

Schmitz, Nicolas; Hesse, Markus; Becker, Tom

## Article

# Informalität im regionalen Wachstumsprozess: Einblick in eine "Black Box" der Planungspraxis am Beispiel Luxemburgs

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

## Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

*Suggested Citation:* Schmitz, Nicolas; Hesse, Markus; Becker, Tom (2022) : Informalität im regionalen Wachstumsprozess: Einblick in eine "Black Box" der Planungspraxis am Beispiel Luxemburgs, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 80, Iss. 6, pp. 711-726, <https://doi.org/10.14512/rur.175>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268631>

## Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

## Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Informalität im regionalen Wachstumsprozess. Einblick in eine „Black Box“ der Planungspraxis am Beispiel Luxemburgs

Nicolas Schmitz, Markus Hesse , Tom Becker

Received: 15 November 2021 ■ Accepted: 28 April 2022 ■ Published online: 22 August 2022

## Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt die Steuerung des Siedlungsflächenwachstums im Großherzogtum Luxemburg aus der Perspektive von Informalität. Luxemburg steht unter einem hohen demographischen und ökonomischen Wachstumsdruck in allen Landesteilen (Hauptstadt, altindustrialisierter Süden, ländlicher Norden), der das Planungssystem stark herausfordert. Zugleich gibt es keine formelle Regionalplanung, allenfalls Ansätze interkommunaler Kooperation, die überwiegend freiwilliger Natur sind. Anhand von empirischen Fallstudien in zwei wachstumsstarken Gemeinden (Junglinster, Schuttrange) skizziert der Beitrag Planungsentscheidungen im institutionellen Dreieck zwischen Kommune, Staat und privaten Trägern. Informalität dient hier nicht nur zur Kompensation fehlender planerischer Steuerung, sondern auch dem Umgang mit der komplexen Rechtsmaterie des Landes. Informell kommen auch die vitalen Interessen der Grundeigentümer ins Spiel: Da ein Teil der Wohlfahrtseffekte des Landes über Grund und Boden realisiert wird, sind Spekulationsinteressen immanent, haben ein hohes Blockadepotenzial. In diesem Kontext

formuliert der Beitrag erste Überlegungen für ein regionales Wachstumsmanagement, das die Lücke zwischen staatlicher Landesplanung und kommunalem Eigensinn schließen könnte.

**Schlüsselwörter:** Informalität ■ Wachstumsmanagement ■ kommunal-staatliche Abstimmung ■ kommunikative Planung ■ Luxemburg

## Informality in the regional growth process. Insights into a “black box” of planning practice in the case of Luxembourg

### Abstract

This paper deals with the management of settlement growth in the Grand Duchy of Luxembourg from the perspective of informality. Luxembourg is subject to high demographic and economic growth pressures across all parts of the country (capital, old-industrialized South, rural North), which strongly challenges the current planning system. At the same time, there is no formal regional planning, apart from approaches of inter-municipal cooperation, which are mainly voluntary in nature. Drawing on empirical case studies in two high-growth municipalities (Junglinster, Schuttrange), the paper outlines planning decisions in the institutional triangle between municipality, state and private institutions. Informality serves here not only to compensate for a lack of planning control, but also to deal with the country's complex legal framework conditions. The vital interests of landowners come into play informally as well: since parts of the country's wealth emerge from the valorization of property, speculative interests are immanent, and thus block development processes. In this context, the paper addresses elements of a regional growth management that could

Nicolas Schmitz, 13, rue du commerce, L-8220 Mamer, Luxemburg  
nicolasschmitz1993@gmail.com

✉ Prof. Dr. Markus Hesse, Departement für Geographie und Raumplanung, Universität Luxemburg, 11, Porte des Sciences, L-4366 Luxembourg, Luxemburg  
markus.hesse@uni.lu

Tom Becker, Departement für Geographie und Raumplanung, Universität Luxemburg, 11, Porte des Sciences, L-4366 Luxembourg, Luxemburg  
tom.becker@uni.lu

 © 2022 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

close the gap that exists between state planning and municipal autonomy.

**Keywords:** Informality ■ growth management ■ state-city coordination ■ communicative planning ■ Luxembourg

## 1 Einführung

Stadt- und Raumplanung können nicht nur als wichtige Raumproduzenten betrachtet werden – gemeinsam mit Nachbardisziplinen wie Architektur und Städtebau beziehungsweise der eigentlichen Bautätigkeit. Räumliche Planung gilt darüber hinaus als institutionalisierte Strategie zum Umgang mit räumlichen Wachstumsprozessen (Albers 1969: 10–11). Diese Eigenschaft der Planung war über alle Phasen ihrer Evolution hinweg manifest, vor allem in der industriegesellschaftlichen Urbanisierung zur vorvorigen Jahrhundertwende, aber auch in der durch forcierte Dezentralisierungsdynamiken geprägten Nachkriegszeit in den westlichen Industrieländern. Die Absorption von Wachstumsfolgen sowie die Ermöglichung neuer Raumnutzungen gehören zum Wesenskern planerischer Praxis.

Eine weitere Konstante räumlicher Planung ist die Regelung von Nutzungskonflikten – die Balancierung konkurrierender Raumsprüche und die Setzung rechtsverbindlicher Standards für die Bodennutzung oder die Errichtung wichtiger Infrastrukturen (Albers 1969: 12). Wie in anderen Feldern sozialer Praxis ist dabei eine Parallelität von kodifizierten und nicht-kodifizierten Tätigkeiten vorfindbar. Zu Letzterem gehören so unterschiedliche Aspekte wie Ermessensspielräume in der Auslegung von Rechtsstatsachen, die Begründung von Abwägungsentscheidungen oder die Aushandlung individueller Interessen und kollektiver Ziele im Kontext des Gemeinwohls (Allmendinger 2017: 187). Entsprechende Setzungen werden auf allen Ebenen der räumlichen Planung vorgenommen, wobei uns an dieser Stelle vor allem die kommunale Handlungsarena und ihre Schnittstelle zur übergeordneten Planung interessieren.

Dieser Beitrag behandelt die Steuerung des Siedlungsflächenwachstums im Großherzogtum Luxemburg aus der Perspektive von Informalität (vgl. Pannes 2015: 15; Meijer/Ernste 2019: 1). Bei diesem Gegenstand folgen wir der Definition von Danielzyk und Sondermann (2018: 964): „Informelle Planung umfasst (ex negativo) diejenigen Verfahren und Instrumente räumlichen Planens, die nicht rechtlich formalisiert, standardisiert und direkt rechtsverbindlich sind.“ Informelle Praktiken haben sich im Kontext der räumlichen Planung in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Ländern etabliert (Danielzyk/Sondermann 2018: 965). Im Unterschied zur weit überwiegenden Zahl dieser Fälle liegt der Schwerpunkt unserer Analyse jedoch

nicht auf der Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Informelle Praktiken betrachten wir hier primär als Muster mehr oder weniger geregelter Kommunikation und Aushandlung öffentlicher Akteure, namentlich der Vertreterinnen und Vertreter von Staat und Gemeinden.

Luxemburg steht unter einem hohen demographischen und ökonomischen Wachstumsdruck in allen Landesteilen (Hauptstadt, altindustrialisierter Süden, ländlicher Norden), der das Planungssystem stark herausfordert. Zugleich gibt es keine formelle Regionalplanung, allenfalls Ansätze interkommunaler Kooperation, die überwiegend freiwilliger Natur sind. Die seit den 2000er-Jahren im Land beschleunigt verlaufenden Urbanisierungsprozesse treffen auf einen problematischen institutionellen Kontext, der dem hohen Wachstumsdruck kaum gewachsen ist. Anhand von empirischen Fallstudien in zwei wachstumsstarken Gemeinden (Junglinster, Schuttrange) skizziert der Beitrag Planungsentscheidungen im institutionellen Dreieck zwischen Kommune und Staat sowie – in deutlich geringerer Vertiefung – privaten Trägern (vgl. dazu Schmitz 2020).

Dieser institutionelle Abwägungs- und Entscheidungsraum war bisher selten explizit Gegenstand der Forschung. Für das politische System Luxemburgs im Allgemeinen und die räumliche Planung im Besonderen gilt, dass die jeweils zur Entscheidung anstehenden Ziele und Interessen sehr diskret verhandelt werden – sowohl in Gemeinden, die wachsen wollen, als auch in wachstumsskeptischen Kommunen. Dabei wird die überragende Rolle von informeller Kommunikation, Aushandlung und Kompromissfindung deutlich. Unser erkenntnisleitendes Interesse ist hier auf zwei Fragekomplexe gerichtet: Zum einen soll vertieft analysiert werden, wie sich die beiden untersuchten Gemeinden zum Thema Wachstum und seinem Management situieren, auch in praktischer Hinsicht. Zum anderen soll herausgearbeitet werden, welche Rolle informelles Handeln in der Realisierung von Festlegungen der planerischen Praxis spielt.

Informalität dient im spezifischen Luxemburger Kontext nicht nur zur Kompensation bisher fehlender planerischer Steuerung; dies gilt, sowohl bezogen auf die überörtliche Koordination als auch in vertikaler Hinsicht, zwischen Staat und Kommunen (vgl. Becker/Hesse 2021). Informalität ist auch ein Mittel, die Komplexität in der Rechtsmaterie des Landes zu beherrschen, mindestens zu reduzieren. Informell kommen im Planungsprozess auch die vitalen Interessen der Grundeigentümer ins Spiel. Da ein Teil der Wohlfahrtseffekte des Landes über Grund und Boden realisiert wird, sind Spekulationsinteressen immanent, haben ein hohes Blockadepotenzial. Institutionelle Trägheiten verschärfen insofern das latente Wohnungsproblem des Landes. Während diese Setzungen als Forschungshypothesen gut begründbar sind, fehlten bis dato empirisch belastbare Einblicke in die entsprechende Planungspraxis. Die diesem Beitrag zugrunde

liegende Forschung ist ein erster Schritt, solche Prozesse transparent und nachvollziehbar zu machen.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Im Anschluss an diese Einführung erfolgt eine konzeptionelle Einordnung unserer Fragestellung (Kapitel 2). Dabei geht es erstens um den Kontext der urbanen Expansion bzw. des Siedlungsflächenwachstums, zweitens um seine planerische Steuerung (formell, informell). Anschließend erfolgt ein kurzer Einblick in die spezifischen Rahmenbedingungen der Luxemburger Raumentwicklung und räumlichen Planung (Kapitel 3). Im vierten Kapitel werden zentrale Befunde der beiden Fallstudien vorgestellt, deren empirische Feldforschung im Rahmen einer Studienabschlussarbeit im Jahr 2020 durchgeführt wurde (Schmitz 2020). Kapitel 5 fasst einige zentrale Aspekte mit Schwerpunkt auf die informelle Planungspraxis zusammen. Im abschließenden Kapitel 6 werden die aus dieser Arbeit resultierenden Erkenntnisse diskutiert. Zum einen werden einige Elemente genannt, mit denen die regionale Entwicklung im Schnittfeld kommunaler und staatliche Kompetenzen verbessert werden könnte. Dies wäre auch ein Beitrag dazu, das Vakuum zwischen staatlicher Landesplanung und kommunalem Eigensinn aufzufüllen. Zum anderen werden einige Überlegungen dahingehend angestellt, welche spezifische Rolle Informalität in der planerischen Praxis spielen kann.

