

CORINNA RÖMMER

Die räumliche Planung auf regionaler Ebene in England

Kurzfassung

Zur Zeit finden in England verstärkt Diskussionen bezüglich regionaler Planung bzw. Planung auf regionaler Ebene statt. Diese sind das Ergebnis von Entwicklungen innerhalb der EG und Problemen in England selbst, die sich in den letzten Jahren zunehmend verschärft haben. Zu nennen ist hier vor allem das starke Süd-Nord-Gefälle. Diesen Problemen und Entwicklungen steht in England ein Planungssystem gegenüber, welches die regionale Ebene der Planung seit der Regierungsübernahme der Konservativen im Jahre 1979 bewußt verleugnet.

Obwohl die Notwendigkeit einer regionalen Planung mittlerweile von allen Parteien erkannt worden ist, bestehen hinsichtlich der Ausgestaltung und Durchführung sehr verschiedene Ansichten, weswegen Voraussagen über eine zukünftige Regionalplanung in England auch nur bedingt möglich sind.

Die Region als Planungsebene hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung wurde insbesondere durch die veränderten Rahmenbedingungen, die von der Europäischen Gemeinschaft (EG) vorgegeben werden, verstärkt. Die Auseinandersetzung mit der regionalen Planung wird daher immer wichtiger. Dies ist auch die Ursache für eine in der letzten Zeit intensivere diesbezügliche Diskussion in England, dessen konservative Regierungspartei diesem Thema besonders kritisch gegenübersteht.

Rahmenbedingungen der räumlichen Planung in England

Die Tatsache, daß sich dieser Artikel auf das Planungssystem in England beschränkt, begründet sich in der historisch bedingten Unterschiedlichkeit der einzelnen Landesteile von Großbritannien. Denn obwohl Großbritannien ein Einheitsstaat ist, insbesondere wenn man ihn in typisierender Abgrenzung zu föderalen Staatsformen sieht, schließt dies die Existenz und staatsrechtliche Relevanz von erheblichen Unterschieden zwischen Teilräumen in der inneren Struktur des Landes nicht aus. Sie äußern sich u.a. auch durch die unterschiedlichen Strukturen von Verwaltungen und somit auch durch unterschiedliche Planungssysteme. Die Beschäftigung mit den verschiedenen Systemen der einzelnen Landesteile konnte an dieser Stelle nicht erfolgen. Da England aber von jeher die Führungsrolle in Großbritannien übernommen hat, auch wirtschaftlich gesehen die wichtigste Rolle spielt, flächenmäßig am größten ist und alle bedeutenden Entscheidungen von hier ausgehen, war es naheliegend, sich in erster Linie mit England zu beschäftigen – dem Landesteil, in dem wohl auch in Zukunft die großen Veränderungen entschieden werden.

Betrachtet man die Planungsgeschichte Englands, kann man keineswegs eine kontinuierliche Entwicklung bis zum heutigen Stand des Planungssystems erkennen. In England ist Planung bzw. sind Planungsziele immer sehr stark – stärker als in vergleichbaren westlichen Ländern – von politischen Strömungen beeinflusst und oft sogar bestimmt worden. Aufgrund der erheblich voneinander divergierenden Einstellungen in den unterschiedlichen Parteien im Hinblick auf die Notwendigkeit, das Maß und die Ausgestaltung von Planung unterliegt das gesamte Planungssystem stetigen Veränderungen. Ermöglicht wird dieses aber erst durch die in Europa einmalige Tatsache, daß es in Großbritannien keine geschriebene Verfassung gibt, die ein Planungssystem dauerhaft schützen könnte. – “Nowhere in Europe is radical reform of government machinery so easy, in terms of legal authority, as in Britain” (1). – Ein besonders eindrucksvolles Beispiel ist hier die Regierungszeit von Mrs. Thatcher, die die überragende Mehrheit der Konservativen im Parlament genutzt hat, um beträchtliche Änderungen des Planungssystems durchzusetzen.

Die Geschichte der regionalen Planung in England

Konzentriert man die Betrachtung des englischen Planungssystems auf die regionale Planung, so fällt zunächst das Fehlen von territorial-administrativ abgegrenzten Regionen auf. England hat somit auch kein *Regional Government*, d.h. es verfügt nicht über gewählte Parlamente oder eine Planungshoheit in den einzelnen Regionen. Es gibt auch keine gesetzliche Regelung der Raumordnungs- und Landesplanungsrechtsmaterie, vergleichbar etwa den Rechtsverhältnissen in Deutschland. Eine Regionalplanung in diesem Sinne existiert also in England nicht. Dennoch wird dieser Begriff verwendet, jedoch mit einem anderen Bedeutungsverständnis. “What central government means by ‘regional planning’ is primarily the correction of economic imbalance between one ‘region’ and another” (2). Der Ausdruck ‘Regions’ steht hier für die während des Krieges zu zivilen Verteidigungszwecken eingerichteten Gebietseinheiten, die in ihrer räumlichen Aufteilung heute noch fast unverändert bestehen. Sie werden als Region bezeichnet, haben aber keinen rechtlichen Status und werden lediglich nur als ‘Orientierungshilfe’ angesehen. D.h. sie sind auch territorial nicht definiert und werden von den einzelnen Ministerien, teilweise sogar innerhalb der Ministerien, je nach den spezifischen Erfordernissen, unterschiedlich abgegrenzt. Nur 1946 hat es vom *Department of Treasury* einen Versuch gegeben, eine Standardisierung der Regions vorzunehmen. Dieser Versuch unterstrich die Notwendigkeit einer Politik der ‘Regionalisierung’, die durch veränderte Rahmenbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg, wie z.B. ein überdurchschnittliches Bevölke-

