

## Großbritannien: Region Greater London

Fürst, Dietrich; Scheller, Jens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürst, D., & Scheller, J. (2012). Großbritannien: Region Greater London. In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 57-70). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337021>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Dietrich Fürst, Jens Scheller*

## **Großbritannien: Region Greater London**

S. 57 bis 70

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

## **Strategische Regionalplanung**

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

## Großbritannien: Region Greater London

### Gliederung

- 1   Englisches Planungssystem und Organisation der Planung
    - 1.1 Planungssystem und Planungsphilosophie
    - 1.2 Planungsorganisation
  - 2   Planungsregion Greater London
  - 3   Planungsinhalte und Planungsprozess der Greater London Authority
    - 3.1 Planungskonzeption
    - 3.2 Planungsverfahren
    - 3.3 Plan-Fortschreibung
  - 4   Planinhalte und Planung als Lernprozess
  - 5   Planumsetzung und Konfliktregelung
    - 5.1 Planumsetzung
    - 5.2 Konfliktregelung
  - 6   Fazit
- Literatur

## 1   Englisches Planungssystem und Organisation der Planung

### 1.1 Planungssystem und Planungsphilosophie

Das englische Planungssystem ist im Kontext der in der englischen politischen Kultur tief verwurzelten Grundwerte „private Eigentumsrechte“ und „persönliche Freiheitsrechte“ verankert. Die „Philosophie“ des englischen Planungssystems richtete sich traditionell darauf, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen privater Standortentscheidungen zu kontrollieren und Negativeffekte abzuwehren. Es war folglich historisch weniger ein Raumordnungskonzept als ein Regelsystem, das Raumnutzungsentscheidungen kontrollieren lässt und defensiv ausgerichtet ist: Es diente vor allem dem Schutz (von Ressourcen, Grünzonen (*green belts/metropolitan open land*) etc.), der Begrenzung städtischen Flächenwachstums, dem Schutz der Landschaft sowie der Abwehr negativer externer Effekte individueller Raumnutzungen. Der Markt hatte Priorität in den Raumnutzungsentscheidungen, die Planung verhinderte oder korrigierte die aus gesellschaftlicher Sicht auftretenden *market failures*.

Gegen Ende des letzten Jahrhunderts entwickelte sich das Planungssystem immer mehr zu einem System von Verfahrensregeln und Prüfkriterien. Bemerkenswert ist, dass das Regelwerk wenig räumlich-kartographische Aussagen macht, dafür sehr detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Raumnutzungsmaßnahmen. Zudem enthält es umfangreiche Regelungen der Interessenberücksichtigung (Beteiligungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Konfliktregelungsverfahren).

Mit Einführung des „Planning and Compulsory Purchase Act“ (2004) wurde der noch stark von den Nachkriegserfahrungen geprägte „Town and Country Planning Act“ (1990) abgelöst. Neu ist, dass das Planungsrecht im Zuge der neoliberalen Ausrichtung des Landes der strategischen Raumentwicklung größeres Gewicht gibt und Raumplanung als ein Managementkonzept versteht, das private sowie öffentliche (wirtschaftliche) Raumnutzungen nicht mehr restringieren, sondern unterstützen soll (Taylor 2010: 196 ff.): Bei „strategischer Raumentwicklung“ handelt es sich um „a particular type of planning that seeks to ‚join up‘ major goals, policies and actions into a cohesive entity that follow well-formulated efforts of marshalling and allocating resources into a viable planned response to a set of challenges, undertaken following a critical appreciation of competencies and shortcomings, as well as anticipated changes in the context(s) in which the strategy is formulated“ (Dimitriou, Thompson 2007: 5).

Gleichzeitig sollen Planungsprozesse deutlich beschleunigt werden,<sup>1</sup> um der wachsenden Bedeutung des Zeitfaktors im Regionenwettbewerb Rechnung zu tragen.

Das neue Gesetz steht im Kontext der Anstrengungen um Regionalisierung. Ende der 1990er Jahre wurden die staatlich organisierten Regionen verstärkt, indem ihnen Regionale Entwicklungsagenturen zugeordnet und Regionalversammlungen organisiert wurden. Um dem Konzept der *Regional Governance* Nachdruck zu verschaffen,

- sollen die Regionalversammlungen in ihren *Regional Planning Boards* möglichst nur ca. 60 % der Sitze für Kommunalpolitiker<sup>2</sup> reservieren, der Rest (aber mindestens 30 % der Sitze) sollte aus der Wirtschaft oder Zivilgesellschaft kommen (PPS11, Ziff. 2.19, mit genauer Spezifizierung, welche Akteure einzubeziehen sind: Ziff. 2.20 ff.),
- wurden die Ressorts aufgefordert, sich stärker untereinander raumbezogen zu koordinieren, den Ausgabeströmen in die Regionen mehr Aufmerksamkeit zu schenken und bei ihren Entscheidungen die regionalen Stakeholder wirksamer zu berücksichtigen (Pearce, Ayres 2007: 574).

Ziel ist es, die Planungsverantwortung stärker zu dezentralisieren, Aushandlungsprozessen zwischen Planungsämtern und Projektbetreibern mehr Spielraum zu geben sowie ein größeres Gewicht auf neue Formen der *regional governance* zu legen.<sup>3</sup> Generell wünscht die Regierung „to see the planning process streamlined with a proactive, positive approach to managing development. Among the key aims are flexibility, a strengthening of community and stakeholder involvement, front-loading, sustainability appraisal and programme management“ (Nadin, Stead 2007).