## 2 Muster, Ziele und Konflikte des Wachstumsmanagements im Siedlungsraum

Der Prozess der Urbanisierung verlief in Westeuropa über einen größeren Zeitraum hinweg in Gestalt von Stadterweiterung, äußerte sich also im Wachstum von Städten und innerstädtischen Gebieten sowohl innerhalb als auch außerhalb der entsprechenden Planungssperimeter. Die Errichtung neuer Bauflächen erfolgte einerseits in Reaktion auf demographisches und wirtschaftliches Wachstum, andererseits wurde sie auch proaktiv und nicht selten spekulativ zur Setzung von spezifischen Entwicklungsimpulsen vorgenommen. Zentraler Treiber in Bezug auf die räumliche Ausdehnung der Städte war speziell die industriegesellschaftliche Urbanisierung des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts (vgl. für Deutschland Reulecke 1985). Sie war begleitet von einer enormen Konzentration von Ressourcen, Kapital und Arbeitskräften in den Städten. Auf diese Weise wurde die Verstärkung auf ein vorher nicht gekanntes Niveau gehoben (Matzerath 1989).

Nach der Zäsur des Zweiten Weltkriegs und dem Wiederaufbau der Städte in Europa in den 1950er- und frühen 1960er-Jahren war die Stadtentwicklung durch unterschiedliche Verlaufsformen gekennzeichnet. Neben dem Nieder-

gang der altindustriellen Zentren sowie der Dekonzentration von Wohn- und Gewerbenutzungen waren flächige Tendenzen der Suburbanisierung stark verbreitet, ebenso wie punktuelle Ansätze von „Urbanität durch Dichte“. Die Anpassungsprobleme altindustrialisierter Räume in Nordfrankreich, Wallonien, Nordengland und Wales oder im Ruhrgebiet, peripherer Städte oder postsozialistischer Transformationsräume in Ostdeutschland und Mittelosteuropa haben Prozesse des urbanen Bevölkerungsrückgangs und von Disinvestition ins Blickfeld gerückt. Sie haben sich in der Metapher der schrumpfenden Städte kristallisiert. Wachstum und Niedergang entfalteten sich, parallel zu den Dynamiken von Konzentration und Dezentralisierung, kleinräumig differenziert, nicht selten in direkter Nachbarschaft zueinander (vgl. Dijkstra/Poelman 2014; Eurostat 2018).

Die Treiber aktueller Urbanisierungsdynamiken sind sowohl sozioökonomischer wie auch baulich-räumlicher Art. Daten der OECD geben einen vertieften Einblick in Muster urbaner Expansion über die letzten Jahrzehnte (OECD/EC 2020). Auf der Grundlage der Bevölkerungsdichte und des Konzepts der funktionalen Stadtregionen wird geschätzt, dass sich die weltweite Stadtbevölkerung – gemessen an Städten mit 50.000 oder mehr Einwohnern – in den letzten 40 Jahren verdoppelt hat und von 1,5 Milliarden Menschen im Jahr 1975 auf etwa 3 Milliarden im Jahr 2015 gestiegen ist (OECD/EC 2020: 16). Dieser massiven Verstärkungsentwicklung liegen drei unterschiedliche Logiken zugrunde: Zu etwa 50% gilt sie als Folge der Verdichtung des städtischen Raums innerhalb der Planungssperimeter. Ein Viertel dieses Zuwachses ist auf die räumliche Ausdehnung bestehender Städte über ihre Grenzen hinaus zurückzuführen, und ein weiteres Viertel des Städtewachstums steht im Zusammenhang mit einer steigenden Wohnbevölkerung der Städte, die sie über die statistisch relevante Schwelle von 50.000 Einwohnerinnen/Einwohner bringt (OECD/EC 2020: 16). Mit Stand von 2015 leben dem Bericht zufolge 48,2% der Bevölkerung in Städten, 28,3% in Städten und halberdichteten Gebieten und 23,5% in ländlichen Gebieten (OECD/EC 2020: 17). Dies deckt sich *grosso modo* mit Angaben der Vereinten Nationen zum Stand der Urbanisierung weltweit (UN 2020).

Die allgemeine Tendenz zum Prozess der Urbanisierung ist nicht gleichbedeutend mit einem Bedeutungsgewinn der Städte an sich. Denn die anhaltende Attraktivität des urbanen Raums für bestimmte Nutzungen bzw. Zielgruppen hat sich im Wachstum polyzentrischer Stadtregionen niedergeschlagen, das über einen größeren Zeitraum auf Kosten der Kernstädte ging (Dembski/Sykes/Couch et al. 2021). Unterhalb der Ebene der Stadtregion bzw. der Großstädte gilt in jüngster Zeit ein verstärktes Interesse der Raumforschung den Klein- und Mittelstädten (Porsche/Steinführer/Sondermann 2019). Dies hat nicht nur damit zu tun, dass

diese Raumkategorie quantitativ relevant ist. In Deutschland hatten Kleinstädte unter 20.000 Einwohner im Jahr 2019 einen Anteil von rund 29% der Bevölkerung und 45,5% der Gebietsfläche Deutschlands (Milbert/Porsche 2021: 10). Luxemburgs kommunale Gebietskulisse verteilt sich bezogen auf die Bevölkerung zu einem Viertel auf die Hauptstadt agglomeration, einem weiteren Viertel auf die sieben nächstgrößeren Gemeinden und zur Hälfte auf den Rest von etwa 90 Gemeinden mit jeweils weniger als 10.000 Einwohnern.<sup>1</sup> Auch die in den Großstadtreionen offensichtlich gewordenen Agglomerationsnachteile haben zu diesem Bedeutungsgewinn nichtgroßstädtischer Räume beigetragen.

Polyzentrische, dezentrale Raumstrukturen stellen allerdings weiterhin ein sperriges Terrain der planerischen Steuerung dar. Kommunale Konkurrenz, das Primat großformatiger Projekte (Gewerbe- und Sondergebiete) sowie die fiskalischen Anreize für solche Investitionen haben diesen Raum zum Wachstumsort ohne Management gemacht. Verbindliche planerische Kompetenzen sind vorwiegend lokal konstituiert, während funktionale Verflechtungen regional streuen. Interkommunale, regionale Planung (Landesplanung) hat eine gewisse Tradition, verfügt aber kaum über Bindekraft. Es ist eine Art Ironie der Urbanisierung, dass urbane Expansion nicht auf die Stadt an sich beschränkt ist, sondern den Kern, die Ränder sowie die Zwischenräume erfasst. Damit unterläuft Urbanisierung zugleich die Grundlagen der Stadtpolitik, die kommunal verfasst ist, wie etwa die Bauleitplanung.

Stadt- und Raumplanung haben diese Entwicklung noch nicht durch eine entsprechende Ausweitung ihres strategischen oder instrumentellen Ansatzes beeinflussen können – auch wenn in den letzten Dekaden ein proaktiver Strategietyp neben die ursprünglich stark adaptive bzw. absorptive Planung getreten ist (Allmendinger 2017: 63). Dieses Verständnis räumlicher Planung wurde zudem seit den 1980er-/1990er-Jahren durch eine besondere Betonung kommunikativer Planungspraktiken ergänzt (Healey 1997). Setzt das kommunikative Planungsparadigma stark auf die Beteiligung von Öffentlichkeit und *Stakeholdern*, ist der Blickwinkel einer informellen Perspektive auf das Handeln aller Akteure gerichtet. Insbesondere die Interaktion professioneller Akteure im Rahmen der interkommunalen Koordination sowie der Abstimmung im Mehrebenensystem (Staat und/vs. Kommune) spielt hier eine zentrale Rolle, ebenso

die Kommunikation von öffentlichen Amtsträgern mit den Vertretern privatwirtschaftlicher Interessen.

McFarlane (2012: 90), wiewohl kritisch hinsichtlich der oft konstruierten Unterscheidung von formell und informell (vgl. zu diesem Punkt auch Pannes 2015: 203), sieht die Bedeutung von Informalität in Gestalt von „Verhandlung“ und „Bewertung“, zwei elementaren Bausteinen von urbaner Politik. Informalität kommt danach praktisch vor allem als organisatorisches Werkzeug von Governance zum Einsatz, um spezifische Formen von Intervention zu begründen (McFarlane 2012: 91). Meijer und Ernste (2019) diskutieren Informalität im engeren Kontext der räumlichen Planung, in Kontrast zum hochgradig formalisierten Planungssystem der Niederlande. Der Fokus ihrer Analyse von Informalität liegt auf der Beteiligung von *Community*-Akteuren in Planungsprozessen. Um deren Aktivität als legitime Planungspraktiken zu begreifen, müssten gerade die folgenden Elemente stärker berücksichtigt werden: „small, nonofficial, spontaneous, and community-led changes in the spatial organization are also considered as planning practices“ (Meijer/Ernste 2019: 3).