runge wachstum, die ökonomische Entwicklung, steigende Mobilität und steigender Lebensstandard, immer dringlicher wurde. Diese Politik der Regionalisierung wurde durch die Bildung von sog. *Regional Offices* von fast allen Ministerien unterstützt. Auch die Idee einer regionalen Planung kam in die Diskussion und war der Auslöser für die Bildung von sog. *Regional Planning Committees*, welche die Aufgabe hatten, die Arbeit der *Regional Offices* unter planerischen Aspekten zu koordinieren. Für einige der Regions wurden in der Zeit auch *Regional Advisory Plans* aufgestellt, von denen der Plan von Abercrombie für den Südosten Englands, einschließlich London, der erste und wohl wichtigste war. – "That period I think, was the time when England came closest to regional spatial planning. . . The Abercrombie Plan was, I think, the best example we've ever had of strategic spatial planning concentrating on locational issues and the distribution of activities over a large area, but with much less emphasis on economic planning than later regional planning in the 60s, 70s and 80s." (3) – Die Durchführung der Pläne, die hauptsächlich auf die räumliche, weniger auf die ökonomische Planung ausgerichtet waren, wurde jedoch wegen der sehr begrenzten Ressourcen seitens der Regierung und durch den Inflationsdruck der Nachkriegszeit stark eingeschränkt. Der regionalen Ebene und damit auch der regionalen Planung wurde eine bis dahin unbekannte Bedeutung zugemessen. Dieser "Aufschwung" konnte sich jedoch nicht fortsetzen. Der Grund hierfür war der Wandel zu einer konservativen Regierung in den 50er Jahren. Die neue Regierung war weder von der Notwendigkeit einer regionalen Planungs- oder Verwaltungsebene noch von (regionaler) Planung überzeugt. Sie lockerte die Planungskontrollen erheblich und vertraute bei der Lösung von Problemen der Selbstregulierung des Marktes. Dazu wurden die meisten der regionalen Koordinationsgremien wieder aufgelöst, und die Mehrzahl der Ministerien schloß ihre regionalen Außenstellen oder reduzierte die Zahl der dort tätigen Beamten auf ein Minimum. Die Verpflichtung der regionalen Dienststellen, sich an die räumliche Abgrenzung der durch das *Ministry of Treasury* standardisierten Grenzen zu halten, entfiel zu dieser Zeit ebenfalls. Die Begründung hierfür waren die spezifischen Anforderungen der regionalen Dienststellen, die räumlich z.T. nicht immer deckungsgleich waren.

Diese Entwicklung unter der konservativen Regierung wird z.T. als Phase der "Reaktion" gegen die Auswucherungen des 'Administrative Regionalism' nach dem Zweiten Weltkrieg interpretiert.

Das Interesse an einer regionalen Planung und einer regionalen Dekonzentration von Aufgaben der Regierung lebte jedoch in den 60er Jahren, hervorgerufen durch die starken regionalen Ungleichheiten, wieder auf. Das *Central Government* hatte durch die mehr oder weniger vollständige Auflösung der regionalen (Planungs-)Ebene die Beziehung zu den Regions und teilweise sogar zu den *Local Authorities* verloren. Die Regierung mußte einsehen, daß die Probleme, die sie mit Hilfe der Selbstregulierung des Marktes zu lösen gehofft hatte, durch eine fehlende verbindende Ebene zu den *Local Authorities* nur noch komplexer geworden waren. Die

Reaktion darauf betraf zunächst nur Teile des Landes, für welche sog. *Regional Studies*, die sich hauptsächlich mit räumlichen Planungsaspekten beschäftigten, gemeinsam von Beamten der *Local Authorities* und der Ministerien erstellt wurden.

Erst 1964, mit einem erneuten Regierungswechsel, erfuhr die regionale Planung wieder einen landesweiten Aufschwung. Er erfolgte durch die Einrichtung von *Regional Economic Planning Boards (REPB)*, die die Arbeit der wieder eingerichteten Regionalabteilungen der Ministerien koordinierten. Zusätzlich sollten sie durch sog. *Regional Economic Planning Councils (REPC)* die Bedürfnisse und Entwicklungsmöglichkeiten der Regions ermitteln und Planungsstrategien für einen größeren Zeitraum erarbeiten. Diese Planungsstrategien waren jedoch sehr stark wirtschaftlich ausgerichtet. Durch die weiterhin erstellten *Regional Studies*, die mehr die räumliche Planung betonten, entstand eine doppelte Orientierung der regionalen Planung. Eine Verknüpfung der wirtschaftlichen und räumlichen Planung wurde von der Labour-Regierung versäumt, was dann auch nachweislich zu Konflikten und einer gegenseitigen Behinderung führte. Ebenso versäumte es die Regierung, diese Form der Regionalplanung in irgendeiner Weise in das damals bestehende Planungssystem zu integrieren.

