

Ende des regionalen Experiments? Eine Bilanz der Reform des englischen Planungssystems unter New Labour

Stephan Grohs

Eingegangen: 1. August 2011 / Angenommen: 9. Oktober 2012 / Online publiziert: 17. November 2012
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012

Zusammenfassung Das englische Planungssystem wurde in der Ära der *New Labour*-Regierungen (1997–2010) einem grundlegenden Wandel unterworfen. Nach einer zunehmenden Aushöhlung der Planungsfunktionen durch die vorherigen konservativen Regierungen hatte Stadt- und Raumplanung in dieser Zeit einen neuen Stellenwert auf der politischen Agenda. Inhaltlich schlug sich dies in einer Abkehr von reiner Flächennutzungsplanung zu strategischen Planungsansätzen (*Spatial Planning*) nieder; institutionell kam es zu einer weitgehenden Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der kommunalen und der erheblich aufgewerteten regionalen Ebene. Der Beitrag resümiert diesen durch den Regierungswechsel 2010 abrupt gestoppten Prozess und analysiert anhand von zwei Fallstudien den Implementationsprozess der Reformen. Eine Bewertung des institutionellen Wandels beleuchtet die Stärken, aber auch Hindernisse des Reformansatzes in der stark politisierten englischen Planungslandschaft und zeigt die mögliche Zukunft des Planungssystems nach dem vorläufigen Ende des regionalen Experiments auf.

Schlüsselwörter Planung · Regionalplanung · Großbritannien · Verwaltungsreform · Regionalisierung · Implementation

The End of the Regional Experiment? The Transformation of the English Planning System under New Labour

Abstract The English planning system underwent a series of remarkable reforms under the *New Labour* governments between 1997–2010. After the hollowing out of planning functions under the previous conservative governments, planning regained a new significance on the political agenda. First, there was a turn from the traditional paradigm of land-use-planning to a more strategically oriented *Spatial Planning* approach. Second, the institutional landscape was subjected to a far-reaching reallocation of competences between the local and the revalued regional level. The article resumes this process which was stopped abruptly after the change in government of 2010. It analyzes the implementation of the reforms drawing on two in depth case studies. An evaluation of the reforms identifies the strengths and also the obstacles of the far-reaching transformation in the highly politicized English planning landscape. A discussion of the future of planning after the preliminary end of the regional experiment concludes this article.

Keywords Planning · Regional planning · United Kingdom · Administrative reform · Regionalisation · Implementation

1 Einleitung

Als eine der ersten Amtshandlungen der neu gewählten konservativ-liberalen Koalitionsregierung in Großbritannien wurde im Juli 2010 die regionale Planungsebene in England ersatzlos abgeschafft und zahlreiche regionale Institutionen stehen vor ihrem Aus. Damit löste die Regierung ein konservatives Wahlversprechen ein, das sich gegen ein

Dr. S. Grohs (✉)
Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung
und Verwaltungswissenschaft, Fachbereich Politik-
und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz,
Fach D 91, 78457 Konstanz, Deutschland
E-Mail: stephan.grohs@uni-konstanz.de

zentrales Reformprojekt der dreizehnjährigen Ära der *New Labour*-Regierungen unter Tony Blair und Gordon Brown (1997–2010) wandte. Diese hatten das englische Planungssystem¹ einem grundlegenden Wandel unterworfen. Nach einer zunehmenden Aushöhlung der Planungsfunktionen durch die konservativen Regierungen in den 1980er und 1990er Jahren hatte Stadt- und Raumplanung in der *Labour*-Zeit einen neuen Stellenwert auf der politischen Agenda erhalten. Inhaltlich schlug sich dies in einer Abkehr von einer reinen Flächennutzungsplanung (*Land-Use Planning*) zu strategischen Planungsansätzen (*Spatial Planning*) nieder; institutionell kam es zu einer weitgehenden Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der kommunalen und der erheblich aufgewerteten regionalen Ebene. Verbunden mit dem institutionenpolitischen Versuch der Einführung einer demokratisch legitimierten regionalen Ebene kann diese Reformphase als ein weitreichendes Experiment interpretiert werden, offensichtliche Planungs- und Steuerungsdefizite mit einer Verwaltungsarchitektur ohne Vorläufer zu lösen (vgl. Pearce/Ayres 2012: 1 ff.).

Dieser Beitrag fragt nach den Auswirkungen der Verschiebung von Aufgaben im Mehrebenensystem der Planung und untersucht anhand von zwei Fallstudien² den Implementationsprozess der Reformen. Im Mittelpunkt stehen nicht inhaltliche Aspekte der Planung, sondern die institutionellen Effekte sowie die Art und Weise, in der sich die implementierenden Akteure mit dem Reformprogramm auseinandersetzen. Eine vorläufige Bewertung des institutionellen Wandels zeigt die Stärken, aber auch Hindernisse des Reformansatzes in der stark politisierten englischen Planungslandschaft auf und führt zu einem Ausblick auf die mögliche Zukunft des Planungssystems nach dem vorläufigen Ende des regionalen Experiments. Dieses Ende wird als ein Zusammentreffen objektiver Implementationsprobleme mit einer traditionell planungsskeptischen parteipolitischen Wende erklärt. Im Weiteren wird zunächst in die Grundlagen der englischen Planungstradition eingeführt (Kap. 2) und eine Skizze der wesentlichen Reformen unter *New Labour* präsentiert (Kap. 3). Danach werden die theo-

retisch-konzeptionellen Grundlagen dieser Studie skizziert (Kap. 4). Die Analyse des Implementationsprozesses in zwei sehr unterschiedlichen Planungsregionen (Kap. 5) bietet die Ausgangsbasis für eine abschließende Bewertung und einen Ausblick auf die Zukunft der englischen Planungspolitik unter veränderten politischen Vorzeichen (Kap. 6).

2 Die englische Planungstradition im Wandel

Die englische Planungstradition unterscheidet sich deutlich von der kontinentaleuropäischen Entwicklung. Im Kern einer dezentralen und liberalen Tradition entstammend, wurden seit dem 19. Jahrhundert planerische Aufgaben von den Städten und Gemeinden verfolgt. Eine regionale oder staatliche Raumplanung existierte lange Zeit nicht. In der Folge wurde Planung als rein kommunale Aufgabe gesehen, auch wenn es zu mehreren Zuständigkeitsverschiebungen zwischen den kommunalen Ebenen (*Districts* und *Counties*)³ kam. Inhaltlich wich das englische Modell deutlich von den rechtsregulierten kontinentaleuropäischen Verfahren ab. Während bei diesen sowohl Beschlussfassung über die Pläne als auch die Entscheidungen über Baugenehmigungen vorrangig von rechtlichen Regulierungen abhängen, orientierte sich das englische Planungssystem lange an einem diskretionären Modell, bei dem Planungsentscheidungen einem breiten Ermessen und damit einer starken Autonomie der Entscheider unterlagen (vgl. Wollmann 2006: 294 ff.). Die lokalen Planungs- und Genehmigungsbehörden orientierten sich eher an politischen Gegebenheiten und „material considerations“ und weniger an Gesetzen und verabschiedeten Plänen. Unter „material considerations“ sind hier inhaltliche Erwägungen zu verstehen, die die Planungsbehörden „von Fall zu Fall“ in Betracht ziehen (vgl. Williams 1984: 86 ff.; Wollmann 2006: 294).

Das bis 2004 praktizierte zweistufige System der Planung wurde 1968 (*Town and Country Planning Act*) mit der Unterscheidung zwischen *Structure Plans* (vergleichbar mit einem regionalen Flächennutzungsplan) und *Local Plans* eingeführt. Mit der Gebietsreform von 1974 wurde die Erstellung der *Structure Plans* an die *Counties*, und

¹ Im Weiteren wird ausschließlich der Prozess in England beleuchtet. Die Planungspolitik in den anderen Teilen des Vereinigten Königreichs weicht nach der Devolution, also der Übertragung von Entscheidungsrechten an die anderen Teile des Vereinigten Königreichs (Wales, Schottland und Nordirland) zum Teil deutlich von der englischen ab und orientiert sich eher an traditioneller *Land-Use Planning* (vgl. Tewdwr-Jones 2002: 231 ff.).

² Die Fallstudien entstanden im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes „Wandel europäischer Lokalsysteme. Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik“ unter der Leitung von Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) und Sabine Kuhlmann (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) (2007–2009), an dem neben dem Autor dieses Beitrags Falk Ebinger und Renate Reiter mitgewirkt haben; zu umfassenden Projektergebnissen vgl. Ebinger/Grohs/Reiter (2011) und Kuhlmann/Bogumil/Ebinger et al. (2011).

³ Seit dem 19. Jahrhundert besteht der englische Verwaltungsaufbau aus einem zweistufigen Kommunalsystem, in dem die *Counties* – vergleichbar mit den deutschen Kreisen – überörtliche Aufgaben wahrnehmen, die *Districts* – vergleichbar mit den Städten und Gemeinden – die örtlichen Funktionen erfüllen. Daneben existieren – vergleichbar mit kreisfreien Städten – *County Boroughs* bzw. *Unitaries*, die beide Aufgabenbereiche vereinen. Mit den Territorialreformen der 1970er Jahre wurden diese Einheiten radikal reduziert und zu territorial und funktional starken Einheiten aufgebaut. Durchschnittlich weisen *Counties* seither rund 730.000, *Districts* 130.000 Einwohner auf. Unterhalb der Ebene der *Districts* existieren noch die kleineren Einheiten der *Towns* und *Parishes* – vergleichbar mit Städten und Gemeinden – (vgl. Wilson/Game 2006: 64 ff.).

die der *Local Plans* an die neu zugeschnittenen *Districts* vergeben. Bis zum Beginn der Ära Thatcher hielt sich die staatliche Ebene weitgehend aus dem Planungs- und Genehmigungsgeschehen heraus. Dies änderte sich nach 1979 jedoch deutlich. Die konservative Regierung verfolgte zwar keine weitgehende und einheitliche Reform des Planungssystems, sondern ließ seine Formalstruktur überwiegend in Kraft. Dafür schuf sie ein immer dichteres System von Interventionsmitteln, mit denen die zentralstaatliche Regierung bzw. das zuständige Ministerium in die bisher weitgehend autonomen örtlichen Planungsvorgänge eingreifen und diese außer Kraft setzen konnte (vgl. Brindley/Rydin/Stoker 1989; Allmendinger 1997: 147 ff.). Vorrangiges Ziel der Regierung war es, Planungshindernisse für Unternehmen aufzuheben und diese vor aus Regierungssicht willkürlichen Ermessensentscheidungen der kommunalen Ebenen zu schützen. Das grundlegende Weißbuch von 1985 trug dementsprechend den bezeichnenden Titel „Lifting the Burden“ (Department of the Environment 1985). Die Maßnahmen der Regierung umfassten Vorschriften mit formal oftmals nur „beratendem“ oder „empfehlendem“ Charakter (*Planning Policy Guidance Notes* des *Secretary of State*; vgl. Allmendinger 1997: 147 ff.; Rydin 2003: 206 f.) sowie Rundbriefe (*Circulars*). Der *Secretary of State* und das ihm unterstellte *Planning Inspectorate* sind seither in die gesamten Planungsprozesse eingeschaltet. Zur Erleichterung privater Bauvorhaben wurden *Simplified Planning Zones* eingerichtet, in denen die lokale Planungs- und Genehmigungshoheit teilweise aufgehoben war (vgl. Allmendinger 1997: 150 ff.).