An dieser Stelle analysieren wir informelles Handeln jedoch primär anhand der unmittelbaren *Governance*-Akteure und ihrer Praktiken im Bereich der Planbegründung, -artikulation und -implementierung beziehungsweise deren Aushandlung (Lombard 2019). Dieser Fokus erfolgt hier nicht nur wegen der Bedeutung informellen Agierens der professionellen Akteure, sondern auch aufgrund der bis dato mangelnden Präsenz zivilgesellschaftlichen Engagements im Land. Konzeptionell orientieren wir uns hier an der Arbeit von Goodfellow (2020), der seinen Schwerpunkt auf politische Informalität legt. Dabei geht es zentral um die Praxis des Verhandeln (*deals*) im Kontext von Regeln (*rules*) und auf der Basis eines Netzwerks von Vertrauen (*trust*). „[P]olitical informality constitutes a realm of diverse political processes and practices worthy of attention in their own right, rather than just a residual side-show relevant only through its impact on the form and function of formal institutions“ (Goodfellow 2020: 279). Es geht nicht nur um informellen Interessenausgleich auf dem Wege von Verhandlungen (vor allem zwischen Staat und Kommune/n), sondern auch um Praktiken der Regelanwendung und -auslegung.

Diese Problematik soll im vorliegenden Beitrag anhand der Raumentwicklung und Raumplanung im Großherzogtum Luxemburg untersucht werden. Warum Luxemburg? Zum einen etablieren hoher Entwicklungsdruck, eine Tendenz zur flächenhaften Urbanisierung sowie das Fehlen regionaler Steuerungsstrukturen *par excellence* einen situativen Kontext für Informalität in der Planung (Pannes 2015: 226). Zum anderen folgen wir hier der These, dass kleine Systeme Laborcharakter haben und dezidierte Antworten

<sup>1</sup> [https://lstat.statec.lu/vis?fs\[0\]=Th\char232mes%2C1%7CPopulation%20et%20emploi%23B%23%7CEtat%20de%20la%20population%23B1%23&pg=0&fc=Thèmes&df\[ds\]=release&df\[id\]=DF\\_X021&df\[ag\]=LU1&df\[vs\]=1.0&pd=2015%2C2022&dq=A](https://lstat.statec.lu/vis?fs[0]=Th\char232mes%2C1%7CPopulation%20et%20emploi%23B%23%7CEtat%20de%20la%20population%23B1%23&pg=0&fc=Thèmes&df[ds]=release&df[id]=DF_X021&df[ag]=LU1&df[vs]=1.0&pd=2015%2C2022&dq=A) (20.06.2022).

ten auf große Fragen geben können (Veenendaal/Corbett 2015). In diesem Fall sind es die Koinzidenz aus klassischer Wachstumsdynamik einerseits und Finanzialisierung bzw. vertikaler Urbanisierung andererseits, die die Untersuchung relevant machen. Als Kleinstaat ist Luxemburg einerseits durch eine rare Kombination von Überregulierung und Strategiedefizit gekennzeichnet, legt andererseits aber aufgrund des spezifischen, überschaubaren *Settings* einen besonderen Akzent auf informelle Praktiken, auch in der räumlichen Planung.

### 3 Raumentwicklung und Raumplanung im Großherzogtum Luxemburg

Seit mehr als 20 Jahren verzeichnet das Großherzogtum Luxemburg ein sehr dynamisches Wirtschaftswachstum, das sich durch ein stetig steigendes jährliches Bruttoinlandsprodukt, anhaltend niedrige Arbeitslosenzahlen und eine Verdoppelung der inländischen Arbeitsplätze zwischen 2.000 (264.000 Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer) und 2020 (474.300 Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer) auszeichnet (Statec 2021: 15). Dies schlägt sich auch räumlich nieder. Da der stark wachsende Luxemburger Arbeitsmarkt seinen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften nicht mehr allein mit lokalen Ressourcen decken kann, treten seit Ende der 1990er-Jahre verstärkt zugewanderte, unterschiedlich qualifizierte Erwerbstätige sowie solche aus dem grenznahen Ausland (Saarland, Rheinland-Pfalz, Wallonien und Lothringen) auf. Von den heute 458.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Luxemburg sind nur 121.000 (gut 26%) luxemburgischer Nationalität. 212.000 (rund 47%) sind sogenannte Grenzgänger, die werktäglich aus der Großregion<sup>2</sup> zum Arbeiten nach Luxemburg pendeln (Schockmel 2022). Dies entspricht einer Versechsfachung der Zahl der Grenzpendler/-innen seit 1990. Aktuelle Prognosen erwarten eine Fortschreibung des Wirtschaftswachstums bis 2060. Ein Großteil der neugeschaffenen Arbeitsplätze müsste demnach auch in Zukunft mit ausländischen Arbeitskräften besetzt werden (Statec 2017: 37).

Luxemburg steht nicht nur für dynamisches Wirtschaftswachstum, sondern auch für ein im europäischen Vergleich einzigartiges Bevölkerungswachstum, das die räumliche Entwicklung des Landes insbesondere bei Siedlungsentwicklung und Mobilität vor zusätzliche Herausforderungen stellt. Die in Luxemburg lebende Gesamtbevölkerung hat

sich zwischen 1981 und 2021 von 364.600 Einwohnerinnen/Einwohnern auf 634.700 Einwohnerinnen/Einwohnern fast verdoppelt (Statec 2021: 11). Dies entspricht einem jährlichen Zuwachs von durchschnittlich knapp 6.800 Personen sowie einem Anstieg von ungefähr 74% binnen 40 Jahren. Luxemburg ist zudem das einzige Mitgliedsland der EU, das seit 40 Jahren eine durchgängig positive Bevölkerungsbilanz in all seinen Gemeinden aufzeigt – egal ob zentral und städtisch oder abgelegen und ländlich geprägt (vgl. Tabelle 1). Langfristig angelegte Prognosen rechnen für das Jahr 2060 bei weiterhin positiver Wirtschaftsentwicklung mit einer möglichen Gesamtbevölkerung auf einem Niveau zwischen 996.000 und 1.162.000 Einwohnern (Statec 2017).

Der starke Bevölkerungsanstieg resultiert in erster Linie aus der Arbeitsmigration von ausländischen Arbeitskräften. 49,8% der heute im Großherzogtum lebenden Bevölkerung sind Luxemburgerinnen und Luxemburger (Statec 2021: 11). Der Rest stammt überwiegend aus anderen EU-Staaten, unter denen Migrantinnen und Migranten aus den Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Belgien sowie Portugal den größten Teil ausmachen. Dieser Trend führt in jüngerer Zeit zu einem wachsenden Ungleichgewicht zwischen der Luxemburger und der auswärtigen Bevölkerung: In vielen Gemeinden, allen voran größeren Städten und ihren Randkommunen, hat die Zahl der Nicht-Luxemburgerinnen und -Luxemburger bereits die der Luxemburgerinnen und Luxemburger übertroffen. Es sind dies allen voran Luxemburg-Stadt (70,7%), Strassen (61,6%), Esch-sur-Alzette (57,2%) und Differdingen (55,9%) (Klein/Peltier 2017: 3).

Aus raumplanerischer Sicht stellt die spezialisierte Wirtschaftsstruktur Luxemburgs hohe infrastrukturelle und räumliche Anforderungen – sowohl an den Luxemburger Staat als auch an die Kommunen, in deren Hand die Planungshoheit in Luxemburg liegt (vgl. Becker/Hesse 2021). Auch Unternehmen und öffentliche Einrichtungen des Dienstleistungssektors beanspruchen physischen Raum, insbesondere für Büro- und Verkehrsflächen. Beispiele hierfür sind das Europa- und Bankenviertel in Luxemburg-Kirchberg, die Dienstleistungs- und Wissenschaftsstadt *Cité des Sciences* in Esch-Belval, der erst kürzlich entwickelte Dienstleistungshub *Cloche d'Or* in der Hauptstadt oder die vielen kommunalen, regionalen und nationalen Aktivitätszonen, die meist in nichtintegrierten, oft ländlichen Lagen entstanden sind. Der hohe ökonomische und demographische Wachstumsdruck, der seit etwas mehr als zwei Jahrzehnten auf Luxemburg lastet, hat sich vor dem Hintergrund der sehr kleinteiligen, ländlich bzw. kleinstädtischen Gebietskulisse des Landes allerdings nur teilweise im Agglomerationsraum der Hauptstadt bzw. des altindustriellen Südens entladen. Ein nicht geringer Teil des Flächenwachs-

<sup>2</sup> Die Großregion bezieht sich auf Luxemburg, Lothringen, das Saarland, Rheinland-Pfalz und Wallonien; vgl. <https://www.grossregion.net> (20.04.2022).

Tabelle 1 Hauptmerkmale ausgewählter Gemeinden in Luxemburg

Stadt	Raumtypus	Einwohnerzahl 1991	Einwohnerzahl 2021	Veränderung 1991-2021 in %	Ausländeranteil in % 2011*/2017**	Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km <sup>2</sup> ) 1991	Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km <sup>2</sup> ) 2021	Veränderung 1991-2021 in %
Stadt Luxemburg	verdichteter städtischer Raum	75.833	124.509	64,2	70,7**	1473,6	2419,5	64,2
Esch-sur-Alzette	verdichteter städtischer Raum	24.018	36.228	50,8	57,2**	1673,7	2524,6	50,8
<b>Schuttrange</b>	<b>ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen</b>	<b>2.503</b>	<b>4.272</b>	<b>70,7</b>	<b>48,8*</b>	<b>155,5</b>	<b>265,3</b>	<b>70,6</b>
<b>Junglinster</b>	<b>ländlicher Raum mit nachweisbaren Verdichtungsansätzen</b>	<b>4.772</b>	<b>8.223</b>	<b>72,3</b>	<b>32,6*</b>	<b>86,2</b>	<b>148,7</b>	<b>72,5</b>
Weiswampach	ländlicher Raum (Nord)	976	2.104	115,6	35,5*	27,7	59,7	115,5
Reisdorf	ländlicher Raum (Osten)	741	1.288	73,8	37,3*	35,8	86,8	142,5
<b>Großherzogtum Luxemburg</b>		<b>384.634</b>	<b>634.731</b>	<b>65,0</b>	<b>47,6**</b>	<b>148,7</b>	<b>245,4</b>	<b>65,0</b>

Quelle Einwohnerzahl 1991/2021: Stotec, Population par canton et commune 1821-2021, www.statistiques.public.lu (11.11.2021)

Quelle Ausländeranteil: Klein/Peltier (2017); Stotec, Population étrangère par canton et commune 1900-2011, www.statistiques.lu (11.11.2021)

Quelle Bevölkerungsdichte: Stotec, Densité de la population par canton et commune (habitants par km<sup>2</sup>) 1821-2021, www.statistiques.lu (11.11.2021)

tums wurde in den 94 Landgemeinden und Kleinstädten realisiert, die in ihrer Mehrzahl deutlich weniger als 10.000 Einwohner/-innen aufweisen (so auch in der Gemeinde Schuttrange). So sind die Landgemeinden zwischen 2002 und 2017 um durchschnittlich 29,4% gewachsen, während die Hauptstadtagglomeration um durchschnittlich 31,4% an Bevölkerung zulegte, die beiden Entwicklungspole im Süden und Norden des Landes jedoch nur um rund 7,5% (MDDI 2017: 8).