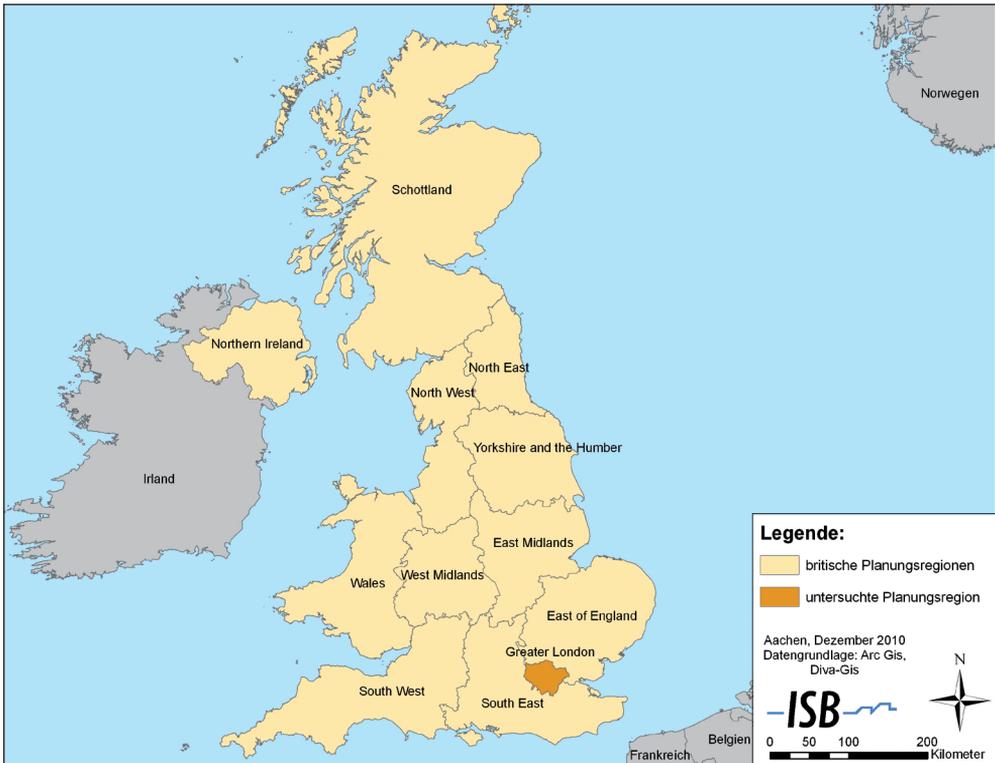
---

<sup>1</sup> So werden mit dem neuen Gesetz die Fristen für Planungsentscheidungen verkürzt, die Einspruchsmöglichkeiten reduziert, die Planungsdokumente in Umfang und Inhalt reduziert u. Ä. (Cowell, Owens 2006: 412).

<sup>2</sup> Gemeint sind Mitglieder der Gemeinderäte und Planungsämter.

<sup>3</sup> und zwar auf allen Ebenen. So sollen auf Basis der *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) *local strategic partnerships* zwischen Kommunen und Wirtschaft oder zivilgesellschaftlichen Akteuren gefördert werden.

Abb. 1: Britische Regionen (districts)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

In allgemeiner Form ist das Planungsgesetz von 2004 darauf ausgerichtet (Nadin, Stead 2007: 11):

- *to focus on spatial development outcomes and make more effective use of the planning system to help achieve the goals of other sectors,*
- *to influence and integrate the delivery of spatial policy – the spatial impacts of other sectoral policies,*
- *to inject a spatial or territorial dimension into sectoral strategies and policy,*
- *to create new policy communities that reflect the realities of spatial development and its drivers,*
- *to use planning as a learning system – promoting understanding and argument in a collaborative political process.*

Mit *spatial planning* soll eine besondere Ausrichtung der Planung verbunden werden: „Spatial planning goes beyond traditional land use planning to bring together and integrate policies for the development and use of land with other policies and programmes which influence the nature of places and how they can function.“ (PPS 1,

Ziff. 30). Regionalplanung soll soziale, wirtschaftliche und ökologische Aufgaben der Raumentwicklung umfassen, soll horizontal und vertikal integrativ wirken und Synergieeffekte zwischen sektoralisierten Politikfeldern schaffen (vgl. Taylor 2010: 200 f.).

Nadin (2007a: 54 f.) stellt die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen „traditioneller Planung“ (regulativ, restingierend) und dem neuen *spatial planning* (pro-aktiv, integrierend, unterstützend) detailliert zusammen – mit sehr wohlwollender Einschätzung des neuen Ansatzes. Aber die Praxis sieht offenbar doch etwas ernüchternder aus (Taylor 2010: 201 f.). Allerdings ist dabei zu unterscheiden, dass England und Wales ein eigenes Planungssystem haben, das sich von demjenigen Schottlands und Nordirlands unterscheidet. Deshalb lassen sich Erfahrungen aus der Glasgow-Clyde Valley-Region (Vigar 2009) nicht einfach auf England übertragen. Für diese Region kann gezeigt werden, dass das neue schottische Instrument des *spatial planning* kraftvoll in der räumlichen Koordination von Fachpolitiken sein kann, insbesondere im Bereich der Infrastrukturplanungen (Vigar 2009). Aber das relativiert sich, wenn man in Rechnung stellt (Vigar 2009: 1577 f.), dass in der Glasgow-Region

- eine lange Tradition der regionalen Zusammenarbeit existiert,
- sich relativ früh eine gemeinsame räumliche Planung herausbildete,
- es einen „organisatorischen Kern“ für regionale Netzwerke in Gestalt eines ständigen Teams der für stadt-regionale Planung Zuständigen gibt,
- zwischen regionaler und schottisch-nationaler Planung enge persönliche Kontakte bestehen,
- die Glasgow-Region lange Zeit über Gelder aus den EU-Strukturfonds und aus nationalen *regeneration funds* verfügte.

