

# **Local government im Wandel: Kommunalpolitik und interkommunale Zusammenarbeit in Großbritannien**

Thorsten Benner

Erschienen in: Gerhard Brunn et al. (Hg.) *Interkommunale Zusammenarbeit. Jahrbuch Nordrhein-Westfalen Bd. 1* (Münster, Lit), S. 366-379.

## **0. Einleitung**

Ziel dieses Beitrags ist es, den Wandel des *local government* in Großbritannien und seine Konsequenzen für Praxis und Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit beleuchten. In den achtziger und neunziger Jahren hat das System des *local government* in Großbritannien einen tiefgreifenden Wandlungsprozeß durchlaufen. 18 Jahre ununterbrochene Herrschaft der Konservativen Partei auf nationaler Ebene haben der britischen Kommunalpolitik ihren deutlich sichtbaren Stempel aufgedrückt. Einen Bedeutungszuwachs konnte die lokale Politikebene dabei nur als Thema auf der politischen Agenda verbuchen, wo sie aus der relativen Versenkung zu einem kontinuierlichen Streitobjekt avancierte (vgl. Burns et al 1994, S. 3). Die reale Machtbalance jedoch hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zur zentralstaatlichen Ebene verschoben. Insbesondere in der Regierungszeit Margaret Thatchers wurde die Handlungsfähigkeit der Kommunen stark untergraben. *The Economist* resümiert gar, daß "it is hardly going too far to say that the Tories have abolished local government" (o. A. 1996, S. 18).

In der Tat: Kostenreduzierung, Deregulierung und Privatisierung - die Leitsätze des Thatcherismus - haben wenn nicht zur Abschaffung, so doch zu einer starken Fragmentierung der lokalen Politikebene geführt. Das traditionelle *local government* mußte eine Fülle von Befugnissen und Aufgaben an die Zentralregierung oder an halbstaatliche sowie private Träger abgeben und findet sich heute nur noch als Teil eines komplexen Systems der "local governance" wieder (vgl. Rhodes 1996, S. 658).

In den letzten Jahren jedoch ist man sich deutlicher der negativen Konsequenzen dieser gleichzeitigen Zentralisierung und Fragmentierung bewußt geworden. Die *Labour Party* unter Tony Blair hat sich einer Verfassungsreform mit einer weitgehenden *devolution* verschrieben und will die lokale Ebene stark aufwerten: "The revival of local government

must be the prime means for achieving the [...] objective of taking government closer to the the people." (Blair 1996, S. 34). Inwieweit die Labour-Regierung dieses Versprechen in den nächsten Jahren in die Tat umsetzen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nur Spekulation bleiben.

Seit Mitte der achtziger Jahre hat man versucht, den negativen Folgewirkungen der Fragmentierung durch eine Verstärkung bestimmter Formen der interkommunalen Zusammenarbeit entgegenzuwirken. Beschränkte sich interkommunale Zusammenarbeit in der Vergangenheit oft auf kollektiven Lobbyismus gegenüber Westminster und Whitehall, um gemeinsame Interessen im zentralistischen Staat besser artikulieren zu können, hat man in den Kommunen gerade in den letzten Jahren angesichts der wachsenden Fragmentierung und Differenzierung die Notwendigkeit zu einer Koordinierung anderer Politikfelder erkannt. Obwohl hier durchaus gute Ansätze durch verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Agenturen und Ebenen auf der lokalen Ebene zu beobachten sind, bleiben - so die These dieses Beitrages - die demokratisch oft nicht legitimierten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit oft nur Stückwerk, die eine dringend notwendige Stärkung der lokalen Demokratie im politischen System Großbritanniens keineswegs ersetzen können.

Zudem haben die Kommunen (und in Ansätzen auch die Zentralregierung) - auch im Rahmen der Rede von einem "Europa der Regionen" - die Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene intensiviert (vgl. Bullmann 1996): "And just as Whitehall has recognised that centralised government administration is too big to deal satisfactorily with regional variations, so local authorities have found that they are too small to cope with some tasks. Many have banded together in regional groups dealing with transport planning, economic development, or applying for EU subsidies." (o. A. 1995a, S. 52). Eine konstitutionell verankerte Aufwertung der regionalen Ebene scheint dringend geboten, um die regionalen Koordinationsmöglichkeiten besser ausschöpfen zu können. Die Voraussetzungen für interkommunale Zusammenarbeit sind nicht ohne eine genaue Analyse der sich wandelnden Rolle und Organisation der lokalen Politikebene in Großbritannien zu verstehen. In einem ersten Schritt werde ich deshalb kurz die geschichtliche Entwicklung und Bedeutung des *local government* darstellen (Kap. I). Das sich wandelnde System der *local governance* steht im Mittelpunkt des zweiten Teils (Kap. II). Insbesondere werden die territoriale Organisation nach den Reformbemühungen der neunziger Jahre und die sich wandelnden Aufgaben der Lokalregierungen zu analysieren sein. Im dritten Teil stehen die verschiedenen Formen der interkommunalen

Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Analyse (Kap. II). Dabei unterscheide ich zwischen landesweiten kommunalen Interessenverbänden, den Formen der Kooperation zwischen Landkreisen und Disktrikten, *joint arrangements* in Landesteilen mit nur einer Ebene des *local government* sowie der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. Der Beitrag schließt einigen Anmerkungen zu Perspektiven der lokalen Demokratie in Großbritannien. <sup>1</sup>

## I. Geschichtliche Entwicklung und Bedeutung des *local government*

Die Ursprünge kommunaler Selbstverwaltung in Großbritannien reichen bis weit ins Mittelalter zurück.<sup>2</sup> Trotz dieser langen Tradition kann sich das *local government* auf keine verfassungsrechtliche Garantie seines Status berufen. Das souveräne Parlament (bzw. de facto die Zentralregierung) kann kommunale Strukturen jederzeit per Gesetz modifizieren bzw. im Extremfall sogar abschaffen (vgl. Sturm 1994, S. 189).

Dennoch hat die lokale Politikebene eine traditionell hohe Bedeutung. Schon der Begriff *local government* macht dies deutlich: Auf der lokalen Ebene haben wir nicht mit einer reinen Kommunalverwaltung (*local administration*), sondern mit einer "Kommunalen Regierung" zu tun. Neben dem Parlament ist das *local government* die einzige durch Wahlen legitimierte politische Körperschaft. Eine intermediäre Ebene (Regionen, Länder o. ä.) gibt es in Großbritannien (noch) nicht. Die starke Stellung und langzeitige weitgehende exekutive Autonomie des *local government* beruhte auch lange darauf, daß die Zentralregierung sich auf das Setzen der Rahmenbedingungen beschränkte und auf deren Ausführung oft nur wenig Einfluß nahm. So gab es in Großbritannien etwa keine Gouverneure oder Präfekte.

---

<sup>1</sup>Aus Gründen der Lesbarkeit werden Zitate, Literaturangaben und Querverweise bewußt knapp gehalten. Zur lokalen Politikebene in Großbritannien liegt eine Vielzahl von guten Einführungen und Gesamtdarstellungen vor. Wegweisend war R. A. W. Rhodes' Studie "Beyond Westminster and Whitehall" (Rhodes, 1988). Über unterschiedliche Theorieansätze informiert der Artikel von Gerry Stoker (Stoker, 1995). Die beste Einführung legten David Wilson und Chris Game vor (Wilson/Game, 1994). Empfehlenswert sind zudem die Einführungsbände von Elcock (1994<sup>3</sup>), Stoker (1991<sup>2</sup>), Byrne (1994<sup>6</sup>) und - mit Einschränkungen - Chandler (1996<sup>2</sup>). Gute Sammelbände zu aktuellen Entwicklungen sind Stewart/Stoker (1995) und Leach/Stewart/Walsh (1994). Für die besondere Situation in Schottland vgl. die Darstellung von Arthur Midwinter (Midwinter, 1995). Die lebhafteste britische *scientific community*, soweit sie mit *local government* befaßt ist, artikuliert sich vor allem in den Zeitschriften "Public Administration" und "Local Government Studies". Forschungszentrum ist das *Institute for Local Government Studies* (INGLOV) an der University of Birmingham. Der Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit ist jedoch bisher kaum erforscht worden (vgl. Leach, 1993).

