

ANDREAS FALUDI

Die Reform der Lokalverwaltung in Großbritannien

1. Einleitung

Das System der britischen Lokalverwaltung präsentiert sich dem Kontinentaleuropäer als außerordentlich dynamisch. Seine Geschichte, die wir weiter unten zusammengefaßt darstellen, ist durch die Tendenz der strukturellen Anpassung an die Gegebenheiten einer industriellen und urbanen Zivilisation gekennzeichnet. Diese Tendenz hat in den letzten Jahren noch gewaltig zugenommen und strebt gegenwärtig mit der Erörterung einer umfassenden Reform einem neuen Höhepunkt entgegen.

Es ist bezeichnend für die strukturelle Verankerung dieses Anpassungsverhaltens eines ganzen Verwaltungssystems, daß es schwerfällt, den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem die gegenwärtige Entwicklung begonnen hat. Auch läßt sich keineswegs behaupten, daß es alleine eine der beiden Großparteien gewesen wäre, die die Reform während ihrer traditionell alternierenden Amtsperioden stärker betrieben hätte als die andere: Die Labour-Regierung von 1945 konzentrierte sich mehr auf die Reform von nationalen Institutionen, und ihr halbherziger Versuch einer Reform der Lokalverwaltung scheiterte mit der Auflösung der *Local Government Boundary Commission* im Jahre 1949 [13]*. Es war jedoch eine Labour-Regierung, die 1966 eine Königliche Kommission (*Royal Commission*) ins Leben rief und damit die gegenwärtige Runde der Reformen begann. Auf der anderen Seite waren es die Konservativen, die in ihrer dreizehnjährigen Amtszeit die Verwaltungsstruktur der Metropole London in einer Weise reformierten, wie sie in mancher Hinsicht für den Rest des Inselreiches beispielgebend sein könnte. Überdies wird es einer konservativen Regierung überlassen bleiben, nach einer entsprechenden Einarbeitungszeit die Reform in einer ihr angemessen erscheinenden Form in die Tat umzusetzen – und kaum ein Kommentar bezweifelt, daß sie diesem Kurs im Laufe ihrer Amtszeit folgen wird.

Die Reform hat für die Raumplanung in dreifacher Hinsicht besondere Relevanz. Zum ersten sind manche der Schlüsselbegriffe der in Betrachtung gezogenen Reformkonzepte der Sprache und der Vorstellungswelt der Regionalplanung entnommen. Dies gilt vor allem für den Begriff der Stadtregion. Auch entsprang das Bedürfnis nach einer durchgreifenden Reform der Unzufriedenheit mit den bestehenden Instrumenten der Regionalplanung, so vor allem den *Regional Economic Planning Boards* und früheren Versuchen einer regionalen Koordination, sowie mit dem Stand der Koordination zwischen der Planung von kreisfreien Städten (*county boroughs*) und ihrem Umland (*counties*).

Zum zweiten diente die Forderung nach einer wirkungsvollen Erfüllung der lokalen Planungsfunktion als wesentliches Argument für eine Reform der Verwaltungsstruktur. Dies betraf nicht nur die Übereinstimmung zwischen Verwaltungszuständigkeit und sozioökonomischen Gegebenheiten, sondern auch die Verwaltungskraft von Lokalbehörden, insbesondere im Hinblick auf die Anstellung von Experten für die Erfüllung von Planungsfunktionen und die interne Organisation von Lokalbehörden, wie sie in Großbritannien einige Besonderheiten aufweist.

Zum dritten ist die besondere Relevanz für die Raumplanung noch dadurch gegeben, daß es in der Raumplanungsgesetzgebung war, wo in der *Town and Country Planning Act, 1968* einige der Prinzipien, wie sie in der Reform der Lokalverwaltung enthalten sein werden, zum erstenmal angewandt wurden. So werden die strategischen Pläne (*structure plans*), die dieses Gesetz eingeführt hat, von Gruppen von Lokalbehörden ausgearbeitet, von denen man annehmen kann, daß sie später unter eine Jurisdiktion fallen werden. Pläne der nächstniedrigeren Stufe (*local plans*) werden in der Regel in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen von der Lokalbehörde ohne ministerielle Genehmigung rechtskräftig erlassen, und Routinebeschlüsse über Bau- und Nutzungsgenehmigungen dürfen von den Planungskomitees an Beamte delegiert werden.

Es gibt überdies Gründe, die die gegenwärtigen Reformbestrebungen für den Kontinentaleuropäer besonders beachtenswert erscheinen lassen. So führt die vergleichende Betrachtung verschiedener Verwaltungssysteme und insbesondere ihres Verhaltens unter gleichartigen Belastungen und Spannungen, wie sie aus der unleugbaren Uniformität der technisch-industriellen Zivilisation gegeben sind, zu Einsichten allgemeiner Art, die eine Reflexion über das eigene Verwaltungssystem fördern. Dabei dürfte das Studium des britischen Systems besonders wertvoll sein, da dieses über einige Instrumente verfügt, die den institutionellen Wandel in hervorragender Weise erleichtern und fördern. Allen voran ist hier die Königliche Kommission selbst zu nennen, deren Funktion weiter unten im Detail beschrieben wird. Diese operiert zur Unterstützung und Kontrolle eines zentralisierten Regierungssystems, welches eine erstaunliche Flexibilität und Aktionsfähigkeit aufweist und von einer nationalen Kultur getragen wird, in der Vertrauen und Respekt zwischen Regierenden und Regierten hervorstechen.

Zudem gelangen im Zuge der Debatte um die Reform der Lokalverwaltung Größenstandards zur Anwendung, die vielleicht in die Debatte um allfällige Strukturereformen in anderen Ländern eingehen könnten. So ist es für den Maßstab, in dem in Großbritannien gedacht wird, bezeichnend,

* Die Zahlen in [] beziehen sich auf das Literaturverzeichnis am Schluß des Beitrages.

daß allgemein als Beispiel für die inadequate Größe einer lokalen Einheit der Bezirksstufe (die in Großbritannien Hauptträger der lokalen Selbstverwaltung inklusive der Raumplanung und des Erziehungswesens und anderer Dienstleistungen außerhalb der *county boroughs* ist) die *County of Rutland* mit 25 000 Einwohnern genannt wird. Der Status eines *county borough*, am ehesten mit kreisfreien Städten zu vergleichen, wird überhaupt nur mehr Gemeinden mit mindestens 100 000 Einwohnern verliehen, obwohl einige traditionsreiche Städte mit weniger Einwohnern (Canterbury, 30 000) noch den gleichen Status behalten. Als Hinweis auf die Größenordnung, in der man sich die reformierte Struktur zu denken hat, mag die Zahl von 250 000 bis etwas über eine Million Einwohner genügen, die für die Einheitsbehörden (*unitary authorities*) außerhalb der größten Stadtregionen vorgeschlagen wurde. Selbst der Minderheitenbericht *Derek Seniors* weicht in dieser Hinsicht nur unwesentlich ab. Seine 35 Stadtregionen, die die Raumplanungskompetenz übertragen bekommen sollen, hatten 1968 ausnahmslos über 300 000 Einwohner. Dies zum Vergleich zu den Klein- und Kleinstgemeinden, denen in anderen Systemen Planungs- und Verwaltungsfunktionen gleicher Art übertragen sind.

Jedoch läßt die Betrachtung bekannter Verwaltungssysteme aus der Perspektive Großbritanniens auch gewisse Vorteile erkennen, die allzu leicht für selbstverständlich genommen werden. So existiert eine Schule, die den britischen Lokalbehörden eine allgemeine Verwaltungszuständigkeit zugesprochen sehen möchte, die diese heute nicht besitzt. Die Autoren weisen dabei vielfach gerade auf das deutsche System der Gemeindeautonomie hin, wie überhaupt das deutsche Beispiel auf die Entwicklung der Lokalverwaltung und insbesondere der Stadtplanung stimulierend gewirkt hat [9]. Schließlich waren die interne Verwaltungsstruktur, die Funktionsteilung zwischen Bürgermeister und Gemeinderat und die Existenz eines weitgehend homogenen Verwaltungsapparates in der Bundesrepublik Gegenstand einer eingehenden Studie, die von A. H. Marshall im Auftrage eines einflußreichen Komitees über das Management der Lokalverwaltung [29] abgefaßt wurde.

2. Die gegenwärtige Struktur der britischen Lokalverwaltung

Der britische Teil des Vereinigten Königreiches besteht aus drei Teilen: England, Wales und Schottland. In diesen gibt es zwei Rechts- und Verwaltungssysteme: eines für England und Wales und eines für Schottland. Gesetze werden für beide getrennt vom Zentralparlament in Westminster erlassen, während die Zentralregierung Staatssekretariate in Schottland und Wales zu Durchführung ihrer Maßnahmen unterhält.

2.1 Ursprung und Verfassung

Die Verwaltungsstruktur in England und Wales, die hier hauptsächlich Gegenstand der Betrachtungen sein soll, geht

auf sächsische und normannische Ursprünge zurück. Die Sachsen hatten ein dezentralisiertes Verwaltungssystem mit weitgehender Lokalaufonomie, dessen Einteilung in *shires* von den Normannen als *counties* übernommen wurde. Doch verloren diese damit ihre Autonomie, indem ihre Rechte nunmehr auf königlichen Privilegien beruhten und der Souverän zur Quelle aller gesetzlichen Autorität wurde [4]. Der Zentralismus, der heute zu den hervorstechendsten Eigenschaften des englischen Regierungssystems gehört, fand hier seinen Ursprung:

„Das Regierungssystem in Großbritannien ist einheitlich, insofern die Souveränität alleine bei der Zentralregierung liegt . . . Alle Rechte, die lokale Verwaltungsbehörden genießen, . . . sind Rechte, die ihnen von der Zentralverwaltung verliehen wurden (und von dieser zurückgenommen werden können)“ [12]¹.

Die Jurisdiktion der Grafschaften wurde durchbrochen, wo einzelne Städte als *boroughs* das Privileg der Selbstverwaltung erhielten, worin die moderne Unterscheidung zwischen *counties* und *county boroughs* ihren Ursprung hat. Ansonsten entwickelten sich im Laufe des 16. Jahrhunderts *parishes*, auf der kirchlichen Sprengelteilung beruhend, als Einheiten der Lokalverwaltung. Die Armengesetzgebung von 1601 (*Poor Relief Act*) bestimmte zum erstenmal, daß diese für Arme und Hilfsbedürftige vorzusorgen hatten, zu welchem Zweck sie die Berechtigung zur Einhebung von Grundsteuern (*rates*) erhielten.

Die moderne Form der Lokalverwaltung entstand im Laufe des 19. Jahrhunderts in der Viktorianischen Reformära, und zwar im Gefolge der Industriellen Revolution. Diese für die Entstehung der Stadtplanung so überaus bedeutungsvolle Zeit [2] brachte Gesetzeswerke für Sozialwesen, Erziehung, Polizei- und vor allem Gesundheitswesen, worunter auch eine elementare Bau- und Planungsgesetzgebung fiel. Die *Local Government Act* von 1888 schuf schließlich die *counties* und *county boroughs* und ein ähnliches Gesetz 1894 die *urban districts*, *rural districts* und *parishes* in ihrer heutigen Form.