## 1.2 Planungsorganisation

Die Planungsorganisation steht im Kontext des englischen Staatssystems, das als „Westminster-Modell“ bekannt ist. Danach ist das Parlament der eigentliche Souverän, der die Regierung einsetzt,<sup>4</sup> die wiederum staatliches Handeln steuert. Zum Staat gehören auch die Kommunen, die insofern der staatlichen Aufsicht und Intervention unterworfen sind. Die Organisation ist zentralisiert und hierarchisiert, kennt aber – ähnlich wie in Frankreich – Vertragsabschlüsse zwischen staatlicher und kommunaler Ebene,<sup>5</sup> wenn auch nicht die spezifischen raumplanerischen Verträge, die das französische Raumplanungssystem stark bestimmen.

Der für Raumordnung zuständige Minister steuert über *Guidances* (Runderlasse), in denen präzisiert wird, nach welchen Kriterien die nachgeordneten Planungen zu verfahren haben. Es gibt inzwischen 25 *Planning Policy Guidances*“ (PPG) (u. a. für Wohnungsbau (PPG3), Telekommunikation (PPG8), Naturschutz (PPG9), Abfallbe-

---

<sup>4</sup> Infolge des Mehrheitswahlrechts hat die Regierungspartei die absolute Mehrheit im Parlament und stellt auch die Regierung. Der britische Premierminister gilt – in Relation zum jeweiligen politisch-administrativen System – folglich als mächtiger als der amerikanische Präsident.

<sup>5</sup> So werden Local Area Agreements abgeschlossen.

handlung (PPG10), Regional Spatial Strategies (PPG11), Verkehr (PPG13), Sport und Freizeiteinrichtungen (PPG17), Außenwerbung (PPG19), erneuerbare Energie (PPG22), Lärm (PPG24) und Hochwasserschutz (PPG25)). Diese PPG wurden nach dem Gesetz von 2004 in *Planning Policy Statements* umbenannt, offenbar, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass die Planungsverantwortung stärker auf die Regionen und Kommunen dezentralisiert werden soll.

Auf regionaler Ebene waren bisher die Städte und Kreise für die Regionalplanung zuständig, seit 2004 sind es acht Planungsregionen und die Region London, die diese PPG in *Regional Spatial Strategies (RSS)* umsetzen, die wiederum die kommunale Bauleitplanung (*Local Development Schemes*) bestimmen. Der zuständige Raumplanungsminister kontrolliert diese RSS auf Konformität mit den PPG, wobei unterstützend die regionalen *Government Offices* (je Planungsregion) tätig sind, die auch in den Prozess der Erstellung der RSS eingebunden sind.

## 2 Planungsregion Greater London

Die Region London hat einen Sonderstatus. Mit dem *Greater London Authority Act* (1999 und 2007) wurde nach Abschaffung des *Greater London Council* (1986) wieder eine den Metropolraum gesamthaft verwaltende Einheit geschaffen, der ein Bürgermeister (Mayor) vorsteht, der vom Volk direkt gewählt wird. Er wird zwar von der direkt gewählten und parteipolitisch zusammengesetzten Regionalversammlung (*Assembly* mit 25 Mitgliedern) kontrolliert, aber deren Kompetenzen sind primär auf das Budgetrecht beschränkt.

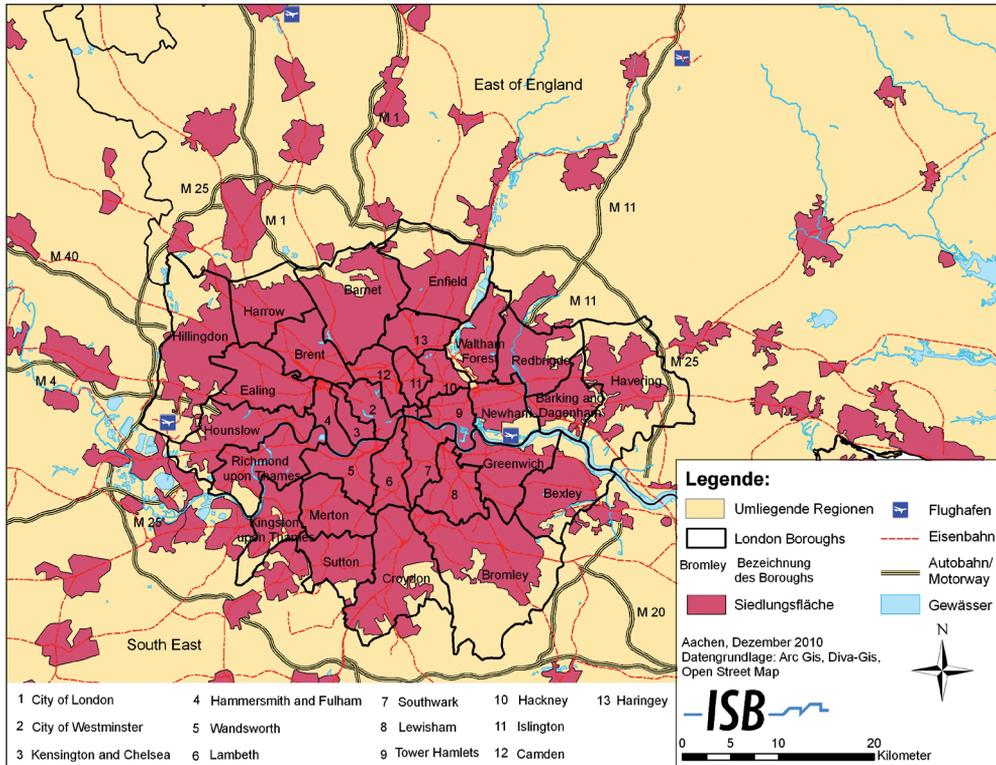
Die *Greater London Authority* ist zuständig für die Koordination der Bauleitplanung, den öffentlichen Verkehr, die Polizei, die Wirtschaftsentwicklung der Region, Umweltschutz sowie für Feuerwehr und Katastrophenschutz. Die Umsetzung der Aufgaben erfolgt über gesonderte Einrichtungen, die dem Mayor direkt unterstehen (*Transport of London, Municipal Policy Authority, London Development Agency, London Fire and Emergency Planning Authority*).