<sup>2</sup>Mit Großbritannien werden in diesem Beitrag England, Schottland und Wales bezeichnet. Das Schwergewicht meiner Ausführungen liegt auf England, aber auch die Verhältnisse in Schottland und Wales fließen teilweise mit ein.

Die moderne Form des *local government* geht auf das frühe 19. Jahrhundert zurück (vgl. Wilson/Game 1994, S. 41-47). Die im Zuge der fortschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung auftretenden Probleme machte eine grundlegende Reform der Kommunalpolitik nötig. Das *local government* diente sowohl als "single purpose ad hoc authorities" (beispielsweise zur Armenfürsorge) als auch als "multi-purpose elected local authorities" (Wilson/Game 1994, S. 42). Der *Municipal Corporations Act* aus dem Jahr 1835 wird gemeinhin als erster Meilenstein auf dem Wege zur modernen Form des *local government* angesehen, da er die oft korrupten mittelalterlichen *corporations* durch gewählte Gremien ersetzte. Doch erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts kam es zur Etablierung eines dreizügigen Systems des *local government*, das bis in die 60er Jahre dieses Jahrhunderts weitgehend unverändert überdauerte. Immer deutlicher zeigten sich jedoch die Probleme der alten Strukturen: Viele Bezirke waren viel zu klein, um eine effiziente Versorgung gewährleisten zu können. Auch die hohe Anzahl der verschiedenen Verwaltungseinheiten (beispielsweise gab es über 1000 städtische und ländliche *district councils*) sorgte für Verwirrung und Koordinationsprobleme. Gegen die Verfechter des Status quo konnte man erst 1972 eine grundlegende Änderung der administrativen Struktur nach langen Diskussionen durchsetzen.<sup>3</sup> In England und Wales wurde das *local government* zweistufig geordnet (*two-tier system*), wobei man zwischen dem Großraum London, den übrigen städtischen Agglomerationen und den ländlichen Gebieten unterschied. Im Großraum London entstand ein übergeordnetes *Greater London Council*, das sich wiederum 32 *London Borough Councils* (und der *City of London*) unterteilte. In den Agglomerationsräumen gab es 6 *Metropolitan County Councils*, denen wiederum in 36 *Metropolitan District Councils* zugeordnet wurden. Die erste Stufe in ländlichen Gebieten bestand aus 47 *Non-Metropolitan County Councils*, die zweite Stufe umfaßte 333 *Non-Metropolitan District Councils*. In ländlichen Gegenden Englands kommen noch ca. 11.000 *parishes* (bzw. *communities* in Wales) als weniger bedeutsame, dritte Stufe hinzu. In Schottland umfaßte das zweistufige System 9 Regionen und 53 Distrikte. Nach dem Motto "Big is beautiful" bedeuteten diese Maßnahmen eine beträchtliche Steigerung der durchschnittlichen Größe und

---

<sup>3</sup>Die Veränderungen folgten jedoch nur in Teilen den Empfehlungen der Redcliffe-Maud-Kommission, die einheitliche Behörden (*unitary authorities*) für den ländlichen Teil Englands und Wales' vorgeschlagen hatte. Statt dessen wurde für das ganze Land eine zweistufige Struktur eingeführt (vgl. Wilson/Game, 1994: 51-52)

Bevölkerungszahl der Einheiten (vgl. Burns et al 1994, S. 14). (Zu den Veränderungen in den 80er und 90er Jahren siehe Kapitel II. 3).

Viele Leistungen des Wohlfahrtsstaates wurden auf der lokalen Ebene bereitgestellt. Somit ging die Expansion des Wohlfahrtsstaates bis in die 70er Jahre dieses Jahrhunderts auch mit einer Expansion der Zuständigkeiten des *local government* einher (vgl. Timmins 1996). Die lokale Ebene war für die Bereiche Erziehung (d.h. alle öffentlichen Schulen und Fachhochschulen), Polizei, öffentlicher Wohnungsbau, öffentlicher Nahverkehr, Kultur (d.h. Museen, Bibliotheken, Konzerte etc.), Wasserversorgung/Entsorgung (bis 1974), Kindergärten, Sozialstationen, Feuerwehr und Katastrophenschutz verantwortlich - eine beeindruckende Fülle von Aufgaben, die stellenweise deutlich über die der deutschen Kommunen hinausreicht. Allerdings gibt es keine generelle Kompetenzannahme der unteren Ebene. Das britische *local government* ist nur für solche Bereiche zuständig, die explizit durch das Parlament bzw. die Zentralregierung zugewiesen werden (vgl. Elcock 1994<sup>3</sup>, S. 4).

Zwischen 1955 und 1975 gab es fast 50 gesetzgeberische Maßnahmen, die den Zuständigkeitsbereich des *local government* ausweiteten (vgl. Wilson/Game 1994, S. 559). In den letzten 20 Jahren wurde der Wohlfahrtsstaat immer weiter zu einem Wettbewerbsstaat umgebaut (vgl. Jessop 1994, S. 263). Die Dimensionen und die Ausgestaltung dieser intensiv von der konservativen Regierung betriebenen Transformation werden im nächsten Kapitel dargestellt.

## **II. Organisation und Funktionen des *local government***

### **II. 1. Politik der Konservativen Regierung**

Die Regierungszeit der Konservativen Partei (1979-1997) ist durch eine enorme Politisierung der lokalen Politikebene gekennzeichnet. Erheblichen Anteil daran hatte die konservative Premierministerin: "Margaret Thatcher put local authorities (which are mostly Labour-controlled) as second only to trade unions on the list of enemies." (o. A. 1996, S. 18). Die Lokalregierungen gerieten wegen ihrer (angeblichen) Ineffizienz, Verschwendungssucht und Unkontrollierbarkeit unter den Bannstrahl des Thatcherismus. Dennoch wäre es falsch, der konservativen Regierung *ex post* eine von Anfang an feststehende und konsistente Strategie im Umgang mit den Kommunalregierungen zu

unterstellen. Vielmehr handelt es sich um eine "evolving strategy", die - sicherlich stark durch das libertär-konservative Gedankengut der *New Right* geprägt - sich oft pragmatisch an veränderte Bedingungen und Umstände anpaßte (vgl. Stewart/Stoker 1995a, S. 191).

Dennoch lassen sich verschiedene Hauptangriffspunkte der konservativen Politik herausdestillieren: die territoriale Gliederung des *local government*, die Finanzierung, die Aufgabengebiete und die interne Organisation der Lokalregierung - eine beeindruckende Liste, die unterstreicht, daß die konservative Regierung einschneidende Veränderungen in allen Schlüsselbereichen vornahm.

Einer der ersten Paukenschläge war die Abschaffung des *Greater London Council* und der sechs *metropolitan county councils* mit Wirkung vom 1. April 1986. Damit war die gesamte obere Koordinationsebene der Lokalregierung in London und den urbanen Agglomerationen praktisch mit einem Federstrich aufgelöst. Übrig blieben 36 metropolitane Distriktbehörden mit einer Durchschnittsbevölkerung von 310.000 und 32 London *boroughs* mit durchschnittlich 200.000 Einwohnern.

