

---

Michael Hebbert

## London – Das Paradoxon der Abschaffung des Greater London Council\*

### 1. Der Hintergrund der Abschaffung<sup>1</sup>

London nimmt in der Literatur über Großstadtregerungen eine merkwürdige Position ein. Als ein politisches Nicht-Wesen, geteilt durch 33, tritt London heute unter den großen Städten aufgrund der Fragmentierung von Macht und Verantwortlichkeit hervor. Britische Politikwissenschaftler verwenden London so, wie amerikanische Politologen Los Angeles als Versuchsfeld für Public-Choice-Modelle von Wählerverhalten in einer von mehreren Verwaltungszentren gesteuerten metropolitanen Umgebung nutzen.<sup>2</sup> Doch vor nicht allzu langer Zeit diente London für Rowat<sup>3</sup> und Barlow<sup>4</sup> als Beleg für das gegenteilige Modell: als Archetypus einer Metropole mit einer zentralen Verwaltungsbehörde. Der ehemalige Greater London Council (1964-1986) besaß all jene Charakteristika, die in der Reformtradition der Metropolenforschung als besonders wünschenswert angesehen werden.<sup>5</sup> Londons Grenzen umfassen nahezu das gesamte räumliche Gebiet der Metropole – das durchgängig bebaute Gebiet innerhalb des geschützten, landwirtschaftlich genutzten Grüngürtels – eine Fläche von 1580 Quadratkilometern mit einer Wohnbevölkerung von 6 3/4 Millionen Menschen. Nach einer Tradition von Großstadtregerungen, die sich über mehr als ein Jahrhundert erstreckte, war der Greater London Council (GLC) das erste der großen Nachkriegsexperimente in der Reorganisation von Großstädten, das die „modernen“ Funktionen von strategischer Planung, Verkehrswesen, öffentlichem Nahverkehr und Wohnungswesen kombinierte und Modell für viele Nachfolger wurde.

Trotz der internationalen Bewunderung für den GLC waren viele, die ihn aus der Nähe betrachteten, der Ansicht, daß der London

---

\* Übersetzt von Sylke Nissen.

Government Act aus dem Jahre 1963 das falsche Konzept beinhalten.<sup>6</sup> Politisch litt er unter der unnachgiebigen Feindschaft der niederrangigen Behörden, insbesondere jener des Zentrums und der Vororte.<sup>7</sup> Administrativ war der GLC ein Ungeheuer: Ein Bezirksplanungsbeamter der ihn mit seinem Vorgänger, dem London County Council verglich, wurde bekannt mit der Bemerkung, der GLC sei „twice as big, took twice as long, at twice the cost with twice the number of people.“<sup>8</sup>

In den siebziger Jahren führte ein unzufriedener Stadtrat der Labourpartei, Oliver Stutchbury, eine Kampagne, um diese „gigantische Scharade“<sup>9</sup> abzuschaffen. 1978 versuchte die konservative Führung des Rates, „quite exceptionally in the annals of organizational behaviour,“<sup>10</sup> seine Macht drastisch zu beschneiden, das meiste aus dem großen Bestand des Council an Miethäusern über Bord zu werfen und sich auf eine rein strategische Rolle zu beschränken. Die vollständige Auflösung des GLC war dann ein viel aufsehenerregenderes Mittel, das auf Anregung Mrs. Thatchers in letzter Minute in das Wahlprogramm von 1983 eingefügt worden war, um ein zuvor unerfülltes Versprechen auszugleichen, nämlich die Abschaffung der Gemeindesteuern abzuschaffen.<sup>11</sup> Alle vorhergehenden Reorganisationen der Lokalregierung waren Ergebnis eines langwierigen Vorbereitungsprozesses von Konsultation und Evaluation gewesen. Die Stegreifentscheidung, London seiner demokratischen Institutionen zu entkleiden, war, wie O’Leary<sup>12</sup> es formuliert, ein Akt „nietzscheanischer“ Politik. Sie war allerdings möglich geworden, weil die notwendigen Voraussetzungen durch die Umgruppierung und Modernisierung von Basiseinheiten im Rahmen der GLC-Gründungsstatuten geschaffen worden waren. Die 33 Bezirke waren ausreichend groß, um die meisten der früheren Funktionen des GLC zu übernehmen, und ausreichend wenige, um wenigstens einen Teil des Nachlasses durch gemeinsame Handlungen zu bewältigen. Auf diese Weise konnte London so plötzlich von einem Großreformmodell zu einer Graswurzelmetropole werden.

