

Contact point Luxembourg

Europatour der Planungspraktiken – Aktuelle Trends und Herausforderungen

**Veranstaltung am 24. September 2018,
Universität Luxemburg, Campus Belval, Maison des Sciences Humaines, Black Box, Esch-
Belval**

Der ESPON Contact Point Luxembourg und das Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Infrastruktur haben sich sehr gefreut, am 24.09.2018 über 60 interessierte TeilnehmerInnen auf der jährlichen ESPON-Konferenz begrüßen zu dürfen. Die Veranstaltung fand 2018 in Belval an der Universität Luxemburg statt. Dieses Jahr wurden zwei Seminare unter dem Motto “Raumplanung im Wandel” organisiert.

Das Seminar vormittags „Europatour der Planungspraktiken“ setzte seinen Fokus auf die aktuellen Trends und Herausforderungen innerhalb der Raumplanung. Das Seminar nachmittags „Beteiligung der Öffentlichkeit in der Raumplanung“ wurde im Rahmen der ESPON Western Roadshow in Kooperation mit dem ESPON EGTC durchgeführt. Den [Bericht zum Nachmittag](#) können Sie auf der ESPON Webseite auf Englisch vorfinden.¹

Das vorliegende Exposé ermöglicht eine Übersicht über das Seminar “Europatour der Planungspraktiken“. Die Präsentationen der Referenten sind auf der Webseite des ESPON Contact Points vollständig verfügbar.²

¹ <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Luxembourg%2024th%20Sept%202018%20Report%20%20Final.pdf>

² <https://espon.public.lu/de/actualites/2018/rueckblick.html>

Prof. Birte NIENABER als Koordinatorin des ESPON Contact Points in Luxemburg eröffnete das Seminar. Pascale JUNKER präsentierte anschließend die aktuellen territorialen Entwicklungen in Luxemburg. Sie hob die Bedeutung des Jahres 2018 hervor: Am 28. Februar 2018 fand in der Abgeordnetenversammlung eine Konsultationsdebatte zur Raumordnung statt³ und am 17. April 2018 wurde das neue Raumordnungsgesetz⁴ verabschiedet, die die Wiederaufnahme der vier Sektoriellen Leitpläne⁵ (Wohn-, Verkehrs-, Landschafts- und Gewerbegebiete) ermöglichte.

Die Neufassung des Nationales Raumentwicklungsprogrammes (Programme directeur d'aménagement du territoire, PDAT) rückt derzeit die Raumordnung in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte, wirft aber gleichzeitig Fragen nach dem Wirtschaftswachstumsmodell des Landes auf. Daher wurde in einem groß angelegten Partizipationsprozess den Bürgern die Möglichkeit gegeben in regionalen Gruppen bei der Umgestaltung des PDATs mitzuwirken. Am 7. Juli fand die Abschlussveranstaltung – der nationale Marathon – statt.⁶

Die aktuellen Herausforderungen in Luxemburg stellte Pascale JUNKER in ihrer Präsentation vor. Hervorzuheben sei das starke Bevölkerungswachstum (mit einer jährlichen Wachstumsrate von 2,34% - Anstieg von 100.000 Einwohnern in nur 8 Jahren) sowie der drastische Anstieg von Arbeitsplätzen und die besondere Verflechtung Luxemburgs mit der Großregion (180.000 GrenzgängerInnen). Die Infrastruktur leide besonders unter diesen Entwicklungen. Ebenso sei ein starker Flächenwachstum bezeichnend.

In ihrer Einführung stellte Jutta BISSINGER die Tätigkeiten des ESPON Contact Points vor und betonte dabei, dass der Contact Point mit seinen Veranstaltungen besonders den Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis fördern möchte.

In Anbetracht der aktuellen Herausforderungen in Luxemburg widmete sich das Seminar den derzeitigen raumplanerischen Instrumenten und Politiken, und wie diese zukünftig eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten können. Daher wurde zunächst ein Überblick auf europäischer Ebene dargeboten, um die Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern miteinzubeziehen.