Die Aufgaben wurden entweder an die unteren Ebenen delegiert bzw. neu geschaffenen paragonvernementalen Organisationen (*quangos*) oder ad-hoc-Gremien übertragen. Diese Fragmentierung zog erhebliche organisatorische Komplikationen nach sich und verstärkte die Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit in London und den urbanen Zentren (vgl. Leach/Game 1991). Die Gründe für die Abschaffung lagen zum einen darin, daß sich die meist von der *Labour Party* kontrollierten *metropolitan councils* und vor allem das *Greater London Council* zu einem überaus aktiven Gegenspieler der konservativen Regierung entwickelt hatten und somit Thatcher ein Dorn im Auge waren (vgl. Elcock 1994<sup>3</sup>, S. 44). Zum anderen hatte es wachsende Spannungen in Sachfragen zwischen dem Regierungsapparat und der obersten Ebene der Lokalregierungen gegeben (vgl. Wilson/Game 1994, S. 56).

Gravierende Veränderungen gab es auch bei der Finanzierung der Lokalregierungen. Oberstes Ziel der konservativen Regierung war eine drastische Kostenreduktion. Darum weitete die Zentralregierung ihren Einfluß auf die kommunalen Haushalte beträchtlich aus, die sich im wesentlichen aus vier Quellen speisen: Kommunale Steuern (*council tax*), Steuern auf gewerblich genutzte Flächen (*non-domestic rates*), Gebühren für Leistungen und Güter sowie Zuwendungen der Zentralregierung (vgl. HMSO 1996, S. 58-59). Zwischen 1979 und 1991 fiel der Anteil der Zuwendungen der Zentralregierungen an

den kommunalen Haushalten von 60 auf 48 %, stieg aber nach der Abschaffung der umstrittenen *community charge (poll-tax)* wieder auf 57 % im Jahr 1995. Die konservative Regierung hat die Kriterien für die Zuweisung von Mitteln der Zentralregierung grundlegend reformiert, um Kosten zu sparen. Wurden früher die Mittel auf der Basis der Ausgaben des Vorjahres vergeben, so wird heute mit Hilfe des System einer standardisierten Ausgabenveranlagung (*standard spending assessment*) für jede Lokalregierung ein Standardsatz errechnet, der die grundlegende Erfüllung der zugewiesenen Ausgaben garantieren soll. Ein Mittel zur Eindämmung von Kosten war es, Lokalregierungen mit besonders hohem Ausgabevolumen durch Reduzierung der Zuwendungen zu "bestrafen".

Doch auch auf die Fähigkeit der Lokalregierungen, eigene Steuern zu erheben, hat die Zentralregierung massiven Einfluß genommen. Früher oblag es den einzelnen Lokalregierungen, die Sätze der lokalen Besitzsteuern (*rates*) festzulegen. Dies führte in den Augen der konservativen Regierung zu Wettbewerbsverzerrungen, da die Höhe der *rates* lokal stark variieren konnte. Dem versuchte man in den achtziger Jahren durch das sogenannte *rate-capping* entgegenzutreten. Durch das System des *capping* werden nach bestimmten Kriterien den einzelnen Lokalregierungen Budgetobergrenzen auferlegt, die sie nicht überschreiten dürfen. Da die die Zentralregierung zudem die Höhe der eigenen Zuwendungen bestimmt, nimmt sie so auch Einfluß auf die Höhe der lokalen Besteuerung. Das System des "Kappens" wird auch auf die Kommunalsteuer (*council tax*) angewandt, die das System der *rates* seit 1993 abgelöst hat. Die Kommunalsteuer wird nach einem bestimmten Schlüssel auf Wohnraum erhoben (vgl. HMSO 1996, S. 63-67). Die Einführung der *council tax* beendete das kurze Intermezzo der unbeliebten *community charge* - auch *poll-tax* oder "Kopfsteuer" genannt -, die eine lokale Besteuerung pro Kopf vorsah. Die breite Ablehnung der *community charge* leitete das Ende der Ära Thatcher ein, so daß John Major sie 1992 durch die Kommunalsteuer (*council tax*) ersetzte. Durch das neue System der Kontrolle kommunaler Haushalte durch die Zentralregierung ist die kommunale Finanzautonomie stark eingeschränkt worden.

## **II. 2 Aufgaben der Lokalregierungen**

Die britischen Lokalregierungen verfügen traditionell über eine breite Aufgabenpalette. Bereits in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg begann der Abzug einiger Aufgaben wie Gas- und Wasserversorgung oder Gesundheit von der lokalen Ebene auf die nationale (Ausnahme: Die Verantwortung für die schottische Wasserversorgung wurde den Kommunen erst 1996 entzogen). Dennoch kamen bis 1980 mit der Expansion des Wohlfahrtsstaates verstärkt Aufgaben in zentralen Bereichen wie Bildung, Erziehung, Kultur und Wohnungsbau hinzu. In der Regierungszeit der *Tories* jedoch wurden die Aufgabenbereiche der Lokalregierung massiv beschnitten. Zwar machten die Gesamtausgaben der Lokalregierungen im Jahr 1992/1993 mit 70 Mrd. Pfund (ca. 190 Mrd. DM) mehr als ein Viertel des Gesamthaushaltes aus. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Zentralregierung vor allem bei den kostenintensiven Kernaufgaben wie Bildung, der allein fast 50% der Lokalhaushalte ausmacht, Sozialdienste, kommunaler Wohnungsbau, Feuerwehr oder Polizei stark in die lokalen Kompetenzen eingegriffen hat.

Deutlich wird dies insbesondere mit Blick auf die Bereiche Bildung und Wohnungsbau. Der Bereich Bildung/Schulen oblag vor 1980 allein den *Local Education Authorities* (LEAs). Mit Hilfe verschiedener gesetzgeberischer Maßnahmen hat die konservative Regierung das traditionell dezentrale Bildungssystem teilweise nationalisiert. Ein Herzstück dieser Reformen war der *Education Reform Act* aus dem Jahr 1988, der zum einen ein nationales Curriculum einführte und es zum anderen einzelnen Schulen auf Antrag ermöglichte, sich der Kontrolle der *Local Education Authorities* zu entziehen. Solche sogenannten *grant-maintained schools* werden dann finanziell und administrativ direkt von der Zentralregierung versorgt. Bis 1993 haben rund 100 der 23.000 Grund- und weiterführenden Schulen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Eine neue Gesetzgebung aus dem Jahre 1993 erleichtert dieses *opting out* und sieht die Einrichtung von zentralstaatlich kontrollierten *Funding Agencies for Schools* in Gebieten vor, in den mehr als 10 Prozent der Schulen ihr Geld direkt aus London erhalten. Damit wurde auch institutionell ein Gegenpol zu den *Local Education Authorities* geschaffen.

Lokalregierungen sind in Großbritannien Großanbieter öffentlichen Wohnraums. 1980 waren etwa 6.8 Millionen Wohnungen im kommunalen Besitz. Zehn Jahre später hat sich diese Zahl aufgrund der Bemühungen der konservativen Regierung um 20 Prozent reduziert, da eine große Anzahl von Mietern von einem neu geschaffenen Kaufrecht zu günstigen Konditionen Gebrauch gemacht hatten. Zusätzlich führte der *Local*

*Government and Housing Act* aus dem Jahr 1989 eine starke zentralstaatliche Kontrolle in Form von Mindestmieten ein. Paul Pierson hat die Wohnungsbaupolitik der konservativen Regierung als eine gekonnte Kombination aus "Zuckerbrot und Peitsche" bezeichnet, mit der die Macht der von der Labour-Partei kontrollierte *housing estates* gebrochen wurde.