Die Einrichtung der *REPCs* und *REPBs* löste jedoch eine Diskussion über die Einführung einer Regionalstruktur mit autonomen Organen aus. Sie fand ihren Niederschlag in den Empfehlungen der *Redcliffe-Maud-Commission*, die sich zu dieser Zeit mit einer Reform der örtlichen Selbstverwaltung auseinandersetzte. Neben einer Umstrukturierung der *Local Authorities* schlug die Kommission die Einrichtung von acht Provinzen vor, die eine eigene Regierung und Verwaltung, gewählt durch die *Local Authorities*, bekommen sollten und denen u.a. die Zuständigkeit für die Erarbeitung eines regionalen Raum- und Wirtschaftsplans übertragen werden sollte.

Die Frage der Regionalisierung wurde 1970 mit der Übernahme der Regierung durch die Konservativen zurückgestellt und die Reformierung der *Local Authorities*, ohne Berücksichtigung der Vorschläge der *Redcliffe-Maud Commission*, sehr zügig verwirklicht. Mit dieser schnellen Reform verhinderte die konservative Regierung auf längere Sicht die Einrichtung einer regionalen (Planungs-)Ebene. Diese Maßnahme traf dabei auf die Zustimmung der *Local Authorities*, da diese Kompetenzbeschneidungen durch eine Regionalebene befürchteten. Aufgrund einer relativ langen Konsolidierungsphase der *Local Authorities* nach der Reform war an eine erneute Reorganisation im Zusammenhang mit einer Regionalisierung, selbst bei einem erneuten Regierungswechsel, in absehbarer Zeit nicht zu denken.

Die auf eine Legislaturperiode mit der Labour-Regierung 1979 folgende erneute Regierungsübernahme durch die Konservativen, mit Mrs. *Thatcher* an der Spitze, läutete eine neue politische Ära ein, die – wie oben bereits erwähnt – große Auswirkungen auf das gesamte Planungssystem hatte.

Kennzeichen dieser Politik sind zwei Leitgedanken: zum einen der neo-liberale Gedanke, der die Selbstregulierung

des Marktes präferiert, und zum anderen der neo-konservative Gedanke, der den Schwerpunkt auf traditionelle Werte legt und insbesondere darauf ausgerichtet ist, die bestehende Hierarchie der Regierung beizubehalten. Diese Haltung war die Grundlage für einige Veränderungen, die das Planungssystem immer stärker zentralisiert haben, den Einfluß von Plänen geschwächt und eine Kontrolle von Entwicklungen sehr eingeschränkt haben. Dabei stand die Unterstützung der Interessen der Marktwirtschaft immer im Vordergrund.

Bezogen auf die regionale Planung bedeutete das die Abschaffung auch der letzten regionalen Zusammenschlüsse, der *REPCs* und *REPBs*. Die Regierung, die auf einen "Regional Advice" dennoch nicht ganz verzichten wollte, ließ in der Folgezeit regionale Strategien durch Zusammenschlüsse und sog. *Standing Conferences* erstellen. Der Rahmen einer nationalen Politik wurde durch (zumeist eineinhalb Seiten lange) Vorgaben an die *Standing Conferences* abgesteckt. Diese Regelung galt bis 1989, bis das *Central Government* auch diese Aufgabe übernahm, vertreten durch regionale Büros des *Department of Environment*. Dabei machte sich die Regierung jedoch weiterhin die fortgeführte Arbeit der Zusammenschlüsse und *Standing Conferences* der *Local Authorities* bei der Aufstellung der sog. *Regional Planning Guidance (RPG)* zunutze.

Die heutige regionale Planung in England

Für die Erstellung der *RPG*, die eine Gültigkeit von 20 Jahren hat, gibt es kein festes Schema, da sie an die jeweilige Region angepaßt werden soll. Generell soll sie die Bereiche abdecken, die von regionalem Interesse sind und die auf einer höheren geographischen Ebene, als von den *Structure Plans* abgedeckt, behandelt werden müssen. Sie sollen u.a. Aussagen zu den Bereichen Umwelt, Verkehr, Infrastruktur und wirtschaftliche Entwicklung enthalten, wobei diese Aussagen, wenn überhaupt, dann nur sehr grob lokalisiert werden. Üblicherweise handelt es sich dabei um sehr allgemeine Ziele ohne direkten geographischen Bezug, die einen Entwicklungsrahmen abstecken.

Durch diese sehr unverbindliche Form der *RPG* läßt sich für die *Local Authorities*, die eigentlich verpflichtet sind, diese *Guidance* zu beachten, keine rechtliche Bindung ableiten, was die Position dieser *RPG* sehr stark schwächt. Die einzige Ausnahme bei der Erstellung der *RPG* bilden die Gebiete der *Metropolitan Districts*. Statt eines *Strategic Plans* werden hier seit 1986, von den jeweiligen Regionalbüros des *Department of Environment*, sog. *Strategic Guidelines* erstellt. Sie übernehmen nicht nur die Funktion eines *Strategic Plans*, sondern decken zusätzlich auch den Bereich der *RPG* ab. Hierbei wird es von der Regierung offensichtlich billigend in Kauf genommen, falls es nicht sogar beabsichtigt war, daß die Gebiete der *Metropolitan Districts*, die inselhaft in den *Regions* liegen, bei der Erstellung der *RPG* ausgeklammert werden müssen.