Zu einem ersten Wandel dieses planungsfeindlichen und antilokalistischen Ansatzes kam es schon unter der Regierung von John Major (1990–1997). Diese stärkte die strategische Rolle der Planung wieder und verankerte insbesondere ökologische Kriterien sowie Transparenzgrundsätze. Schließlich kam es erstmals zu einer Aufwertung der regionalen Ebene (vgl. Marshall/Glasson 2007: 34 ff.). Mit dem Instrument der *Regional Planning Guidance* wurden seit Anfang der 1990er Jahre nicht bindende regionale Planungsdokumente eingeführt, die allerdings von der zentralstaatlichen Ebene erstellt wurden. Hier wurden langfristige Zielvorgaben insbesondere zur Landnutzung vorgegeben. Während die Planung auf ministerieller Ebene erfolgte, war die Implementation und Abstimmung mit der lokalen Ebene bei den acht *Government Offices* in England angesiedelt, die für die Planungsregionen zuständig waren (vgl. Mawson/Spencer 1997). Unter Major wurde also eine Entwicklung vorbereitet, die unter den folgenden *New Labour*-Regierungen fortgeführt wurde: eine strategisch orientierte, regionalisierte und transparentere Neuorientierung des Planungssystems.

3 Die Reform des Planungssystems unter New Labour

Die 1997 gewählte *Labour*-Regierung trat mit der Absicht an, nicht nur die offenkundigen Defizite zu beheben, sondern Planung auf allen administrativen Ebenen zu einem Instrument proaktiver Politikgestaltung zu machen. Es sollte ein neues, klar erkennbares Verhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung geschaffen werden: Auf der einen Seite sollte die Rolle der Kommunen – insbesondere der *Districts* – in der örtlichen Planung wieder gestärkt werden. Auf der anderen Seite sollte durch die Institutionalisierung verbindlicher regionaler Planung und deren Legitimierung durch gewählte Organe eine Regionalisierung erfolgen. Im Sinne von „Joined-up Governance“⁴ gewinnt die Beteiligung von Bürgern, Unternehmen und anderen Verwaltungsträgern in den Planungsprozessen an Bedeutung. Inhaltlich wurde – auch unter Einfluss kontinentaleuropäischen Planungsdenkens und der professionellen *community* der Planer (vgl. Marshall/Glasson 2007: 356 ff.; Inch 2009: 90 ff.) – ein Übergang von reiner Flächennutzungsplanung zu „strategischer Planung“ angestrebt, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zielvorstellungen integriert. Schließlich sollten Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit der Planungsprozesse erhöht werden (vgl. Allmendinger/Tewdwr-Jones 2000: 1391 ff.; Allmendinger 2003: 70; Inch 2009: 88 ff.; Marshall 2009: 6 ff.). Diese Kernelemente wurden in einem Grünbuch (Department of Transport, Local Government and the Regions 2001: 7 ff.) und einem weiterführenden Dokument (Office of the Deputy Prime Minister 2003: 58 ff.) konkretisiert und führten schließlich zum 2004 verabschiedeten *Planning and Compulsory Purchase Act*.

Das Gesetz regionalisierte einerseits das bisherige System und übertrug eine neue Form der Regionalplanung, die sogenannten *Regional Spatial Strategies* (RSS), auf die Regionalkörperschaften, sogenannte *Regional Planning Bodies* (RPBs). Gleichzeitig wurden die bisherigen *Structure Plans* auf *County*-Ebene abgeschafft. Die bisherigen *Local Plans*, *Unitary Development Plans* und *Structure Plans* wurden durch sogenannte *Local Development Frameworks* (LDFs) ersetzt. Diese müssen mit der neuen Regionalplanung konform gehen. Sie versammeln in Form eines „Portfolios“ verschiedene Planungsdokumente, die sich um den zentralen Kern einer *Core Strategy* – selbst eines

⁴ Unter „Joined-up Governance“ wird im britischen Kontext die Etablierung von Koordinationsstrukturen zwischen verschiedenen öffentlichen Institutionen, aber auch nicht-staatlichen Akteuren wie Bürgerinitiativen, Vereinen und Wirtschaftsvertretern zur gemeinsamen Problembearbeitung verstanden. Unter *New Labour* gewann dieser Ansatz angesichts der zunehmenden Fragmentierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung an Prominenz und wurde von der Regierung im Rahmen verschiedener „Partnership“-Initiativen gefördert (vgl. Wilson/Game 2006: 141 ff.).

Tab. 1 Eckpunkte der Reform des Planungssystems. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Audit Commission (2006: 12))

	Planungssystem bis 2004	Reformiertes System seit 2004
Policy-Prinzipien	Flächennutzungsplan (<i>Land-Use Planning</i>) Trennung der Nutzungsarten Nachhaltigkeit als residuale Rahmenbedingung	Strategische Raumplanung (<i>Spatial Planning</i>) Gemischte Flächennutzung Nachhaltigkeit als Kernprinzip Größere Rolle der Räte
Gesetzliche Grundlage	<i>Town and Country Planning Act 1990</i>	<i>Planning and Compulsory Purchase Act 2004</i>
Staatliche Steuerungsinstrumente	<i>Planning Policy Guidance Notes</i>	<i>Planning Policy Statements</i>
Ebenen des Planungssystems		
Regionen	<i>Regional Planning Guidance</i> (nicht Teil der verpflichtenden Planung)	<i>Regional Spatial Strategy</i> (jetzt verpflichtender Teil der Planung)
<i>Counties</i>	<i>Structure Plans</i> (Teil 1 des <i>Development Plan</i>)	Optionale <i>Sub Regional Strategies</i>
<i>Districts</i>	<i>Local Plans</i> (Teil 2 des <i>Development Plan</i>)	<i>Local Development Framework</i>
Aufsicht über lokale Planung	Überprüfung der Pläne (<i>Inquiries</i>); Empfehlungen nicht bindend	Bindende Überprüfung durch das <i>Planning Inspectorate</i>

der Planungsdokumente (DPD) – reihen.⁵ Für die *Counties* bedeutete dies den Verlust der Strukturplanungskompetenz.⁶ Die *Districts* erlangten hingegen mehr planerische Rechte und mussten sich nur noch den weitmaschigeren *Regional Spatial Strategies* unterwerfen. Dies bedeutete gegenüber dem alten System größere Freiheiten und mehr Planungskompetenz, auch wenn die Pläne nun einem Genehmigungsvorbehalt des *Planning Inspectorate* unterlagen. Dieses bzw. die jeweiligen *Inspectors* prüfen unabhängig die Planungsverfahren und klären eventuelle Konflikte. Ebenfalls eingeschränkt wurden die Handlungsspielräume durch die *Planning Policy Statements*, die wesentliche Eckpfeiler für die Planung festlegen und die *Districts* binden.

Inhaltlicher Kern der Reform war eine Abkehr von reiner Flächennutzungsplanung hin zu strategischen Planungsansätzen (*Spatial Planning*) sowohl auf lokaler wie regionaler Ebene. Es kam zu einer deutlichen Aufwertung von Nachhaltigkeitszielen und einer Abkehr vom Paradigma einer funktional getrennten Flächennutzung hin zu Mischnutzungen. Weiterer zentraler Reformbaustein war die neu geschaffene Regionalplanung. Die *Regional Spatial Strategies* sollten breite Strategien zur Entwicklung der Regionen in den nächsten 15 bis 20 Jahren entwerfen. Dies beinhaltet etwa mittelfristige Planungen zur Verteilung neuen Wohnraums in der Region, der Entwicklung von Landschaftsschutzgebieten und den Ausweis von Flächen für Stadtumbau und -erweiterung. Schließ-

lich sollen Prioritäten in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung, Landwirtschaft, Rohstoffgewinnung und Abfallbehandlung und -entsorgung festgelegt werden (vgl. Office of the Deputy Prime Minister 2006b). Tabelle 1 gibt die Eckpunkte der Reform des Planungssystems wieder.

Träger der Regionalplanung sind acht *Regional Planning Bodies* (RPBs). Die *Regional Planning Bodies* bereiten die *Regional Spatial Strategies* in enger Kooperation mit den *Regional Development Agencies* vor, die für regionale Strukturförderung und ökonomische Entwicklungsstrategien zuständig sind. Außerdem sind die staatlichen *Government Offices* beteiligt. Deren offizielle Rolle beläuft sich auf Beratung und Begleitung, *de facto* sind sie treibende Kräfte in der Planerstellung (s. u.). Das staatliche *Planning Inspectorate* überprüft die Rechtskonformität der *Regional Spatial Strategies* abschließend und genehmigt sie. Die *Regional Planning Bodies* werden von den sogenannten *Regional Assemblies* gesteuert. Ursprünglich sollten die *Regional Assemblies* in Regionalparlamente überführt werden – ein Vorhaben, das jedoch nach einem gescheiterten Referendum in der Region *North East* aufgegeben wurde (vgl. Tomaney 2004: 175 ff.). Dadurch blieben diese Körperschaften nur indirekt legitimiert. Bis 2007 setzten sie sich zu mindestens 60 % aus Vertretern der Kommunen, zu höchstens 40 % aus Vertretern der Wirtschaft und des „Dritten Sektors“ zusammen. 2007 wurden die *Regional Assemblies* in rein interkommunale Gremien mit einer Dominanz der *Counties* – die sogenannten *Leaders Boards* – überführt (vgl. Abb. 1).