Nach der Rückkehr an die Macht im April 1983 gab sich die Regierung drei Jahre, um die Abschaffung des GLC zum 1. April 1986 zu vollziehen. Zu den nächsten Wahlen, die zwischen Frühling 1987 und Mai 1988 anstanden, wollte sie einen entschiedenen, unwiderruflichen Bruch mit der Vergangenheit erreichen. Mrs. Thatcher, die Überzeugungspolitikerin, fühlte sich ermutigt durch das Erstaunen und die Entrüstung der Gegner der Abschaffung des GLC und durch deren

Ängste vor den Konsequenzen eines solch willkürlichen und beispiellosen Vorgehens. Regierungsminister verkleinerten gerne die Rolle des GLC als Behörde für strategische Planung, indem sie die Komplexität der Abschaffung herunterspielten. Tatsächlich war sie wesentlich komplexer, als sie dies zugestanden. Die Abschaffung war ein Sprung in die Dunkelheit.

Der vorliegende Beitrag beschreibt die Konsequenzen dieser nietzscheanischen Geste. Die Demontage wurde mit geringeren politischen Turbulenzen und Störungen in der Dienstleistungsversorgung erreicht, als erwartet,<sup>13</sup> allerdings in einer Art und Weise, die von ihren Urhebern nicht beabsichtigt gewesen war und mit einigen überraschenden Wendungen, die in den übrigen sechs abgeschafften Metropolengebieten Englands keine Parallele fanden.

### 2. Das Entstehen einer Nachlaßkörperschaft

Die Regierung ignorierte die Klagen, daß das Reformpapier des Department of the Environment (DoE) „Streamlining the Cities“ die praktischen Folgen der Abschaffung nicht anspreche. Die Aufgaben des GLC sollten auf die 33 Bezirke verteilt werden. Die Reform würde die Macht dezentralisieren. Angelegenheiten, die größere Handlungen notwendig machten, würden durch gemeinsame Arrangements erledigt. Eine kleine, gesetzlich vorgesehene Dienststelle, der London Residuary Body (LRB), würde geschaffen werden, um die technischen Details der Schulden- und Pensionsverbindlichkeiten des GLC sowie seiner juristischen Verbindlichkeiten zusammenzufassen.<sup>14</sup> Die Regierung trivialisierte das Ausmaß dieser „Nachlaß“-Aufgaben.

Der London Residuary Body wurde im Sommer 1985 bestellt. Sein Vorsitzender, Sir Godfrey Taylor, war ein vorsichtiger, konservativer Lokalpolitiker, früherer Führer des Londoner Bezirks Sutton, der als Vorsitzender der Association of Metropolitan Authorities gedient hatte und über ein umfangreiches Netzwerk von Kontakten in der Welt der Londoner Lokalregierung verfügte. Die meisten der von ihm ausgesuchten Mitglieder des Rates verfügten über einen ähnlichen Hintergrund im öffentlichen Dienst, alle waren männlich, weiß und 50 Jahre alt oder älter. Der London Residuary Body (LRB) begann im Oktober 1985 mit vier Angestellten in einem Büro in der Orange Street, SW 1. Sechs Monate später sollte er das ungeheuerere Imperium der County Hall mit 21.000 Mitarbeitern zerschlagen.

