

THEMA

LANDESPLANUNG

Omnibus vobiscum

Richard Graf

Der Mouvement écologique befürchtet, dass durch das „Omnibus“-Gesetz die Landesplanung kurzfristigen Wirtschaftsinteressen untergeordnet wird.

„Ich bin kein Freund von Omnibusgesetzen“, meinte Nachhaltigkeitsminister François Bausch (Déi Gréng), als er am Mittwoch auf einer Pressekonferenz - indirekt auf die Kritiken des Mouvement écologique reagierend - den weiteren Umgang mit dem leidigen Thema Landesplanung durch die blau-rot-grüne Regierung darlegte. Solche Gesetze, so der Minister, seien kompliziert, wenig transparent und in ihren Auswirkungen nicht immer kalkulierbar.

Omnibusgesetze kommen immer dann ins Gespräch, wenn es besonderen Handlungsbedarf gibt. Also zum Beispiel, wenn in mehreren Bereichen ein Reformstau auftritt, der dazu führt, dass einzelne Gesetze nicht mehr reformierbar sind, weil andere ihrer Reform im Wege stehen. Abhilfe sucht man darin, dass man einzelne Artikel aus verschiedenen Gesetzen neu schreibt. Theoretisch werden zwar auch die so veränderten Gesetze im gesetzgeberischen Prozess auf ihre Kohärenz abgeklopft, aber der Teufel steckt hier wie überall im Detail. Und oft stellt sich erst im Nachhinein heraus, dass bestimmte Änderungen in der Praxis an anderer Stelle zu Problemen führen.

Der Aufhänger für das 2014 von der gegenwärtigen Regierung vorgelegte Omnibusgesetz war die „simplification administrative“, die nicht erst seit den Neuwahlen von 2013 Eingang in die Wahlprogramme fast aller Parteien gefunden hatte. Unter Federführung des Ministers für die Verwaltungsreform, Dan Kersch (LSAP), wurde so ein ganzes Konvolut von Gesetzesänderungen, die in fast alle ministeriellen Departements eingreifen, zusammengetragen und bereits im Juli 2014 unter der Nummer 3704 in der Chamber deponiert. Allein der mittlerweile umformulierte Titel des Gesetzes umfasst 1285 Zeichen. Nicht

wenige sahen im Omnibusgesetz so etwas wie das Meisterstück der zur Reform verdammt neuen Regierung. Vize-Premier Étienne Schneider (LSAP) hatte es sogar einmal im RTL-Gespräch zum „TGV“-Gesetz erklärt, weil es nicht nur zahlreiche Änderungen enthielt, sondern weil diese auch besonders schnell durchgezogen werden sollten.

Abgebremster TGV

Ganz so schnell war der Zug dann aber doch nicht, und ist mittlerweile auch in mehr Teile zerlegt, weil Priorität und Umsetzbarkeit der einzelnen Maßnahmen eine gemeinsame Verabschiedung fast unmöglich machen. Zu dem, was nach dem Wunsch der Regierung noch vor dem Sommer die parlamentarischen Hürden nehmen soll, gehören aber eine Reihe von „Vereinfachungen“, die insbesondere die Genehmigungsverfahren im Bereich der Landesplanung tangieren.

Im November 2015 hatte die zuständige Parlaments-Kommission eine ganze Reihe von Abänderungsanträgen angenommen, im Januar 2016 reichte die Regierung ihrerseits weitere Änderungsanträge nach. Dem Berichterstatter Yves Cruchten (LSAP) obliegt es nun, einen Berichtsentwurf zu verfassen, der dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Allerdings muss der Staatsrat vorher noch ein Zusatzgutachten zu den Abänderungsanträgen abgeben.

Die Verantwortlichen des Mouvement écologique haben in einer wahren Fleißarbeit das bis dato vorliegende Zwischenergebnis studiert und sind zu dem Schluss gekommen, dass Prinzipien, die ihnen als wesentlich gelten, hier über Bord zu gehen drohen. Deshalb hatte der Méco am Montag die „bisher wahrscheinlich wichtigste Pressekonferenz dieser Legislaturperiode“ einberufen. Die Méco-Präsidentin Blanche Weber äußerte sich enttäuscht über die Stoßrichtung der Änderungen, die kaum die grüne Handschrift erkennen ließen. Waren schon die „Vereinfachungen“ des ursprünglichen Omnibusgesetzes auf

REGARDS



wenig Gegenliebe bei der Umweltgewerkschaft gestoßen, so besteht jetzt die Befürchtung, dass die Landesplanung in ihrer Prioritätensetzung um Jahrzehnte zurückgeworfen wird.

