

Regionalentwicklung und raumbezogene Politik in Großbritannien im Zeichen von "Thatcherismus" und "Post-Thatcherismus"

Wood, Gerald

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wood, G. (1997). Regionalentwicklung und raumbezogene Politik in Großbritannien im Zeichen von "Thatcherismus" und "Post-Thatcherismus". *Europa Regional*, 5.1997(4), 12-22. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48380-7>

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.

Regionalentwicklung und raumbezogene Politik in Großbritannien im Zeichen von „Thatcherismus“ und „Post-Thatcherismus“

GERALD WOOD

Im Mai des vergangenen Jahres fanden im Vereinigten Königreich Unterhauswahlen statt, deren Ergebnis das Ende der über 18 Jahre währenden Amtsperiode der Konservativen besiegelte. Die Labour Party, die eine deutliche Mehrheit der Unterhaussitze erringen konnte, war mit einem Programm angetreten, das sowohl in einem starken Kontrast zu den von den Konservativen vertretenen Zielen steht als auch ein erhebliches Umdenken mit Blick auf ehemals zentrale Überzeugungen der Labour Party erkennen läßt. Gerade dieses Abweichen von überkommenen Grundsätzen hat der Partei den Namen „New Labour“ eingebracht und diese nach dem Dafürhalten einzelner politischer Beobachter für weite Teile der Bevölkerung als Wahlalternative überhaupt erst interessant gemacht.

Der durch den Wahlausgang vollzogene Einschnitt im politischen Leben des Vereinigten Königreiches bietet eine gute Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen sowie ihrer räumlichen Ausprägungen während der Zeit der konservativen Regierungen vorzunehmen und zu fragen, welche Auswirkungen der Wechsel an der Spitze des Staates nun für die räumliche Entwicklung und raumbezogene Politik haben wird.

Den unter den Rahmenbedingungen des „Thatcherismus“ vollzogenen Veränderungen soll in Form folgender Fragen konkret nachgegangen werden:

- Welches sind die wesentlichen wirtschaftlichen, sozio-ökonomischen und sozialen Veränderungen in Großbritannien seit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher im Jahre 1979, und welche räumlichen Muster ökonomischer und sozialer Entwicklung haben sich herausgebildet? Welche Räume (Regionen, Städte, städtische Teilräume, ländliche Räume etc.) sind die Gewinner, und welche sind die Verlierer der Veränderungen in der jüngeren Vergangenheit?
- Welches der in den 80er Jahren diskutierten Muster der Regionalentwicklung dominiert gegenwärtig?

- Welche Strategien staatlicher raumbezogener Politik lassen sich aufzeigen? Wie sind diese Strategien zu bewerten?

Ein weiterer Themenkomplex, der in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion um raumbezogene Politik steht und daher in diesem Beitrag auch erörtert werden soll, ist die in Großbritannien immer wieder diskutierte und von bestimmten politischen Kreisen geforderte Dezentralisierung und Regionalisierung des politisch-administrativen Systems („Devolution“). In diesen Diskussionszusammenhängen werden z.T. sehr unterschiedliche inhaltliche Vorstellungen zur Re-Organisation des politisch-administrativen Systems zum Ausdruck gebracht wie auch erheblich divergierende Begründungsmuster für deren Notwendigkeit. Ihre besondere Aktualität – gerade auch für unseren Diskussionszusammenhang – erhält die Debatte vor allem deswegen, weil „New Labour“ den Umbau des Staates, auch dessen territoriale Organisation, zu einem zentralen Punkt im Wahlkampf gemacht hatte. Eine Reform des britischen Einheitsstaates in Richtung auf Dezentralisierung und Regionalisierung hätte möglicherweise weitreichende und bisher nicht absehbare Folgen. So könnten den Regionen dezentrale Entwicklungsoptionen offenstehen, gleichzeitig aber wäre auch eine weitere Spaltung des Landes möglich, gerade wenn die Dezentralisierung von politischer/administrativer Gewalt einherginge mit einer (Aufrechterhaltung der) Absage des Zentralstaates an die Schaffung bzw. Wahrung vergleichbarer Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Landes. Diesen Fragen soll im abschließenden Kapitel dieses Beitrags nachgegangen werden.

Gesellschaftlicher Wandel in Großbritannien in den letzten 18 Jahren

Seit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher haben sich in Großbritannien z.T. tiefgreifende Veränderungen in der Wirtschaft, im Sozialgefüge und in der Politik des Landes vollzogen. Dieser Wandel umfaßt weite Teile der britischen Gesell-

schaft, und er wurde maßgeblich durch die von den Konservativen bestimmte Politik beeinflusst. Es wäre jedoch völlig unhaltbar, die Veränderungen als unmittelbares bzw. alleiniges Ergebnis einer konservativen oder gar thatcheristischen Programmatik darzustellen, denn in den Prozeß des Wandels greifen vielfältige andere Bedingungsfaktoren ein, beispielsweise die sich beschleunigenden weltweiten Verflechtungstendenzen vor allem im Bereich der Wirtschaft oder der zunehmende politische Integrationsprozeß in Europa. Außerdem waren beim Amtsantritt von M. Thatcher bereits wichtige politische Weichenstellungen erfolgt, die jedoch unter den Konservativen konsequent weiterverfolgt wurden. Dennoch: ohne den proklamierten und in weiten Teilen umgesetzten Anspruch an eine veränderte britische Gesellschaft durch die Konservativen unter der Führung von Thatcher und Major wären die vollzogenen Veränderungen nicht zu erklären.

Die Handlungsorientierungen der Konservativen unter M. Thatcher

Im Mittelpunkt der politischen Handlungsorientierungen der Konservativen unter M. Thatcher stand die Neudefinition des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft. Das Schlagwort vom „rolling back the frontiers of the state“ machte die Runde, doch dieses Verständnis von der Rolle des Staates unter den Konservativen ist unzutreffend, wie ABROMEIT (1994, S. 304 ff.) hervorhebt, denn die Zurücknahme des Staates läßt sich vor allem als programmatische, ideologisch überhöhte Aussage verstehen und allenfalls für Teile der Wirtschaft als umgesetzte Politik aufzeigen (z.B. im Privatisierungsprogramm staatlicher Industrien), nicht jedoch in anderen Handlungssphären, wie beispielsweise in der Wohlfahrtspolitik, im Umgang des Zentralstaates mit den Kommunen oder den Gewerkschaften. Gerade hier wollte M. Thatcher ihre angesprochenen „Glaubensgrundsätze“ realisieren, was nur durch eine stärkere Steuerung möglich war: „Nicht Steuerungsverzicht war intendiert,

sondern Änderung des Ziels der Steuerung ...“ (ABROMEIT 1994, S. 305).

Neben dem Monetarismus als einem Pfeiler der konservativen Programmatik standen das Privatisierungsprogramm (beide Ausdruck eines ökonomischen Liberalismus) sowie der Abbau des Sozialstaates. Dieser Abbau hatte zwei Stoßrichtungen; zum einen ging es um die Zurückdrängung sozialstaatlicher intermediärer Instanzen, wie den Gewerkschaften oder den Kommunen, zum anderen um Ausgabenkürzungen im Bereich sozialstaatlicher Leistungen (Gesundheitswesen, Wohnungsbau, Bildungswesen etc.) sowie um die Deregulierung ausgewählter staatlicher Dienstleistungen (öffentlicher Nahverkehr, Müllabfuhr, Bildungswesen).

Ökonomische, sozio-ökonomische und soziale Entwicklungstendenzen auf der Makroebene

Im Rahmen des monetaristischen Credos der konservativen Regierung wurde die Geldmengensteuerung zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Ziel, das vor allem durch die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben erreicht werden sollte. Möglich wurde die rigide Sparpolitik auch durch die Aufgabe einer „aktiven“, keynesianischen Wirtschaftspolitik, wie sie kennzeichnend für die Nachkriegsära gewesen war. Aufgrund der konsequenten und unbeirrten Verfolgung dieser politischen Ziele (zumindest in der Anfangszeit der Thatcher-Ära), durch die die „natürlichen“ Kräfte des Marktes befreit und die Wirtschaft saniert werden sollten, setzte die Regierung einen Verdrängungswettbewerb in Gang, „in dem sich nur der behaupten kann, wer sich selbst – ohne staatliche Unterstützung – hilft“ (KASTENDIEK 1989, S. 35).