Nach dem Prinzip, das in diesen Gesetzeswerken für die Lokalverwaltung niedergelegt wurde und das seither unverändert gilt, besitzen Lokalbehörden nur jene Rechte und Funktionen, die ihnen ausdrücklich erteilt worden sind. Dies impliziert, daß jede Aktion einer Lokalbehörde durch eine gesetzliche Bestimmung abgesichert sein muß, daß es keinen selbständigen Wirkungsbereich oder irgendeinen anderen Ausdruck einer autonomen Existenz einer Lokalverwaltung gibt und daß Aktionen von Lokalbehörden, die nicht durch Statut gedeckt sind, ungesetzlich (*ultra vires*) sind und somit die Mitglieder des Rates (*council*) als die Treuhänder des Vermögens der Lokalbehörde (und unter gewissen Umständen auch die Beamten) für diese ungesetzlichen Aufwände haftbar gemacht werden können [10].

Gleichzeitig leitet sich aus diesem Prinzip ein System der engen ministeriellen Beaufsichtigung aller Geschäfte jeder Lokalverwaltung ab, eine Kontrolle, die eine große Vielfalt von Formen angenommen hat und deren Ausmaß und Wir-

¹ Übersetzungen englischer Textstellen stammen vom Verfasser.

kung heute vielfach beklagt werden. Die drei Grundzüge dieser Beziehung zwischen Zentralbehörden und Lokalverwaltung sind damit:

- (1) Lokalbehörden sind die operativen Institutionen für die meisten Verwaltungsdienste, indem sie Einrichtungen und Dienstleistungen bereitstellen, entweder als direkte Agenten der Zentralverwaltung (z. B. im Autobahnbau) oder auf Grund ihrer Verpflichtung oder Ermächtigung durch Statut, in welchem Falle die Zentralstellen Richtlinien aller Art erteilen.
- (2) Dessenungeachtet beruht die tatsächliche Verwaltung des Landes auf einer Art Gegenstromprinzip, indem de facto die Lokalbehörden in vieler Hinsicht initiativ werden und dadurch ihrerseits Einfluß auf die Zentralstellen ausüben.
- (3) Zentralstellen haben aber jedenfalls die Aufgabe, auf die Einhaltung von Mindeststandards in der Erfüllung von Dienstleistungen zu achten, was eine gewisse Uniformität der Sozialeinrichtungen im ganzen Lande sichert [6].

An diesen Prinzipien wird im wesentlichen nicht gerüttelt. Die Debatte, insofern sie diese betrifft, geht mehr um die Art der Kontrolle, die spezifischen Standards, die kontrolliert werden sollen, und um die Gewährung von Rechten an die Lokalbehörden, über statutarische Bestimmungen hinaus Mittel verwenden zu dürfen. Das Prinzip der zentralen Kontrolle wird kaum ernsthaft angezweifelt.

Es ist ohne weiteres einsichtig, daß hier eine Zwischenstufe zwischen der Zentralregierung und der Lokalverwaltung, etwa eine autonome Provinz mit eigener Zuständigkeit, keinen Platz findet. Obwohl die Grenze zwischen zentraler und lokaler Zuständigkeit flexibel ist, ist sie dennoch in jedem Fall genau bestimmbar. Jeder Akt einer Behörde ist demnach eindeutig der zentralen Leitung oder der lokalen operativen Durchführung zuzuschreiben. Wenn in der Folge von Regionen oder gar Provinzen die Rede sein wird, so handelt es sich deshalb stets um den Versuch, gewisse Funktionen der Lokalverwaltung auf überlokaler Ebene zusammenzufassen und zu koordinieren, und nicht um die Einführung eines echten föderativen Systems.

2.2 Struktur

Seit 1894 gibt es außerhalb von Groß-London sechs verschiedene Lokalverwaltungskörper, die sich in eine dreistufige Hierarchie einordnen lassen. Auf der ersten Stufe finden sich die 58 *administrative counties* (die traditionellen Grafschaften und einige neu geschaffene Verwaltungseinheiten gleichen Ranges) und die *county boroughs*, äquivalent zu kreisfreien Städten, die keine weitere Unterteilung aufweisen. Hingegen sind die *counties* in sogenannte *county district councils* unterteilt, von denen es drei Arten gibt: *non-county boroughs* und *urban district*, zwei städtische Behörden, die sich hauptsächlich durch Alter und Zeremoniell unterscheiden, und *rural districts*. Letztere weisen eine weitere Unterteilung in *parishes* auf, denen jedoch

keine statutarischen Verpflichtungen auferlegt sind und die daher nur mehr Restfunktionen ausüben. Sieht man deshalb von den *parishes* ab, so teilen sich etwas über 1400 Lokalbehörden in die Verwaltung von England und Wales – eine Zahl, die sich bei zahlreichen Funktionen, die der zweiten Stufe vorbehalten sind (Planung, Erziehungswesen usw.) auf die 140 *counties* und *county boroughs* reduziert.

Groß-London hat seit der *London Government Act, 1963* eine zweistufige Verwaltung mit dem *Greater London Council* und 32 *London boroughs*. Die Struktur in Schottland ist ähnlich der in England und Wales, doch mit verschiedenen Bezeichnungen.

2.3 Modifikationen bis 1966

Die Änderung der Grenzen der *county boroughs* und *counties*, der prinzipiellen Gliederung in Stadt und Land, war in den Jahren um 1888 relativ einfach und erlaubte die Anpassung der Verwaltungsstruktur an die fortschreitende Urbanisierung. Doch führte dies schließlich zu einer wachsenden Opposition von seiten der ländlichen *counties*, deren Interessen durch die Verluste an Bevölkerung und Steuerkraft geschädigt wurden. Dies verlangsamte den Prozeß der Anpassung von der Mitte der zwanziger Jahre an. Während des Zweiten Weltkrieges fand dieser Prozeß dann ein vorläufiges Ende. Selbst nach dem Krieg gab es verhältnismäßig wenig Änderungen. Zum Zwecke der Anpassung wurde jedoch ein erfolgloser Versuch gemacht, im Wege der *Local Government Boundary Commission* zu einem Reformprogramm zu gelangen. Dieser Versuch wurde von einer konservativen Regierung wieder aufgenommen, die 1958 je eine *Local Government Commission* für England und für Wales schuf. Die Kommission für Wales schlug 1962 eine Reduktion der Zahl der Verwaltungseinheiten vor, ließ jedoch die Verteilung der Funktionen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen unberührt [21]. Die Labour-Regierung modifizierte in ihrem Weißbuch von 1967 [30] diese Vorschläge etwas, doch blieben die Grundzüge der Funktionsteilung ebenfalls im wesentlichen unberührt. Trotz der Dringlichkeit der Reorganisation in Wales, auf die das Weißbuch ausdrücklich hinwies und die mit der relativen Schwäche der Verwaltungseinheiten begründet wurde, ist es auch dort noch nicht zu gesetzlichen Maßnahmen gekommen.

Die *Local Government Commission* für England schlug eine ganze Reihe von Änderungen im Rahmen des bestehenden Systems vor. So wurden erstmals seit den zwanziger Jahren drei neue *county boroughs* geschaffen und drei im Gefolge der Schaffung von Groß-London aufgelöst. Überdies erfolgte eine große Zahl von Grenzänderungen, in deren Verlauf fast jeder der 35 untersuchten *county boroughs* erweitert wurde. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission die Untersuchungen, die sie gemäß Auftrag in fünf speziell definierten Stadtregionen (*conurbations*) durchgeführt hatte und die auf die späteren Vorschläge der Königlichen Kommission für England und die Regierung gewissen Einfluß hatten [22, 23, 24, 25, 26, 13].

Ebenfalls in den dreizehn Jahren der letzten konservativen Regierung wurde eine Königliche Kommission eingesetzt, die einen Vorschlag für die Reform der Verwaltung Groß-Londons ausarbeitete. Diese Reform, die in der *London Government Act*, 1963 Eingang fand und 1965 in die Tat umgesetzt wurde, war der Vorbote der umfassenden Reform und wird weiter unten behandelt.

1965, ein Jahr nachdem die Labour-Regierung wieder ans Ruder kam, kündigte der Minister für Wohnungswesen und Lokalverwaltung schließlich den Plan einer umfassenden Reform an. Zum Zweck der Erarbeitung der Grundprinzipien dieser Reform wurde schließlich 1968 eine Königliche Kommission unter dem Vorsitz von *Sir John Maud* (heute *Lord Redcliffe-Maud*) ins Leben gerufen. Letzterer hatte von 1964 bis 1967 den Vorsitz in einem Komitee über das Management der Lokalverwaltung innegehabt, welches zusammen mit dem parallel eingesetzten Komitee über die personelle Besetzung der Lokalverwaltung weiter unten behandelt wird. Die Königliche Kommission hatte unter ihren Mitgliedern den Journalisten *Derek Senior*, der in einem 1966 erschienenen Buch eine Organisation der Lokalverwaltung auf der Basis von Stadtregionen vertreten hatte [14]. Der Minderheitsbericht, den er in der Folge abgeben sollte, hat gegenwärtig Chancen, zur Grundlage der eigentlichen Reform zu werden.

Eine ähnliche Kommission wurde für Schottland ernannt. Ihr Bericht erschien etwas später und wird weiter unten behandelt. Das Reformwerk sollte durch die Arbeit einer weiteren Verfassungskommission abgerundet werden, die jedoch noch nicht berichtet hat. Wie sich erweisen wird, bleibt die Reform der Lokalverwaltung ohne gleichzeitige Erörterung der Verteilung von Funktionen zwischen dieser und der Zentralregierung und der Lösung der an Dringlichkeit zunehmenden Frage der Autonomie von Schottland und Wales ein Stückwerk.

Bevor jedoch über die Arbeit dieser Kommission (und der beiden Komitees über die interne Verwaltungsstruktur) berichtet wird, muß noch kurz auf die Institution der Königlichen Kommission selbst eingegangen werden.

3. Die Königliche Kommission

Die Königliche Kommission (*Royal Commission*) ist in ihrer Art einmalig. Da sie ein außerordentlich wirkungsvolles Instrument des institutionellen und gesellschaftlichen Wandels darstellt und da überdies die Kenntnis dieser Einrichtung für das Verständnis der weiteren Entwicklung erforderlich ist, wird sie hier kurz erläutert:

Die Königliche Kommission ist eine außerordentlich alte Institution, älter noch als das Parlament von Westminster. Der berühmte *Domesday Survey* von 1080–86, die erste umfassende Landaufnahme in England, wurde zum Beispiel von einer derartigen Kommission durchgeführt. Das Recht der Ernennung, welches formal bei der Krone liegt, ist inzwischen längst auf Parlament und Regierung übergegangen. Besonders viele derartige Kommissionen gab es im 19. Jahrhundert, und für die Entwicklung der Raumpla-

nung ist diese Institution dadurch bedeutend, daß etwa 10 Prozent aller 600 Kommissionen seit 1800 über das Gebiet des Wohnungs- und Verkehrswesens und der Stadtplanung berichteten.

