

FÖDERALISIERUNG UND ZENTRALISIERUNG

Komplexe Strukturen

Die Verwaltungsgliederung des Vereinigten Königreiches mit besonderer Beachtung der kommunalen Ebene

Seit nun zwei Jahren setzt sich UNTERNEHMERIN KOMMUNE in dieser ständigen Rubrik mit kommunalpolitischen und kommunalwirtschaftlichen Zusammenhängen außerhalb Deutschlands auseinander. Nachdem in der vergangenen Ausgabe die recht ähnlichen Strukturen in Österreich und in Deutschland miteinander verglichen wurden, soll nun eine gänzlich andere Verwaltungstradition im Zentrum stehen. Die Verwaltungsstrukturen des Vereinigten Königreiches waren als Erbe des britischen Kolonialismus vorbildhaft für viele andere Demokratien überall auf der Welt. Heute zeigt sich allerdings ein recht komplexes Geflecht, welches insbesondere in England einen erheblichen Reformstau aufweist.

Das Vereinigte Königreich ist in seiner Geschichte sukzessive gewachsen. 1536 wurde Wales angeschlossen. 1707 erfolgte die Vereinigung mit Schottland. 1801 kam schließlich Irland hinzu, dessen nordöstlicher Teil auch nach der Gründung der Irischen Republik im Jahre 1921 beim Vereinigten Königreich verblieb. Unter dem Motto: Vier Nationen unter einer Krone kam es in den vier Jahrhunderten vom Anschluss Wales bis zur Teilung Irlands zu einer weitreichenden Zentralisierung. Ein langes und vehementes Streben nach mehr Eigenständigkeit hat jedoch zumindest im Hinblick auf die einzelnen Landesteile zu mehr Unabhängigkeit geführt. So wurden in den späten 90er Jahren eigenständige Parlamente in Nordirland, Schottland und Wales geschaffen. Tony Blair und seine New Labour-Bewegung konnten damit eines ihrer zentralen Wahlversprechen einlösen.

Der Umfang der von der Zentralregierung auf die einzelnen Landesteile übertragenen Kompetenzen ist recht unterschiedlich. So besitzt die walisische Regierung einen deutlich geringeren Spielraum als die nordirische oder die schottische. Aktuell wird in allen Landesteilen intensiv über einen möglichen Ausbau der regionalen Autonomie diskutiert. Hier geht es um den Umfang der als reserved oder excepted bezeichneten Befugnisse, die derzeit noch von der Zentralregierung in London entschieden werden. In Schottland hat es die regierende sozialdemokratisch-nationale Scottish National Party nach Jahrzehnten zäh Ringens geschafft, einen ihrer zentralen Programmpunkte zu verwirklichen. Für den Herbst 2014 ist ein Referendum angesetzt, in dem über den Verbleib Schottlands beim Vereinigten Königreich entschieden werden soll. Die aktuellen Umfragen lassen ein Votum pro vollständige Unabhängigkeit eher unwahrscheinlich erscheinen.

England ist der einzige Landesteil ohne eigenes Parlament. Dies erklärt sich insbesondere durch dessen massive demografische Dominanz innerhalb des Vereinigten Königreiches. Schließlich leben 84 Prozent der britischen Einwohner

in England und entsenden somit einen entsprechenden Anteil in das britische Unterhaus in Westminster. Dennoch wird im Rahmen der so genannten West Lothian question debattiert, wie lange toleriert werden soll, dass mindestens 119 Abgeordnete aus Schottland, Wales und Nordirland eine spürbare und oft entscheidende Wirkung auf die englische Politik ausüben, während diese selbst immer weniger Mitspracherecht in schottischen, walisischen und nordirischen Angelegenheiten hat.

Das Parlament in Nordirland wurde durch das Karfreitagsabkommen von 1998 geschaffen, das den jahrzehntelangen Konflikt in Nordirland beenden sollte. Es soll sicherstellen, dass die beiden größten politischen Gruppen Nordirlands, die protestantischen Unionisten und die katholischen Nationalisten, an einer Regierung beteiligt werden. In den wenigen Jahren ihres Bestehens wurde die Versammlung bereits viermal ausgesetzt – zuletzt zwischen Oktober 2002

und Mai 2007. Die parlamentarischen Vollmachten gingen während dieser Perioden auf das britische Nordirland-Ministerium über.