Als Grund hierfür nennt der Méco vor allem die Tatsache, dass generelle Amenagierungs-Pläne (PAG) der Gemeinden fortan nicht mehr „konform“ zum Programme directeur (PD) der Landesplanung, also nicht mehr genehmigungspflichtig zu sein brauchen, sondern nur noch auf dieses „verweisen“ müssen. Dieses Zugeständnis an die Gemeinde-Autonomie geht dem Méco zu weit, weil so die Landesplanung zu einem „zahnlosen Tiger degradiert“ werde. Außerdem stehe diese Abschwächung des PD im Widerspruch zu den Bekundungen der Regierung, ihn stärken zu wollen, um eine Vereinfachung der umstrittenen und komplizierten Sektorpläne zu erreichen.

Als zweites Indiz wertet der Méco die Verwässerung der sogenannten „Étude préparatoire“, die dazu beitragen soll, die PAG ordentlich vorzubereiten. Selbst der Staatsrat teilt die Bedenken des Méco, weil bei der Vorstudie nur mehr eine Analyse des Istzustandes verlangt wird, während im (noch geltenden) Text von 2004 von zu erwartenden kurz-, mittel- oder langfristigen Entwicklungen gesprochen wird. Diese Studien sollten verhindern, dass die Flächennutzung durch die Gemeinden nur „aus dem Bauch heraus“ erfolgt.

Alleinentscheider

Das erwähnte Gesetz aus dem Jahre 2004 hatte auch den Stellenwert sogenannter PAP (Plan d'aménagement particuliers) erhöht, indem die PAG, zugunsten der Entfaltungsmöglichkeiten der PAP, auf die Festlegung allgemeiner Richtlinien beschränkt werden sollten. Zum Ausgleich sollten diese Teilpläne jedoch jeweils von einer Kommission, bestehend aus mindestens drei Beamten diverser Ressorts, begutachtet werden. Dieses Gremium wird jetzt auf zwei Mitglieder reduziert, was auch bedeutet, dass jeweils eines der wichtigen Ressortministerien (neben dem Innenministerium das Nachhaltigkeitsministerium und das Kulturministerium, das ja für den Denkmalschutz verantwortlich ist) ausgeschlossen bleibt. Die Bedenken, dass es in einem Gremium mit einer geradzahlig Mitgliedschaft öfter zu Pattsituationen kommen könnte, schieben die Gesetzesinitiatoren im „commentaires des articles“ beiseite: Bei Stimmengleichheit zähle die Stimme des Kommissionsvorsitzenden doppelt. Das lässt sich aber auch so lesen: In strittigen Fragen ent-

scheidet stets der oder die Vorsitzende alleine.

Vorauselenden Gehorsam vermutet der Méco auch in der Selbstverpflichtung der öffentlichen Hand, bei der Umklassierung von Siedlungszonen in schützenswerte Zonen die Eigentümer zu entschädigen. Bislang betonte das Gesetz, dass eine solche Verpflichtung - außer in den Fällen, in denen der Eigentümer bereits in die Inwertsetzung seines Grundstückes inves-



ILLUSTRATION: MDDI / MADABOUT

tiert hat - nicht besteht. Im Oktober 2013 hatte das Verwaltungsgericht in einem konkreten Fall verlangt, dass es eine gewisse Verhältnismäßigkeit zwischen öffentlichem Nutzen und wirtschaftlichem Interesse des Eigentümers geben müsse. Werde diese verletzt, seien Entschädigungszahlungen zu leisten. Doch bis heute ist noch nicht geklärt, ob, und in welchem Maß, dieses Urteil tatsächlich zu einer Entschädigung führen wird.

