

# DIE NEUINWERTSETZUNG VON BETRIEBSBRACHEN IN TRADITIONELLEN INDUSTRIEREGIONEN

Ein Vergleich zwischen Lüttich und Sheffield

## Einleitung

Die Überlegungen, die wir Ihnen in diesem Artikel darlegen werden, stammen aus einem Projekt, das sich ‚Creating and Setting for Investment‘ nennt (CSI). CSI ist ein europäisches Projekt, das sich der Neunutzung von Brachflächen inmitten von traditionellen Industrieregionen widmet<sup>1</sup>. Es umfasst Teilnehmer aus Wallonien, aus der Region Lüttich (Liège), Partner aus Nord-England aus der Gegend von Sheffield, sowie deutsche Teilnehmer aus dem Ruhrgebiet. Bei diesem Projekt stellte sich unter den Forschern ganz deutlich heraus, dass es große Unterschiede beim Vergleich dieser drei Regionen im Hinblick auf die Umwandlungsdynamik der Brachflächen gibt. Vor allem zwischen Wallonien und England wurden große Unterschiede festgestellt, die einerseits die Situation in Wallonien bestätigen, wo der Erfolg der Umwandlung der Brachen zweifelhaft erscheint (MÉRENNE & DEVILLET 1999), und auf der anderen Seite eine Situation in England, wo realisierte Projekte sich häufiger an Standorten befinden, wo zuvor schon Bebauung vorhanden war (CATNEY et al. 2006).

Das Ziel dieses Artikels ist, die bisherigen Forschungen auszuwerten und diesen Unterschied zwischen Wallonien und England zu klären. Die Forschungen stützen sich auf die Auswertung von belgischen und englischen Veröffentlichungen, die sich auf urbane Brachen beziehen und andererseits ergänzend auf Interviews mit ausgesuchten Gesprächspartnern

1 Das Projekt CSI bezieht sich speziell auf die Rolle der Landschaftsqualität bei der Wiederherstellung des städtischen Raumes. Der interessierte Leser findet zahlreiche Informationen unter folgender Adresse: [www.environment-investment.com](http://www.environment-investment.com) (Abruf am 13.9.2011).

(GUILLIAMS 2007)<sup>2</sup>. Diese Interviews waren fokussiert auf die Ballungsräume von Lüttich und Sheffield, welche ausreichend repräsentativ sind für die wallonischen und die englischen Gegebenheiten, und zugleich einander ausreichend ähnlich sind, aufgrund ihrer Größe und ihrer Wirtschaftsgeschichte als Stahlstädte.

Aus der Analyse geht hervor, dass man drei große Dimensionen entwickeln muss, wenn man versucht zu verstehen, warum die Transformation der Brachen in England weniger problematisch ist als in Wallonien. In England finden wir vor allem einen sehr starken Willen zur kompakten verdichteten Stadt und zur Verhinderung der Ausbreitung der Stadt, ein Projekt, dessen Grundzüge wir im ersten Teil dieses Artikels analysieren werden. Die Arbeiten, die wir in England und Wallonien durchgeführt haben, beweisen auch, dass unterschiedliche Visionen einer ökonomischen Entwicklung in die Überlegungen einfließen müssen. Der zweite Teil des Artikels beschäftigt sich mit der Vertiefung dieser Thematik. Die dritte Dimension, die wir anschließend herausarbeiten werden, bezieht sich auf die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der strategischen Raumplanung und den konkreten Entwicklungsprojekten.

### **1. Die strategische Raumplanung im Vereinigten Königreich: Von der Politik der Eindämmung zum Modell der kompakten Stadt**

Selbst wenn man vorsichtig sein muss internationale Vergleiche auf dem Gebiet der Zersiedelung anzustellen, weil für dieses Konzept keine internationalen Normen bestehen, so scheinen doch in den europäischen Ländern große Unterschiede zu bestehen in der Intensität, wie stark die Städte verdichtet sind. Es liegt nahe, angesichts der Literatur, die sich diesem Thema widmet, solche Länder wie die Niederlande und Großbritannien, die schon früh führend waren bei der Eindämmung der Städte (SELLERS 2004), den Ländern gegenüberzustellen wie Frankreich und Belgien, wo die Kontrolle über die Ausbreitung der Städte ein relativ neuer Gedanke ist.

Die Art und Weise, wie die Bewohner und ihre politischen Vertreter sich mit dem Thema Grund und Boden auseinandersetzen, stellt einen wichtigen Faktor bei der Erklärung dar, wie die einzelnen europäischen Staaten die Zersiedelung verhindern (HALLEUX et al. 2002). Diesbezüglich ist bekannt, dass die belgischen Verhältnisse, sowohl in Wallonien als auch in

2 Die Interviews wurden im Laufe des Jahres 2007 durchgeführt. Seit damals wurden sowohl in England als auch in Wallonien verschiedene Verfahrensweisen geändert. Aus Gründen der Genauigkeit haben wir trotzdem die zu jener Zeit gebräuchliche Terminologie gewählt.

Flandern, eine verbreitete Denkweise offenbaren, die wenig von Steuerung hält, und nach der „Grund und Boden kein kostbares, nicht reproduzierbares Gut darstellt, sondern etwas im Überfluss vorhandenes, das man konsumieren kann. Das kann eine exzessive Übernutzung und Verschwendung der Ressource Raum zur Folge haben“ (ACOSTA 1994, S.43) (Abb. 1). Was Belgien betrifft, so ist eine Erklärung für die Verschwendung der Ressource Grund und Boden, dass für unser Land keine Bedrohung des Landes vom Meer ausgeht, wie zum Beispiel in den Niederlanden. Parallel dazu definiert sich Belgien im Vergleich zu England oder der Schweiz nicht durch tradierte ästhetische Werte, die auf den Erhalt des Landschaftsbildes Wert legen.



*Abbildung 1: Wohnbebauung im ländlichem Raum in Wallonien, freistehende Häuser in Hannut (Foto: P. GUILLIAMS, Segefa-ULg).*

Die Landnutzungskarten machen die Unterschiede deutlich bezüglich der Eingrenzung des urbanen Raumes. Die Grenzlinien der Bebauung sind in Sheffield scharf gezogen, während sie in Lüttich verschwommen sind, wo lineare Entwicklungen (als Bänder entlang der Verkehrsachsen) besonders deutlich sichtbar sind. Abbildung 2 veranschaulicht auch den Unterschied in der räumlichen Ausdehnung zwischen den belgischen und den englischen Siedlungsgebieten.