Mit dem *Police and Magistrates Court Act* aus dem Jahr 1994 wurden zudem *Local Police Authorities* als unabhängige Behörden etabliert.

### **II. 3. Territoriale Gliederung im Wandel**

Die Ambitionen der konservativen Partei reichten weit über die Abschaffung der *metropolitan councils* und des *Greater London Council* hinaus. Angestrebt wurde eine weitgehende territoriale Neugliederung der lokalen Politikebene in England, Schottland und Wales. Übergeordnetes Ziel war es, die immer noch dominanten mehrstufigen Strukturen zugunsten von einstufigen Behörden ("unitary/single-tier authorities") abzuschaffen. Die mehrstufigen Organisationsformen (d.h. die Koexistenz von *county* und *district councils*) wurde aufgrund der eingebauten Spannungen zwischen den Ebenen als ineffizient und kontroproduktiv kritisiert.

In Schottland und Wales erreichte man das Ziel - die Schaffung einstufiger Organisationsformen - problemlos per zentralstaatlichen Dekreten. Mit Wirkung vom 1. April 1996 wurden die 9 schottischen *district councils* und die 53 untergeordneten *regional councils* (nicht mit den Regionen zu verwechseln) abgeschafft und durch 29 neue einzügige Behörden (plus 3 Inselbehörden), schlicht *councils* genannt, ersetzt. Die Stärke der neugeschaffenen *councils* variiert beträchtlich: Den 19.700 Bewohnern der Insel Orkney steht Glasgow mit einer Bevölkerung von über 620.000 gegenüber. Wahrscheinlich wird es council-übergreifende gemeinsame Behörden (*joint boards*) für Polizei und Feuerwehr sowie den ÖPNV im Gebiet Strathclyde geben. Die Errichtung und Auflösung dieser gemeinsamen Behörden liegt ganz in den Händen der Londoner Zentralregierung. In Wales fand eine ähnliche Entwicklung statt: London beschloß hier die Einrichtung von 22 neuen einzügigen Lokalbehörden.

In England lief dieser Prozeß weit komplizierter ab. Eine Änderung per Dekret wie in Schottland und Wales war hier nicht durchsetzbar. Folglich setzte man im Jahr 1992 eine *Local Government Commission for England* ein, die vor Ort Möglichkeiten zur

Zusammenlegung von *county councils* und *district councils* zu *unitary authorities* prüfen und Empfehlungen an das Parlament geben sollte. Grund für die Schaffung der Kommission war die Erkenntnis, daß man sich bei den Restrukturierungsbemühungen auf einem politischen Minenfeld bewegte, das man auf diese Weise zu entschärfen suchte (vgl. Johnston/Pattie 1996).

Maßgabe der Kommission war die Schaffung von neuen *unitary authorities* mit einer Bevölkerungsstärke von 150.000-250.000. Zu diesem Zweck führte die Kommission einen Konsultationsprozeß mit Vertretern der existierenden Strukturen und der allgemeinen Öffentlichkeit in den jeweiligen Gebiete durch. Am Ende dieses Prozesse stand eine große Ernüchterung: die überwiegende Mehrzahl der Gebiete sprach sich für die Beibehaltung des Status quo aus. Dieser sieht 1994/95 wie folgt aus: Den einzügigen Strukturen in den metropolitanen Gebieten und in London steht die zweistufige Gliederung im ländlichen England gegenüber: 39 Landkreise (*counties*) mit durchschnittlich 770.000 Einwohnern unterteilen sich in 296 *districts* mit einer Durchschnittsbevölkerung von 100.000. Die Änderungen ab 1998 sind eher marginal. Es wird lediglich 46 neugeschaffene *unitaries* geben; 34 Landkreise sowie 238 Distrikte bleiben jedoch unverändert bestehen.

Der (im Vergleich zu den Vorgaben) Mißerfolg der *Local Government Commission for England* läßt sich zum einen auf den Widerstand der bestehenden Strukturen und zum anderen auf das mangelnde öffentliche Interesse an einer Umgestaltung zurückführen (Johnston/Pattie 1996, S. 108-109). In öffentlichkeitswirksamen Kampagnen wandten sich die *county councils* massiv gegen jede Veränderung des Status quo, da dies mit einem Verlust ihrer Befugnisse verbunden wäre. Die untere Ebene der *district councils* sprach sich zwar generell für die Schaffung einzügiger Strukturen aus - jedoch unter dem Vorbehalt, daß die neuen *unitaries* territorial mit den existierenden Distrikten identisch seien. Die neu zu schaffenden einzügigen Strukturen sollten in den Augen der Kommission jedoch weit mehr Menschen (150.000-250.000 Einwohner) bedienen als die bestehenden Distrikte (durchschnittlich 100.000 Einwohner). Zudem fehlte in der Öffentlichkeit jegliche Begeisterung für eine Restrukturierung. Entgegen den Versprechungen der Zentralregierungen leuchtete den Bewohnern nicht ein, wie die neuen Strukturen responsiver und bürgernäher sein könnten. Man fürchtete, daß unter großem finanziellen Aufwand (den die Umstellung zweifelsohne erfordern würde)

lediglich eine bürgerferne Organisationsform durch eine ebenso unzureichende ersetzt wird.

Im Gegensatz zu den ursprünglichen Absichten hat sich die territoriale Gliederung der lokalen Politikebene durch die Reorganisationsbemühungen weiter differenziert. Über 40 Prozent der britischen Bevölkerung werden ab 1998 in einzügigen Strukturen leben: Dies gilt für Wales, Schottland, London, die metropolitanen Gebiete sowie die wenigen neu geschaffenen *unitaries*. Im ländlichen England jedoch bleibt die zweizügige Struktur (*two-tier structure*) bestehen - jedoch mit der ausdrücklichen Maßgabe einer verbesserten Kooperation zwischen den Ebenen.

### **III. Chancen und Risiken interkommunaler Zusammenarbeit**

#### **III. 1. Eine Idee ohne Tradition**

Die Idee der interkommunalen Zusammenarbeit hat in Großbritannien einen schweren Stand. Unter dem Motto "Big is beautiful" verstanden sich die Kommunalverwaltungen als autonome und allumfassende Dienstleister (Burns et al 1994, S. 15). Einerseits empfand man interkommunale Zusammenarbeit als unnötig, da die oberen Einheiten (Landkreise) durchschnittlich fast 700.000 Bewohner umfaßten. Andererseits betonte man vor allem die Probleme und Nachteile interkommunaler Zusammenarbeit, die man vor allem in den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Kommunen sah: "Local government in Britain remains largely unconvinced of the merits of collaboration to secure effective service provision." (Travers et al 1995, S. 6).

Eine ausgeprägte Tradition interkommunaler Zusammenarbeit besteht nur in der gemeinsamen Interessenrepräsentation der lokalen Ebene gegenüber der Zentralregierung. Hier haben die verschiedenen Lokalregierungen zu Organisationen zusammengeschlossen (*local authority associations*), die in London als Lobbygruppen der Lokalregierungen agieren (vgl. Kap. III. 2).