Eine Königliche Kommission, einmal ernannt, untersteht keiner anderen Autorität. Sie ist daher eine der primären Institutionen des Staates und dem Parlament und dem Kronrat (*privy council*) gleichgestellt. Zu ihren Rechten gehört es, Zeugen zu laden, schriftliche Aussagen einzuholen, Einladungen an die Öffentlichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen abzugeben, öffentliche *hearings* zu veranstalten, bei denen Zeugen einem Kreuzverhör unterzogen werden, und Forschungsaufträge zu vergeben. Ihr stehen außerdem hohe Ministerialbeamte als Sekretäre und der Apparat der Zentralverwaltung für die Auffindung und Aufarbeitung von empirischem Material zur Verfügung. Die Geldmittel, die aufgewendet werden dürfen, sind nicht begrenzt, noch ist für die Arbeit der Kommission eine Zeitbegrenzung gesetzt.

Zu den Rechten der ehrenamtlichen Mitglieder einer Kommission, die meist auf Grund ihrer persönlichen Qualifikationen, manchmal aber auch als Repräsentanten von Interessenverbänden ernannt werden, gehört es, abweichende Meinungen oder auch komplette Minderheitsberichte abzugeben. Diese werden zusammen mit dem vollen Bericht der Kommission ohne jedweden Abstrich publiziert, ohne daß irgendein Teil dieses Berichtes vorher der Öffentlichkeit oder auch nur der Regierung bekannt wäre. Mit ihren Prozeduren ist eine Königliche Kommission in der Tat eine so außerordentliche Einrichtung, daß einer der wenigen Autoren über sie schreiben konnte:

„Ihre Beschreibungen des Ausschnittes der sozialen und materiellen Gegebenheiten, die für ein Problem Relevanz haben, sind zutreffender, als man sie anderswo finden kann. Ihre Bewertung von Tatsachen, ihre Beurteilung und die daraus folgenden Vorschläge führen im Falle ihrer Realisierung eher zu jener Anpassung an eine Situation, die im besten Interesse der gesamten Gesellschaft liegt, als die Bewertung und Vorschläge von anderer Seite.“

„Auf Grund des Charakters ihrer Mitglieder und ihrer Verfahrensweise hilft sie, die freiwillige Annahme ihrer Direktiven herbeizuführen. Durch die Herbeiführung von zielgerichteten Beiträgen fähiger Bürger, die ansonsten außerhalb des Führungsprozesses bleiben, fördert sie die weise Demokratisierung der Regierungsform“ [8].

Integrität, Arbeitsweise und Vernunft dieser Einrichtung können den Beobachter nur verblüffen. Es ist das eine hervorragende Methode, das beste verfügbare Expertenwissen für die Aufgaben der gesellschaftlichen Führung heranzuziehen. Hier werden vielleicht auch Wege gewiesen, wie Planung selbst, die als die Anwendung von wissenschaftlich-technologischer Intelligenz auf gesellschaftliche Führungsprozesse definiert wurde, organisiert werden kann².

² Ähnliche Prinzipien, allerdings ohne Hinweis auf die Königlichen Kommissionen in Großbritannien, wurden von *Grauban* [7] ausgearbeitet.

4. Die Reform der Verwaltung von Groß-London

Es ist nicht weiter überraschend, daß die Probleme der britischen Lokalverwaltung in der Metropole in aller Regel früher und in intensiverer Form auftreten. Nicht zuletzt gehört zu diesen der Stolz und Lokalpatriotismus, den alte und traditionsreiche Gemeinwesen wie die *Corporation of the City of London* im Laufe der Jahrhunderte entwickeln. So ist die Geschichte der Verwaltung in Groß-London durch eine Reihe von erfolglosen Versuchen gekennzeichnet, die Verwaltungsstruktur mit der Realität der Metropole in Einklang zu bringen.

Der erste dieser Versuche erfolgte bereits 1837, als eine Königliche Kommission die Ausdehnung der Jurisdiktion der Stadt London auf das gesamte bebaute Gebiet ihres Umlandes vorschlug. 1854 vertrat eine weitere Kommission die Schaffung von sieben *municipal boroughs* an Stelle der zahlreichen kleinstädtischen und dörflichen Einheiten der Region London. Das einzige Ergebnis dieser Kommission war jedoch die Einführung eines indirekt gewählten *Metropolitan Board of Works*, den sie als übergeordnete Institution für öffentliche, das gesamte Gebiet betreffende Einrichtungen vorgesehen hatte und der jetzt statt von den vorgeschlagenen sieben neuen Einheiten von der Vielzahl der alten Gemeinden besetzt wurde.

Mit der Schaffung der *counties* und *county boroughs* im ganzen Land erhielt dieses Gebiet den neuen Status einer *Administrative County of London* mit einer direkt gewählten Vertretung, den in der Folge berühmt gewordenen *London County Council*. Außerdem wurde unmittelbar angrenzend eine *County Middlesex* geschaffen. Innerhalb des Gebietes des neuen *London County Council* entstanden 1894 aus einer Zusammenlegung der alten Verwaltungseinheiten 28 *metropolitan boroughs*, worin jene zweistufige Verwaltungshierarchie der Metropole ihren Ursprung fand, die diese bis heute aufweist.

Doch alsbald erwies sich auch diese Reform und Grenzziehung als ungenügend. Die *Administrative County of London* war nach kurzer Zeit bereits von enormen bebauten Gebieten umgeben, die von verschiedenen Behörden verwaltet wurden. Middlesex zum Beispiel wurde zu einer *county*, die praktisch völlig überbaut war. Darüber hinaus hatte Groß-London Anteile an weiteren, zweistufig verwalteten *counties* und umfaßte auch drei *county boroughs* mit ihren selbständigen, einheitlichen Verwaltungskörpern.

Eine derartige Vielfalt von Verwaltungseinheiten in einem Gebiet, das in Wirklichkeit eine Einheit darstellte, führte zwangsläufig zur Schaffung einer Vielzahl von ad-hoc-Gremien zur Koordination und Durchführung gemeinsamer Maßnahmen. Für die Raumplanung von besonderer Relevanz ist die Tatsache, daß der berühmte *Greater London Plan* von *Patrick Abercrombie* die Schaffung einer Planungsbehörde dieser Art für die gesamte Region empfahl. Das damalige Ministerium für Stadt- und Landesplanung setzte darauf ein Komitee ein, um über die Maschine zur Durchführung der Regionalplanung zu beraten. Der 1949 erfolgte Bericht sah eine Regionalbehörde mit exekuti-

ver und Finanzgewalt vor und wies damit schon gewisse Züge der inzwischen erfolgten Reform auf.

Das gegenwärtige Reformwerk wurde von einer von der letzten konservativen Regierung eingesetzten Königlichen Kommission eingeleitet. Bei der Behandlung ihrer Arbeit muß kurz auf politische Untertöne eingegangen werden. Der *London County Council* hatte sich nämlich zu einer Hochburg der *Labour-Party* entwickelt, in der diese zahlreichen Elemente ihrer Philosophie in Maßnahmen des Erziehungswesens, des Wohnungswesens und der Sozialfürsorge umsetzte. Die Verwaltung hatte ein starkes professionelles Element auf allen diesen Gebieten, welches zum inneren Zusammenhalt und zum Stolz des *London County Council* wesentlich beitrug. Die Absicht einer konservativen Regierung, die Verwaltung von Groß-London zu reformieren, bedeutete für letztere die Aussicht der Zusammenlegung mit Vororten und Gebieten, die sozial und politisch anders strukturiert waren. Sie wurde daher als politischer Angriff aufgefaßt und auf jeder politischen Ebene von der *Labour-Party* bekämpft.

Die Königliche Kommission selbst definierte die Gründe, die für eine Reform sprachen, wie folgt [20]:

- (1) Die Ausbreitung von Groß-London über die bestehenden Verwaltungsgrenzen hinaus.
- (2) Die Diskrepanz zwischen Größe und Finanzkraft der Behörden.
- (3) Der Unterschied in der Kompetenzverteilung zwischen der *Administrative County of London* und den *metropolitan boroughs* auf der einen Seite und dem im übrigen Gebiet von Groß-London vorherrschenden Mischsystem.
- (4) Das Verlangen von großen städtischen Einheiten außerhalb der *Administrative County of London* nach Verleihung des Status eines *county borough*, welcher ihnen ihrer relativen Größe nach zukam, jedoch den Status der *counties*, denen sie angehörten, ausgehöhlt hätte.
- (5) Die Auswirkung einer Situation der Unsicherheit, wie sie seit 1945 auf Grund einer erwarteten Reform geherrscht hatte.

Nach Anhörung der Evidenzen erarbeitete die Kommission vier grundsätzliche Varianten:

- (1) Die Zentralregierung übernimmt jene Funktionen, die über das gesamte Gebiet der Metropole ausgeübt werden müssen.
- (2) Die Schaffung von mehr ad-hoc-Körperschaften zur Erfüllung von jeweils einer oder einer Gruppe von zusammenhängenden Funktionen.
- (3) Konsultative Körperschaften verschiedener Art, die die Koordination zwischen den bestehenden Lokalbehörden durchführen.
- (4) Eine neue Behörde mit Jurisdiktion über das gesamte Gebiet.

Die Kommission optierte für die vierte Variante auf Grund ihrer Überzeugung, „daß die Lokalverwaltung in Groß-London in Wirklichkeit nur die Wahl hat, zugunsten der Zentralregierung abzudanken oder sich derart zu reformieren, daß sie für die Bewältigung der gegenwärtigen Probleme ausgestattet ist.“

Die Struktur, die sie vorschlug, weist einen zweistufigen Aufbau auf. Die obere Stufe sollte vom *Greater London Council* eingenommen werden, unter dem 52 neue *London boroughs* und die *City* die zweite Stufe einnehmen würden. Als grundsätzliche Abkehr von jenem System, das im übrigen Land vorherrscht und der umfassenden Rolle der Oberbehörde (*counties*) primäre Bedeutung gibt, sollten die *London boroughs* für alle Dienstleistungen mit Ausnahme jener zuständig werden, die eine einheitliche Verwaltung erforderten.

Die Regierung änderte diese Vorschläge nur unwesentlich, indem sie die Zahl der *London boroughs* auf 32 reduzierte, jeder mit einer Mindestbevölkerung von 200 000 Einwohnern. Diese bilden, zusammen mit der alten *City*, Groß-London (*Greater London*). Die Regionalbehörde hat einen direkt gewählten Rat (*Greater London Council*) mit 99 Ratsmännern und 16 von diesen gewählten *aldermen*, eine Besonderheit der britischen Lokalverwaltung. Die *London boroughs* sind nach dem Muster der übrigen *boroughs* organisiert.