Diese sehr undetaillierte Form regionaler Planung wird teilweise durch eine regionale Planung auf einer subregionalen Ebene – durch die *Structure Plans* und durch verschiedene nichtministerielle Formen regionaler Pla-

nung – ergänzt. Kurz zu nennen sind an dieser Stelle z.B. Zusammenschlüsse von *Local Authorities* wie *SERPLAN* (*London and South East Regions Planning Conference*) oder *NRCA* (*Northern Region Council Association*). Sie bilden ein Forum, regionale Probleme zu thematisieren, und machen teilweise eigene regionale Planungen, die durch eine Selbstbindung verbindlich und daher auch verwirklicht werden. Ebenso eröffnen diese Zusammenschlüsse den *Local Authorities* einer Region die Möglichkeit, ihre Interessen, die sie (speziell im Norden Englands) von der Regierung nicht genügend vertreten sehen, nach außen zu tragen. So eröffnet z.B. demnächst in Brüssel ein Verbindungsbüro der *NRCA*.

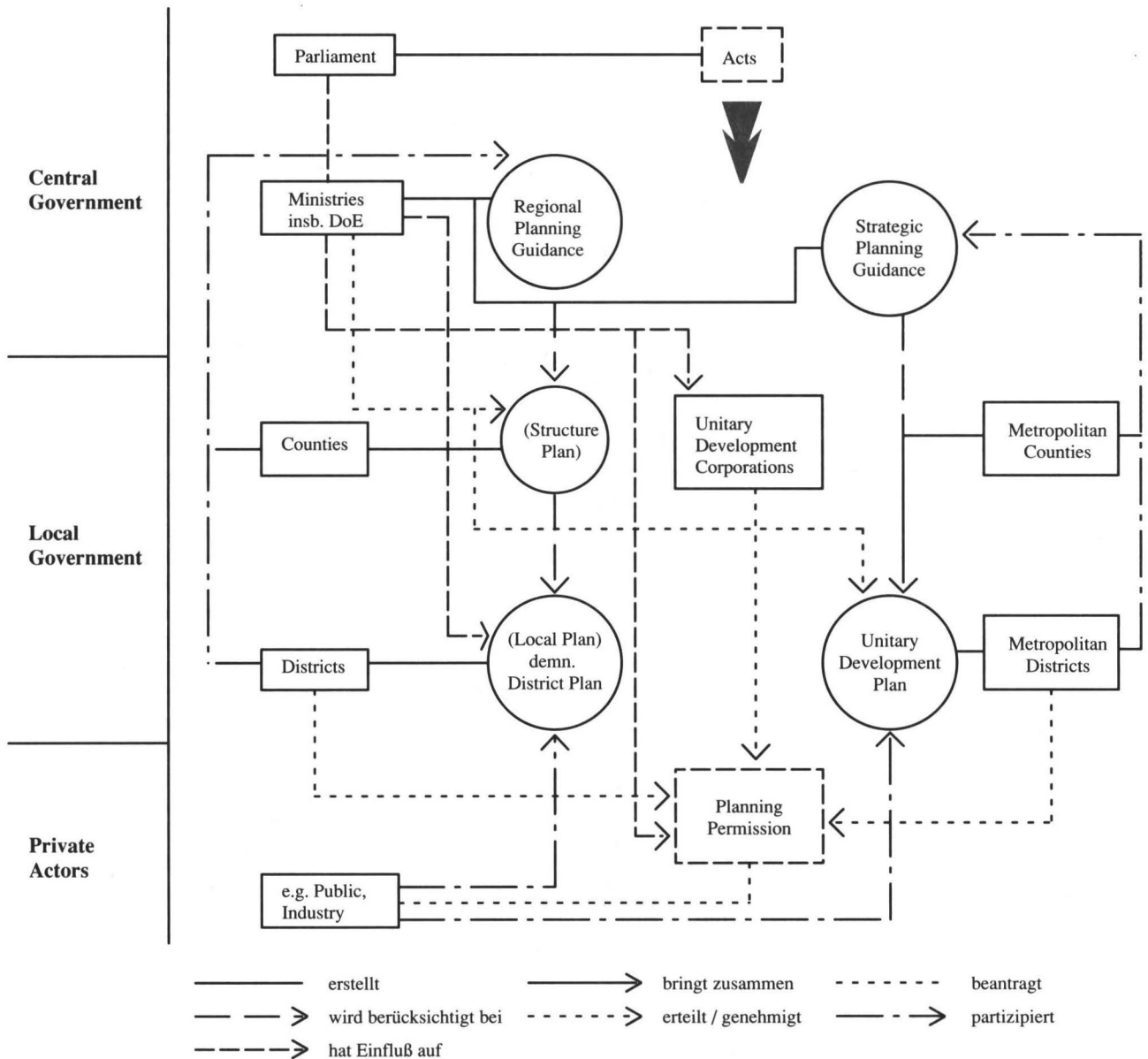
Diese "informelle" regionale Planung kann natürlich auf Dauer kein Ersatz für eine formelle regionale Planung sein, zumal sie nicht immer im Interesse der gesamten Region plant. Sie ist oft durch die Belange einzelner *Local Authorities* geprägt bzw. sind nicht immer alle *Local Authorities* einer Region in den Zusammenschlüssen und *Conferences* vertreten. Dennoch können solche Ansätze als Ausdruck für ein Umdenken, das langsam in England stattfindet, angesehen werden. Es wird zunehmend erkannt, daß eine Planung auf regionaler Ebene immer notwendiger wird, insbesondere angesichts von in den letzten Jahren sich verschärfenden regionalen Disparitäten, die sich hauptsächlich in einem Nord-Süd-Konflikt widerspiegeln. Hinzu kommen ein großer Druck auf die ländlichen Gebiete, eine Reihe sehr ernsthafter Umweltprobleme usw. Zudem fanden und finden vielfältige Entwicklungen statt, die einen großen Einfluß auf die *Regions* hatten und haben. Zu nennen sind hier u.a. der Kanaltunnel, verschiedene Flughafenneubauten und die Errichtung neuer Städte. Kurz gesagt, es gibt vielschichtige regionale Probleme, denen ein Planungssystem gegenübersteht, das diese Ebene der Planung größtenteils verleugnet.