Seit Mitte der achtziger Jahre haben sich die Voraussetzungen interkommunaler Zusammenarbeit jedoch gravierend verändert. Das Modell der monolithischen, allversorgenden Lokalregierung gehört der Vergangenheit an. Die Gegenwart wird vom Modell der *enabling authority* bestimmt, d. h., einer Lokalregierung, die Dienstleistungen weitgehend an private oder autonome Träger abgibt und sich eine eine (von den

Konservativen als als residual definierte) Koordinationsfunktion beschränkt.<sup>4</sup> Herausragendes Merkmal des gegenwärtigen Systems ist der hohe Grad an Fragmentierung, den R. A. W. Rhodes prägnant zusammenfaßt: "The system of government beyond Westminster and Whitehall was transformed from a system of local government into a system of local governance involving complex sets of organizations drawn from the public and private sectors." (Rhodes, 1996: 658)

In der schönen neuen Welt der *local governance* existieren traditionelle Organisationen neben Quangos (*quasi non-governmental organizations*) wie autonomen Trägern von Schulen und Krankenhäusern, autonomen städtischen Entwicklungsgesellschaften (*Urban Development Corporations*), Wohnungsbaugenossenschaften (*Housing Action Trusts*), Konsumentenorganisationen, public-private-partnerships, *joints boards* und *joint committees*. Laut Schätzungen der *Commission for Local Democracy* gab es 1994 über 4.800 Quangos mit einem Gesamtetat von 37 Mrd. Britischen Pfund (ca. 100 Mrd. DM), das sind zwei Drittel der Summe, welche die Lokalregierungen jährlich von der Zentralregierung erhalten. Die Abschaffung des *Greater London Councils* und der *metropolitan county councils* hat dort zu einem verwirrenden Geflecht neuer Zuständigkeiten geführt und somit der Fragmentierung Vorschub geleistet.

*The Economist* kritisiert den Mangel an demokratischer Verantwortlichkeit im neuen System der *local governance*: "The creation of quangos and independent government agencies, instead of devolving managerial power as intended, has merely stuffed the public administration with political appointees, and has so tangled the lines of accountability that it is now almost impossible to pin the responsibility on anyone if something goes wrong." (o. A. 1995, S. 32).

Die Tatsache der Fragmentierung hat eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit notwendig gemacht. Interkommunale Zusammenarbeit heißt hier nicht nur die Kooperation von Dienstleistungen zwischen verschiedenen Kommunalbehörden, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen Lokalregierungen und (quasi)-autonomen Institutionen des privaten und karitativen Sektors (u. a. Quangos) oder die Schaffung gemeinsamer Institutionen oder Arrangements zur Koordination bestimmter Bereiche wie Feuerwehr, Verkehr, Umweltschutz, Stadtplanung oder Polizei.

Man kann verschiedene Formen unterscheiden:

a) nationale Zusammenschlüsse des *local government*

---

<sup>4</sup>Es gibt jedoch auch andere Definitionen von "enabling authority", cf. nachtragen.

- b) Bestrebungen der Koordination von Aktivitäten in den zweistufig organisierten Gebieten ("enhancing the tiers")
- c) *joint boards* und *joint committees* in einstufig organisierten Gebieten (*unitaries*)
- d) Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

### III. 2. Gemeinsames Lobbying in London

Die verschiedenen Ebenen des *local government* haben landesweite Zusammenschlüsse gebildet, um ihre Interessen gemeinsam in London artikulieren. In England bestanden bisher drei solcher Zusammenschlüsse: Der Zusammenschluß der Landkreise (*Association of County Councils*), der Distrikte (*Association of District Councils*) und der metropolitanen Behörden (*Association of Metropolitan Authorities*). Ein im Jahr 1966 schreibender Autor befand "that it is difficult to exaggerate their importance in influencing legislation, government policies and administration and in acting as coordinators and channels of local authority opinion" (zitiert in Wilson/Game 1994, S. 123). In der Tat: Die Zentralregierung bevorzugt es aus Gründen der Praktikabilität oft, allgemeine Fragen mit den landesweiten Zusammenschlüssen der Lokalregierungen zu besprechen. Die zentrale Rolle, die sie in den sechziger und siebziger Jahren innehatten, haben sie jedoch eingebüßt: Die konservative Regierung nahm wenig Rücksicht auf etablierte Konsultationsmechanismen und Netzwerke und setzte ihre Maßnahmen ohne eingehende Rücksprache mit den *local authority associations* durch. Deutlich wurde dies insbesondere im Vorfeld der Abschaffung des *Greater London Councils* und der *Metropolitan District Councils*. Die Schwäche der nationalen Zusammenorganisation resultierte auch aus internen parteipolitischen Differenzen und Spannungen zwischen den verschiedenen Ebenen des *local government*.

Zu Beginn der neunziger Jahre war der Bedeutungsverlust jedoch so offensichtlich, daß man sich auf eine engere Kooperation verständigte, um einen weitergehendes Absinken in die Bedeutungslosigkeit zu verhindern. Deshalb haben sich die drei bestehenden englischen Assoziationen (*Association of County Councils*, *Association of District Councils*, *Association of Metropolitan Authorities*) mit Wirkung vom 1. April 1997 zur *Local Government Association* (LGA) zusammengeschlossen. Die LGA ist somit der Zusammenschluß von über 500 *councils* mit über 50 Millionen Einwohnern und hat einen autonomen walisischen Zweig, der bereits seit dem 1. April 1996 besteht. Die LGA

versteht sich zum einen als *pressure group* für die lokale Ebene. Zum anderen bietet sie auch Beratungsdienste für ihre Mitglieder an.

Die seit 1996 bestehenden 32 neuen einzügigen Lokalregierungen in Schottland werden von der *Convention of Scottish Local Authorities* (COSLA) vertreten. Die COSLA ist auch aktiv als Interessenvertretung der lokalen Ebene gegenüber der Europäischen Union und hilft bei der regionalen Koordination von Anträgen an die EU (COSLA 1996/vgl. Abschnitt III. 5). In London haben sich die 33 *boroughs* zur *Association of London Government* zusammengeschlossen.

### **III.3. "Enhancing the tiers": Maßnahmen zur verbesserten Zusammenarbeit von Landkreisen und Distrikten**

In gewisser Weise gab es natürlich institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen *district councils*, die zu einer Grafschaft gehören. Aber sogar diese selbstverständlichen Formen der Zusammenarbeit sind nicht befriedigend ausgebaut, so daß die *Audit Commission* 1996 im Auftrag der Regierung eine Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ebenen (*tiers*) ins Leben gerufen hat (Audit Commission 1996). Die Tatsache, daß die zweistufige Organisation des *local government* in weiten Teilen Englands erhalten bleibe, bedeute nicht, daß der Status quo vollständig beibehalten werde: "The system needs to change and develop" (Audit Commission 1996, S. 1). Zudem gelte es, die während der Arbeit der *Local Government Commission* entstandenen Spannungen zwischen Landkreisen und Distrikten zu beseitigen.

Die Ziele einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den *tiers* sind

- Verwirrung über Zuständigkeiten durch bessere Information zu minimieren
- die öffentliche Zugänglichkeit zu verbessern, d. h. den Bürgern die Kommunalverwaltung näher zu bringen
- die Effizienz des *local government* zu steigern
- die Koordination von Leistungen zu verbessern
- sowie den Einfluß der Lokalregierungen im politischen System durch Bündelung der Stimmen zu verbessern (vgl. Local Government Management Board 1996).

Das von der Regierung in Auftrag gegebene Projekt "enhancing the tiers" versucht diesen Zielen Rechnung zu tragen. Die *Local Government Management Board* (LGMB) hat im

Auftrag der Regierung eine Studie durchgeführt, in der eine Bestandsaufnahme von Praktiken und Chance der verbesserten Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen der Lokalregierungen angefertigt wurde (Ergebnisse in Local Government Management Board 1996).

