

Pieter Van den Broeck

Stadt- und Raumentwicklung Belgien

S. 2245 bis 2253

URN: urn:nbn:de: 0156-55992090



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Stadt- und Raumentwicklung Belgien

Gliederung

- 1 Das Planungsgesetz von 1962 und der Aufstieg des belgischen Wohlfahrtsstaates
- 2 Sozioökonomische Transformationen seit Beginn der 1980er Jahre
- 3 Strukturplanung versus permissive Entwicklungskontrolle in Flandern
- 4 Wirtschaftliche Erholung versus Schutz natürlicher Ressourcen in Wallonien
- 5 Stadterneuerung versus Kontrolle des Entwicklungsdrucks in Brüssel
- 6 Aktuelle Trends und Herausforderungen

Literatur

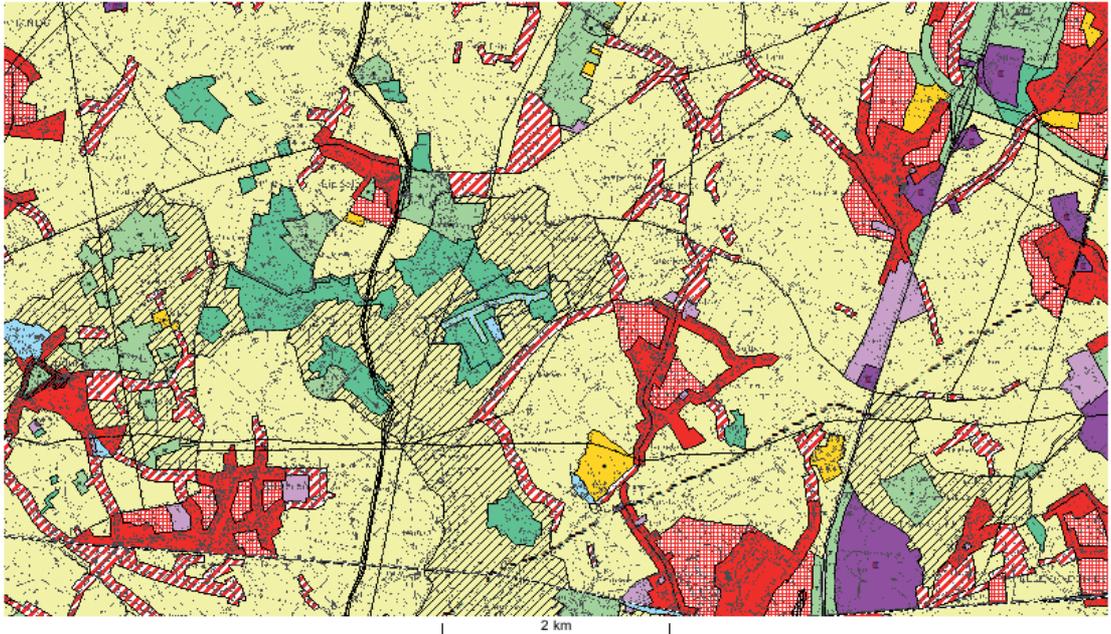
Bis in die 1970er Jahre bestand in Belgien ein zentralisiertes System der räumlichen Entwicklungspolitik. Danach entwickelten sich drei regionale Systeme in Flandern, Wallonien und Brüssel im Kontext der postfordistischen Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates und der sozio-politischen Maßstabsverschiebung infolge der Dezentralisierung des Landes.