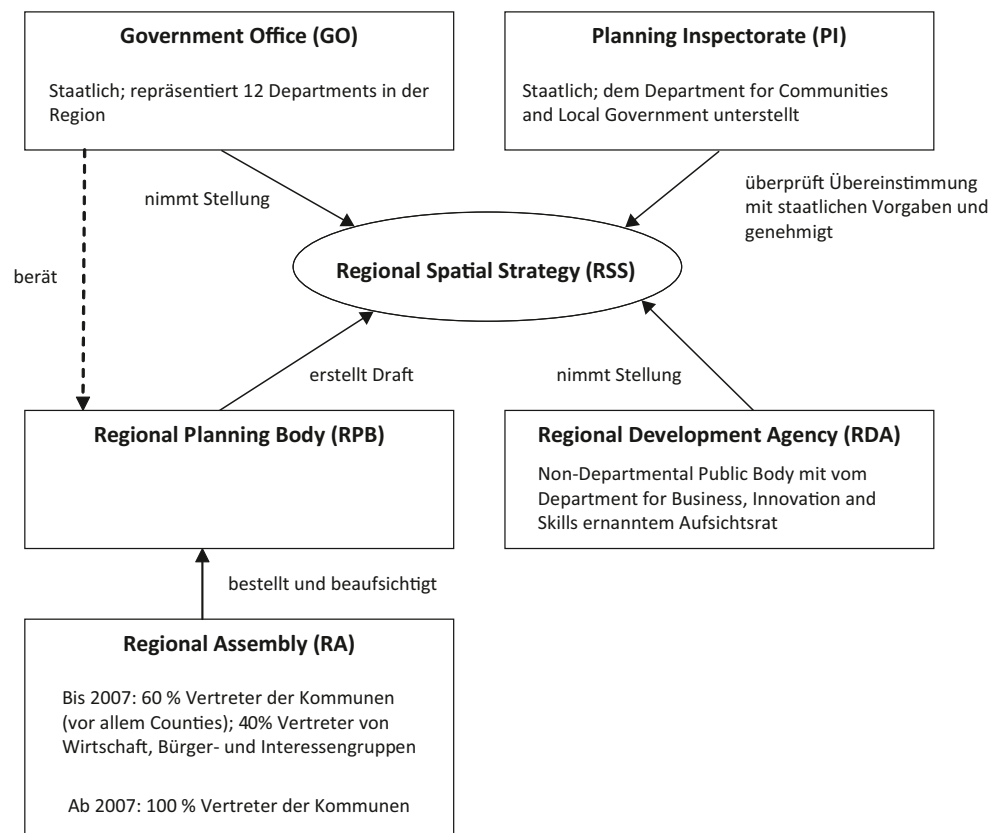
4 Theoretisch- konzeptioneller Rahmen

Die Reform traf auf zahlreiche Hindernisse, die eine zeitnahe Umsetzung in den meisten Kommunen und in allen Planungsregionen erheblich verzögerten. Dies wurde

⁵ Diese Dokumente umfassen: *Development Plan Documents* (DPDs), ein Dokument zur Projektplanung mit der Bezeichnung *Local Development Scheme* (LDS), einen jährlichen *Monitoring-Bericht* (AMR), ein Dokument, das die Konsultationsprozesse festlegt (*Statement of Community Involvement* (SCI)) und ergänzende *Policy-Documents* (SPDs) (vgl. Office of the Deputy Prime Minister 2004a).

⁶ Allein residuale Planungsaufgaben (z. B. *Waste and Minerals*) verbleiben bei den *Counties*. Als nicht adäquater Ausgleich werden ihnen dabei lediglich Mitwirkungsrechte bei den Regionalplanungen eingeräumt.

Abb. 1 Steuerungsarchitektur der Regionalplanung nach 2004. (Eigene Darstellung)



spätestens ab Dezember 2006 mit dem Vorliegen der sogenannten „Barker Review“ deutlich (Barker 2006; vgl. auch Audit Commission 2006: 30 ff.; Planning Inspectorate 2008: 32 ff.). Als wesentliche Ursachen wurden eine mangelnde fachliche Ausstattung der lokalen Planungsbehörden, der viel zitierte „Planermangel“ (Audit Commission 2006: 30 ff.), politische und administrative Widerstände (Planning Inspectorate 2008: 32), aber auch Mängel in der Konzeption der Reform angeführt, die die alte Planungsbürokratie nur mit einer neuen ersetze (Barker 2006: 95 f.). Viele in der bisherigen Literatur genannte Erklärungen erscheinen *ad hoc* und zum Teil durch institutionelle Eigeninteressen geprägt. Erstaunlicherweise existieren bislang keine systematischen wissenschaftlichen Evaluationen der Umsetzung des neuen Planungssystems.

Implementationsforschung bezieht sich immer auf intendierte Ergebnisse (*Outputs*) oder Wirkungen (*Outcomes*) (Knill/Tosun 2012: 149). Generell stellt sich bei der Untersuchung der Implementation der Planungsreformen das Problem, dass zum Zeitpunkt der Fallstudien im Jahre 2009 – immerhin fünf Jahre nach Einführung der neuen Gesetzgebung – noch keine flächendeckende Umsetzung der Reformen vorzufinden war. Durch die Abschaffung der Regionalplanung im Jahr 2010 wird ein „Leistungstest“ des Planungssystems in der Alltagspraxis auch nicht mehr stattfinden können. Dieser Beitrag kann also angesichts einer fehlenden Grundlage nicht die Qualität oder die Zielerreich-

ung der erstellten Pläne selbst oder gar deren Wirkungen im Sinne einer substantiellen Zielerreichung, die generell bei strategischen Planungszielen häufig nicht möglich ist, oder auch der „Performance“ im Sinne des „performance principle“ (Mastop/Faludi 1997; vgl. auch Faludi 2000: 302 ff.) bewerten. Vielmehr ist der Gegenstand zunächst nur die institutionelle Umsetzung des neuen Planungssystems und eine Analyse der Prozesse der Planerstellung und der ihnen inhärenten Konflikte und Widerstände. Als Bewertungsmaßstäbe werden dabei die in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung gängigen Maßstäbe der Effektivität, der horizontalen und vertikalen Koordination und demokratischen Qualität herangezogen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2011: 490 f.). Die Dimension der Effizienz muss aufgrund fehlender Daten unberücksichtigt bleiben. Als Maßstab der Effektivität wird zentral die formale Verabschiedung der Planungsdokumente betrachtet (unabhängig von ihren Inhalten); hinsichtlich der horizontalen Koordination werden die Berücksichtigung der Interessen von Akteuren und Institutionen im Planungsprozess herangezogen; vertikale Koordination wird am Grad der Berücksichtigung der Interessen über- und untergeordneter Instanzen gemessen; demokratische Qualität wird schließlich am Grad des Einflusses demokratisch legitimerter Organe und Formen direkter Demokratie (Bürgerbeteiligung) festgemacht (vgl. Kuhlmann/Bogumil/Ebinger et al. 2011: 53 f.).

Neben der Untersuchung der Implementationsergebnisse soll in diesem Beitrag die Frage nach den Ursachen von unterschiedlichen Implementationserfolgen gestellt werden. Die Implementationforschung hat sich zwar mittlerweile vom Ziel anspruchsvoller theoretischer Modelle verabschiedet (vgl. DeLeon/DeLeon 2002: 468 ff.; Hill/Hupe 2009: 57 ff.; Knill/Tosun 2012: 152 ff.), im Rahmen von Ansätzen mittlerer Reichweite haben sich inzwischen jedoch mehrere Bündel von Kausalbegründungen der Abweichung von *Policies* von ihren Programmzielen ausdifferenziert.⁷ Aus diesen möglichen Ursachen lassen sich drei wesentliche Aspekte herausgreifen, die als Triebfedern von Zielverschiebungen und Umsetzungsdefiziten in Frage kommen und die weitere Darstellung anleiten: Dies sind erstens Charakteristika des Programms, zweitens institutionelle Rahmenbedingungen und drittens sachliche und parteipolitische Interessen der implementierenden Akteure. Zu Programmcharakteristika zählen die häufig angeführten Inkonsistenzen der Planungsreform, die aus inhärenten Interessenkonflikten (z. B. zwischen ökonomischen Investitionsinteressen und breiteren sozialen und ökologischen Erwägungen) resultieren (Inch 2009: 84 f.), aber auch aus dem *New Labour*-Reformen inhärenten Oszillieren zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung (Newman 2001: 97). Zu den institutionellen Rahmenbedingungen werden die Kapazitäten der umsetzenden Verwaltungen – insbesondere in personeller Hinsicht – sowie die erforderlichen Abstimmungsprozesse gerechnet. Zu den relevanten Interessenlagen zählen einerseits die eigenen Planungsziele der umsetzenden Ebene sowie deren Autonomiestreben. Als parteipolitische Interessen können die jeweiligen Parteipositionen gelten. Hauptkonfliktlinie ist die zwischen (neo)konservativem Streben nach Deregulierung und der an der *Third-Way*-Auffassung eines gestalterischen und koordinierenden Einflusses von Planung orientierten *New Labour*-Programms (Inch 2009: 86 ff.). Sowohl institutionelle Rahmenbedingungen als auch spezifische Akteurskonstellationen und -interessenlagen können Ursachen von Pfadabhängigkeiten werden, die unterschiedliche Entwicklungspfade zwischen den Regionen beeinflussen und verfestigen und generell Abweichungen von den ursprünglichen Reformzielen erklären (vgl. Mahoney 2000: 517).