Der Mayor ist für die strategischen Leitlinien der Stadtentwicklung zuständig – die Umsetzung erfolgt über die 32 relativ selbstständigen Stadtteile (*Boroughs*) und die City of London Corporation.<sup>6</sup> Er bestimmt die strategischen Leitlinien, die er in dem *London Spatial Development Scheme* schriftlich niederlegt, das Teil des „London Plan“ ist.

Der London Plan muss von den 32 *Borough Councils* in ihrer Bauleitplanung berücksichtigt werden (die Bauleitpläne werden vom zuständigen Ministerium auf der Grundlage nationaler *Planning Guidances* und des London Plans genehmigt). Der Mayor kann die Pläne weder ändern noch ersetzen. Aber er kann Entscheidungen der *Borough Councils* kassieren, wenn sie seinen Leitlinien widersprechen, er kann sogar seit 2008 Ersatzvornahme betreiben, wenn er der Ansicht ist, dass ein *Borough Council* seiner Planungsverpflichtung nicht ordnungsgemäß nachkommt.

<sup>6</sup> Auf Basis des Town and Country Planning Act (1990) wurde eine Town and Country Planning (Mayor of London) Order vom Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions erlassen (2000).

Abb. 2: Region Greater London



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Der London Plan ist formal kein rechtlich bindender Plan, aber da er als Prüfraster genutzt wird, wirkt er faktisch bindend. Allerdings gestattet er Verhandlungsspielräume, die in der Beziehung mit Raumnutzern oder *Borough Councils* auch intensiv genutzt werden.

### 3 Planungsinhalte und Planungsprozess der Greater London Authority

#### 3.1 Planungskonzeption

Regionalplanung sollte bisher als *Regional Spatial Strategy* im Sinne von PPS11 (Ziff. 1.2) ausgerichtet werden.<sup>7</sup> Strategisch bedeutet vor allem: in größeren Zusammenhängen zu denken und die Planung auf die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und

<sup>7</sup> Die neue Regierung hat allerdings 2010 angekündigt, die 25 Planning Policy Guidance/Statements abzuschaffen. Das bedeutet auch, dass PPS11 zurückgezogen wird. Damit werden auch alle Regional Spatial Strategies hinfällig – mit Ausnahme des London Plan.

ökologischen Bedingungen der Region auszurichten. Der *Planning and Compulsory Purchase Act* geht von Planungszeiträumen zwischen 15 und 20 Jahren aus.

Da die *Greater London Authority* und ihre *Borough Councils* neben der Wirtschaftsförderung vor allem Kompetenzen in der Daseinsvorsorge, Wohnungsbeschaffung, Umweltqualität und im ÖPNV haben, ist strategische Planung darauf gerichtet, die Lebensqualität im Großraum London so zu entwickeln und zu verbessern, dass internationales Kapital und die sog. Talente sich bevorzugt für London entscheiden.

Dagegen sind die Kompetenzen von Region und Kommunen in der Wirtschaftsförderung eher begrenzt. Sie werden von der *London Development Agency*, einer staatlich initiierten Entwicklungsgesellschaft, wahrgenommen, mit den üblichen Instrumenten wie: Förderung neuer Gewerbe durch verbilligte Grundstücke, Ausbildung von Arbeitskräften, Beihilfen für Verkehrskosten, Stadtmarketing. Da die *London Development Agency* dem Mayor untersteht, kann er Einfluss auf deren Prioritäten nehmen. Im konkreten Fall bedeutet das: Förderung von hochwertigen Dienstleistungen (Werbung, Finanzen, Beratungswesen), Film- und Medien-Wirtschaft sowie IT-Betrieben.

### 3.2 Planungsverfahren

Der 2004 veröffentlichte London Plan von Mayor Livingstone (ein neuer unter Mayor Johnson ist in Aufstellung) entstand weitgehend nach den Verfahren, die auch in Deutschland üblich sind. Zunächst wurden Untersuchungen über die Entwicklung wichtiger Rahmenbedingungen vorgenommen (weitgehend basierend auf extern vergebenen Gutachten). Vor allem das Bevölkerungswachstum löste Überraschungen aus, weil bis Ende der 1980er Jahre mit sinkenden Einwohnerzahlen gerechnet wurde,<sup>8</sup> sich aber inzwischen eine Trendumkehr zeigte, die auf wachsende Einwohnerzahlen verwies. Darauf aufbauend wurde ein Konsultierungsprozess mit Stakeholdern eingeleitet (Dauer: ca. 3 Monate), an dessen Ende ein Planungsentwurf stand, der aber keine Raumnutzungsstrukturen vorgab, sondern lediglich verbale Leitlinien der Entwicklung und Kriterien der Raumnutzung festlegte. Dieser Entwurf wurde in die öffentliche Anhörung gegeben (Dauer: ca. 6 Monate), brachte aber lediglich etwa 700 Anregungen und Einwände.<sup>9</sup> Die Anregungen und Einwände müssen alle berücksichtigt werden. Dafür wird ein *panel of independent inspectors* eingeschaltet, das geprüft, wie mit diesen Einwänden umzugehen ist. Das Ergebnis wird in einem Bericht des Planungsinspektors zusammengefasst, der dem Mayor vorgelegt wird. Der Mayor kann in seinem Plan davon abweichen, wenn er gute Gründe hat.

Die Letztgenehmigung liegt beim Planungsminister (*Secretary of State*). Der genehmigte Plan wird dann veröffentlicht (hier: Februar 2004). Das gesamte Verfahren hat vom Beginn der Grundlagenuntersuchungen bis zur Veröffentlichung ca. 3 Jahre gedauert.

