

INTERVIEW

# "Viele kleine Mosaiksteinchen"



Kein leichtes Erbe. Jean-Marie Halsdorf und Michel Wolter bei der Schlüsselübergabe im August 2004.

(Foto: Christophe Olinger/SIP)

**Wie die Vorschläge des IVL umgesetzt werden sollen, darüber unterhielt sich die woxx mit Innenminister Jean-Marie Halsdorf und zwei Beratern aus der Landesplanungsabteilung.**

**woxx:** *Das Integrative Verkehrs- und Landesplanungskonzept IVL untersucht Entwicklungsperspektiven für Luxemburg. Was sind für Sie die wichtigsten Schlussfolgerungen?*

**Jean-Marie Halsdorf:** Wir brauchen eine Planung, die Wohnen, Arbeiten und Verkehr in Einklang bringt. In der Vergangenheit hat man den Entwicklungen zu sehr ihren Lauf gelassen. Mittlerweile wird beim Planen besser darauf geachtet, wohin was gebaut wird. Aber das tiefe Bewusstsein dafür, dass bis zum Jahr 2020 ein Viertel des Verkehrs vom öffentlichen Transport übernommen werden muss, fehlt. Das IVL sagt: Wenn wir den Modal-Split von 25 Prozent nicht hinbekommen, bricht das ganze System zusammen.

**Warum geht es so langsam voran? Belval-West wird derzeit erschlossen, doch mit der Zuganbindung hapert es noch.**

**Halsdorf:** Wir hätten der Schiene gerne eine höhere Priorität eingeräumt, doch das Transportministerium hat provisorisch eine Bus-Lö-

sung auf der Brache favorisiert. Das hat unter anderem finanzielle Gründe.

**Romain Diederich:** Neue Eisenbahnstrecken müssen frühzeitig geplant und erschlossen werden. Es ist einfacher, auf die Schnelle eine Anschlussstraße zu bauen. So bleibt der Schienenverkehr auf der Strecke, wenn man ihm nicht von vorneherein eine hohe Priorität einräumt. Durch solche Erfahrungen bildet sich ein Bewusstsein dafür, wie man vorgehen muss, wenn man ein Hinterhinken des öffentlichen Transports vermeiden will.

**Das IVL dürfte auch zu handfesten Interessenkonflikten führen. Zum Beispiel soll in bestimmten Gemeinden dichter gebaut werden, in anderen dagegen überhaupt nicht mehr.**

**Halsdorf:** Landesplanung bedeutet harmonische Entwicklung des Ganzen. Da können nicht alle Gemeinden in der ersten Reihe stehen. Die Verteilung wurde festgelegt. Es gibt drei große und mittlere Zentren - Luxemburg, Esch und Nordstad - sowie zwölf regionale Zentren. Wichtig ist allerdings, dass die Gemeindevverantwortlichen den Sinn dieser Planungen einsehen.

**Das kann dauern. Kritiker sehen im IVL einen weiteren ministeriellen Papiertiger.**

**Halsdorf:** Von außen betrachtet mag es so aussehen, als ob in Sachen IVL nicht viel passiert. Doch die Ausarbeitung der 'Plans régionaux' und 'Plans sectoriels' bedeutet sehr viel Arbeit für die wenigen Mitarbeiter der ministe-

riellen Landesplanungsabteilung. Die jeweiligen Projekte sind wie kleine, einzelne Mosaiksteine. Zusammengesetzt werden sie das Bild unseres Landes ergeben, so wie es von Programme directeur und IVL vorgezeichnet wird.

**Und wie sieht so ein Mosaikstein aus?**

**Halsdorf:** Wir haben diese Woche die Konvention zwischen der Stadt Luxemburg, den Randgemeinden im Westen und Südwesten und dem Ministerium unterzeichnet. Das ist angewandte Regionalpolitik. Aktionen wie die Einführung des Parking résidentiel werden dort künftig

nicht im Alleingang vorgenommen sondern gemeinsam mit den Nachbargemeinden. So kommt regionale Zusammenarbeit vor allem den Bürgern zugute.

**Was tun Sie, wenn Gemeinden nicht auf ihre guten Worte hören wollen?**

**Halsdorf:** Über die 'Plans sectoriels' können wir auch Dinge vorschreiben. Doch die Gemeinden müssen das Gefühl behalten, unsere Partner zu sein. Hilfreich ist es, über regionale Strukturen Gelder verteilen zu können, wie das bereits für die Leader-Fonds im ländlichen Raum geschieht.