5 Die Implementation des neuen Planungssystems

Ausgehend von diesen Überlegungen werden im Weiteren auf der Grundlage von Fallstudien⁸ in zwei sehr unterschiedlichen englischen Planungsregionen zentrale Implementationprobleme des neuen Planungssystems analysiert. Hierzu wurden im Herbst 2009 insgesamt 17 Experteninterviews auf der regionalen und der lokalen Planungsebene durchgeführt.⁹ Ergänzt wurden diese Interviews durch Dokumentenanalysen und Gespräche mit Vertretern der staatlichen Ebene. Die Fallregionen unterscheiden sich deutlich nach ökonomischer Entwicklung, Planungsschwerpunkten und politischen Konstellationen (*Most Different Case Design*).¹⁰ Im Weiteren wird der Reformerfolg entlang der oben eingeführten Dimensionen der Implementationseffektivität, der demokratischen Legitimation sowie der horizontalen und vertikalen Koordination untersucht.

5.1 Implementationseffektivität

Die Bewertung der Effektivität von Planungsprozessen führt zur grundlegenden Frage, was überhaupt genuine Ziele des Planungsprozesses darstellen. So müssen substantielle von prozeduralen Aspekten unterschieden werden (vgl. Mastop/Faludi 1997: 816 ff.; Faludi 2000: 302 ff.). Neben der Erstellung von *Outputs* (in der Regel Planungsdokumente bzw. davon abgeleitete Genehmigungen) stellt sich die Frage, ob *Policy*-Ziele, die mit Hilfe von Planung verfolgt

⁸ Die Regionen, *Counties* und *Districts* werden auf Wunsch einiger Befragter in anonymisierter Form vorgestellt und nach einer groben geographischen Einordnung als Nord- bzw. Südregion, Nord- bzw. Süd-County sowie Nord- bzw. Südstadt bezeichnet. Wörtliche Zitate wurden der besseren Lesbarkeit wegen übersetzt.

⁹ In beiden Regionen wurde auf regionaler Ebene jeweils ein Vertreter der regionalen Planungsbehörde, ein Mitglied der *Regional Assembly* und ein Vertreter der *Government Offices* befragt, in der Region Nord zusätzlich ein Mitarbeiter der *Regional Development Agency*. Auf der Ebene der *Counties* wurde jeweils ein Vertreter der Planungsabteilung des *Counties* interviewt, auf Ebene der *Districts* der Leiter der Planungsabteilung, ein am Planungsprozess beteiligter Mitarbeiter und jeweils ein Vertreter der beiden größten Ratsfraktionen.

¹⁰ Die Nordregion (rund 7 Mio. Einwohner), der Nord-County (rund 1,4 Mio. Einwohner) und die Nordstadt (rund 46.000 Einwohner) sind geprägt durch den Strukturwandel der alten Industrieregion. Der Strukturwandel blieb auch für das mittel- und kleinstädtisch geprägte nördliche Umland mit intensiven Pendlerbeziehungen nicht folgenlos. Die Arbeitslosigkeit ist verhältnismäßig hoch und die Haushaltslage der Kommunen angespannt. Politisch sind der Nord-County und die Nordstadt traditionell *Labour*-dominiert. Südregion (rund 5,3 Mio. Einwohner, Süd-County (rund 700.000 Einwohner) und Südstadt (rund 46.000 Einwohner) sind dagegen eher ländlich geprägt, wohlhabend und traditionell eine Bastion der konservativen Partei. Aufgrund des Bevölkerungswachstums ist das größte planerische Problem die ausreichende Bereitstellung von Siedlungsfläche, was mit landschafts-konservatorischen und landwirtschaftlichen Zielsetzungen konfligiert und den Planungsbereich zu einem stark konfliktgeladenen Politikfeld macht.

⁷ Im Einzelnen werden hier Programmdefizite, Kontrolldefizite, Informationsasymmetrien, Probleme der Instrumentenwahl, fehlende institutionelle Kompatibilitäten, Präferenzen und Strategien der implementierenden Akteure sowie die administrative Kapazität der implementierenden Ebene genannt (vgl. Knill/Tosun 2012: 158 ff.).

werden, der Planung als solcher zuzuschreiben sind. Als substantielle *Policy*-Ziele der englischen Planungspolitik im Sinne von *Outcomes* werden primär eine Versorgung mit preisgünstigen, gleichzeitig Nachhaltigkeitsansprüchen gerecht werdenden Eigenheimen (Office of the Deputy Prime Minister 2003: 30 ff.; Department for Communities and Local Government 2006a: 8 ff.; Department for Communities and Local Government 2007: 24 ff.; Baker/Wong 2006: 186 ff.) sowie in strukturschwachen Gebieten die Ansiedlung von Unternehmen in sogenannten *Enterprise Zones* genannt. Die Bewertung der substantiellen Planungsziele wie Wohnraumentwicklung und Strukturanpassung sowie der Nachhaltigkeitsziele war aufgrund des Implementationsprozesses der Planung noch nicht möglich, so dass sich hier eine Bewertung nur auf prospektive Erwartungen der Befragten stützen kann. Aus diesem Grund wurde insbesondere das Erreichen der prozeduralen Implementationsziele untersucht.

5.1.1 Lokale Ebene – Local Development Frameworks

Auf lokaler Ebene ist englandweit die Implementation der Planungsverfahren weit hinter den beabsichtigten Erwartungen zurückgeblieben. Ging man ursprünglich davon aus, innerhalb von drei Jahren zumindest die *Core Strategies* als wesentlichen Baustein der *Local Development Frameworks* implementiert zu haben (Planning Inspectorate 2008: 32), sieht die Bilanz 2010 ernüchternd aus. Sechs Jahre nach Einführung der Instrumente wurden in gerade einmal 65 von 250 betroffenen *Districts* und *Unitaries*, also in 26 % der Fälle, die Dokumente verabschiedet und genehmigt (vgl. Tab. 2). Dabei wird deutlich, dass insbesondere in der Anfangsphase eine Reihe von unzureichend ausgestalteten Dokumenten eingereicht wurde; hier waren hohe Ablehnungsquoten zu beobachten. Zudem wird auch eine Überlastung des *Planning Inspectorate* augenfällig, so dass heute der Überprüfungsprozess teilweise bis zu zwei Jahre in Anspruch nimmt und sich so offene Verfahren kumulieren.

Tab. 2 Eingereichte und genehmigte *Core Strategies* in England (2005–2010). (Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage verschiedener Jahrgänge der „Annual Reports“ der *Planning Inspectorate*)

Jahr	Eingereichte <i>Core-Strategies</i>	Davon fehlerfrei und angenommen	Davon zurück- gewiesen oder zurückgezogen	Offene Verfahren	Davon im zweiten Anlauf
2005	4	1	3	0	0
2006	39	24	15	0	0
2007	19	14	5	0	0
2008	12	10	1	1	1
2009	26	16	4	6	2
2010	26	0	0	26	0
Summe	126	65	28	33	3

Die beiden untersuchten *Districts* waren 2009 auf einem deutlich unterschiedlichen Entwicklungsstand. Die Nordstadt kann als eine Vorreiterkommune gelten, die die Umsetzung der *Core Strategy* und anderer Planungsdokumente relativ konsequent vorantrieb. Mit einer Genehmigung der *Core Strategy* im Jahr 2007 zählte sie zu den ersten Planungsbehörden in der untersuchten Region, die diese Hürde meisterte. Als Grundlage dieser vergleichsweise effektiven Umsetzung der Reform muss zum einen die Führungsfunktion des örtlichen Chefplaners angeführt werden, der zu den maßgeblichen Befürwortern der Reform in der Region gehörte und stark in akademische und planungspolitische Netzwerke eingebunden war. Die Zusammenarbeit mit dem *Government Office* war konstruktiv und ohne größere Reibungsverluste. Zudem hatte die Planungsabteilung politische Unterstützung, die sich nicht zuletzt in einer ausreichenden Ressourcenausstattung manifestierte. Die gute Vernetzung ermöglichte weiterhin die Rekrutierung von professionellen Planern, die mit der Materie vertraut waren. Demgegenüber ist der Prozess in der Südstadt immer noch nicht abgeschlossen. Hauptursache der Verzögerung ist hier der politische Unwille, sich der Reformagenda intensiv anzunehmen. Zusätzlich macht sich auch die geringe Kapazität der kleinen Planungsabteilung bemerkbar.

Ein strukturelles Problem, das zu großen Unterschieden in der Wahrnehmung der Planungsaufgabe führt, liegt im Personalmangel in den Verwaltungen (Audit Commission 2006: 2). Dieser in England stark thematisierte „Planermangel“ kann jedoch nur zum Teil auf die nicht ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen zurückgeführt werden. Zu einem nicht unerheblichen Teil ist er auch der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für Planer geschuldet, die mit den dargestellten Reformen in keinem originären Zusammenhang steht (vgl. Department for Communities and Local Government 2006a: 23; Audit Commission 2006: 30 ff.): „Über Jahre war da ja überhaupt keine Nachfrage. Mit der Reform wollten alle Kommunen Planer einstellen. Zudem warben GOs und RPBs gezielt die wirklich erfahrenen Planer ab“ (Nordstadt, Leiter Planung).

Daher ist eine Einschätzung der Reformwirkungen auf die Planungsprozesse im „Normalbetrieb“ nur in der Nordstadt ansatzweise möglich. Hier zeigen sich durch kürzere Abstimmungsprozesse und den Wegfall der Konsultation mit der *County*-Ebene bereits jetzt Synergieeffekte mit dem Bereich der Baugenehmigung. „Wir erwarten hier noch weitere deutliche Verbesserungen, insbesondere hinsichtlich der Genehmigungsgeschwindigkeit, aber auch die Qualität nimmt zu, da wir viel mehr direkten Zugriff auf Planungsdokumente haben“ (Nordstadt, Leiter Planung). Zudem nehme durch den neuen „strategischen“ Planungsansatz insgesamt die fachliche Qualität zu. „Sie müssen sehen, dass die englische Planung lange Zeit vernachlässigt wurde. Wir waren hier weit weg vom Stand der akademischen Debatte“ (Nord-

stadt, Leiter Planung). In der Südstadt werden mögliche Vorteile der neuen Planung durchaus gesehen, potenzielle Effektivitätsgewinne allerdings hinsichtlich des Reformaufwandes relativiert.