Die Auswirkungen waren vor allem im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes zu spüren, wo die Beschäftigtenzahlen alleine in der Zeit zwischen 1979 und 1981 um 16 %, der Ertrag um 18 % und die Investitionen sogar um 35 % zurückgingen. Die Schrumpfungprozesse waren jedoch kein Alarmsignal, im Gegenteil: sie wurden als notwendige Rationalisierung betrachtet, durch die die Wirtschaft „leaner and fitter“ – schlanker und konkurrenzfähiger – werden sollte. Interessant war, daß diese Schrumpfungstendenzen nicht nur klassische Altindustrien betrafen, sondern auch die Wachstumsindustrien dieses Jahrhunderts, allen voran den Automobilbau (vgl. Abb. 1). Ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre, insbesondere ab 1993 (mit der Er-

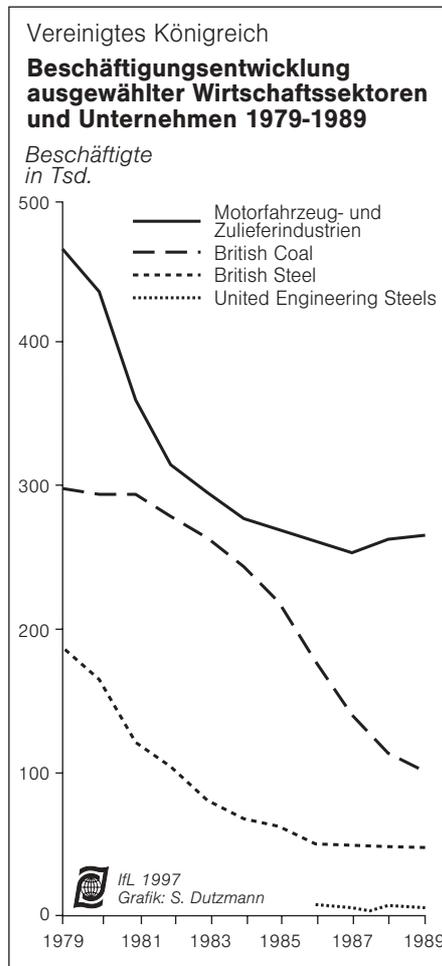


Abb. 1: Beschäftigungsentwicklung ausgewählter Wirtschaftssektoren und Unternehmen im Vereinigten Königreich 1979-89

Quelle: HEINEBERG 1997, S. 166, Abb. 49

richtung des europäischen Binnenmarktes) investierten infolge der „open-door“-Politik der konservativen Regierungen eine Vielzahl ausländischer, vor allem fernöstlicher Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft im Vereinigten Königreich (vgl. HEINEBERG 1997, S. 168 ff.). Gerade durch das starke wirtschafts-politische Engagement der konservativen Regierungen gehört das Vereinigte Königreich heute zu den bevorzugten Zielen von ausländischen Direktinvestitionen in Europa. In den ausländischen Unternehmen arbeiten inzwischen 17 % der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe des Landes. Trotz dieses Trends gingen in der Zeit zwischen 1979 und 1990 im Verarbeitenden Gewerbe und der Bauindustrie etwa 2,5 Mio. Arbeitsplätze verloren (vgl. GREEN 1994, S. 102).

Der Erfolg Großbritanniens als einer der interessantesten europäischen Firmenstandorte für ausländische Unternehmen läßt sich auf eine Reihe von Begründungszusammenhängen zurückführen, vor al-

lem aber auf die niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten sowie auf die Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (flexible Arbeitszeiten, weniger Urlaub als in anderen EU-Ländern, geringerer Kündigungsschutz etc.). Möglich wurden Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes u.a. durch die Entschlossenheit der Regierung, dem aus ihrer Sicht Hauptverantwortlichen der britischen wirtschaftlichen Malaise, den Gewerkschaften, die Macht zu nehmen. Die Konfrontation zwischen Arbeitnehmervertretungen und Regierung erreichte ihre Höhepunkt während des Bergarbeiterstreiks des Jahres 1984/85, bei dem die Regierung ihre Linie durchsetzen konnte. In der Folge verabschiedete das Unterhaus eine ganze Reihe von Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzen, die die Position der Gewerkschaften in den Arbeitsbeziehungen deutlich geschwächt haben.

Der beschriebenen De-Industrialisierung standen enorme Wachstumsprozesse im Dienstleistungssektor gegenüber. Im Zeitraum zwischen 1979 und 1990 wuchs der Dienstleistungssektor um etwa 2,3 Mio. Arbeitsplätze an. Dieses Wachstum, verbunden mit den Entwicklungen in der gewerblichen Wirtschaft, hatte zur Folge, daß sowohl die Anzahl als auch der Anteil der weiblichen Beschäftigten stark zunahm. Wie HEINEBERG (1997, S. 165) jedoch hervorhebt, entfällt ein erheblicher Anteil auf schlecht bezahlte Teilzeitarbeit.

Eine unmittelbare Folge der Restrukturierung der britischen Wirtschaft war der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit (vgl. Abb. 2). Die Quote, die zu Beginn der Thatcher-Administration bei knapp 5 % gelegen hatte, stieg bis zum Jahr 1985 auf

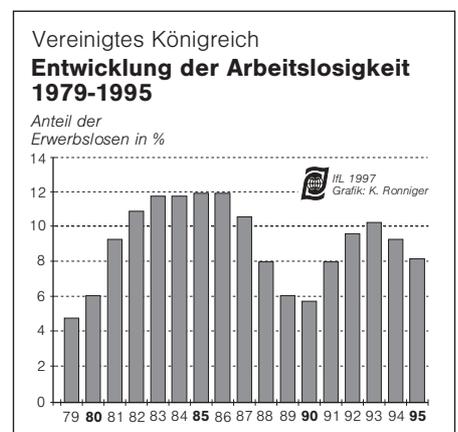


Abb. 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich 1979-1995 (Anteil der Erwerbslosen in %)

Quelle: HEINEBERG 1997, S.162, Abb. 47, III

annähernd 12 % an. Erst ab 1987 trat eine Besserung ein, die jedoch infolge der Rezession der frühen 90er Jahre stark abgeschwächt wurde.

Die Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt wird häufig als Argument angeführt, um den Vorbildcharakter der ökonomischen und formellen Erneuerung unter M. Thatcher hervorzuheben. Bei einer solchen Argumentation ist aber große Vorsicht angebracht, denn einen erheblichen Anteil am Rückgang der Arbeitslosigkeit hatten zum einen die Zunahme von schlecht bezahlten Teilzeitjobs, zum anderen die wiederholte Änderung in der Zählweise der Arbeitslosenstatistik. Wenn also das konservative Reformprogramm und seine Folgen für den Arbeitsmarkt positiv herausgestrichen werden, dann sollten auch die Hintergründe nicht verschwiegen werden.

Die ökonomischen Umwälzungen der 80er und 90er Jahre haben dazu geführt, daß einzelne Kritiker von der Herausbildung einer 30-30-40-Gesellschaft sprechen, so beispielsweise HUTTON (1995). Die britische Gesellschaft zerfällt danach in folgende drei Gruppen: (1) die „Benachteiligten“ ohne Arbeit und mit Einkommen an der Subsistenzgrenze (25 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter), (2) die „Marginalisierten“ mit unsicheren Arbeitsplätzen (30 %) und schließlich (3) die „Privilegierten“ mit unbefristeten Vollzeit- oder Teilzeitarbeitsplätzen (einschließlich der Selbständigen; 55% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). Diese sozio-ökonomischen Trends sind für HUTTON Ausdruck eines weitgehend liberalisierten Marktes, der sozial blind ist. Die Folgen dieses Trends liegen insbesondere in der Polarisierung der Gesellschaft, deren größte Gefahr in der Destabilisierung von Marktwirtschaften liegt. Aus diesem Grund plädiert HUTTON als Ausweg aus diesem Problembereich für eine Reform der (britischen Markt-)Wirtschaft durch eine Reform des politischen Systems. Interessanterweise schlägt er in diesem Zusammenhang die Schaffung von intermediären öffentlichen Institutionen, eine Dezentralisierung politischer Macht und eine Verfassungsänderung vor, wie sie weiter unten näher diskutiert werden sollen¹.

Natürlich sind die makroökonomischen Entwicklungstrends durch die hier aufgeführten Aspekte nur sehr selektiv wiedergegeben. Betrachtet man weitere Indikatoren, ergibt sich eine Differenzierung des Bildes wirtschaftlicher Entwicklung. So

waren nach anfänglichen Problemen bei der Entwicklung des Bruttosozialproduktes und der Inflationsrate ab 1981/82 Besserungen zu verzeichnen. Das Bruttosozialprodukt stieg ab 1981 bis zum Beginn der Rezession im Jahre 1989 von annähernd 2% auf Werte zwischen 5 und 6 % jährlich an, und die Inflationsrate sank von über 17% im Jahre 1980 auf unter 5% zum Ende der 80er Jahre.

Problematisch bis zum Ende der Amtszeit von Margaret Thatcher und darüber hinaus blieb die Entwicklung der Außenhandelsbilanz, die im Jahre 1989 ihr absolutes Tief mit annähernd -25 Mrd. Pfund erreicht hatte. Im Jahre 1995 betrug das Minus immer noch 12 Mrd. Pfund. Auch die Entwicklung der Leitzinsen erfolgte auf hohem Niveau, so daß beispielsweise in der Londoner City zahlreiche Büros geschlossen wurden (alle Zahlen: HEINEBERG 1997, S.160 ff.).

Das Kabinett des Nachfolgers von Margaret Thatcher, John Major, der ab 1991 die Amtsgeschäfte übernahm, (und insbesondere dessen wirtschaftspolitische Linie) erweckte nach dem Dafürhalten von ABROMEIT (1994, S. 308) den Anschein „einer Übergangsregierung, die etwas unentschlossen zwischen thatcheristischer und vor-thatcheristischer Politik hin- und herschwankt, einen eindeutigen „post-thatcheristischen“ Kurs jedoch nicht erkennen läßt.“ Eine Abweichung zur Vorgängerin ist vor allem in der (nie umgesetzten) Absichtserklärung zu sehen, angesichts der Rezession der 90er Jahre zu einer aktiveren Wirtschaftspolitik überzugehen, um insbesondere das Problem der Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen.

Als Resümee läßt sich festhalten, daß die makroökonomischen, sozialen und sozio-ökonomischen Entwicklungen in der Zeit der konservativen Regierungen ab 1979 komplex verlaufen sind, daß einzelne dieser Entwicklungen als äußerst problematisch einzustufen und ursächlich mit der (Wirtschafts-)Politik der Konservativen in Verbindung zu bringen sind. Hierzu zählen insbesondere die Beschneidung der Rechte gesellschaftlicher Akteure (Gewerkschaften, Kommunen), die bewußte Inkaufnahme sozialer Polarisierungstendenzen (zumindest unter Thatcher) sowie die Schaffung von Grauzonen gesellschaftlicher Einflußmöglichkeiten, wie sie durch die sog. Quangos („quasi-non-governmental agencies“) versinnbildlicht werden (vgl. ABROMEIT 1994, S. 309 f.).