Vorgaben und Rahmenbedingungen der EG

Aber nicht nur die Probleme in England selbst erfordern eine regionale Ebene (der Planung), auch die (zukünftigen) Entwicklungen in der EG verlangen ein Umdenken in diese Richtung.

Bisher verfügten die Regionen in der EG ausschließlich über den Status einer Handlungsebene. Ihnen kommen keine Entscheidungsbefugnisse zu, weswegen auch das bestehende System in England ausreichte, um bei der Vergabe der (dringend benötigten) Zuwendungen aus den EG-Fonds berücksichtigt zu werden. Die rechtlich nicht verankerten *Regions* wurden von der EG in dieser Hinsicht gleichberechtigt mit z.B. den deutschen Ländern anerkannt, weswegen die Regierung in London auch insoweit keine Veranlassung sah, eine regionale Ebene zu institutionalisieren. Aufgrund der zu erwartenden Entwicklungen in der EG bezüglich einer verstärkten Berücksichtigung und Ausbildung regionaler Strukturen (Maastrichter Verträge, Einführung eines Kodexverfahrens usw.) sind jedoch beachtliche Rückwirkungen auf die gesamte innerstaatliche Organisation Englands zu erwarten.

Abbildung 1:
Das heutige englische Planungssystem



Der bisherige Standpunkt der englischen Politik gegenüber der EG-Regionalpolitik läßt sich am deutlichsten anhand des Subsidiaritätsprinzips erläutern. Während dieses Prinzip z.B. in Deutschland bedeutet, Entscheidungen an die jeweils zuständige Ebene (Land, Kreis usw.) abzugeben, wird es in England dahingehend interpretiert, daß die Entscheidung nicht von "Brüssel" sondern von dem *Central Government* getroffen wird. Natürlich stößt diese Interpretation vor allem bei den *Local Authorities* vermehrt auf Kritik. Die Diskussionen über Zuständigkeiten hinsichtlich der EG setzen sich seit dem Entwurf der Maastrichter Verträge verstärkt auch in anderen Bereichen fort. So gibt es heftige Debatten über die Auswahl der Vertreter für den

Ausschuß der Regionen, in dem die englischen *Standard Regions* vertreten sein sollen.

Nicht nur die ungeklärte Kompetenzverteilung zwischen dem *Central Government* und den *Local Authorities* bezüglich der Repräsentation (der Interessen) der Regions in der EG führte zu Schwierigkeiten. – England manövriert sich auch durch sein System und seine Politik innerhalb der Gemeinschaft in ein (wirtschaftliches) Abseits. Während andere Staaten längst die Bedeutung einer regionalen (Planungs-)Ebene erkannt haben und eine Vernetzung und Zusammenarbeit auf dieser Ebene immer intensiver vorangetrieben wird (z.B. der Zusammenschluß der High-Tech-Regionen), behindert sich England in dieser Hinsicht selbst.

Da die *Standard Regions* kein eigenes gewähltes Parlament oder gewählte Vertreter haben, die mit Kompetenzen ausgestattet sind, fehlt der Ansprechpartner, der die *Regions* vertreten und für die Durchsetzung von Vereinbarungen auch garantieren kann.

Selbst wenn man die Möglichkeiten der interregionalen Zusammenarbeit unberücksichtigt läßt, werden die negativen Auswirkungen, die sich aus den Defiziten im Bereich einer regionalen Ebene ergeben, immer deutlicher. Der Nationalstaat, dessen Legitimationsbasis durch eine verstärkte Übernahme von Aufgaben durch die EG und durch eine verstärkte Regionalisierung derselben immer geringer wird, ist die einzige Ebene, durch die England innerhalb der EG vertreten ist, wodurch die Position Englands in der EG immer weiter geschwächt wird. So werden auch, wenn die EG-Kommission und der Ministerrat die weit verbreitete Forderung nach regionaler Autonomie akzeptieren, die regionalen und lokalen Regelungen an Bedeutung gewinnen. Sie werden dabei vermutlich zu Lasten von nationalen Bestimmungen gehen, die zunehmend durch europäische zu ersetzen sein werden.

"People who are aware of how different we are from other EC countries are saying we're going to have real problems because we haven't got regional government. And we are going to lose financially, we're going to not be able to operate as efficiently as the other countries. But people who really don't see behind Britain's border, which is the majority, don't understand that argument at all." (4)

Konsequenzen für die regionale Planung

Bei der Betrachtung der Probleme Englands wird deutlich, daß sehr schnell ein Umdenken stattfinden muß. Die Probleme, die teilweise durch Entwicklungen im Land selber und die Unfähigkeit des bestehenden Systems, damit umzugehen, teilweise aber auch durch die Rahmenbedingungen der EG entstanden sind bzw. entstehen, erfordern dieses Umdenken. Es darf jedoch nicht nur Teilbereiche der Planung betreffen, sondern muß eine Neuorganisation und Umverteilung von Kompetenzen innerhalb des gesamten (Planungs-)Systems beinhalten.