Zusammenfassend wird besonders die Bedeutung der *Politics*-Variablen deutlich, die sich sowohl in der Implementationsgeschwindigkeit als auch der generellen Einschätzung der Reform vor Ort bemerkbar macht. Die Nordstadt war zum Reformzeitpunkt *Labour*-dominiert, was sich auch nach der verlorenen Kommunalwahl 2009 noch auf administrativer Ebene fortsetzt. Dabei ist der Leiter der Planungsabteilung stark in professionelle Netzwerke eingebunden und ein großer Befürworter des gesamten Reformprozesses. Unter diesen Voraussetzungen wird die Reform in der Nordstadt sehr positiv eingeschätzt, so dass diese als eine der „Vorreiterkommunen“ bei der Einführung des neuen Planungssystems eingestuft werden kann. Demgegenüber ist die Südstadt traditionell konservativ. Hier wird das neue Planungssystem als „Zumutung aus London“ (Südstadt, Leiter Planung) gesehen. Dementsprechend verzögert verlief die Umsetzung. Tendenziell wird die Reform hier negativ bewertet und für „überflüssig“ (Südstadt, Leiter Planung) gehalten. Die Ablehnung geht hier bis zum offenen Unterlaufen der Reform, eine lokale Praxis, die während der Vorwahlkampfphase 2009 unter anderem durch das konservative Schattenkabinett auf zentralstaatlicher Ebene unterstützt wurde (vgl. Spelman 2009: 1 ff.).

5.1.2 Regionale Ebene – Regional Spatial Strategies

Auch auf der regionalen Ebene hinkte die Reformumsetzung den ursprünglichen Zeitplänen stark hinterher. Zum Zeitpunkt der Untersuchung war erst eine der acht englischen Regional Spatial Strategies durch alle Instanzen verabschiedet: die im Mai 2009 herausgegebene Strategie für die Region Süd-Ost. Gegen diese war seit Juni 2009 allerdings eine Klage wegen Nichtkonformität mit EU-Recht anhängig. In der Nordregion war der Prozess zu diesem Zeitpunkt jedoch so weit fortgeschritten, dass die Regional Spatial Strategy Ende 2009 als zweite Strategie überhaupt verabschiedet wurde. „Nachdem wir am Anfang zeitlich ziemlich hinterher waren, haben wir hier sehr aufgeholt. Am Anfang gab es hier große Probleme, alle Leute an den Tisch zu bringen; und in der Regional Assembly war große Uneinigkeit. Aber wir haben das inzwischen gut hingekriegt, wobei wir vom GO hier schon harte Überzeugungsarbeit leisten mussten“ (Government Office Nord, Leiter Planung). Demgegenüber ist der Prozess in der Südregion noch weit von einem Abschluss entfernt. „Wir haben hier große Widerstände von den Kommunalverwaltungen. Gleichzeitig kommt Druck von der staatlichen Seite. Der Secretary of State bewegt sich hier auch teilweise unsensibel. Und die Tories arbeiten ja auch offensiv gegen die Umsetzung. Das

ist hier alles vertrackt“ (Assistent Regional Planning Body Süd). Hier zeigt sich abermals die hohe Politisierung des Themas, die letztendlich zu einer Blockade der Reform durch die ausführende Ebene führt. Die regionalistische New Labour-Agenda traf in der ausgeprägt anti-regionalistischen Tory-Hochburg im Südwesten auf starken Widerstand. Für die sehr unterschiedlichen Umsetzungserfahrungen lässt sich zudem noch eine gewisse Tradition regionaler Zusammenarbeit und Planung im Norden anführen; hier waren die Akteure aufgrund einschlägiger Vorerfahrungen im Rahmen der EU-Regionalförderung leichter zu koordinieren (vgl. Deas 2006: 84 ff.).

Auf regionaler Ebene war zum Untersuchungszeitpunkt noch keine Bewertung der substantielleren Planungsziele vorzunehmen. Auch hinsichtlich der Abstimmungsprozesse mit der lokalen Planung standen im Alltagsbetrieb Erfahrungen noch aus. Die prospektive Einschätzung der Entwicklung ist stark von den bisherigen Erfahrungen geprägt. Waren diese im Norden verhalten positiv, ist man im Süden hinsichtlich der zukünftigen Konfliktregulierung hochgradig pessimistisch: „Im Moment mauern alle und warten auf die neue Wahl. Die Konservativen haben ja ein Ende des Prozesses angekündigt. Wir sehen uns hier wirklich schon nach neuen Jobs um“ (Government Office Süd, Leiter Planung).

5.2 Demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit

Am Planungssystem vor 2004 wurden insbesondere die Intransparenz der Planungsprozesse, mangelnde Bürger- und Betroffenenbeteiligung sowie die Willkürlichkeit der zentralstaatlichen Interventionen kritisiert. Die Analyse der Veränderungen hinsichtlich der demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit konzentriert sich im Weiteren auf die Untersuchung der beiden wesentlichen Phasen der Planerstellung und der Anwendung der Pläne im laufenden Betrieb. Es werden daher, getrennt nach den beiden Hauptplanungsebenen, die Entwicklung der formalen und faktischen Entscheidungsmöglichkeiten demokratisch gewählter Organe sowie Zugangsmöglichkeiten für Betroffene, Bürger und Interessengruppen und schließlich die Transparenz der Verfahren betrachtet.

5.2.1 Lokale Ebene – Local Development Frameworks

Mit der Konzentration der Planungsverantwortung bei einem lokalen Organ, den *District Councils*, wurden die Verantwortlichkeiten, die bisher zwischen *District*- und *County*-Ebene unklar verteilt waren, gebündelt und mit dem Rat einem klar repräsentativ-demokratisch legitimierten Organ unterstellt, dem letztlich die wesentlichen Entscheidungen obliegen. Mit der Reform der Planungsprozesse war auf beiden hier betrachteten Ebenen auch eine Stärkung

der Beteiligungsrechte von Bürgern, Verbänden und Wirtschaftsvertretern in den Planungsprozessen verbunden.

In den Fallstudien zeigten sich fünf Jahre nach der Einführung jedoch erhebliche Spannungen. Am eindeutigsten sind aus Sicht der Befragten ein Gewinn an Entscheidungskompetenzen für den Rat bzw. die Planungsabteilung sowie der Verzicht auf Abstimmungsprozesse mit den *Counties*. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in der Einschätzung zwischen den beiden untersuchten *Districts*. In der Nordstadt wird ein deutlicher Autonomiegewinn verbucht: Viele Entscheidungen würden nun vor Ort getroffen. Die Einschränkung durch die entstehende *Regional Spatial Strategy* wird als weniger beengend eingestuft als es durch die *Structure Plans* der Fall war. Anders fällt die Einschätzung in der Südstadt aus, wo die Autonomiegewinne eher mit dem zusätzlichen Aufwand aufgerechnet werden und im Ergebnis kein großer Gewinn saldiert wird (Südstadt, Leiter Planung). Anders als in der Nordstadt wird hier die *Regional Spatial Strategy* als großes Problem gesehen, wodurch die lokalen Entscheidungsrechte deutlich eingeschränkt werden. Der Streit entzündet sich insbesondere an der Frage um die Ansiedlung von Wohngebieten im östlichen Bereich des *Districts*: „Wir hatten hier immer Konsens mit dem County und in unserem Rat, dass wir im Distrikt keine Neuansiedlungen wollen. Wir sind ein ländlicher Distrikt mit schöner Landschaft und Küste. Natürlich wollen hier viele Städter, insbesondere Senioren herziehen; aber die hier lebende Bevölkerung – und die vertreten wir – ist dagegen“ (Südstadt, konservativer Ratspolitiker).

Hinsichtlich der Beteiligung von Bürgern, Interessenverbänden und der Wirtschaft sind die Erfahrungen in beiden *Districts* vergleichbar. In beiden Fällen wird seit Einführung der verstärkten Partizipationsanforderung an der Entwicklung neuer Beteiligungsformen gearbeitet. Hintergrund ist in beiden Fällen das bekannte Problem, dass an herkömmlichen Beteiligungsformen meist die ‚üblichen Verdächtigen‘ – also von Seiten der Bürger besser situierte und ausgebildete Personen und auf Seite der Interessengruppen insbesondere Partikularinteressen mit klaren Vorstellungen, kaum aber ‚allgemeine‘ Interessen vertreten sind. In der urbaneren Nordstadt wird vor allem mit Bürgerversammlungen, auch auf Ortsteilebene gearbeitet, in der stärker zersiedelten Südstadt werden verstärkt Bürgerbefragungen eingesetzt. Dies betraf sowohl die *Core Strategy* innerhalb des *Local Development Frameworks* als auch konkrete planerische Einzelentscheidungen. Die grundsätzliche Frage, ob die Bemühungen um mehr Partizipation zu substantiellen Beteiligungsergebnissen führen, bleibt – dies wird in beiden Fällen deutlich – offen. Sowohl bei freiwilligen Beteiligungsverfahren als auch bei den verpflichtenden Formen stellt sich das Problem der glaubwürdigen Bindung der Entscheidungsträger an die Planungsergebnisse. Hinsichtlich der Transparenz der Verfahren sehen die Befragten in

beiden Fällen Verbesserungen. „Wer will, kann an fast alle Unterlagen kommen. Sie können hier alle Einwendungen aus dem Internet runterladen und sich informieren. Tatsächlich passiert das natürlich nicht so häufig“ (Nordstadt, Leiter Planung).

