

Vorabveröffentlichung

Dies ist die begutachtete inhaltlich freigegebene Fassung des Beitrags:

Tobias Chilla, Christian Schulz

Stadt- und Raumentwicklung Luxemburg

In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
(im Erscheinen)



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

Stadt- und Raumentwicklung Luxemburg

Gliederung

1 Räumliche Entwicklung in Luxemburg

2 Steuerungsansätze

Literatur

Die räumliche Entwicklung Luxemburgs ist geprägt von einer hohen sozio-ökonomischen Dynamik mit starken grenzüberschreitenden Verflechtungen. Erst in den vergangenen 15 Jahren etwa ist ein modernes Planungssystem etabliert worden, das auf kommunaler wie nationaler Ebene verankert ist.

1 Räumliche Entwicklung in Luxemburg

Kaum ein Land in Westeuropa war in den letzten drei Jahrzehnten einem so tiefgreifenden sozio-ökonomischen Wandel ausgesetzt wie Luxemburg. Der Bedeutungsrückgang der lange Zeit dominanten Eisen- und Stahlindustrie wurde ab den 1970er Jahren kompensiert durch den Dienstleistungssektor, der vor allem in den Bereichen Banken, Versicherungen und Finanzdienstleistungen zu einem rapide wachsenden Arbeitsplatzangebot geführt hat, das weit über die Landesgrenzen hinaus ausstrahlt (s. Tab. 1 sowie Chilla/Schulz 2011: 15 f.; Hesse 2014).

Tabelle 1: Entwicklung sozio-ökonomischer Kenndaten (1980–2012)

	1980	1990	2000	2010	2015
Bevölkerung (Großherzogtum)	364 900	384 400	439 000	511 800	563 000
Bevölkerung (Stadt Luxemburg)	78 912*	75 833*	76 688*	93 865	111 300
Sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigte	137 000	170 400	244 900	341 900	380 800
<i>davon bei Banken, Versicherungen, Finanzdienstleistern</i>	7 600	16 335	26 539	40 414	44 400
Bruttoinlandsprodukt (Mrd. US\$, inflations- bereinigt)	5,9	12,7	20,3	55,1	56,5
Grenzpendler nach Luxemburg	13 400	33 700	87 400	150 000	170 200
Anteil Siedlungs- fläche** (%)	keine Daten	7,7	12,0	13,7	14,1
Registrierte Pkw	128 610	183 405	263 475	331 513	372 827

* 1981/1991/2001; ** = bebaute Flächen inkl. Gewerbestandorten und Verkehrsinfrastruktur

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Chilla/Schulz 2014; STATEC 2016; Ville de Luxembourg 2014

Diese Dynamik hat zwei unmittelbare Konsequenzen für die \triangleright *Raumentwicklung* in Luxemburg: Zuziehende Arbeitskräfte lassen die Nachfrage auf dem Immobilienmarkt und damit das Preisniveau stetig steigen (inkl. Spekulationsphänomenen) und führen zu Engpässen auf dem \triangleright *Wohnungsmarkt*. Gleichzeitig hat die starke Nachfrage zu einer regen Bautätigkeit in allen Landesteilen geführt.

Zum Zweiten haben die nach Luxemburg einpendelnden Grenzgängerströme rapide zugenommen und europaweit einmalige Werte erreicht. Die damit einhergehenden Verkehrszuwächse auf der Straße und in öffentlichen Verkehrsmitteln, gepaart mit der hohen Auto-Affinität der luxemburgischen Bevölkerung, haben rasch zur Überlastung der bestehenden \triangleright *Infrastruktur* geführt.

