

# Ein neues Planungs-ABC

## I-V-L – drei Buchstaben stehen zur Diskussion

Philippe Peters

*Drei Buchstaben – I V L – haben in den letzten Wochen und Monaten für reichlich Gesprächsstoff in Luxemburg gesorgt. Je nach Sichtweise des Betrachters standen sie für einen unaussprechbaren Zungenbrecher, für eine Verschleierungstaktik der Regierung zum langsamen Aufbau eines Mega-Luxemburg, für die Einführung von DDR-Planungsmethoden oder aber auch als Abkürzung für das was es eigentlich ist - ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept. In einem Punkt scheint man sich in der öffentlichen Diskussion allerdings einig zu sein: Das IVL stellt ein wertvolles, wissenschaftlich begründetes Konzept dar. Es soll nun zur Diskussion gestellt werden, um letzten Endes zu konsensfähigen Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung des Raumes und der Verkehrssysteme in Luxemburg zu kommen.*

An dieser Stelle sollen einige Überlegungen zur Notwendigkeit des IVL sowie zu seiner Umsetzung dargelegt werden.

### Ein Raum im Wandel! Ein wandlungsfähiger Raum?

Das Großherzogtum Luxemburg hat in den letzten zwei Jahrzehnten einen sehr dynamischen Wandel gekannt und einen sehr hohen Lebensstandard erreicht. Neben einer Verdoppelung der Arbeitsplätze auf fast 300.000, hat auch die Einwohnerzahl (+ 90.000 auf 450.000) und, gekoppelt an die Entwicklung des nationalen Arbeitsmarktes, die Grenzgängerzahl konsequent zugenommen (von 10.000 auf fast 110.000). Die Auswirkungen auf den Raum, insbesondere die Siedlungsstruktur und den Verkehr, waren sehr vielfältig.

Der wirtschaftliche Strukturwandel von der Stahlindustrie aus dem Süden des Landes zu einer hochspezialisierten Dienstleistungswirtschaft wurde begleitet von einer Konzentration der Arbeitsplätze in Luxemburg Stadt und Umgebung. In Luxemburg Stadt befinden sich 44 % aller Arbeitsplätze des Landes. Nimmt man die direkten Nachbargemeinden mit hinzu, sind es fast 60 % aller Arbeitsplätze.

Heute beginnen oder enden 41 % aller Personenfahrten in der Stadt Luxemburg. Viele davon entstehen in der Südregion oder führen dahin zurück, unter anderem auch weil im Süden überraschenderweise immer noch ein

---

**Das IVL-Konzept  
ist kein rigides Konzept,  
das heute bereits festlegt,  
was in 20 Jahren  
sein wird.**

---

niedriger Arbeitsplatzbesatz mit 380 Arbeitsplätzen pro 1000 Einwohner vorherrscht. Selbst die ländlich geprägte Nordregion erzielt einen weitaus besseren Wert mit 480 Arbeitsplätzen pro 1000 Einwohner.

Im Rahmen des angesprochenen Strukturwandels haben die Städte und die kleineren städtischen Zentren im Lande vielerorts ihre Wohnfunktion verloren. Das Beispiel der Stadt Luxemburg, in der heute, trotz eines dynamischen landesweiten Bevölkerungszuwachses, immer noch ungefähr so viele Menschen leben wie vor einem Vierteljahr-

hundert, ist hierfür ein gutes Beispiel. In der gleichen Zeit hat eine starke Suburbanisierungswelle am Rande der größeren städtischen Agglomerationen in Luxemburg Einzug erhalten. Sie dringt heute weiter in den ländlichen Raum vor und bringt eine schleichende und irreversible Veränderung der ländlichen Regionen mit sich.

Das Bedürfnis im alleinstehenden Einfamilienhaus zu leben, war und ist nach wie vor ein wesentlicher Faktor der Raumentwicklung. Die durchschnittliche Dichte der Wohngebiete ist in Luxemburg mit nur 13 Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland sehr niedrig. Dies hat nicht nur Zersiedlung und Landschaftsverbrauch zur Folge, sondern erschwert zusätzlich den Aufbau eines effizienten Angebotes im öffentlichen Transport. Um ein attraktives öffentliches Verkehrsangebot mit hinreichender Auslastung anbieten zu können, ist eine Dichte von wenigstens 20 bis 30 Wohnungen pro Hektar Bruttobauland erforderlich<sup>1</sup>.