5.2.2 Regionale Ebene – *Regional Spatial Strategies*

Anders als die lokale Planung ist die Einführung der Regionalplanung aufgrund ihrer eigentümlichen Steuerungsarchitektur (vgl. Abb. 1) mit erheblichen Legitimationsproblemen konfrontiert. Mit den Regionalen Planungsbehörden (RPB) wurden Körperschaften ohne direkte demokratische Legitimation eingesetzt. Die Regionalen Planungsbehörden waren bis 2007 interkommunal dominiert und sind seitdem vollständige interkommunale Organe mit nur indirekter Legitimation. In den Regional Assemblies als politischen Organen der Regionalen Planungsbehörden überwiegen die Vertreter der *Counties*. Dies ist insofern problematisch, als ihre Planungsstäbe nach dem Ende der *Structure Plans* nur noch aus wenigen verbleibenden Vertretern bestehen. Die inhaltliche Kompetenz der County-Vertreter in den Regional Assemblies bleibt daher defizitär. Andererseits fehlen hier die mit größerer Planungskompetenz versehenen Vertreter der *Districts*. Diese paradoxe Situation führt zu einer Stärkung der kleinen administrativen Stäbe der Regional Assemblies, die in der Regel aus hoch professionalisierten Planern bestehen. Zwar verfügen diese über großen technisch-planerischen Sachverstand, die politischen Spielregeln beherrschen sie allerdings nur bedingt.

Zwar bereiten die interkommunalen Regionalen Planungsbehörden die Pläne vor und führen die hier erforderlichen Beteiligungsverfahren durch, ein wesentlicher Spieler bleiben aber die *Government Offices* als Vertretung des Staates in der Fläche. Ihr Veto hat zwar nur aufschiebende Wirkung, ist dennoch von Gewicht, was der Leiter der Planungsabteilung eines der befragten *Government Offices* bei der Beschreibung der eigenen Rolle während des Planungsprozesses plastisch mit dem Bild als eines „Elephant at the Table“ (*Government Office Nord*, Leiter Planung) zum Ausdruck brachte.¹¹ Das heißt, auch wenn eine Abweichung von den Vorstellungen des *Government Office* formal möglich ist, sind die Folgen so „unangenehm“, dass die Akteure einen Konflikt in der Regel vermeiden. Die somit schwach legitimierten und wenig transparenten Entscheidungsstrukturen tragen zu einer mangelnden Anerkennung

¹¹ Die dazugehörige Geschichte erzählt von einem Elefanten, der bei einer Tafel immer mit am Tisch sitzt und unangenehm riecht. Am zweiten Tag sitzt er immer noch da und riecht noch ein bisschen unangenehmer. Am dritten Tag wird der Geruch so unerträglich, dass die anderen Gäste alles dafür tun würden, dass das störrische Tier die Tafel verlässt.

der Planungsergebnisse bei.¹² Auch bei der Entwicklung der *Regional Spatial Strategies* sind Beteiligungsverfahren zwingend vorgeschrieben. Durch die fehlende Ortsnähe verstärken sich hier die Beteiligungsprobleme der örtlichen Ebene noch, so dass sich in den Teilnehmerlisten vor allem drei Gruppen von Akteuren finden: wirtschaftliche Interessenvertreter, betroffene Kommunen und schließlich staatliche *Agencies* wie *English Nature* oder die *Highways Agency*.

Zusammenfassend führte die Reform für den Bereich der örtlichen Planung (*Local Development Frameworks*) in den *Districts* formal zu einer Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit und einer Ausweitung der kommunal-parlamentarischen Spielräume. Die formale Kompetenz wird häufig durch geringe faktische Handlungsspielräume konterkariert. Im Falle der überörtlichen Planung sind auf der Ebene der *Counties* mittlerweile de facto keine politischen Gestaltungsspielräume mehr vorhanden. Die neue regional-planerische Ebene mit ihrer dreifachen Steuerungsarchitektur wies aufgrund ihrer Komplexität und der jeweils nur indirekten Legitimation ihrer Träger deutliche Legitimationsdefizite auf. Kooperative Elemente der Beteiligungsdemokratie spielen auf beiden Planungsebenen durch die rechtliche Verpflichtung zur Partizipation eine konstitutive Rolle. In ihren Effekten bleiben die tatsächlich angewandten Verfahren jedoch durch selektive Beteiligung gekennzeichnet. Hinsichtlich der demokratiethoretischen Qualität zeigt sich im Planungsbereich also der hybride Charakter – schwankend zwischen dezentraler Partizipation und zentralistischer Intervention – vieler Reformen unter *New Labour* (vgl. Newman 2001: 97).

5.3 Horizontale Koordination

Planung ist eine klassische Querschnittsaufgabe mit Auswirkungen auf zahlreiche Politikfelder wie Umwelt, Verkehr, Wirtschaftsentwicklung, Daseinsvorsorge, aber auch Bildung, Sozialpolitik oder Kriminalitätsprävention. Die Stärkung horizontaler Koordination und die Neuausrichtung der Planung von einer reinen Flächennutzungsplanung zu einer strategischen, an den Anforderungen benachbarter Politikfelder orientierten Querschnittsaufgabe stand im inhaltlichen Fokus der 2004 initiierten Reformen (vgl. Office of the Deputy Prime Minister 2004b: § 30; Healey 2006: 66 ff.).

¹² Gegen die Entwurfsfassung der *Regional Spatial Strategy* in der Südregion wurden im Jahr 2008 rund 40.000 Einwendungen vorgebracht.

5.3.1 Lokale Ebene – *Local Development Frameworks*

Im Bereich der lokalen Planung zeichnet sich Koordinationsbedarf unter anderem verwaltungsintern zwischen den an den jeweiligen politikfeldspezifischen Eigenlogiken orientierten Ressorts Planung, Umwelt, Verkehr, Wirtschaftsförderung und anderen Ressorts ab. Ein Kernproblem, das sowohl im Planungssystem vor 2004 wie im reformierten System auftaucht, ist für den Bereich des zweistufigen Kommunalsystems die unterschiedliche Verteilung von Aufgaben zwischen *County* (z. B. Schule, Soziales) und *District* (z. B. Wirtschaftsförderung, Umwelt). Da die Aufgaben der *Counties* substantiellere Bereiche, zum Teil mit direktem Planungsbezug, umfassen, entstehen hier theoretisch Koordinationslücken. Sie werden von den Akteuren jedoch als unproblematisch wahrgenommen: „Das ist eher ein theoretisches Problem. Tatsächlich finden solche Abstimmungsprozesse sehr problembezogen und bilateral zwischen der dortigen Abteilung und uns statt“ (Nordstadt, Leiter Planung). Koordinationsverbesserungen werden nahegelegener Weise in der Zusammenarbeit mit dem benachbarten Bereich der Baugenehmigung (*Development Control*) gesehen: „Hier erleichtert sich die Arbeit der Kollegen erheblich, insofern sie nur noch uns als einzige Planungsbehörde berücksichtigen müssen. Sobald alle Pläne genehmigt sind, läuft das dann ganz geschmeidig“ (Nordstadt, Leiter Planung).

Verwaltungsextern sind hier für den lokalen Planungsbereich vor allem andere staatliche oder halbstaatliche Verwaltungsträger, benachbarte Kommunen, Wirtschaftsakteure und Dritte-Sektor-Organisationen bedeutsam. Staatliche Verwaltungsträger kommen insbesondere bei größeren Planungsvorhaben hinzu. Von besonderer Bedeutung sind die *Environment Agency* (Umweltbehörde) als staatliche *Agency*, die *Highways Agency* aus dem Verkehrsbereich und *English Heritage* im Bereich des Denkmalschutzes. Die Zahl der Beteiligten schlägt sich in der Bearbeitungszeit und auch in der Voraussagbarkeit der Planungszeiträume nieder. Insbesondere bei den *Public Examinations* kommen Beteiligte dieser Verwaltungsträger zu Wort.

5.3.2 Regionale Ebene – *Regional Spatial Strategies*

Während horizontale Kooperation auf der lokalen Ebene häufig in etablierten Strukturen verläuft, die die Zusammenarbeit erleichtern, steht die neu geschaffene regionale Ebene vor neuen Herausforderungen. Die horizontale Koordination unterlag hier zahlreichen Friktionen. Die Zusammenarbeit innerhalb des Triumvirats aus *Regional Assembly/Regional Planning Body*, *Regional Development Agencies* und *Government Offices* war von ständiger Spannung gekennzeichnet; sie speiste sich einerseits aus institutioneller Konkurrenz und andererseits aus unterschiedlichen

normativen Erwartungen der Akteure (vgl. auch Deas 2006: 96 ff.). Die Regionalen Planungsbehörden als federführende Akteure sind weitgehend sektorale single-purpose-Einrichtungen. Hinzu kommt deren enge professionelle und „politikferne“ Ausrichtung, die sie gegenüber den anderen Akteuren ins Hintertreffen geraten lassen. Die Planung bleibt neben der Strukturförderung das einzige regional ausgerichtete Politikfeld. Alle anderen Politikfelder werden entweder lokal oder national wahrgenommen, so dass insgesamt eher eine Abkoppelung von anderen Aufgabenbereichen zu sehen ist. Zwar werden auch hier die entsprechenden staatlichen Agencies (Highways Agency, English Nature, English Heritage u. a.) konsultiert, das Verhältnis bleibt aber eher oberflächlich. Auf besondere Probleme stößt der regionale Planungsansatz bei der Verknüpfung der Ziele der Regional Spatial Strategies mit anderen nicht regional bestimmten Politikfeldern. Das von den Interviewpartnern mehrfach als Beispiel bemühte – da besonders strittiges – Feld der Ausweitung von Neubaugebieten für Wohnraum kann auf regionaler Ebene nur unzureichend mit anderen angrenzenden Politikfeldern wie Schule, Öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) und Kinderbetreuung verknüpft werden.

Zusammenfassend lässt sich für die örtliche Ebene der Planung eine Vereinheitlichung der Zuständigkeit für die gesamte lokale Planung und die Baugenehmigungen sehen, die insbesondere zwischen diesen Aufgabenbereichen für erleichterte Zusammenarbeit sorgt. Auch mit anderen lokalen Politikfeldern ist eine erleichterte Koordination zu beobachten, die jedoch nicht überbewertet werden sollte. Im Fall der überörtlichen Planung ist auf der regionalen Ebene eher eine Abkoppelung der Planungsprozesse von anderen Politikfeldern zu beobachten, da es auf dieser Ebene kaum andere Aufgabenfelder gibt und die Beziehungen insbesondere zu den *Counties* eher schlecht sind (institutionelle Konkurrenz).