2 Steuerungsansätze

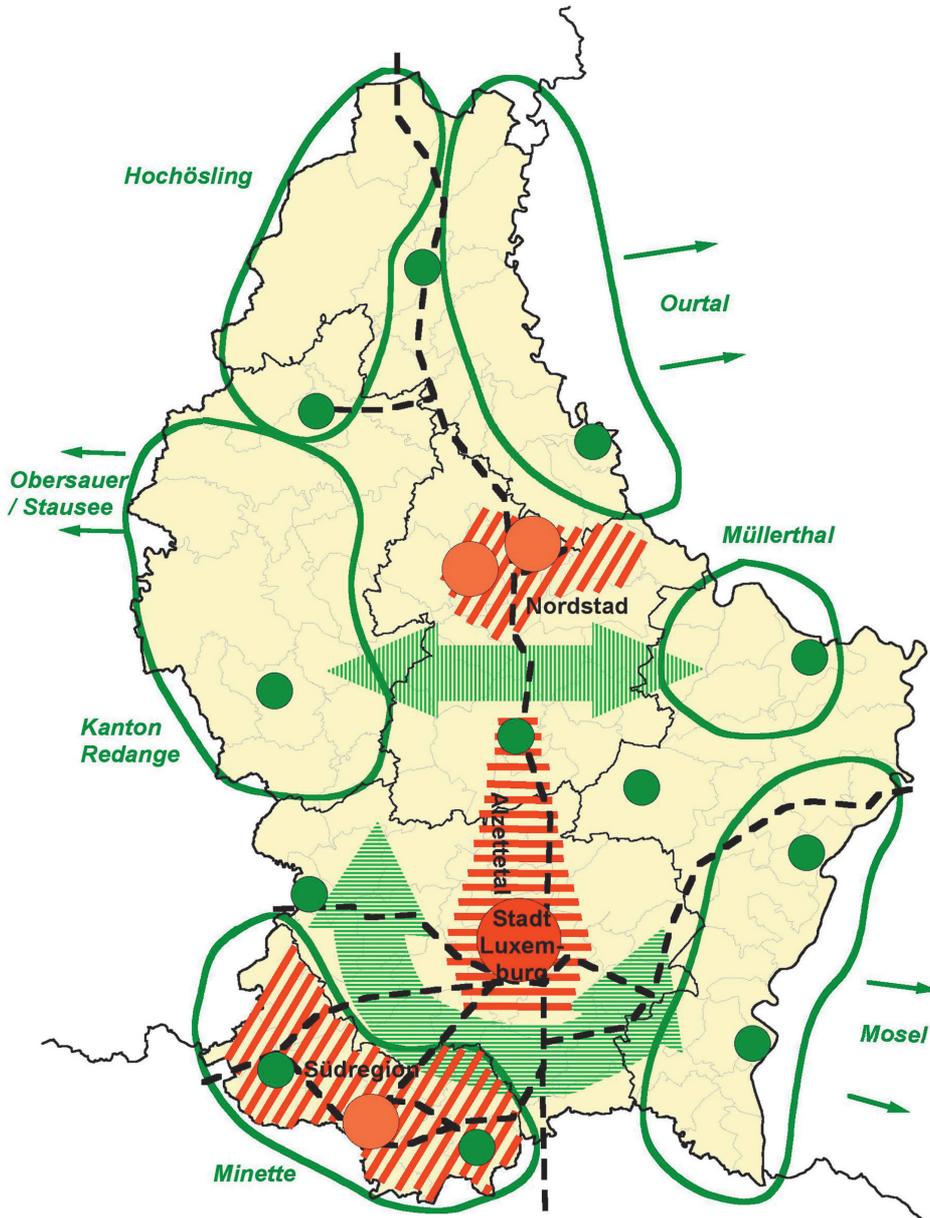
Raumordnung im Sinne eines querschnittsorientierten Regelungsansatzes ist in Luxemburg ein junger Politikbereich. Zudem ist die Raumordnung in Luxemburg nicht ohne Weiteres mit den schon länger etablierten Planungssystemen der durchweg größeren Nachbarländer vergleichbar. Zunächst ist auf den zweistufigen administrativen Aufbau des Landes zu verweisen, in dem derzeit 105 Gemeinden mit traditionell starker Autonomie ausgestattet sind und unmittelbar übergeordnet die staatlichen Institutionen angesiedelt sind. Die aktuelle Territorialreform wird die Zahl der Gemeinden durch freiwillige Fusionen in den kommenden Jahren weiter reduzieren, es wird jedoch auf absehbare Zeit bei einer kleinteiligen Territorialstruktur bleiben.