Um es noch einmal klar herauszustellen: das Spezifische der konservativen

Politik ab 1979 war nicht der Steuerungsverzicht – selbst wenn dieser wiederholt von den Konservativen betont wurde –, sondern die Zielsetzung, die *Richtung* der Steuerung. Auch wenn man bezweifeln mag, daß politische Steuerung, gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik, angesichts der Eigendynamik des ökonomischen Systems in nennenswerter Weise möglich ist, so muß doch nachdrücklich festgehalten werden, daß das thatcheristische Politikmodell zentrale und bis dahin weitgehend kanonisierte Werte der britischen Nachkriegsgesellschaft ohne Not aufgekündigt hat. Das gravierendste Problem der Politik unter M. Thatcher und ihrem Nachfolger Major war m.E. das fehlende Gespür für die Notwendigkeit einer breiten gesellschaftlichen Diskussion von Reformprojekten. Der Wahlerfolg von New Labour ist daher nicht zuletzt auf das Versprechen zurückzuführen, die politische Willensbildung verstärkt in die Öffentlichkeit einzutragen (Beispiele: Referenden zur Dezentralisierung, zur Reform des Wahlsystems und zur Einführung des Euro).

Räumliche Entwicklungsmuster

Seit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher haben sich die im vorangegangenen Teilkapitel beschriebenen Veränderungstendenzen nicht nur auf der Makroebene bzw. in gesellschaftlichen Teilbereichen vollzogen, sondern gerade auch auf räumlicher Ebene. Räumliche Entwicklungsprozesse werden in der öffentlichen und fachlichen Debatte sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Maßstabebene diskutiert. Dabei stehen die wachsenden Disparitäten im Land im Mittelpunkt der Betrachtung.

In den 80er Jahren erschien ein umfangreiches Schrifttum zu einer weitgehenden Zweiteilung des Landes, das mit Schlagworten wie „North-South-Divide“² oder „Divided Nation“ auf die z.T. sehr problematischen Entwicklungen im Lande hinwies (s. insbes. BALCHIN 1990, CHAMPION u. GREEN 1988, HUDSON u. WILLIAMS 1989, LEWIS u. TOWNSEND 1989, MARTIN 1989, MCDOWELL et al. 1989, OSMOND 1988).

¹ Zu einer inhaltlich wie methodisch differenzierteren Betrachtung gegenwärtiger sozialer Polarisierungstendenzen im Vereinigten Königreich und ihrer räumlichen Muster s. insbes. WILLIAMS/WINDEBANK (1995).

² Auf die in der deutschen Diskussion gebräuchliche Bezeichnung „Süd-Nord-Gefälle“ soll hier bewußt verzichtet werden, da der Begriff „divide“ viel pointierter ist und, mit Blick auf planungspolitische Implikationen, eine größere Handlungsnotwendigkeit signalisiert.

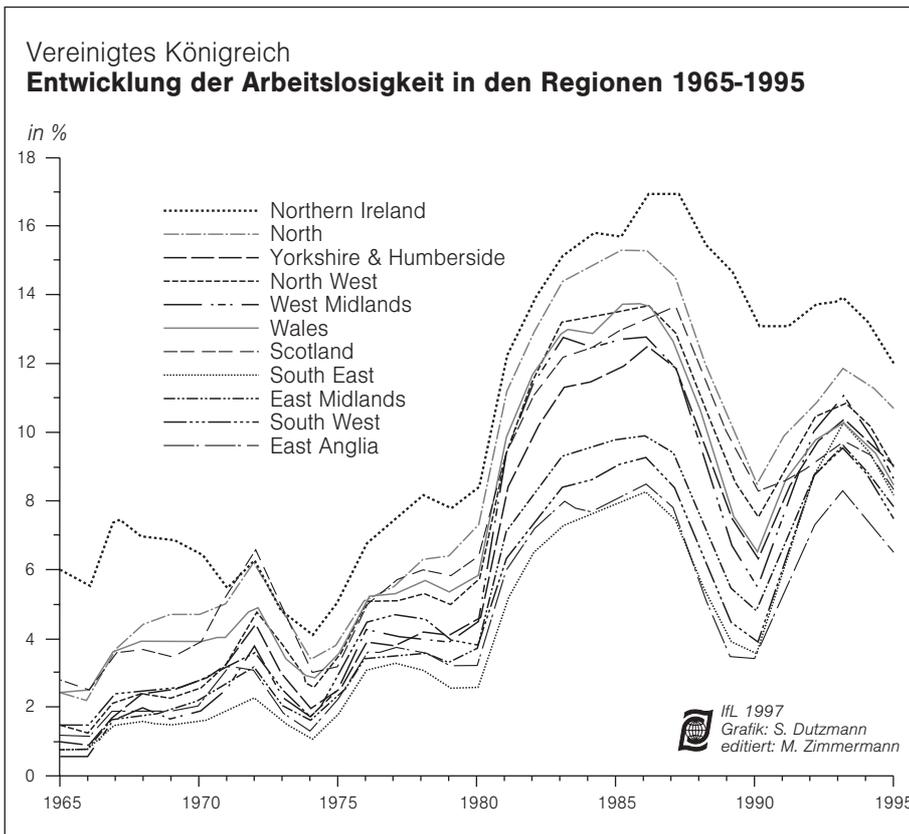


Abb. 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Regionen des Vereinigten Königreichs 1965-1995 (Angaben in %)

Quelle: MARTIN 1997, S. 239, Fig. 1

Parallel zu dieser Diskussion erfolgte eine Debatte über die „inner cities“ und die Bündelung von ökonomischen und sozialen Problemen in diesen städtischen Teilräumen. Auch hierzu liegt ein umfangreiches Schrifttum vor (vgl. LAWLESS 1989, BYRNE 1989, ROBINSON et al. 1987)³.

The North-South-Divide

Das in Nord und Süd „geteilte Großbritannien“ ist das Ergebnis der beschriebenen allgemeinen Entwicklungstendenzen. So haben sich die De-Industrialisierungsprozesse vor allem auf solche Regionen ausgewirkt, in denen die betroffenen Wirtschaftszweige einen maßgeblichen Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung haben, also vor allem im Bereich der Altindustrien, aber auch im Bereich der Wachstumsindustrien dieses Jahrhunderts. Andererseits etablierten sich neue Wachstumsindustrien in solchen Landesteilen, die bislang wenig bis gar nicht industrialisiert waren (M4-Korridor). Und schließlich kam das exorbitante Wachstum des Finanz- und Dienstleistungssektors in den 80er Jahren vor allem dem Süden des Landes bzw. dem Londoner Großraum zugute. Per Saldo haben die nördlichen Landesteile aufgrund der stärkeren Beschäftigungsverluste in der gewerblichen Wirtschaft vis-à-vis der Entwicklung im

Dienstleistungsbereich einen Verlust von 787.000 Beschäftigten im Zeitraum zwischen 1979 und 1990 hinnehmen müssen. Demgegenüber hat der Süden insgesamt 461.000 Beschäftigte netto hinzugewonnen (alle Angaben: GREEN 1994, S. 102, Tab. 8). Interessant ist auch, daß nicht nur der Norden (-1.594.000), sondern gerade auch der Südosten des Landes einen Einbruch seiner Beschäftigtenbasis im Bereich der gewerblichen Wirtschaft erlitten hat (-664.000).

Ein wesentliches Merkmal des North-South-Divide ist die ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit und ihre Persistenz (vgl. Abb. 3). Seit dem Amtsantritt von M. Thatcher haben sich die interregionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit deutlich verschärft. Die interregionalen Disparitäten lassen sich auch anhand anderer Indikatoren aufzeigen, wie beispielsweise an der Beteiligung der Haushalte am Erwerbsleben. Haushalte mit mehreren Erwerbstätigen sind demnach vor allem im Süden, in den wohlhabenderen Landesteilen zu finden, während Haushalte ohne Erwerbstätige vor allem im Norden, in den benachteiligten Regionen, anzutreffen sind (WILLIAMS u. WINDEBANK 1995, S. 725 f.).

Zur weiteren Illustration des North-South-Divide lassen sich neben den Ar-

beitsmarktindikatoren auch Einkommens- und Wohlstandsindikatoren aufführen. So zeigen beispielsweise die regionalen Unterschiede in der Einkommensverteilung und im Ausgabeverhalten deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landesteilen (die folgenden Angaben basieren auf GREEN 1994). Über ein überdurchschnittliches hohes Einkommen verfügen Haushalte im Südosten, während Wales mit 84,1 % des Landesdurchschnitts den geringsten Wert erzielte. Mit Ausnahme von Schottland lagen die Werte in allen übrigen nördlichen Landesteilen unter denen der südlichen. Auch am Beispiel der Ausgaben für das Wohnen läßt sich der beschriebene North-South-Divide belegen (GREEN 1994, S. 95). Allerdings ging mit der Entwicklung auf dem Immobiliensektor eine tendenziell höhere Belastung der Haushalte im südlichen England einher.

Die Gründe für die Entwicklung der Preise von Immobilien ist vor allem im Zusammenhang mit der gestiegenen Nachfrage in den 80er Jahren zu sehen, die wiederum auch ein Reflex der demographischen Situation im Lande ist. Diese Situation ist vor allem durch eine starke (Netto-)Nord-Süd-Wanderung in der Thatcher-Ära gekennzeichnet. In der Zeit zwischen 1981 bis 1991 verzeichneten alle südenglischen Regionen ein Bevölkerungswachstum von 4,7-9,9 % (mit Ausnahme Groß-Londons: 1,2 %), während der Zuwachs in Yorkshire mit 1,3 %, in den West Midlands mit 1,5 % und in Wales mit 2,8 % eher bescheiden ausfiel. Im Norden hingegen verringerte sich die Bevölkerung um 0,8%, im Nordwesten um 1,0 % und in Schottland um 1,4 % (alle Zahlen GREEN 1994, S. 88 f.). Diese Dichotomie, die im wesentlichen auf stark divergierende Binnenwanderungssalden der Regionen zurückzuführen ist, ist Ausdruck der interregionalen Unterschiede in Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten, wie sie sich in der Thatcher-Ära herausgebildet haben.