Fortschritte sind im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit der *councils* zu verzeichnen. Umfragen haben gezeigt, daß viele Bürger nur unzureichend über die Leistungen und Zuständigkeiten ihrer Kommunalverwaltungen informiert sind. Dem wird durch gemeinsame Broschüren und Materialien wie ein "A-Z der Kommunalverwaltung", die etwa Steuerbescheiden beigelegt werden, entgegengewirkt.

Bei einigen Funktionen besteht die Gefahr, daß Landkreise und Distrikte ähnliche Leistungen sozusagen "doppelt" anbieten. Dem soll durch verstärkte Kommunikation zwischen Landkreise und Distrikten und einer eingehenden Bestandaufnahme von Dienstleistungen entgegnet werden. Die Aktivitäten haben in einigen *councils* (z.B. Mendip District Council und Somerset County Council) bereits begonnen, bedürfen aber noch einer verstärkten Ausweitung.

Fallstudien für die Gebiete Kent, Hertfordshire, Cambridgeshire, Surrey und Somerset zeigen, daß verschiedenste Kooperationsmaßnahmen zwischen Landkreise und Distrikten bereits existieren. In Cambridgeshire gibt es Maßnahmen zur gemeinsamen Ausbildung von Mitarbeitern und gemeinsame Gremien zur Straßensicherheit und Sozialdiensten. In Hertfordshire gibt es gemeinsame Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung und ökonomischen Entwicklung. Gemeinsame Pläne gibt es für Anträge an die Europäische Union. In Kent werden gemeinsame Vereinbarungen für Sozialleistungen und die Vergabe von Wohnraum ins Auge gefaßt. In vielen Gebieten wird auch die "dritte" Ebene der *parishes* mit in die Planung einbezogen, was dazu beiträgt, die Kommunalregierung bürgernäher zu gestalten. Ungeachtet dieser Anfangserfolge bleibt noch viel Spielraum für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Distrikten und Landkreise.

### **III. 4. *Joint boards* und *joint committees* in einstufig organisierten Gebieten**

Die wichtigsten Formen interkommunaler Zusammenarbeit sind gemeinsame Vereinbarungen (*joint arrangements*). Diese unterteilen sich wiederum in *joint boards* (gemeinsame Behörden) und *joint committees* (gemeinsame Ausschüsse) (vgl. Leach

1993 sowie Travers et al 1996). *Joint Boards* werden in der Regel durch ministeriellen Beschluß ins Leben gerufen und benötigen oft auch die Zustimmung des Parlamentes. Sie umfassen eine bestimmte Zahl von Kommunalbehörden, haben aber einen von ihnen unabhängigen Status. *Joint boards* haben eigene finanzielle Befugnisse und die Berechtigung, finanzielle Mittel von den Lokalregierungen einzufordern. Die Mitglieder der "Aufsichtsräte" der *joint boards* werden von der Londoner Zentralregierung bestimmt und sind somit nicht (lokal)demokratisch legitimiert. Während *joint boards* also auf (oft zwangsweisen) Schaffungen der Zentralregierung beruhen, sind *joint committees* freiwillige Zusammenschlüsse von Lokalregierungen eines bestimmten Gebietes. *Joint committees* haben keine unabhängigen finanziellen Befugnisse (Leach et al 1994, S. 217-218).

Eine weitere wichtige Unterscheidung ist die zwischen strategisch-politischen und rein technischen Formen der Zusammenarbeit (Leach 1993, S. 7). Gemeinsame Arrangements zur strategischen Planung (z. B. Landerschließung, Umweltschutz oder Verkehr) bringen oft eine ungleiche Verteilung von Kosten, Nutzen und Möglichkeiten mit sich und benötigen deshalb relativ stark institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit (z. B. *joint boards* oder *joint committees* mit erweiterten Rechten), um Effektivität und Kontinuität zu gewährleisten. Kleinere Projekte technischer Zusammenarbeit können mit relativ lockeren gemeinsamen Vereinbarungen erfolgreich durchgeführt werden. Im allgemeinen sind die gesetzlich verankerten *joint boards* robuster als auf Freiwilligkeit beruhende *joint committees* (Travers et al 1995).

In der Praxis hat sich gezeigt, daß nur *joint boards* effektiv mit komplexen "politischen" Aufgaben umgehen können - allerdings mit dem Preis, daß sie nicht demokratisch legitimiert sind. Beispielsweise versuchten 1985 zehn Distrikte in Greater Manchester eine freiwillige Vereinbarung über die gemeinsame Abfallbeseitigung in ihrem Gebiet zu erreichen. Einer der zehn Distrikte, Bolton, entschloß sich nach einiger Zeit jedoch zum Rückzug auf der gemeinsamen Vereinbarung, um die Abfallbeseitigung im Distrikt Bolton auf eigene Faust zu organisieren (vgl. Leach 1993, S. 7). Hintergrund war unter anderem die Tatsache, daß es in Bolton die einzigen größeren Freiflächen für neue Deponien im Gebiet Greater Manchester gab. Nach dem Fehlschlag des *joint committees* verfügte die Zentralregierung die Einrichtung einer *joint board* zur Abfallbeseitigung - zwangsweise auch unter Einschluß Boltons.

Die größte Erfahrung mit *joint arrangements* besteht in London sowie den Gebieten, die zu den sechs im Jahr 1986 aufgelösten *metropolitan county councils* (Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands und West Yorkshire) gehören. Mit dem Wegfall der übergeordneten Ebene bestand dort die Notwendigkeit, neue Strukturen zur Koordination bestimmter Leistungen und Aufgaben zu schaffen, da die verbliebenen 36 *metropolitan district councils* und die 33 London *boroughs* für bestimmte Bereiche zu klein waren (Leach/Game 1991).

Auf dem Gebiet der sechs *metropolitan county councils* entstanden so jeweils drei *joint boards* für Polizei, Feuerwehr und den öffentlichen Nahverkehr. Andere Bereiche wie Abfallbeseitigung, Landerschließung, Straßenbau, Kultur/Sport wurden einer Vielzahl von *joint committees* überlassen (vgl. die Tabelle in Leach/Game 1991, S. 148-151). Gleichsam als Hyper-Koordinationsorgane entstanden im Bereich der früheren *metropolitan county councils* sogenannte gemeinsame Koordinationskomitees, die paritätisch aus den einzelnen Distrikten besetzt wurden.

Noch verwirrender und komplexer gestaltete sich die Entwicklung in London. Nach der Abschaffung des *Greater London Councils* (GLC) blieb die Metropole mit über 7 Millionen Einwohnern ohne eine stadtweite strategische Planungsinstanz zurück. Die Aufgaben des GLC wurden teilweise an die 33 *boroughs* weitergegeben (z. B. Wohnungsbau, wirtschaftliche Entwicklung, Kultur), teilweise von der Zentralregierung übernommen (z. B. Hauptverkehrsstraßen) oder an *joint committees* übertragen (z. B. Feuerwehr). Da viele der an die *boroughs* weitergegebenen Funktionen auf der unteren Ebene nicht effizient zu erbringen sind, hat sich eine Vielzahl von *joint arrangements* etabliert, deren Aufgaben von der Kontrolle von Ampeln über die Koordination von Parkverbotszonen bis hin zur Zuweisung von Mitteln an karitative Organisationen. Laut Schätzungen gibt es mittlerweile über 70 (!) solcher *joint arrangements*. Das öffentliche Nahverkehrsnetz Londons wurde bereits 1984 der Kontrolle einer *quango* unterstellt. Eine vollständige Privatisierung wird derzeit diskutiert, erscheint aber nach der Regierungsübernahme der Labour-Partei wenig wahrscheinlich.