Es ist demzufolge nicht verwunderlich, dass der Anteil des öffentlichen

---

Der Autor ist Attaché de Gouvernement im Innenministerium, Direktion für Landesplanung und Urbanismus (DATUR).

Transportes (Modal-Split) bezogen auf die motorisierten Personenfahrten in Luxemburg nur 12 % beträgt, und das, obwohl jede Gemeinde an das Busnetz angeschlossen ist und rund ein Drittel der Gemeinden über einen Bahnhof verfügen. Ein sehr hoher Motorisierungsgrad (628 PKW auf 1000 Einwohner) sowie das auto-affine Verkehrsverhalten der Bevölkerung in Luxemburg - etwa 60 % aller Wege unter 2 km werden mit dem Auto zurückgelegt - sind zusätzliche Erklärungen für den niedrigen Modal-Split. Angesichts dieser Fakten wird klar, dass das ambitionierte Ziel der Regierung, bis 2020 einen Modal-Split-Wert von 25 % zu erreichen, mehr erfordert als den weiteren Ausbau eines bereits dichten ÖV-Netzes.

Neben den Belastungen der Verkehrsinfrastruktur hat der hohe Anteil des Individualverkehrs zusätzlich einen grossen Impakt auf den Raumbedarf. Pro beförderte Person braucht man mit dem PKW in der Stadt im Durchschnitt rund zehnmal soviel Fläche wie beim ÖPNV oder beim Rad- oder Gehverkehr<sup>2</sup>. Gerade in den Städten und Agglomerationen führt der Individualverkehr zu Belastungen, welche dann unter anderem wiederum dazu führen, dass die Städte als Wohnstandorte an Attraktivität verlieren. Das IVL-Exper-

tengremium betont in diesem Zusammenhang, dass "... der PKW [in den dichteren urbanen Räumen] an Systemgrenzen stösst und dem Entstehen der Neuen Urbanität buchstäblich im Wege steht"<sup>3</sup>.

Der Teufelskreis wäre somit wieder geschlossen. In einem Land mit relativ guten Wachstumsperspektiven wie Luxemburg wird er schneller weiterdrehen, als in Gegenden, in denen Schrumpfungsprozesse stattfinden.

Aus den bisherigen Erläuterungen drängen sich verschiedene Schlussfolgerungen auf:

- Siedlung und Verkehr hängen, wie Prof. Topp bei der ersten IVL-Informationsveranstaltung für die Kommunen am 14.1.2003 so schön gesagt hat, wie "Henne und Ei" untrennbar zusammen, ohne, dass man sagen kann was zuerst ist und was sich daraus ableitet.

- Die Problemlösung kann demzufolge nicht allein in einer verträglicheren Abwicklung des Verkehrs und in der Verlagerung auf umweltschonende Verkehrsmittel gefunden werden. Aufwändige verkehrliche Massnahmen riskieren mittel- bis längerfristig reine Symptombekämpfung zu bleiben, wenn nicht die Entwicklung des Raumes und

die Organisation der Verkehrssysteme untereinander koordiniert werden.

- Vorausschauende Planung als Leitlinie für die anzustrebende Koordination ist umso wichtiger, da Luxemburg ein Entwicklungsstadium erreicht hat, in dem jedem deutlich wird, dass es zwischen Wachstum und Lebensqualität keinen linearen Zusammenhang gibt. Negative Rückkopplungen sind heute schon im alltäglichen Leben spürbar. Trotz gewachsenem Wohlstand haben die Menschen zunehmend das Gefühl einer geringer werdenden Lebensqualität, auch wenn diese sich immer noch auf einem hohem Niveau bewegt. Darüber hinaus können sie aber auch die Entwicklungsperspektiven für Luxemburg entscheidend einschränken.

- Allerdings dürfen die heute wahrgenommenen Probleme nicht nur darauf reduziert werden, dass sie ausschliesslich die unausweichliche Konsequenz der gekannten Wachstumsdynamik sind. Viele Konflikte und Engpässe haben ihre Ursache zu grossen Teilen in unserem Verhalten. "Die Luxemburger haben kein Verkehrsproblem, sie sind das Verkehrsproblem", resümierte der schweizerische Verkehrsexperte Prof. Brändli eine nicht gerne angesprochene Tatsache sehr treffend. Gleichzeitig verdeutlicht diese Feststellung, dass wir die Chancen zur Verbesserung in den eigenen Händen halten.