Den Auftakt des Seminars bildete Prof. Vincent NADIN, der als Hauptauftragnehmer das [ESPON COMPASS](#) Projekt⁷ präsentierte. Dieses Projekt stellt nach dem *EU compendium of spatial planning systems and policies*⁸ von 1997, die erste vergleichende Neubewertung der Planungssysteme in Europa dar. In der Studie wurden 32 europäische Länder genauer untersucht. Die Datenerhebung erfolgte hauptsächlich durch Experteninterviews sowie Workshops. Daher unterliegt die Studie den Meinungen der Experten, die aus dem jeweiligen Land befragt wurden.

An dieser Stelle betonte NADIN, dass die Studie keine allgemeinen Trends mit geographischen Mustern verzeichnen konnte. Dennoch wurde festgestellt, dass die Erstellung von Plänen in den letzten 15 Jahren zugenommen hätte, diese aber auch vereinfacht und häufig dezentralisiert würden. Weiterhin betonte

3 <https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/debat-de-consultation-at-chambre-deputes-2018-vf-signe.pdf>

4 <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-loi-2018-04-17-a271-jo-fr-pdf.pdf>

5 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels.html>

6 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/NotreFuturTerritoire/LePDAT.html>, sowie die Präsentation des Impact Labs:

<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Luxembourg%20Presentation%20-%20The%20impact%20lab%2C%20Gryszkiewicz.pdf>

7 <https://www.espon.eu/planning-systems>

8 <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556>

er, dass Bürgerbeteiligungsprozesse eine bedeutendere Rolle spielten. Ebenso untersuchte die Studie den Einfluss von EU Recht auf die Raumplanung, besonders von unterschiedlichen EU Sektorpolitiken wie Energie, Transport, Umwelt und Kohäsionspolitik. Zum einen wurde in der komparativen Studie festgestellt, dass einige Länder die unterschiedlichen Sektoren weiter integrierten (besonders Umwelt und Transport), in anderen Ländern dagegen kaum eine Kooperation stattfindet. Zum anderen wurde sichtbar, dass die Kohäsionspolitik in vielen Ländern kaum mit der Raumplanung verknüpft sei.

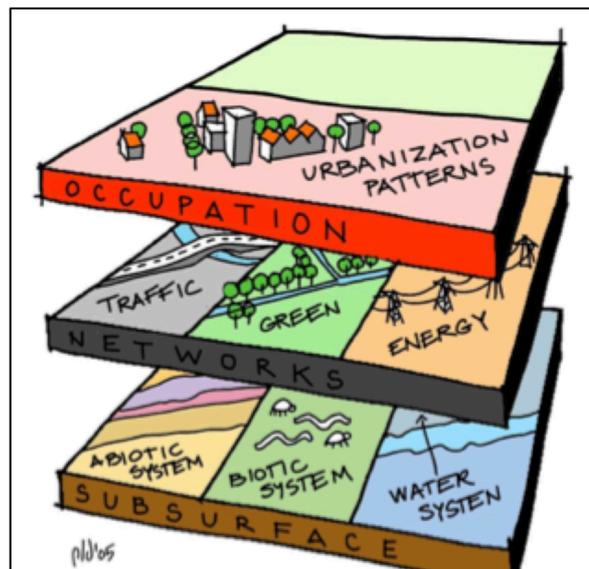
Eine weitere entscheidende Frage sei, wie die Experten überhaupt den Einfluss von Planungs- und Steuerungsinstrumenten auf die Raumentwicklung einschätzen. Hier zeigten die Antworten, dass dieser Einfluss in manchen Ländern als sehr begrenzt bewertet wurde. Dies würde besonders die Einflussnahme des öffentlichen Sektors auf die Flächenumwandlung von Freiflächen in Bauflächen betreffen.

Nach einer Fragerunde wurde den Teilnehmern ein Einblick in die aktuellen Planungspraktiken in den Niederlanden, Wallonien in Belgien, und in der Schweiz gewährt.