5.4 Vertikale Koordination

Nachdem die traditionelle Rollentrennung der *Dual Polity* (vgl. Bulpitt 1983: 64 f.) – also eine klare Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben – seit den konservativen Regierungen zunehmend durchbrochen worden war, gewannen unter *New Labour* vertikale Koordinationserfordernisse weiter an Bedeutung. Diese ergeben sich vor allem zwischen dem Zentralstaat (*Office of the Deputy Prime Minister*, *Department for Communities and Local Government*, *Department for Environment, Food and Rural Affairs*), seinen regionalisierten *Government Offices* sowie dem *Planning Inspectorate* einerseits und den Kommunen andererseits.

Inhaltliche Konflikte entzündeten sich insbesondere an Planungszielen. Generell verfolgt die Regierung hier zwei wesentliche Zielbündel: Erstens die Entwicklung von

bezahlbarem Wohnraum, insbesondere in Südengland; zweitens die Bewältigung des Strukturwandels in altindustriell geprägten nordenglischen Regionen, in denen insbesondere die Regeneration ehemaliger Industrieflächen und die Entwicklung einer dienstleistungsorientierten Wirtschaftsstruktur auf der Agenda stehen (*Office of the Deputy Prime Minister* 2003: 46 ff.; *Department for Communities and Local Government* 2007: 24 ff.). Dementsprechend sind die beiden hier betrachteten Regionen und Kommunen von sehr unterschiedlichen Zielvorgaben betroffen. Im Süden steht die Entwicklung von Wohnflächen im Mittelpunkt, was in der Vorgabe einer konkreten Anzahl von zu errichtenden Wohneinheiten geschieht. Dieses Thema birgt erhebliches kommunalpolitisches Konfliktpotenzial, an dem sich sehr klare parteipolitische Positionen aufladen. Die Hoffnung, nach einem Regierungswechsel auf eine Umsetzung verzichten zu können, führte im konservativen Süden 2009 zu einer Verschleppung von Planungsentscheidungen. Ähnliche Überlegungen in anderen Regionen führten dazu, dass die Verabschiedung der *Regional Spatial Strategies* bis Herbst 2009 noch in keiner Region erfolgt war, obwohl die Entwurfsfassungen in der Regel bereits im Jahr 2006 vorlagen. Typische Strategien des Unterlaufens, die von kommunaler Seite verfolgt wurden, sind politische Blockaden, im Regelfall über die *Regional Assembly*, die Nutzung der Beteiligungsverfahren (*Examination in Public*), der Klageweg und schließlich das Hinauszögern der Verabschiedung der eigenen lokalen Pläne (*Government Offices* Süd und Nord, jeweils Leiter Planung). Diese Erscheinungen finden sich vor allem in konservativ dominierten Kommunen, insbesondere in solchen im Süden, denen aus ihrer Sicht unzumutbare Anforderungen im Bereich der Wohnraumentwicklung auferlegt wurden. Demgegenüber ist die Praxis in der Nordstadt wesentlich weniger konfliktreich. Hier decken sich die Ziele einer strategischen Entwicklung der Region mit den auf der staatlichen und der regionalen Ebene formulierten Zielsetzungen weitgehend.

Zusammenfassend kann für den Bereich der örtlichen Planung von einer klareren vertikalen Aufgabentrennung als im System vor 2004 gesprochen werden. Trotz der erweiterten fachlichen und politischen Handlungsspielräume bleibt die Ebene der *Districts* jedoch einer Reihe vertikaler Interventionsmöglichkeiten ausgesetzt. Einerseits wurden zwar die viel zitierten diskretionären Eingriffe des *Secretary of State* reduziert. Andererseits wird die Entwicklung der *Local Development Frameworks* von den *Government Offices* begleitet und überwacht und sie sind einer Genehmigung (*final examinations*) des *Planning Inspectorates* unterworfen. Konflikte zwischen den Ebenen entwickeln sich insbesondere bei Widersprüchen zwischen örtlicher und regionaler Planung. Häufig spielen hier politische Präferenzen eine entscheidende Rolle.

5.5 Zusammenfassung: Implementationsdefizite und wachsende Diversifizierung

Die geschilderten Erfahrungen in den Untersuchungsstädten und -regionen zeigten deutliche Unterschiede auf. Die geringe Fallzahl lässt hier freilich keine Verallgemeinerung zu. Dennoch zeigt sich in der bereits herangezogenen Tab. 2, dass auch in der Breite der lokalen Planungsbehörden eine starke Heterogenität hinsichtlich der Geschwindigkeit der Planerstellung und deren Qualität vorzufinden ist, die auf verbreitete Implementationshürden schließen lässt. Die mögliche Vereinheitlichung der Planungsverfahren durch die Regionalisierung und die stärkere Rolle der staatlichen Ebene kam nicht zum Tragen. Allenfalls hinsichtlich der formalen Gestaltung kam es durch staatliche Vorgaben zu einer gewissen Vereinheitlichung der Dokumente. Das Planning Inspectorate resümiert:

In places where the LPA has put planning at the centre of its corporate process and has a strong vision for the future, this new spatial planning process has worked well. [...] Unfortunately, LDF delivery overall has been very much slower than originally anticipated. In December 2005 LPAs were expecting to submit around 1,000 plans for examination by the end of 2007. By mid-March 2008 however 146 had been received. Furthermore, the quality of many plans has not been as good as might have been hoped. Around one quarter of plans have either been found unsound or have been withdrawn for fear of being found unsound. (Planning Inspectorate 2008: 32)

Als Ursachen von Implementationsdefiziten und der großen Varianz können aus den betrachteten Fällen drei Bündel von Ursachen identifiziert werden: erstens ein Mangel an qualifiziertem Personal, zweitens fehlender politischer Wille und drittens zahlreiche Unklarheiten über die Anforderungen des neuen Systems bei den Planungsbehörden.

Die parteipolitische Quelle von Varianz wurde in diesem Kapitel schon hinreichend beleuchtet, so dass hier abschließend auf den letzten wesentlichen Punkt einzugehen ist: Die mangelnde Information und Begleitung der Reform. Zu Beginn der Reform war die Steuerung deutlich defizitär und beschränkte sich zunächst auf die Erstellung von Materialien. „Wir wurden erst nach zirka zwei Jahren tatsächlich aktiv tätig und sind in die Kommunen gefahren und haben uns mit ihnen an einen Tisch gesetzt. Das war ein Fehler; es war einfach zu spät“ (Government Office Nord, Leiter Planung). Gleichzeitig nahmen zahlreiche Verwaltungen den Planungsprozess anfangs nicht ernst genug: „Da dachten einige Kollegen, sie könnten die bisherigen Local Plans einfach umetikettieren und das war’s. Die sind damit natürlich vor dem Planning Inspectorate gescheitert“ (Nordstadt, Leiter Planung). Zwar wurde vom zuständigen

Ministerium eine Initiative zum „Cultural Change“ in der Planung lanciert (Department for Communities and Local Government 2006b), die Beratungsdienste und Workshops für Planer umfasste. Ferner wurde die Aus- und Weiterbildung von Planern gefördert. Auf der Ebene der lokalen Planungsbehörden wurden diese „weichen“ Steuerungsversuche nur teilweise wahrgenommen. Wie bereits angeführt war die Wahrnehmung der Reform und der mit ihr verbundenen Ziele stark vom Willen der implementierenden Ebene abhängig, sich darauf einzulassen. In den untersuchten *Districts* waren neben der politischen Ausrichtung vor allem die Kontakte der Planungsbehörden mit professionellen Netzwerken entscheidend, durch die die Bemühungen des *Department for Communities and Local Government* kommuniziert wurden. Die Ausbildung neuer Planer hielt mit der Nachfrage insbesondere der ersten Reformphase nicht Schritt, so dass der viel zitierte Planermangel auf lokaler Ebene ein konstantes Problem darstellte (Audit Commission 2006: 30 ff.; Durning 2007: 95 f.). Erst eine stärkere Aktivität der *Government Offices* führte zu einer stärkeren Beschäftigung mit den Inhalten der Reform.

6 Ausblick: Die Zukunft der Planung nach Beendigung des regionalen Experiments

Die im letzten Kapitel betrachteten Implementationsdefizite waren seit 2006 Anlass für verschiedene Reaktionen der involvierten Akteure. Während ihrer Amtszeit reagierte *New Labour* zunächst mit Appellen an die implementierenden Akteure. So erklärte die zuständige Ministerin: „I want to see a greater sense of urgency about developing appropriate and effective local plans that set visions, shape outcomes and steer investment into each local area – these plans must be a major priority for any local leader“ (Caroline Flint MP, Minister for Planning, zitiert nach Planning Inspectorate 2008: 32). 2007 erfolgte dann eine erste Reform der Reform, in der insbesondere die Zusammensetzung der *Regional Assemblies* geändert wurde. Im *Planning Act 2008* wurde schließlich mit der *Infrastructure Planning Commission* (IPC) eine nationale Raumplanung für bedeutende Infrastrukturvorhaben institutionalisiert. Die konservative Opposition ging von bloßer Kritik zum Aufruf des praktischen Unterlaufens der Reform durch nahestehende Akteure, insbesondere konservativ dominierte Kommunalverwaltungen über. Das Versprechen, die Regionalplanung abzuschaffen, wurde Teil des 2009 anlaufenden Wahlkampfes (vgl. Spelman 2009: 1).