Die damit einhergehende Flächeninanspruchnahme fällt vorwiegend durch die Mobilisierung nicht bebauter Grundstücke innerhalb der Bebauungszonen beziehungsweise durch Erweiterung des Bauperimeters auf (Decoville/Feltgen 2018: 48). Viele ländliche Gemeinden wachsen deutlich schneller als die in der nationalen Raumplanungsstrategie vorgesehenen Entwicklungszentren im Norden und Osten des Landes (Decoville/Feltgen 2018: 44). Im Fall von Junglinster ist diese Entwicklung sogar so stark, dass die ehemalige Landgemeinde inzwischen zu einem raumplanerisch wichtigen regionalen Entwicklungspol aufgestiegen ist. Das in der nationalen Raumplanungsstrategie (*Programme Directeur d'Aménagement du Territoire* – PDAT) Anfang der 2000er-Jahre formulierte Ziel der konzentrierten Dekonzentration (*déconcentration concentrée*) konnte somit nur eingeschränkt erreicht werden. Im Gegenteil, die polyzentrische Entwicklung und damit einhergehend auch die Zersiedelung des Großherzogtums wurden de facto beschleunigt – mit dem Resultat, dass insbesondere die Funktionen von Arbeit und Wohnen noch weiter auseinandergerückt sind und vor allem das Berufspendeln immer stärker zunimmt (Becker/Hesse 2021).

Die enorme Knappheit an Wohnraum und Bauflächen führt auch im internationalen Vergleich zu sehr hohen Immobilienpreisen und wachsenden Disparitäten. Mitunter setzt sich dies auch in widersprüchlichen Entwicklungen zwischen den einzelnen Kommunen fort. In den wirtschaftlichen Zentren des Landes und ihrem unmittelbaren Einzugsbereich sind die Immobilienpreise (Mieten und Kaufpreise) inzwischen auf ein europäisches Top-Niveau gestiegen. Selbst Luxemburgs Mittelschicht hat zunehmend Schwierigkeiten beim Immobilienerwerb. Zudem steht der Bedarf an Siedlungs- und Wohnflächen einem niedrigen Immobilienangebot gegenüber. Trotz massiver Zunahme des Geschosswohnbaus selbst in ländlichen Regionen bleibt die jährliche Wohnbauleistung seit Jahren unter dem Bedarf an neuem Wohnraum. Mit aktuell durchschnittlich 4.000 bis 5.000 neuen Wohneinheiten pro Jahr kann weder der derzeitige noch der geschätzte Bedarf von jährlich 5.600 bis 7.500 neuen Wohneinheiten je nach Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (0% bis 4,5%) bis 2060 gedeckt werden (Stotec 2019: 37). Zudem war die Wohnbauleistung in der Vergangenheit starken Schwankungen ausgesetzt –

ein Umstand, der zu weiter zunehmenden Knappheiten führen kann. Selbst große, durch die öffentliche Hand durchgeführte Wohnungsbauprojekte haben aufgrund des Ausmaßes des Wohnungsproblems bisher nur sehr bedingt Abhilfe schaffen können.

Die raumplanerischen Entwicklungen der letzten 20 Jahre zeigen, dass das Wachstum multiskalar ist. Vor allem das wirtschaftliche Wachstum wird dabei allerdings selten kritisch hinterfragt – weder in den Kommunen, die die Planungshoheit besitzen und in der Regel gerne vom Wachstum profitieren wollen, noch beim Staat, der über zahlreiche Steuerungsmechanismen verfügt, um die wirtschaftliche Entwicklung im Land zu steuern, aber gleichzeitig wegen seines gut ausgebauten Sozialsystems auf Wachstum angewiesen ist. Dabei setzt dieses Wachstum zahlreiche die Siedlungsentwicklung betreffende Kettenreaktionen in Gang: Einerseits müssen gleichzeitig Infrastrukturen, Gebäude und gar ganze Stadtquartiere und Aktivitätszonen in kürzester Zeit neu geplant beziehungsweise errichtet werden, um den Bedarf an Fläche zu decken. Andererseits laufen die zur Entwicklung nötigen Prozesse dem Wachstumsdruck bei Einwanderung und Sozialprodukt klar hinterher – ein Umstand, der zahlreiche Konflikte mit sich bringt. Während die entsprechenden Wachstumsprozesse an sich mittlerweile Gegenstand mehrerer aktueller Analysen sind, bleibt die Frage offen, wie genau Politik- und Planungsakteure dieses Wachstum ins Bild gesetzt haben und welchen Leitideen sie dabei gegebenenfalls gefolgt sind.

## 4 Planen für Wachstum zwischen Staat und Gemeinden – zwei Fallstudien

### 4.1 Informalität im Prozess der Bauleitplanung

Im Folgenden werden die Planungsprozesse zweier luxemburgischer Gemeinden zur Aufstellung ihres neuen kommunalen Flächennutzungsplans (PAG: *Plan d'aménagement générale*, dem deutschen Flächennutzungsplan entsprechend) anhand der planerischen Handhabung zweier Beispielflächen untersucht. Mit Inkrafttreten des nationalen Kommunalplanungsgesetzes vom 19. Juli 2004 wurden alle Luxemburger Gemeinden zur einer Neuausarbeitung ihres bestehenden kommunalen PAG verpflichtet, da die kommunalen Flächennutzungspläne auf einer veralteten Gesetzeslage aus dem Jahre 1937 basierten und aus staatlicher Sicht den veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht wurden. Das Planungsgesetz von 2004 definierte zum einen das landesplanerische Ziel der (Wieder-)Herstellung einer ausgewogenen Raumstruktur des ganzen Landes, zum

anderen wurde ein neuer formal-juristischer Rahmen für die Aufstellung von PAG eingeführt. Er gliedert sich fortan in die drei zeitlich aufeinanderfolgenden Verfahrensschritte der Ausarbeitungs-, Konsultations- und Adoptionsprozedur. Die gesetzlich definierte formale Ablaufstruktur der Aufstellung wird dabei in der Planungspraxis durch informelle Abläufe und Vorgänge zwischen den planungsinvolvierten Akteuren ergänzt, die eine wichtige, jedoch wenig erforschte Rolle spielen.

Pannes (2015: 21) verweist in dieser Hinsicht auf das komplementäre Verständnis von Formalität und Informalität, deren gemeinsame Nutzung und Anwendung eine optimale Funktionalität des Gesamtsystems ermöglichen kann. Da eine umfassende Formalisierung eines derartigen komplexen Planungsprozesses kaum erreichbar ist, bedarf es des Aspekts der Informalität, um bestehende Regelungslücken und/oder mangelnde Flexibilität des offiziellen bzw. formal-juristischen Systems zu beheben (Becker/Hesse 2021). Eben jene, oft hinter verschlossenen Türen und in aller Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden informellen Prozesse sollen anhand von jeweils zwei Beispielflächen in den Gemeinden Junglinster und Schuttrange (vgl. Abbildung 1) im Zuge ihrer jeweiligen Aufstellungsverfahren zum kommunalen PAG herausgearbeitet werden. Die Auswahl konkreter Planflächen in zwei Gemeinden unterschiedlicher landesplanerischer Rollenzuweisungen und mit verschiedenen Visionen der Kommunalentwicklung erfolgte vor allem mit Bezug zum Thema geplantes kommunales Wachstum. Die Analyse der spezifischen Planungsprozesse basierte auf einer ausführlichen Sekundäranalyse der öffentlich zugänglichen Planungsdokumente, die durch acht Experteninterviews (2020) mit Vertreterinnen und Vertretern öffentlicher Verwaltungen (aus Kommunen sowie Ministerien) und von Planungsbüros ergänzt wurden, die mit den Aufstellungsverfahren zum jeweils neuen PAG befasst waren.<sup>3</sup>

### 4.2 Gemeinde Junglinster

Die Gemeinde Junglinster ist laut aktuell geltendem Landesentwicklungsprogramm PDAT im „ländlichen Raum mit nachweisbaren Verdichtungsansätzen“ (*espace rural*) (Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Aménagement du Territoire 2003: 69) verortet. Dieser Raumtypus zeichnet sich einerseits durch seine ländlichen Merkmale aus, entwickelt jedoch zugleich spezifische städtische Eigenschaften. Gemäß landesplanerischen Zielen soll in diesen Räumen

<sup>3</sup> Namen und Institutionen der befragten Expertinnen und Experten werden in der folgenden Auswertung aus Gründen der zugesicherten Vertraulichkeit nicht genannt.