1 Das Planungsgesetz von 1962 und der Aufstieg des belgischen Wohlfahrtsstaates

Von den 1920er bis zu den 1970er Jahren war die räumliche Entwicklung in Belgien ein Teil des allmählichen Ausbaus eines Wohlfahrtsstaates in einem zentralisierten System. Vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte Belgien seine eigene Variante eines keynesianischen Staates, in dem der Anstieg von wirtschaftlicher Produktivität und Profiten einherging mit einem Anstieg der Löhne und der Kaufkraft und in dem soziale Sicherheit, Gesundheitsversorgung und Bildung, Infrastrukturausbau sowie ökonomische Steuerung und Planung eine entscheidende Rolle spielten. Damit einher ging eine sozio-politische „Versäulung“ der Gesellschaft mit getrennten sozio-politischen Milieus und Institutionen. Vor der Rezession von 1973 war der Keynesianismus der vorherrschende Diskurs, unterstützt durch eine Reihe von raumwirksamen Politiken mit Bezug auf Wohnungswesen, Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft und Infrastruktur. In diesem Kontext schlossen die belgische Regierung, die Wirtschafts- und Infrastruktur-Sektoren, Landeigentümer und Planer einen Kompromiss zwischen ihren Interessen durch das Planungsgesetz von 1962. Sie schufen ein System von planerischen Genehmigungen (ähnlich dem deutschen Raumordnungsverfahren) und hierarchischen Planwerken. Indem das Gesetz das zuvor bestehende System planerischer Genehmigungen durch die Gemeinden zentralisierte und die Erarbeitung sub-regionaler Planentwürfe initiierte, spiegelte es vor allem die Interessen der Grundeigentümer an dem Recht zur Entwicklung ihrer Grundstücke sowie die Interessen der Unternehmen an der Ausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen sowie der Infrastruktur wider. In dem Gesetz wurde die Aufstellung einer Hierarchie von Raumplänen angekündigt, von denen die wichtigsten – die subregionalen Landnutzungspläne – gedacht waren, um unkontrollierte Siedlungsentwicklung und den Verlust von Freiräumen einzuschränken. Tatsächlich wurden sie in den 1970er Jahren als Landnutzungspläne mit Bindungswirkung für das gesamte belgische Staatsterritorium aufgestellt und genehmigt (s. Abb. 1). Allerdings unterstützten sie in der Realität eher die Entwicklung überdimensionierter Wohn- und Gewerbegebiete, als sie einzuschränken.

Abbildung 1: Auszug aus dem subregionalen Plan für die Teilregion Antwerpen, ursprünglich genehmigt im Jahr 1979

Gewestplan



Bron: www.geopunt.be

26/04/2016

1

rot: Wohngebiet, gelb: landwirtschaftliche Fläche, rot-weiß: Wohnen in ländlicher Umgebung, violett: Gewerbegebiet, orange: Naherholungsgebiet, grün: Wald oder natürliche Fläche

Quelle: Vlaamse overheid 2016

2 Sozioökonomische Transformationen seit Beginn der 1980er Jahre

Die Krise des Fordismus in den 1970er und 1980er Jahren führte zu einer Transformation des Wohlfahrtsstaates. Nach drei Jahrzehnten ökonomischer Restrukturierung und der Einführung einer Reihe neoliberaler Politiken entstand ein weitgehend neues Akkumulationsregime. Zugleich wurden die sozio-politischen Milieus und ihre korporatistischen Entscheidungsmechanismen durch Herausforderungen (ökologische Krise, Migration, wirtschaftliche Rezession usw.), durch neue politische Akteure, die Einführung marktorientierter Politiken, gesteigerten Individualismus, schwindende Macht der Gewerkschaften usw. infrage gestellt.

Besonders wichtig für die Transformation raumbezogener Entwicklungspolitiken war die Föderalisierung Belgiens. Nach Bestrebungen für einen ökonomischen Strukturwandel in Wallonien und kulturelle Autonomie in Flandern setzte in den 1970er Jahren schrittweise ein Prozess der