Die wichtigsten Funktionen, wie Wohnungsbau, Erziehungswesen, Gesundheitsdienst und Sozialfürsorge, fallen größtenteils den *London boroughs* zu. Eine Ausnahme bildet das Erziehungswesen, wo die Aussicht auf eine Auflösung des starken und progressiven Schulsystemes des *London County Council* zu derartigen Protesten von Lehrern und Eltern geführt hatte, daß die Regierung in Abweichung von den Vorschlägen der Königlichen Kommission die Bildung einer *Inner London Education Authority* als Komitee des *Greater London Council* gesetzlich verankerte. Diese besteht aus allen gewählten Repräsentanten der ehemaligen *Administrative County of London* im *Greater London Council* und gibt daher dem ehemaligen *London County Council* einen Rest seiner Identität. Die *Inner London Education Authority* erfüllt alle jenen Funktionen, die in die Kompetenz einer *Local Education Authority* fallen, während die übrigen 20 *London boroughs* diese selbständig wahrnehmen.

Groß-London umfaßt nunmehr ein wesentlich weiteres Gebiet als die ehemalige *Administrative County of London* und ersetzt nicht weniger als 118 Behörden, obwohl manche Kritiker auch diese Grenzziehung unter Ausschluß des *Green Belt* als zu eng bezeichnet haben [13]. Die Bevölkerung von 8 Millionen ist größer als die von zehn europäischen Staaten. Für diese gewaltige Agglomeration ist der *Greater London Council* als Regionalbehörde im wesentlichen für strategische Maßnahmen inklusive Planung zuständig, obwohl er auch residuale operative Funktionen hat. Die Details der Funktionenteilung zwischen ihm und den *London boroughs* sind naturgemäß sehr kompliziert, und zwar insbesondere auf dem Gebiet der Raumplanung. Es sei deshalb nur darauf hingewiesen, daß hier erstmals eine Differenzierung des rechtskräftigen Entwicklungsplanes (*development plan*) in zwei Stufen erfolgte, wie sie 1968 in die Raumplanungsgesetzgebung für das ganze Land einging: Für das gesamte Gebiet der Stadtregion bereitet der *Greater London Council* den *Greater London Development Plan* vor, der dann von jedem *London borough* in

einem *local development plan* verfeinert wird. Beide zusammen sind dem rechtswirksamen Entwicklungsplan im übrigen Land gleichgesetzt.

Es ist faszinierend, den *Greater London Council* in Operation zu sehen. Zu einem gewissen Grad hat die Praxis der seit 1965 bestehenden Regionalbehörde die Befürchtungen der *Labour-Party* bestätigt, da der *council* seither stets von den Konservativen kontrolliert wurde, die in den *outer boroughs*, den neu entstandenen Einheiten des Vorortringes, eine solide Majorität haben und von dort aus das Gebiet des ehemaligen *London County Council* dominieren. Dies hat bereits zu Konflikten geführt, so um die *Motorway Box*, ein System von städtischen Autobahnen für London, und um den Wohnungsbau. Seit Anfang 1970 hat der *Greater London Council* zudem die *London Transport Executive*, die Behörde für den öffentlichen Nahverkehr, übernommen und verfolgt eine kostendeckende Tarifpolitik, die abermals zu heftigen Kontroversen führte.

Auf der anderen Seite gibt es Kritiker, die die Aufteilung der Funktionen zwischen *Greater London Council* und *London boroughs* für Unzulänglichkeiten in der Einfügung der städtischen Autobahnen in den Stadtkörper verantwortlich machen. Weiterreichende Kompetenzen, besonders auf den Gebieten der Raumplanung sowie des Wohnungs- und Transportwesens, werden daher gefordert.

Dessenungeachtet wurde die Reform der Verwaltung von Groß-London von so bedeutenden Experten wie *William A. Robson* wärmstens begrüßt und den (bis damals) „halbherzigen Versuchen, die Struktur im übrigen Großbritannien zu ändern,“ gegenübergestellt [13]. Es besteht kein Zweifel, daß die radikale Reform in der Metropole für die folgenden Versuche sowohl dem Geist als auch vielfach dem Inhalt nach zum Vorbild wurde.

5. Maud und Mallaby Committee

Bevor auf das Reformwerk für England eingegangen werden kann, muß kurz auf die Arbeit zweier vom Minister für Wohnungswesen und Lokalverwaltung eingesetzten Komitees eingegangen werden, die auf das Denken über die interne Organisation der Lokalverwaltung großen Einfluß ausübten. Auch wurde der Vorsitzende des einen Komitees später Vorsitzender der Königlichen Kommission, so daß es nicht weiter überrascht, daß dieses Denken auch in deren Bericht Eingang gefunden hat.

Bevor über die Komitees skizzenhaft berichtet werden soll, müssen jedoch einige der Besonderheiten der englischen Lokalverwaltung erwähnt werden.

5.1 Interne Verwaltungsstruktur der Lokalbehörden

Die interne Struktur der Lokalverwaltung ist zutiefst durch den Umstand geprägt, daß lokale Einheiten, welcher Art auch immer, keine Autonomie genießen. Sie sind daher nicht jene Grundelemente des Staatswesens wie autonome Gemeinden, denen im öffentlichen Interesse gewisse Rechte

kraft Gesetzes abgesprochen wurden, während sie alle anderen behalten, sondern sie sind Geschöpfe des Staates, geschaffen zum Zwecke der Erfüllung von fest umrissenen und jederzeit neu bestimmbar Funktionen. Aus diesem Grund trifft auf Lokalbehörden auch nicht die Theorie der Gewaltenteilung zu. Die Lokalbehörde, besser gesagt der *council*, ist aufgerufen, gewisse Dienstleistungen zu erfüllen und Vorsorgen zu treffen. Die Annahme ist die, daß diese Funktionen auch tatsächlich von den Mitgliedern des Rates als eines Teils der ausführenden Gewalt in administrativer Arbeit erfüllt werden.

Der Rat ist aber auch gleichzeitig ein legislatives Organ, indem er Gesetze mit lokaler Gültigkeit (*by-laws*) erlassen kann – allerdings nur mit ministerieller Genehmigung. Es besteht daher keine institutionelle Trennung zwischen Legislative und Executive. Selbst in diesem Rahmen gibt es aber auch keine Vollzugsorgane, die die Arbeit des Rates durchführen. Der Rat selbst, mit der Hilfe von zahlreichen Komitees und Unterkomitees, hat alle Funktionen inne, wobei sich das Schwergewicht des Entscheidungsprozesses natürlich in den Komitees abspielt und die Vorsitzenden Funktionen ähnlich wie Minister ausüben.

In Abwesenheit einer exekutiven Körperschaft wird die Koordination der Maßnahmen verschiedener Komitees theoretisch vom Rat als Ganzem durchgeführt. In der Praxis mangelt es jedoch an Koordination, was zu einer Fragmentation der Politik von Lokalbehörden führt. Diese wird noch verstärkt durch die Tradition der Zuordnung von Abteilungen des Verwaltungsapparates zu den funktionell entsprechenden Komitees. Die theoretische Annahme ist die, daß die Komitees dabei alle administrativen Entscheidungen fällen, die dann von den Beamten unter der verantwortlichen Führung eines *chief officer* in die Tat umgesetzt werden. So zum Beispiel wird bis heute jede Baugenehmigung (*planning permission*) vom entsprechenden Komitee erteilt.

Der Mangel an Koordination auf der Ebene des *council* wiederholt sich auf der Ebene des Beamtenapparates. Es gibt keine formelle Autorität, die diese Koordination innerhalb der Verwaltung durchführen könnte. *Chief officers* unterstehen nur ihren Komitees. Der *Town Clerk* ist lediglich der Sekretär des gesamten Rates und sein juristischer Berater, im übrigen aber den anderen *chief officers* gleichgestellt. *Chief officers* können nicht einmal gezwungen werden, Treffen abzuhalten, geschweige denn ihre Operationen zu koordinieren. Auf dieser Grundlage hat sich ein System herausgebildet, das als *departmentalism* bezeichnet wird und für welches Fragmentation und Duplikation von Funktionen kennzeichnend sind.

Ungeachtet der großen Arbeitslast, die die Mitglieder der Räte auf Grund ihrer administrativen Verantwortung zu tragen haben, sind sie ehrenamtlich tätig, und selbst die Vorsitzenden der Komitees des *Greater London Council*, die enorme Beträge und Bestände verwalten, erhalten nichts als eine bescheidene Aufwandsentschädigung. Dies und andere Faktoren haben dazu beigetragen, daß das Kaliber der Ratsmitglieder nicht entsprechend ist, was die Zentralregierung dazu veranlaßt hat, mehr und mehr Funktionen

aus der Lokalverwaltung herauszunehmen und die Kontrollen über deren Operationen zu verstärken. Dies hat wiederum Rückwirkungen auf die Selbstrekrutierung von Kandidaten für Lokalwahlen, auf das Prestige der Lokalverwaltung in der Öffentlichkeit, auf die Wahlbeteiligung auf Lokalebene und ganz allgemein auf die Effizienz des gesamten Systems der Lokalverwaltung und schließlich auch auf die Glaubwürdigkeit der Lokaldemokratie.

Über diese Symptome einer Malaise besteht weitgehend Übereinstimmung. So waren es denn auch vier Verbände der verschiedenen Lokalbehörden, die an den konservativen Minister für Wohnungswesen und Lokalverwaltung, *Sir Keith Joseph*, 1964 das Ansuchen gerichtet hatten, ministerielle Komitees über die interne Struktur der Lokalverwaltung einzusetzen. Über diese wird in der Folge berichtet.

2. Das Maud Committee

Das *Maud Committee* hatte den Auftrag, „zu untersuchen, wie im Lichte der modernen Bedingungen die Lokalverwaltungen am besten fortfahren könnten, Leute (sowohl gewählte Repräsentanten als auch hohe Beamte) des zur Sicherung ihrer maximalen Wirksamkeit notwendigen Kalibers anzuziehen und zu behalten.“ Der Bericht wurde 1967 publiziert [28]. Seine Vorschläge waren zusammengefaßt folgende:

Die Funktionsteilung zwischen Beamten und gewählten Ratsmitgliedern soll neu erfolgen, wobei letztere sich mehr auf die grundsätzlichen Entscheidungen konzentrieren und Routineangelegenheiten weitgehend an erstere delegieren sollen. Damit würde der Charakter der Komitees sich ändern, indem sie primär Beratungs- und Beschlußgremien für weitreichende Entscheidungen und nicht Ausführungsorgane wären.

Die Zahl der Komitees und der Ratsmitglieder soll reduziert werden. Für Zwecke der Koordination wird ein *management board* mit fünf bis neun Mitgliedern geschaffen. Darüber hinaus schlug das Komitee vor, zumindest den Mitgliedern des *management board* Gehälter zu zahlen.

Desgleichen soll die Zahl der Verwaltungsabteilungen reduziert und die gesamte Verwaltung einem Beamten, dem *Clerk*, unterstellt werden. Dieser Posten soll allen Berufen offenstehen – eine Abkehr von der bisherigen Übung, wo der Posten des *Clerk* Juristen vorbehalten ist – und nicht operativer Natur sein. Seine Hauptaufgabe ist die des übergeordneten Managements des gesamten Verwaltungsdienstes, ein Konzept, das in wesentlichen Zügen doch nicht gänzlich dem irischen und amerikanischen Konzept des *city manager* entstammt.

