

Laboratoire de  
Géographie et  
Aménagement du  
Territoire

[www.geo.ipse.uni.lu](http://www.geo.ipse.uni.lu)

Constance Carr, Markus Hesse

# Nachhaltige Raumentwicklung in Luxemburg und in der Schweiz (*Kurzfassung*)

SUSTAIN\_GOV Project funded by FNR (12/SR/3974035)

Luxembourg, August 2013



UNIVERSITÉ DU  
LUXEMBOURG



Fonds National de la  
Recherche Luxembourg

# Nachhaltige Raumentwicklung in Luxemburg und in der Schweiz (Kurzfassung)

Constance Carr, Markus Hesse  
Translated by Jan-Tobias Doerr

## ZIEL UND HINTERGRUND

Ziel des Forschungsprojektes SUSTAIN\_GOV ist es, nachhaltige Raumentwicklung aus der Governance-Perspektive zu untersuchen. Die Untersuchungsräume sind hierbei zum einen Luxemburg, zum anderen die Schweiz, dessen Planungssystem anhand einer Untersuchung der städtischen Transformationsprozesse in der sogenannten *Glattal-Stadt* vergleichend herangezogen wird. Das Vorhaben untersucht Strategien zur Überwindung von Hindernissen in Governanceprozessen, um eine integrierte, nachhaltige Raumentwicklung zu fördern.

Das Projekt baut auf den aus dem Vorgängerprojekt SUSTAINLUX gewonnen Erkenntnissen auf. Dieses Vorhaben hat zentrale Mängel im luxemburgischen Planungssystem aufgezeigt, sowohl in der institutionellen Landschaft als auch in der praktischen Umsetzung der Planungskonzepte. Trotz des hohen Urbanisierungsdrucks, eingeschränkter Möglichkeiten der Raumnutzung, einer hohen Belastung der Infrastruktur und den damit verbundenen Konflikten der politischen Steuerung dieser Herausforderungen verfehlen Planungs-

und Governancepraktiken in Luxemburg die selbstgestellten Ziele. Die entsprechenden Charakteristika, Umstände und Bedingungen in der politischen Landschaft in Luxemburg erschweren die Planung enorm und tragen zu erhöhten Kosten bei. Daher ist es von fundamentaler Bedeutung für Luxemburg im Besonderen und für die raumbezogene Planung im Allgemeinen, diese Hindernisse zu überwinden. Handlungsbedarf besteht offenkundig vor allem im Bereich der politischen Steuerung und der Bürgerbeteiligung.

Das Ziel von SUSTAIN\_GOV ist es daher, den genannten Problemen mit einer wissenschaftlichen Perspektive zu begegnen. Es soll ein differenziertes Verständnis von Partizipation, Governance und einer integrativen, nachhaltigen Raumentwicklung gefördert werden, unter Einbeziehung aktueller Erkenntnisse der Stadt- und Regionalforschung. SUSTAIN\_GOV orientiert sich daher an den Zielen 4.2.5 des CORE-Programms des Fonds National de la Recherche (FNR) innerhalb seines thematischen Forschungsfeldes des „nachhaltigen Ressourcen-Managements in Luxemburg“. SUSTAINGOV untersucht weiterführende Fragen anhand einer vergleichenden Untersuchung zur regionalen Governance in der Schweiz.

Die Schweiz wurde als Gegenstand einer vergleichenden Analyse vorgeschlagen, da dieses Land oft eine Vorreiterrolle in innovativen Ansätzen in der Raumplanung in Europa eingenommen hat. Beide Länder ähneln sich nicht nur in der Wirtschaftsdynamik und in ihrem Internationalisierungsgrad, sondern auch in den jeweiligen Mustern der Urbanisierung. Als Unterschied kann angeführt werden, dass das Schweizer Planungssystem aufgrund der politischen und legislativen Rahmenbedingungen der direkten Demokratie

stärker nach Interessenausgleich und Balance strebt. Die Erforschung der Vor- und Nachteile dieses politischen Systems kann Hinweise für neue Formen der Partizipation und der horizontalen Konsensbildung geben, die interessante Anregungen für eine Verbesserung des Luxemburger Planungssystems liefern können. Der Untersuchungsgegenstand des Projektes ist die nördlich von Zürich gelegene sogenannte *Glattal-Stadt*.