Die Ablehnung jeglicher Dezentralisierungsbestrebungen durch die Regierung, die auf dem Willen zur Machterhaltung und zur hierarchischen Durchsetzung von Entscheidungen beruht, führt dazu, das Zentrum zu überlasten und Verantwortlichkeit zu akkumulieren. Daraus ergeben sich oft ineffiziente Planungen und Handlungsweisen sowie unbefriedigende Ergebnisse und eine verminderte Akzeptanz durch die Bürger, die das Gefühl haben, von einem übermächtigen Apparat in London "fremdbestimmt" zu werden. Hinzu kommt die eben erwähnte Außenseiterposition Englands in der EG. Was benötigt wird, ist ein System, das – wie in der EG angestrebt – nach dem Subsidiaritätsprinzip funktioniert.

Bei der Umgestaltung des bestehenden Systems sollen deshalb keine Kompetenzen der *Local Authorities* regional zentralisiert werden, sondern es muß eine Übertragung von bisher auf höchster staatlicher Ebene ausgeübten Vollmachten auf eine niedrigere Ebene stattfinden. Daß dafür nur eine

Regionalebene in Betracht kommt, leitet sich aus den beschriebenen Problemen ab.

Die Konsequenz kann nur die Institutionalisierung einer Regionalebene sein. Sie könnte die spezifischen Schwächen des jetzigen Systems korrigieren und einen neuen Rahmen bieten, territoriale Demokratien zu fördern, legitimatorische Defizite des Zentrums abzubauen und die Weichen für eine Zusammenarbeit mit anderen Regionen innerhalb (und außerhalb) der EG zu stellen.

"Yet however complex the process and however satisfying the preferred plan, there cannot be effective regional planning without implementation." (5)

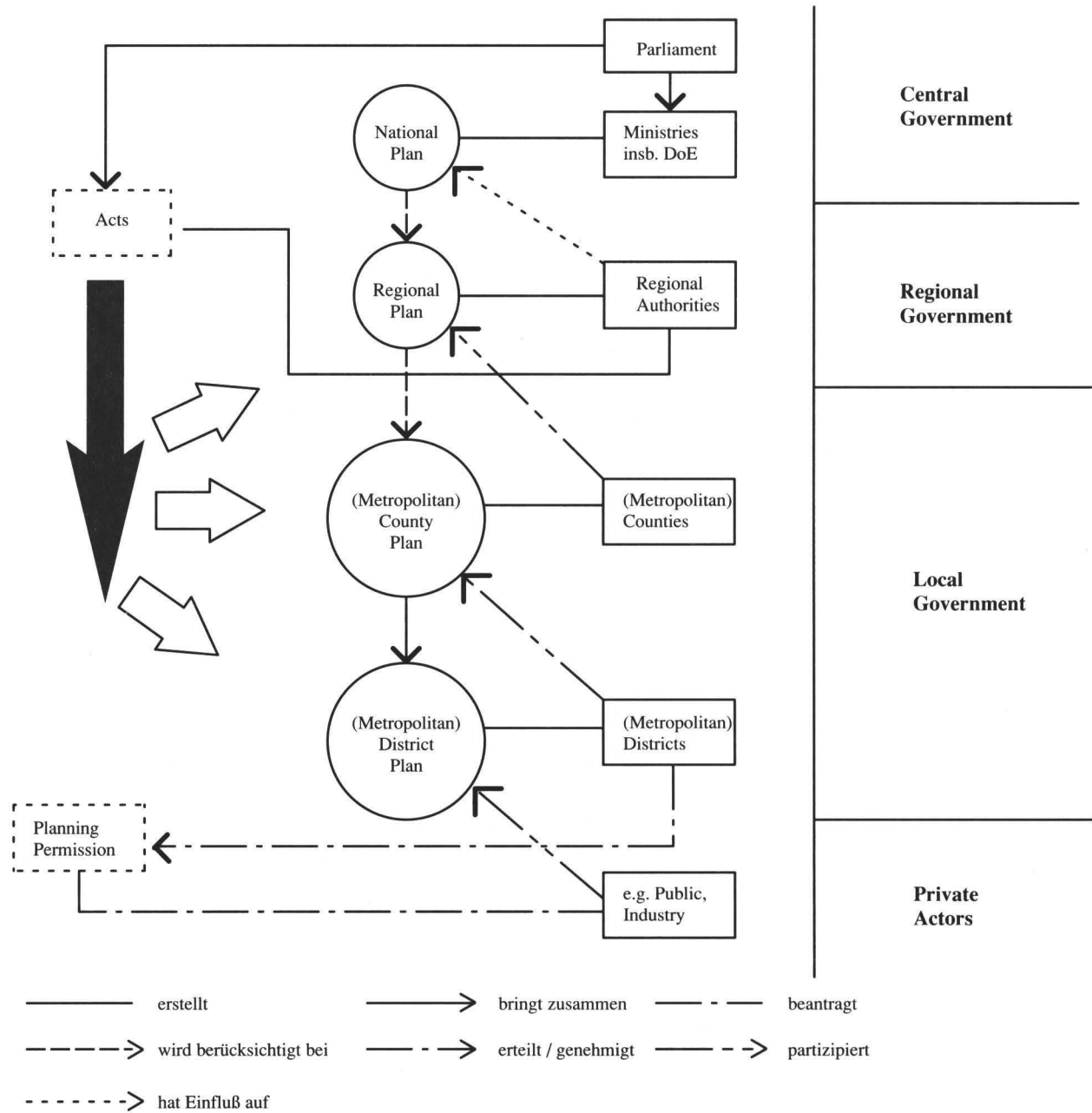
Um eine Regionalebene in England institutionalisieren zu können, wären drei Schritte notwendig. Der erste Schritt müßte die Durchsetzung einer für alle verbindlichen Standardisierung der *Regions* sein. Diese festgelegte und damit unflexible Einteilung würde zwar in einzelnen Bereichen gewisse Nachteile mit sich bringen, da sie nicht immer die optimale Lösung für konkrete Verwaltungszwecke darstellt, aber sie ist für die Einführung einer Regionalebene mit einem *Regional Government*, dem feste Grenzen zugeordnet werden müssen, unerlässlich. Der zweite und wohl wichtigste Schritt für die Institutionalisierung einer Regionalebene – und damit auch Regionalplanung – ist die Bereitschaft der Regierung zu einer politischen Dezentralisierung. Reine Dekonzentration von einzelnen Aufgaben, wie es bisher teilweise geschehen ist, reicht nicht aus.