**Diederich:** Unsere Vorschläge zur Gemeindereform beinhalten auch eine Anpassung des Systems der Finanzierung der Kommunen. Das würde es ermöglichen, qualitatives Wachstum auch ohne substanzielles Wachstum der Einwohnerzahl oder der Arbeitsplätze anzustreben. Nicht zu den Boom-Gemeinden zu gehören, darf nicht mehr als Strafe empfunden werden.

**Was heißt das konkret?**

**Halsdorf:** Wir müssen wegkommen von der jetzigen 'voie royale' zur Gemeindeentwicklung. Um mehr Steuern einzunehmen, wollen Bürgermeister mehr Bevölkerung und eine eigene Aktivitätszone. Wir möchten für Gemeinden über 3.000 Einwohner einen Sockelbetrag einführen. Das macht ein Weiterwachsen weniger interessant. Für die Gewerbesteuer wird es einen Höchstbetrag geben. Der Rest wird regional verteilt. Dann brauchen wir keine 117 Gewerbebezonen.

**Was ist mit Gemeinden, die laut IVL wachsen sollen, in denen aber nicht genug Wohnungen gebaut werden?**

**Halsdorf:** Derzeit liegen 3.800 Hektar ausgewiesene

Wohnflächen brach. Es sind Privatbesitzer, Makler und sogar Gemeinden, die die Grundstücke zurückhalten. Eine Grundsteuer, die sich gegen solche Verhaltensweisen richtet, könnte helfen, die Bauflächen auf den Markt zu bekommen.

**Diederich:** Wir können das Siedlungsverhalten auch über die Wohnungsbeihilfen steuern, zum Beispiel indem wir sie nach geografischer Lage staffeln. Um eine dichtere Besiedlung zu erreichen können wir auch bestimmte Wohnformen fördern. So konzentrieren wir das Bevölkerungswachstum dort, wo es laut IVL wünschenswert ist: etwa da, wo es eine gute Anbindung an den öffentlichen Transport gibt.

**Das IVL skizziert sowohl ein Pendler- als auch ein Einwohnerszenario. Die Menschen, die die in Luxemburg entstehenden Arbeitsplätze besetzen, können entweder hierher ziehen oder in den umliegenden Grenzgebieten wohnen. Die Experten haben sich für das Einwohnerszenario ausgesprochen. Werden Sie versuchen, eine Mehrheit der bis 2020 hinzu kommenden Arbeitskräfte in Luxemburg anzusiedeln?**

**Halsdorf:** Wir können die Menschen nicht zwingen, nach Luxemburg zu ziehen. Wir versuchen, erschwinglichen Wohnraum zu schaffen. Unklar ist, in welchem Maße das gelingen wird.

**Philippe Peters:** Wir wissen, dass das Einwohnerszenario gewaltige Anforderungen an unsere Raumplanung stellt. Die sind zwar theoretisch zu bewältigen, ich glaube aber nicht, dass wir schon dafür bereit sind. Was den Modal-Split angeht, so ist der Unterschied zwischen beiden Szenarien nicht groß. Die Prinzipien, nach denen die Regionen entwickelt werden sollen, sind bei beiden Szenarien die gleichen. Sollten besonders viele Menschen nach Luxemburg ziehen, müssen wir vielleicht in zehn Jahren weitere regionale Zentren ausweisen.

Als Innenminister ist **Jean-Marie Halsdorf** zuständig für die Landesplanung. Von 2000 bis Juli 2004 war er Bürgermeister von Petingen und seit 1994 CSV-Abgeordneter.

**Romain Diederich** ist Conseiller de gouvernement im Bereich Landesplanung. Zuvor war er Mitglied des das IVL begleitenden Expertenteams.

**Philippe Peters** ist Attaché de gouvernement und unter anderem zuständig für das IVL.



Die Planer. Romain Diederich und Philippe Peters.

(Foto: RK)

**Mehr Pendlerverkehr bedeutet mehr Straßen. Nur zwei der 31 von der Straßenbauverwaltung eingereichten Projekte wurden im IVL abgelehnt.**

**Peters:** Solche Rechnungen werden den Aussagen des IVL nicht gerecht. Bei vielen der nicht abgelehnten Projekte werden mögliche Konfliktpunkte angemerkt. Außerdem gilt dieser Ausbau in der Hypothese, dass 100.000 Arbeitsplätze hinzu kommen. In den meisten Fällen ist sowie-so noch eine Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig.

**Diederich:** Grundsätzlich sollen Straßen nur gebaut werden, wenn die bestehende Situation untragbar ist - zum Beispiel die Lärmbelastung oder die Stau- und Unfallgefahr. Außerdem muss klar sein, dass es keine alternative Lösung gibt, wie Verkehrsberuhigung oder Ausbau des öffentlichen Transportes.