### **Die Bausteine**

Das Projekt ist an der Schnittstelle von vier konzeptionellen Bausteinen angesiedelt:

#### *1. Nachhaltige Raumentwicklung*

Während der vergangenen 14 Jahre wurde in Luxemburg eine Vielfalt von Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung ergriffen, von der Ausformulierung einer integrierten Politikstrategie, ihrer Sektor übergreifenden Umsetzung, bis hin zur Einrichtung eines Ministeriums, das namentlich der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet ist (Carr 2011). Obwohl die Absichten hinter diesen Maßnahmen sehr ehrgeizig und umfassend sind, lassen sich dennoch fundamentale Schwächen identifizieren. Diese sind insbesondere auf dem Gebiet der vertikalen Koordinierung (Staat/Gemeinden) sowie bei der Entwicklung alternativer Policy-Mechanismen und Planungspraktiken erkennbar.

Nachhaltige Planungspraktiken sind der Schweiz allgegenwärtig und doch umstritten. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) betont die Bedeutung von nachhaltiger Entwicklung: Durch gemeindeübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit wird versucht, in den Themengebieten Mobilität, Siedlungsstruktur, Integration, Energie, und Sicherheit das Prinzip der Nachhaltigkeit zu implementieren (Ray

2012). Trotzdem bleiben Herausforderungen wie der Ausgleich vertikaler und horizontaler Konflikte, aber auch die Aufrechterhaltung des hohen allgemeinen Lebensstandards, weiterhin auf der Tagesordnung (siehe Diener et al. 2001). Organisationen wie die VLP-ASPAN oder die IBA Basel2020 stehen vor der Herausforderung, neue Wege der Aushandlung der divergierenden Interessen zu finden, um die genannten Konflikte zu lösen.

Soll die nachhaltige Raumentwicklung in Luxemburg insofern inklusiv und effektiv verfolgt werden, besteht ein grundsätzlicher Bedarf an konzeptioneller Orientierung. SUSTAIN\_GOV will diesem Bedarf nachkommen.

#### *2. Stadtplanung und Governance-Forschung*

Wie in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich behandelt, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten die Formen und Inhalte politischer Entscheidungsfindung verändert. Als Reaktion hierauf wird häufig der Governance-Ansatz als analytischer Zugang zur Untersuchung dieser politischen Prozesse bemüht.

Aus den Untersuchungen im Rahmen von SUSTAINLUX geht hervor, dass Luxemburgs Raumordnungsprozesse und Stadtplanung zentrale Charakteristika des Governance-Ansatzes erfüllen: Sie verschränken verschiedene politische Entscheidungsebenen, sie integrieren Akteure aus verschiedenen Zuständigkeitsbereichen und sie verbinden unterschiedliche gesellschaftliche und politische Dimensionen. Zudem finden Raumplanung und Policy-making in einem fragmentierten und komplexen Umfeld statt, welches durch eine Vielzahl kleiner Kommunen mit begrenzten Planungskapazitäten und einer vergleichsweise jungen Tradition der

Raumplanung und -regulierung auf höheren politischen Entscheidungsebenen gekennzeichnet ist.

Thierstein et al. (2006) haben in der Schweiz ähnliche Veränderungen identifiziert. Die *Glattal-Stadt* – der primäre Untersuchungsgegenstand von SUSTAIN\_GOV – ist eine nicht formal konstituierte Region im Norden der Stadt Zürich, die sich unter Einfluss diverser formeller und informeller Planungsinstrumente verändert. Die Prozesse, die beispielsweise Infrastrukturprojekte wie die Glattal-Tram umfassen, erfordern sowohl vertikale (föderal, kantonal, kommunal) als auch horizontale (inter-kommunal, inter-kantonal, inter-institutionell) Koordinierung und Kooperation. Auch müssen sie einen kritischen Grad an öffentlichem Konsens erzielen, um in den im politischen System der Schweiz vorgesehenen Referenden bestätigt zu werden.

In diesen Prozessen sind Themen erkennbar, die direkte Bezüge zur Situation in Luxemburg aufweisen: Zentrum vs. Peripherie, peri-urbane Raumtypologien, exorbitant hohe Bodenpreise und starke Interessenkonflikte zwischen Land- und Stadtbevölkerung, die mit der vom tertiären Sektor geprägten Wirtschaftsstruktur der Gegenwart in Verbindung stehen.

Es ist daher von großem Interesse, Prozesse der politischen Steuerung und Konsensbildung zu analysieren, die dem komplexen Feld der städtischen Transformation zugrunde liegen.