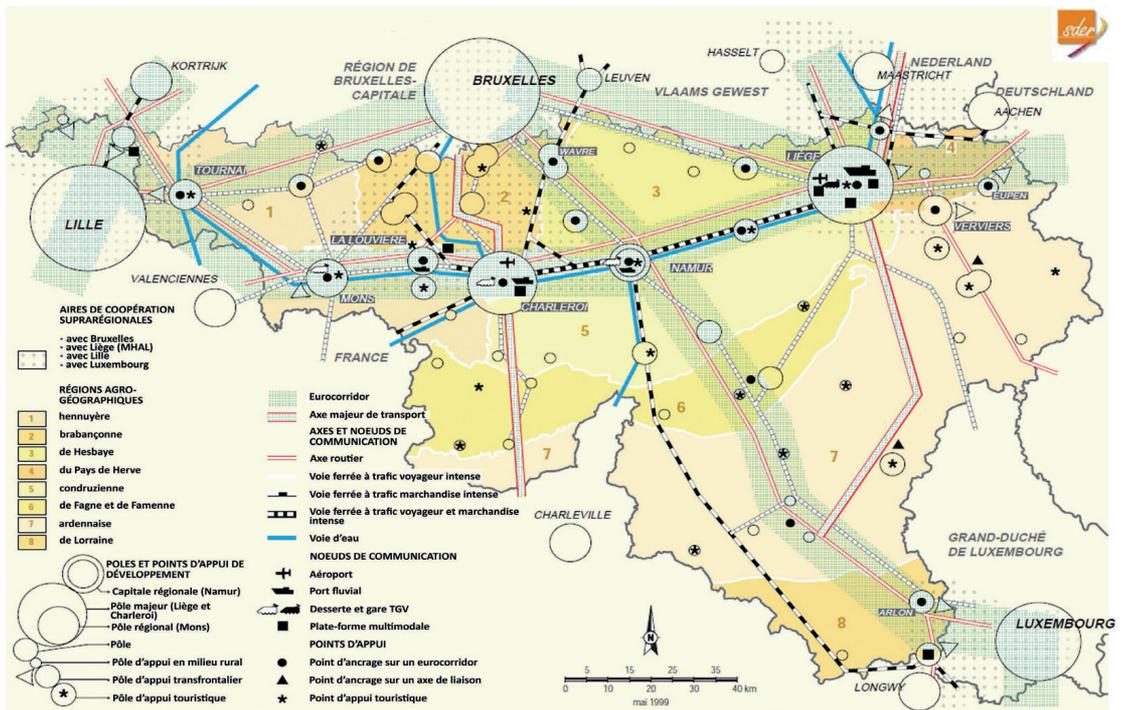
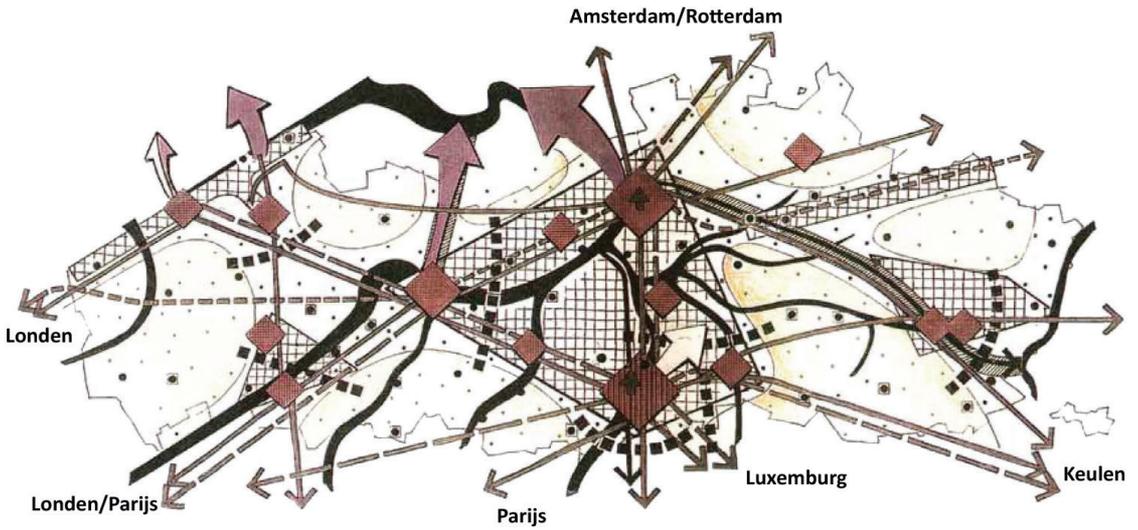
sozio-politischen Maßstabsverschiebung ein. Das Land wurde in drei Regionen für territorialbezogene Politiken (Brüssel, Flandern, Wallonien) und in drei Gemeinschaften für kulturbezogene Politiken (Flämisch, Französisch, Deutsch) aufgeteilt. Diese Gebietskörperschaften erhielten sukzessive die Mehrheit an politischen Kompetenzen. In den 1980er Jahren wurden sämtliche räumlichen Entwicklungspolitiken den Regionen übertragen. Darüber hinaus kontrollieren diese jetzt auch ihre interne Verwaltungsorganisation mit den Provinzen, Gemeinden und interkommunalen Organisationen.