Statt präziser zu regeln, wie ein solcher öffentlicher Nutzen zu definieren sei, ist in dem Omnibusgesetz jetzt auf einmal von grundsätzlicher Entschädigungspflicht die Rede. Der Méco sieht hier eine Schwächung der Entscheidungsfreiheit der Gemeinderäte, da fortan jede Umklassierung bedeuten würde, dass selbst in solchen Fällen mit Entschädigungszahlungen zu rechnen ist, in denen es ausreichend Gründe gibt, eine Umklassierung im Interesse des Gemeinwohls vorzunehmen.

Werbeflächen im öffentlichen Raum wurden bisher ausschließlich durch das Kulturministerium bewilligt. Laut Omnibusgesetz soll das in Zukunft nur noch für Werbung in den „secteurs protégés“ oder an denkmalgeschützten Gebäuden gelten. Für alles andere sollen die Gemeinden

zuständig sein. Doch wird die Kompetenz des Kulturministeriums sogar noch stärker beschnitten: Auf Genehmigungsanträge muss innerhalb von einem Monat reagiert werden, andernfalls wird von einer stillschweigenden Zustimmung ausgegangen.

Die Gemeinden trifft diese neue Rolle völlig unvorbereitet. Denn ein mehrfach zugesagtes Règlement-type, das ihnen helfen könnte, eine eigene kommunale Regelung zu erlassen, die auch juristisch hieb und stichfest ist, steht immer noch aus. Der Méco befürchtet, dass hochgradig unterschiedliche Regelungen entstehen werden und damit dem Wildwuchs, der bis-

zelbereiche eingreifen und dass die Einzeldispositionen, jede für sich genommen, durchaus den Eindruck hervorrufen können, hier werde gegensätzlichen Interpretationen Tür und Tor geöffnet.

Doch gelte weiterhin Artikel 1 des Gemeindegesetzes, der die kommunale Flächennutzung dem PD und den sektoriellen Plänen - wenn sie denn einmal kommen - unterordnet. Und die aus dem derzeit geltenden Chaos entstandenen Widersprüchlichkeiten und Unklarheiten würden ohnehin im neuen Landesplanungsgesetz, an dem sein Ministerium arbeite, ein für alle Mal beseitigt.

„Es ist nicht die Intention des Innenministers, und schon gar nicht die meine, die Landesplanung in ihrer Kompetenz zurückzudrängen“, so François Bausch, der zuvor anhand ziemlich anschaulicher Zahlen den hohen Handlungsbedarf erläuterte: Jeden Tag falle in Luxemburg eine Fläche von der eines Fußballfeldes Siedlungszwecken zum Opfer. Da aber die Bevölkerung weiter wächst und die Perspektive eines 800.000 EinwohnerInnen-Staates von der Regierung als realistisch eingeschätzt werde, müsse es in Zukunft zu einer besser organisierten und vor allem dichteren Bebauung kommen.

So ganz glücklich scheint der Minister mit dem Timing des Omnibusgesetzes trotzdem nicht zu sein: Das neue Landesplanungsgesetz soll in den nächsten Wochen durch die Regierung verabschiedet werden. François Bausch hofft, dass es im Frühjahr 2017 in Kraft treten kann. Im Herbst folgen dann die Sektorpläne, die spätestens ab Sommer 2017 gelten sollen. Dieses Timing wird natürlich durch die Kommunalwahlen im Oktober 2017 diktiert: Es ist wünschenswert, dass die neuen Gemeinderäte sofort mit dem neuen Instrumentarium arbeiten können.

Der PD, der ja eigentlich am Anfang jeden landesplanerischen Wirkens stehen sollte, braucht allerdings etwas länger und rundet die Reformvorhaben des Ministers ab. Bis dahin gelten aber die womöglich verwässerten Bestimmungen des Omnibusgesetzes, dessen Dringlichkeit, angesichts dieses eher kurzen, wenn auch sehr optimistischen, Zeitplans nicht mehr unbedingt gegeben ist.

www.dat.public.lu
www.meco.lu

Versöhnlicher Minister

Als der Minister am Mittwoch auf die doch recht harsche Kritik des Méco einging, tat er das in einem auffallend versöhnlichen Ton. Es sei nun mal das Problem von Omnibus-Gesetzen, dass sie in zahlreiche Ein-