Eine jüngst an der London School of Economics (LSE) durchgeführte Studie hat die Effektivität der neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in London und den sechs abgeschafften *metropolitan county councils* untersucht (Travers et al 1995). Die Forscher kamen zu dem Ergebnis, daß "there is no powerful evidence that joint arrangements in these areas are any more or less effective than the elected multi-

purpose authorities that preceded them" (Travers et al 1995, S. 7). Die mit der Abschaffung des GLC und der *metropolitan county councils* wurden nicht erreicht. Es gelang nicht - wie es ein Weißbuch der Regierung aus dem Jahr 1983 heißt - ein "stromlinienförmigeres" System zu etablieren, welches Geld spart und "which is simpler for the public to understand, in that responsibility for virtually all services will rest with a single authority." (zitiert in Leach/Game 1991, S. 143). Mit der Abschaffung der übergeordneten Ebene blieben die untergeordneten Ebenen keineswegs als alleinverantwortlich für "virtually all services" zurück. Im Gegenteil: Ein komplexes und oft verwirrendes Netz von Formen interkommunaler Zusammenarbeit trat an die Stelle der übergeordneten Ebene. Wenn sich auch keine gesicherten Aussagen darüber machen lassen, ob diese Formen teurer oder effektiver als die Vorgänger sind. Fest steht jedoch, daß die neuen Formen im Gegensatz zu ihren Vorgängern weder eine direkte demokratische Legitimation haben noch dem Bürger transparent sind (Umfragen haben ergeben, daß die wenigsten Bewohner über die Zuständigkeiten von *joint boards* informiert sind, vgl. Travers et al 1995).

Die Formen interkommunaler Zusammenarbeit (*joint boards* und *joint committees*) haben *de facto* eine neue, stark fragmentierte und nicht demokratisch legitimierte übergeordnete Ebene geschaffen. Somit gibt es Grund genug, den gesamten Trend zur Schaffung von *unitary authorities* in Frage zu stellen. Es wird sich zeigen müssen, wie sich die seit 1996 in Schottland operierenden *joint boards* für Polizei, Feuerwehr, Strukturplanung, Verkehr, Katastrophenschutz sowie Wahl- und Steuerregister sowie die Vielzahl der geplanten *joint committees* bewähren (vgl. Kerley 1993).

Stimmen, welche die Wiedereinführung einer demokratisch legitimierten oberen Planungsebene für die von *unitaries* regierten Gebiete fordern, können stichhaltige Argumente vorweisen. Eine Studie der Association of London Government (ALG) etwa zeigt, daß die Einführung einer *Strategic London Authority* (SLA) zur Koordination und strategischen Planung innerhalb Londons keinesfalls mit Mehrkosten verbunden wäre, wie dies von Gegnern immer wieder behauptet wird (Association of London Government 1996). Die mit der SLA verbundenen Kosten könnten durch die Straffung der Organisation in Bereichen, die heute durch eine unüberschaubare Vielzahl von *joint arrangements* versorgt werden, eingespart werden: "The proliferation of London-wide bodies since 1986 has generated heavy costs. By realising the economies of scale on overhead expenditure

which are denied to these bodies, the SLA will carry out the job of strategic governance at lower cost." (Association of London Government 1996, S. 12).

## 5. Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

Die übergeordnete Koordinationsfunktion könnte auch von einer gewählten Regionalregierung übernommen werden, wie dies in der letzten Zeit immer stärker diskutiert wird. Die konservative Regierung stand zwar jeder Form von gewählter Regionalregierung ablehnend gegenüber und hat auch die *Regional Economic Planning Councils* sowie die *Regional Health Authorities* in ihrer Anfangszeit abgeschafft. Seit 1993/94 griff man aber z. B. durch die Etablierung von *Government Offices for the Regions* wieder verstärkt auf die regionale Ebene zurück (Hogwood 1995). Die neuen Büros koordinieren u. a. die Vergabe der europäischen Regionalfondsmittel verteilen die Mittel staatlicher Zuschußprogramme wie des *Single Regeneration Budgets* (vgl. Bullmann 1996, S. 263). Insbesondere im Norden Englands gibt es regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften wie die *Northern Development Company* (NDC), die - 1986 gegründet - Erfolge in der Ansiedlung ausländischer Unternehmen vorweisen kann (vgl. Bullmann 1996, S. 273). Im Norden England existieren auch besonders starke Bestrebungen zur Errichtung einer Regionalregierung, z. B. durch die *North of England Assembly of Local Authorities*. Die Lokalregierungen haben sich in sieben weiteren Regionen zu regionalen Assoziationen zusammengeschlossen, um "die Zentralregierung bezüglich ihrer regionalen Flächennutzungsplanung zu beraten bzw. Politiken in Umwelt-, Abfall-, Verkehrs- und Wirtschaftsfragen zu koordinieren" (Bullmann 1996, S. 270).

Schottland und Wales werden im gegenwärtigen offiziellen Sprachgebrauch als je eine Region behandelt. Dies ignoriert, daß es auch innerhalb Schottlands und Wales' unterschiedliche Regionen gibt. Eine weitgehende *devolution* für Schottland und Wales wird gegenwärtig diskutiert. Besonders herauszuheben sind die europapolitischen Aktivitäten der schottischen Lokalregierungen und ihres Zusammenschlusses (COSLA), die sich von der Aufwertung der Regionen im Zuge des europäischen Integrationsprozesses eine Aufwertung ihrer Stellung im unitaristischen Großbritannien erhoffen (vgl. COSLA 1996). Wie Udo Bullmann betont, könnte die Aufwertung der Regionen neben der strategischen Planung in diesen Gebieten die schwächer werdende Integration des britischen Staates sowie die Position Großbritanniens in einem "Europa

der Regionen" verbessern. Ob damit jedoch der "Aufbruch aus dem Zentralstaat" gelingen kann, bleibt zu Recht mit einem Fragezeichen versehen (so der Titel von Bullmann 1996).

#### **IV. Zusammenfassung und Perspektiven**

Als Reaktion auf die zunehmende Fragmentierung der lokalen Politikebene in Großbritannien sind in den letzten Jahren verstärkte Maßnahmen zur interkommunalen Zusammenarbeit eingeleitet worden. Gute, wenn auch unzureichende Ansätze sind in den zweistufig organisierten Gebieten Englands zu erkennen, in denen die Abstimmung zwischen Landkreise und Distrikten verbessert werden soll.

Weitgehende Maßnahmen zur interkommunalen Zusammenarbeit in Form von *joint boards* und *joint committees* existieren in Gebieten, in denen es nach der Reorganisation durch die konservative Regierung nur noch eine lokale Regierungsebene gibt (London, die sechs metropolitanen Gebiete, Schottland, Wales sowie die wenigen neugeschaffenen *unitaries* in England). Die Vielzahl von *joint arrangements* hat sich in diesen Gebieten weitgehend als demokratisch nur unzureichend legitimierte Flickschusterei entpuppt, die eine gewählte strategische Planungsebene nicht ersetzen kann. Durch *diese* Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wird die weitgehende Erosion der lokalen Demokratie in der Regierungszeit der konservativen Partei zementiert oder gar verstärkt.