Für A.W. EVANS (1991) ist diese ästhetische und kulturelle Dimension der dörflich geprägten Landschaft einer der wesentlichen Gründe dafür, dass die Eindämmung der Städte zu einem Hauptziel der britischen Raumplanung gemacht wurde und dies mindestens seit der Gesetzgebung von 1947, die sich auf die Grüngürtel bezieht, und die verhindern soll, dass sich die typischen bandförmigen Vorstädte um die Großstädte bilden, wie

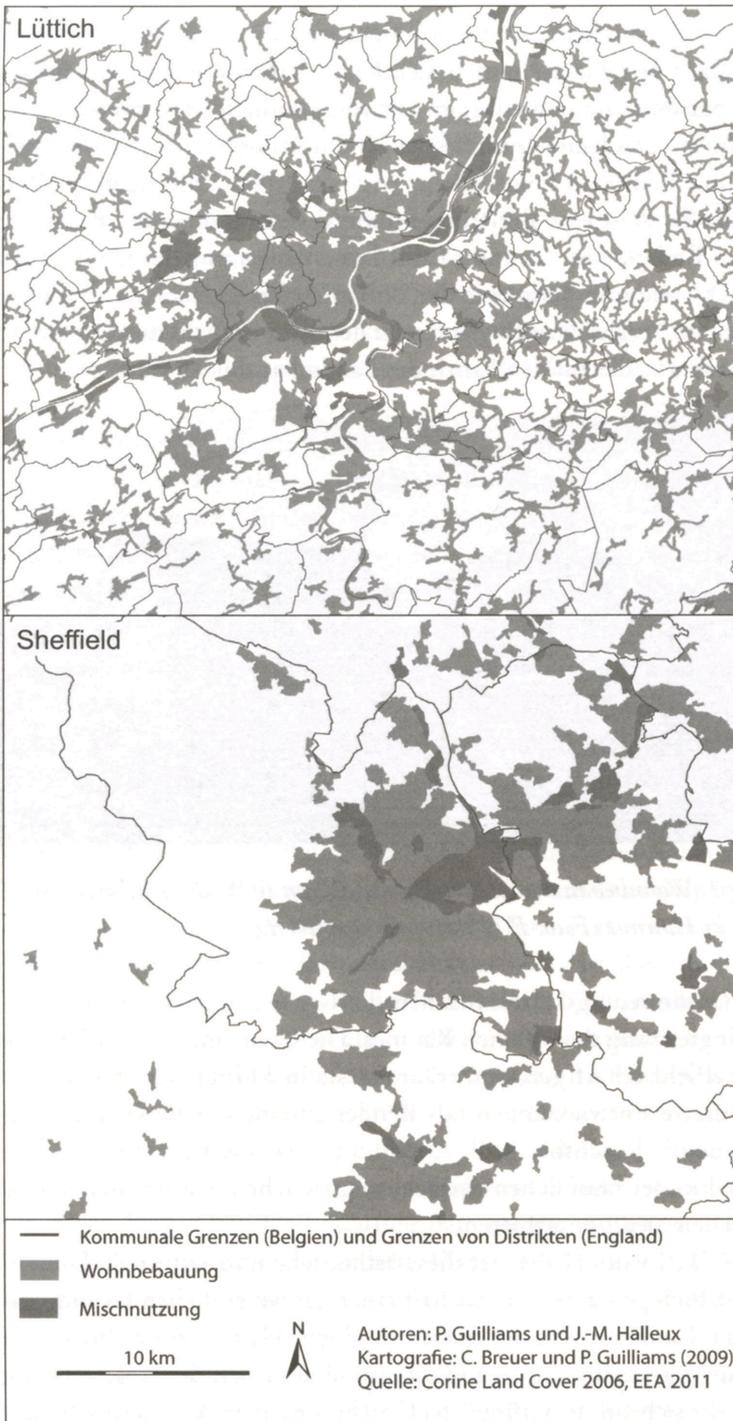


Abbildung 2: Bodennutzung und lokale Verwaltungsgrenzen

in den 1930er Jahren. In den 1990er Jahren, unter dem Einfluss von Studien, die sich der Auswirkung der städtebaulichen Formen auf die Mobilität und die Abhängigkeit vom Auto widmen, haben die britischen Planer ihren Kampf gegen die Zersiedelung verstärkt (PHAROAH 1996). In Folge der Betonung des Leitmotifs der kompakten oder verdichteten Stadt (HALLEUX 2000) haben sie sich um so mehr bemüht, die Mischung der Funktionen einer Stadt und die Verdichtung neuer Ansiedlungen voranzutreiben und die juristische Verfügbarkeit von unbebautem Terrain (auf der grünen Wiese) einzuschränken. Diese Politik wurde beschrieben als Übergang von einer Politik der städtebaulichen Eingrenzung („urban containment“) zu einer Politik der städtebaulichen Verdichtung („urban compaction“) (ADAMS & WATKINS 2002). Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Entwicklung auf das Innere der umbauten Flächen zu richten, haben stark dazu beigetragen, die Neunutzung der Brachen zu vereinfachen oder generell die städtebauliche Erneuerung voranzubringen (URBAN TASK FORCE 1999).

Außer solchen Argumenten, die sich auf die Abhängigkeiten zwischen städtebaulichen Formen und dem Einsatz von Energie beziehen, haben auch ökonomische Gesichtspunkte die städtebauliche Politik im Vereinigten Königreich in den 1990er Jahren bestimmt. In Folge der industriellen Krisen der vorangegangenen Jahrzehnte wurde der Niedergang der ökonomischen Kräfte wichtiger Ballungszentren und ihrer Stadtzentren für die Zentralregierung und die lokalen Entscheidungsträger zu einem Hauptproblem. Indem man darauf geachtet hat, die Hauptinvestitionen an die zentralen Punkte der Städte zu lenken, zielte dies darauf ab, deren ökonomische Basis zu verändern. Diese Strategie scheint von Erfolg gekrönt worden zu sein. Tatsächlich ist der Wiederaufschwung der britischen Wirtschaft seit den 1990er Jahren eng verknüpft mit der Tatsache, dass Dienstleistungen, sowohl solche (juristische, finanzielle, technische), die mit der Produktion verknüpft sind, als auch solche, die mit dem Konsumsektor (Hotels, Restaurants, Freizeit) verbunden sind (JACQUIER 2003, S. 10), in die Stadtzentren verlagert wurden.