Eine derart reformierte Struktur würde es nach Ansicht des Komitees ermöglichen, die detaillierte Kontrolle der Lokalverwaltung durch Ministerien zu reduzieren. So sollen die Zentralstellen nicht mehr gegen die Ernennung und Entlassung bestimmter Beamten ein Veto einlegen dürfen, die persönliche Haftbarkeit von Ratsmitgliedern und Beamten für Aktionen der Behörde, die *ultra vires*, das heißt außerhalb ihrer durch Statut gesetzten Kompetenz, sind,

soll abgeschafft werden, wie überhaupt Lokalbehörden eine allgemeine Kompetenz erteilt werden soll, alle jene Handlungen zu unternehmen, die nach ihrem Ermessen im Interesse der Einwohner liegen und nicht in den Kompetenzbereich anderer Behörden fallen oder gegen öffentliche oder private Interessen verstoßen.

Es würde zu weit gehen, die detaillierte Aufnahme aller dieser Vorschläge zu beschreiben. Es mag nur darauf hingewiesen werden, daß manche Behörden, so die Städte Newcastle und Liverpool und der *urban district* von Basildon (mit der *New Town* von Basildon) mit Reformen auf der Linie der Vorschläge des *Maud Committee* experimentieren.

3. Das Mallaby Committee

Dieses Komitee, welches parallel zum *Maud Committee* tagte und mit diesem zusammenarbeitete, hatte den Auftrag, „die gängigen Methoden der Werbung und Verwendung von Beamten der Lokalverwaltung und allfällige Änderungen zu untersuchen, die den Lokalbehörden dabei helfen könnten, von diesen die bestmöglichen Dienste zu erhalten, und den Beamten, diese zu geben“ [27].

Die Empfehlungen betrafen eine große Zahl von Gebieten, aus denen nur jene herausgenommen werden sollen, die für das umfassende Reformwerk von Bedeutung sind. Zu diesen gehört der Vorschlag, mehr Hochschulabsolventen in eine Art allgemeine Verwaltungskategorie zu rekrutieren, wie sie auf nationaler Ebene in der berühmten *administrative class* des *civil service* ihre Parallele findet. Dies steht im Gegensatz zu der Tradition britischer Lokalverwaltung, alle Posten mit technischen Experten zu besetzen, von denen viele außerhalb des Universitätssektors ausgebildet werden. Diese Übung hatte ihre Berechtigung, solange die Funktionen von Lokalbeamten rein technischer Natur waren und ihre Aufgabe daher überwiegend exekutiv war. Der neue Vorschlag stimmt hingegen mit der aufkommenden Ansicht überein, daß die Funktion der Spitzenbeamten zunehmend administrativer Natur ist, wofür nach herrschender Meinung eine Universitätsausbildung in einer der *liberal arts* die geeignetste Voraussetzung bietet³.

Für diese Spitzenbeamten schlug das Komitee ein eigenes Managementtraining vor, wie es nunmehr von etlichen Universitäten angeboten wird. Außerdem empfahl das Komitee die Delegation von statutarischen Verpflichtungen an Beamte, wie sie in der Folge erstmals auf dem Gebiet der Raumplanung auf Grund der *Town and Country Planning Act*, 1968 [41] möglich wurde. Schließlich unterstützte das *Mallaby Committee* das *Maud Committee* im Hinblick auf seinen Vorschlag, den *Clerk* als verantwortlichen Leiter des Beamtenapparates einzusetzen und die Zahl der Abteilungen zu reduzieren.

Zusammenfassend kann über diese beiden Komitees gesagt werden, daß ihre Empfehlungen zu einer Duplizierung vieler wesentlicher Institutionen der Zentralregierung auf

lokaler Ebene führen würden, womit die Lokalverwaltung dem Idealtypus einer demokratischen und rechtsstaatlichen Verwaltung viel näher kommen würde, als dies heute in dem britischen System der Fall ist.

6. Die Königliche Kommission für die Lokalverwaltung in England

6.1 Auftrag

Noch bevor die Berichte der beiden ministeriellen Komitees auflagen, wurde 1966 die Königliche Kommission für die Lokalverwaltung in England (*Royal Commission on Local Government in England*) eingesetzt. Ihr Auftrag lautete, „die Struktur der Lokalverwaltung in England außerhalb von Groß-London in bezug auf ihre gegenwärtigen Funktionen in Betracht zu ziehen und Empfehlungen in bezug auf Behörden und Grenzziehungen, Funktionen und deren Aufteilung unter Bedachtnahme auf die Größe und den Charakter von Gebieten abzugeben, über welche diese am wirkungsvollsten ausgeübt werden können, und auf die Notwendigkeit der Erhaltung eines lebensfähigen Systems der Lokaldemokratie; und über diese zu berichten“ [35]. Dieser Auftrag schloß ausdrücklich die Erörterung von Maßnahmen zur Dezentralisierung der Regierungskompetenzen aus, so daß die Hoffnungen der Anhänger von Regionalparlamenten zwangsläufig enttäuscht werden mußten.

Mit der Ernennung der Königlichen Kommission setzte sich der ganze Apparat des institutionellen Wandels, der dem britischen Regierungs- und Gesellschaftssystem seine Anpassungsfähigkeit verleiht, in Bewegung. Forschungsaufträge wurden vergeben, Regierungsstellen nahmen Erhebungen vor, die Kommission lud Ministerien, Körperschaften und Interessenverbände ein, ihre Stellungnahmen abzugeben, öffentliche *hearings* wurden veranstaltet und eine allgemeine Aufforderung an die Öffentlichkeit erlassen, Meinungen schriftlich der Kommission bekanntzugeben. Es ist in der Tat faszinierend zu beobachten, wie groß der Anteil ist, den die Erörterung eines solchen Reformwerkes an den öffentlichen Diskussionen hat.

6.2 Stellungnahmen und Erhebungen

Es würde zu weit führen, die Stellungnahmen im Detail zu beschreiben. Sie waren zum Teil vorhersehbar, da sie wie im Falle der Gemeindeverbände die jeweilige Interessenlage oft in engen Grenzen reflektierten. Doch lassen sich gewisse Trends in den Aussagen feststellen, die im übrigen wie alle Aussagen vor Königlichen Kommissionen vollinhaltlich veröffentlicht wurden, und zwar sowohl die schriftlichen Eingaben als auch die Protokolle der *hearings*.

Zum ersten kann gesagt werden, daß die meisten Aussagen ein zweistufiges System befürworteten, was im Hinblick auf die später erfolgte Empfehlung der Kommission, in weiten Teilen des Landes Einheitsbehörden einzuführen,

³ Diese Annahme wurde vom *Fulton Report* [31] über den *civil service* allerdings in gewisser Hinsicht in Frage gestellt.

interessant erscheint. Zum zweiten muß darauf hingewiesen werden, welchen prominenten Platz das Konzept der Stadtregion in vielen Aussagen einnahm. Dieses wurde zum Beispiel in der schriftlichen Aussage des Ministeriums für Wohnungswesen und Lokalverwaltung wie folgt beschrieben [18, 36]:

„In vielen Teilen des Landes zeigt die Siedlungsstruktur heute eine Agglomeration (*conurbation*) oder aber eine oder mehrere Großstädte (*cities*) oder große Mittelstädte (*towns*), die von einer Anzahl kleinerer Städte und Dörfer in ländlichem Rahmen umgeben sind, wobei alles durch ein kompliziertes und engmaschiges System von Beziehungen und Verbindungen zusammenhängt und einen weiten Bereich an Beschäftigungen und Dienstleistungen bietet... Diese weiten Gebiete werden die wichtigsten Einheiten der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts werden.“

Zum dritten muß berichtet werden, daß Argumente über die Raumplanung häufig für eine Reform auf der Grundlage von Stadtregionen angeführt wurden. So schlug ebenfalls das Ministerium für Wohnungswesen und Städtebau vor, 30 bis 40 Einheiten der oberen Stufe zu schaffen, ein Argument, „welches hauptsächlich auf der Notwendigkeit nach größeren Einheiten für die Stadt- und Landesplanung beruht.“ Dies „leitet sich her vom Bedarf nach einheitlicher Information, Planung, Investitionspolitik und Durchführung über Gebiete, die einheitliche und zusammenhängende Planungsprobleme präsentieren.“ Überdies „sollten Lokalbehörden dieser Größe imstande sein, Experten hohen Kalibers zu bezahlen und anzuziehen, starke und ausgewogene Teams von Fachleuten aufzubauen und von diesem Personal besseren Gebrauch zu machen – eine besonders wichtige Überlegung auf dem Gebiet der Planung.“

Nicht alle Aussagen befaßten sich naturgemäß mit Planung. Gemäß ihrem Auftrag holte die Kommission zahlreiche Aussagen über die Bevölkerungszahl ein, für die bestimmte Dienstleistungen am wirkungsvollsten erbracht werden können. So befaßten sich denn auch die Aussagen der Sozialministerien und ähnlicher Stellen hauptsächlich mit diesen, wobei sich eine Teilung in *personal services* (Sozialfürsorge, Erziehung, Gesundheitswesen usw.) und *environmental services* (Planung, Verkehrswesen, Wasserwirtschaft usw.) herauskristallisierte. Desgleichen zeigte sich ein weitgehender Konsensus über die Nachteile der gegenwärtigen Verwaltungsstruktur. Diese können wie folgt zusammengefaßt werden:

„Die Einheiten variieren zu sehr nach Größe und Bevölkerungszahl, und die meisten sind zu klein; ihre Grenzen stimmen nicht mit den funktionellen Erfordernissen einiger der Dienstleistungen überein, die sie erfüllen; ihre Steuerbasis ist eng und unelastisch; sie sind, und zum Teil aus eben diesen Gründen, übermäßiger Kontrolle und Beaufsichtigung durch zentrale Stellen des Staates ausgesetzt. In der Zwischenzeit werden notwendige administrative Aufgaben, insbesondere auf dem Gebiet der Raumplanung und Entwicklung, überhaupt nicht durchgeführt, weil weder die Lokalbehörden noch Whitehall (ein Synonym für die Zentralregierung – A. F.) dafür ausgestattet sind, diese zu erfüllen“ [17].

Neben den Aufforderungen zur Abgabe von Aussagen ergingen von der Kommission auch Forschungsaufträge. So führte eine Forschungsgruppe der *London School of Economics and Political Science* Untersuchungen über die Verwaltung im neugeschaffenen *Greater London Council* durch [37], so daß die neuesten Erfahrungen von der Kommission in Betracht gezogen werden konnten. Der eigene Mitarbeiterstab der Kommission unternahm ebenfalls einige Projekte, und zwar nicht nur historische und statistische Untersuchungen (die ganz allgemein britische offizielle Berichte zu den besten Quellen für geschichtliche Zusammenfassungen machen), sondern auch direkte Erhebungen, so über das Zugehörigkeitsgefühl von Einwohnern zu ihrer *home area* und über die Arbeit der *parishes*, der kleinsten und statutarisch unbedeutendsten Verwaltungseinheit, die jedoch unerwarteterweise und besonders in den städtischen Randzonen, von einem neu erwachten Interesse in lokalen Angelegenheiten getragen, zu größerer Bedeutung kommt [35].