- Weiterhin muss man sich bewusst sein, dass in Zukunft einige der genannten Problembereiche auf der Tagesordnung bleiben, auch wenn die Entwicklungsdynamik nicht mehr so ausgeprägt sein würde, wie in den letzten beiden Jahrzehnten. Alleine durch den weitergehenden Trend der Reduktion der durchschnittlichen Haushaltsgrösse, wird ein gewisser Druck auf dem Wohnungs- und Baulandmarkt bestehen bleiben, ohne dass auch nur eine Person mehr in Luxemburg wohnen wird.

### Ein neues Planungsverständnis als Grundlage der Zukunftsbewältigung

Die Auseinandersetzung mit der zukünftigen Raum- und Verkehrsplanung in Luxemburg ist nicht einfach. Sie betrifft nicht nur die Politik oder die Fachleute, sondern erfordert auch



die Bereitschaft eines jeden Einzelnen mit- und umzudenken. Von der Politik wird eine konzeptionelle Politik verlangt. Diese soll auch genutzt werden, ein neues Planungsverständnis zu entwickeln und in der Planungspraxis zu verankern.

Fertige Rezepte zum Nachkochen gibt es nicht. Einfache Rezepte, auch wenn sie noch so gut schmecken – sprich politisch vermittelt werden können – werden der Komplexität der Zusammenhänge nicht gerecht. Die Vernachlässigung der Zusammenhänge führt zu falschen Schlussfolgerungen. Eine falsche Schlussfolgerung führt zu einer falschen Weichenstellung. Diese kann längerfristige Folgen haben, welche sich nicht mehr, oder nur mit erheblichem Aufwand, korrigieren lassen. So müssen die Planer heute auf dem aufbauen, was besteht. Abreißen und neubauen ist in der Landesplanung nur in den seltensten Fällen möglich.

Neue Wege in der Planung sind also unumgänglich. Es geht darum bestehende (Infra)Strukturen, aktuelle Engpässe oder künftige, heute bereits erkennbare Konflikte mit möglichen Entwicklungsszenarien, im Sinne der Nachhaltigkeit, nicht nur unter einen Hut zu bringen, sondern so zu verknüpfen, dass insgesamt ein wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Mehrwert entstehen kann.

Der planerische Umgang mit zukünftigen Entwicklungen ist jedoch keine exakte Wissenschaft. Er muss vielen Unsicherheiten Rechnung tragen, begründete Annahmen treffen und gleichzeitig genügend visionäre Kraft entfalten, ohne dabei, wie Ernst-Hasso Ritter<sup>4</sup> es ausdrückt, in "Zwangsbeglückung" zu enden. Vorausschauende Planung bedeutet im Wesentlichen, Optionen auszuloten und die Vor- und Nachteile verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten abzuwägen, um darauf aufbauend einen robusten Entwicklungsrahmen zu definieren. Dabei sind Schwerpunktsetzungen unerlässlich. Nicht alles kann behandelt und thematisiert werden. Die Konzentration auf die wichtigen Aufgabenfelder der Raumentwicklung – Siedlung, Verkehr und Landschaft – ist notwendig.

Das IVL ist ein strategisches Konzept, das versucht, diese Prinzipien umzusetzen. Entwicklungsszenarien (Bevöl-



kerung, Arbeitsplätze, Grenzgänger) wurden mit Szenarien für Wohnen/Arbeiten und Verkehr aufgrund eines nationalen Raummodells und unter Berücksichtigung der landschaftsplanerischen Restriktionen untersucht. So werden die Auswirkungen der Szenarien nachvollziehbar verdeutlicht und wichtige Stellschrauben und mögliche Handlungsansätze offen gelegt.

Konzipiert als interaktiver und schrittweiser Prozess über mehrere Etappen hat das IVL nicht nur Berichte (siehe [www.ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu)) produziert, sondern auch einen Willensbildungsprozess gestartet. Zuerst zwischen den unmittelbar beteiligten Akteuren (Ministerien, Experten, Beiräte), um anschließend im Rahmen der bereits begonnenen Debatte, den Kreis der zu assoziierenden Institutionen und Interessierten schrittweise zu vergrößern.