Die Inner-City-Problematik

Das Bild des „geteilten Großbritanniens“, gesehen als interregionale wirtschaftliche und soziale Disparitäten der 80er und 90er Jahre, läßt sich unter anderem Blickwinkel weiter akzentuieren. Denn so zutreffend

³ Die Veröffentlichung von ROBINSON et al. ist eine von insgesamt elf Publikationen, die die Ergebnisse einer vom Economic and Social Research Council geförderten Forschungsreihe zur inner-city-Problematik zusammenfassen.

die dargestellten interregionalen Ungleichheiten zwischen Nord und Süd auch sind, sie bilden doch nur einen Teil der tatsächlichen Entwicklungsmuster ab.

Auf einer kleinräumigeren Maßstabsebene bestand die Veränderungsdynamik zum einen in einer Konzentration ökonomischer, sozio-ökonomischer und sozialer Problemlagen auf die städtischen Ballungsgebiete des Landes bzw. auf ihre Innenstädte und zum anderen in einem z.T. starken wirtschaftlichen Wachstum ländlicher, klein- und mittelstädtischer Gebiete (GREEN 1994, S. 87f.). Überspitzt formuliert läßt sich sagen, daß die „inner cities“ mit den vielfältigen Formen des Niedergangs zu kämpfen hatten, während die ländlichen bzw. klein- und mittelstädtischen Wachstumsgebiete die (negativen) Folgen des Wachstums zu spüren bekamen.

Auch die Arbeitslosigkeit spiegelt diesen Unterschied wieder. Hohe Arbeitslosenquoten finden sich vornehmlich in den Ballungszentren Großbritanniens, vor allem im Norden des Landes, und in einigen entlegenen ländlichen Gebieten, wie beispielsweise im Arbeitsmarktbezirk Redruth u. Camborne im äußersten Südwesten Englands. Gebiete mit einer geringen Arbeitslosigkeit waren die gemischt städtisch-ländlichen, die Mehrzahl der entlegenen ländlichen sowie die Erholungsgebiete (alle Angaben beziehen sich auf GREEN 1994, S. 99, Schaubild 3).

Die vielfältigen Formen der Benachteiligung der innerstädtischen Gebiete innerhalb der letzten 20 Jahre haben u.a. dazu geführt, daß sich der angestaute Problemdruck mehrfach auf gewaltsame Weise entlud. Die ökonomischen Probleme und die wachsende Perspektivlosigkeit vor allem der Jugendlichen, die z.T. noch bedrückendere Situation der Nicht-Weißenbevölkerung, die Rassenkonflikte sowie die baulichen Verfallserscheinungen der Innenstädte haben den Boden für die „urban riots“ der Jahre 1981, 1985 und 1990 bereitet. Gerade diese Erscheinungen hatten der Öffentlichkeit und den politisch Verantwortlichen vor Augen geführt, wie problematisch die Entwicklungen in den Innenstädten und wie notwendig ein Eingreifen geworden waren.

Raumbezogene Politik unter den konservativen Regierungen seit 1979

Allgemeiner Überblick

Das herausragende Merkmal raumbezogener Politik seit etwa der Mitte der 70er Jahre war die steigende Bedeutung der

Stadtentwicklungspolitik bei gleichzeitigem Bedeutungsverlust der Regionalpolitik. Als Gründe hierfür lassen sich im wesentlichen drei Aspekte benennen:

- Erstens, bereits die letzte Labour-Regierung hatte damit begonnen, die Ausgaben der öffentlichen Hände zu reduzieren. Diesem Sparwillen wurde auch die Regionalpolitik unterzogen.
- Zweitens, die Problemlagen in den Städten drängten sich in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion und erzeugten so einen großen politischen Handlungsdruck.
- Drittens, dem „regional problem“ wurde durch den Umstand die Brisanz genommen, daß nicht mehr nur die „klassischen Problemgebiete“ (also vor allem die Altindustrieregionen) von den beschriebenen ökonomischen Umwälzungen betroffen waren, sondern alle Großstädte im gesamten Land, also auch solche Gebiete, aus denen bislang eine Betriebs- bzw. Arbeitsplatzverlagerung in die Problemgebiete erfolgt war bzw. durch die Regionalpolitik gefördert werden sollte.

Die skizzierten Entwicklungen ließen die „urban economic regeneration“ zu dem Schlagwort einer staatlichen raumbezogenen Politik ab den späten 70er Jahren im Vereinigten Königreich werden. Die Umorientierung raumbezogener Politik vollzog sich bereits unter der letzten Labour-Regierung. Das qualitativ Neue an der politischen Linie der Konservativen unter M. Thatcher hingegen war die Tatsache, daß die allgemeinen politischen Ziele und auch der spezifische politische Stil der Premierministerin unmittelbar in die raumbezogene Politik einfließen. Hierzu lassen sich vor allem zählen:

- Die Neudefinition der Rolle der in räumlichen Entwicklungsprozessen relevanten Akteure. In diesem Zusammenhang sind drei Aspekte bedeutsam. Erstens ging es darum, den Einfluß der Kommunen auf die Entwicklungsprozesse in den Städten zurückzudrängen, schließlich hatten die kommunalen Gebietskörperschaften aus der Sicht der Regierung eine direkte Mitschuld an den bestehenden Problemen (vgl. LAWLESS 1988, S. 533 f.). Zweitens sollte der Privatwirtschaft ein größerer Handlungsspielraum eingeräumt werden, denn von der Wirtschaft und ihrem freien Spiel erhoffte sich die Regierung maßgebliche Impulse in der Regeneration der (Innen-)Städte (vgl. HAMBLETON 1989). Drittens schließlich

mußte der Zentralstaat, damit diese Ziele verwirklicht werden konnten, Stärke zeigen. Das Diktum vom „rolling back the frontiers of the state“, das im Zusammenhang mit der Politik M. Thatchers immer wieder bemüht wurde, ist daher gerade in der Charakterisierung der raumbezogenen Politik des Landes in dieser Zeit unzutreffend.

- Die herausragende Bedeutung, die dem politischen Stil im Zusammenhang mit der Ausübung politischer Macht beigemessen wurde. Die Rezeption des Thatcherismus in der öffentlichen wie fachlichen Debatte ist tendenziell uneinheitlich. So wird beispielsweise von verschiedenen Kritikern die Existenz eines „Thatcherismus“ als eigenständige Politik mit klarer Programmatik rundweg abgestritten (vgl. insbesondere die Diskussion in PEDEN 1985 und PRIGGE 1991). Weitgehend unstrittig jedoch ist die Einschätzung des politischen Stils der Premierministerin und ihres Kabinetts. Dieser Stil ist nach Meinung O'LEARYS (1987) ein „dramatischer“, der dem Anspruch einer starken politischen Führerschaft und seiner Legitimation ebenso Ausdruck verleihen sollte wie der Überzeugung der Premierministerin, Großbritannien könne nur durch starke Gesten auf den „richtigen“ Weg gebracht werden. Im Zusammenhang mit der raumbezogenen Politik wird die Bedeutung des spezifischen thatcheristischen Stils an mehreren Punkten deutlich, vor allem an den in mehrfacher Weise symbolträchtigen Programmen zur Innenstadterneuerung sowie an dem unmittelbaren Eingreifen der Premierministerin bzw. ihrer Minister in den (innerstädtischen) Problemherden (so Michael Heseltine als Minister für Umweltfragen in Liverpool zur Zeit der „urban riots“ im Jahre 1981).

Es würde den Umfang dieses Beitrages bei weitem übersteigen, wenn hier die vielfältigen Maßnahmen raumbezogener Politik im einzelnen vorgestellt werden sollten. An dieser Stelle sollen lediglich zwei Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik der konservativen Regierungen näher betrachtet werden: die Urban Development Corporations (UDC) und die Weiterentwicklung des Urban Programme ab 1991 (UP). Diese beiden Maßnahmen sollen vor allem deswegen diskutiert werden, weil an ihnen der beschriebene Wandel in der raumbezogenen Politik unter den konservativen Regierungen ab 1979 besonders deutlich hervortritt.

Förderprogramme	Ausgaben in Mio £		
	1990/91	1994/95	1995/96
<i>Single Regeneration Budget (SRB):</i>			
UDCs (einschl. Docklands Light Railway)	607,2	296,6	238,7
<i>English Partnerships</i>	16,8	193,0	
<i>City Grants</i>	38,9	–	209,1
<i>Derelict Land Grant</i>	61,7	–	
<i>Housing Action Trust</i>	–	90,7	90,0
weitere Programme des neuen SRB:			
<i>Estate Action</i>	180,0	372,6	
<i>City Action Teams</i>	7,7	0,4	
<i>Urban Programme</i>	225,8	77,2	791,2
<i>Task Forces</i>	20,9	16,0	
<i>City Challenge</i>	–	212,7	
Sonstige	210,0	195,7	
SBR insgesamt	1.369,0	1.454,9	1.329,0

Tab. 1: Ausgaben des Department of the Environment für die Stadterneuerung und andere Regenerationsprogramme im Rahmen des neuen „Single Regeneration Budget“ in den Jahren 1990/91, 1994/95 und 1995/96