**Bei 29 von 31 Straßen war dies nicht der Fall?**

**Halsdorf:** Endgültige Entscheidungen stehen, wie gesagt, noch aus. Wir wissen zum Beispiel nicht genau, wie sich nach Eröffnung der Nordstraße die Verkehrssituation im Alzettetal verändert. Möglicherweise wird dann die geplante Straße Kopstal-Walferdange überflüssig.

**Straßen wie die West-Tangente werden neuen Verkehr anziehen. Ist ein Modal-Split von 25 Prozent da überhaupt noch erreichbar?**

**Diederich:** Man muss vermeiden, dass durch eine Aneinanderreihung von Umgehungsstraßen eine Schnellstraße entsteht. Dann bleibt nämlich der Autoverkehr attraktiv. Jede neue Straße ist eine potenzielle Konkurrenz für den öffentlichen Transport.

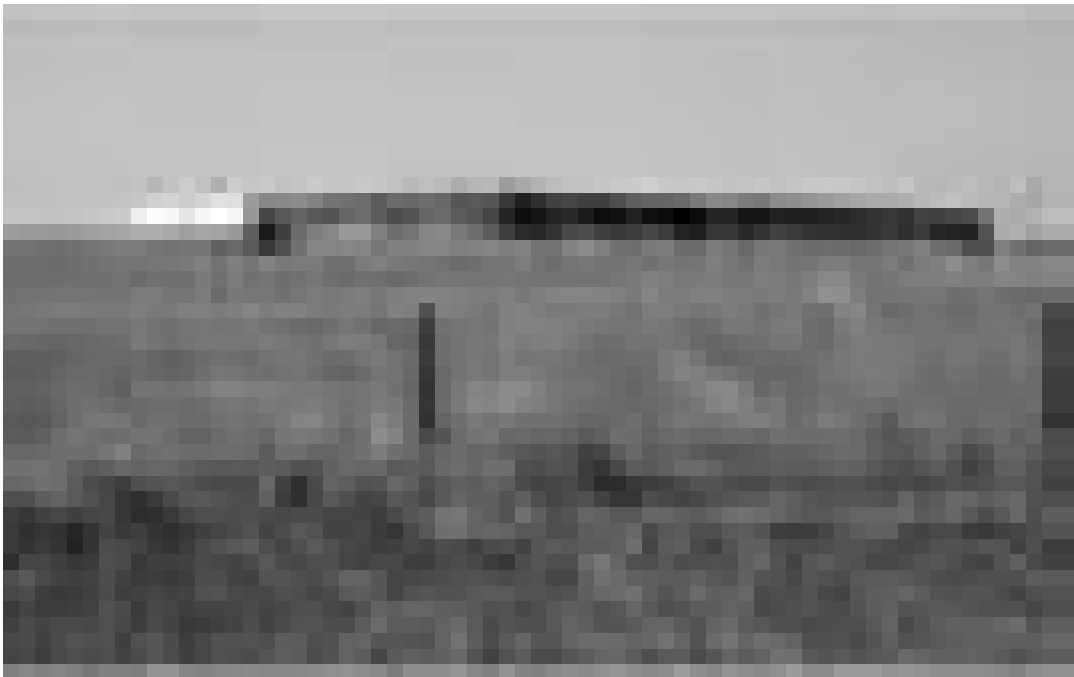
**Peters:** Allerdings wurden Straßen wie die West-Tangente in die Modellberechnungen einbezogen. Nichtsdestotrotz sind wir auf 22 Prozent öffentlichen Transport gekommen.

**Halsdorf:** Wir müssen uns anspruchsvolle Ziele setzen. Sollen wir etwa sagen, nur 22 Prozent? Was zählt ist, dass wir den Anteil des öffentlichen Transports in etwa verdoppeln. Daran halte ich fest.

**Das Gespräch führte Raymond Klein.**

IVL

# Von Plan zu Plan



Den Landesplanern ein Dorn im Auge. Blick vom Camping Grasse auf das Ikea in Sterpenich. (Foto: Raymond Klein)

**Mehrere Möglichkeiten, wie sich Luxemburg entwickeln könnte, werden im IVL durchgepielt. Politische Courage ist erforderlich, um die günstigeren Varianten anzusteuern.**

"Untersuchen, wie in Zukunft die Siedlungsstruktur, die Pendlerstruktur und die Verkehrsinfrastruktur entwickelt und gut aufeinander abgestimmt werden können", das war die Zielvorgabe der Studie "Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept" (IVL). Anfang 2002 in Auftrag gegeben, wurde die Studie knapp zwei Jahre später, im März 2005 vorgestellt. Der damals für die Landesplanung zuständige Minister Michel Wolter beließ es bei ein paar Sonntagsreden - die Umsetzung soll nun sein Nachfolger Jean-Marie Halsdorf übernehmen.