<sup>8</sup> Das war die Folge von a) geringerem Wirtschaftswachstum, b) verbesserten Verkehrsbedingungen, die Menschen im weiteren Umland siedeln ließen, c) einer staatlichen Politik, die die Menschen aus dem Ballungsraum London herausnehmen wollte („decanting people“).

<sup>9</sup> Diese relativ geringe Zahl ist darin begründet, dass konkrete Raumnutzungen (im Sinne von *physical planning*) nicht angesprochen wurden. Im Falle der Region East Anglia, wo solche Raumnutzungen eingegeben wurden, stieg die Zahl der Einwände auf 20.000.

Der neue Plan von Mayor Johnson begann 2008 mit einer Planrevision, der die Festlegung neuer Ziele folgte (Herbst 2009). Der Planentwurf wurde im Herbst 2010 in die öffentliche Anhörung gegeben,<sup>10</sup> unter Leitung unabhängiger Inspektoren, die ihren Bericht für notwendige Änderungen dem Mayor im Frühjahr 2011 vorlegen sollen, sodass der Mayor im Sommer 2011 darüber entscheiden und den Plan im Herbst 2011 dem Planungsminister vorlegen kann.<sup>11</sup>

### 3.3 Plan-Fortschreibung

Eine förmlich geregelte Fortschreibung gibt es zwar nicht, aber man geht davon aus, dass spätestens nach 5 Jahren der Plan veraltet ist, und faktisch wird im Abstand von 18 bis 24 Monaten eine Überarbeitung vorgenommen, häufig auf Anregung des Mayors, der neue Schwerpunkte setzen will (z. B. hatte der vorletzte Mayor, Ken Livingstone, in der zweiten Planänderung dem Klimawandel und der CO<sub>2</sub>-Reduktion größeres Gewicht gegeben, mit entsprechenden Änderungen im Oktober 2005 und Oktober 2006).<sup>12</sup> Boris Johnson, der im Mai 2008 Mayor wurde, hat als eine seiner ersten Amtshandlungen gefordert, den London Plan zu überarbeiten.

## 4 Planinhalte und Planung als Lernprozess

*Regional Spatial Strategies* sollen (PPS11, Ziff. 1.7) eine räumliche Vision davon vorgeben, wie die Region am Ende der Planungsperiode aussehen soll und wie damit die Ziele der nachhaltigen Entwicklung erreicht werden. Folglich enthält eine RSS mindestens Aussagen zu (PPS11, Ziff. 1.3): Wohnungswesen, Umwelt und Naturschutz, Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft, Rohstoffabbau, Abfallwirtschaft, Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Eine RSS soll ferner eine klare räumliche Strategie angeben, wie diese Vision erreicht werden kann: Es müssen die wesentlichen Ziele und Grundsätze festgelegt, über Basis-Grafiken visualisiert und mit klaren Aussagen zu den einzusetzenden Maßnahmen besetzt werden. Es sollen nur jene regionalen und subregionalen Kernthemen (*issues*) angesprochen werden, die über die Grenzen einzelner *Borough Councils* hinausgehen oder gar die Regionsgrenzen überschreiten. Damit sollen gleichzeitig auch die Möglichkeiten und Vorteile genutzt werden, die diese großräumige Kooperation bietet. Eine *Regional Spatial Strategy* darf jedoch nicht Themen ansprechen, die auf lokaler Ebene zu bearbeiten sind.

---

<sup>10</sup> Mayor Boris Johnson definiert seine „mission“ in der Einleitung: „My great ambition for my first four years in office is to secure London’s global reputation as the ‘best big city in the world’. We will preserve and enhance all those things that make London such an enriching place to live and work. And we will address with determination all those challenges that are faced by London and Londoners everyday.“

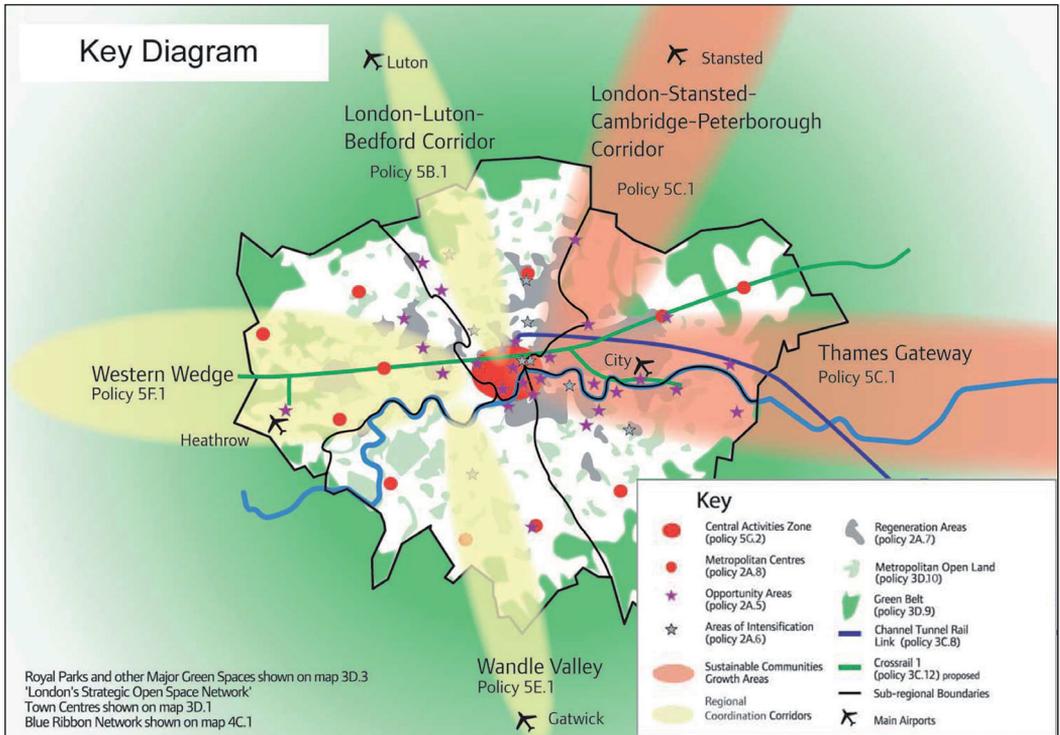
<sup>11</sup> Details zum Plan sind zu finden unter: <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/strategic-plan>.