Die Strategien der städtebaulichen Eindämmung und Verdichtung wurden durch die Planning Policy Guidance (PPG)<sup>3</sup> verbindlich gemacht. Unter den PPGs, die stark die Praxis der städtebaulichen Planung in England beeinflusst haben, findet man zuerst das PPG2, das sich mit den Grüngürteln befasst (1947). Man findet gleichfalls PPG4 (1992) und

3 Seit 2003 haben diese nationalen Regelungen allmählich ihre Bezeichnung geändert und werden heute Planning Policy Statement (PPS) genannt.

PPG6 (1996) über einerseits die Industrie, den Handel und die KMU, und andererseits über den Einzelhandel in den Stadtzentren. Mittels dieser beiden PPGs ging es darum, die Vitalität der traditionellen Einzelhandelszentren zu sichern und gleichermaßen die Funktionsmischung als auch die Neunutzung von freiem städtischem Raum zu begünstigen. Das PPG3 bezüglich Wohnungen (1988 und revidiert 1998) ist ebenfalls sehr wichtig, wenn man verstehen will, warum die städtischen und industriellen Branchen in England einfacher transformiert werden konnten als in Wallonien. Tatsächlich bewirkte dieses PPG, das auch ‚directive brownfield‘ genannt wurde, dass 60% der Neubauten auf vorher schon urbanisiertem Gelände (brownfield) errichtet wurden (DIXON 2007). In Bezug auf die PPG ist, mehr noch als die Effektivität eines Planes oder einer einzelnen Maßnahme, die Konvergenz des Ganzen etwas, das unser Interesse geweckt hat bei den Gesprächen mit unseren britischen Kollegen. Zweifellos zeugt dieses Zusammenführen von einem starken politischen Willen zu Gunsten der kompakten, verdichteten Stadt.

Wenn man diesen Entwurf für eine immer dichter bebaute Stadt betrachtet, findet man eine Reihe von Gegenargumenten, welche die Probleme deutlich machen, die diese „Verdichtung“ zur Folge hat. Die Kritiker finden ihre wesentlichen Argumente in den großen Spannungen, die man auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt konstatiert, sowohl auf dem Wohnungsmarkt wie auch bei gewerblich genutzten Gebäuden (EVANS & HARTWICH 2007). Dieses Argument wird gut durch Abbildung 3 illustriert, wo man sieht, dass die Entwicklung der realen Wohnungspreise im Vereinigten Königreich bedeutend dynamischer verlief als in den sonstigen Industrieländern. Evans und Hartwich zufolge liefert die sehr strikte Planung eine Erklärung dafür, dass die Wohnungen, die in letzter Zeit in Großbritannien gebaut wurden, europaweit die kleinsten Grundrisse aufweisen (Tabelle 1). Die in Sheffield<sup>4</sup> vor der Finanzkrise durchgeführten Untersuchungen bestätigen diese Beobachtungen. Wir haben festgestellt, dass der Quadratmeterpreis für Wohnbau land bei nahezu 400EUR/m<sup>2</sup> liegt, das heißt fast mehr als das Fünffache des durchschnittlichen Preises in Wallonien. Für den Nicht-Wohnungsbau bewegen sich die Preise in Sheffield zwischen 90 und 130EUR/m<sup>2</sup>, was zumindest das Dreifache des Quadratmeter-Preises bedeutet, der in Gewerbegebieten in Wallonien üblich ist.

4 Die Informationen über den Wohnungs- und Immobilienmarkt in Sheffield haben wir erhalten von T. Botrill von der Gesellschaft Knight Frank (Interview vom 27. März 2007)

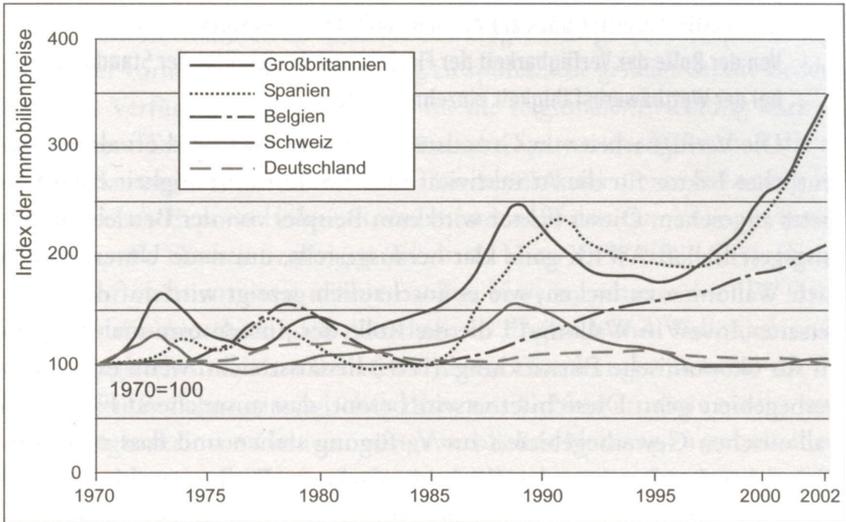


Abb. 3: Entwicklung der realen Wohnungspreise 1970-2002, indiziert, inflationsbereinigt (Quelle: EVANS & HARTWICH 2005b, S. 23).

	alle Wohnungen			neu errichtete Wohnungen		
	Wohnungsgröße (m <sup>2</sup> )	Anzahl der Räume	Durchschnittliche Größe (m <sup>2</sup> )	Wohnungsgröße (m <sup>2</sup> )	Anzahl der Räume	Durchschnittliche Größe (m <sup>2</sup> )
Belgien	85,0	5,2	16,3	75	4,8	15,8
Großbr.	86,3	4,3	20,1	119	5,8	20,5

Tabelle 1: Vergleich der Wohnungsgrößen in Belgien und Großbritannien

Für P. CATNEY und seine Kollegen (2006) sind die hohen Grundstückspreise, die charakteristisch sind für das Vereinigte Königreich, Kernstück einer Raumplanung, die darauf abzielt, die Zersiedelung von ungenutztem Land zu begrenzen und ein Maximum an Industriebrachen und sonstigen Grundstücken wieder neu zu nutzen. Hier handelt man nach der Vision eines „Raumplanungs-Managers“, der, indem er die Ausdehnung der Siedlungen drastisch begrenzt und indem er noch die Minstdichten erhöht, solche Grundstückspreise erreicht, die es der Privatwirtschaft ermöglicht, die Mehrkosten zu decken, die ein Bau- oder Renovierungsvorhaben mitten im bebauten Gebiet verursacht (HALLEUX & LAMBOTTE 2008). Mit dieser Vorgehensweise lenken die britischen Planer die Investitionen in Richtung der noch nicht so stark verdichteten Stadtgebiete, wo die Bauträger die einzigen Entwicklungsmöglichkeiten vorfinden, wo aber auch interessante Gewinnaussichten gegeben sind.