Quelle: HEINEBERG 1997, S. 327, Tab. 29

Zur besseren Einordnung von UDCs und UP sollen zuvor jedoch einige weitere allgemeine Tendenzen erörtert werden. In *Tabelle 1* sind die Förderprogramme der Stadtentwicklungspolitik sowie ihrer Budgets der Jahre 1990/91, 1994/95 und 1995/96 zusammengefaßt. Zunächst fällt der im Vergleich zur Regionalpolitik deutlich größere Etat für diese Maßnahmen auf (1.369 Mio. Pfund im Vergleich zu wenig mehr als 200 Mio. Pfund für die RSA im Jahre 1991/92). Ein weiterer Punkt, der hervortritt, ist die Dominanz der UDCs zu Beginn der 90er Jahre, während ab der Mitte der 90er Jahre andere Maßnahmen über das größere Budget verfügten, allen voran die Estate Action, die hauptsächlich auf die Verbesserung der Wohnbedingungen in den Städten abzielt. In dieser Veränderung drückt sich vor allem die Tatsache aus, daß die UDCs, die ab 1981 mit einer begrenzten Laufzeit eingerichtet worden waren, in der Mitte der 90er Jahre einen Großteil ihrer vorgesehenen öffentlichen Förderung erhalten hatten.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der sich in der Tabelle findet und der erklärungsbedürftig ist, ist das sogenannte Single Regeneration Budget (SRB), das im Jahre 1994 in England eingeführt worden war. Mit dem Single Regeneration Budget wurden 20 unterschiedliche Programme zur Stadterneuerung, die bis zu diesem Zeitpunkt von fünf verschiedenen Ministerien bzw. ihren regionalen Dependancen verwaltet worden waren, gebündelt und unter die Aufsicht der neu eingerichteten „Government Offices of the Regions“ gestellt. Die Einführung des SRB läßt sich als Reflex

auf die vielfach erhobene Kritik interpretieren, das Bündel an z.T. unkoordinierten Einzelmaßnahmen der Regierung führe eher zu Verwirrung und Reibungsverlusten als zu einem sachgerechten Einsatz der ohnehin knappen Fördergelder (Audit Commission 1989).

Urban Development Corporations

Urban Development Corporations sind zentralstaatliche Entwicklungsgesellschaften, die in ausgewählten Städten eingerichtet worden sind, um hier eine Erneuerung vor allem altindustriell strukturierter, oftmals aufgelassener Areale in Gang zu setzen. Aufgrund ihrer planungsrechtlichen Gleichstellung mit den kommunalen Gebietskörperschaften werden UDCs von einigen Beobachtern als ein zentralstaatliches Instrument zur Aushöhlung des gemeindlichen Planungsrechtes kritisiert („by-passing initiative“, vgl. THORNLEY 1991, S. 165)⁴. Dieser Verdacht wird insbesondere dadurch erhärtet, daß UDCs in der Mehrzahl in Kommunen mit Labour-Majoritäten ins Leben gerufen wurden.

Die ersten UDCs wurden im Jahre 1981 in London (Docklands) und in Liverpool (Merseyside Docklands) eingerichtet (vgl. *Abb. 4*). Die Regierung fühlte sich zur Schaffung der London Development Corporation (LDDC) und der Merseyside Development Corporation (MDC) veranlaßt, weil sie der Meinung war, daß die innerstädtische Erneuerung in den betreffenden Gebieten entschlossenen und zielstrebig angegangen werden müsse, und daß die Kommunen durch eine solche Aufgabe überfordert seien (THORNLEY 1991, S. 165 f.)⁵.

Im Jahre 1987 richtete die Regierung, angespornt durch die vor allem in London in Gang gesetzten Entwicklungen, fünf weitere UDCs in Großbritannien ein. Im Jahre 1988/89 wurde die dritte UDC-Generation (insgesamt vier Entwicklungsgesellschaften) und 1992/93 die vierte Generation (Birmingham und Plymouth) ins Leben gerufen. UDCs sind nach den Vorstellungen der Regierung „enabler“, d.h. Wegbereiter für die Privatwirtschaft, die durch die Entschlossenheit und die Handlungsbereitschaft der UDCs sowie durch die sichere planungsrechtliche und auch finanzielle Unterstützung seitens der Regierung zu Investitionen in den Städten angeregt werden soll.

Urban Programme

Das Urban Programme wurde bereits von der letzten Labour-Administration ins Leben gerufen und von der Thatcher-Regierung zunächst ohne nennenswerte Veränderungen fortgeführt. Im Jahre 1987 nahmen landesweit 57 Gemeinden am UP teil (sog. Urban Priority Areas, vgl. *Abb. 4*), von denen sieben immer noch als „partnership areas“ ausgewiesen waren. Diese „partnerships“ erhielten etwa 47 % der für das UP aufgewendeten Summe, die gegen im Jahre 1990/91 rund 226 Mio. Pfund betragen hatte.

Mit Beginn der 90er Jahre wurden eine Reihe von organisatorischen wie inhaltlichen Veränderungen beim UP durchgeführt. Dazu gehörte beispielsweise die Schaffung von „City Challenge“ im Jahre 1991. Dieses Programm zur Unterstützung innerstädtischer „Schlüsselgebiete“ (d.h. solcher Gebiete mit erheblichem Erneuerungsbedarf und Problemdruck) sollte Akteure aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie aus freiwilligen Organisationen zusammenführen und diese zu einer gemeinsamen Strategie für die von ihnen ausgewählten innerstädtischen Gebiete animieren. Der spezifisch „thatcheristische“ Grundzug dieses Programmes war dessen Wettbewerbscharakter. Denn nicht alle beim zuständigen Ministerium eingehenden Projektanträge wurden schließlich bewilligt, sondern lediglich solche Projekte, denen die höchste Reali-

⁴ Zwar stimmt diese Einschätzung im großen und ganzen, doch in Wirklichkeit ist die planungsrechtliche Situation komplexer (s. insbes. DANIELZYK u. WOOD 1991).

⁵ „The rationale for UDCs is presumably that the scale of urban decline necessitates the creation of independent, centrally-appointed development agencies that are free from the apparent constraints of local government.“ (LAWLESS 1989, S. 92)

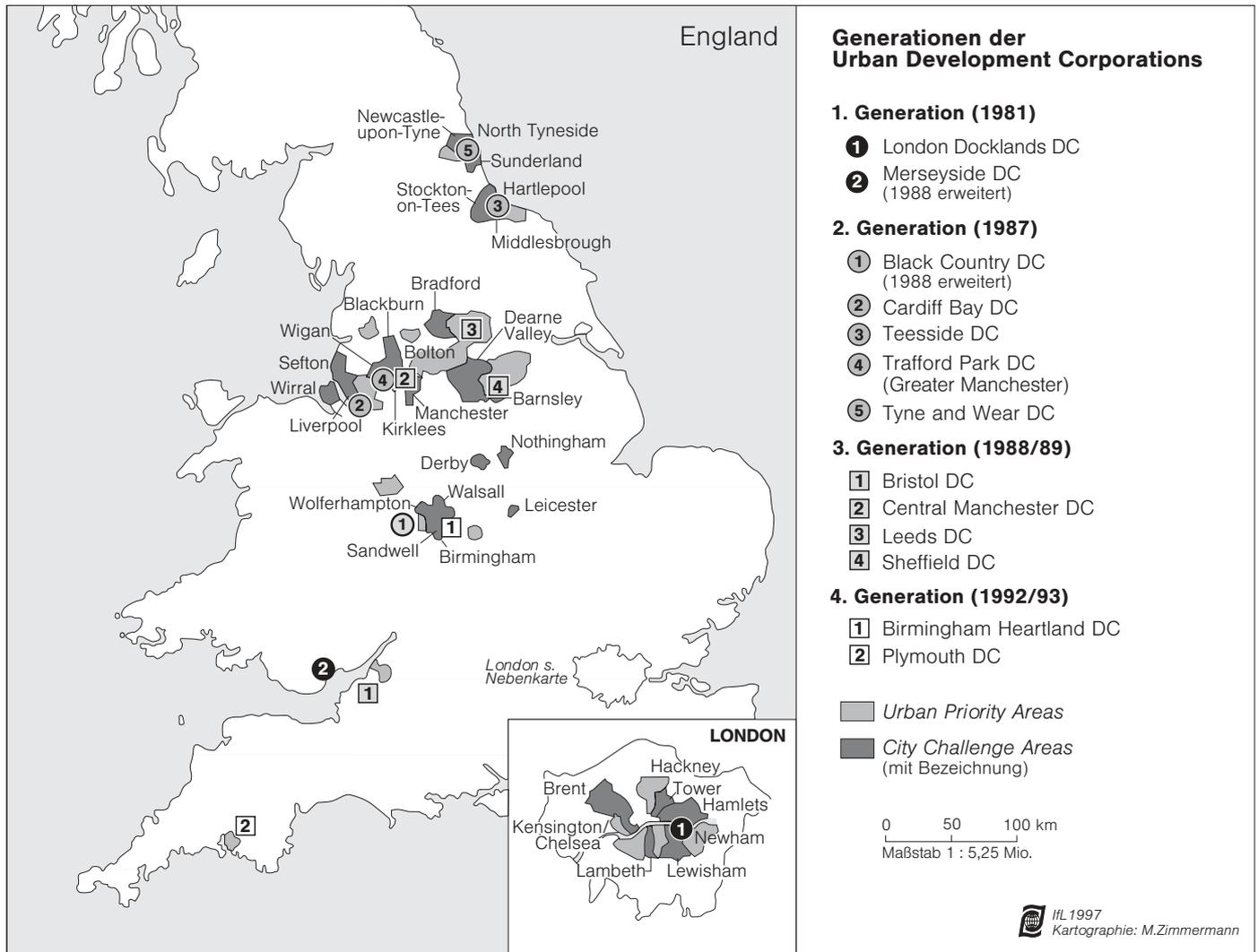


Abb. 4: Urban Development Corporations, Urban Priority Areas und City Challenge Areas 1994
 Quelle: HEINEBERG 1997, S. 320, Abb. 98

sierungschance eingeräumt wurde. Als „City Challenge“ im Jahre 1993/94 auf alle 57 der am UP teilnehmenden Kommunen ausgeweitet wurde, erhielten nur 20 eine Förderung ihrer Projekte in Höhe von 36,5 Mio. Pfund pro Jahr (über eine Laufzeit von fünf Jahren, vgl. Abb. 4).