6.3 Der Mehrheitsbericht der Königlichen Kommission

Im Juni 1969 publizierte die Königliche Kommission für die Lokalverwaltung in England ihren Bericht in drei Bänden. Der erste Band brachte den Mehrheitsbericht [33], von zehn der elf Mitglieder verfaßt. Der zweite Band umfaßte den Minderheitsbericht, den *Derek Senior* im Alleingang verfaßt hatte [34], während der dritte Band den Anhang mit den Forschungsergebnissen des Stabes der Kommission aufwies [35].

Die Essenz der Reform lag in dem Vorschlag der Mehrheit, die gesamte Struktur der Lokalverwaltung außerhalb von Groß-London in 61 Einheiten zusammenzufassen. Diese unterteilen sich in 58 Einheitsbehörden (*unitary authorities*) mit direkt gewählten Gremien und einer umfassenden Verantwortlichkeit für alle lokalen Dienstleistungen und in drei Regionalbehörden (*metropolitan areas*), Merseyside mit Liverpool, „Selnece“ (South east Lancashire, North east and central Cheshire) mit Manchester und West Midlands mit Birmingham – mit einer zweistufigen Verwaltung ähnlich der in Groß-London, doch mit anderer Funktionsteilung. Die Gesamtzahl der Behörden, die sich in der Bereitstellung aller lokaler Dienstleistungen für die (1968) fast 40 Millionen Einwohner von England außerhalb Groß-London teilen sollen, würde nach diesem Plan 78 betragen, wozu noch die drei Regionalbehörden kommen.

Mit dieser Unterscheidung zwischen Einheitsbehörden und zweistufigen Metropolitanverwaltungen wich die Kommission von den meisten Vorschlägen ab, die im ganzen Land einen zweistufigen Aufbau, meist auf etwa 130 bis 140 bestehenden sozialgeographischen Einheiten beruhend, befürworteten. Diese Einheiten, so schloß die Kommission, wären sowohl für die *personal services* als auch für die Zwecke der umfassenden Entwicklungsplanung zu klein. Jedoch lehnte sie auch den Vorschlag einer Gruppierung in 30 bis 40 große Stadtregionen ab, die für die Erfüllung aller lokaler Funktionen zu groß wären und sich dennoch nicht

sinnvoll in Untereinheiten der geforderten Mindestgröße gliedern ließen.

Der Kompromiß zwischen den sozialgeographischen Gegebenheiten und den funktionellen Erfordernissen einzelner lokaler Dienste sah demnach diese 58 Einheitsbehörden vor, die zwischen 250 000 und etwas über eine Million Einwohner hätten, die traditionelle verwaltungsmäßige Trennung zwischen Stadt und Land aufheben und alle Dienstleistungen für ein relativ einheitliches Gebiet erbringen würden. Dezentralisation innerhalb dieser weiten Gebiete soll nur auf administrativer, jedoch nicht auf politischer Ebene erfolgen.

Nur in den drei Metropolitanbehörden erfolgte eine Trennung von *personal* und *environmental services*. Planung, umfassende Wohnungspolitik (aber nicht der ganze Wohnungsbau und nicht die Verwaltung der Sozialwohnungen), Wasserwirtschaft, Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst sowie regionale Erholungseinrichtungen fallen der Oberbehörde zu, während die anderen Funktionen vom Erziehungswesen bis zur Erhebung der Grundsteuern den 20 *metropolitan district councils* mit ihren 175 000 bis 1,3 Millionen Einwohnern zukommen.

Darüber hinaus nahm die Kommission zahlreiche Vorschläge früherer Gremien über die interne Verwaltungsstruktur der neuen Behörden und deren Kontrolle durch die Zentralregierung auf. So sollten die Räte auf maximal 75 Mitglieder reduziert werden. Ein zentrales Komitee soll Strategie und Prioritäten beraten, die Politik aller anderen in ihrer Zahl reduzierten Komitees koordinieren und die Methoden des Managements verbessern. Gewählte Repräsentanten sollten sich auf die Festlegung von politischen Prioritäten konzentrieren und die Ausführung ihrem Beamtenapparat überlassen, der seinerseits unter der einheitlichen Führung eines Chefs der Verwaltung (*chief executive*) operiert.

Obwohl es die Kommission vermieden hat, die Grenzen völlig neu zu ziehen, und obwohl sie damit hoffte, die historische Stärke des bestehenden Systems wo immer möglich zu erhalten, sind die Vorschläge im Hinblick auf die Grenzänderungen doch drastisch. 50 der 61 Hauptgebiete überlappen die Grenzen bestehender *counties*. 10 der Einheitsbehörden vereinigen einen *county borough* mit der umgebenden *county*, drei *counties* würden völlig verschwinden: das für eine zu kleine Verwaltungseinheit exemplarische Rutland, die stolze County of Cheshire, die in der Folge den Kampf gegen diese Reform aufnehmen sollte, und Worcestershire. Außerdem sollte die Isle of Wight mit Portsmouth zusammengelegt werden, was eine stagnierende Hafen- und Industriestadt mit einem überregionalen Erholungsgebiet unter einen Hut gebracht hätte.

Die Vorschläge der Kommission waren damit nicht erschöpft. Über den Hauptbehörden würde es noch acht Provinzen (*provincial councils*) geben, die indirekt, das heißt von den Hauptbehörden, gewählt werden, daneben aber auch kooptierte Mitglieder haben würden. Diese sollen einen Rahmen für die regionale Wirtschafts- und Raumplanung setzen und spezialisierte Einrichtungen des Erziehungs- und Sozialwesens sowie der Erholung planen. Sie

sind jedoch auf keinen Fall als Ausführungsbehörden gedacht, obwohl ihnen in besonderen Fällen das Recht zukäme, eine Ersatzausführung zur Sicherung von Provinzialplänen vorzunehmen.

Unter den Hauptbehörden sieht die Kommission Lokalräte (*local councils*) vor. Dieses Konzept ist offensichtlich von der in den letzten Jahren außerordentlich starken Ausbreitung von Bürgervereinen (*civic societies, amenity societies*) beeinflusst worden, der auch in den Bestimmungen der *Town and Country Planning Act* von 1968 [41] über die Teilnahme der Bürger an der Planung und im Bericht des *Skeffington Committee* [32] in der Form des Gemeindeforums (*community forum*) Rechnung getragen wurde. Es ist vielleicht bezeichnend, daß dieses Konzept von Lokalräten als einer „Gewerkschaft der Einwohner“ ein außerordentliches Echo gefunden hat und seither die Ideen vieler Reformer beflügelt.

Lokalräte würden die unmittelbare Nachfolge jener Behörden antreten, die ansonsten im Laufe der Reform ihre Identität verlieren sollten. Für einen späteren Zeitpunkt ist vorgesehen, daß sie auch innerhalb der bestehenden städtischen Gebiete neu gebildet werden sollen, um Nachbarschaften mit großer Eigenständigkeit zu vertreten, wo immer dies gewünscht wird.

Neu an diesen Lokalräten ist das Fehlen jeder Art von statutarischen Bestimmungen, die ihre Funktion einschränken. Der Bericht definiert ihre Kompetenz wie folgt:

„Die einzige Pflicht des Lokalrates wäre es, die Lokalmeinung zu vertreten, aber er hätte das Recht, in Angelegenheiten, die das Interesse der Einwohner betreffen, konsultiert zu werden, und die Befugnis, für die örtliche Gemeinde eine Anzahl von Dingen zu unternehmen, die am besten lokal erledigt werden.“

„Er würde außerdem die Gelegenheit haben, an den Hauptfunktionen der Verwaltung in einem Maße, welches für seine Mittel angemessen ist, auf Grund eines Übereinkommens mit der Hauptbehörde Anteil zu nehmen.“

Dies bedeutet in der Praxis die Befugnis, ohne gesetzliche Obergrenze und ohne ausdrücklichen Bezug auf statutarische Bestimmungen Aufwendungen zu machen, die der Annehmlichkeit und der Bequemlichkeit der Einwohner dienen – eine Befugnis, die bisher allen Lokalbehörden nur in äußerst beschränktem Maße zusteht. Der Anteil an den statutarischen Funktionen der Hauptbehörden könnte sich nach Ansicht der Kommission in beschränktem Maße auf den Wohnungsbau, auf Altstadterhaltung, Naturschutz, Denkmalpflege, Rehabilitation, Landschaftspflege und Landschaftserhaltung und die Ernennung von Schulräten (*school governors*) und Schuldirektoren erstrecken.

6.4 Der Minderheitsbericht von Derek Senior

Derek Senior konnte sich der Argumentation der anderen Mitglieder der Kommission in einigen wesentlichen Punkten nicht anschließen. Im Gegensatz zu diesen, die nach seinem Urteil zu starkes Gewicht auf die Frage der optimalen Einwohnerzahl für die demokratische und wirkungsvolle

Erfüllung von Verwaltungsfunktionen gelegt hatten, nahm er auf die Gegebenheiten der Sozialgeographie stärker Rücksicht [34]. Anstelle des Prinzips der Einheitsbehörde mit Provinz- und Lokalräten, die seiner Meinung nach nur eingeführt wurden, um die allzu offensichtlichen Nachteile des Einheitsprinzips im Hinblick auf die strategische Planung auf der einen und die Lokaldemokratie auf der anderen Seite auszugleichen, will er das für die *metropolitan areas* vorgesehene zweistufige System auf das ganze Land ausgedehnt sehen. Auf der oberen Stufe sollen 35 direkt gewählte Regionalbehörden für den Komplex der Planung, des Verkehrs und der Entwicklungspolitik sowie für Kapitalinvestitionsprogramme, die Polizei, die Feuerwehr und das Erziehungswesen bestehen. Darunter sieht der Minderheitsbericht 148 direkt gewählte Bezirksbehörden (*district authorities*) vor, die für das Gesundheitswesen, die Sozialdienste, die Verwaltung des sozialen Wohnungsbaues und alle anderen Dienste zuständig sind, die persönlichen Kontakt mit den Einwohnern erfordern. Die beiden Gebiete, die der Mehrheitsbericht annähernd im ganzen Land zur Deckung bringen will, sind nach *Derek Seniors* Meinung nur in vier Behörden identisch.

Neben diesem zweistufigen System will er auch die Lokal- und Provinzräte beibehalten, letztere allerdings auf fünf reduziert. Nur für den Fall, daß die Zentralregierung einen Teil ihrer Aufgaben an die Lokalverwaltung abgeben sollte (eine Möglichkeit, die zu erörtern außerhalb des Auftrages der Kommission lag), könnten die Regionalbehörden mit den Provinzräten zu 12–15 direkt gewählten Behörden für Unter-Provinzen (*sub-provinces*) zusammengelegt werden.

