



# Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg

## *Der Arbeitsprozess für das IVL und der Zeitplan*

von Prof. Dr. Hartmut H. Topp

vorgetragen im Rahmen der ersten  
Informationsveranstaltung für die Gemeinden  
und die Abgeordneten  
am 14. 1. 2003 in Steinsel



Arbeitsprozesse leiten sich aus Thematiken und ihren Zielsetzungen ab. So ist es auch beim IVL. Wir müssen also zunächst fragen: Was will das IVL? Wie geht das IVL vor? Welche Anforderung stellt das IVL an den Arbeitsprozess? Wie lange dauert der Arbeitsprozess des IVL? Und wie sind andere Planungsprozesse eingebunden?

Was will das IVL? Diese Frage hat Herr Minister Wolter verkehrspolitisch und entwicklungspolitisch bereits beantwortet. Aus fachlicher Sicht unseres Planungsteams ist die integrative Betrachtung von Landschaft, Siedlung und Verkehr eine eigentlich zwingende Notwendigkeit und sie stellt – trotzdem – einen innovativen, bisher kaum praktizierten Ansatz dar. Das hört sich zunächst kompliziert an, und ich möchte diesen scheinbaren Widerspruch aufklären.

Dass Siedlung und Verkehr wie ‚Henne und Ei‘ untrennbar zusammenhängen, ohne dass ich je sagen könnte, was zuerst ist und was sich daraus ableitet, ist offensichtlich. Siedlung und Flächennachfrage entsteht an verkehrsgünstigen Standorten; Siedlung und Flächennutzung erzeugt Verkehr; das führt zum Bau von Straßen und Schienenwegen; diese wiederum lösen weitere Siedlungsentwicklung aus; der Bau von Siedlungen und Verkehrsanlagen verbraucht Landschaft. Über Zeiträume von 10 oder 20 Jahren kann man diese Spirale auch in Luxembourg – insbesondere in der Agglomeration um Luxembourg-Stadt – sehr gut beobachten.

Theoretisch sind die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Landschaft, Siedlung und Verkehr präsent und in der Realität auch wahrzunehmen. Dennoch dominiert in der Praxis eine sektorale Betrachtung: Einerseits wird Verkehr als abgeleitete Größe der Siedlungsentwicklung gesehen. Das heißt, aus den Flächennutzungen Wohnen, Gewerbe, Freizeit wird Verkehrsnachfrage ermittelt. Diese Nachfrage dient der Bemessung der Verkehrsinfrastruktur als Angebot in Form von Straßen, Schienen, Buslinien, Parkplätzen und anderem.

Andererseits wird bei der Ausweisung von Siedlungsflächen kaum untersucht, welche Auswirkungen die Summe aller zulässigen neuen Nutzungen auf die Verkehrsnetze von Straße und Schiene haben. In der Regel wird nur für bestimmte Großprojekte die Verträglichkeit des durch die neuen Nutzungen erzeugten Verkehrs mit der Leistungsfähigkeit des umliegenden Straßennetzes verglichen. Fast nie wird dabei das zulässige Maß neuer Nutzungen aus vorhandenen oder geplanten Verkehrskapazitäten abgeleitet.

Die übliche linear-sektorale Betrachtung in der Abfolge Siedlungsentwicklung, Verkehrsnachfrage, Verkehrsinfrastruktur vernachlässigt die gegenseitigen Abhängigkeiten und Rückkopplungen. Trotzdem gibt es bisher – auch international – nur wenige Ansätze, die über die einfache Linear-Betrachtung hinausgehen.

In stagnierenden Räumen oder auch in Räumen geringer Entwicklungsdynamik mag die traditionelle, linear-sektorale Betrachtung noch vertretbar sein. Nun ist das Großherzogtum Luxembourg aber einer der dynamischsten Wirtschaftsräume in Europa mit wesentlich weitergehenden Anforderungen an vorausschauende Planung. Insofern wird hier die integrative Betrachtung von Landschaft, Siedlung und Verkehr auf der Basis des fortschrittlichen Landesplanungsgesetzes von 1999 zwingend.