Bewertung der raumbezogenen Politik unter den konservativen Regierungen

Auf der Grundlage der bisher vorliegenden empirischen Erkenntnisse über die von den UDCs initiierten Entwicklungen lassen sich als wesentliche Punkte der Erneuerung in den „inner cities“ festhalten:

- In den betroffenen Kommunen sind durch die UDCs bereits eine Reihe von Entwicklungen ausgelöst worden, die vor allem dazu geführt haben, daß bauliche Verfallserscheinungen – insbesondere in den Dockgebieten beiderseits des Merseys (HEINEBERG 1991, S. 12) – stark zurückgegangen sind.
- Aufgrund ihres Auftrages, den Markt-

wert der zu „regenerierenden“ Areale zu steigern, setzen die UDCs insbesondere auf die Investitionstätigkeit des Immobilienmarktes („property-led regeneration“, ROBINSON 1990, S. 55). Hierdurch kommt es im Rahmen der Erneuerung der „inner cities“ zu Schwerpunktentwicklungen in den Bereichen Einzelhandel, Freizeit, gehobener Büro- und Wohnraum und Hotelwesen.

- Diese Abhängigkeit vom Immobilienmarkt erzeugte durch die Rezession der frühen 90er Jahre eine prekäre Situation in den UDCs, insbesondere im Falle der spekulativ errichteten Bürogebäude. So stand das Flaggship der Londoner Docklands, der Canary Wharf-Turm im Mai 1992 noch halb leer, und von den insgesamt 372.000 m² Bürofläche der Canary Wharf waren zu diesem Zeitpunkt erst 60 % vermietet und das zu Preisen, die 70 % unterhalb des angestrebten Niveaus lagen (HEINEBERG 1997, S. 324);

- Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Investitionsbereitschaft der Privatwirtschaft in den UDCs deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt.
- Gerade hieran zeigt sich, daß die UDCs nicht ohne eine – teilweise massive – finanzielle Unterstützung durch den Staat das angestrebte Ziel einer innerstädtischen Erneuerung betreiben können.

Mit Blick auf die *allgemeine Stadtentwicklungspolitik* („Urban Policy“) ist festzuhalten, daß durchaus positive Beschäftigungseffekte sowie eine Attraktivitätssteigerung in den Innenstädten festzustellen sind (vgl. HEINEBERG 1997, S. 329). Dennoch haben sich die Probleme in den am stärksten von ökonomischen, sozialen und städtebaulichen Problemen tangierten Innenstadtbereichen eher verschärft als verbessert, und von der Urban Policy haben andere Stadtteile i.d.R. stärker profitiert als die Zielgebiete. Hinzu kommt, daß sich ein großer Teil der „inner city“-Problema-

tik auf die „peripheral housing estates“ verschoben hat, also auf die peripher gelegenen städtischen Teilräume des kommunalen Wohnungsbaus, die in den 60er Jahren entstanden waren. Die Probleme dieser Gebiete, die mit dem Schlagwort der „multiple deprivation“ (vgl. beispielsweise PACIONE 1995 für Clydeside (Schottland) oder ROBINSON u. GODDARD (1988) für Nordostengland) umrissen werden, sind z.T. wesentlich gravierender als die der innerstädtischen Problembereiche, und sie geraten erst allmählich in das Blickfeld der Stadtentwicklungspolitik.

Bei der Bewertung der raumbezogenen Politik unter den Konservativen stellt sich auf einer *allgemeineren Ebene* die Frage nach den politischen Absichten, die die konservativen Regierungen verfolgten. M.E. muß hier zwischen M. Thatcher und J. Major deutlich unterschieden werden. Mit Blick auf die von Thatcher initiierten UDCs, auf die durch die UDCs veränderten Machtkonstellationen in den Städten und auf die hinter den Erwartungen zurückbleibenden kommerziellen Erfolge dieses Experimentes muß gefragt werden, ob am Ende weniger die Umstrukturierung der Innenstädte als vielmehr die Umgestaltung politischer Arrangements im Vordergrund der Thatcher-Programmatik stand.

Die Stadtentwicklungspolitik unter John Major war keinesfalls durch eine radikale Abkehr von der Linie seiner Vorgängerin gekennzeichnet, doch es gab andere Akzente, deren wichtigster die bereits angesprochene Straffung der Zuständigkeiten staatlicher raumbezogener Maßnahmen im Jahre 1994 war. Die zu diesem Zeitpunkt geschaffenen „Government Offices of the Regions“ (GORs) sind Ausdruck eines „executive regionalism“ (BRADBURY 1996, S. 705), in dem sich die Einsicht ausdrückt, durch eine Bündelung staatlicher Maßnahmen und Akteure auf regionaler Ebene Raumordnung problemadäquater und ressourcenschonender als bisher zu betreiben. Diese Innovation raumbezogener Politik ist zum einen ein Reflex auf die vielfach erhobene Kritik gegenüber der Raumordnung der Zentralregierung, ineffizient und desorganisiert zu sein, sie ist jedoch auch ein Hinweis auf die gestiegene Bedeutung der regionalen Ebene in der politischen Arena des Vereinigten Königreichs in der jüngeren Vergangenheit. Die folgenden abschließenden Überlegungen greifen diesen Diskussionszusammenhang auf und stellen ihn in den Kontext der erwartenden politischen Veränderungen

unter der neuen Regierung des Landes, die ja der Stärkung der regionalen Ebene im politisch-administrativen System des Landes in ihren Wahlkampfverlautbarungen einen hohen Stellenwert eingeräumt hatte.

Die Bedeutung der regionalen Ebene im politisch-administrativen System Großbritanniens

Der wachsende Stellenwert der Region in der jüngeren Vergangenheit

Die Bedeutung der regionalen Ebene im politisch-administrativen System des Vereinigten Königreichs und ihre gegenwärtige Aktualität wird in der öffentlichen Diskussion häufig unter dem Schlagwort des „Regionalismus“ geführt (s. insbes. GARSIDE u. HEBBERT 1989, KEATING 1989). Differenzieren läßt sich diese Debatte nach drei unterschiedlichen, jedoch auf vielfältige Weise miteinander verknüpften Sachbereichen. Ersten geht es, unter dem Schlagwort der „Devolution“, um Fragen der Eigenständigkeit der keltischen Nationen bzw. „genereller, um Fragen der Machtverlagerung von oben auf eine (eigenständige) mittlere Entscheidungsebene, zweitens geht es um regionale Planung als interne Re-Organisation der zentralstaatlichen Administration, wie sie bereits im Zusammenhang mit den GORs angesprochen worden ist, und drittens schließlich geht es um die Modernisierung der Kommunalverwaltungen bzw. um einen von den Kommunen des Landes getragenen Regionalismus.

Die Aktualität der Debatte, die sich in allen der genannten Diskussionszusammenhänge durchaus als Renaissance interpretieren läßt⁶, kann auf mehrere Bedingungsfaktoren zurückgeführt werden:

• „Devolution“

Die Forderung nach einer Verlagerung politischer Macht von Westminster (Sitz des britischen Parlaments) in die britischen Regionen, wie sie vor allem vom politischen Establishments der keltischen Nationen Wales und Schottland erhoben wird, läßt sich als Reaktion auf die politische Situation im Lande während der über 18jährigen Regierungszeit der Konservativen interpretieren. Der Wunsch einer Reform des unitarischen politischen Arrangements im Vereinigten Königreich wird sowohl von den nationalistischen (und der Liberalen) Parteien getragen wie auch ganz entscheidend von der Labour Party in den keltischen Nationen, die aufgrund ihres langjährigen Ausschlusses von der politischen Macht (trotz ihrer Wahlsiege)

und wegen der starken politischen Zentralisierungstendenzen unter den Konservativen zu der Überzeugung gekommen ist, nur durch Verlagerung gesetzgeberischer und fiskalischer Kompetenzen nach Schottland und Wales das erhaltene politische Mandat auch dauerhaft nutzen zu können und nicht nur dann, wenn die Labour Party die Unterhausmehrheit innehat (vgl. THOMAS 1996). Diese Forderungen hat sich auch die Labour Party des Vereinigten Königreichs zu eigen gemacht und schlägt daher für Schottland und Wales die Einrichtung von Landesparlamenten vor. Beide Parlamente sollen aber mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet werden. Die erste Lesung von Gesetzen sowie eine Steuerautonomie ist lediglich für das schottische Parlament vorgesehen. Das Parlament in Wales soll die Aufgaben des Welsh Office und der Quangos übernehmen („executive devolution“) (vgl. DEACON 1996, S. 690ff.). In der Zwischenzeit sind in Schottland und Wales Referenden zur Einrichtung von Landesparlamenten durchgeführt worden, bei denen sich in beiden Fällen eine Bevölkerungsmehrheit für die Pläne ausgesprochen hat (s.u.).

• „Interne Re-Organisation staatlicher Administration“

Die interne Re-Organisation staatlicher Administration im Vereinigten Königreich im Sinne einer Dezentralisierung der territorialen Organisation der Staatstätigkeit entspricht der Notwendigkeit moderner Staaten, ihre Tätigkeit zu effektivieren und an den Erfordernissen einer immer komplexer werdenden Gesellschaft zu orientieren. Aus diesem Grund sind in diesem Jahrhundert für eine Reihe von Ministerien regionale Dependancen eingerichtet worden, um näher am Ort des Geschehens nationalstaatliche Politik umzusetzen. Die angesprochenen „Government Offices of the Regions“ für die zehn Regionen Englands sind ein weiterer Schritt in diesem Prozeß der internen Re-Organisation der Staatstätigkeit.