Die Veröffentlichung von zwei alternativen Berichten hat die öffentliche Diskussion, über die weiter unten berichtet wird, ungemein belebt. Jeder der betroffenen Interessenten, insbesondere aber die *Rural District Council Association*, deren Mitgliederbehörden durch die drohende völlige Ausschaltung der *rural district councils* (für die nicht einmal in der Form eines Lokalrates ein Nachfolger gefunden werden konnte) alarmiert waren, konnte eine der beiden Alternativen als das kleinere Übel betrachten oder Elemente beider Pläne zu einem eigenen maßgeschneiderten Reformplan kombinieren. Diese Übung, die übrigens zu einer Konvergenz der Ansichten führte, hätte allerdings, wie *Derek Senior* in seinem Bericht richtig feststellt, bereits früher erfolgen können, wenn die Königliche Kommission einen Zwischenbericht publiziert hätte.

7. Reform in Schottland

Parallel zur englischen Kommission beriet eine Königliche Kommission die Reform der schottischen Lokalverwaltung. Diese berichtete ein rundes Vierteljahr später [38]. Der Bericht, mit gewissen Vorbehalten von zwei Mitgliedern, favorisiert eine zweistufige Struktur und stärkt damit das Argument *Derek Seniors*. Zwar besteht, wie die Regierung später verlautbaren sollte, kein Grund, warum a priori in allen Teilen des Inselreiches die gleiche Struktur eingeführt wer-

den soll, doch hatte die Regierung selbst in ihrem Weißbuch über Wales 1967 [30] ein zweistufiges System entworfen.

Mit geringen Abweichungen folgt der Bericht dem Vorschlag *Seniors* und dem zweistufigen System der Metropolitanbehörden des Mehrheitsberichtes hinsichtlich der Funktionsaufteilung: Sieben Regionalbehörden sollen mit direkt gewählten Vertretungskörperschaften die Planungsfunktionen erfüllen, unter denen 37 Bezirksbehörden (ebenfalls direkt gewählt) die anderen Dienste erbringen. Die Unterschiede sind auf einige wenige Punkte beschränkt: Beide Ebenen sollen ihre eigenen Grundsteuern erheben, die Ernennung eines Chefs des Verwaltungsdienstes soll von Gesetzes wegen verlangt werden, und die Nachbarschaftsräte (*community councils*), die Parallelinstitutionen zu den englischen Lokalräten, sollen nicht obligatorische Nachfolger der bestehenden Einheiten, sondern nichtstatutarische Sprachrohre der Einwohner sein.

8. Die Aufnahme der Reformvorschläge

Mit der Publikation des Berichtes erging die Einladung zur Abgabe von Stellungnahmen, von denen abermals über 2000 einliefen. Jeder einzelne der Vorschläge wurde abermals in der öffentlichen Debatte durchleuchtet, und es entspann sich eine brillante Rhetorik, in der sich vor allem die *Rural District Council Association* auszeichnete. Im folgenden sollen nur einige der Stellungnahmen herausgegriffen werden.

8.1 Stellungnahmen der Lokalbehörden

Die Stellungnahmen der fünf Verbände der Lokalverwaltungen waren in engsten Grenzen von den Auswirkungen bestimmt, die die vorgeschlagenen Reformen auf die jeweiligen Mitglieder hätten. So begrüßte die *Association of Municipal Corporations* das Prinzip der Einheitsbehörde, da damit ein langegehegter Wunsch der Städte erfüllt werden würde, ihr Hinterland besser unter Kontrolle zu bekommen. Die *County Council Association* war anfänglich ebenfalls zustimmend eingestellt, doch wollte sie weniger Einheitsbehörden mit mehr Einwohnern (mindestens 500 000). Auch sprach sie sich auf Grund der geschickten Agitation von Cheshire für eine engere Grenzziehung der Metropolangebiete und die Erhaltung dieser traditionsreichen Grafschaft als Einheitsbehörde aus. Die *Urban District Council Association* fand sich mit der *Rural District Council Association* vereint in der Ablehnung des Einheitsprinzips, das beide Formen der Lokalverwaltung überflüssig gemacht hätte, die *rural districts* sogar ohne Nachfolger in der Form eines Lokalrates. Es war daher auch die *Rural District Council Association*, die eine Werbekampagne gegen die vorgeschlagenen Reformen aufzog und dabei die negative Figur des Beamten *R. E. Mote* erfand, was im Englischen die Assoziation von „entfernt“ und „unzugänglich“ erweckt und mit nicht geringem Erfolg das Bild einer

unnahbaren Lokalverwaltung in entfernten Zentralorten suggerierte.

Der einzige Verband, der nur gewinnen konnte, war die *National Association of Parish Councils*, die in der Einführung von Lokalräten mit Recht einen Erfolg ihrer jahrelangen Kampagne für eine Belebung der Lokaldemokratie sah. Sie fand sich auch in völliger Übereinstimmung mit dem Vorschlag, den Lokalräten in der Erfüllung von selbstgewählten Aufgaben weitgehend freie Hand zu lassen, da sie jahrelang gegen die engen Befugnisse der *parish councils* agitiert hatte.

Schließlich fanden sich drei der fünf Verbände zu einem Kompromißvorschlag zusammen: Die *County Council*, die *Urban* sowie die *Rural District Council Association* fanden, daß sich ihre Vorstellungen vereinigen ließen, und zwar in einer zweistufigen Verwaltungsstruktur nach dem von *Derek Senior* vorgeschlagenen Muster. Dies wurde der Regierung als gemeinsame Stellungnahme übergeben.

8.2 Parteien

Die Großparteien waren in einer schwierigen Lage. Eine Wahl stand in nicht mehr als eineinhalb Jahren vor der Tür, und eine Reform dieses Maßstabes ist auch in England nicht immer populär. Die Lage war für die *Labour-Party* noch unangenehmer, da sie als die Regierungspartei sich in irgendeiner Richtung festlegen mußte, während die Konservativen als Oppositionspartei sich auf unverbindliche Formulierungen zurückziehen konnten und dies auch zuerst taten.

Die Stellungnahme, die die *Labour-Party* nach langen Beratungen abgab, nahm schließlich das Prinzip der Einheitsbehörden an [11]. Sie wich lediglich in Details von den Vorschlägen der Königlichen Kommission ab. So zum Beispiel wollte sie das Prinzip des zweistufigen Aufbaues auf sechs weitere Gebiete angewandt sehen. Andere Abweichungen betreffen die Funktion und Konstitution der Lokal- und Provinzräte.

Politische Überlegungen mögen bei der Annahme der Prinzipien des Mehrheitsberichtes eine gewisse Rolle gespielt haben. Untersuchungen haben ergeben, daß die *Labour-Party* ihren Anteil an der Kontrolle von Lokalbehörden marginal verbessern könnte [15]. Ein wesentlich interessanteres Argument ergab sich jedoch bei der Diskussion um die Begrenzung der Zahl der Ratsmitglieder, wie sie in allen Vorschlägen enthalten war. Diese, zusammen mit der Reduktion der Zahl der Verwaltungseinheiten, würde die Zahl der Lokalpolitiker von 35 000 auf etwa 5000 herabsetzen. Das Argument wirft ein interessantes Licht auf das Funktionieren des politischen Systems als Ganzes und auf Unterschiede in der Rekrutierung der Politiker in den beiden Großparteien: Die Herabsetzung der Zahl der Lokalpolitiker würde zahlreiche Ratsmitglieder einer freiwilligen Funktion entkleiden, die sie gern erfüllen, weil sie ihnen Befriedigung und Anerkennung bringt, wofür sie bereit sind, lokale Parteifunktionen in ebenfalls freiwilliger Arbeit zu übernehmen. Die Wegnahme dieses Anreizes könnte für die Arbeit des gesamten politischen Systems daher un-

vorhergesehene Folgen haben. Während aber diese Überlegung auf beide Parteien in ähnlichem Ausmaß zutrifft, könnte die *Labour-Party* zusätzlich auch noch eine der Trainingsfelder verlieren, aus der sie mehr Politiker für die nationale Ebene bezieht als die Konservativen.

8.3 Andere Stellungnahmen

Stellungnahmen waren so zahlreich, daß es unmöglich ist, auch nur einen Bruchteil anzuführen. Hier sei daher nur auf eine eingegangen, die vom *Basildon Urban District* einging und die wie die *County Council Association* ein Organisationsschema für die Dezentralisierung der Verwaltungsfunktion der Einheitsbehörden in *area executives*, also Gebietsverwaltungen, vorschlägt. Diese würden von Ausschüssen des Rates der Einheitsbehörde kontrolliert, deren Mitglieder das jeweilige Gebiet repräsentieren. Der Vorschlag sollte in modifizierter Form in das Weißbuch der Regierung eingehen.

Darüber hinaus waren es die Lokalräte, die ein ganz unerwartetes Echo hauptsächlich von Sozialreformern hatten. *David Donnison* schlug eine Erweiterung des Konzeptes im Sinne eines institutionalisierten *community survey* vor, wie er als Rückkopplungsmechanismus zum Beispiel für *New Towns* ventiliert wurde [5]. *Michael Young* vertrat die Ausdehnung des Prinzips auf alle städtischen Gebiete, wo er ein großes Potential für lokale Initiative und demokratische Aktionen sah [19]. *Michael Thomas* schlug vor, die Lokalräte sollten offizielle Gremien werden, die im Namen der Bürger konsultiert werden. Zudem könnten sie Funktionen der Konsumerberatung übernehmen [16]. Dies sind nur drei Stellungnahmen, stellvertretend für viele, die zusammen mit einigen anderen hier nicht näher zu beschreibenden Entwicklungen möglicherweise andeuten, daß die Zeit für neue Gedanken nicht nur auf dem Gebiet der Lokalverwaltung, sondern auch der Lokaldemokratie reif ist.

9. Das Weißbuch der Labour-Regierung

Im Februar 1970 präsentierte die Regierung ein Weißbuch, in dem sie ihre Absicht kundtat, mit nur unwesentlichen Änderungen den Mehrheitsbericht der Königlichen Kommission in die Tat umzusetzen [39]. Die Änderungen betrafen die Ausdehnung des zweistufigen Aufbaues und damit die Verleihung eines metropolitanen Status an South Hampshire (Southampton–Portsmouth–Isle of Wight) und West Yorkshire (mit Leeds, Huddersfield u. a. m.). Dadurch reduzierte sich die Zahl der Hauptbehörden von 61 auf 56. In allen Metropolangeboten sollte überdies wie in Inner-London der Erziehungssektor von der Hauptbehörde und nicht von den Bezirken übernommen werden.

Als wesentlichste Änderung nahm die Regierung den Vorschlag der Einführung von Gebietsverwaltungen als Untergliederungen der Einheitsbehörden auf. Diese nunmehr Bezirkskomitees (*district committees*) genannten Unterteilungen werden Vertreter der Lokalräte zu ihren Mitglie-

dern zählen, womit diesen der Rücken gestärkt werden sollte. Dagegen lehnte die Regierung es ab, den Lokalräten operative Aufgaben zu übertragen. Dem Drängen nach der Ausdehnung der Lokalräte auf städtische Gebiete gab die Regierung nach, indem sie vorsah, daß diese zwar unmittelbar aus den bestehenden Lokalverwaltungen hervorgehen sollten, daß aber nicht, wie im Bericht der Kommission vorgesehen, fünf Jahre gewartet werden soll, bis eine Neueinteilung erfolgt, die zu einer Aufteilung städtischer Gebiete in Nachbarschaften mit Lokalräten führen würde.