Der Gedanke der Gemeinde als "Keimzelle der Demokratie" spielt in den gegenwärtigen Strukturen der britischen Kommunalpolitik nur eine äußerst marginale Rolle. In der Diskussion um eine Verfassungsreform, die in den letzten Jahren wieder verstärkt geführt wird, nehmen Forderungen nach einer Stärkung der lokalen Demokratie einen zentralen Platz ein. Mögliche Maßnahmen wären beispielsweise

- die verfassungsrechtliche Garantie des Status der Kommunalregierungen
- die Festschreibung einer generellen Kompetenzannahme der unteren Ebene nach dem Subsidiaritätsprinzip (sofern dies nicht durch einzelne Gesetze anders geregelt ist)
- die Direktwahl der Bürgermeister
- die Demokratisierung von *joint boards* und *Quangos*

- die Verbesserung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, ohne jedoch den eingeschlagenen Sparkurs zu verlassen
- die Einführung einer demokratisch gewählten Regionalregierung bzw. von Parlamenten in Schottland und Wales

Mit der Umsetzung dieser Maßnahmen könnte die Labour-Regierung unter Tony Blair einen großen Schritt zur Einlösung ihres Versprechens "of taking government closer to the people" machen (Blair 1996, S. 34).

## BIBLIOGRAPHIE

Association of London Government (1996) Reshaping the Rewards of Democracy. Efficiency and the Strategic London Authority. London: Association of London Government.

Audit Commission (1996) Working Between the Tiers. Addressing the Issues. London: Audit Commission.

Bache, Ian/Stephen George/R. A. W. Rhodes (1996) Regionalism in a Unitary State: The Case of the United Kingdom, in: Joachim Jens Hesse (Hg.) Regionen in Europa Bd. 2: Das regionale Potential, Baden-Baden: Nomos, S. 57-80.

Blair, Tony (1996) Democracy's Second Age, in: The Economist 14. September, S. 33-36.

Bullmann, Udo (1996) Aufbruch aus dem Zentralstaat? Der europäische Einfluß auf die subnationale Politik in Großbritannien, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 25 (3), S. 261-278.

Burns, Danny/Robin Hambleton/Paul Hoggett (1994) The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. London: Macmillan.

Byrne, Tony (1995<sup>6</sup>) Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works. London: Penguin.

Chandler, J. A. (1996<sup>2</sup>) Local Government Today. Manchester: Manchester University Press.

Covention of Scottish Local Authorities (1996) European and International Affairs Strategic Plan. Edinburgh: COSLA.

Elcock, Howard (1994<sup>3</sup>) Local Government. London: Routledge.

George, Stephen/Ian Bache/Rod A. W. Rhodes (1995) The United Kingdom and the Committee of the Regions, in: Joachim Jens Hesse (Hg.) Regionen in Europa. Band 1: Die Institutionalisierung des Regionalausschusses. Baden-Baden: Nomos, S. 45-74.

Hambleton, Robin/Sue Essex/Liz Mills/Konica Razzaque (1996) The collaborative council: a study of inter-agency working in practice. London: LGC Communications.

Harding, Alon/Peter Garside (1995) Urban and Economic Development, in: Stewart, John/Gerry Stoker (Hg.) Local Government in the 1990s. Basingstoke: Macmillan, S. 166-187.

HMSO (Hg.) (1996) Local Government. London: HMSO.

Hogwood, Brian W. (1995) Regional Administration in Britain since 1979: Trends and Explanations, in: *Regional & Federal Studies* 5 (3), S. 267-291.

Hogwood, Brian W. (1995a) The Growth of Quangos. Evidence and Explanations, in: *Parliamentary Affairs* 48 (2), S. 207-225.

Jessop, Bob (1994) Post-Fordism and the State, in: Amin Ash (Hg.) *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell.

Johnston, R. J./C. J. Pattie (1996) Intra-local Conflict, Public Opinion and Local Government Restructuring in England, 1993-1995, in: *Geoforum* 27 (1), S. 97-114.

Kerley, Richard (1993) Tayside Regional Council: Managing Joint Arrangements, in: *Strategic Government* Summer 1993, S. 11-35.

Leach, Robert (1994) Restructuring Local Government, in: *Local Government Studies* 20 (3), S. 34-360.

Leach, Steve (1993) Strategic Planning and the Local Government Review, in: *Strategic Government* (Summer 1993), S. 5-10.

Leach, Steve/Chris Game (1991) English Metropolitan Government Since Abolition: An Evaluation of the English Metropolitan County Councils, in: *Public Administration* 69 (1), S. 141-170.

Leach, Steve/John Stewart/Kieron Walsh (1994) *The Changing Organisation and Management of Local Government*. Basingstoke: Macmillan.

Local Government Management Board (1996) *Enhancing the Tiers of Local Government. The Story so far...*  
o. O.: Local Government Management Board.

Midwinter, Arthur (1995) *Local Government in Scotland*. Basingstoke: Macmillan.

o. A. (1995) Britain's Constitution. The Case for Reform, in: *The Economist* 14. 10. 1995, S. 27-32.

o. A. (1995a) Britain's Constitution. The Virtues of Variable Geometry, in: *The Economist* 11. 11. 1995, S. 51-53.

o. A. (1996) Power and the People, in: *The Great Debate. A Survey of Britain's New Politics*. Beilage zu *The Economist* 21. 9. 1996, S. 17-21.

Owen, Glyn (1996) Continuity and Change: Sub-National Government in Great Britain, in: Public Policy and Administration 11 (3), S. 67-82.

Pierson, Paul (1994) Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.

Rhodes, R. A. W. (1988) Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain. London: Unwin Hyman.

Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government, in: Political Studies 19 (4), S. 652-667.

Stewart, John (1989) The Changing Organisation and Management of Local Authorities, in: Stewart, John/Gerry Stoker (Hg.) (1989) The Future of Local Government. Basingstoke: Macmillan.

Stewart, John (1995) Appointed Boards and Local Government, in: Parliamentary Affairs 48 (2), S. 226-241.

Stewart, John/Gerry Stoker (1989) Introduction, in: dies (Hg.) The Future of Local Government, Basingstoke: Macmillan, S: 1-5.

Stewart, John/Gerry Stoker (Hg.) (1989) The Future of Local Government. Basingstoke: Macmillan.

Stewart, John/Gerry Stoker (Hg.) (1995) Local Government in the 1990s. Basingstoke: Macmillan.

Stewart, John/Gerry Stoker (1995a) Fifteen Years of Local Government Restructuring 1979-94: An Evaluation, in: dies. (Hg.) Local Government in the 1990s. Basingstoke: Macmillan, S. 191-209.

Stoker, Gerry (1995) Intergovernmental Relations, in: Public Administration 73 (1), S. 101-122.

Sturm, Roland (1991<sup>2</sup>) Die Unitarisierung der Kommunen. Zu Margaret Thatchers kommunalen Reformen, in: ders. (Hg.) Thatcherismus - eine Bilanz nach zehn Jahren. Bochum: Brockmeyer, S. 240-256.

Sturm, Roland (1994) Staatsordnung und politisches System, in: Hans Kastendiek/Karl Rohe/Angelika Volle (Hg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Frankfurt: Campus, S. 185-212.

Timmins, Nicholas (1996) The Five Giants. A Biography of the Welfare State (London, Fontana Press).

Travers, Tony/Stephen Biggs/George Jones (1995) Joint working between local authorities: experience from the metropolitan areas. London: LGC Communications.

Wilson, David J. (1996) The Local Government Commission: Examining the Consultative Process, in: Public Administration 74 (2), S. 199-219.

Wilson, David/Chris Game (1994) Local Government in the United Kingdom. Basingstoke: Macmillan.

**Zum Autor:** Thorsten Benner studiert Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der Universität-Gesamthochschule Siegen.