Die Dezentralisierung soll sich aber nicht nur auf die Übertragung von Entscheidungskompetenzen und Gesetzgebungszuständigkeiten beziehen, sie soll auch die Übertragung von Zuständigkeiten für Steuerquellen beinhalten – eine Bedingung, um die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der Regionen zu garantieren. Der dritte Schritt müßte, auch zur Absicherung der vorangegangenen Schritte, eine Verfassungsreform, d.h. die Verabschiedung einer Verfassung, die diese Dezentralisierungsmaßnahmen festlegt, sein. Sie ist nach *Malanczuk* (6) nicht nur für die konkrete Ausgestaltung des Rechtsschutzes der *Regions* von Bedeutung, sondern sie beeinflusst auch die Möglichkeiten einer rationalen Organisation des Systems unter modernen Bedingungen. Eine verbindliche Verfassung ist unerlässlich, um die Dezentralisierungsmaßnahmen auch in Zukunft vor "politischen Schwankungen", wie sie bisher mit jedem Wechsel der Regierung aufgetreten sind, wirksam zu schützen und ihnen einen dauerhaften Rahmen zu bieten. Dieses ist nicht nur notwendig, um die Probleme im eigenen Land lösen zu können, Engagement und Identitäten in den *Regions* zu fördern bzw. zu unterstützen, sondern auch, um den *Regions* als zuverlässigen Partner innerhalb der EG einen festen Platz zu verschaffen.

Entwicklungsperspektiven für eine institutionalisierte Regionalplanung in England

Es ist schwierig, hinreichend genaue Voraussagen bezüglich der Entwicklung einer Regionalebene in England zu treffen. Die Vorstellungen über die Einrichtung einer Regionalebene und/oder Regionalplanung sind in England, wie bereits erwähnt, sehr eng mit den politischen Vorstellungen

Abbildung 2:
Entwurf eines modifizierten englischen Planungssystems



gen der einzelnen Parteien verknüpft. Zwar ist nach Williams (7) die zunehmende Bedeutung von regionalen Richtlinien und einer Regionalpolitik bei allen Parteien unumstritten, jedoch gehen die Lösungsansätze diesbezüglich weit auseinander. Die Labour-Partei und insbesondere auch die Liberal Democrats haben die Forderung der Institutionalisierung einer Regionalebene bereits bei den letzten Wahlen (1992) in ihr jeweiliges Parteiprogramm aufgenommen und teilweise schon relativ detaillierte Vorschläge hierzu vorgelegt. Dabei fällt auf, daß sich diese Vorschläge an bestehende Planungssysteme in anderen Ländern anlehnen. So orientieren sich die Ideen der Liberal Democrats sehr stark an dem deutschen Vorbild mit einem

eher föderalen Aufbau des Staates, der durch eine Verfassung abgesichert ist. Die Labour-Party hingegen arbeitet eher mit dem französischen System, in dem die Regionen noch relativ stark mit dem *Central Government* verbunden sein sollen (u.a. durch Finanzzuweisungen) und die Kompetenzverteilung zwischen *Central-* und *Regional Government* nicht durch eine Verfassung festgelegt ist. Dieser nicht ganz so umfassende Ansatz der Labour-Party ist damit auch ein Zugeständnis an Teile des bestehenden Planungssystems. Trotz dieser positiven Ansätze der genannten Parteien und der allgemeinen Einsicht in die Notwendigkeit einer regionalen Politik ist es jedoch weiterhin unklar, ob die *Regions*

ihre politische Richtung durch gewählte regionale Körperschaften erhalten. Der Grund dafür ist bei der konservativen Regierung zu suchen, deren Bereitschaft zu einer Dezentralisierung sehr gering ist. Hieran wird sich wahrscheinlich auch trotz der veränderten Rahmenbedingungen durch die EG und den verstärkten Druck in England selbst vorerst nichts ändern. Die Regierung wird vielmehr versuchen, bestehende Defizite innerhalb des von ihr geschaffenen Rahmens so gut wie möglich abzubauen. Unterstützt wird sie dabei von den *Counties*, die bei einer Reform des Planungssystems ganz um ihre ohnehin unsichere Existenz bangen, da sowohl von der Labour-Partei als auch von den Liberal Democrats unterhalb der Regionen eine einstufige kommunale Verwaltung gefordert wird. Weitreichende Änderungen, d.h. Änderungen, die über das "Ausreizen" des bestehenden Systems hinausgehen, sind aus heutiger Sicht eigentlich nur durch die nächsten Parlamentswahlen im Falle eines Wahlausgangs zugunsten der Opposition zu erwarten.