<sup>12</sup> Allerdings handelt es sich um Teilrevisionen, die große Teile des Planwerks unverändert ließen – also faktisch um eine „prozessuale Planfortschreibung“.

Die Aussageschärfe soll zwar gebietspezifisch, jedoch nicht parzellenscharf sein.

Da der London Plan mehr als ein Regionalplan ist, vielmehr eine Art Regierungsprogramm des Mayor darstellt (*Mayor's Strategies*), enthält er eine Vielzahl raumspezifischer Planungs- und Beurteilungskriterien. Letztere beziehen sich vor allem auf raumspezifische Entwicklungsvorstellungen, Dichtevorgaben, Vorgaben hinsichtlich akzeptabler Emissionen und Immissionen sowie auf qualitative Indikatoren (s. Abb. 3).

Abb. 3: Grundstruktur des London Plan

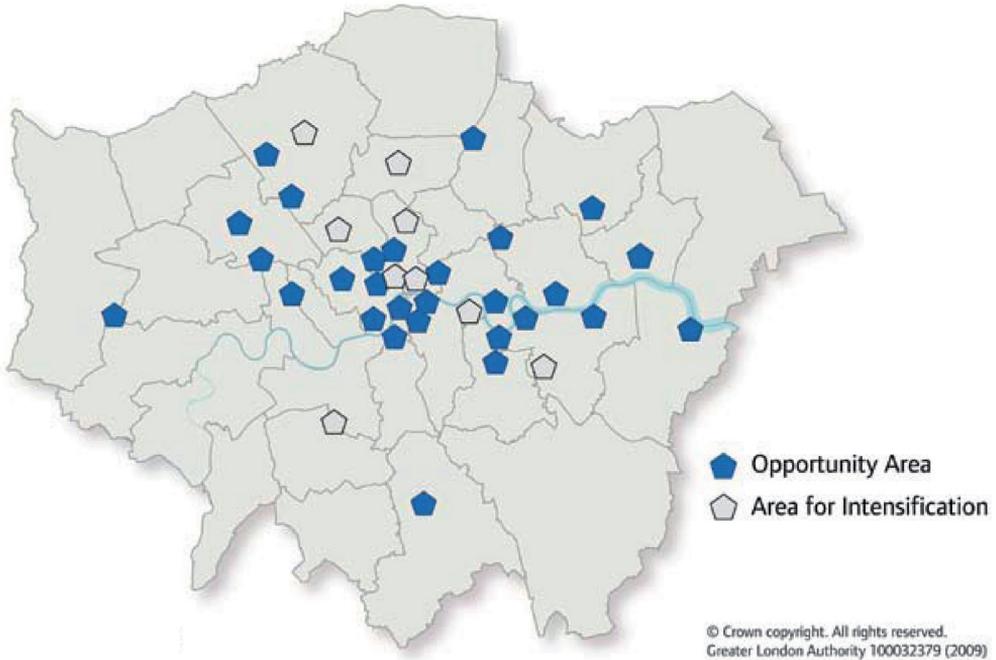


Im Kasten links finden sich (von oben nach unten) folgende Planzeichen: Central activities zones, metropolitan centres, opportunity areas, areas of intensification, sustainable communities growth areas, regional coordination corridors. Im Kasten rechts finden sich die Planzeichen: regeneration areas, metropolitan open land, Green Belts, Channel Tunnel, Crossrail 1, sub-regional boundaries, main airports.

Quelle: Reid 2006

Auch im London Plan finden sich praktisch keine räumlich-kartographischen Aussagen, sondern primär verbale Leitlinien und Entscheidungskriterien. Zwar werden Gebiete definiert, die als *opportunity areas* die primären Räume für Neuansiedlungen sein sollen, die als *areas of intensification* der Nachverdichtung dienen sollen oder die als *strategic industrial locations* prioritär Gewerbeförderung erhalten sollen; ferner sollen die *central activities zones* gestärkt werden etc. Auch werden Grünzonen, Zentren (im Sinne von Zentralen Orten) u. Ä. festgelegt (s. Abb. 4). Aber die konkrete Ausformung unterliegt den *Borough Councils*.

Abb. 4: Entwicklungs- und Verdichtungsgebiete



Quelle: Greater London Authority

Die Planumsetzung wird einem jährlichen Monitoring unterworfen (*Annual Monitoring Report*),<sup>13</sup> das zwar einem Regierungsbericht ähnelt, aber mit „harten“ Indikatoren arbeitet, die zudem auf ihre Aussagekraft ständig überprüft werden. So wurden im 4. *Annual Monitoring Report* die Zielzahlen für Wohnungsbau heraufgesetzt (30.500 WE/Jahr) und zwei neue Indikatoren bezüglich Kinderversorgung und Ausbildung eingefügt. Alle vier Jahre wird ergänzend der *State of the Environment Report* vorgelegt (2003 der erste, 2007 der zweite), der 36 Indikatoren erfasst und ebenfalls in die Planumsetzung und Plananpassung eingeht.