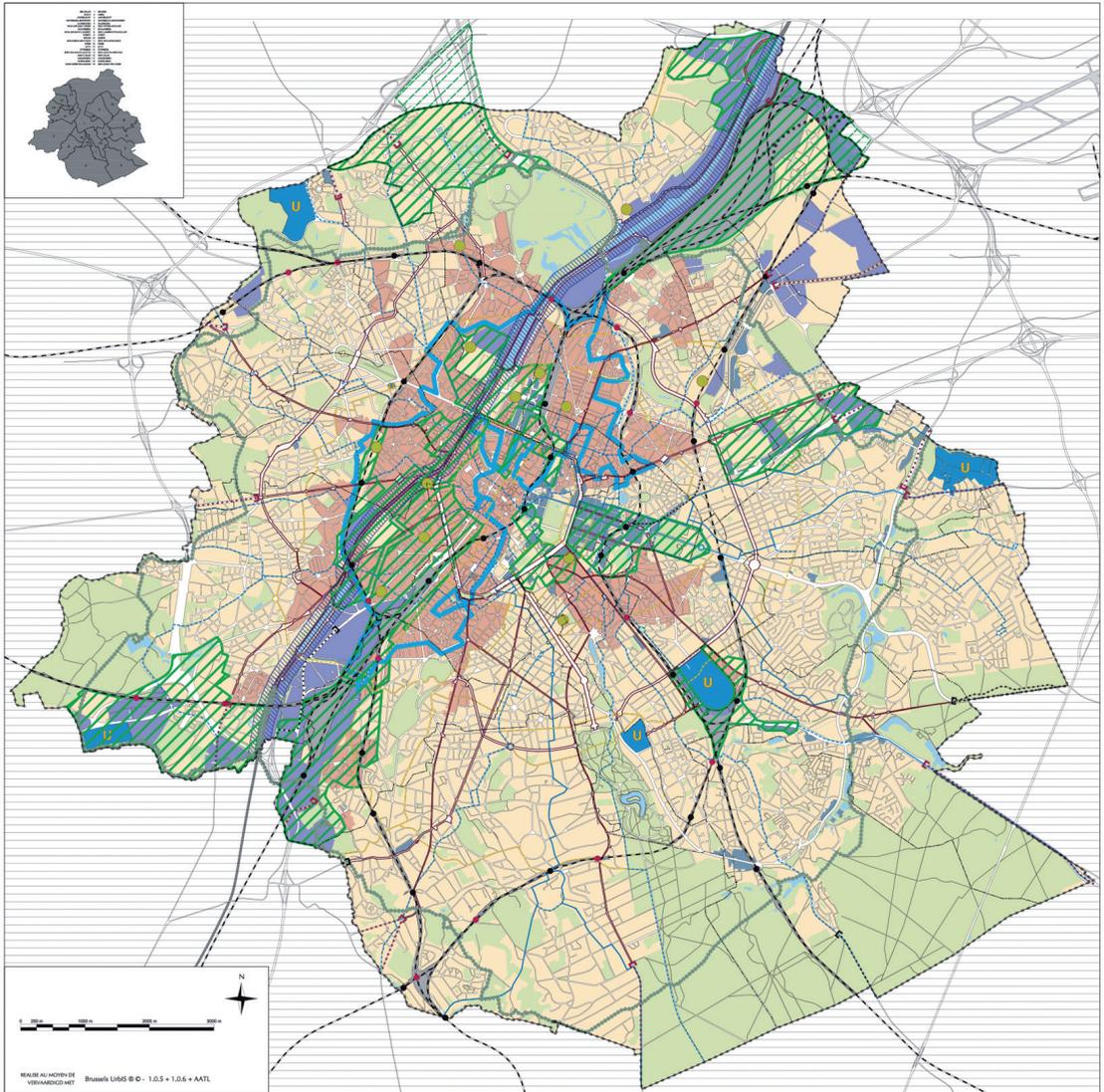
3 Strukturplanung versus permissive Entwicklungskontrolle in Flandern