Abbildung 1 Lage der Gemeinden Junglinster und Schuttrange  
 Quelle: <https://auswandern-info.com/luxemburg/karte>; Bearbeitung: Nicolas Schmitz

grundsätzlich eine Verdichtung respektive eine Erneuerung des Innenbereichs verfolgt werden, ohne weitere bedeutende Flächen des Außenbereichs in Anspruch zu nehmen (vgl. Ministère de l'Intérieur 2003). Durch ihre räumliche Nähe zur Stadt Luxemburg (Entfernung rund 16 km; 20 Minuten Fahrzeit) gehört die Gemeinde Junglinster zum erweiterten Wachstumsbereich der Hauptstadt – ein Umstand, der durch die landesplanerische Bestimmung der Ortschaft als Regionalzentrum verstärkt wird und Teil des strategisch verfolgten Zentrale-Orte-Konzepts der Landesplanung (CDA, *systeme de centres de developpement et d'attraction*) ist. Es weist in Luxemburg Ober-, Mittel- und Regionalzentren aus. Regionalzentren sind dabei durch ihre Funktion als Grundversorgungszentrum und durch ein überdurchschnittlich starkes, raumplanerisch gefördertes Bevölkerung- und Arbeitsplatzwachstum geprägt. „Insgesamt ist für die Gemeinde ein Bevölkerungswachstum zwischen 20 und 50% vorgesehen und zugleich soll das Arbeitsplatzangebot zwischen 10 und 50% wachsen“ (zilmplan 2017: 12).

Unter dem Druck, den raumplanerischen Anforderungen als Regionalzentrum schnellstmöglich entsprechen zu können, begann die Gemeinde im Jahr 2012 die (erneute) Ausarbeitung des kommunalen PAG auf der Basis der Gesetzeslage von 2004, nachdem ein erster PAG-Entwurf aufgrund mehrerer materieller Verfahrensfehler vom Innenministerium nicht genehmigt worden war. Von besonderer Bedeutung für den Umsetzungsprozess der Gemeinde Junglinster war der Aspekt des Boden-/Flächenverbrauchs. Zum Zeitpunkt des Projektbeginns der PAG-Aufstellung verfügte die Gemeinde noch über bedeutende Kapazitäten innerörtlichen Baulandes (etwa 100 ha Fläche für den Bau von 1.700 bis 2.200 Wohneinheiten; zilmplan 2017: 148). Ein bedeutender Teil der Flächenreserve sei jedoch laut eigener Aussage aufgrund von Eigentumsverhältnissen kurz- bis mittelfristig nicht mobilisierbar. Im Angesicht der zu gering erachteten Wohnungsbaurate und ihrer landesplanerischen Rolle beabsichtigte die Gemeinde ebenfalls die Neuausweisung von Bauflächen außerhalb des bisherigen Perimeters (zilmplan 2017: 432). So rückte die Beispielfläche „GOND\_17“ der Ortschaft Gonderange (südlich von Junglinster gelegen) in den Fokus der Planung.

Die 0,28 Hektar große Prüffläche „GOND\_17“ lag zum Zeitpunkt der PAG-Neuaufstellung außerhalb des Bebauungsperimeters, grenzte jedoch unmittelbar an die bebaute Perimeter-Begrenzung an und verfügte somit bereits über eine technische sowie verkehrliche Erschließung (vgl. Abbildung 2). Zudem wies die Fläche in ihrem nördlichen Teil eine bestehende Bebauung mit zwei Einfamilienhäusern auf. Aus städtebaulicher Sicht bot die besagte Fläche somit eine attraktive Erweiterungsoption für den kommunalen PAG. Trotz des kommunalen Willens, die Fläche für den Bau zweier Einfamilienhäuser (Zone HAB-1) in den neuen



Abbildung 2 Prüffläche GOND\_17 in Junglinster  
Quelle: Luxplan (2013: 207)

PAG zu integrieren, riet das beratende Umweltplanungsbüro aufgrund ausgearbeiteter Erkenntnisse erster durchgeführter Umweltstudien (UEP, Umwelterheblichkeitsprüfung) von diesem Planungsvorhaben ab. Die Fläche würde sowohl europäisch wie national geschützte Lebensraumtypen beherbergen und somit über eine ausgeprägte Biotopqualität verfügen, die naturschutzrechtlich relevant sei. Das Umweltministerium (*Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable*), prüfende Instanz möglicher Auswirkungen auf Natur und Umwelt im Rahmen kommunal beabsichtigter Erweiterungen des Bauperimeters, stimmte den vorgebrachten Bedenken des Umweltplanungsbüros, sowohl im Rahmen eines schriftlichen Gutachtens (MDDI 2015: 16) wie auch in informellen Gesprächen zwischen Umweltbeamten und Gemeindevertretern, zu. Es verwies neben der vorhandenen Biotopwertigkeit auf die Begünstigung einer unerwünschten expansiven städtebaulichen Entwicklung. Eine Aufnahme der Fläche, insbesondere des südlichen Teilbereichs der Beispielfläche „GOND\_17“, in den PAG wurde somit bereits frühzeitig im Planungsprozess durch das Umweltministerium kategorisch ausgeschlossen. Schließlich folgten die Gemeindeverantwortlichen der kritischen Stellungnahme des Umweltministeriums und Umweltplanungsbüros und beließen die Fläche außerhalb des Perimeters in der unbebaubaren Grünzone.

Gegen den kommunalen Beschluss der Nichtaufnahme legten die Besitzer des südlichen Teilbereichs der Fläche „GOND\_17“ während der Konsultationsphase beim zuständigen Bürgermeister und Schöffenrat der Gemeinde Beschwerde ein, die jedoch abgelehnt wurde. Zwar würden „in der Tat [...] auf der gegenüberliegenden Seite [nördlicher Teil der Planungsfläche] noch zwei Wohnhäuser liegen“ und auch „aus städtebaulicher Sicht kaum etwas

gegen eine Ausweisung von einem oder zwei Bauplätzen auf der südlichen Seite sprechen“ (Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg 2020: 2). Jedoch seien die Flächen aus natur- und umweltschutzrechtlichen Aspekten konfliktbehaftet, „da zum Teil ein ‚Kalk-Trockenrasen‘ (Typ 6210 B) sowie eine ‚extensive Mähwiese‘ (Typ 6510 A) dort kartiert wurden“ (Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg 2020: 2). Auch die in zweiter Instanz eingereichte Beschwerde der Besitzer gegen die kommunale Beschlussfassung stufte das zuständige Ministerium als nicht begründet ein und lehnte die Erweiterung des Perimeters ebenfalls ab. Neben den umweltrechtlichen Bedenken wurden außerdem die bereits ausgewiesenen, üppig vorhandenen Baulandreserven, die drohende Zersiedelung der Gemeindefläche und die sich befindende Flächenlage innerhalb einer Lärmzone als Ablehnungsgründe genannt.

Nach den beiden verlorenen Beschwerdeverfahren appellierten die Besitzer an das Verwaltungsgericht, um eine Annullierung der kommunalen Beschlussfassung sowie der ministeriellen Entscheidung zu erwirken. Das Verwaltungsgericht urteilte schlussendlich zugunsten der Besitzer der Fläche „GOND\_17“ und de facto gegen die Argumentationen der beiden staatlichen Behörden und der Kommune. Zwar sei das Biotopkataster als Informationsquelle nützlich, jedoch besitze es keinerlei juristischen Wert und könne nicht als Argumentationsgrundlage herangezogen werden. Ebenfalls stellten Biotope keine statischen Gebilde dar und müssten jeweils im Einzelfall genau geprüft werden. Des Weiteren sei keine ausufernde bauliche Entwicklung zu erwarten, da die strittige Fläche an eine erschlossene Wohnzone grenze und somit vielmehr zur Abrundung des bestehenden urbanen Gebildes beitrage. Die bedeutenden vorhandenen Baulandreserven der Kommune seien ebenfalls kein belastbarer Grund, punktuelle Änderungen im Zuge der Neuaufstellung des PAG zu untersagen. Auch sei das Argument der Lärmzone nichtig, da sich die umliegenden Häuser den gleichen Lärmpegeln ausgesetzt sähen und eine Ablehnung aus Gründen des Lärmschutzes folglich gegen das verfassungsrechtlich zugesicherte Gleichheitsprinzip verstoße.<sup>4</sup>

Die Gemeindeverantwortlichen betonten nach der Urteilsverkündung, dass sie einer Umklassierung der besagten Parzellen in eine Bauzone prinzipiell zugestimmt hätten, sie sich allerdings aufgrund des eindeutigen Widerstands seitens der Regierung gegen die Ausweitung des Bauperimeters entschieden hätten. Man habe gefürchtet, die mi-

nisterielle Genehmigung des neuen PAG aufgrund von besagten Vorhaben verwehrt zu bekommen und abermals das Planungsdokument überarbeiten zu müssen. Insofern habe man sich als Gemeinde dem Druck seitens der staatlichen Instanzen gebeugt und entgegen der eigenen Überzeugung nach Argumenten gesucht, die eine Nicht-Aufnahme der besagten Fläche in den PAG rechtfertigen könnten.

### 4.3 Gemeinde Schuttrange

Das Landesentwicklungsprogramm verortet die Gemeinde Schuttrange ebenfalls im „ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen“, allerdings im unmittelbaren Einzugsgebiet des „verdichteten städtischen Raums“ (*espace urbain dense*) der Stadt Luxemburg (Ministère de l’Intérieur, Direction de l’Aménagement du Territoire 2003: 69). Somit ist die Gemeinde konkurrierenden Einflussfaktoren und Zielvorstellungen ausgesetzt. Die bereits bekannten Charakteristika des *espace urbain* (vgl. Kapitel 4.2) werden so zusätzlich durch landesplanerisch erwünschte Aspekte einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte sowie Bevölkerungswachstums, eines verdichteten städtebaulichen Kerns und einer leistungsfähigen Verkehrsanbindung ausgezeichnet. Diese Entwicklungen sollen künftig verstärkt werden. Schuttrange hat über die letzten 30 Jahre ein jährliches Wachstum von 2,36% erfahren (vgl. Tabelle 1).