Zusammen mit den Bezirkskomitees ist schließlich die Weigerung, die Zahl der Ratsmitglieder von Gesetzes wegen auf 75 zu begrenzen, die einzige wesentliche Abweichung vom Kommissionsbericht. Über die kontroverse Frage der Provinzräte hat sich die Regierung hingegen unter Hinweis auf die Arbeit der Verfassungskommission ausgesprochen, da niemand anzunehmen scheint, daß diese ohne zusätzliche Funktionen eine Berechtigung hätten, die ihnen jedoch allein von der Zentralregierung zukommen könnten. Inzwischen sollen daher die *Regional Economic Planning Councils* weiterbestehen.

10. Schluß

Inzwischen ist bekanntlich eine konservative Regierung an die Macht gekommen. In der Zeit der Opposition war die Politik der Konservativen in bezug auf die Reform der Lokalverwaltung nicht sehr deutlich ausgeprägt. Zwar war den wenigen autoritativen Äußerungen zu entnehmen, daß auch die Konservativen Reformen im umfassenden Sinne als notwendig erachten. Die diesbezügliche Gesetzgebung wurde von ihnen für die zweite Session ihrer Legislaturperiode versprochen, d. h. für 1971. Auch gibt es Indikationen dafür, daß die Konservativen einer zweistufigen Verwaltungsstruktur auf der Linie des Minderheitsberichtes von *Derek Senior* und des Kompromißplanes der *County Council, Urban und Rural District Council Association* zuneigen, wobei die Metropolitanbehörden etwas enger gezogen werden dürften. Die eifrigere Kampagne der *rural district councils* und die Vorwärtsverteidigung der *County of Cheshire*, die sorgfältige Studien über die Kosten der Reform bei einer Firma von Management-Konsulenten in Auftrag gegeben hatte [3], dürften schließlich Erfolge zeitigen: Cheshire wird vermutlich als Behörde der oberen Stufe bestehen bleiben, ebenso wie zahlreiche, jedoch beileibe nicht alle Bezirksbehörden.

Politik ist bekanntlich eine Kunst des Möglichen. Vielleicht war der Mehrheitsbericht der Königlichen Kommission seiner Zeit voraus, vielleicht war er mit zu wenig Bedacht auf die Fähigkeit einer Regierung abgefaßt, radikale Änderungen vorzunehmen. Vielleicht ist auch das zweistufige System *Derek Seniors* besser, obwohl ein aus einem politischen Kompromiß hervorgegangenes Verwaltungssystem kaum die völlige Abkehr vom Bestehenden bringen wird, die er gefordert hat.

Ob Einheitsbehörde oder – viel wahrscheinlicher – zweistufiges System, für den an Föderalismus und verfassungs-

mäßig garantierte Lokalaautonomie gewöhnten Kontinentaleuropäer ist jedenfalls das Ausmaß des vorgesehenen Wandels über alle Maßen erstaunlich. Es ist dies ein Ausmaß, wie es nur durch den britischen Zentralismus ermöglicht wird, ein Zentralismus in einem Land, das gleichzeitig ein Vorbild eines demokratischen Staatswesens ist.

11. Nachtrag

Zwischen Abfassung und Veröffentlichung dieses Beitrages hat die konservative Regierung drei Weißbücher vorgelegt, die ihre Absichten für die Reform der Lokalverwaltung in England, Schottland und Wales darlegen. Die Absicht dieses Nachtrages ist es, diese kurz zu beschreiben.

Wie vorausgesehen, hat sich die Regierung nunmehr auf einen zweistufigen Verwaltungsaufbau im ganzen Land festgelegt. Dabei bleibt der Unterschied zwischen den Metropolangeboten (nach neuester Terminologie *metropolitan counties*) und dem Rest des Landes (mit sogenannten *new-style counties*) bestehen. Die Gesamtzahl der *counties* ist 44.

Die *metropolitan counties* – sechs an der Zahl – werden im wesentlichen Planungsfunktionen erfüllen. Die Distriktbehörden der unteren Stufe sollen die meisten anderen Dienstleistungen erledigen. Die Grenzen wurden nach allgemeiner Ansicht sehr eng gezogen, mit dem Effekt, daß *counties* wie Worcestershire und Cheshire nunmehr erhalten bleiben. Das Weißbuch vertritt die Ansicht, daß die Probleme der Metropolangebote auf regionaler Ebene gelöst werden müssen, was Probleme ähnlich jenen voraussehen läßt, die heute zwischen den städtischen *county boroughs* und den ländlichen *counties* bestehen.

Außerhalb der Metropolangebote wird die Oberbehörde alle wesentlichen Dienstleistungen erbringen – was einer impliziten Annahme des Einheitsprinzips der Königlichen Kommission nahekommt. Die Bezirksbehörden, deren Zahl übrigens noch nicht feststeht, werden im wesentlichen Durchführungsorgane sein. Wo sie, wie in ihren baupolizeilichen Funktionen, selbständig arbeiten, werden sie nichtsdestotrotz von Beamten der Oberbehörde und nicht von einem eigenen Expertenstab beraten. Eine Ausnahme bildet lediglich das Wohnungswesen, in dem die Bezirksbehörden im wesentlichen alleine entscheiden werden.

Im Hinblick auf die Schaffung von Provinzen schließt sich die konservative Regierung ihrer Vorgängerin an und will auf den Bericht der Verfassungskommission warten. Die Idee von Lokalräten wurde fallengelassen, doch bleiben die *parishes* in ländlichen Gebieten bestehen.

Für Schottland hat die Regierung die Vorschläge der Kommission unter *Lord Wheatley* im wesentlichen angenommen, doch ist die vorgesehene Zahl der Behörden größer. Orkney und Shetland erhalten einen Sonderstatus. Wales wird eine Verwaltungsstruktur ähnlich der englischen erhalten, doch wurde versucht, den Ansprüchen von Cardiff als Hauptstadt Rechnung zu tragen. Cardiff wird als einzige Bezirksbehörde des Vereinigten Königreiches das Recht

behalten, Lokalpläne im Sinne der jüngsten Planungsge-
setzgebung aus 1968 abzufassen.

Die Regierung hat ferner die Absicht bekundet, die Re-
form vor Ablauf der Legislaturperiode durchzuführen.
Als Stichtag für die Übernahme durch die neuen Behörden
wurde der 1. April 1974 (Beginn des Finanzjahres) ge-
nannt.

Literaturverzeichnis

- [1] *Abercrombie, P.*: Greater London Plan 1944. A report pre-
pared on behalf of the Standing Conference on London
Regional Planning. – London 1945.
- [2] *Benevolo, L.*: The origins of modern town planning. –
London 1967.
- [3] Cheshire County Council. The cost of local government
reform. 2 Bde. – 1970.
- [4] *Clarke, J. J.*: Outlines of local government of the United
Kingdom. 20. Aufl. – London 1969.
- [5] *Donnison, D.*: Government and governed. In: New Society
vom 5. März 1970.
- [6] *Griffith, J. A. G.*: Central departments and local authori-
ties. – London 1966.
- [7] *Grawhan, R.*: Zur Struktur der planenden Verwaltung. In:
Bauwelt. 60. Jg. (1969) Nr. 25/26 (Stadtbauwelt 22) S. 132–
137.
- [8] *Hanser, C. J.*: Guide to decision: the Royal Commission. –
Totowa, N. J. 1965.
- [9] *Horsefall, T. C.*: The example of Germany. – Manchester
1895.
- [10] *Jackson, R. M.*: The machinery of local government. 2.
Aufl. – London; Melbourne; Toronto 1967.
- [11] Labour Party. Principles for local government reform in
England. – London 1969.
- [12] *Punnett, R. M.*: British government and politics. – London
1968.
- [13] *Robson, W. A.*: Local government in crisis. – London 1966.
- [14] *Senior, D.*: The regional city: an Anglo-American discus-
sion of metropolitan planning. – London; Chicago 1966.
- [15] *Steed, M.*: The Maud report examined. Politics: more bal-
ance? In: New Society vom 19. Juni 1969.
- [16] *Thomas, M.*: Participation and the Redcliffe-Maud Report.
Cooperative union pamphlet. – 1970.
- [17] Local England. Leitartikel in: The Times vom 12. Juni
1969, S. 9.
- [18] *Welsh, L.*: Royal Commission on Local Government. An
edited reprint of summaries of evidence published in the
Local Government Chronicle. – London 1967.
- [19] *Young, M.*: Parish councils for cities? In: New Society vom
29. Januar 1970.

Regierungspublikationen

- [20] Royal Commission on Local Government in Greater Lon-
don 1957–60. Report. – London 1960.
- [21] Local Government Commission for Wales. Report and pro-
posals for Wales. – London 1962.
- [22] Local Government Commission for England. Report on the
West Midlands special review area. – London 1961.
- [23] Local Government Commission for England. Report on
the Tyneside special review area. – London 1963.
- [24] Local Government Commission for England. Report on
the West Yorkshire special review area. – London 1964.
- [25] Local Government Commission for England. Draft pro-
posal for the South East Lancashire special review area. –
London 1965.
- [26] Local Government Commission for England. Draft pro-
posal for the Merseyside special review area. – London
1965.
- [27] Committee on the Staffing of Local Government. Staffing
of local government. – London 1967.
- [28] Committee on the Management of Local Government. Man-
agement of local government. Bd. 1: Report of the Com-
mittee. – London 1967.
- [29] Committee on the Management of Local Government. Man-
agement of local government. Bd. 4: Local government
administration abroad. – London 1967.
- [30] Secretary of State for Wales. Local government in Wales
(Weißbuch). – Cardiff 1967.
- [31] Committee on the Civil Service. The Civil Service. Bd. 1:
Report of the Committee 1966–68. – London 1968.
- [32] Committee on Public Participation in Planning. People
and planning. – London 1969.
- [33] Royal Commission on Local Government in England 1966–
1969. Bd. 1: Report. – London 1969.
- [34] Royal Commission on Local Government in England 1966–
1969. Bd. 2: Memorandum of dissent by *D. Senior*. – Lon-
don 1969.
- [35] Royal Commission on Local Government in England 1966–
1969. Bd. 3: Research appendices. – London 1969.
- [36] Royal Commission on Local Government in England 1966–
1969. Written evidence by the Ministry of Housing and
Local Government. – London 1966.
- [37] Royal Commission on Local Government in England 1966–
1969. Research Studies 2: The lessons of the London gov-
ernment reforms. – London 1968.
- [38] Royal Commission on Local Government in Scotland 1966–
1969. Bd. 1: Report. Bd. 2: Appendices. – Edinburgh 1969.
- [39] Secretary of State for Local Government and Regional
Planning. Reform of local government in England (Weiß-
buch). – London 1970.

Gesetze

- [40] London Government Act, 1963.
- [41] Town and Country Planning Act, 1968.