## 2. Ein differenzierter Blick auf die ökonomische Entwicklung: Von der Rolle der Verfügbarkeit der Flächen und der Qualität der Standorte bei der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Gebiete

Die Verfügbarkeit von Grundstücken für Firmen wird oft als ein wesentlicher Faktor für die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit eines Gebietes angesehen. Dieser Faktor wird zum Beispiel von der Betriebsansiedlungsgesellschaft AWEX ganz klar herausgestellt, um neue Unternehmen nach Wallonien zu locken, wie es anschaulich gezeigt wird auf der Internetseite „Invest in Wallonia“<sup>5</sup>, die die Rolle der ‚Interkommunalen Agentur für ökonomische Entwicklung‘ (IDE) herausstreicht, wenn es um Gewerbegebiete geht. Diese Internetseite betont, dass ausreichend Flächen in wallonischen Gewerbegebieten zur Verfügung stehen und dass man, verglichen mit konkurrierenden Regionen rings um Wallonien, hier mit geringen Grundstückspreisen rechnen kann.

Zwischen Kontinental-Europa und dem Vereinigten Königreich besteht ein großer Unterschied in der Art und Weise, wie man Gewerbe- und Industriegebiete generiert. Auf dem Kontinent werden die Industriegebiete hauptsächlich von öffentlichen Trägern (überkommunale Strukturen wie in Wallonien, oder Stadtverwaltungen wie in Frankreich oder den Niederlanden) ausgewiesen. Im Gegensatz dazu wird diese Aufgabe jenseits des Ärmelkanals der Privatwirtschaft überlassen. Die Situation, die man in England vorfindet, wo die öffentlichen Stellen sich dieser Verantwortung entledigt haben, scheint zu beweisen, dass die Verfügbarkeit von Gewerbegebieten nicht als bestimmender Faktor bei der Regionalentwicklung gesehen wird. Diese Sichtweise, die sich deutlich absetzt vom dominierenden Diskurs in Wallonien, wurde uns bestätigt von Experten, die wir in Sheffield trafen. Nach Meinung dieser Interviewpartner konnte sich der ökonomische Aufschwung, der Sheffield seit einem Jahrzehnt charakterisiert, nach dem Beispiel anderer großer Städte in England (PARKINSON et al. 2004), vollziehen, ohne dass große Flächen verbraucht wurden für die Schaffung oder Erweiterung von randstädtischen Gewerbegebieten. Für diese Experten gibt es andere Wettbewerbsfaktoren (Innovation, Bildung, aber auch die Lebendigkeit der Stadtzentren und die Qualität des Stadtbilds ...), die anscheinend sehr viel ausschlaggebender sind, wenn es darum geht, führende Industrien anzuziehen und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung abzusichern.

5 <http://www.investinwallonia.be/of-belgium/accueil.php>; (Abruf am 12.9.2011)

In Großbritannien ist nichtsdestoweniger eine gewisse Skepsis bezüglich dieser vorherrschenden Meinung zu spüren, die geneigt ist, die Bedeutung der Verfügbarkeit von Flächen für die Regionalentwicklung stark zu relativieren. Tatsächlich würden für manche Sparten der Wirtschaft die zu strikte Planung und die zu hohen Grundstückskosten eine Belastung für die britischen Exporte bedeuten, insbesondere in den Bereichen, in denen Firmen große Flächen benötigen (EVANS & HARTWICH 2007, S. 7). Dieses Argument, das man ernst nehmen sollte, beweist, genauso wie die Tatsache, dass die dominierenden Ansichten in England und Wallonien nicht deckungsgleich sind, dass Bedarf an neuen Forschungen besteht, die die komplexen Beziehungen zwischen dem, was Gebiete attraktiv macht, und der Verfügbarkeit von Gebieten zur gewerblichen Nutzung zu untersuchen. Hier handelt es sich um ein Sachgebiet, über das es noch wenig Literatur gibt und es wird wichtig sein, sowohl für die Raumplanung als auch für die Entwicklungsagenturen, die tatsächlichen Vorteile zu beschreiben, welche großzügig zur Verfügung stehendes und günstiges Bauland für Unternehmen bedeutet: Stellt das wirklich eine reale Größe dar im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten?

Wir weisen auch auf Untersuchungen hin, die in England durchgeführt wurden bezüglich der Abhängigkeit, die besteht zwischen der regionalen Entwicklung und der Qualität der betreffenden Gebiete, was ebenfalls neue Untersuchungen verdienen würde. Anlässlich unserer Interviews in Sheffield überraschte uns, wie stark die Betonung auf den Faktor Wettbewerb gelegt wurde und welche Anstrengungen unternommen wurden, dass diese Stadt ihr Image als „Stahl-Stadt“<sup>6</sup> abschüttelt. Tatsächlich hat Sheffield eine ausgefeilte Marketing-Strategie erarbeitet, die seine Qualität als „grünste Stadt des Vereinigten Königreiches“<sup>7</sup> hervorhebt (BEER 2005) und ergänzend dazu ein beachtliches Programm zur Regeneration des Stadtzentrums entwickelt hat, welches als richtungsweisend erachtet wurde für die regionale Imagebildung (RUELLE & BREUER 2008, vgl. Abb. 4).

In seiner Analyse der politischen Entscheidungen, die in Sheffield gefällt wurden, verbindet M. ROUSSEAU (2008) diese Beobachtung mit der Tendenz zu städtischem Entrepreneurship, das darin besteht die Stadt an den Geschmack der Mittelklasse anzupassen, deren Aufgabe es sei, eine im Niedergang begriffene urbane Ökonomie wieder zu beleben (HARVEY 1989).

6 Die Stadt Sheffield ist bekannt unter dem Namen „Steel City“.

7 Das ist übrigens die Strategie, die erklärt, warum der City Council of Sheffield ein Projekt wie das CSI lanciert hat, das sich der Beziehung zwischen der landschaftlichen Qualität und der Wiedernutzung von Industriebrachen widmet.