Neben den vier Landesteilen werden dem Vereinigten Königreich auch die Kronbesitzungen des Königshauses zugerechnet. Dazu zählen die Kanalinseln Jersey, Guernsey, Alderney, Herm und Sark sowie die Isle of Man in der Irischen See. Die britische Zentralregierung ist hier lediglich für Verteidigung und die Außenbeziehungen zuständig. Gesetze, die vom britischen Parlament erlassen werden, kommen auf den Kanalinseln und auf der Isle of Man üblicherweise nicht zur Anwendung. Es herrscht vollständige Autonomie, die durch die Parlamente auf der Isle of Man, auf Jersey und auf Guernsey wahrgenommen wird.

Im Unterschied zu den kontinental-europäischen Nationen hat das Vereinigte Königreich in der Vergangenheit davon abgesehen, untergeordnete Verwaltungsebenen



Eine Wiege der modernen Demokratie – das britische Parlament in Westminster (London)

zu schaffen. Die Zentralregierung war somit für alles zuständig. Diese unitaristische Tradition bezieht sich vor allem auf England wohingegen sich in Schottland bis zum heutigen Tage eigene Verwaltungstraditionen erhalten haben. Mit den Reformen der späten 90er Jahre ist es – bezogen auf die einzelnen Landesteile – zu einer Dezentralisierung gekommen. Innerhalb Englands scheiterte die Reform allerdings am Widerstand der Bürger.

England






Der Versuch einer Föderalisierung und der Schaffung von Regionalparlamenten innerhalb Englands wurde in Referenden mehrheitlich abgelehnt. So blieben die Verwaltungsstrukturen weitgehend unangetastet. Auf der höchsten Ebene bestehen in England neun Regionen. Sie sind das Überbleibsel der fehlgeschlagenen Verwaltungsreform und dienen heute weitgehend statistischen Zwecken. Zwischen 1994 und 2011 war jede Region mit einem government office in London vertreten. Von 2007 bis 2010 widmete sich jeweils ein Regionalminister ihren Anliegen. Diese Ämter und Institutionen wurden allerdings ersatzlos gestrichen. Aktuell wird politischer Einfluss direkt von der Zentralregierung auf die Regionen ausgeübt. Eine Verwaltungsreform im Hinblick auf eine stärkere Dezentralisierung ist in weite Ferne gerückt. Greater London nimmt heute eine Sonderrolle ein. Tatsächlich ist es die einzige Region, in der die administrativen Reformansätze der 90er Jahre im Rahmen eines Referendums angenommen und erfolgreich umgesetzt wurden. So ist ein Regionalparlament mit weitreichenden legislativen Vollmachten geschaffen worden. Seit dem Jahre 2000 wird der Bürgermeister von London direkt gewählt.

Unter der Ebene der Regionen bestehen seit den Reformen der 60er und 70er Jahre im Wesentlichen zwei Formen der lokalen Verwaltung – zum einen ist dies eine zweistufige Struktur aus Landkreisen (county) und districts, zum anderen sind diese Ebenen im Rahmen einer einstufigen Verwaltung miteinander verknüpft. Im flächenmäßig größten Teil Englands herrscht eine zweistufige Verwaltung vor. Die County-Räte sind verantwortlich für den größten Teil der Leistungen in kommunaler Aufgabenträgerschaft. Dies betrifft zum Beispiel die Bildungseinrichtungen oder die sozialen Leistungen. Die Distrikte verfügen über deutlich geringere Kompetenzen. Der Großteil der Einwohner Englands lebt jedoch in kommunalen Strukturen mit einer einstufigen Verwaltung. Diese lassen sich im Wesentlichen in zwei Kategorien gliedern. Zum Ersten sind dies die Metropoldistrikte. Hier bestanden bis in die 80er Jahre hinein eigene Räte. Nun werden die Aufgaben in Kooperation der

verschiedenen Distrikte innerhalb der jeweiligen Metropolregion erfüllt. Doch auch einige ländliche Regionen Englands werden von Einheitsverwaltungen (unitary authorities) gemanagt, die die Funktionen der ländlichen counties und der ländlichen Distrikte miteinander vereinen. Auf der untersten kommunalen Ebene bestehen in einigen Regionen noch Gemeinden. Sie erfüllen Aufgaben, die von den darüber liegenden Ebenen an sie delegiert wurden. Diese Gemeinden gibt es nicht in allen Teilen Englands, doch ihre Zahl nimmt stetig zu.