Die Referenten widmeten sich besonders folgenden Themen: der Verbindlichkeit von Planungsdokumenten; mögliche Maßnahmen um den Flächenverbrauch zu verringern; und die Integration der Raumplanung mit weiteren Sektoren.

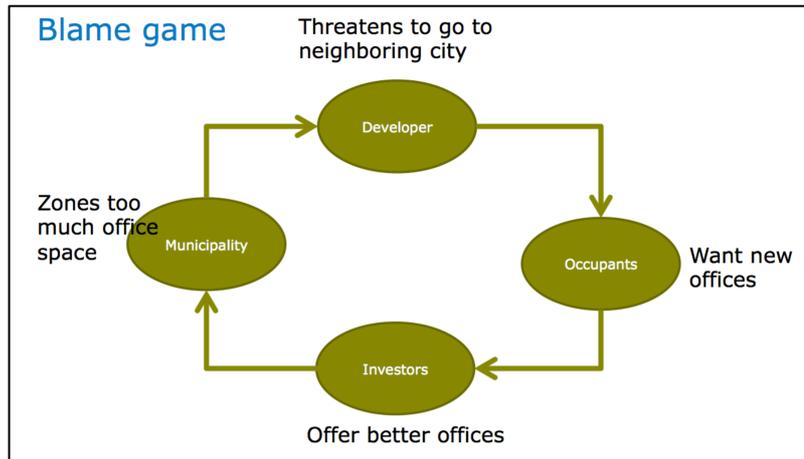
Den Einstieg machte Dr. David EVERS, welcher zunächst das niederländische Planungssystem mit folgenden Begriffen charakterisierte: Koordination als Schlüssel, Multi-level Governance und die Integration unterschiedlicher Sektoren. Daraufhin präsentierte er die Planungspraktiken in den Niederlanden in einer historischen Übersicht, die er in vier Phasen unterteilte: Zwischen **1945-1970** bezeichnete er die Planung als **regulierend** und geordnet. Die zweite Phase, ab **1970 bis 2000**, klassifizierte er als eine **Entwicklungsplanung**, die besonders die Wiederbelebung von Stadtkernen förderte, gleichzeitig aber auch die wirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund stellte. **Ab 2000** veränderten sich die Planungspraktiken hauptsächlich, da sich nach den Wahlen in 2002, ein politischer Regierungswechsel abzeichnete. Die rechtskonservative Regierung fokussierte sich auf **Dezentralisierung** und einer Orientierung an dem freien Markt mit weniger Regulierungen.

Nachdem das neue System als zu passiv bezeichnet wurde, entstand 2008 ein neuer Planungsakt (WRO), welcher eine proaktive Entwicklung fördert und eine Trennung zwischen Politik (dezentral) und Recht (national) ermöglicht. 2012 wurde in den Niederlanden mit der Nationalen Politikstrategie (*Strukturvisie*), die Dezentralisierung intensiviert.



Merkmale der niederländischen Raumordnung, Quelle: Präsentation Evers, S. 7

Zu gleich ging EVERS auf das *Blame Game* ein, welches ein Überangebot an Büroflächen erklärt: Gemeinden würden meist zu viel Büroflächen genehmigen, da die Bauträger der Gemeinde sonst androhten, sich ansonsten für eine andere Gemeinde zu entscheiden. Gleichzeitig besteht bei den Gebäudenutzern die Nachfrage nach Büroflächen und Investoren können bessere Büroflächen anbieten. Um solch ein Überangebot für Büroflächen zukünftig zu verhindern, wurde nun ein drei-stufiges



The Blame Game. Quelle: Remoy, *Out of Office*, 2010, IOS Press: Amsterdam. In Präsentation Evers, S. 65.

Urbanisierungsverfahren eingeführt, in welchem Bauträger den Bedarf begründen müssen.