*Abbildung 4: Wohnungsbau im städtischen Raum in England. Apartment-Gebäude in Sheffield. (Foto: P. GUILLIAMS, Segefa-ULg)*

Übrigens sollte man die Aneignung der Thesen von Richard Florida<sup>8</sup> durch die Verantwortlichen von Sheffield aus dieser Perspektive betrachten. Diese haben es sich zum Ziel gesetzt, sowohl ausländische Studenten anzuziehen als auch junge aktive Leute, die aus dem (prosperierenden) Südosten Englands kommen.

Die Absicht, „tabula rasa“ zu machen mit den alten Industrieanlagen, um dieses Projekt in Form eines dicht bebauten Stadtinneren zu verwirklichen, welches die Bewohner auch anspricht und zugleich attraktiv ist für wirtschaftliche Unternehmen, dieser Wille ist uns aufgefallen bei der Analyse des Falles Sheffield. Die Situation des Lower Don Valley veranschaulicht diese Situation. Zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und dem 1. Weltkrieg beherbergte diese Tal zwischen dem Zentrum von Sheffield und Rotherham auf sechs Kilometern Länge fast die gesamte Stahlindustrie.

Im Jahr 1986, in Folge der drastischen Restrukturierung des Stahlsektors durch die britische Regierung, wies diese Region mehr als 300 Hektar aufgegebenes Gelände auf (WATTS et al. 1989). In den folgenden Jahren konnte dort ein ehrgeiziges städtebauliches Projekt verwirklicht werden,

8 Richard Florida stellt die These auf, dass die Städte attraktiv für die neue „kreative Klasse“ sein sollten, um in der Folge Unternehmen aus Schlüsselbereichen anzulocken. (siehe z.B. FLORIDA 2002). Seine Arbeiten haben einen enormen Erfolg bei den urbanen Eliten der Welt gehabt, aber sie haben auch intensive Kontroversen unter den Forschern hervorgerufen (siehe z.B. SHEAMUR 2006).



*Abbildung 5: Bürohausprojekt in unmittelbarer Nähe einer ehemaligen Stahlfabrik. (Foto: P. GUILLIAMS, Segefä-ULg)*

das eine neue Straßenbahnlinie<sup>9</sup> beinhaltet, die eine Verbindung herstellte mit dem Zentrum der Stadt und einem der größten Einkaufszentren Europas auf dem Gelände einer ehemaligen Stahlfabrik (vgl. Abb. 5). Der Dreh- und Angelpunkt dieses Projekts war die Sheffield Development Corporation, eine Urban Development Corporation (UDC) (BOOTH 2004, S. 120), die zwischen 1988 und 1997 aktiv war. Geschaffen durch die Zentralregierung, wie übrigens auch früher schon bei den Docklands von London und Liverpool, waren die UDCs die durchsetzungsfähigen Planungsorganisationen, die an Stelle der Gemeinden die entscheidenden Kräfte waren in Bezug auf Wirtschaftsentwicklung, Grundstückswesen und Stadtplanung (DABINETT 2004).

Es ist aufschlussreich, den Fall des Lower Don Valleys mit den Mechanismen zu vergleichen, die man in Lüttich im Rahmen des Master Plans für das Tal der Maas in Seraing<sup>10</sup> beobachten konnte. In beiden Fällen stößt man auf ein starkes Engagement der Stadtplaner, bedingt durch die umfangreichen Restrukturierungsmaßnahmen des Stahlbausektors. In Shef-

9 Siehe LAWLESS & GORE (1999) in Bezug auf die Straßenbahn in Sheffield.

10 [www.eriges.be](http://www.eriges.be) (Abruf am 14.9.2011)

field handelte es sich dabei um den Plan zur nationalen Restrukturierung zu Beginn der Ära Thatcher. In weniger als einem Jahrzehnt hat dieser Plan bewirkt, dass in der Region 59.000 von 117.000 Arbeitsplätzen verloren gingen (BRUYELLE et al. 1992). In Seraing gründet sich die Mobilisierung der Stadtplaner auf den sogenannten „Elektroschock“ von 2003, wegen der Ankündigung der Schließung – die übrigens bis heute nicht vollzogen ist – der heißen Phase der Stahlverarbeitung in Lüttich. Der grundsätzliche Unterschied zwischen diesen zwei unterschiedlichen Kontexten rührt in Wirklichkeit von der zeitlichen Verschiebung her, die sich aus den unterschiedlichen Modalitäten der Restrukturierung des Stahl-Sektors ergibt. In Sheffield haben die recht brutalen Umstrukturierungen zu Beginn der 1980er Jahre bedeutende Mengen von Grundstücken freigesetzt, was den Stadtplanern große Handlungsspielräume geschaffen hat. In Lüttich vollzog sich der Niedergang der Stahlproduktion dagegen eher schrittweise, was sich räumlich niederschlägt in einer eher kontinuierlichen und langsamen Aufgabe der Industrieanlagen. Dieser Kontext wirkt sich weniger günstig auf die städtebauliche Gestaltung aus und die planerischen Überlegungen, die in Bezug auf das neu gewonnene Gelände viel zögerlicher greifen.

### **3. Die Verbindungen zwischen strategischer Planung, rechtlichen Regelungen und Projektentwicklung**

Die Raumordnungspolitik ist im allgemeinen, in Abhängigkeit von Variablen des räumlichen und zeitlichen Kontexts, in drei große Interventivonsebenen gegliedert. Die erste entspricht der strategischen Planung, welche die großen Zielsetzungen festlegt, d.h. die politischen Entscheidungen der langfristigen Raumordnung trifft. Sodann kommen die rechtlichen Regelungen, die die Bodenrechte definieren durch Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Schließlich findet man auf der dritten Ebene das städtebauliche Projektmanagement, welches die Handlungsanweisungen für das entsprechende Grundstück bündelt und zur Durchführung der Maßnahmen führt.