Zündstoff bergen die Untersuchungsergebnisse mehr als genug. Landverbrauch senken, Besiedlungsdichte erhöhen, Autoverkehr eindämmen, so lauten die wichtigsten Empfehlungen. Es handelt sich um langjährige Forderungen der UmweltschützerInnen, die sich auch im "Programme directeur" von 2003 wieder finden. Neu am IVL ist, dass lokale Aspekte wie Straßenprojekte und Erschließung neuer Wohnflächen im Detail betrachtet werden. Außerdem zeigt die Studie mehrere Entwicklungsszenarien auf, die anhand von Modellrechnungen bewertet werden.

## Pendeln

Für Diskussionen hat die Gegenüberstellung eines Einwohner- und eines Pendlerszenarios gesorgt. Die AutorInnen des IVL haben ein vierprozentiges Wirtschaftswachstum vorausgesetzt, was bis 2020 zu 91.000 neu zu besetzenden Arbeitsplätzen führt. Im Pendlerszenario werden, ähnlich wie in der Vergangenheit, 75 Prozent der Stellen von GrenzpendlerInnen besetzt. "Diese Entwicklung stellt erhöhte Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur", heißt es in der Studie. Vor allem müssten leistungsfähige ÖPNV-Infrastrukturen für den Berufsverkehr geschaffen werden.

Das Einwohnerszenario geht davon aus, dass 60 Prozent der hinzu kommenden ArbeitnehmerInnen ihren Wohnort ins Großherzogtum verlegen. Das führt zu einer Einwohnerzahl von 561.000 im Jahr 2020, 50.000 mehr als im Pendlerszenario. Und macht die Schaffung von Wohnraum noch dringlicher als sie bereits ist. Die das IVL begleitende Expertengruppe empfiehlt, das Einwohner-szenario zu verfolgen, weil dabei "eine bessere Auslastung der Kapazitäten des ÖPNV möglich ist und die Chancen für den Rad- und Fußverkehr steigen".

Diese Empfehlung schlug Michel Wolter seinerzeit in den Wind, und auch Jean-Marie Halsdorf legt sich nicht auf das Einwohnerszenario fest. Hinter dem Vorwand, man könne solche Entwicklungen kaum beeinflussen, versteckt sich die Angst vor den Herausforderungen dieses Szenarios ... und das Wissen um die mangelnde politische Courage der Regierung. Die wird bestenfalls ausreichen, um die Wohnungspreise im derzeit bestehenden Pendlermodell in den Griff zu bekommen. Unter diesen Umständen scheinen es die verantwortlichen Politiker vorzuziehen, nicht noch eine zusätzliche Nachfrage nach Zehntausenden Wohnungen einzuplanen.

Dennoch bekennt sich Innenminister Halsdorf zum Ziel eines Modal-Split von 25 Prozent. Diese politische Vorgabe wurde bereits 2002 formuliert: Bis 2020 sollen ein Viertel der Verkehrsbewegung mit dem öffentlichen Transport erfolgen und drei Viertel mit dem Auto. Derzeit stellt der Autoverkehr einen Anteil von 88 Prozent. Im IVL wurden zwei Szenarien durchgespielt: Das Auto-Szenario kommt auf einen Modal-Split von 19 Prozent, das ÖPNV-freundliche auf 22 Prozent. Man solle sich also mindestens an die Vorgaben des zweiten Szenarios halten, so die AutorInnen.

"Die Anforderungen an die Umsetzung eines so komplexen Konzeptes wie des IVL sind hoch", schreiben die AutorInnen der Studie. Die Schwierigkeiten sind allerdings nicht nur technischer, sondern auch politischer Art. Obwohl das IVL detaillierter ist als das "Programme directeur", besitzt es keine Rechtsverbindlichkeit sondern dient, wie dieses, nur der Orientierung.

## Plan sectoriel, plan régional

Zur direkten Umsetzung wird auf die Instrumente "Plan sectoriel" und "Plan régional" zurückgegriffen, die rechtsverbindlich sind. Erstere regeln landesweit anfallende Fragen wie die Entwicklung der Verkehrs- oder Schulinfrastrukturen. Die "Plans régionaux" dagegen betreffen eine Vielzahl von Planungsbereichen auf regionaler Ebene. Die aus landesplanerischer Sicht wichtigsten Dokumente, an denen derzeit gearbeitet wird, sind der "Plan sectoriel transports" und "logement" sowie der "Plan régional Sud".