• „Kommunaler Regionalismus“

Eine Bedeutungssteigerung der regionalen Ebene hat auch „von unten“ stattgefunden, wie BRADBURY (1996, S. 705) hervorhebt. Dieser Trend ist an der verstärkten Zusammenarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften in den beste-

⁶ An dieser Stelle kann die historische Seite des Themas nicht rekapituliert werden. Einen präzisen Überblick vermitteln die bereits angesprochenen Autoren GARSIDE u. HEBBERT (1989) und KEATING (1989) sowie KEATING (1982) und BURGESS (1989).

henden regionalen Kommunalverbänden abzulesen⁷. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Zum einen ist die Erkenntnis herangereift, daß bestimmte Problemkreise kleinräumig nicht mehr problemadäquat zu lösen sind (z. B. Nahverkehr und (Gewerbe-) Flächenpolitik). Zum anderen wird dem Umstand Rechnung getragen, daß die regionale Ebene aus der Sicht der EU eine herausgehobene Stellung genießt, im Vereinigten Königreich diese politische Ebene aber im formellen Verwaltungsaufbau des Landes nicht existiert. Gerade auch hier sehen die Kommunalverbände ein wichtiges Betätigungsfeld. Ausdruck des kommunalen Regionalismus ist beispielsweise die Vertretung der englischen Kommunen in der EU-Regionenkammer.

Im Zusammenhang mit der Debatte um eine „Devolution“, also die Verlagerung politischer Macht in die keltischen Nationen, hat die Labour Party des Vereinigten Königreichs auch für England eine Veränderung des Verwaltungsaufbaus angekündigt, die jedoch nicht, wie im Falle Schottlands, Elemente einer eigenständigen Legislative vorsieht, sondern lediglich eine weitere Stärkung des „kommunalen Regionalismus“ (LABOUR PARTY 1995). So ist beabsichtigt, mit Ausnahme Londons, wo eine neue Gebietskörperschaft ins Leben gerufen werden soll, in den Regionen des Landes die bestehenden regionalen Kommunalverbände in „regional chambers“, also „Regionenkammern“ umzubenennen und diese mit Planungskompetenzen in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Raumordnung auszustatten. Von der parteiinternen Kommission zur Regionalpolitik wurde außerdem die Schaffung von regionalen Wirtschaftsentwicklungsgesellschaften sowie deren Beaufsichtigung durch die Regionenkammern vorgeschlagen (BRADBURY 1996, S. 706). Ferner sollen den chambers, den Vorstellungen der Labour Party aus dem Jahre 1995 zufolge, auch die GORs, die Quangos, die staatlichen Behörden sowie die (teil-) privatisierten Versorgungsbetriebe unterstellt werden. Die Begründung für die Schaffung von Regionenkammern ist funktionaler Natur. Es wird geltend gemacht, daß England mit Blick auf das von der EU verfolgte Subsidiaritätsprinzip strukturell benachteiligt sei, da hier gegenüber anderen europäischen Ländern die regionale Ebene staatlicher Administration fehle.

Aus diesem Grund ist erst zu einem späteren Zeitpunkt daran gedacht, die chambers zu gewählten Regionalparlamenten weiterzuentwickeln, sofern ein hinrei-

chend starker politischer Wille in den Regionen vorhanden ist sowie eine parlamentarische Mehrheit für diese Pläne und schließlich ein ausreichender Rückhalt in der regionalen Bevölkerung (Volksabstimmung). Zwar sollen solche Parlamente weiterhin keine gesetzgeberischen oder fiskalischen Kompetenzen erhalten, aber sie wären ein viel stärkerer Ausdruck „regionaler Identität“ und damit den schottischen und walisischen Parlamenten viel ähnlicher.

Seitdem die Labour Party im Amt ist, hat sich die Diskussion um die „Devolution“-Pläne weiterentwickelt. So ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar daran gedacht, in den Regionen Englands als ersten Schritt zu einer möglichen weiteren Dezentralisierung Wirtschaftsentwicklungsgesellschaften einzurichten, aber die führende Rolle in diesen Einrichtungen sollen nicht die kommunalen Gebietskörperschaften, sondern die Privatwirtschaft übernehmen (vgl. The Observer 7.9.1997, S. 34; s. a. ff.).

Perspektiven der territorialen Organisation der Staatstätigkeit

Diese bereits vollzogenen oder intendierten Veränderungen im politisch-administrativen System Großbritanniens erwecken den Eindruck, als befände sich das Land auf dem Weg zu einer weitgehenden Modernisierung seiner politischen Institutionen und ihrer territorialen Organisation. Dieser Eindruck wird durch die von der neuen Regierung proklamierten politischen Ziele nachdrücklich unterstrichen. Wie BRADBURY (1996, S. 711f.) hervorhebt, steht New Labour für „an emphasis on decentralization and democratization, the delivery of governance based on a spirit of pluralism between Westminster and new political structures, and the practice of decentralized government according to co-operative partnership principles.“ Gerade das Bemühen, nicht wie die Labour-Vorgängerregierungen als Partei des Staatsinterventionismus zu gelten, die alle Hebel in Bewegung setzt, um sozialen Wandel durchzusetzen, hat nach Meinung BRADBURYS (1996, S. 710) dazu geführt, daß sich die Partei von dem Gedanken distanziert hat, die politische Macht müsse in der Mitte konzentriert werden bzw. bleiben. So einleuchtend dieses Argument auch klingt und so wünschenswert die umrissenen Reformabsichten aus Legitimitäts- und Effektivitätsgründen auch sein mögen, es bleibt die Frage, wie umsetzbar die geplanten Veränderungen sind.

Denn aus den von Labour gemachten Vorschlägen bzw. deren Umsetzung ergeben sich eine Reihe von Problemen und Widersprüchen:

- Die Entwicklung der „Devolution“-Pläne sowohl für England als auch für Schottland und Wales läßt starke Tendenzen eines parteiinternen Zentralismus auch unter den Vertretern von „New Labour“ erkennen (THOMAS 1996, S. 702). Diese Tendenzen sind durch verschiedene Anhaltspunkte zu belegen, z.B. durch die öffentlichen Versicherungen Tony Blairs, ein schottisches Parlament werde keinesfalls seine vorgesehene Steuerautonomie zur Erhöhung der allgemeinen steuerlichen Belastung einsetzen. Dieser Zentralismus steht dem formulierten Anspruch tendenziell entgegen, mit der Schaffung einer neuen politischen Ebene der Über-Zentralisierung im Land entgegenzuwirken.
- In diesem Zusammenhang stellt sich auf einer grundsätzlicheren Ebene die Frage, ob die geplante Reform nicht überhaupt daran scheitern wird, daß ihr einzelne Labour-Abgeordnete die Zustimmung im Parlament versagen, weil sie befürchten, eine Dezentralisierung schwäche die auf parlamentarischer Ebene verfolgten Ziele der Partei. Eine solche Haltung bei einzelnen sog. backbenchers ist durchaus vorhanden, und sie wird auch kaum dadurch relativiert, daß andere z.T. prominente Vertreter der Labour Party sich von Gegnern zu Befürwortern der „Devolution“ gewandelt haben, wie beispielsweise Neil Kinnock aus Wales. Außerdem muß auch damit gerechnet werden, so THOMAS (1996), daß selbst einstige Befürworter die Dringlichkeit der „Devolution“-Pläne nach erfolgtem Wahlsieg möglicherweise ganz anders bewerten und sie daher auch nicht weiter unterstützen werden. MARR (1995, zitiert in THOMAS 1996, S. 697), charakterisiert die Labour Party im Zusammenhang mit den für England geplanten Regionenkammern daher polemisch folgendermaßen: „Labour is an association of recently reformed alcoholics and we must wait cautiously to see how they behave if they take over the distillery.“
- Die für die Regionen Englands vorgesehenen Chambers sollen den Plänen

⁷ Diese Einrichtungen bestehen in den 8 sog. Standard Regions in England.

Labours zufolge Funktionen von den regionalen Dependancen einzelner Ministerien entweder übernehmen oder aber die Aufsicht hierüber erhalten. Aber der Widerstand in den etablierten Machtstrukturen der staatlichen Administration hat sich bereits formiert, so daß es fraglich ist, ob eine weitere Dezentralisierung, die über die Einrichtung von regionalen Wirtschaftsentwicklungsgesellschaften hinausgeht, je realisiert werden wird.

Angesichts der hier aufgeführten Einschränkungen sollte das Potential zur Veränderung des bestehenden politisch-administrativen Systems und seiner territorialen Organisation in Großbritannien nicht überschätzt werden. Auf der anderen Seite darf nicht verkannt werden, daß in dem Wunsch einer Bevölkerungsmehrheit in Schottland und Wales nach einem eigenen Regionalparlament, wie er sich in den beiden Referenden im September des letzten Jahres manifestierte, eine Eigendynamik innewohnt, der sich die politischen Akteure nur mit Mühe werden entziehen können. Werden Labour Unterhausabgeordnete, die möglicherweise gegen die Schaffung einer eigenständigen politischen Ebene in den keltischen Nationen sind, das Risiko auf sich nehmen, mit Ihrem Votum gegen Regionalparlamente Labour-Wähler in die Arme der nationalistischen Parteien zu treiben? Diese Überlegung wird vermutlich auch für Tony Blair handlungsleitend gewesen sein, als er die Notwendigkeit von Volksabstimmungen im Vorfeld einer Dezentralisierung herausstellte. Mit dem Votum der Schotten und Waliser im Rücken kann er nun an die parlamentarische Umsetzung des Reformplanes gehen.

