die Durchführung des festgelegten Planes einen breiten Raum einnehmen.

Um ihre hehren Ziele im Bereich des Naturschutzes - auch in anderen Bereichen - zu erreichen, muß sich die Raumplanung neu orientieren.

Laut Regierungsbeschluß soll am 1. Januar 1992 ein eigenständiges Raumplanungsministerium anlaufen. Die folgenden Überlegungen sollen als Anregungen für die neue Dienststelle angesehen werden:

1. Raumplanung geht alle an

Ganz gleich, ob es sich um globale oder sektorielle, lokale, regionale oder nationale Planungsprojekte handelt, an der Planungsarbeit müssen alle Betroffenen und Interessierten, auf vertikaler und horizontaler Ebene, beteiligt werden. Parlament, Ministerien, Staats- und Gemeindeverwaltungen, repräsentative Bürgergremien und Vereinigungen sowie der einzelne Bürger haben ihr Wort mitzureden, je nach der Tragweite des Projektes und des Planungsraumes, und dies ab Beginn der Planung und nicht erst - wie im Raumplanungsgesetz von 1974 festgesetzt - in der Schlußphase, wenn ein fertiger Plan vorgestellt wird.

Gerade für Naturschutzplanung ist eine Diskussionsphase von großer Bedeutung. An den Beispielen von "Haff Réimech" - ein Gebiet, das während des europäischen Umweltjahres in eine Liste von 33 besonders wichtigen europäischen Naturschutzgebieten aufgenommen wurde und für das seit 1985 ein gesetzlich verankerter Amenagierungsplan besteht - und Naturpark Obersauer ist zu ersehen, wie sich undemokratisches Vorgehen bitter rächt.

Das Raumplanungsamt darf sich nicht auf die technische Arbeit beschränken, es muß auch den Auftrag haben, das Konzept mit allen Beteiligten zu erarbeiten und abzustimmen. Eine verstärkte Demokratisierung muß in allen Phasen des Planungsablaufes realisiert werden. Dazu bedarf es allerding einer dementsprechenden Personalausstattung dieses Amtes.

2. Eine bessere Koordination der öffentlichen Instanzen ist unerläßlich.

Auf die Bedeutung des Raumplanungsamtes als Koordinationsorgan ist bereits hingewiesen worden. Der aktuelle Tiefstand dieser Obliegenheit, an dem der politische Willen oder, besser gesagt, Unwillen wohl Hauptursache ist, hat dazu geführt, daß die Arbeit des Raumordnungsamtes wenig Widerhall und Begeisterung bei verschiedenen Ministerien und Verwaltungen bewirkt, die Zusammenarbeit auf ein absolutes Minimum beschränkt ist und die vom Raumplanungsamt vorgelegten Studien wenig Beachtung finden.

Dieser Zustand gründet teilweise darin, daß die einzelnen Instanzen nicht erpicht sind, ihre eigene Planung aufgrund der Weisung einer horizontal gelagerten Dienststelle zu gestalten oder zu revidieren, und es bedarf einer grundlegenden Aufwertung der Raumplanung, um zu einer unbedingt erforderlichen Koordinierung zu kommen, im Interesse der Effizienz der Raumplanung, die ohne Mitarbeit der ausführenden Instanzen nicht konkretisiert werden kann.

Zwischen dem Raumplanungsamt, den politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und kommunaler Ebene, den Ministerien und Verwaltungen muß in ständigem Informationsfluß und Dialog die bestmögliche Planung herausgearbeitet und das Interesse und das Bewußtwerden für die Notwendigkeit der Ausführung geweckt werden.

Bei den Ausweisungsprozeduren für Natur- und Landschaftschutzgebiete verdient der Dialog mit der Landwirtschaft, dem Tourimus und der Straßenbauverwaltung besondere Beachtung. Die Straßenbauverwaltung hat einen Koordinator für Naturschutzbelange ernannt. Es ist erstaunlich, daß die Landwirtschaft noch nicht nachgezogen hat, wo doch gerade im landwirtschaflichen Bereich sehr viele Konfliktsituationen auftreten.

3. Das Wohl der Allgemeinheit muß ausschlaggebend sein.

Interessenausgleich und Abwägungsprozess dürfen nicht durch politische Macht und Einfluß entschieden werden. Die Optimierung eines abgestimmten Verwaltungshandelns muß durch entsprechende Organisationsformen gewährleistet werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung sollte ein Instrument der integrativen Verwaltungsarbeit sein. Es darf in keinem Fall dazu kommen, daß Entscheidungen ausschließlich fachbezogen (Wirtschaft) oder ressortbezogen (Behörden) oder branchenbezogen (Landwirtschaft) gefällt werden. Aufgabe der Raumplanung ist es, derart vielfach schwerwiegende Fehler zu vermeiden.

Raumordnung darf nicht auf Kosten des Naturschutzes betrieben werden. Es muß der Natur den ihr gebührenden Raum erhalten bleiben und die ökologische Komponente muß bei jeglicher Raumordnungsplanung berücksichtigt werden.

4. Raumplanung auf regionaler Basis ist gefragt.

Wenn wir davon ausgehen, daß Raumplanung, um wirksam zu sein und ausgeführt zu werden, von der Bevölkerung begleitet, bejaht und getragen werden muß, scheint es natürlich, daß die geplanten Optionen verständlich und räumlich übersehbar sind.

Dieser Grundsatz gilt auch für Naturschutz. Auf regionalem Plan ist Naturschutzpolitik überschaubar und im Verein mit den Vertretern der Einwohnerschaft leichter durchführbar als auf Landesebene. Auf der Basis des Gesetzprojektes "Naturpark", das

zur Zeit auf den Instanzenweg geht, hat die Raumplanung Gelegenheit in Erscheinung zu treten und in Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Vertretern vor Ort Raumordnung als Integrationspolitik zu betreiben.

Hoffen wir, daß dieser wertvolle Ansatzpunkt genutzt wird, um das Defizit in den Naturschutzrealisationen zu beheben!

René Schmitt