### 3. *Rescaling und Transformation*

Der Mehrebenencharakter von Governance ist auch eine Antwort auf die veränderten Anforderungen an politische Entscheidungsfindung durch die Globalisierung (siehe Hall 1984; Friedman 1986;

Marcuse und Kempen 2000; Smith 2000; Amin und Thrift 2002; Taylor et al. 2006). Dabei wird die komplexe Restrukturierung der Maßstäbe der verschiedenen Ebenen der politischen Kompetenzen, wie die stark verwobenen Makro- und Mesoebenen, auch als Prozess des Rescaling verstanden (Brenner 2004).

Die Stadt Luxemburg kann hierfür als Musterbeispiel betrachtet werden. Sie stellt eine Quasi- bzw. Beta-Metropole und einen lokalen Ort zugleich dar, in dem die globale Finanz- und Dienstleistungsindustrie als maßgeblicher Antrieb für die Wirtschaft und den Wohlstand des Lands begriffen werden (Schulz und Walther 2009). Versuche, diese Veränderungen zu steuern, haben in der Vergangenheit Interessenkonflikte im Bereich der Landesentwicklung und -planung auf verschiedenen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung offenbart.

Die sich verändernden sozialen Räume in der Schweiz sind verstärkt in den Fokus der konzeptuellen Stadtforschung gerückt (siehe Diener et al. 2001). Langfristige Beobachtungen der funktionalen Veränderungen haben die speziellen Charakteristika des *Rescaling* in der Schweiz analysiert. Die *Glattal-Stadt* ist keine festgelegte, formal abgegrenzte Region. Sie erstreckt sich grob über den 11. und 12. Bezirk der Stadt Zürich, dehnt sich im Nordosten in Richtung des Flughafen Zürich aus und grenzt an neun Nachbarkommunen. Sie wird daher als eine Ansammlung kollidierender und sich gleichzeitig überschneidender Verhandlungsräume verstanden, die eine Vielzahl von Institutionen mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen umschließen (Thierstein et al. 2005: 327). Die Entstehung der *Glattal-Stadt* kann letztendlich als Antwort auf die Regionalisie-

zung von Zürichs finanz- und dienstleistungsorientierter Wirtschaft verstanden werden (Diener et al. 2001: 620).

SUSTAIN\_GOV wird untersuchen, wie der Raum *Glattal-Stadt* auf den vielfältigen horizontalen und vertikalen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung agiert und wie die verschiedenen Ansprüche an die Raumnutzungen verhandelt werden.

#### 4. Vergleichende Stadtforschung

SUSTAIN\_GOV ist als vergleichende Untersuchung konzipiert und steht im Kontext der Herausforderungen vergleichender Stadt- und Raumforschung. Reimer und Blotevogel (2012: 10-11) unterscheiden drei fundamentale Fehlannahmen bisheriger komparativer Ansätze:

- i. Vergleichende Stadtforschung betrachtet mit Planung betraute Institutionen oft als eingebettet in die jeweiligen nationalen Planungssysteme. Diese erscheinen dann als relativ unflexible, deterministische Strukturen, die an ihre historischen Kontexte gebunden sind.
- ii. Der Fokus auf ganzheitliche nationale Planungssysteme wird der Vielfalt innerhalb dieser Planungssysteme nicht gerecht, individuelle Besonderheiten können übersehen werden.
- iii. Es muss bezweifelt werden, dass die Klassifikation der Planungssysteme nach Nationen tatsächlich Aufschlüsse über Fragen des Planungsstils, -kontextes, und der Planungsreflexivität liefern kann.

SUSTAIN\_GOV wird vor diesem Hintergrund eine vergleichende Analyse der regionalen Governance-Strukturen vornehmen, die den jeweiligen Planungskontexten gerecht werden soll. Das Forschungsdesign fußt hierbei auf Zugängen

und Erkenntnissen des relationalen Vergleichs (siehe Robinson 2011). Unsere Forschung soll dabei das traditionelle Verständnis von Städten als klar abgegrenzte und isolierte Körper überwinden - zugunsten eines Ansatzes, der Stadträume als durch Netzwerke und deren Verhältnisse zueinander konstituiert begreift (ibid). Dieser Ansatz erfordert, dass tradierte Verständnisse von Stadt und Stadträumen überdacht und neu gedacht werden.