Mit dem Landesplanungsgesetz von 1999 (*Loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire*) wurde in Luxemburg erstmals ein umfassender Rechtsrahmen geschaffen (Eser/Scholtes 2008). Das Gesetz sieht als neue Grundlage für die Raumplanung in Luxemburg einen detaillierten inhaltlichen Orientierungsrahmen vor, das *Programme directeur de l'aménagement du territoire* (PDAT). Dieses Grundsatzdokument aus dem Jahr 2003 ist auf allen Ebenen der Landes- und Kommunalplanung zu berücksichtigen. Es definiert als zentrale Leitidee der Landesplanung das Prinzip der *déconcentration concentrée*. Hierunter ist die Konzentration der Siedlungsentwicklung und des Infrastrukturausbaus auf ausgewählte Städte und Gemeinden unterschiedlicher Zentralitätsstufen zu verstehen. Durch Förderung dieser sogenannten *Centres de développement et d'attraction* (CDA) soll so einerseits eine ausgewogene Entwicklung aller Landesteile ermöglicht und gleichzeitig die demografische und wirtschaftliche Dominanz der Hauptstadt ausbalanciert werden. Im Kontext der Verfassung des PDAT wurde auch die Erarbeitung des Integrativen Verkehrs- und Landesentwicklungskonzepts (IVL) auf den Weg gebracht. Seit 2004 prägt dieses Dokument – trotz fehlender planungsrechtlicher Verankerung oder gar bindender Wirkung – als wissenschaftliche Analyse und mittelfristiges Strategiepapier die Planungsdebatten in Luxemburg (s. Abb. 1).

Die Novelle des Landesplanungsgesetzes vom 30. Juli 2013 schafft – neben einem Vorkaufrecht für Staat und Gemeinden sowie einer Erweiterung des Enteignungsrechts bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses – einen klaren prozeduralen Rahmen für die Implementierung der vorgesehenen Sektorpläne (*Plans directeurs sectoriels*). Zur inhaltlichen Präzisierung des PDAT sind derzeit vier sogenannte primäre Sektorpläne in Aufstellung begriffen: \triangleright *Mobilität* (*transports*), \triangleright *Landschaft* (*paysages*), *Gewerbebezonen* (*zones d'activités économiques*), \triangleright *Wohnungsbau* (*logement*). Erst mit dem Inkrafttreten dieser Pläne frühestens 2018 bekommt die Planung einen justiziablen Charakter.

Abbildung 1: Raumordnerisches Leitbild gemäß IVL

(grüne Kreise = Regionale Entwicklungszentren - Centres régionaux de développement et d'attraction (CDA); rote Kreise = Oberzentrum Luxemburg - CDA d'ordre supérieur - und Mittelzentren Esch/Alzette (Südregion) und Ettelbrück/Diekirch (Nordstad) - CDA d'ordre moyen; gestrichelte Linien = wesentliche Verkehrsachsen; Doppelpfeile = besonders schützenswerte Grünkorridore; schraffierte Flächen = stark urbanisierte Gebiete)



Quelle: Ministère de l'Intérieur 2004: 60

Auf der lokalen Ebene sind die PAGs die zentralen Instrumente (*Plans d'aménagement généraux*; deutsch: kommunale Flächennutzungspläne). Rechtsgrundlage ist das Kommunalplanungsgesetz (*Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain*), das zuletzt im August 2011 geändert wurde. In der Praxis kommt nicht nur den eigentlichen Festsetzungen Bedeutung zu, sondern auch der Vorstudie (*Etude préparatoire*), die neben einer recht umfassenden Bestandsaufnahme auch strategische Reflexionen enthält. Hierbei werden auch die *Schémas directeurs* (SD; deutsch: Leitplan) erarbeitet, die eine gewisse inhaltliche Orientierung für die später zu erstellenden Bebauungspläne bieten.

Tabelle 2: Die wichtigsten Instrumente des Luxemburger Planungssystems

Institutionelle Zuständigkeit Instrumente	Nationale Zuständigkeit (Landesplanungsgesetz vom 30.7.2013)	Kommunale Zuständigkeit (Kommunalplanungsgesetz vom 19.7.2004, letzte Novellierung vom 28.7.2011)
National	Programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT) <i>Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)</i> Plans directeurs sectoriels (PS) – (seit 6/2014 in Genehmigungsprozedur)	
Regional		<i>Interkommunale Konventionen wie z. B. DIC1, Nordstad</i>
Lokal	Plan d'occupation du sol (POS)	Plan d'aménagement général (PAG) <i>Schéma directeur (SD)</i> Plan d'aménagement particulier (PAP) <i>Plan directeur (PD)</i>