In Wallonien wissen die Spezialisten, die sich auskennen mit der Raumplanung, dass es uns oft an einem vorausschauenden Blick fehlt, um die strategischen Planungen mit den Reglementierungen und der Durchführung einzelner Projekte zu verbinden (GOT 2002). Aus unseren Untersuchungen im englischen Kontext geht hervor, dass die raumplanerischen Vorgaben, die dort auf die Verdichtung der Städte gerichtet sind, durch diese Reglementierungen gut und vor allem effizient umgesetzt werden. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen. Die erste betrifft die Kohärenz zwischen

den Entscheidungen auf nationaler<sup>11</sup> und auf lokaler Ebene. Wir können, ohne die administrative Organisation in England genauer zu beschreiben, feststellen, dass diese Kohärenz hergestellt wird durch die Anpassung der nationalen Direktiven an die lokalen Gegebenheiten (zum Beispiel Yorkshire und Humber für Sheffield). Auf dieser Maßstabsebene werden die Landesplanungsrichtlinien PPG (Planning Policy Guidance) durch die Regionalplanungsrichtlinien RPG (Regional Planning Guidance) präzisiert. Die RPGs werden sodann umgesetzt durch Strukturpläne (Structure Plans) auf der Ebene der Grafschaften und durch Flächennutzungspläne (Unitary Development Plans) auf der lokalen Ebene (zum Beispiel durch das City Council of Sheffield). Die ‚Structure Plans‘ entsprechen den strategischen Planungen. Die ‚Unitary Development Plans‘, welche die Bedingungen für die Baugenehmigungen festschreiben, ähneln dann eher Verwaltungsvorschriften.

Es gibt zwei Gründe, die erklären, warum die städteplanerischen Dokumente im Einklang mit den nationalen raumplanerischen Zielen formuliert werden. Der erste hat mit dem Thema der lokalen Finanzen zu tun. Tatsächlich ist es vom Budget her interessant für die lokalen Entscheidungsträger in England die nationalen Ziele umzusetzen. In einem Kontext, wo die Transferleistungen des Staates 70% der Einnahmen der lokalen Regierungen darstellen (JACQUIER 2003), würde man sich möglicherweise bedeutende Summen entgehen lassen, wenn man die nationalen Vorgaben nicht respektieren würde. Diese Situation steht im Gegensatz zu den Gegebenheiten in Wallonien, wo eine Diskrepanz besteht bezüglich einerseits dem Ziel der Wiederverdichtung der Städte, wie das von den regionalen Behörden vertreten wird (hauptsächlich durch die SDER), und andererseits finanzieller Einflüsse, die die lokalen Entscheidungsträger eher dazu ermuntern, ihre Gegend zu zersiedeln, um damit ihre Steuerbemessungsgrundlage zu erweitern (DUBOIS et al. 2002).

Für England gibt es einen weiteren Grund, warum die lokalen Vorgaben abgestimmt sind auf die nationalen, nämlich wegen der beträchtlichen Größe der lokalen Gebietskörperschaften (PUMAIN et al. 1992). In diesem Punkt ist der Vergleich zwischen Lüttich und Sheffield sehr aufschlussreich (Abb. 2). Für Ballungsräume von vergleichbarer Größe findet man in Sheffield einen City Council, der zuständig ist für 362km<sup>2</sup>, die von 520.700

11 Unter der nationalen Ebene verstehen wir England und nicht das Vereinigte Königreich. Obwohl die Raumordnungspolitik auf der Landesebene ist, können die Institutionen und die Handlungsträger in Schottland, in Wales oder in Nordirland verschieden sein.

Einwohnern bewohnt sind<sup>12</sup>. In Lüttich hingegen zerfällt die morphologische Agglomeration mit 470.000 Einwohnern bzw. die Stadtregion mit  $\pm$  630.000 Einwohnern in 13 bzw. 34 Kommunen (LUYTEN & VAN HECKE 2007). Jede dieser Gemeinden möchte vor allem ihr eigenes Gebiet entwickeln. Daraus resultiert eine gewisse Konkurrenz untereinander und wenig Zusammenhalt insgesamt. Im Gegensatz dazu ist der City Council von Sheffield als erste Instanz für die ganze Agglomeration verantwortlich und daraus folgt, dass die Entscheidungen oft im Hinblick darauf gefällt werden, die Regeneration des Stadtkerns sicherzustellen. Wie wir oben gezeigt haben, wird in Sheffield die Vitalität des Zentrums einer Agglomeration als vorrangig angesehen, um die wirtschaftliche Erholung des ganzen Gebietes voranzubringen. Über den Fall von Sheffield hinaus ist die schiere Größe der meisten lokalen Gebietskörperschaften in England gleichbedeutend mit dem Vorhandensein wichtiger Kompetenzen, mit einer größeren Distanz zwischen den Entscheidungsträgern und den Besitzern von Grund und Boden und mit einem größeren Gewicht des Kollektivs gegenüber von außen kommenden Interventionen. (Bauträger, Handelsketten, ...), die auf diese Weise weniger die Konkurrenz unter benachbarten Siedlungen ausspielen können (RENARD & VILMIN 1990, S. 1f.).

Während die Beschlüsse der Gemeinden sowohl die lokale Entwicklungsstrategie als auch die Vorschriften zur Vergabe der Baugenehmigungen festlegen, sind es hauptsächlich spezialisierte Büros der Projektplanung, die intervenieren, wenn es darum geht, die Neunutzung der Brachen zu erleichtern. Ohne in die Details der sehr komplexen Regelung dieser Büros<sup>13</sup> zu gehen, können wir eine hierarchische Organisation ausgehend von der nationalen Ebene bis zur lokalen Ebene feststellen.

In Sheffield sind die Interventionen der nationalen Organisation ‚English Partnership‘, der regionalen Organisation ‚Yorkshire Forward‘ (die Region von Yorkshire und Humber) und der lokale Organisation ‚Creative Sheffield‘ (City Council of Sheffield) miteinander verbunden. Die Arbeit dieser Institutionen hat hauptsächlich Auswirkungen auf die Verwaltung der staatlichen und der europäischen Fonds, die im Rahmen von verschiedenen Programmen darauf abzielen, gemeinsam die ökonomische Entwicklung und die Stadterneuerung voranbringen. Dieses Vorgehen drückt sich aus in Handlungsweisen, die einen Hebel ansetzen (‚Leverage Planning‘), d.h. die Dinge so zu gestalten, dass ein Maximum an privaten Mitteln ein-

12 Sheffield City Council, <http://www.sheffield.gov.uk/> (Abruf am 14.9.2011).

13 Für ergänzende Informationen siehe: GUILLIAMS 2007

gesetzt wird im Rahmen von Private Public Partnerships (HALLEUX 2004). Im Vergleich zur Situation in Wallonien können wir feststellen, dass diese Organisationen nicht auf der Grundlage von Vorgaben speziell für Branchen arbeiten, nach dem Vorbild der Vorgehensweisen von SAR und SRPE<sup>14</sup>, die es dem öffentlichen Sektor erlauben, die Wiedernutzung eines Grundstücks zu erzwingen, falls der private Sektor sich nicht bewegt. Im englischen Kontext benötigt die effektive Verzahnung zwischen strategischer Planung und Projektplanung keine derartigen spezifischen Vorgehensweisen und die Transformation der Branchen kann auf Grund genereller Vorgaben stattfinden.