Nach der Dezentralisierung in den 1980er Jahren behielt die Flandrische Region weitgehend das nationale Planungssystem von 1962 mit großzügigen planerischen Genehmigungen sowie subregionalen und lokalen Landnutzungsplänen bei. In den 1990er Jahren beschloss die flandrische Regierung ein sachgerechtes Planungssystem, indem das Planungsgesetz von 1962 übernommen und schließlich im Jahre 1999 die bisherigen Regelungen in eine neue Verordnung (Dekret) für Raumordnung überführt wurden. Zeitgleich wurden in Flandern ein fortschrittliches Umweltgesetz, die Infrastrukturpolitik mit einer Kontrolle des Autoverkehrs, soziale Wohnungsprogramme und eine Entwicklungspolitik für ländliche Räume implementiert. Die Verordnung erzwang eine striktere Anwendung von Flächennutzungsplänen und Baugenehmigungen, formalisierte frühere Experimente mit Raumstrukturplänen (s. Abb. 2) und schuf eine Rechtsgrundlage für eine neue Generation von Landnutzungsplänen, um nach und nach die subregionalen Landnutzungspläne aus den 1970er Jahren zu ersetzen. In den 2000er Jahren änderten jedoch konservative Regierungen wiederholt die Raumordnungsverordnung von 1999 und machten das Genehmigungssystem wieder permissiver. Heute wird die Raumplanung in Flandern im Wesentlichen durch den Flämischen Raumordnungskodex (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) von 2009 geregelt. Er verbindet ein permissives planerisches Genehmigungssystem mit einer bürokratischen Strukturplanung und einzelnen projektbezogenen Regulationen. Im Jahre 2014 wurde das planerische Genehmigungssystem mit dem umweltplanerischen Genehmigungssystem vereinigt.

Die Geschichte des Raumplanungssystems und ihre heutige Praxis sind geprägt durch wechselhafte Debatten über Grundeigentum und Wirtschaftsentwicklung in den 1980er Jahren, über Umweltzerstörung, territoriale Autonomie, Natur-versus-Landwirtschaft- und Siedlung-versus-Freiraum-Konflikte in den 1990er Jahren sowie über Stadtentwicklung, Standortwettbewerb und Wirtschaftsförderung in den 2000er Jahren. Auch die sozio-politische Restrukturierung spielte eine wichtige Rolle. In den 1970er und 1980er Jahren leisteten räumliche Entwicklungspolitiken einen Beitrag zur wachsenden flandrischen Autonomie und kulturellen Identität. In den 1990er Jahren wurde ein Drei-Ebenen-System (Region Flandern, Provinzen, Gemeinden) eingeführt, das die Macht der früheren sozio-politischen Milieus, der Grundbesitzer und einiger zentraler Staatsbehörden infrage stellte. Ab 2003 wurden Regierungspolitiken allerdings durch Ansätze des sogenannten Neuen Steuerungsmodells ersetzt, die ihren Fokus auf (Teil-)Privatisierungen richteten. In den 2010er Jahren ging ein „neuer Lokalismus“ mit einer Ausdünnung der flandrischen, speziell der provinziellen Verwaltungen sowie einer wachsenden kommunalen Autonomie und häufigen interkommunalen Kooperationen einher.

Abbildung 2 : Ausschnitte aus den Raumentwicklungsplänen für Flandern (1997), Wallonien (1999) und Brüssel (2002)





Quellen: Vlaamse Regering 1997; Gouvernement Wallon 1999: 54; Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2002

4 Wirtschaftliche Erholung versus Schutz natürlicher Ressourcen in Wallonien

Wie in Flandern war zunächst auch in Wallonien das planerische Genehmigungssystem von 1962 der wichtigste Faktor der Raumentwicklung nach der Dezentralisierung in den 1980er Jahren. Im Jahre 1984 integrierte die wallonische Regierung dieses in die eigene Verordnung über Raumordnung und Urbanismus. Die subregionalen Landnutzungspläne blieben die wichtigste Rechtsgrundlage für die Erteilung von Genehmigungen; im Unterschied zu Flandern besteht diese Situation bis heute. Wallonien führte 1989 kommunale Strukturpläne und 1999 den regionalen Raumordnungsplan ein (s. Abb. 2). Im Jahre 2014 erfuhr die Verordnung von 1984 eine größere Novellierung, indem u. a. die kommunalen Landnutzungspläne abgeschafft, die meisten Pläne auf eine indikative Funktion reduziert und Leitpläne als indikative Instrumente eingeführt wurden.