Eine wichtige Eigenschaft dieser Instrumente ist, dass sie den "Plans d'aménagement généraux" (PAG) der Gemeinden übergeordnet sind. Wenn also in diesem Rahmen eine Zone als nicht bebaubar oder im Gegenteil als Bauland ausgewiesen wird, so wird sie automatisch im PAG umklassifiziert. Problematisch an diesem mächtigen Instrument der Landesplanung ist, dass die Detailplanung immer noch in den Gemeinden stattfindet. Kooperation statt Konfrontation zwischen Minister und BürgermeisterInnen ist notwendig, damit sich auf Gemeindeebene ein Bewusstsein für kohärente Planung herausbildet.

Derzeit gibt es zum Beispiel einen Konflikt zwischen dem Ministerium und der Gemeinde Steinfurt. Letztere möchte eine Gewerbezone bei Grass einrichten. Das Landschaftsbild sei ohnehin durch den Ikea-Laden in Sterpenich beschädigt. Das Ministerium hält daran fest, dass andere, bereits ausgewiesene Zonen geeigneter sind. Im Zweifelsfall kann der Minister zwar ein Veto einlegen, wird aber zögern dies zu tun. Man würde ihm vorwerfen, die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde blockiert zu haben.

## Große Reformen

Im Rahmen der "Réforme territoriale et administrative", der Gemeindereform, will sich Jean-Marie Halsdorf deshalb neue, sanftere Instrumente geben. Dazu gehört eine Änderung des Verteilungsschlüssels der Gewerbesteuer und die Möglichkeit, Geld über regionale Fonds zu verteilen. Gemeinden wie Steinfurt wären so weniger auf Gewerbe-zonen angewiesen. Auch die Grundsteuer und die Bauprä-mien könnten so umstrukturiert werden, dass sie die Besiedlung steuern. Vom umstrittenen Gesetz über die PAG erhofft sich das Ministerium, dass es das vernetzte Denken in den Gemeinden fördert: Unter anderem ist eine

Vorstudie vorgeschrieben, in der die landesplanerischen Vorgaben für die jeweilige Gemeinde zusammengestellt werden.

Doch nicht nur die Gemeinden sind ein schwieriger Partner für die Landesplanung. Die Straßenbauverwaltung hatte bereits während der Ausarbeitung des IVL versucht, ihre Interessen zu wahren. Mit einem gewissen Erfolg: von 31 Straßenbauprojekten wurden nur zwei ausdrücklich abgelehnt. "Jetzt steht eine Vergrößerung des Verkehrsnetzes an", frohlockte Verwaltungsdirektor Georges Molitor in einem Wort-Interview. Er bedauert allerdings, dass die geplante Autobahn bei Küntzig und der Ring um die Hauptstadt nicht gebaut werden sollen.

Im Interview verwahrt sich der Minister dagegen, dass das IVL ein Freibrief für die restlichen 29 Straßenprojekte sei. Dennoch waren viele UmweltschützerInnen über dieses Ergebnis enttäuscht. Zustande gekommen ist es wohl, weil diese Projekte nach Straßenbau-Kriterien bewertet wurden: Es wurde einfach festgestellt, dass es an den betroffenen Stellen im Straßennetz Engpässe gibt. Ob zum Beispiel Alternativen im Bereich öffentlicher Transport existieren, wurde nicht untersucht.

Unterm Strich scheint die Straßenbauverwaltung einen leichten Sieg davongetragen zu haben. Doch der könnte sich als Pyrrhus-Sieg entpuppen, wenn KritikerInnen die Kriterien, nach denen geurteilt wurde, in die Diskussion einbringen. Spannend wird sein, wie offensiv das Innenministerium hier für öffentlichen Transport und Landschaftsschutz eintreten wird.

Jean-Marie Halsdorf hat als ehemaliger Bürgermeister von Petingen und Mitglied der stärksten Partei gute Karten im Amt des Innenministers. Doch ob im Bereich Gemeindepolitik, im Wohnungsbau, oder bei den Verkehrsinfrastrukturen: Seine Reformvorhaben werden auf heftigen Widerstand stoßen.

Raymond Klein

Mehr zum IVL:  
[www.ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu)

Allgemeines zur Landesplanung:  
[www.mi.etat.lu/MAT](http://www.mi.etat.lu/MAT)