Die Funktion der englischen Planungseinrichtungen ist ziemlich ähnlich wie die Funktion der ‚Intercommunales de Développement Economique‘ in Wallonien (IDE). Der wesentliche Unterschied ergibt sich in Wirklichkeit aus der jeweiligen Handlungsebene, welcher Vorrang eingeräumt wird. Während die englischen Vorgaben, die durch die zentrale Autorität vorgegeben werden, bewirken, dass die Organisationen im wesentlichen im Inneren des schon bebauten Gebiets tätig werden, tendiert die Intervention der wallonischen IDR dazu, die Gewerbegebiete, die an der Peripherie liegen, zu bevorzugen. Was man in Wallonien beobachten kann, ist durch die finanziellen Regelungen der IDE bestimmt (LAMBOTTE et al. 2007), aber auch, wie wir oben gezeigt haben, durch die weitverbreitete Meinung, dass die Verfügbarkeit von Grundstücken eine entscheidende Rolle beim regionalen Wirtschaftswachstum spielt.

## Fazit

Der Vergleich zwischen Wallonien und England zeigt deutliche Unterschiede, was die Wiederbelebung von vormals industriell genutzten Branchen betrifft. Bei diesen Unterschieden findet man erstens einen sehr viel stärkeren Willen im Vereinigten Königreich als in Belgien den Grund und Boden als Ressource zu erhalten, die Ausbreitung der Siedlungen zu begrenzen und mehr Wert zu legen auf die Verdichtung des städtischen Raumes. Außerdem findet man im Gegensatz zu Wallonien, wo sich das große Ziel einer nachhaltigen Nutzung des Bodens und eine größere Wertschätzung des Potenzials von Industriebranchen nur schwer durchsetzen lassen, jenseits des Ärmelkanals ein klares Konzept zur Verdichtung der Stadt,

14 Sites À Réaménager et Sites de Réhabilitation Paysagère et Environnementale (Programme der wallonischen Raumordnung, vgl. <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/SIR/SIR001.asp>; Abruf am 14.9.2011).

welches die Planungspraxis direkt beeinflusst und welches schließlich zur Wiederinstandsetzung städtischen Räume führt.

Für die britischen Planer rechtfertigt sich das Konzept der Verdichtung sowohl aus Umweltgründen, die damit verbunden sind, dass man die Abhängigkeit vom Auto begrenzen möchte, als auch durch Gründe, die mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängen. Man kann tatsächlich in diesem Land einen starken Willen erkennen, die wirtschaftliche Entwicklung im Kern der Städte und in ihren zentral gelegenen Stadtteilen zu unterstützen, was sich sehr deutlich in der Fallstudie Sheffield zeigt. Mehr noch als die Frage, ob Grundstücke zur Verfügung stehen, wie in Wallonien, bestimmt hier eher die Frage der Qualität der Flächen und die dynamisierende Kraft der Stadtzentren die Reflexionen über ökonomisches Wachstum und darüber, wie die traditionellen Industrieregionen schließlich ihren Entwicklungsrückstand aufholen können.

Selbst wenn die Mechanismen, die man in England in Bezug auf die Umwandlung von Industriebrachen beobachten kann, nicht auf Wallonien anwendbar sind, so denken wir doch, dass sie eine Quelle der Inspiration darstellen können, um den Herausforderungen gerecht zu werden, die auf die wichtigsten wallonischen Ballungsgebiete im traditionellen Industriegürtel zukommen. Schließlich kann man mit B. MÉRENNE-SCHOUMAKER feststellen, dass, „wenn die Neuinwertsetzung dieser Gebiete gelingt, so wird auch die Zukunft vorbereitet, denn man sollte allen Regionen und allen Quartieren die Chance zur Entwicklung geben und deren Marginalisierung verhindern“ (1987, S. 100).

Anmerkung der Herausgeber: Wir danken dem Séminaire de l'Académie Wallonie-Europe als Herausgeber von "Territoire(s) wallon(s)" für die Erlaubnis, den Artikel von Pierre Guilliams und Jean-Marie Halleux (2008): "La réaffectation des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle wallonnes et anglaises: comparaison entre Liège et Sheffield" aus dem Französischen ins Deutsche zu übersetzen.

## Literatur

- ACOSTA R. (1994), Politiques foncières comparées: Belgique. Paris.
- ADAMS D., WATKINS C. (2002), Greenfields, Brownfields and Housing Development (=Real Estates Issues, RICS Foundation). London.
- BEER A. (2005), The Green Structure of Sheffield. In: Green Structure and Urban Planning. (COST Action C11), European Science Foundation. S. 40-51. Brüssel.