Nach dem Wahlsieg der konservativ-liberalen Koalitionsregierung wurde die neue Regierung schnell konkret: Knapp zwei Wochen nach seiner Amtsübernahme teilte der neue *Secretary of State* im *Department for Communities and Local Government* den lokalen Planungschefs seine

Intentionen in einem Rundschreiben mit: Ein erstes Ziel sei es, die *Regional Spatial Strategies* abzuschaffen und alle planerischen Entscheidungen auf der lokalen Ebene anzusiedeln. Dies betreffe insbesondere die Vorgaben zur Wohnraumentwicklung: „decisions on house supply will rest with Local Planning Authorities without the framework of regional numbers and plans“ (Pickles 2010a: 1). Neben der Abschaffung der Planung verfolgt die Regierung eine weitgehende Abschaffung aller regionalen Institutionen, die neben den Regionalen Planungsbehörden auch die *Government Offices* und die *Regional Development Agencies* umfasst. Letztere sollen in interkommunale Körperschaften (*Local Enterprise Partnerships*) überführt werden. In der Konsequenz wurden die *Regional Spatial Strategies* im Juli 2010 zunächst aufgehoben (Pickles 2010b: 1) und es wurde eine neue Gesetzgebung eingeleitet.¹³ Diese wurde im *Localism Act 2011* mit anderen Maßnahmen¹⁴ zu einem Reformpaket geschnürt, erhielt im November 2011 den „Royal Assent“ und trat im April 2012 in Kraft. In Abschn. 6 des Gesetzes wird unter anderem die Abschaffung der *Regional Strategies* (Sect. 109) geregelt. Anstelle der *Regional Spatial Strategies* wird ein Kooperationsgebot bei grenzüberschreitenden Belangen benachbarter lokaler Planungsbehörden gesetzt. Daneben werden kleinere Änderungen in den *Local Development Frameworks* vorgenommen, das sogenannte *Neighbourhood Planning* eingeführt (Sects. 116–121) und auch die nationale *Infrastructure Planning Commission* aufgelöst (Sect. 128). An ihrer Stelle erhält der zuständige Minister vorübergehend die Zuständigkeit national wichtiger Infrastrukturprojekte, die mittelfristig dem *Planning Inspectorate* übertragen werden sollen.

Die Vorstellungen zu einer positiven Neugestaltung der englischen Planungslandschaft sind dabei aber unklar. Bisher sind nur grobe Linien zu erkennen (vgl. Department for Communities and Local Government 2012: 5 f.). Ein Element des neuen Systems ist die im *Localism Act* eingeführte sogenannte *Neighbourhood Planning* auf der Ebene der *Parish-* oder *Town-councils* (oder neu geschaffener *neighbourhood-forums*) – also noch eine Ebene unterhalb der *Districts*. Das erklärte Ziel ist: „taking power away from officials and putting it into the hands of those who know most about the neighbourhood – local people themselves“ (Department of Communities and Local Government 2011:

1 f.), dabei müssen die *Neighbourhood Plans* mit den *Local Development Frameworks* konform gehen. Was zunächst als Demokratisierungs- und Aktivierungsstrategie zu verstehen sein könnte, bedeutet *de facto* einen Verzicht auf übergeordnete Planungsbelange und professionelle Planung. Im Endeffekt ergibt sich damit eine Rückkehr zur diskretionären Tradition der 1980er Jahre und – bei aller Dezentralisierungsrhetorik – eine Entmachtung der kommunalen Parlamente. Im Lichte der in diesem Artikel identifizierten Implementationsprobleme bedeutet dieses Programm eine deutliche Reduzierung der inhaltlichen Ansprüche der Reform. Die bisherige vertikale Komplexität der Abstimmungsprozesse wird zwar reduziert, aber neue horizontale Koordinationserfordernisse nehmen zu, ohne dass bislang klar ist, wie das institutionelle Setting des *Neighbourhood Planning* aussehen soll. Dies macht das Programm der neuen Regierung zwar in ihren deregulierenden Aspekten wesentlich leichter umsetzbar und implementierbar, bietet aber kaum Ansätze einer positiven Planung. Eine Rückkehr zu einer regionalen Planung scheint dagegen gegenwärtig unwahrscheinlich – das regionale Experiment kann so als dauerhaft gescheitert betrachtet werden. Ein wesentlicher Wendepunkt trat bereits mit dem Scheitern der Schaffung demokratischer Strukturen für die Regionen im Jahr 2004 ein. In der Folge war die Delegation von Aufgaben an die regionalen Institutionen immer schwach legitimiert und konnte von der Opposition und anderen widerstrebenden Akteuren leicht desavouiert werden.

Literatur

- Allmendinger, P. (1997): Thatcherism and Simplified Planning Zones: An Implementation Perspective. In: *Planning Practice and Research* 12, 2, 147–160.
- Allmendinger, P. (2003): From New Right to New Left in UK Planning. In: *Urban Policy and Research* 21, 1, 57–79.
- Allmendinger, P.; Tewdwr-Jones, M. (2000): New Labour, New Planning? The Trajectory of Planning in Blair's Britain. In: *Urban Studies* 37, 8, 1379–1402.
- Audit Commission (2006): *The Planning System. Matching Expectations and Capacity*. London.
- Baker, M.; Wong, C. (2006): Pressure for Housing in the English Regions. Back to the Future. In: Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (Hrsg.): *Territory, Identity and Spatial Planning. Spatial Governance in a Fragmented Nation*. London, 185–204.
- Barker, K. (2006): *Barker Review of Land Use Planning. Final Report*. London.
- Brindley, T.; Rydin, Y.; Stoker, G. (1989): *Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. London.
- Bulpitt, J. (1983): *Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation*. Manchester.
- Deas, I. (2006): The Contested Creation of New State Spaces: Contrasting Conceptions of Regional Strategy Building in North West England. In: Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (Hrsg.): *Territory, Identity and Spatial Planning. Spatial Governance in a Fragmented Nation*. London, 83–105.

¹³ Ein Gerichtsurteil des *High Court* erklärte die „revocation“ der *Regional Spatial Strategies* vom Juli 2010 für ungültig, die bestehenden *Regional Spatial Strategies* wurden als weiterhin rechtsgültig und bindend eingestuft. Dadurch entstand ein Planungsvakuum (vgl. House of Commons 2011: 10), das die Planungslandschaft vor weitere Unsicherheiten stellte und weitgehenden Stillstand in der Planungstätigkeit erzeugte. Erst seit dem Inkrafttreten des *Localism Act 2011* herrscht Rechtssicherheit.

¹⁴ Der *Localism Act* umfasst neben den planerischen Kompetenzen insbesondere Maßnahmen zur Stärkung lokaler Demokratie sowie die Einführung einer allgemeinen Kompetenzklausel.

- DeLeon, P.; DeLeon, L. (2002): What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, 4, 467–492.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2006a): *Planning Policy Statement 3: Housing*. London.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2006b): *Cultural Change and Planning. Literature Review. Spatial Plans in Practice: Supporting the reform of local planning*. London.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2007): *Homes for the Future: More Affordable, More Sustainable*. London.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2011): *A plain English guide to the Localism Act*. London.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2012): *National Planning Policy Framework*. London.
- Department of the Environment (DoE) (1985): *Lifting the Burden*. London.
- Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR) (2001): *Planning Green Paper. Planning: Delivering a Fundamental Change*. London.
- Durning, B. (2007): Challenges in the Recruitment and Retention of Professional Planners in English Planning Authorities. In: *Planning Practice and Research* 22, 1, 95–110.
- Ebinger, F.; Grohs, S.; Reiter, R. (2011): The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England. In: *Local Government Studies* 37, 5, 553–575.
- Faludi, A. (2000): The Performance of Spatial Planning. In: *Planning Practice and Research* 15, 4, 299–318.
- Healey, P. (2006): Territory, Integration and Spatial Planning. In: Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (Hrsg.): *Territory, Identity and Spatial Planning. Spatial Governance in a Fragmented Nation*. London, 64–79.
- Hill, M.; Hupe, P. (2009): *Implementing Public Policy*. London.
- Inch, A. (2009): Planning at the Crossroads Again. Re-evaluating Street-level Regulation of the Contradictions in New Labour's Planning Reforms. In: *Planning Practice and Research* 24, 1, 83–101.
- House of Commons (2011): *Abolition of Regional Spatial Strategies: A Planning Vacuum*. London.
- Knill, C.; Tosun, J. (2012): *Public Policy: A New Introduction*. London.
- Kuhlmann, S.; Bogumil, J.; Ebinger, F.; Grohs, S.; Reiter, R. (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden.
- Kuhlmann, S.; Wollmann, H. (2011): The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. In: *Local Government Studies* 37, Heft, 479–494.
- Mahoney, J. (2000): Path dependence in historical sociology. In: *Theory and Society* 29, 4, 507–548.
- Marshall, T. (2009): Planning and New Labour in the UK. In: *Planning Practice and Research* 24, 1, 1–9.
- Marshall, T.; Glasson, J. (2007): *Regional Planning*. London.
- Mastop, H.; Faludi, A. (1997): Evaluation of Strategic Plans: The Performance Principle. In: *Environment and Planning B* 24, 6, 815–832.
- Mawson, J.; Spencer, K. (1997): The Origins and Operation of the Government Offices for the English Regions. In: Bradbury, J.; Mawson, J. (Hrsg.): *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*. London, 158–179.
- Newman, J. (2001): *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2003): *Sustainable Communities: Building for the Future*. London.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004a): *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*. London.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004b): *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*. London.
- Pearce, G.; Ayres, S. (2012): Back to the Local? Recalibrating the Regional Tier of Governance in England. In: *Regional and Federal Studies* 22, 1, 1–24.
- Pickles, E. (2010a): *Abolition of Regional Strategies*. London. Online unter: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningand-building/pdf/1768631.pdf> (letzter Zugriff am 22.08.2012).
- Pickles, E. (2010b): *Revocation of Regional Strategies*. London. Online unter: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningand-building/pdf/1631904.pdf> (letzter Zugriff am 22.08.2012).
- Planning Inspectorate (2008): *Annual Report and Accounts 2007/08*. Bristol.
- Rydin, Y. (2003): *Urban and Environmental Planning in the UK*. Houndsmills.
- Spelman, C. (2009): *Letter on the Abolition of Regional Planning*. London.
- Tewdwr-Jones, M. (2002): *The Planning Polity. Planning, Government and the Policy Process*. London.
- Tomaney, J. (2004): Regionalism and the Challenge for Local Authorities. In: Stoker, G.; Wilson, D. (Hrsg.): *British Local Government into the 21st Century*. Houndsmills, 167–181.
- Williams, R. H. (1984): The United Kingdom. In: Williams, R. H. (Hrsg.): *Planning in Europe. Urban and Regional Planning in the EEC*. London, 86–102.
- Wilson, D.; Game, C. (2006): *Local Government in the United Kingdom*. Houndsmills.
- Wollmann, H. (2006): *Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz*. In: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Brennpunkt Stadt*. Berlin, 293–308.