Mögliche Ausgestaltung eines modifizierten Planungssystems in England

Zum Schluß soll noch versucht werden, die aus der Beschäftigung mit diesem Thema gewonnenen Erkenntnisse und die sich daraus ergebenden Schlüsse in einem modifizierten Planungssystem umzusetzen, wenngleich nicht die Schwierigkeiten verkannt werden sollten, alle Facetten zu erfassen und zu würdigen.

Dieser Entwurf eines englischen Planungssystems beruht auf einem veränderten rechtlichen Rahmen, der die für dieses System notwendigen Dezentalisierungsmaßnahmen in einer Verfassung festschreibt. Die Dezentalisierungsmaßnahmen beziehen sich dabei auf die Gesetzgebungs- und Kompetenzzuständigkeit, die teilweise von dem *Central Government* auf die Regionen übertragen wird. Weiterhin werden die Zuständigkeiten für Finanzquellen, die heute fast ausschließlich (von relativ unbedeutenden Ausnahmen durch die Kommunen abgesehen) bei der Regierung liegen, auf die nationale, regionale und kommunale Ebene verteilt. Ausgehend von diesen veränderten Rahmenbedingungen erstellt die nationale Ebene, vertreten durch das *Department of Environment*, einen *nationalen Plan*, der die allgemeine Regierungspolitik und Projekte von nationaler Bedeutung darstellt und der einen Rahmen für die Planungen der folgenden Ebenen bietet. Die nachfolgenden Ebenen werden in Entscheidungen bezüglich dieses nationalen Plans durch regionale Vertreter mit eingebunden. Die neu eingerichteten *Regional Authorities* erstellen unabhängig, unter Berücksichtigung des nationalen Plans, einen *Regionalplan*, der regionspezifische Ziele und Projekte von regionaler Bedeutung darstellt. Auch hier sollen die nachfolgenden Ebenen durch Vertreter der *Counties* partizipieren können. Die *Counties* werden bei diesem System nicht aufgelöst, sondern stellen eine wichtige Verbindung zwischen den flächenmäßig sehr großen Regionen und den flächenmäßig sehr kleinen *Districts* dar. Ihnen fällt die Aufgabe zu, die von den *Districts* zu erstellenden *District Plans* auf *County-Ebene* zu koordinieren, wobei die Regionalpläne Berück-

sichtigung finden müssen. Um den Verwaltungsaufbau für den Wähler nicht allzu unübersichtlich zu gestalten, wäre es zu überlegen, ob die Vertreter der *Counties*, statt wie bisher direkt durch die Bürger, von den *District Councils* gewählt werden sollten. Auch die Notwendigkeit einer Unterteilung der *Counties* und *Districts* in *Metropolitan* und *Non Metropolitan Areas* wäre zu überprüfen. Die *Districts* erhalten durch dieses System eine größere Eigenständigkeit, da der im jetzigen System bestehende starke Einfluß des *Central Government* auf Entscheidungen der *Districts* bezüglich Planungsgenehmigungen und Plänen allgemein wegfällt. Ebenso entfallen die sog. *Unitary Development Corporations (UDCs)*, die unter Mrs. Thatcher eingesetzt wurden, um Gebiete, teilweise sogar ganze Städte zu planen. Sie funktionieren nach den Prinzipien eines Wirtschaftsunternehmens und sind von Festsetzungen in Plänen bzw. kommunalen Vorgaben befreit. Durch einen Wegfall würden die Kompetenzen der Kommunen, zu denen die *UDCs* parallel planen, zusätzlich vergrößert werden. Insgesamt zeichnet sich dieses modifizierte Planungssystem durch kürzere Entscheidungswege, eine größere Sachnähe und die Gewährleistung eines hohen Maßes an Kommunikation aus. Dies sind Bereiche, die mit dem heutigen Planungssystem nur unzureichend oder gar nicht abgedeckt sind.

"Yet however skilful the approach of the regional planner and however efficient the regional machinery, regional problems will persist for many years to come. But the failure to tackle them now, and with vigour, will result in even greater social, economic and political problems in the future". (8)

Anmerkungen

- (1) Cullingworth, J.B.: *Town and Country Planning in Britain*. – London 1990
- (2) Ebenda
- (3) Persönliches Gespräch mit R.H. Williams am 4.7.1992
- (4) Ebenda
- (5) Glasson, J.: *An Introduction to Regional Planning – Concepts, Theory and Practice*. – London 1978
- (6) Malanczuk, P.: *Region und unitarische Struktur in Großbritannien*. – Berlin 1984
- (7) Persönliches Gespräch mit R.H. Williams am 4.7.1992
- (8) Glasson, J.: *An Introduction to Regional Planning*, a.a.O.

Dipl.-Ing. Corinna Römmer
Bruno-Bauer-Straße 15
12051 Berlin