Aktuell zeichnet sich eine neue Entwicklung ab, die EVERS als **integrierte Planung** bezeichnete. Für 2021 plant die Niederlande mit dem erstmals gemeinsam formulierten Umwelt- und Planungsgesetz die Integration von Umwelt-, Wasser- und Planungsrecht. Dabei soll ein neuer Ansatz die horizontale (sektorenübergreifende) und vertikale Koordination ermöglichen.

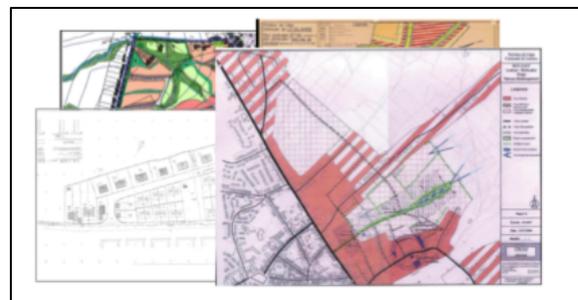
Zum Schluss betonte EVERS, dass die unterschiedlichen Herangehensweisen in der Raumplanung im Spiegel der Zeit betrachtet werden müssten und, dass die Koordination und Meditation zwischen den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Sektoren, sowie Ebenen besonders wichtig sei.

Der Verweis auf die Planungsdokumente stand im Fokus des Beitrags von Susanne HEINEN, Direktorin des *Service public de Wallonie*. In ihrem Vortrag erläuterte sie die unterschiedlichen Planungsdokumente in der Wallonie. Zunächst bot sie deshalb eine kurze Übersicht über die Raumplanungsstrukturen der Wallonie. Bei Raumplanung und Städtebau handele es sich um Kompetenzen auf regionaler und kommunaler Ebene.

Bezüglich der Planungsdokumente, erläuterte sie als erstes den **Sektorenplan** (*plan de secteur*). Dieser organisiert den wallonischen Territorialraum und definiert die verschiedenen Bereiche. Ende der Siebziger Jahre wurde dieses Dokument entwickelt, aber sie betonte, dass dieser noch immer ein verbindliches Dokument darstelle. Er gibt jedem Stückchen Grund in der Wallonie eine genaue Zweckbestimmung. Ursprünglich waren die Sektorenpläne für eine Laufzeit von 10 Jahren vorgesehen.

In der Praxis sei es aber zu keiner Erneuerung gekommen, sondern die Pläne sind punktuell angepasst worden, daher seien diese meist nicht mehr zeitgemäß. Zur Folge hatte dies, dass damit eine lineare Wohngebietsentwicklung im ländlichen Raum ebenso genehmigt wurde.

Neben dem Sektorenplan gibt es noch eine ganze Reihe anderer Planungsdokumente (u. a. Parzellierungsplan).



Die „Lasagne“ – Präsentation Heinen, S. 8.

Die Koexistenz der verschiedenen Pläne erschwere es, die Genehmigungsprozedur eines Bauprojekts zu bekommen. Die Pläne erforderten unterschiedliche Prozeduren, ob verbindlich oder unverbindlich und mit unterschiedlichen Maßstäben - teilweise widersprachen sich diese sogar. Diese Problematik werde in der Wallonie als „Lasagne“ bezeichnet.