- BOOTH P. (2004), La concertation en trompe-l'oeil. Le cas de Sheffield. In: JOUVE B., BOOTH P. (Hrsg.), *Démocraties métropolitaines*. S. 111-130. Québec.
- BRUYELLE P., MÉRENNE-SCHOUMAKER B., KIVELL P. T. (1992), Les friches industrielles. In: *Revue Belge de Géographie*, Fascicules, 1-4, S. 113-137.
- CATNEY P., HENNEBERRY J., MEADOWCROFT J., EISER J. R. (2006), Dealing with Contaminated Land in the UK through 'Development Managerialism'. In: *Journal of Environmental Policy and Planning*, 8, 4, S. 331-356.
- DABINETT D. (2004), Les partenariats et la transformation de l'Etat en Grande-Bretagne. In: JOUVE B., BOOTH P. (Hrsg.), *Démocraties métropolitaines*. S. 68-91. Québec.
- DIXON T. (2007), The property development industry and sustainable urban brownfield regeneration in England: An analysis of case studies in Thames Gateway and Greater Manchester. In: *Urban Studies*, 44, 12, S. 2379-2400.
- DUBOIS O., GABRIEL I., HALLEUX J.-M., MICHEL Q. (2002), Révision des plans de secteur et mécanismes fonciers en Wallonie: objectifs politiques, outils juridiques et mise en oeuvre. (Etudes et Documents - CPDT 2), Ministère de Région wallonne, DGATLP. Namur.
- EVANS A.W. (1991), Rabbit Hutches on Postage Stamps: Planning, Development and Political Economy. In: *Urban Studies*, 28, 6, S. 853-870.
- EVANS A. W., HARTWICH O. M. (2005a), Bigger better faster more. Why some countries plan better than others. London.
- EVANS A. W., HARTWICH O. M. (2005b), Unaffordable housing. Fables and Myths. London.
- EVANS A. W., HARTWICH O. M. (2007), The best laid plans. How planning prevents economic growth. London.
- FLORIDA R. (2002), *The rise of the creative class: And How Its Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York.
- GOT P. (2002), Conclusions générales, Actes des 2èmes rencontres de la CPDT: Gestion foncière et développement territorial. S. 117-124.
- GUILLIAMS P. (2007), La réaffectation des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle. Comparaison entre l'agglomération liégeoise et le district de Sheffield. Mémoire de licence en Sciences Géographiques, Universität Lüttich. Unveröffentlichtes Manuskript.
- HALLEUX J.-M. (2000), Développement durable et organisation urbaine: le mot d'ordre de la ville compacte. In: *Les Cahiers de l'Urbanisme*, 30, S. 18-23.
- HALLEUX J.-M. (2004), Le recyclage urbain en partenariat public-privé: le "gap funding anglais" et la "revitalisation urbaine" wallonne. In: *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 44, S. 53-64.
- HALLEUX J.-M., BRÜCK L., MAIRY N. (2002), La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois: enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives. In: *Belgeo*, 4, S. 333-354.
- HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. (2008), Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés. In: *Territoire(s) wallon(s)*, 2, S. 7-22.
- HARVEY D. (1989), From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. In: *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, 1, S. 3-17.
- JACQUIER C. (2003), Un dispositif de veille internationale. Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe. Rapport de synthèse des politiques intégrées de développement urbain. Royaume-Uni. Grenoble.

- LAMBOTTE J.-M., BASTIN A., GUILLAUME N., HILIGSMANN S., LEPERS E., NERI P., SCHENKE C., VAUCHEL B., HALLEUX J.-M. (2007), Evaluation des besoins en matière de zones d'activités économiques. Mission expertise, Décision du Gouvernement wallon du 21.09. 2006, CPDT. Jambes.
- LAWLESS P., GORE T. (1999), Urban Regeneration and Transport Investment: A Case Study of Sheffield 1992-96. In: *Urban Studies*, 3, S. 527-545.
- LUYTEN S., VAN HECKE E. (2007), De Belgische stadsgewesten 2001. (Statistics Belgium Working Paper n°14). Brüssel.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER B. (1987), Le patrimoine industriel et sa reconversion. Wallonie-Bruxelles. In: CRÉDIT COMMUNAL DE BELGIQUE (Hrsg.), *La réaffectation des anciens sites industriels à des fins économiques: bilan et propositions*. S. 77-103. Brüssel.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER B., DEVILLET G. (1999), Etat de l'environnement wallon, «Industrie», Partie 1, Etat, et partie 3.8. Gestion du Passé. SEGEFA, Etude réalisée pour le Ministère de la Région wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement. Unveröffentlichte Studie.
- PARKINSON M., SIMMIE J., CLARK G., VERDONK H. (2004), *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?* Office of the Deputy Prime Minister. London.
- PHAROAH T. (1996), Reducing the need to travel. A new planning objective in the UK?, In: *Land Use Policy*, 13, 1, S. 23-36.
- PUMAIN D., SAINT-JULIEN T., CATTAN N., ROZENBLAT C. (1992), *Le concept statistique de la ville en Europe*. Office Statistique des Communautés européennes. Luxemburg.
- RENARD V., VILMIN T. (1990). *Politiques foncières comparées*. Grande-Bretagne. Paris.
- ROUSSEAU M. (2008), Bringing politics back in: la gentrification comme politique de développement urbain? Autour des «villes perdantes». In: *Espace et société*, 1-2, 132, S. 75-90.
- RUELLE C., BREUER C. (2008), *La stratégie de redéploiement de Sheffield*, Etude de cas concrets. Master en Urbanisme et Aménagement du territoire, Université de Liège. Unveröffentlichte Studie.
- SELLERS J. (2004), Urbanization and the social Origins of National Policies Toward Sprawl, Urban sprawl in Western Europe and the United States. In: RICHARDSON H. W., BAE C. H. C. (Hrsg.), *Urban Sprawl in Europe and the United States*. S.195-216. Aldershot.
- SHEARMUR R. (2006), L'aristocratie mobile du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida. In: TREMBLAY D.-G., TREMBLAY R. (Hrsg.), *La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie*. S. 285-303. Quebec.
- URBAN TASK FORCE (1999), *Towards an Urban Renaissance*, Final Report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside. London.
- WATTS H. D., SMITHSON P. A., WHITE P. E. (1989), *Sheffield today*. Sheffield: Department of Geography, University of Sheffield.

WALTER MATZNETTER, ROBERT MUSIL (HG.)

# EUROPA: METROPOLEN IM WANDEL

Vorwort

1 Die Metropoliten Europas im Spiegelbild des 20. Jahrhunderts  
*Robert Musil*

2 Von der Hauptstadt des Empires zur Alpha Global City  
Die Stadtentwicklung Londons im Zeichen von Globalisierung und Stadtentwicklungsplanung  
*Klaus Feller*

3 Europas heutiges Raumstruktur  
Der Aufstieg Frankfurts als europäischer Finanz-Metropole  
*Dirk W. Schimpf*

4 Globale Pharmaindustrie, Asset  
Regionale und industrielle Konstruktierung  
*Christoph Keller*

5 Ökologischer Strukturwandel und  
Stadtentwicklung in Europa  
*Stefano Maggi*

6 Die Neunmeterschritte und Neunmeterschritte in  
multinationalen Unternehmen  
Der Vergleich von New York, London und Frankfurt  
*Thomas Wilhelm, Ulf-Jens Meyer, Michael*

7 Wandel der Europäischen Union  
*Ulrich Gellert*

8 Erweiterung und die neue  
Das Beispiel Berlin  
*Sebastian*