Kursiv: keine unmittelbare Rechtsbindung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die PAPs (*Plans d'aménagement particuliers*; deutsch: kommunale Bebauungspläne) sind die konkretisierenden Pläne der kommunalen Planung für Teilbereiche des Gemeindegebietes. Es wird unterschieden zwischen Planungen im Bestand (*quartier existant*) und Neu-Planungen (*quartier nouveau*). Insbesondere bei größeren Planungsvorhaben stellen die städtebaulichen Rahmenpläne (*Plans directeurs*) eine weitere Reflexionsebene dar: Hier wird vor allem die Einbindung der konkreten Planungsvorhaben in übergeordnete räumliche Zielvorstellungen reflektiert.

Eine Sonderstellung auf kommunaler Ebene nehmen die *Plans d'occupation du sol* (POS) ein: Sie treffen inhaltliche Regulierungen auf der kommunalen Ebene, allerdings obliegt hier die Gestaltung der nationalen Ebene. Dieser Eingriff in die kommunale Autarkie ist auf Fälle von übergeordneter Bedeutung beschränkt (z. B. für das Flughafen-Areal).

Abschließend ist auf die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation hinzuweisen (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*). Anders als bei vielen Flächenstaaten handelt es sich hierbei nicht um eine Frage, wie mit nationalen Peripherien umzugehen ist, sondern es ist ein Kernanliegen der nationalen Politik. Die Metropolisierungsprozesse, die von der Stadt Luxemburg weit über die Grenzen ausstrahlen, haben zum politischen Ziel geführt, eine grenzüberschreitende ▷ *Metropolregion* zu institutionalisieren (ESPON / University of Luxembourg 2010). Das Ziel besteht hier unter anderem darin, grenznahe Planungsvorhaben mit den Partnern abzustimmen, etwa im Rahmen bilateraler Strategievereinbarungen im Mobilitätsbereich (*Schémas de mobilité transfrontalière* – SMOT).

Literatur

- Chilla, T.; Schulz, C. (Hrsg.) (2011): Raumordnung in Luxemburg. Luxemburg.
- Chilla, T.; Schulz, C. (2014): Spatial development in Luxembourg: Mimetic evolution or emergence of a new planning culture? In: *European Planning Studies* 23 (3), 509-528.
- Eser, T. W.; Scholtes, M. (2008): Raumentwicklung, Regionalpolitik und Landesplanung. In: Lorig, W. H.; Hirsch, M. (Hrsg.): *Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung*. Wiesbaden, 286-309.
- ESPON; University of Luxembourg (eds.) (2010): *Cross-border polycentric metropolitan regions. Final report*. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/metroborder.html (16.02.2015).
- Hesse, M. (2014): On borrowed size, flawed urbanisation and emerging enclave spaces: The exceptional urbanism of Luxembourg, Luxembourg. In: *European Urban and Regional Studies*. DOI:10.1177/0969776414528723.
- Ministère de l'Intérieur (ed.) (2004): *IVL – Ein Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept für Luxemburg*. http://www.dat.public.lu/publications/documents/bericht_ivl_2004/bericht_ivl_de.pdf (29.10.2015).
- STATEC – Institut National de la Statistique et des Études Économiques du Grand-Duché de Luxembourg (ed.) (2016): *Luxemburg in Zahlen 2016*. Luxemburg.

Ville de Luxembourg (ed.) (2014): Etat de la population 2013. Statistiques sur la Ville de Luxembourg. Luxembourg.

Weiterführende Literatur

Becker, T.; Hesse, M. (2010): Siedlungsentwicklung und Wohnungswesen. In: Chilla, T.; C. Schulz (Hrsg.): Raumordnung in Luxemburg. Luxemburg, 78-94.

Bousch, P.; Chilla, T.; Gerber, P.; Klein, O.; Schulz, C.; Sohn, C.; Wiktorin, D. (Hrsg.) (2009): Luxemburg-Atlas / Atlas du Luxembourg. Köln.

Hesse, M. (2013) : Das „Kirchberg-Syndrom“: grosse Projekte im kleinen Land: Bauen und Planen in Luxemburg. In: disP – The Planning Review 49 (1), 14-28.

Leick, A. (2014): Large-scale urban projects in smaller metro areas: Towards a broader conceptual perspective. In: Planning Practice & Research 30 (1), 54-68.