In diesen letzten 30 Jahren haben sich einige Debatten mehrfach wiederholt. Dies betrifft die Bewältigung des Strukturwandels nach der wallonischen Industriekrise der 1960er und 1970er Jahre. Auch die Stadterneuerung erhielt durch eine gezielte Stadtpolitik und spezielle Instrumente, wie beispielsweise eine Maßnahme von 2006 zur innerstädtischen Umlegung und Entwicklung, kontinuierlich hohe Priorität. Andererseits wurden auch für die ländlichen Gebiete, z. B. zur Förderung der Landwirtschaft und des Tourismus, für den Schutz historischer Landschaften und natürlicher Ressourcen sowie zur Bewertung von Umweltrisiken, Strategien und Instrumente entwickelt.

In sozio-politischer Hinsicht entwickelte Wallonien im Wesentlichen ein System der Zwei-Ebenen-Governance, indem alle wesentlichen Planungsaufgaben auf der regionalen Ebene zentralisiert wurden. Allerdings wird eine subregionale Differenzierung nicht ausgeschlossen, indem den Gemeinden die Befugnis zur Aufstellung von Strukturplänen, Landnutzungsplänen und der Erteilung von planerischen Genehmigungen überlassen blieb. Historisch existiert noch eine dritte Ebene mit politisch mächtigen interkommunalen Verbänden; dies erklärt, dass im Unterschied zu Flandern die Provinzen nie eine Rolle in der Raumordnung gespielt haben. In jüngster Zeit hat die wallonische Regierung versucht, die Prozeduren für Entwicklungsinitiativen zu vereinfachen, und hob die Kompetenz der Gemeinden zur Aufstellung lokaler Landnutzungspläne auf, sodass die Bedeutung der subregionalen Landnutzungspläne gestärkt und das Planungssystem ein Stück weit rezentralisiert wurde.

5 Stadterneuerung versus Kontrolle des Entwicklungsdrucks in Brüssel

Als (Hauptstadt-)Region erhielt Brüssel erst im Jahre 1989 volle Kompetenzen als eigene Region. Sie erließ im Jahre 1991 eine Verordnung zur Raumplanung, welche im Großen und Ganzen das frühere belgische System der planerischen Genehmigung fortführte, aber auch einen Regionalplan und kommunale Entwicklungs- und Landnutzungspläne vorsah. In den Jahren 2004 und 2009 erfuhr die Verordnung größere Novellierungen, vor allem um die Verfahren abzukürzen und die Verwaltung zu vereinfachen. Die Pläne, welche in der Verordnung von 1991 vorgesehen wurden, ersetzen nach und nach den früheren subregionalen Landnutzungsplan für die Brüsseler Region.

Im Jahre 1995 stellte die Brüsseler Regionsregierung den ersten regionalen Entwicklungsplan auf (s. Abb. 2), der durch den Mix räumlicher Entwicklungspolitik (Raum, Umwelt, Infrastruktur usw.) mit allgemeinen und thematischen Leitbildern innovativ war. Die gegenwärtige (2014) Version des Plans ist noch stärker als Plan für nachhaltige Entwicklung ausgerichtet. Im Jahre 2001 ersetzte Brüssel den früheren subregionalen Entwicklungsplan durch einen eigenen verbindlichen regionalen Landnutzungsplan.

Ebenso wie die Planungsinstrumente sind auch die Problemstellungen spezifisch für die Region Brüssel. Sie umfassen

- die Notwendigkeit einer Kontrolle der Büroflächenentwicklung, speziell durch den Entwicklungsdruck der EU,
- die bauliche und soziale Degradation armer Quartiere mit der Folge sozialer Spaltung und Segregation,
- den Erhalt der verbliebenen Freiräume in der Region (was zu einem zeitlich begrenzten Schutz führte) gegenüber dem auf diese Flächen gerichteten Entwicklungsdruck sowie
- den umweltpolitischen Problemdruck.

In sozio-politischer Hinsicht ist Brüssel eine Arena von konflikthaften Aushandlungen zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Mächten sowie den französischen und flämischen Sprachgemeinschaften. Dies kontrastiert mit der Suche der Region nach einer eigenen Identität und beeinflusst auch die internen Spannungen zwischen der Region und ihren Gemeinden. Die Region entwickelte zwei Ebenen der Raumentwicklungspolitik: Region und Gemeinden. Obwohl die Region die meisten Kompetenzen einschließlich der Genehmigung der lokalen Pläne besitzt, entwickeln die Brüsseler Gemeinden ziemlich unterschiedliche Politiken in ihren lokalen Plänen und durch ihre Genehmigungspraxis, sodass es häufig zu Spannungen zwischen den beiden Ebenen kommt.