Die politische Führung des GLC focht in den Medien, den Gerich-

ten, den beiden Häusern des Parlaments und auf den Reklametafeln in den Straßen von London einen harten Kampf ums Überleben – ohne Erfolg. Noch bevor die letzte Gesetzgebungsschlacht verloren war, machten langgediente Angestellte des GLC geheime Pläne, um Dienstleistung und Arbeitsplätze über die Abschaffung hinaus zu sichern. Mit der schweigenden Zustimmung von Ken Livingstone, dem Präsidenten des GLC, stellte der Generaldirektor ein Team von fähigen jungen Beamten zur Arbeit für den LRB ab. Diese Kollaboration wurde mit dem Codenamen „The Management of Change“ bezeichnet.<sup>15</sup>

Im Früherbst 1985 stellte jede Abteilung des GLC Sir Godfrey Taylor eine „Präsentation“ ihres Mitarbeiterstabs und ihrer Aufgaben vor, um die Spannbreite und Qualität der Dienstleistungen zu demonstrieren, die von der Abschaffung bedroht waren. Nachdem die Rhetorik nüchterner Analyse Platz gemacht hatte, verpflichtete der LRB sich selbst, einen großen Teil der Dienstleistungen des GLC zu erhalten. Seine Schätzung bezüglich des Mitarbeiterstabes verdoppelte sich. Ein Teil des Zuwachses resultierte aus der Neudefinition der gesetzlichen Kernaufgaben der Nachlaßkörperschaft: Finanzen, Bewertungen, Rechts- und Personalfunktionen sollten aus einer Abgabe der Bezirke finanziert werden. Der Rest des Personalzuwachses resultierte aus der vorgesehenen „Vermittlungstätigkeit“, wonach der LRB zentrale, allgemeine Serviceleistungen sicherstellen und zu Selbstkosten betreiben sollte.<sup>16</sup>

Die Zentralregierung ihrerseits sah den LRB nicht länger als ein geheimnisvolles Spezialistenteam an, das nur mit Pensionsarrangements beschäftigt war. Als der Stichtag für die Abschaffung näher kam und viele ihrer Implikationen und Komplikationen immer noch ungelöst waren, verließen sich die Minister in zunehmenden Maße auf den LRB als einen politisch sicheren Behälter für ungelöste Probleme. Im November 1985 bat der Secretary of State for the Environment den Residuary Body, die Verantwortung für den Betrieb von Covent Garden – das erfolgreichste Projekt des GLC mit Mischnutzung – und für Hampstead Heath zu übernehmen. Im Januar steuerte das DoE zunächst die Eigentumsrechte und später das Management von Thamesmead bei, die 1700 Morgen umfassende „New Town“ des GLC auf den Erithsümpfen. Das Verkehrsministerium fügte, gegen den Protest von Sir Godfrey Taylor, ein großes Bündel an Aufgaben hinzu: die Londoner Verkehrsampeln, die Transport- und Verkehrsüberwachung, das Nachtfahrverbot für Schwertransporte im Stadtgebiet, die technischen Messungen an den Straßenoberflächen und die

## Das Paradoxon der Abschaffung des GLC

Verantwortung für die Vollendung von zwei unvollständigen Straßenbauplänen. Das Home Office übertrug den wissenschaftlichen Dienst des GLC dem wachsenden Imperium des LRB.<sup>17</sup>

Der Greater London Council wurde am 31. März 1986 um Mitternacht abgeschafft. Am nächsten Morgen wartete die Presse auf Sir Godfrey Taylor an der Victoria-Station. Nachdem Ken Livingstone von seinem politischen Podest gekippt worden war, stand hier der neue „Mister London“. Taylor und der Residuary Body zogen die Arbeit im Verborgenen vor. Die Aufgabe ihres Pressebeamten war es, das Amt aus den Schlagzeilen zu halten. Nichtsdestotrotz war diese Quango, wie Tabelle 1 zeigt, eine wesentliche Großstadtbehörde geworden, allerdings eine Behörde der merkwürdigen Art, die zusätzlich zu den Abschlußaufgaben aus dem Local Government Act von 1985 ein breites Spektrum an Serviceleistungen auf Interimbasis bereithielt, bis eine dauerhafte Verankerung für sie gefunden werden konnte: Konten schließen, Schulden abwickeln, Pensionen transferieren, Abfindungen an entlassene oder auf schlechter bezahlte Arbeitsplätze versetzte Angestellte zahlen, Gebäude an Nachfolgeorganisationen überweisen, das übrige Eigentum und andere Vermögenswerte verkaufen, Prozesse und Übertragungen vollziehen.