Versammlungen entsenden. Direktwahlen von Bürgermeistern gibt es derzeit nur in 16 Verwaltungseinheiten. Generell ist es möglich, die Wahlen aufzuteilen, sodass etwa innerhalb einer Legislaturperiode von vier Jahren drei Teilwahlen stattfinden, bei denen jeweils ein Drittel der Ratsmitglieder neu mandatiert wird.

Anschließend an die viktorianischen Reformen verfügten die Kommunen in England über weitreichende autonome Kompetenzen. Dies war nicht zuletzt mit dem Recht verknüpft, eigene Steuern zu erheben. Nach dem Zweiten Weltkrieg

| Landesteil | Einwohner in Mio. | Anteil am UK | Fläche in km ² | Anteil am UK | Hauptstadt | Parlament | Kommunale Gliederung |
|--|-------------------|--------------|---------------------------|--------------|------------|-----------------------------------|------------------------|
| England  | 53,0 | 83,9% | 130.000 | 53,3% | London | nein | siehe Tabelle unten |
| Schottland  | 5,3 | 8,4% | 78.000 | 32,0% | Edinburgh | ja - seit 1998 | 32 unitary authorities |
| Wales  | 3,1 | 4,9% | 21.000 | 8,6% | Cardiff | ja - seit 1998 | 22 principal areas |
| Nordirland  | 1,8 | 2,8% | 14.000 | 5,7% | Belfast | ja - von 1920 bis 1973, seit 1993 | 26 districts |
| Vereinigtes Königreich  | 63,2 | 100% | 244.000 | 100% | London | ja - seit 1707 | – |

Verwaltungsstruktur in Großbritannien

Auf der kommunalen Ebene besteht in England traditionell keine Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Die öffentlichen Aufgaben werden entweder durch die gewählten Räte selbst exerziert oder durch diese an Kommissionen übertragen. Diese Kommissionen müssen in ihrer Besetzung die politische Zusammensetzung der Räte abbilden, agieren sonst allerdings weitgehend autark. Dem Gesetz zur lokalen Verwaltung aus dem Jahr 2000 folgend, sind die kommunalen Räte angehalten, eine amtliche Vollzugsinstanz zu kreieren. Diese besteht entweder aus dem Ratsvorsitzenden und einem von ihm gebildeten Kabinett oder aus einem direkt gewählten Bürgermeister, der entweder ebenfalls ein eigenes Kabinett leitet oder aber sich auf einen Ratsmanager stützt.

Die kommunalen Räte werden in der Regel alle vier Jahre über Wahlen im Mehrheitswahlrecht bestimmt. Dabei wird das zu verwaltende Gebiet in mehrere Wahlkreise aufgliedert, die einen oder mehrere Vertreter in die kommunalen

kam es allerdings zu einer radikalen Veränderung. Einige Kompetenzen wurden auf die nationale Ebene verlagert – etwa der Bereich Gesundheit, die Sozialhilfe oder die Verantwortung für die Energieversorgung. Gleiches gilt seit einer Reform aus dem Jahre 1974 für die Wasserversorgung. Im Hinblick auf soziale Dienste wurden einige Kompetenzen jedoch auch ausgebaut. Unter der Regierung Thatcher und unter New Labour kam es zu weiteren Umstrukturierungen:

1. Einschränkung der traditionellen Haushaltsautonomie
2. Outsourcing von Verantwortlichkeiten der lokalen Verwaltungen
3. Stärkung der Zentralregierung bei möglichen Interventionen
4. Einführung eines Monitoring für die lokale Verwaltung

Trotz dieser Tendenzen hin zu einem stärkeren Zentralismus sind die Pro-Kopf-Ausgaben des öffentlichen Sektors auf der lokalen Ebene höher, als etwa in Frankreich, Italien oder Deutschland.¹ Dies zeigt sich auch beim Personal. Die wichtigsten Einnahmequellen sind zwei kommunale Grundsteuern, Zuschüsse der zentralstaatlichen Ebene und Gebühren etwa für eine kommunale Parkraumbewirtschaftung.