6 Aktuelle Trends und Herausforderungen

Seit der Dezentralisierung Belgiens haben sich die räumlichen Entwicklungspolitiken in Flandern, Wallonien und Brüssel auseinanderentwickelt. In Flandern wurden – nach einer Periode ökologischer und emanzipatorischer Planung in den 1990er Jahren – seit 2000 neoliberale Raumentwicklungspolitiken vorherrschend: Interessen von Investoren und Immobilieneigentümern werden durch ein System permissiver planerischer Genehmigungen unterstützt, die Umweltplanung ist bedroht, die Politik für ländliche Räume ist hauptsächlich auf die industrialisierte Landwirtschaft gerichtet, die Verkehrspolitik ist wieder auf das Auto orientiert und die Stadtpolitik scheint soziale Segregation eher zu verstärken. Die Akkumulation von Vermögen und eine fortschreitende Suburbanisierung sind das Ergebnis. Wallonien hat eine Reihe raumbezogener Entwicklungspolitiken geschaffen, um der Entindustrialisierung in dem früheren Schwerindustriegürtel entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen waren insbesondere im südlichen Umland von Brüssel erfolgreich, konnten jedoch nicht eine zunehmende ökonomische Spaltung des Landes verhindern, bei der wallonische Regionen hinterherhinken. Gleichzeitig versucht Wallonien, seine ländlichen Landschaften und Naturressourcen durch Planungsleitbilder sowie Umwelt-, Agrar- und Tourismuspolitik zu schützen. Die Brüsseler Region hat seit den 1990er Jahren Prozesse der

Stadterneuerung durch Konzepte für Büroentwicklung, Grünplanung, die Gestaltung öffentlicher Räume, Nachbarschaftsverträge u. a. vorangetrieben. Zugleich hat sie die Immobilienspekulation vor allem durch die Büroflächenentwicklung sowie den Bau von Einkaufszentren in den Randgebieten der Region begünstigt. Allerdings hatten die raumbezogenen Strategien zur Bewältigung der gesellschaftlichen Spaltung und sozialräumlichen Segregation wenig Erfolg. Letztlich haben die divergierenden regionalen Trends der Raumentwicklung zu der Herausforderung interregionaler Kooperation geführt. Aber da die nationalen Kompetenzen beschnitten wurden und sich die Finanzkraft von Brüssel nach Flandern verlagerte, hat heute der Wettbewerb zwischen den Regionen die frühere Ausgleichspolitik ersetzt. Einige jüngere Initiativen zur Kooperation in der Raumordnung und Mobilitätspolitik sind bisher zu begrenzt, um dies zu ändern.

Literatur

- Gouvernement Wallon (ed.) (1999): Schéma du développement de l'espace régional. Jambes-Namur.
- Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ed.) (2002): Gewestelijk ontwikkelingsplan. Brussel.
- Vlaamse overheid (ed.) (2016): Geopunt-kaart. <http://www.geopunt.be/kaart> (26.04.2016).
- Vlaamse Regering (ed.) (1997): Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Brussel.

Weiterführende Literatur

- Albrechts, L. (2001): Devolution, regional governance and planning systems in Belgium. In: *International Planning Studies* 6 (2), 167-182.
- Benelux Economic Union, Chambre des Urbanistes Belges; Brussels Capital Region (2007): Planning systems in Belgium: Flemish region, Walloon region, Brussels capital region. In: Van den Broeck, J. (ed.): *ISOCARP World Congress Special Bulletin*. Antwerpen, 23-90.
- Hubeau, B.; Vandevyvere, W. (2010): *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*. Brugge.
- Van den Broeck, P.; Moolaert, F.; Kuhk, A.; Lievois, E.; Schreurs, J. (2014): Spatial planning in Flanders. Serving a by-passed capitalism? In: Blotevogel, H. H.; Getimis, P.; Reimer, M. (eds.): *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. New York, 190-209.
- Witte, E.; Meynen, A. (2006): *De geschiedenis van België na 1945*. Antwerpen.

Bearbeitungsstand: 09/2017