Für den Arbeitsprozess des IVL bedeutet dies ein interdisziplinäres Team aus Raumplanern – AS&P –, Verkehrsplanern – R+T und Partner – und Landschaftsplanern – LAUB – und eine interministerielle Steuerung. Die drei Fach-Disziplinen arbeiten von Anfang an gleichgewichtig, parallel und integriert: Das Bild der drei Säulen Siedlungsentwicklung, Verkehrsplanung und Landschaftsplanung, auf dem das integrative Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept ruht, beschreibt das Arbeitsprinzip recht anschaulich. Dieser Ansatz bedeutet auch die Umkehrung mancher Fragestellung; zum Beispiel: Wo ist Siedlungsentwicklung möglich ohne Bau neuer Straßen und Bahnstrecken? Wo gibt es bebaubare Flächen im Umkreis von Bahnhöfen? Wie ist landesweit ein 25 %-Anteil von Bussen und Bahnen am Gesamtverkehr zu erreichen? Wie werden kurze Wege zwischen Wohnen und Arbeiten, zwischen Wohnen und Freizeit erreicht? Wie werden Eingriffe in Natur und Landschaft minimiert? Und so weiter.

Siedlung spielt sich im kommunalen Bereich ab, Verkehr im interkommunalen und Landschaft sowohl als auch. Landesplanung setzt den Rahmen für Landschaft, Siedlung und Verkehr. Ein Beispiel hierzu ist das zentralörtliche System. Schon das Programme Directeur von 1978 geht von einem System zentraler Orte aus. Heute besteht dieses System aus dem Oberzentrum Luxembourg, den Mittelzentren Esch-sur-Alzette und Diekirch/Ettelbruck sowie elf Grundzentren. Diese Zentrenhierarchie wird durch Größe und Bedeutung einzelner Gemeinden gebildet sowie durch ihre Ausstattung mit zentralörtlichen Funktionen in Versorgung, Schule, Kultur, Administration etc. Die jeweiligen zentralen Orte sollen sowohl mit Bussen und Bahnen als auch mit dem Auto in angemessener Zeit erreichbar sein.

Das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Planungsebenen – Staat und Gemeinden – funktioniert nur im Gegenstromprinzip. Das Gegenstromprinzip kennzeichnet die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher und überörtlicher Planung. Hiernach soll sich die Planung der Gemeinde in die Planung des Gesamttraumes einfügen, die Planung des Gesamttraumes soll zugleich die Gegebenheiten und Erfordernisse der einzelnen Gemeinden berücksichtigen. Das Gegenstromprinzip umfasst damit auch das wechselseitige Zusammenwirken der Planungsträger und der am Planungsprozess beteiligten gesellschaftlichen Gruppen. Ein zentraler Bestandteil des Arbeitsprozesses ist deshalb die Einbindung der Gemeinden in die landesplanerischen Ansätze, womit wir heute beginnen.

Ein weiterer zentraler Aspekt im Arbeitsprozess des IVL sind Expertenworkshops. Ich hatte den innovativen Charakter des IVL herausgestellt und dazu gehört, dass wir unser Know-how im Planungsteam ergänzen durch das Know-how weiterer internationaler Experten aus Österreich, Schweiz, Niederlande, Deutschland und Luxembourg. Der erste Expertenworkshop wird Ende Februar dieses Jahres stattfinden; er dient der Diskussion von Leitideen und Szenarien der künftigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung auf der Basis der bisher erarbeiteten Analyse-Befunde. Einen Ausschnitt aus unseren Analyseergebnissen werden wir später im dritten Teil der heutigen Veranstaltung vortragen.

Mit den Szenarien sollen mögliche Entwicklungen beschrieben werden: So kann beispielsweise ein Szenario die bisherige Entwicklung ohne weitergehende planerische Steuerung in die Zukunft fortschreiben – ein solches Szenario nennen wir Laissez-faire. In diesem Szenario konzentriert sich die Entwicklung weiterhin auf Luxembourg-Stadt und ihr Umland. Die Folge dieser Entwicklung wäre beispielsweise eine weitere Zersiedlung des Großraums Luxembourg-Stadt und hohe Verkehrsbelastungen in diesem Raum.

Dem könnte entgegengewirkt werden in einem Szenario dezentraler Konzentration mit gezielter Stärkung der vorhandenen Mittel- und Grundzentren. Gegebenenfalls würde dies eine Fortentwicklung des Systems der zentralen Orte nach sich ziehen. Es könnte aber auch auf ein Szenario von Entwicklungsachsen entlang vorhandener oder neuer Bahnstrecken hinauslaufen, um so mehr Verkehr auf der Schiene abzuwickeln. Bei diesem Szenario würden neue Wohnbauflächen vornehmlich in der Nähe von Bahnhöfen ausgewiesen.