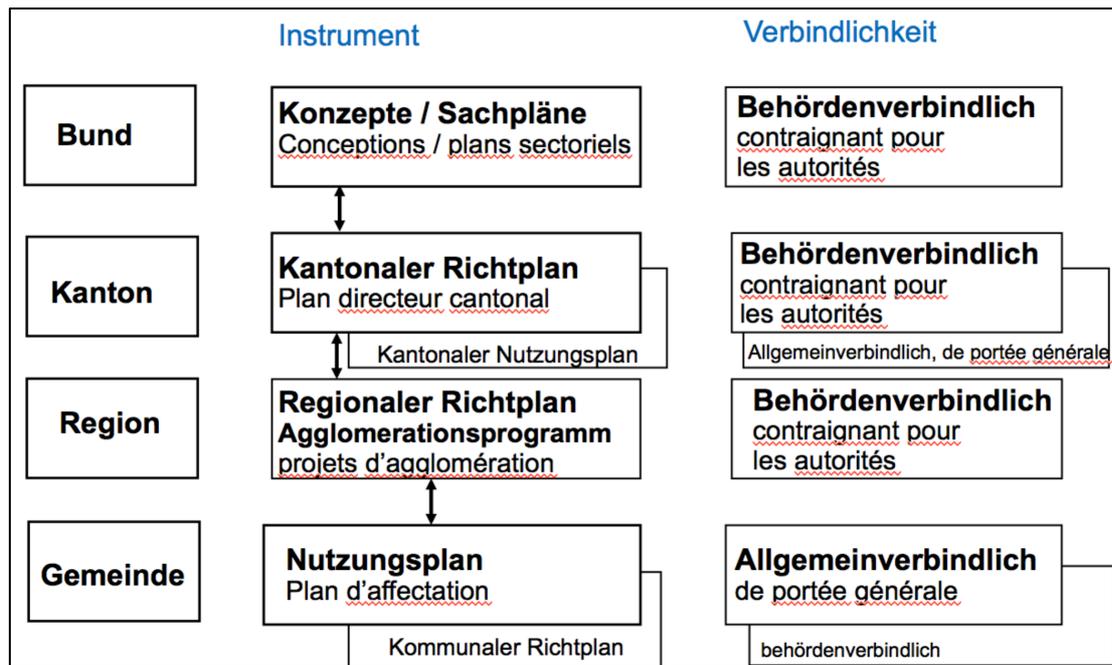
Susanne Heinen führte aus, dass lange Zeit eine zügellose Zersiedelung genehmigt wurde. Da in Zukunft aber mehr Wohnungsbau erforderlich sei, ohne dass man dabei mehr Fläche verbrauchen möchte, bräuchte es eine bedachtere Raumentwicklung, die vor allem die bestehenden Stadtkerne und Ortschaften restauriere und wiederbelebe, um die Attraktivität für Investoren und Bewohner zu erhöhen.

Das neu eingeführte **Gesetzbuch über die räumliche Entwicklung (CoDT - Code du développement territorial)**, möchte eine nachhaltige und attraktive Raumentwicklung sichern. Dies soll mit Orientierungshilfen erreicht werden, die weniger verbindlichen Regeln einschließen: Die verordnende Kraft wurde nur für den Sektorenplan und einen Teil der regionalen Städtebauleitfäden beibehalten. Man möchte damit die Bearbeitungsprozeduren erleichtern. Sie betont dabei, dass dennoch der Unterschied zwischen einer Bestimmung mit „verordnender Kraft“ und einer Bestimmung mit „Orientierungswert“ beachtet werden sollte. Ebenso wurde in einer Maßnahme die Revision des Sektorenplanes festgehalten (3 neue Zonen und 1 neue Karte).

Seit der Einführung des CoDTs haben alle Schemata Orientierungswert (z.B. das Raumentwicklungsschema **SDER** oder das lokale Entwicklungsschema **SOL**). Der Inhalt der Schemen wurde im Vergleich zur alten Gesetzgebung vereinfacht.

Susanne HEINEN stellte in ihrem Beitrag die Komplexität der Planungsdokumente in der Wallonie dar und hob die aktuellen gesetzlichen Veränderungen hervor, mit denen eine nachhaltige Raumentwicklung erzielt werden möchte.

Als Dritter präsentierte Lukas BÜHLMANN der Direktor von EspaceSuisse (ehemals Verband für Raumplanung), die Planungspraktiken der Schweiz. Er betonte, dass das Schweizer Raumplanungssystem auf jeder Ebene Planungsinstrumente enthielte. Der **Raumplanungsartikel** (Art. 75) wurde 1969 in die Bundesverfassung aufgenommen: Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung fest und entwickelt Konzepte und Sachpläne, welche behördenverbindlich sind. Die Kantone entwerfen **Kantonale Richtpläne**, diese sind ebenso behördenverbindlich. Auf regionaler Ebene gibt es **regionale Richtpläne** und auf kommunaler Ebene die **Nutzungspläne**, welche allgemeinverbindliche sind.