Mit der Erarbeitung des IVL und der Publikation der Resultate konnten auf diesem Weg wertvolle planerische Schnittstellen zwischen den für die Raumentwicklung wichtigen Fachbereichen geschaffen werden. Diese Art und Weise der Erarbeitung des IVL sollte dazu beitragen, bereits in der Konzeptphase günstige Voraussetzungen für die spätere Umsetzung zu schaffen.

### **Die Umsetzung des IVL: Ein langer Prozess, der nur schrittweise zu bewältigen ist**

Die Umsetzung von räumlicher Planung darf jedoch nicht als perfektionierter Vollzug vorgegebener Zielvorstellungen missverstanden werden<sup>5</sup>. Die Umsetzung eines Konzeptes wie das IVL kann nicht generalstabsmässig geplant und

exekutiert werden. Die nationale Politik kann Weichenstellungen vornehmen, bedarf aber der Mitarbeit und Bereitschaft vieler relevanten Akteure der Raumentwicklung (Gemeinden, Wirtschaft, Bevölkerung,...). Es geht also nicht um die "Einführung von DDR-Methoden", wie vor kurzem ein Gemeindevertreter in einer Informationsveranstaltung meinte.

Ganz im Gegenteil, die Umsetzung des IVL braucht einen geschickten Instrumentenmix, welcher wohldosiert und problembezogen eingesetzt wird. Nicht alle im IVL angesprochenen Fragen lassen sich mittels rechtsverbindlichen Plänen lösen. Einige bedürfen sicherlich weitreichender Anpassungen der planerischen Rahmenbedingungen, andere wiederum erfordern viel Überzeugungsarbeit, wie zum Beispiel die regionale Kooperation.

Die Umsetzung ist wiederum ein schrittweiser Prozess, welcher iterativ die Verknüpfung zwischen konkreten Projekten, Aktionen und dem ursprünglichen Konzept, dem gemeinsamen roten Faden, suchen muss. Damit verbunden ist ein Lernprozess der betroffenen Akteure, welcher die längerfristige Verankerung des neuen Planungsverständnisses in die Planungskultur unterstützt, und so auf eher unspektakuläre, aber entscheidende Art und Weise, Luxemburg auf die Zukunft vorbereitet. Prozessmanagement ist das entscheidende Schlüsselwort in diesem Kontext. Dabei gilt es verschiedene Ebenen der Umsetzung und auch Phasen zu differenzieren.

Eine der üblichen Schwierigkeiten bei der Behandlung komplexer Aufgaben betrifft die gemeinsame Wahrnehmung von Sachverhalten<sup>6</sup>. Der Umgang mit

komplexen Vorhaben erfordert eine gemeinsame Ausrichtung aller relevanten Akteure, so dass eine breitere Bewusstseins- und Konsensbildung über die Ausrichtung und Konsequenzen des Konzeptes wichtig ist. Dieser Prozess hat begonnen, zeigt auch erste Früchte, da seit längerer Zeit Landesplanung wieder ein Thema ist, und sich wichtige Punkte herauskristallisieren. Auf dieser Basis können dann insbesondere die tiefgreifenderen Schlussfolgerungen des IVL-Konzeptes in konkrete Handlungsschritte übersetzt werden. Hierunter fallen unter anderem Fragestellungen welche die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, sowie die Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Gemeinden betreffen.

Parallel gilt es, konkrete Projekte anzustossen, welche einerseits in den für die Landesentwicklung bedeutsamen Schwerpunkträumen Akzente setzen und Entwicklungen in die vom IVL geforderte Richtung leiten. Andererseits sollen sie auch dazu dienen, einer breiteren Öffentlichkeit den Mehrwert einer integrativen und längerfristig ausgerichteten Planung zu veranschaulichen. Dieser Ansatz wird im IVL unter dem Stichwort "Schlüsselprojekte" vertieft. Zu den Schlüsselprojekten zählen beispielsweise ein Entwicklungsplan für die Nordstad, die Konkretisierung eines Regionalparks zur Gestaltung des Grüngürtels zwischen Luxemburg Stadt und der Südregion sowie auch die Durchführung eines interaktiven, gemeindeübergreifenden Planungsprozesses im Südwesten der Stadt Luxemburg.