Um eine zukunftsorientierte kommunale Planung und Entwicklung Schuttranges zu gewährleisten, erarbeitete die Gemeinde im Jahr 2002 ein kommunales Entwicklungskonzept, dessen ausgearbeitete Ansätze einige Jahre später durch ein durchgeführtes Bürgerbeteiligungsverfahren („Schëtter – deng Gemeng – plang mat“ 2013/2014) ergänzt wurden und jenes Vorgehen mitsamt der gewonnenen Erkenntnisse den Grundstein einer nachhaltigen Gemeindeplanung bildete. Demnach sollte die zukünftige Siedlungsentwicklung etwa in Einklang mit der Landschaft und der Umwelt ablaufen und das jährliche Bevölkerungswachstum beispielsweise den gemeinschaftlich konzipierten Wert von 1,7% nicht überschreiten (zilmpian 2018: 70). Da die kommunalen Entwicklungs- bzw. Flächenpotenziale außerhalb des Bauperimeters aufgrund des räumlich angrenzenden europäischen Vogelschutzgebiets „LU0002006“ und der räumlichen Lage im engen Syrtal sehr begrenzt waren bzw. sind, wollte man sich hauptsächlich auf die Flächenentwicklung der Innenbereiche konzentrieren, um somit ebenfalls der drohenden Tendenz einer fortschreitenden Zersiedelung entgegenzuwirken. Trotz der verfolgten kommunalen Planungsstrategie der Innenentwicklung, verfügbarer Baulandreserven (etwa 10,7 ha) und direkt nutzbarer Bauflächenreserven (etwa 20 ha) entschied sich auch die Gemeinde Schuttrange zu einigen Flächenerweiterungen. Zu jenen Erweiterun-

<sup>4</sup> Vgl. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (2020): Audience publique du 19 mai 2020 – Recours formé par ... et consort, ..., contre une décision du ministre de l’Intérieur et trois décisions du conseil communal de Junglinster en matière de plan d’aménagement général. N°42067 du rôle.



**Abbildung 3** Prüffläche A14\_SU Breim in Schuttrange  
Quelle: Administration du Cadastre et de la Topographie: Orthophoto 2017 inklusive der eingezeichneten Planungsfläche A14\_SU ACT; Bearbeitung: Nicolas Schmitz

gen gehörte auch die untersuchte Beispielfläche „A14\_SU Breim“.

Die am südlichen Rand von Schuttrange gelegene 4,43 ha große und rechtlich als Bestandteil der Grünzone klassierte Fläche „A14\_SU Breim“ befand sich zum Zeitpunkt der kommunalen PAG-Ausarbeitung außerhalb des Bebauungsperimeters (Bestandteil der Grünzone) (vgl. Abbildung 3). Sie stellte aus städtebaulicher Sicht eine inselartige innerörtliche Grünfläche dar (umgeben von Wohnbauflächen „HAB-1“), die durchaus der definierten Entwicklungsstrategie einer verstärkten kommunalen Innenentwicklung entsprach. Als konfliktrichtig sollte sich im Laufe des Ausarbeitungsverfahrens vor allem die Handhabung des nördlichen strukturreichen, zum Teil verbuschten Offenlandes erweisen.

Bereits die im Zuge der PAG-Ausarbeitung erfolgte Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP) hatte unter anderem auf potenziell negative Umweltauswirkungen einer Flächenbebauung auf die Schutzgüter „Biodiversität“ und „Landschaft“ verwiesen, sodass das beratende Umweltplanungsbüro eine vertiefende Detail- und Ergänzungsprüfung (DEP) im Rahmen der folgenden strategischen Umweltprüfung anordnete. Diese Ersteinschätzung wurde vonseiten des Umweltministeriums geteilt und durch die Forderung nach einer zusätzlichen Fledermausfeldstudie im Bereich des nördlichen Teilbereichs ergänzt (MDDI 2017: 7). Außerdem sollten die Schutzgüter „Boden“ und „Bevölkerung“ ebenfalls vertieft untersucht werden (MDDI 2017: 7).

Die folgende intensive Detailprüfung bestätigte besonders die Relevanz des nördlichen Teilbereichs der Prüffläche aufgrund ihrer Bedeutung als vermehrt genutztes

Jagdhabitat der Zwerg- und Bartfledermaus (Luxplan 2018: 113). Aufgrund der nachgewiesenen Habitatnutzung der vorhandenen nach Artikel 17 des nationalen Naturschutzgesetzes geschützten Biotope (markante Heckenstrukturen und Baumreihe), empfahl das Umweltplanungsbüro der Gemeinde, diesen Teilbereich der Planzone von einer möglichen Bebauung auszuschließen. Auch wurde die extrem exponierte, weit einsehbare Hanglage (Hangneigungen von 20-40%) als schützenswertes und landschaftsprägendes Element erachtet. Aus den besagten Gründen wurde eine grundlegende Verkleinerung der überbaubaren Fläche einerseits und die Nichtverbauung des nördlichen Teilbereichs andererseits angeregt.

Trotz der auf den Umweltstudien basierenden Empfehlungen des Planungsbüros (und im Gegensatz zum ausgearbeiteten Leitbild) entschied sich die Gemeinde zur Ausweisung der gesamten Fläche als bebaubare Wohnbaufläche „HAB-1“ ohne expliziten Schutzstatus des nördlichen Teilbereichs. Die beteiligten Ministerien plädierten in ihren jeweiligen Gutachten (MECDD 2019) für den Verbleib der nördlichen Teilfläche in der Grünzone. Alternativ könne jedoch eine Aufnahme unter der Anwendung einer städtebaulichen, wohl definierten Auflage auf dem nördlichen Teilgebiet ebenfalls die Zustimmung der Regierung erlangen. Um etwaige zukünftige Planungsdivergenzen zu vermeiden, fand eine enge Absprache im Zuge eines informellen Austauschs<sup>5</sup> zwischen Gemeindeverantwortlichen und Vertreterinnen/Vertretern der beteiligten Ministerien statt. Schließlich klassierte der rechtskräftige PAG die gesamte Fläche als „HAB-1-Wohnzone“. Im nördlichen Teilbereich sah der neue PAG jedoch eine städtebauliche Auflagebestimmung als Grünzug (*coulée verte*) vor, der den Erhalt der Grünstrukturen langfristig sichern soll. Eine Bebauung konnte somit durch die spezifische Ausweisung vorübergehend ausgeschlossen werden.

Die Gemeinde ließ im Nachgang des Aufstellungsverfahrens zum kommunalen PAG verlauten, dass man sich aufgrund der eigenen Ziele und Überzeugungen des eigenen Planungsvorgehens (verstärkter Fokus auf die Entwicklung innerörtlicher Freiflächen) vom Widerspruch des Staates nicht habe abbringen lassen. Die Umsetzung eines schlüssigen Gesamtkonzepts für besagte Fläche sei die oberste Planungsmaxime gewesen, in deren Zuge man die Integration der nördlichen Teilfläche in den Bebauungsperimeter bewusst verfolgt habe. Durch die Aufnahme dieser Teilfläche in den PAG könne man nun (trotz der städtebaulichen Auflage „Grünzug“) dort immerhin einen Geh-, Radweg oder Spielplatz umsetzen und somit eine Aufwertung des gesamt-

<sup>5</sup> „erneute Abstimmungsgespräche [...] zur Eruierung der notwendigen Massnahmen“ (Luxplan 2019: 4).

ten Planungsgebiets erzielen. Hierbei handele es sich um Vorhaben, die in der planungsrechtlichen Grünzone nicht möglich gewesen seien. Auch würde man durch die integrale Aufnahme der Gesamtfläche, inklusive des nördlichen Teilbereichs, die Interessen aller Besitzer der betroffenen Parzellen berücksichtigen, ohne Einzelne „links liegen zu lassen“ (Interview mit einem Gemeindevertreter). Durch die Planungsumsetzung habe theoretisch auch der Besitzer der nördlichen Grünfläche zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit, die Fläche im Rahmen einer durchgeführten PAG-Modifikation (Aufhebung der Grünzug-Bestimmung) zu entwickeln.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Regierung hätten während der Planausarbeitung den Verbleib des nördlichen Teilbereichs in der Grünzone favorisiert. Dennoch gestand man sich ein, dass eine in der Grünzone verbliebene Teilfläche isoliert und in gewisser Weise brach liegen geblieben und sich daher mehr oder weniger selbst überlassen gewesen wäre (Interview mit einem Regierungsvertreter). Demnach habe man im Rahmen informell geführter Abstimmungsgespräche und -verhandlungen gemeinsam mit den Gemeindeverantwortlichen eine adaptierte Alternative ausgearbeitet, inklusive der nun angewandten Ausweisung einer städtebaulichen Auflagenbestimmung „Grünkorridor“.

## 5 Diskussion: Informalität in der Planungspraxis

Die Aufarbeitung der Handhabung der Flächen „GOND\_17“ und „A14\_SU Breim“ hat einige vertiefende Einblicke in die Praxis von Informalität im Kontext von Strategien zur Aushandlung kommunaler Wachstumsprozesse erbracht. Diese werden im Folgenden thematisch geordnet analysiert und ausgewertet.

Der Fall der Flächenaufnahme „GOND\_17“ in der Gemeinde Junglinster wurde zwischen kommunaler und staatlicher Seite sehr kontrovers diskutiert. Eine PAG-Genehmigung erschien lange Zeit fraglich beziehungsweise ungewiss für den Fall, dass die aus Umwelt- und Naturschutzaspekten kritische Perimeter-Erweiterung „GOND\_17“ Teil des PAG-Entwurfes werden würde. Aufgrund der Notwendigkeit eines neuen PAG und angesichts eines verworfenen ersten PAG-Entwurfes aus dem Jahr 2012 entschied man sich auf Gemeindeebene gegen eine Konfrontation mit einer staatlichen Instanz mit Genehmigungsbefugnis und akzeptierte die positionsgetreue Verhandlungsführung der Regierung. Trotz der finalen Position als beklagte Instanz habe man die Klage der Privatbesitzer gegen den genehmigten PAG durchaus wohlwollend hingenommen, da man (weiterhin) der Meinung war, „dass man die Fläche gerne hätte reinnehmen können“ (Interview mit einem kommunalen Ver-

treter). Eine gerichtliche Entscheidung könne dem kommunalen Planungsgedanken durch eine verspätete Aufnahme der Fläche in den Perimeter entsprechen.