## 5 Planumsetzung und Konfliktregelung

### 5.1 Planumsetzung

Die Planumsetzung erfolgt über die kommunale Bauleitplanung und projektbezogene Raumnutzungen. Das Umsetzungsmanagement ist primär als Prüf- und Kontrollverfahren mit formalisierten Konfliktregelungen organisiert. Es wird unterstützt durch

- weitgehende Akzeptanz der vorgegebenen Leitlinien:  
So werden beispielsweise auch die Grünzüge selten von wirtschaftlichen Interessen infrage gestellt, weil sie seit mehr als 50 Jahren eine „Institution“ sind;

<sup>13</sup> Der 4. Annual Monitoring Report erschien im Februar 2008.

- erhebliche Vollzugs-Spielräume:  
Sie können im Verhandlungswege zur Konfliktregelung genutzt werden. Bereits der frühere Art. 206 des *Town and Country Planning Act* forderte die Kommunen auf, mit den Investoren über "Planungsgewinne" zu verhandeln und dies u. a. für sozialverträglichen Wohnungsbau zu nutzen;
- *toolkits*, d. h. Empfehlungen über „ordnungsgemäßes Planen“.  
Beispiel Wohnungsbau: Der London Plan 2004 fordert, dass ca. 50% des Wohnungsbaus sozialverträglich (*affordable*) sein muss. Entwicklungsgesellschaften verlangten für den Londoner Raum Reduktionen, weil die Kosten für soziale Infrastruktur (z. B. Schulen, Kindergärten) oder für Beseitigung von Kontaminationseffekten ihr Wohnungsbauprogramm erheblich belasten würden. Die Londoner Planer haben daraufhin ein *affordable housing toolkit* entwickelt, das die anzurechnenden Kosten auflistet und bei der Genehmigung der Bebauungspläne von den Planern herangezogen wird. Darauf aufbauend können die Planer härter mit den Entwicklungsgesellschaften verhandeln und manchmal eine höhere Quote als von der Entwicklungsgesellschaft vorgeschlagen durchsetzen.

Die Regionalplaner unterstützen die Umsetzungsprozesse, soweit sie können. Das gilt insbesondere im Falle von Großprojekten, etwa Einkaufszentren. Einzelhandelsgroßprojekte sollen in den städtischen Zentren/Nebenzentren angesiedelt werden. Auch der Rückbau überkommener Einkaufszentren aus früheren Jahren, die nicht mehr in die neue Planungskonzeption passen, kann mithilfe der Regionalplaner vorangetrieben werden. Beispiel: Ein außerhalb der Zentrenstruktur entwickeltes Einkaufszentrum der 1970er Jahre (Brent Cross) sollte den Planungszielen angepasst werden. Mithilfe der Regionalplaner wurde eine Konzeption entwickelt, das Zentrum zu einem neuen zentralen Ort mit entsprechenden Einrichtungen und Verkehrsanbindungen umzuwandeln.

## 5.2 Konfliktregelung

Konfliktregelung erfolgt dezentral-hierarchisch und primär nach dem Konsensprinzip auf der Basis von Aushandlungsprozessen. Konflikte zwischen Raumnutzern und einzelnen negativ betroffenen privaten Belangen müssen zunächst von den Raumnutzern bereinigt werden. Sie müssen ihre Pläne modifizieren oder Kompensationen anbieten, um die entgegenstehenden Interessen zu befriedigen. Wenn das nicht gelingt, schalten sich die Planer vermittelnd ein. Letztlich entscheidet der Mayor.

Sind größere Gruppen von Stakeholdern involviert, wie bei Umweltbelastungen häufig, muss der Projektbetreiber zunächst klären, in welchem Umfang seine Maßnahme die beklagten Belastungen erzeugt. Wird die Belastung von den Planern als unzumutbar bezeichnet (bei Lärm kann eine Zumutbarkeitsschwelle relativ hoch angesetzt werden,<sup>14</sup> weil der Verdichtungsraum London als lärmintensiv gilt), muss der Projektbetreiber Korrekturen vornehmen.<sup>15</sup> Die Projektbetreiber gehen i. d. R. darauf ein, weil die betroffenen Belange notfalls vor Gericht (*Court of Appeal*) eingeklagt werden können.

<sup>14</sup> Genannt wurde eine Lärmbelastungserhöhung um ca. 20%.

<sup>15</sup> Diese Regelung berücksichtigt noch nicht die EU-Richtlinie zu Umgebungslärm und Feinstaub.

Ist eine Raumnutzungsmaßnahme zwar mit höheren Belastungen für Private verbunden, aber aus gesamtstädtischer Sicht erforderlich (z.B. Abfallbeseitigungsanlage, Straße), kann der Mayor auch gegen private Belange entscheiden, i. d. R. aber erst nach Durchführung eines Vermittlungsprozesses.

Eine wichtige Konfliktregelungsinstanz ist offenbar auch der Planungsinspektor, der Autorität durch das ihm vorgesetzte *Planning Inspectorate* erhält. Er wird eingeschaltet, wenn es Konflikte zwischen Planern und Raumnutzern gibt.

Die formalisierten Verfahren wie Anrufung des Gerichts oder des Planungsinspektors sind allerdings primär auf Verfahrenskontrolle, nicht auf inhaltliche Kontrolle ausgerichtet. Das kann dazu führen, dass ein Kläger zwar vor diesen Instanzen Recht bekommt, an den Inhalten der Planungsentscheidung jedoch keine Änderung erfolgt, weil lediglich das Verfahren „bereinigt“ wurde.