Nur eine Handvoll der GLC-Mitarbeiter wurde an diesem Tag arbeitslos. Fast alle der 21.000 Menschen, die in der County Hall beschäftigt gewesen waren, kehrten am nächsten Tag zur Arbeit zurück, taten dieselbe Arbeit am selben Schreibtisch, nun für den London Residuary Body arbeitend, wenn nicht für eine der mit Einzelaufgaben betrauten Nachfolgebehörden, die Inner London Education Authority (ILEA), die London Waste Regulation Authority und die London Fire and Civil Defence Authority. Jene Beamten, die am engsten in die Sonderinitiativen der Livingstone-Jahre involviert gewesen waren – die Industrie- und Arbeitsförderungsstrategie, Raumplanung, Polizeiüberwachung, Rassengleichheit, Volkskultur, Gleichberechtigung der Frauen und Verkehrswesen –, wurden als London Strategic Policy Unit (LSPU) wiedereingesetzt, die durch eine gemeinsame Kommission von neun linken Labourbezirken finanziert wurde. Manche betrachteten sie als Kader für eine zukünftige Nationalregierung der neuen Linken. Aber mit mehr als 300 Mitarbeitern und Aufgaben, die sich weitgehend mit denen der Association of London Authorities überschneiden, war die LSPU ein instabiles Rettungsboot und sank nach zwei Jahren.<sup>18</sup>

### 3. Der demontierte Greater London Council

Der London Residuary Body war in einer Position, die in gewisser Weise der eines kommerziellen Liquidators oder Nachlaßverwalters ähnelte, der ein fehlgeschlagenes Unternehmen auflösen und dessen Vermögenswerte verteilen und zugleich die Funktionsfähigkeit und den Wert des Unternehmenskerns erhalten muß. Die Regierung nahm ursprünglich an, daß der LRB für seine Aufgaben einen eigenen Mitarbeiterstab, unter Umständen aus dem Privatsektor, rekrutieren würde. Stattdessen waren es jene GLC-Beamten, die für die Überleitung zur Abschaffung abkommandiert worden waren, die zum administrativen Nukleus des LRB wurden. Der gemeinschaftliche Planungsprozeß, der unter dem von der Labourpartei kontrollierten GLC eingeleitet worden war, um gegen die Abschaffung zu kämpfen, stellte sich fließend auf die neue Aufgabe der Bewältigung des Wechsels unter einer von den Konservativen eingerichteten Nachlaßverwaltung ein. Der Rhythmus der Zusammenkünfte von Führungsbeamten, die Informationssysteme und Berichtsprozeduren und, abgesehen von einer Ausnahme, alle Schlüsselpositionen blieben unverändert.<sup>19</sup> Der einzige und zwar große Unterschied unter den neuen, nicht demokratisch bestimmten Eigentumsverhältnissen in County Hall, hatte mit der Bewertung von Zeit zu tun: Die Bürokratie, die an Dauerstellung gewöhnt war, hatte nun fünf Jahre Zeit, um sich selbst zu liquidieren.

Tabelle 1 führt die wesentlichen Funktionen auf, die im April 1986 an den LRB übergangen. Es handelt sich dabei um Teile der Arbeit des GLC, für die keine ausdrückliche Nachfolgebehörde gesetzlich durch den Local Government Act von 1985 vorgeschrieben worden war. In den anderen Metropolenregionen waren ausreichend wenige und (mit Ausnahme von Merseyside) politisch so homogene Bezirke zu vereinigen, daß die Nachlaßkörperschaften ohne Aufgaben blieben.<sup>20</sup> Der LRB hatte viel mehr Funktionen und arbeitete in einem Klima der politischen Konfrontation und nicht enden wollender Prozesse. Serviceleistungen zu demontieren und neu zuzuordnen, war eine sensible Aufgabe.