Solche Szenarien sind bisher nur unverbindliche Beispiele, die unsere Arbeitsweise konkreter machen sollen. Hierzu erwarten wir interessante Anregungen und Diskussionen im Expertenworkshop. Die Anregungen und Aufträge aus dem Februar-Workshop werden wir im Laufe des März zu integrativen Szenarien für Siedlung, Verkehr und Landschaft konkretisieren. Das heißt, wir werden zunächst abstrakt formulierte Szenarien räumlich verankern: Wo kann in welchem Szenario Siedlungsentwicklung stattfinden, welche Abhängigkeiten ergeben sich zwischen Siedlung und Verkehr, welche Verkehrsaufteilung zwischen Motorisiertem Individualverkehr und Öffentlichem Verkehr kann erreicht werden, welche Straßen- und Schienennetzerweiterungen sind damit verbunden, welche Wechselwirkungen ergeben sich aus Landschaftsschutz, Siedlungsentwicklung und Verkehr.

Mit den so weiterentwickelten Szenarien des ersten Workshops gehen wir Ende März in den zweiten Expertenworkshop, um dann auf der Basis der Szenarienentwürfe drei Szenarien auszuwählen, die gegebenenfalls modifiziert und dann weiterverfolgt werden. Die Auswahl der Szenarien orientiert sich an den übergeordneten Zielen des Programme Directeur, wie Nachhaltigkeit, Regionalisierung und zentralörtliche Orientierung.

Diese im zweiten Expertenworkshop Ende März festgelegten drei Szenarien werden weiter konkretisiert und in ihren Wirkungen landschaftsplanerisch, raumplanerisch und verkehrsplanerisch analysiert und bewertet. Mit diesen Zwischenergebnissen gehen wir im Juni in einen dritten Expertenworkshop. Dieser dient der Formulierung eines Synthesemodells aus den drei Szenarien, das der weiteren Erarbeitung des IVL zugrunde gelegt wird.

Die Chronologie des IVL gibt einen Überblick über Arbeitsphasen und Zeitplan: Eine Vorlauf-Phase umfasst erste Gespräche zwischen Innenministerium und unserem Planungsteam im Jahre 2001. Es folgten Erörterungen und Diskussionen mit den zu beteiligenden Ministerien. Diese mündeten in eine Konzeptstudie mit Projektaufbau und Arbeitsprogramm für das IVL. Diese Konzeptstudie wurde Grundlage für den Regierungsbeschluss zur Erarbeitung des IVL sowie für Arbeitsprogramm und Zeitplan. Die erste Sitzung des IVL-Lenkungsausschusses im Februar 2002 markiert den Start der Bearbeitung. Bis jetzt waren im Wesentlichen landschaftsplanerische, verkehrsplanerische und raumplanerische Analysen und Grundlagen für die Entwicklung von Szenarien zu bearbeiten. Es handelt sich dabei um Leitziele und Eckwerte, Siedlungsflächen, Verkehrssystem und Landschaftsräume sowie um Potenziale und Restriktionen. Die Ausgangs- und Analysedaten wurden auf den aktuellen Stand von 2001 gebracht, was einiges an Abstimmung erforderte. Das Ergebnis sind brand-aktuelle, von allen Beteiligten akzeptierte Grundlagendaten. Das ist für eine Untersuchung mit der Tragweite des IVL und dem Zeithorizont 2020 von nicht zu überschätzendem fachlichen und strategischen Wert.

Es folgten bis heute 10 Arbeitssitzungen des IVL-Lenkungsausschusses und zusätzlich 4 politische Sitzungen: Hieraus wird die enge fachliche und strategische Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer deutlich.

Grundlagenerhebungen und Analysen sind weitgehend abgeschlossen. Damit ist die fachliche Basis gelegt für Diskussionen über Szenarien künftiger Entwicklungen. Das bedeutet auch, dass unsere bisher weitgehend fachliche Arbeit zunehmend gesellschaftliche, ökologische und ökonomische – das heißt letztlich politische – Dimensionen bekommt.

An diesem wichtigen Schnittpunkt zwischen Grundlagenermittlung und Zieldiskussion in Form räumlicher Szenarien steht unsere heutige Informationsveranstaltung. Sie stellt den Auftakt dar für die Einbindung der kommunalen Planungsebene im Sinne des von mir erwähnten Gegenstromprinzips. Vom zeitlichen Ablauf der IVL-Bearbeitung haben wir heute Halbzeit, denn Ende September dieses Jahres sollen die Arbeiten am IVL abgeschlossen



sein. Den eigentlichen Planungsprozess in Wechselwirkung mit den drei Expertenworkshops habe ich Ihnen bereits geschildert.

Wir freuen uns auf einen effektiven Kommunikationsprozess mit den Gemeinden unter der Moderation von Frau Stein. Der Auftakt dazu ist heute getan.