Schottland

Die kommunalen Verwaltungsstrukturen sind in Schottland deutlich einheitlicher und klarer gehalten als bei den englischen Nachbarn. Es

| Verwaltungsgliederung | Anzahl |
|---|--------|
| de-facto-Region (Greater London) | 1 |
| Stadtbezirke von Greater London (boroughs) | 32 |
| Metropoldistrikte (metropolitan districts) | 36 |
| Einheitsverwaltungen (unitary authorities) | 55 |
| Landkreise oder Counties (zweistufige Verwaltung) | 27 |
| andere (Isles of Scilly) | 1 |

Verwaltungsgliederung in England

¹ Wollmann, H./Marcou, G.: *The provision of public services in Europe*, S. 44.

bestehen insgesamt 32 Einheitsverwaltungen, deren Ratsversammlungen alle vier Jahre bei allgemeinen Kommunalwahlen bestimmt werden. Die Größe dieser Einheiten variiert von der Stadt Glasgow mit 600.000 bis zu den Orkney-Inseln mit lediglich 20.000 Einwohnern. Das Amt des convenors oder provosts ist in etwa gleichbedeutend mit dem eines Bürgermeisters hierzulande. Dieser wird in Schottland nie direkt sondern immer über die kommunale Ratsversammlung gewählt. Mit der Erledigung des kommunalen Aufgabenspektrums kann die Ratsversammlung öffentliche Beamte betrauen. Diesem



Seit 2004 tagt das schottische Parlament im neu errichteten Parlamentsgebäude im Zentrum von Edinburgh.

Fachgremium steht in der Regel ein chief executive officer vor. Seine Position ist vergleichbar mit der des Kämmerers in deutschen Ratsstuben. Er ist sowohl dem Rat als auch dem Bürgermeister Rechenschaft pflichtig.

Auf der untersten kommunalen Ebene finden sich so genannte community councils. Innerhalb Schottlands gibt es insgesamt etwa 1.200 dieser Gemeindeversammlungen. Deren Verantwortlichkeiten sind allerdings überschaubar.

Wales

Die walisische Verwaltungsgliederung ist der schottischen nicht unähnlich. Auch hier besteht ein einstufiges System, welches sowohl in ländlichen als auch in städtischen Regionen einheitlich organisiert ist. Wales gliedert sich in 22 principal areas, die jeweils eine ähnliche Bevölkerungszahl aufweisen. Dementsprechend sind die Einheiten im urban geprägten Südwesten flächenmäßig deutlich

kleiner als in den weiten Regionen der Mitte und des Nordens. Auch in Wales agieren community councils auf der untersten kommunalen Ebene. Insgesamt sechs walisische Kommunen genießen den so genannten city status, welcher mit größeren Freiheitsrechten einhergeht. Aktuell wird in Wales intensiv über eine Verwaltungsreform nachgedacht, die den wachsenden Herausforderungen des demografischen Wandels und der knappen kommunalen Finanzausstattung gerecht werden kann.

Angemerkt

Die Verwaltungsstrukturen im Vereinigten Königreich sind äußerst vielschichtig – nicht zuletzt deshalb, weil es in den vergangenen 50 Jahren nicht gelungen ist, eine konsistente Verwaltungsreform durchzuführen. Sämtliche Versuche der 60er, 70er, 90er und 00er Jahre sind gescheitert. Insofern lässt sich konstatieren, dass die tradierten Verwaltungsstrukturen insbesondere in England ein erhebliches Beharrungsvermögen entfalten. Während es in den 90er Jahren im Hinblick auf die verschiedenen Landesteile zu einer Föderalisierung gekommen ist, haben die Kommunen Kompetenzen eher verloren. Eine regionale oder föderale Ebene besteht in England – dem mit Abstand größten Landesteil des Vereinigten Königreiches – bis heute nicht. Die lokale Ebene verfügt dafür über ähnliche Kompetenzen wie die deutschen Kommunen. Eine abschließende Bewertung fällt schwer. England kann sicherlich als eine der am stärksten zentralisierten politischen Einheiten innerhalb der Europäischen Union gelten. In Bezug auf das Vereinigte Königreich und seine vier Landesteile hat sich seit den 90er Jahren jedoch ein Quasi-Föderalismus etabliert.



Falk Schäfer

Nordirland

Nordirland besitzt mit 26 Distrikten die kleinteiligste kommunale Struktur innerhalb des Vereinigten Königreiches. Auf jede dieser Einheiten entfallen somit durchschnittlich 70.000 Einwohner. Die Kompetenzen der lokalen Ebene sind in Nordirland deutlich geringer als in den anderen Landesteilen und umfassen zum Beispiel weder die Bildung noch den Straßen- und Wohnungsbau. Aktuell wird auch in Nordirland über eine Reform der lokalen Verwaltung diskutiert. So bekannte sich im vergangenen Jahr die nordirische Regierung dazu, die Zahl der Distrikte auf elf zu senken. In diesem Zusammenhang sollen die kommunalen Kompetenzen gestärkt werden. ■



www.gov.uk/government/topics/local-government