Neben solchen Schlüsselprojekten sollen verschiedene weiterführende Planungen konkretisiert werden, um einen landesweit rechtsverbindlichen Rahmen zu schaffen. Dieser ist notwendig, um wichtige Eckpunkte des IVL über einen längeren Zeitraum zu sichern und in die regionale und kommunale Planung einfließen lassen zu können. Natürlich wird auf dieser Ebene nicht jedes Detail festgehalten, so dass Freiräume bestehen bleiben für die untergeordneten Planungen. Wesentlich ist es jedoch, die national bedeutsamen Weichen so festzuhalten, dass ein kohärentes und koordiniertes Arbeiten über einen mittelfristigen Zeitraum hinweg möglich ist. Dies betrifft in beson-

derem Maß die Bereiche Transport, Wohnungswesen, Gewerbeflächen und Landschaft.

Die Einführung neuer und die Anpassung bestehender Instrumente wird im IVL vorgeschlagen, um die planerischen Rahmenbedingungen zu verbessern und bessere Handlungsmöglichkeiten zu schaffen. Mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes zur kommunalen Bauleitplanung ist bereits im Fahrwasser des IVL eine erste wichtige Neuerung erfolgt. Darüber hinaus wird die Einführung einer landesweit gültigen Stellplatzverordnung angeregt. So

---

**Zu den Schlüsselprojekten zählen beispielsweise ein Entwicklungsplan für die Nordstad, die Konkretisierung eines Regionalparks zur Gestaltung des Grüngürtels zwischen Luxemburg Stadt und der Südregion sowie auch die Durchführung eines interaktiven, gemeindeübergreifenden Planungsprozesses im Südwesten der Stadt Luxemburg.**

---

soll durch eine restriktivere Ausweisung von Parkplätzen in neuen Entwicklungszonen in Abstimmung mit der Erschliessung durch den öffentlichen Transport dessen Konkurrenzfähigkeit unterstützt werden. Weiterhin wird auf dieser Ebene die Weiterentwicklung bestehender Fördermassnahmen, z.B. im Bereich Wohnen, empfohlen. Es gilt die Verteilung der Fördermittel stärker an die räumlichen Schwerpunktsetzungen des IVL zu binden, um auf diesem Wege die räumliche Wirksamkeit der Förderungen zu schärfen.

Last but not least, gilt es den Umsetzungsprozess wissenschaftlich zu begleiten. Eine regelmässige Erfolgskontrolle ist notwendig, um sicherzustellen, dass in Abhängigkeit von der realen wirtschaftlichen Situation, Weichenstellungen und Prioritäten, so gesetzt werden, dass zu jedem Zeitpunkt ein funktionsfähiges Gesamtsystem gewährleistet ist.

Das IVL-Konzept ist kein rigides Konzept, das heute bereits festlegt, was in 20 Jahren sein wird. Die siedlungsstrukturellen und infrastrukturellen Massnahmen werden in Phasen realisiert werden müssen. Diese können heute, mit Ausnahme der ersten Phasen (siehe IVL-Bericht unter [www.ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu)), noch nicht genau festgelegt werden. Das bereits angesprochene Monitoring soll helfen, in regelmässigen Abständen (3-5 Jahre) die Prioritäten zu prüfen und gegebenenfalls Kurskorrekturen vorzunehmen, falls die Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Bevölkerung und der Grenzgänger dies erfordern würde.

Die Anforderungen an die Umsetzung des IVL sind nicht gering. Manche Stimmen sagen ja auch ganz offen, dass sie dem IVL keine Chance geben. Andererseits werden heute schon in wichtigen Bereichen Akzente zur Umsetzung des IVL gesetzt, man denke nur an die Branchenkonversion in Esch/Belval, die Einführung des Trams auf Kirchberg oder an verschiedene Bauprojekte ("Nonnewissen" in Esch, Cerabati in Wasserbillig, "Cité Wenkel" in Bartringen,...) welche ihren Weg in Luxemburg machen und bei der Bevölkerung zunehmend Anklang finden. Weitere werden mit Sicherheit folgen.

<sup>1</sup> Apel Dieter, et al., 1997: Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

<sup>2</sup> siehe Anmerkung 1.

<sup>3</sup> Empfehlungen des internationalen Expertengremiums an das politische Lenkungsgremium zum integrativen Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept IVL für das Großherzogtum Luxemburg, Oktober 2003 ([www.ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu)).

<sup>4</sup> Ritter Ernst-Hasso, 1998: Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft, in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover.

<sup>5</sup> siehe Anmerkung 4.

<sup>6</sup> Scholl Bernd, 1995: Aktionsplanung – Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung, ORL-Bericht 98/1995; Zürich.