Sollten Regionalparlamente in Schottland und Wales von Westminster sanktioniert werden, dann ist eine Entwicklung in Gang gesetzt, die schließlich auch in England zu weitergehenden Veränderungen in der territorialen Organisation der Staatstätigkeit führen kann. Werden die politisch Aktiven in den Regionen Englands, allen voran die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften und die MPs, der Stärkung der regionalen Ebene in den keltischen Nationen zusehen und es gleichzeitig hinnehmen, daß in England allenfalls regionale Wirtschaftsentwicklungsgesellschaften unter der Führerschaft wirtschaftlicher Akteure eingerichtet werden? Es ist absehbar, daß die einmal angestoßenen Veränderungen eine so starke Eigendynamik entfalten werden, daß die heutigen

Dezentralisierungstendenzen und -absichten allenfalls den Anfangspunkt einer Entwicklung bilden, an dessen Ende möglicherweise ein föderales Staatsgebilde steht, vermutlich aber nicht ein auseinandergebrochenes Vereinigtes Königreich, wie es gegenwärtig die Konservativen als Schreckgespenst an die Wand malen.

Die Diskussion der Labour-Reformpläne mit Bezug auf die (territoriale) Organisation der Staatstätigkeit macht über die angeführten Widersprüche und Probleme hinaus auf einer allgemeineren Ebene deutlich, daß die Partei keinen abrupten Wandel zu ihren konservativen Vorgängerregierungen vollzogen hat. Labours Wahlerfolg im Frühsommer dieses Jahres ist nicht nur auf den vollzogenen Bruch mit überkommenen Grundsätzen der Partei sowie auf eine Restrukturierung des parteiinternen Machtgefüges zurückzuführen, sondern gerade auch auf das Festhalten an bestimmten Merkmalen des thatcheristischen Politikmodells. Hierzu gehört u.a. die herausragende Rolle, die den Akteuren aus der Wirtschaft in ökonomischen und Stadterneuerungsprozessen eingeräumt wird. Insofern ist die sich abzeichnende Verwässerung der regionalen Reform in England nicht nur ein Ausdruck der Grabenkämpfe zwischen den Ministerien und dem Vize-Premierminister John Prescott, sondern durch die herausragende Rolle, die den Vertretern der Privatwirtschaft in den geplanten regionalen Wirtschaftsentwicklungsgesellschaften eingeräumt wird, auch ein Indiz für die Kontinuität thatcheristischer Grundideen unter „New Labour“.

Ein deutlicher Unterschied zu den konservativen Vorgängerregierungen besteht aber darin, daß „New Labour“ sowohl in der Rhetorik der Wahlkampfverlautbarungen als auch in der nun erfolgenden Umsetzung politischer Ziele große Anstrengungen unternimmt, eine öffentliche Diskussion – bis hin zu plebiszitären Formen der Meinungsbildung – zu initiieren bzw. zu intensivieren. Gerade dieser Aspekt steht in einem starken Kontrast zum Stil der konservativen Regierungen und ist sowohl „moderner“ als auch politisch klüger, da er m.E. der Politik von „New Labour“ zu mehr Legitimation verhilft.

Literatur

ABROMEIT, H. (1994): Entwicklungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft. In: KASTENDIEK, H., ROHE, K., u. A. VOLLE (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte,

Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, S.298-314. (= Schriftenreihe Band 327) (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung).

AUDIT COMMISSION (1989): Urban Regeneration and Economic Development. The Local Government Dimension. London.

BALCHIN, P. N. (1990): Regional Policy in Britain: The North-South Divide. London.

BRADBURY, J. (1996): New Labour, New Devolution? The Labour Party And The Politics Of English Regional Reform. In: Regional Studies 30 (7), S.704-712.

BURGESS, M. (1989): The Roots of British Federalism. In: GARSIDE, P. L., u. M. HEBBERT (Hrsg.): British Regionalism, 1900-2000, S.20-39. London.

BYRNE, D. (1989): Beyond the Inner City. (Millton Keynes: Open University Press)

CHAMPION, T., u. A. GREEN (1988): Local Prosperity and the North-South Divide. University of Warwick, Coventry.

DANIELZYK, R., u. G. WOOD (1991): Restructuring Old Industrial and Inner Urban Areas: A Contrastive Analysis of State Policies in Great Britain and Germany. (= Discussion Paper) University of Newcastle upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies, Newcastle.

DEACON, R. (1996): New Labour and the Welsh Assembly: „Preparing for a New Wales“ or Updating the Wales Act 1978? In: Regional Studies 30 (7), S.689-693.

GARSIDE, P. L., u. M. HEBBERT (1989): Introduction. In: GARSIDE, P. L., u. M. HEBBERT (Hrsg.): British Regionalism, 1900-2000, S.1-19. London.

GREEN, A. (1994): Sozioökonomischer und sozialgeographischer Überblick. In: KASTENDIEK, H., ROHE, K., u. A. VOLLE (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, S.85-108. (= Schriftenreihe Band 327) (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung).

HAMBLETON, R. (1989): Urban Government under Thatcher and Reagan. In: Urban Affairs Quarterly 24 (3), S. 359-388.

HEINEBERG, H. (1991): Großbritannien. Aspekte der Wirtschafts-, Regional- und Stadtentwicklung in der Thatcher-Ära. In: Geographische Rundschau 43 (1), S. 4-13.

HEINEBERG, H. (1997): Großbritannien. Raumstrukturen, Entwicklungsprozesse, Raumplanung (= Perthes Länderprofile) Gotha.

HUDSON, R., u. A. M. WILLIAMS (1989): Divided Britain. London.

HUTTON, W. (1995): The 30-30-40 Society. In: Regional Studies 29 (8), S. 719-721.

KASTENDIEK, H. (1989): Die lange Wende in der britischen Gesellschaftspolitik: Zur Interpretation des Thatcherismus. In: STINSHOFF, R. (Hrsg.): Die lange Wende. Beiträge zur Landeskunde Großbritanniens am Ausgang der achtziger Jahre, S. 17-41. Universität Oldenburg, Zentrum für pädagogische Berufspraxis, Oldenburg

KAVANAGH, D., u. P. MORRIS (1989): Consensus Politics from Attlee to Thatcher. (= Making Contemporary Britain) Oxford.

- KEATING, M. (1982): The debate on regional reform. In: HOGWOOD, B. W., u. M. KEATING (Hrsg.): Regional Government in England, S.235-253. Oxford.
- KEATING, M. (1989): Regionalism, Devolution and the State, 1969-1989. In: GARSIDE, P. L., u. M. HEBBERT (Hrsg.): British Regionalism, 1900-2000, S.158-172. London.
- LABOUR PARTY (1995): A Coice for England: A Consultation Paper on Labour's Plan for English Regional Government. London.
- LAWLESS, P. (1988): British Inner Urban Policy: A Review. In: Regional Studies 22 (6), S.531-540.
- LAWLESS, Paul (1989): Britain's Inner Cities. London.
- LEWIS, J., u. A. TOWNSEND (Hrsg.) (1989): The North-South Divide. Regional Change in Britain in the 1980s. Liverpool.
- MARTIN, R. (1989): The political economy of Britain's north-south divide. In: LEWIS, J., u. A. TOWNSEND (Hrsg.): The North-South Divide. Regional change in Britain in the 1980s, S. 20-60. London.
- MARTIN, R. (1997): Regional Unemployment Disparities and their Dynamics. In: Regional Studies 31 (3), S. 237-252.
- MCDOWELL, L., SARRE, P., u. C. HAMNETT (Hrsg.) (1989): Divided Nation. Social and Cultural Change in Britain. London.
- O'LEARY, B. (1987): Why was the GLC abolished? In: International Journal of Urban and Regional Research 11 (2), S. 193-218.
- OSMOND, J. (1988): The Divided Kingdom. London.
- PACIONE, M. (1995): The geography of multiple deprivation in the Clydeside conurbation. In: Tijdschrift voor economische en sociale geografie 86, S.407-425.
- PEDEN, G. C. (1985): British Economic and Social Policy. Lloyd George to Margaret Thatcher. Oxford.
- PRIGGE, W. -U. (1991): Wirtschafts- und Sozialpolitik während der Regierung Thatcher. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament) B 28/91, S. 27-36.
- ROBINSON, F. (1990): The Great North? A Special Report for BBC North East. (Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, Centre for Urban and Regional Development Studies)
- ROBINSON, F., WREN, C., u. J. GODDARD (1987): Economic Development Policies: An Evaluative Study of the Newcastle Metropolitan Region. (= Inner Cities Research Programme Series, 7) Oxford.
- ROBINSON, F., u. J. GODDARD (1988): Conclusion. In: ROBINSON, F. (Hrsg.): Post-Industrial Tyneside. An Economic and Social Survey of Tyneside in the 1980s, S.211-220. Newcastle.
- THE OBSERVER (7.9.1997): Whitehall rearguard action to keep England a united kingdom. S. 34.
- THOMAS, A. (1996): The Moment of Truth: Labour's Welsh Assembly Proposals in Practice. In: Regional Studies 30 (7), S. 694-703.
- THORNLEY, A. (1991): Urban Planning under Thatcherism. The Challenge of the Market. London.
- WILLIAMS, C. C., u. J. WINDEBANK (1995): Social Polarization of Households in Contemporary Britain: A 'Whole Economy' Perspective. In: Regional Studies 29 (8), S. 723-728.

Autor:

Dr. GERALD WOOD,
Gerhard-Mercator-Universität,
FB6, Geographie,
Lotharstr. 1,
D- 47048 Duisburg

Neuerscheinung aus dem IfL

SCHMIDT, WERNER (Hrsg.): **Das Feldberger Seengebiet:** Ergebnisse der landeskundlichen Bestandsaufnahme in den Gebieten Feldberg, Fürstenwerder, Thomsdorf und Boitzenburg. (Werte der deutschen Heimat.-Bd. 57), Weimar 1997, DM 39,- ISBN 3-7400-0936-5

Zu bestellen über den Buchhandel