## 6 Fazit

Der *Planning and Compulsary Purchase Act* von 2004 hat die – in England schon vorher praktizierte – strategische Planung offiziell aufgewertet. Das englische Planungssystem, traditionell der Einhegung marktlicher Kräfte und der Sicherung der Daseinsvorsorge verpflichtet, hatte sich bereits Anfang der 1980er Jahre immer mehr zu einem projektbezogenen Verhandlungs- und Managementsystem weiterentwickelt, unter Nutzung von Aushandlungsformen, basierend auf den Werten der *fairness* und des *gentleman behavior* (vgl. Healey 1985). Unter dem Einfluss neoliberaler Paradigmen und der wachsenden internationalen Konkurrenz ist der Übergang zur strategischen Planung eine Art Paradigmawechsel, weil Planung jetzt der Unterstützung regionaler Entwicklungsprozesse unter dem Vorzeichen der „nachhaltigen Raumentwicklung“ auf der Grundlage neuer Formen der *regional governance* dienen soll.

Eine klare Definition dessen, was „strategische Planung“ im englischen Kontext sein kann, gibt es nicht. Für die Londoner Regionalplanung heißt „strategisch“ primär, gesamtstädtisch, überfachlich und langfristig zu denken und Rahmenlinien zu definieren. Allerdings ist mit dem Begriff „strategische Planung“ kein eigener methodischer Ansatz verbunden. Im Falle der *Greater London Authority* war die Erstellung des London Plans eng verbunden mit der politischen Ambition des Mayors Kevin Livingston, über einen solchen Plan legitimiert pro-aktiv steuern zu können. Das war für Livingston insofern wichtig, weil er als praktisch parteiloser Bürgermeister<sup>16</sup> mit einer Regionalversammlung konfrontiert war, in der er nicht automatisch Mehrheiten hinter sich haben konnte. Gleichzeitig gab ihm das *Greater London Authority Gesetz* eine große Vollmacht, die er weitgehend – und abgesichert von staatlichen Eingriffen – nutzen wollte. Der London Plan bot ihm diesen Schirm. Der neue Mayor Johnson (seit Anfang 2008 im Amt) hat das Instrument aufgegriffen und sofort einen neuen Plan in Auftrag gegeben, zumal die Herausforderungen von Olympia 2012 ohne einen solchen Plan kaum zu meistern sind.

---

<sup>16</sup> Livingston hatte gegen seine Partei (Labour) im Alleingang das Amt errungen.

Was lässt sich aus dem Londoner Beispiel für die deutsche Regionalplanung ableiten? Die Übertragbarkeit von Erfahrungen des London Plans auf die deutsche Regionalplanung ist zwar begrenzt, weil die institutionellen Strukturen (starker Staat, schwache Gemeinden, hohe Interventionsmacht des Planungsministeriums) und die Eigenarten des englischen Planungssystems (kein Raumordnungssystem, sondern ein Kontrollsystem für Raumnutzungen) sich zu stark von den deutschen unterscheiden. Aber anregend ist der Ansatz,

- Teilräume zu definieren, in denen bestimmte Investitionen/Handlungen prioritär stattfinden sollen,
- Prioritäten raumentwicklungspolitischen Handelns für ganz London zu bestimmen, die auch Maßgabe für die *Boroughs* werden, wenn sie ihre Bauleitpläne genehmigen lassen wollen. Zwar wird den *Boroughs* nicht im Detail aufgetragen, wie sie auf diese Zielvorgaben reagieren sollen, aber wenn sie nicht darauf reagieren, kann der Mayor die Genehmigung für ihr Planwerk versagen,
- Planung zu einem System operationalisierter Kriterien für projektbezogene Entscheidungen zu machen,
- dem Planvollzug ein sehr viel größeres Gewicht zu geben, unter Ausnutzung von Aushandlungs-Spielräumen,
- Planung mit neuen Formen der *regional governance* zu verbinden, um Stakeholder aktiver in die Prozesse der Raumentwicklung einzubinden,
- den Bezug zur regionalen Wirtschaftsentwicklung auch institutionell enger zu gestalten (z. B. über die *London Development Agency*).

## Literatur

- Cowell, R; Owens, S. (2006): Governing space: Planning reform and the politics of sustainability. In: Environment and Planning C: Government and Policy 24 (3), 403-421.
- Cullingworth, B. J.; Nadin, V. (2002): Town and country planning in the UK. 13. Auflage, London.
- Danielzyk, R.; Wood, G. (2006): "Regional Governance" in England. In: Geographische Rundschau 58 (5), 12-20.
- Dimitriou, H.T.; Thompson, R. (2007): Introduction. In: Dimitriou, H.T., Thompson, R. (ed.): Strategic planning for regional development in the UK. A review of principles and practices. London u. a., 3-9.
- Gossop, C. (2008): Towards a more compact city – the plan for London. In: disP 173 (2), 47-55.
- Healey, P. (1985): The professionalisation of planning in Britain. In: Town Planning Review 56 (4), 492-507.
- Mayor of London (2000): The Town and Country Planning Order 2000. Statutory Instrument 2000 (1493). London.
- Marcou, G. (2004): La planification à l'échelle des grand territoires. Etude comparative: Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni. Paris.
- Nadin, V.; Stead, D. (2007a): Linking planning cultures, planning systems and models of society. In: Knieling, J. (ed.): Planning Cultures in Europe. Hamburg, 1-18.
- Nadin, V. (2007b): The emergence of the spatial planning approach in England. In: Planning Practice and Research 22 (1), 43-62.

- Office of the Deputy Prime Minister (2004a): Planning and Compulsory Purchase Act 2004. London.
- Office of the Deputy Prime Minister (2004b): Planning Policy Statement 11: Regional spatial strategies. London.
- Pearce, G.; Ayres, S. (2007): Institutional change and the challenge of policy coordination in the English regions. In: *Town Planning Review* 78 (5), 573-595.
- Reid, K. (2006): Planning in London (Vortragsfolien Moskau, Juni).
- Taylor, N. (2010): What is this thing called spatial planning? An analysis of the British government's view. In: *Town Planning Review* 81 (2), 193-208.
- Vigar, G. (2009): Towards an integrated spatial planning? In: *European Planning Studies* 17 (11), 1571-1590.