Das nach Abschluss des PAG-Verfahrens erfolgte Gerichtsurteil hat die Entscheidungsfindung der Regierung hinterfragt, die im Ausarbeitungsprozess unter anderem zur Ablehnung der Aufnahme der Fläche „GOND\_17“ im neuen PAG führte. Daraus ergab sich aus der Sicht der Gemeinde ein problematischer Einsatz von Informalität. Die informellen Sitzungen dienten den Regierungsvertreterinnen und -vertretern zur Untermauerung der eigenen Position. Die Gemeinde dagegen nutzte die Treffen informeller Natur laut eigener Aussage dazu, um ministerielle Akzeptanz gegenüber der eigenen Planungsvision herzustellen und gegebenenfalls einen Kompromiss finden zu können. Aufgrund der großzügig vorhandenen Flächenreserven im alten PAG erwies sich die kommunale Verhandlungsposition bezüglich zusätzlicher Flächenaufnahmen (seit Anfang des Planungsprozesses) sichtlich geschwächt. Wirkliche Verhandlungen, die man in diesem konkreten Fall durchaus hätte führen können, wurden demnach aufgrund der schwachen kommunalen und der stringenten ministeriellen Verhandlungsposition trotz der verfassungsrechtlich garantierten Gemeindeautonomie nicht geführt, wie ein kommunaler Vertreter zu Protokoll gab. Eine Konsensfindung erschien aus Sicht der Kommune in diesem Fall als nur begrenzt realisierbar.

Der Prozess der PAG-Ausarbeitung bezüglich der Fläche „A14\_SU Breim“ in der Gemeinde Schuttrange nahm dagegen einen anderen Verlauf. Die Gemeinde Schuttrange verfolgte bereits Jahre vor dem Aufstellungsverfahren zum neuen PAG die Erarbeitung einer strategischen Planungsvision, die die zukünftige Entwicklung der Gemeinde unter Berücksichtigung der Interessen der lokalen Bevölkerung nachhaltig leiten sollte. Der staatlichen Seite war bewusst, dass „die Gemeinde Schuttrange [...] effektiv eigenständig den Ansatz gewählt hat, dass sie moderater an den Entwicklungsprozess rangehen wolle, als dies in der Vergangenheit der Fall war“ (Interview mit einem Regierungsvertreter) und dementsprechend „das Wachstum ein wenig bremsen wolle“ (Interview mit einem Regierungsvertreter). Die Gemeinde verfolgte auf der Basis einer durchgeführten Bürgerbefragung ein jährliches kommunales Wachstum von 1,7%. Dennoch wollte man die gewählte kommunale Strategie nicht hinterfragen und den angedachten Weg prinzipiell unterstützen. Handlungsleitend war die Einschätzung, dass es der Gemeinde obliege, „die Strategie, Philosophie und Spannweite der Planung für ihr eigenes Territorium im Zuge der ihr verfassungsrechtlich zustehenden Gemeindeautonomie zu bestimmen“ (Interview mit einem Regierungsvertreter).

So spielten die Instrumente des informellen Austauschs und entsprechender Absprachen, unter anderem mit den mi-

nisteriellen Vertreterinnen und Vertretern, eine bedeutende Rolle, um Verständnis und Akzeptanz für die eigene Planungsvision mittels einer schlüssigen Argumentation zu erzeugen. „Es ist [...] immer wichtig, dass man im Vorfeld miteinander spricht und nicht irgendwelche Projekte macht und sich dann später bei der Bewilligung bekriegt oder verhackt“, betonte ein Gemeindevertreter der Gemeinde Schuttrange im Interview. Informalität wurde diesbezüglich als präventives Mittel der Ab- und Versicherung genutzt, um mögliche prozedurale Konflikte und daraus resultierende Konsequenzen vorzeitig lösen zu können. Aufgrund der auf breiter Basis legitimierten und integrativen Planungsvision vermochte es die Gemeinde, ihre eigenen Ideen in Richtung verstärkter Innenentwicklung auch gegen kritische Einwände seitens der Regierungsvertreterinnen und -vertretern sowie des eigenen Planungsbüros durchzusetzen.

Trotz des erhöhten Risikos negativer Umweltauswirkungen im Rahmen einer späteren Bebauung (sowie im Licht ebenfalls ausgeprägter Bodenreserven im alten PAG), das gegen eine Aufnahme des nördlichen Teilbereichs der Fläche „A14\_SU Breim“ sprach, entschied sich die Gemeinde zur Integration dieser Teilfläche als „HAB-1“ in den Erstentwurf des PAG. Man „wollte offensichtlich ein wenig einen anderen Weg gehen“ (Interview mit einem Regierungsvertreter). Erst nach Fertigstellung der ministeriellen Gutachten und der durchgeführten Feldstudie entschied man sich im Rahmen informell geführter Dialoge gemeinsam mit dem Umweltministerium gegen eine komplette Ausweisung der Fläche als Wohnzone und für eine schonende Integration der hochwertigen Grünstrukturen. Den von der staatlichen Ebene zeitweise angedachten Verbleib der besagten Teilfläche außerhalb des Bauperimeters und innerhalb der Grünzone schloss die Gemeinde aus bereits dargelegten Gründen während des gesamten PAG-Prozesses kategorisch aus. Dagegen war der Regierung bewusst, aufgrund der PAG-Erweiterung erneut über ein gewisses Druckmittel zu verfügen, um so „die Bedingungen im Prozess [...] stellen“ (Interview mit einem Regierungsvertreter) zu können. Allerdings war man sich „nach einer ausgiebigen Diskussion unter uns Beamten einig, dass die vorliegenden Fakten vor dem Gericht im Angesicht der umliegenden Bebauung wahrscheinlich keinen Bestand haben würde“ (Interview mit einem Regierungsvertreter) und man somit eine mögliche gerichtliche Auseinandersetzung zwecks des Verbleibs des nördlichen Teilstücks in der Grünzone höchstwahrscheinlich verlieren würde. Schließlich konzipierte die Gemeinde mit den beteiligten Ministerien im Rahmen informeller Gespräche und Verhandlungsrunden einen ebenen- und akteurübergreifenden Kompromiss, der eine Aufnahme der nördlichen Teilfläche im Rahmen einer städtebaulichen *Servitude* (Auflage) ermöglichte.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass informelle Prozesse auf lokaler Ebene fortwährend eingesetzt wurden, so auch nach Abschluss der PAG-Aufstellung. In diesem Kontext wurde es als selbstverständlich gesehen, dass Gemeinden die angedachten Planungsinhalte, Planungsvisionen und Planänderungen auf informeller Basis besprechen, obwohl eine Gemeinde dank der verfassungsrechtlich zugesicherten Planungshoheit über eine sehr ausgeprägte Macht verfügt. Sie kann beispielsweise eigenständig entscheiden, ob sie „schnell oder langsam wachsen will“ (Interview mit einem Regierungsvertreter). Allerdings offenbarten die interviewten Gemeindevertreter, dass es klar sei, „dass eine Gemeinde, die gerne wachsen möchte, an Grenzen mit dem Umweltministerium stößt“ (Interview mit einem Gemeindevertreter), denn Wachstum würde vorwiegend von der Integration neuer Flächen in den Perimeter abhängig sein. Der konkrete Nutzen der Informalität ist stark akteurabhängig: Jede Gemeinde verfährt je spezifisch im Hinblick auf mögliche Vorteile informeller Praktiken. Demnach versuchte die Gemeinde Junglinster informelle Treffen zu nutzen, um die Möglichkeit neuer Wohnungsbauprojekte zu besprechen. Auf diese Weise würde sie ihrer landesplanerischen Rolle als stark wachsendes Regionalzentrum besser gerecht werden können (Interview mit einem Gemeindevertreter). Die staatliche Ebene in Gestalt der beiden unmittelbar zuständigen Ministerien suchte den informellen Kontakt im Zuge der beiden Beispielgemeinden nicht aktiv, sondern nahm eher eine abwartende Haltung ein. Um einen informellen Austausch herzustellen und auf dieser Basis einen Kompromiss potenziell zu ermöglichen, bedurfte es einer proaktiven Haltung der Gemeinden.

## 6 Schlussfolgerungen

Wie die beiden Fallstudien zeigen, stellen demographisches und wirtschaftliches Wachstum und als Folge dessen siedlungsräumliche Expansion einerseits hohe Anforderungen an den planerischen Umgang damit. Auch ist das Management räumlichen Wachstums unter heutigen Bedingungen weiterhin eine wichtige Ressource und Legitimation der Raumplanung. Andererseits bringt Wachstum jedoch je nach Ausmaß und, vor allem, Geschwindigkeit des Entwicklungsprozesses ein Dilemma für die Planung mit sich: Unter anhaltendem Wachstumsdruck sind ihre Gestaltungsspielräume eingeschränkt (Reiß-Schmidt 2021), spitzen sich die daraus resultierenden politischen Konflikte zu (Slemp/Davenport/Seekamp et al. 2012). Steuerungserwartungen sind hoch, Planungsakteure tendieren unter Druck jedoch dazu, eher zu reagieren als längerfristige Strategien zu verfolgen.

Entsprechend fallen die Schlussfolgerungen, die aus der Analyse der Planungspraxis in Luxemburg resultieren, ambivalent aus. Einerseits gibt es in der Vorbereitung und Umsetzung von Planwerken und Vorhaben ein nachvollziehbares Maß an praktizierter Informalität, das verschiedene Funktionen ausübt: Informalität moderiert die aufgrund der hohen Bodenpreise delikate Artikulation von Interessen, sie gibt Orientierung bei der Beherrschung der komplexen formaljuristischen Materie. Aushandlungsprozesse zwischen Staat und Kommunen bilden ein Scharnier zwischen beiden Planungsebenen, das in der institutionellen Architektur des Landes formal nicht vorgesehen ist. Hier kommen also die von Goodfellow (2020) genannten Kategorien „rules“ und „deals“ zum Tragen. Andererseits bietet Informalität mit ihrem Fokus auf Vertrauen („trust“) auch ein Fenster, durch das sich Partikularinteressen Zugang zum Planungs- und Genehmigungsprozess verschaffen können. Dies kann unter den Bedingungen des Kleinstaats hochproblematisch sein, wo die Überschaubarkeit der Verhältnisse und die Dichte persönlicher Netzwerke sachfremde Entscheidungen begünstigen. Empirische Evidenz über dieses Phänomen ist aufgrund der allgemein geübten Diskretion begrenzt; doch wird die generelle Existenz entsprechender Interventionen nirgendwo ernsthaft bestritten.