Planungsinstrumente der Schweiz, Quelle: EspaceSuisse, Präsentation Bühlmann, S. 5

Das **Raumkonzept Schweiz** ist ein informelles Planungsinstrument und deshalb nicht behördenverbindlich. BÜHLMANN betont dabei, dass es sich aber dennoch um ein wirksames Konzept mit 12 Handlungsräumen handele, dessen Ziel es sei eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden, Kantonen und auch grenzüberschreitend (Italien, Frankreich, Deutschland) zu stärken.

Eine weitere Strategie des Raumkonzeptes ist die Aufwertung von Siedlungen und Landschaften. Denn in der Schweiz wurde die letzte Jahrzehnte ein Verlust von Kulturland durch Siedlungen aber auch Wald (im Hochgebirge) verzeichnet. Ein Drittel der Landesfläche sei aufgrund der geografischen Gegebenheiten nicht produktiv (u.a. Gewässer, Gletscher, Felsen). Zwischen 1985 und 2009 hat die Siedlungsfläche laut Arealstatistik um 23% zugenommen und 850km² sind an Landwirtschaftsfläche verloren gegangen. Die Wohnfläche pro Einwohner beträgt im Durchschnitt 46m². Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Wohnorten. Des Weiteren sind besonders die urbanen Gebiete von einem starken Bevölkerungswachstum gekennzeichnet.

Aufgrund dieses Flächenverlustes konnte ein Unbehagen der Bevölkerung festgestellt werden. In einer Volksabstimmung im März 2013 hat die Mehrheit (62,9 %) dafür gestimmt, dass der Flächenverbrauch verringert werden soll bzw. keine neuen Bauflächen mehr ausgewiesen werden sollten. Das **revidierte Gesetz** hat die kantonale Richtplanung gestärkt, welches ein **kantonales Raumkonzept** beinhaltet. Das Gesetz impliziert restriktive Anforderungen an die Ausscheidung von Bauzonen. Daher muss eine hochwertige Innenentwicklung gestärkt werden - besonders in Siedlungen, die bereits eine gute Verkehrsinfrastruktur vorweisen.

Speziell ging BÜHLMANN in seinem Vortrag auf das Problem der Baulandhortung ein (z.B. werden im Kanton St. Gallen knapp 1/3 der Reservefläche gehortet). Hier können die Kantone laut Artikel 15 des RPGs mit unterschiedlichen Maßnahmen dagegen vorgehen (z.B. gesetzliches Kaufrecht des Gemeinwesens, Enteignungsrecht des Gemeinwesens, Rückzonung oder eine zeitlich abgestufte Lenkungsabgabe).

Die Siedlungsentwicklung kann in der Schweiz durch den Mehrwertausgleich gefördert werden (z.B. verwendet der Kanton Basel-Stadt 50% des Mehrwerts für die Förderung von Grünanlagen).

Am Ende seines Vortrages betonte BÜHLMANN, dass in der Schweiz der Kantonale Richtplan als Drehscheibe diene, um eine sektorübergreifende Raumplanung (Siedlung, Verkehr, Natur und Landschaft, Ver- und Entsorgung) gewährleisten zu können.

Anschließend folgte eine Podiumsdiskussion mit allen vier Vortragenden, die Jürgen STOLDT moderierte. In diesem Bericht werden insbesondere die Fragen zusammengefasst, auf welche das Podium genauer eingegangen ist. Die Diskussion zeigte auf, dass zunächst hinterfragt werden sollte, ob es ein gemeinsames Verständnis für die Probleme in Luxemburg (besonders in Bezug auf die Wachstumsentwicklung) geben würde. Zunächst müsste man sich einig über Probleme werden, um dann geeignete Lösungen anhand von Planungsinstrumenten zu finden. Ebenso sollte dabei beachtet werden, welche Rolle die Raumplanung in einer Gesellschaft einnimmt.