#### **Methodik**

Das Projekt ist mit ausgewählten Planungs- und Forschungsinstitutionen verbunden, die beratend zur Verfügung stehen. Dazu gehören Kollegen der ETH Zürich, der ASPAN sowie der IBA Basel 2020. Die Rolle der NCP ist es, das Projekt zu begleiten und mit ihrer analytischen, konzeptuellen und praktischen Erfahrung zu ergänzen.

Das angestrebte Ergebnis der Forschung ist eine Beurteilung der Stärken und Schwächen der aktuellen politischen Entscheidungsstrukturen in Luxemburg, der Schweiz und der *Glattal-Stadt*.

In methodologischer Hinsicht bezieht sich die Forschung auf eine kohärente Gruppe aktueller Konzepte, die zurzeit die Stadt- und Regionalforschung prägen:

- Interpretative Analysen sozialer und institutioneller Strukturen und Prozesse (vgl. die Arbeiten von Krueger und Gibbs, 2012)
- Brenner's (2004) Arbeit über die Restrukturierung des Staatsapparates, Scale und Rescaling,
- Der „comparative-turn“ in der Stadtforschung in den Arbeiten von Ward (2010) und Robinson (2011).

Das Forschungsdesign folgt einer Methodik, die einerseits ein hohes Niveau wissenschaftlicher Präzision erlaubt, aber gleichzeitig flexibel genug ist, um wichtige ortsabhängige Spezifika der beiden Fälle zu integrieren.

### ***Fragstellung***

Das Vorhaben orientiert sich an folgenden Forschungszielen und -fragen:

- Die Inhalte, Strategien und Problemstellungen integrierter nachhaltiger Planung im schweizerischen Planungssystem zu untersuchen,
- Ein Verständnis für das Policy-Making auf der nationalen und kommunalen Ebene in den beiden Ländern zu entwickeln,
- Ein Verständnis für die sozialen, institutionellen und politischen Strukturen der *Glattal-Stadt* zu schaffen,
- Strategien und Methoden der Partizipation und den sich daraus ergebenden Problemstellungen zu identifizieren,
- Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse mit den luxemburgischen Planungspraktiken, dem hiesigen Policy making, sowie den entsprechenden Governance-Strukturen zu vergleichen.

Dr. Constance Carr  
constance.carr@uni.lu

Prof. Dr. Markus Hesse  
markus.hesse@uni.lu

## REFERENCES

- Amin, A., and N. Thrift. 2002. *Cities. Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.
- Brenner, N. 2004. 'Urban governance and the production of new state spaces in western Europe'. *Review of International Political Economy* 11(3):447–488.
- Carr, C. 2011. 'Luxembourg Sustainable Spatial Development Policy: General Milestones and Circuits'. *Laboratoire de Géographie et Aménagement du Territoire*.
- Diener, R., J. Herzog, M. Meili, P. de Meuron, and C. Schmid. 2001. *Switzerland - an Urban Portrait*. 1st ed. edited by ETH Studio Basel - Contemporary City Institute. Birkhäuser Architecture.
- Friedman, J. 1986. 'The World City Hypothesis'. *Development and Change* 17(1):69–83.
- Hall, P. G. 1984. *The World Cities*. 3 Sub. Palgrave Macmillan.
- Marcuse, P., and R. Van Kempen, eds. 2000. *Globalizing Cities: A New Spatial Order*. 1st ed. Wiley-Blackwell.
- Ray, E. 2012. *Nachhaltige Quartiere*. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Bundesamt für Energie (BFE).
- Reimer, M., and H. H. Blotevogel. 2012. 'Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization'. *Planning Practice and Research* 27(1):7–24.
- Robinson, J. 2011. 'Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture'. *International Journal of Urban and Regional Research* 35(1):1–23.
- Schulz, C., and O. Walther. 2009. 'Finanzplatz Luxemburg'. Pp. 130–133 in *Der Luxemburg Atlas du Luxembourg*, edited by Patrick Bousch et al. Köln: Hermann-Josef Emons Verlag.
- Smith, M. P. 2000. *Transnational Urbanism: Locating Globalization*. 1st ed. Wiley-Blackwell.
- Taylor, Peter, Ben Derudder, Pieter Saey, and Frank Witlox, eds. 2006. *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*. 1st ed. Routledge.
- Thierstein, A., C. Kruse, and L. Glanzman. 2006. *Raumentwicklung im Verborgenen*. 1., Aufl. Nzz Libro.
- Ward, K. 2010. 'Towards a relational comparative approach to the study of cities'. *Progress in Human Geography*