Was sollten, was können die Planungsakteure im Großherzogtum beziehungsweise die räumliche Planung hinsichtlich Steuerung des Wachstums tun, und inwiefern könnte Informalität dabei eine Rolle spielen? Blickt man auf die großen Linien des politischen Diskurses, so rudimentär dieser auch existiert, dann scheint die Wachstumsfrage das Land zu spalten in Befürworter, Dulder und Gegner. Einerseits wird ein weiteres Wachstum des Bruttoinlandsproduktes zwingend benötigt, um die Sozialleistungen des Wohlfahrtsstaates finanzieren zu können. Andererseits ist schwer vorstellbar, dass der damit einhergehende Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur, Siedlungs- und Verkehrsfläche ohne Weiteres (und ohne erhebliche Zielkonflikte) gedeckt werden kann. Da es sich politisch niemand leisten kann, offen für eine Postwachstumsperspektive einzutreten, ist diese Frage offiziell nicht auf der politischen Agenda. Entsprechendes gilt für ein vermindertes Wachstumstempo (Dörry/Schulz 2021).

Unterhalb dessen, in eher praktischer Hinsicht, ist es für die Raumplanung sinnvoll, das Verhältnis von formalem Handeln und Informalität neu auszutarieren. Auf der einen Seite wäre es vorteilhaft, den Grad der Verrechtlichung des Planungssystems und der notwendigen Prozeduren einzugrenzen und mehr Flexibilität im Planungsprozess zu ermöglichen. Andererseits sollte Informalität aktiver genutzt werden – im Sinne von Qualitätsorientierung im Planungsprozess und zur Förderung des Planungsdiskurses. Mehr Transparenz würde ein erwünschtes Maß an Informalität le-

gitimieren, und dies würde Planungsentscheidungen aus der von Lord (2012: 80) konstatierten „black box“ (das heißt einem öffentlich nicht zugänglichen, der allgemeinen Debatte verschlossenen Argumentations- und Handlungsraum) zurück in den politischen Raum holen. Beides, höhere Qualität und mehr Transparenz, ließe sich zum Beispiel durch die Einrichtung (informeller) Gestaltungsbeiräte erreichen, zumindest in den größeren Gemeinden des Landes. Solche Gremien haben sich in anderen europäischen Ländern als sehr hilfreiche Ergänzung des formalen *Settings* der Planung (Normen, Verfahren) erwiesen. Gleiches gilt für informelle Leitbilder, die der fundierten Meinungsbildung im vorpolitischen diskursiven Raum dienen. Freiwillige Aktivität im interkommunalen Bereich hat es auch in Luxemburg bereits gegeben – auf der Basis von Verträgen mit dem Staat, aber mit einem hohen Anteil informeller Kooperation. Insgesamt waren diese Interventionen jedoch zu vage, etwa um die Leerstelle der nicht vorhandenen Regionalplanung füllen zu können.

Eine allgemeine Konsequenz jenseits des Luxemburger Sonderfalls ist, die jeweilige Rolle von Informalität in der Planungspraxis besser zu verstehen und gegebenenfalls auch im Sinne einer größeren Effektivität der Planung zu nutzen. Dabei macht es der prinzipiell verschwiegene Charakter von Informalität nicht einfach, dieses Erkenntnisinteresse durch empirische Forschung zu validieren. Informalität ist auch nicht linear einsetzbar oder für bestimmte Zwecke instrumentalisierbar. Es ist eine Dimension, die die formelle Umsetzung von Plänen sowohl unterlaufen als auch unterstützen kann. „Informal negotiations between governmental and other actors before the formal process started can be the basis of implementation. [...] Likewise, a sensitivity by planners and designers for local perceptions, values and traditions, for informal institutions coordinating land use, can lead to new formal institutions with a greater power of coordination and more real impact. This in turn can lead to a stronger perception that planning can work, and this can enhance performativity, the reality-creating character of planning“ (van Assche/Beunen/Duineveld 2017: 227). Informalität in der Planung ist insofern weder Selbstzweck noch Selbstläufer, kann aber einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Effektivität räumlicher Planung leisten.

## Literatur

- Albers, G. (1969): Über das Wesen der räumlichen Planung. In: *Stadtbauwelt* 60, 21, 10–14.
- Allmendinger, P. (2017): *Planning Theory*. London.
- Becker, T.; Hesse, M. (2021): *Country Profile Luxembourg*. <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/luxembourg> (20.04.2022).

- Danielzyk, R.; Sondermann, M. (2018): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 963–974.
- Decoville, A.; Feltgen, V. (2018): Diagnostic du développement territorial. Esch-sur-Alzette.
- Dembski, S.; Sykes, O.; Couch, C.; Desjardins, X.; Evers, D.; Osterhage, F.; Siedentop, S.; Zimmermann, K. (2021): Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. In: *Progress in Planning* 150, 100462. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.100462>
- Dijkstra, L.; Poelman, H. (2014): A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation. Brüssel. = Regional Working Papers 1/2014.
- Dörry, S.; Schulz, C. (2021): Chancen für Luxemburgs (Finanz-)Wirtschaft in und nach der Krise. In: Mein, G.; Pause, J. (Hrsg.): *Self and Society in the Corona Crisis*. Esch-sur-Alzette, 309–327.
- Eurostat (2018): Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs. Luxemburg.
- Goodfellow, T. (2020): Political informality: Deals, trust networks, and the negotiation of value in the urban realm. In: *The Journal of Development Studies* 56, 2, 278–294.
- Healey, P. (1997): Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. London.
- Klein, C.; Peltier, F. (2017): Regards sur la population au 1er janvier 2017. In: *Regards* 9, 1–4.
- Lombard, M. (2019): Informality as structure or agency? Exploring shed housing in the UK as informal practice. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 43, 3, 569–575. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12705>
- Lord, A. (2012): *The Planning Game. An Information Economics Approach to Understanding Urban and Environmental Management*. London.
- Luxplan (2013): Strategische Umweltprüfung – Umwelterheblichkeitsprüfung. Capellen.
- Luxplan (2018): Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht. Teil 2: Detail und Ergänzungsprüfung (DEP) für die Gemeinde Schuttrange. Capellen.
- Luxplan (2019): Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht Addendum.
- Matzerath, H. (1989): Lokalgeschichte, Stadtgeschichte, Historische Urbanisierungsforschung? In: *Geschichte und Gesellschaft* 15, 1, 62–88.
- McFarlane, C. (2012): Rethinking informality: Politics, crisis, and the city. In: *Planning Theory and Practice* 13, 1, 89–108. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649951>
- MDDI – Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (2015): Avis article 6.3 selon la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (article 6.3) – PAG de la commune de Junglinster. Luxemburg.
- MDDI – Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (2017): Avis article 6.3 selon la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (article 6.3) – PAG de la commune de Schuttrange. Luxemburg.
- MECDD – Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (2019): Gutachten bezüglich des angefertigten Umweltberichts gemäß Art. 7 Abs. 2 des abgeänderten SUP-Gesetzes vom 22. Mai 2008 bezüglich des PAG der Gemeinde Schuttrange. Luxemburg.
- Meijer, M.; Ernste, H. (2019): Broadening the scope of spatial planning: making a case for informality in the Netherlands. In: *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X19826211>
- Milbert, A.; Porsche, L. (2021): *Kleinstädte in Deutschland*. Bonn.
- Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Aménagement du Territoire (2003): Programme directeur d'aménagement du territoire. Luxemburg.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; EC – European Commission (2020): *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*. Paris. <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en>
- Pannes, A.-T. (2015): Informalität: Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen – Ein Analyseansatz. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-94205-6>
- Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M. (Hrsg.) (2019): *Kleinstadtforschung in Deutschland – Stand, Perspektiven und Empfehlungen*. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 28.
- Reiß-Schmidt, S. (2021): Das Wachstumsdilemma. Stadt weiterbauen – aber wie? Fallstudie München. In: *pnd online* 1, 129–146. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-01686>
- Reulecke, J. (1985): *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*. Frankfurt am Main.
- Schmitz, N. (2020): Wissenschaftliche Aufarbeitung der Aushandlungsprozesse zwischen Kommunen, Ministerien und weiteren Gremien im Zuge der Aufstellung kommunaler Flächennutzungspläne (PAG) mit besonderem Augenmerk auf die Nutzung der Ressource Boden. Masterarbeit an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.
- Schockmel, P. (2022): Panorama sur le monde du travail luxembourgeois à l'occasion du 1er Mai. *Statec Regards* No. 3. Avril 2022. Luxembourg.
- Slemp, C.; Davenport, M. A.; Seekamp, E.; Brehm, J. M.; Schoonover, J. E.; Williard, K. W. (2012): „Growing too fast“: Local stakeholders speak out about growth and its

- consequences for community well-being in the urban-rural interface. In: *Landscape and Urban Planning* 106, 2, 139–148. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.02.017>
- Statec (2017): Projections macroéconomiques et démographiques de long terme: 2017-2060. Luxembourg.
- Statec (2021): Le Luxembourg en chiffres 2021. Luxembourg.
- Statec (2019): Projections des ménages et de la demande potentielle en logements 2018-2060. Economie et Statistiques. Luxembourg.
- Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (2020): Audience publique du 19 mai 2020 – Recours formé par ... et consort, ..., contre une décision du ministre de l'Intérieur et trois décisions du conseil communal de Junglinster en matière de plan d'aménagement général. N 42067du rôle. Luxembourg.
- UN – United Nations Human Settlements Programme (2020): World Cities Report 2020. Nairobi.
- van Assche, K.; Beunen, R.; Duineveld, M. (2017): Co-evolutionary planning theory: Evolutionary Governance Theory and its Relatives. In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Planning Theory*. London, 221–233.
- Veenendaal, W. P.; Corbett, J. (2015): Why small states offer important answers to large questions. In: *Comparative Political Studies* 48, 4, 527–549. <https://doi.org/10.1177/0010414014554687>
- Zimplan (2017): Plan d'aménagement général. Etude préparatoire, Section 1, Analyse de la situation existante de la commune de Junglinster. Capellen.
- Zimplan (2018): Etude préparatoire Partie A: Analyse de la situation existante dans la commune de Schuttrange – Version accord du Conseil Communal – Bericht 20140501-ZP. Capellen.