In der Diskussion kam besonders die Frage nach möglichen Sanktionen bei Bodenhortung und Baulandspekulationen auf. NADIN betonte hier vor allem, dass diese Thematik auf die Frage zurückzuführen sei, wer eigentlich das Recht besitze über die Bodenentwicklung zu bestimmen: Der Staat oder Investoren?

Ebenso kam die Frage auf, ob es überhaupt ein gemeinsames Verständnis für die Probleme in unserem Land gäbe. Er betonte, dass man sich zunächst über die Probleme einig werden müsste, um dann überhaupt geeignete Instrumente finden zu können.

Eine weitere Frage bezog sich auf die Rolle von europäischen Politiken insbesondere im Hinblick auf vielseitige grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen. Für die Schweiz hat besonders eine grenzüberschreitende Infrastruktur an Bedeutung gewonnen und die Schweiz ist auch bereit diese mitzufinanzieren. In den Niederlanden spielen besonders die EU Wasserdirektive und Natura 2000 eine wichtige Rolle - INTERREG und die EU Kohäsionspolitik sind dagegen weniger entscheidend.

Zum Ende des Seminars fasste Dr. Estelle EVRARD des ESPON Contact Points die entscheidenden Faktoren und Punkte zusammen. Sie betonte, dass die Planungskultur in Luxemburg sich noch entwickle und, dass diese aufgrund des starken wirtschaftlichen Wachstums und grenzüberschreitenden Verflechtungen unter Druck stehe. Daher sei es besonders wichtig die unterschiedlichen Akteure sowie die Bevölkerung miteinzubeziehen und sich eine Vision auf kommunaler, nationaler und auch grenzüberschreitender Ebene zu entwickeln, die Transparenz und einen offenen Austausch fördert.

Das Seminar zeigte zum einen Fakten und Tendenzen der Raumplanung EU-weit (COMPASS Studie) sowie diverse Facetten der Planungskulturen in Belgien, den Niederlanden und der Schweiz auf. Diese zeigten verschiedene Ansätze und Beispiele wie eine integrative und partizipative Raumplanung gefördert werden kann.

Die Schweiz sei ein Land, welches unter anderem durch seine besondere geographischen Merkmale und Limitationen, eine lange Tradition der Raumplanung kennzeichnet. Die restriktiven Anforderungen an die Ausscheidung von Bauzonen ermöglichen es, dass weniger landwirtschaftliche Flächen verloren gehen. Die Niederlande kann diese Tradition ebenso aufweisen - besonders geprägt durch die

Bedeutung des Wassers. Aktuell begeht das Land einen großen Schritt, indem Umweltschutz, Wasserschutz und Raumplanung in einem Gesetz vereint werden.

Das Beispiel der Wallonie in Belgien zeigte dagegen auf, dass veraltete und teilweise widersprüchliche Planungsdokumente lange eine Zersiedlung zugelassen haben.

Für die Zukunft rechnen alle Gebiete mit einem weiteren Bevölkerungswachstum und daher gilt es integrative Lösungsansätze zu finden, die eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen, ohne dass dabei der Flächenverbrauch weiterhin ansteigt. Um die Lebensqualität zu verbessern, braucht es daher eine hochwertige Innenentwicklung.

Da die Herausforderungen in der Raumplanung unterschiedlicher Natur sind (ökonomisch, ökologisch, politisch, juristisch, technisch), bedarf es zum einen spezifisches Fachwissen, zum anderen eine sektorübergreifende Koordination.

In Luxemburg ist offensichtlich, dass die Herausforderungen in der Raumplanung stark mit dem Wirtschaftswachstum des Landes verknüpft sind. Um das Spagat zwischen den unterschiedlichen Interessen zu meistern (besonders zwischen der Wirtschaft und des Umweltschutzes), sollte ebenso die Bevölkerung miteingebunden werden. Das im Anschluss stattgefundene Seminar “Beteiligung der Öffentlichkeit in der Raumplanung” widmete sich diesem Thema näher.