In seinen Entscheidungen über Verkauf oder Transfer von GLC-Aufgaben verfolgte der LRB einen Mittelweg zwischen Gemeindeorientierung und Thatchers Präferenz für Privatisierung. Wie Tabelle 2 zeigt, wurden einige Dienstleistungen des GLC an den privaten Sektor verkauft, und manche dieser Verkäufe waren umstritten. Aber im Fall der Computer- und Wissenschaftsdienste wurden die Verkäufe an

## Das Paradoxon der Abschaffung des GLC

Hoskyns und an High Point Rendel erst abgeschlossen, nachdem Lösungen mit der Lokalregierung zusammengebrochen waren. Die ausgezeichneten Forschungs- und Nachrichteneinheiten des GLC wurden erfolgreich wieder als London Research Centre unter gemeinsamer Kontrolle der Lokalbehörden eingesetzt. Die Londoner Bezirke erhielten einen größeren Teil der Finanzdienstleistungen, die der ehemalige GLC bereitgestellt hatte: die Portfolios von Hypotheken auf Wohnbauten, Anleihen für Wohnungsbaugesellschaften sowie Industrieanleihen. Die City Corporation, primus inter pares in der Londoner Lokalregierung, übernahm ein zentrales Bündel von Funktionen, die sämtliche Londoner Ampelanlagen, die Archive des GLC, die Stadtinsignien und seine Sammlung von 1,5 Millionen Fotonegativen beinhaltete. Andere Räte, nicht immer unter der politischen Kontrolle der konservativen Partei, wurden gebeten, die Führungsrolle zu übernehmen und gemeinsame Kommissionen zu leiten oder Aufgaben im Namen der gesamten Londoner Lokalregierung zu übernehmen. Der Bezirk Ealing übernahm den Betrieb des Beratungssystems für Sozialleistungen. Islington wurde leitender Bezirk in einer neuen gemeinsamen Kommission, die das London Research Centre unterhielt. Richmond übernahm im Namen aller Bezirke die Verantwortung für das einträgliche Hypothekenportfolio des GLC. Der Londoner Bezirk Bromley erhielt eine Ausstattung, um sich um die restlichen Nachlaßgeschäfte nach der Auflösung des London Residuary Body zu kümmern – z. B. die Ausgabe von Urheberrechten des GLC, retrospektive Gerichtsverfahren und die Verteilung der Erträge aus den wenigen übriggebliebenen, unverkauften Gebäuden. Für eine Prämie in Höhe von 14 Millionen Pfund taten die Bezirke Kensington und Chelsea dasselbe für die Nachlaßgeschäfte der ILEA.

Auf die eine oder andere Weise wurden nahezu alle Tätigkeiten des GLC, für die 1985 keine Vorkehrungen getroffen worden waren, geborgen und überleben bis heute. Die erbitterte landesweite Kontroverse, die der Abschaffung der Metropolenkreise vorausgegangen war, ließ nach. Das vorhergesagte administrative Chaos trat kaum ein.<sup>21</sup> Die Gegner der Abschaffung suchten nach Beweisen, die belegten, daß London aus der Neuverteilung von Vermögenswerten und Aufgaben ein Schaden entstand. Doch dieser Fall war schwer zu beweisen. *Abolition News*, lanciert von der London Strategic Policy Unit, um Pannen festzuhalten, brachte es nur auf vier Ausgaben, und die Neuigkeiten waren dünn. Es gingen nur wenige Jobs verloren, und es gab keine Arbeitskämpfmaßnahmen oder zivilen Ungehorsam. Die Lon-

doner Regierung blieb ein aktuelles politisches Thema, jedoch nicht wegen eines Zusammenbruchs der Serviceleistungen.<sup>22</sup>

Diese Erfolgsschönheit wurde überschattet durch einen auffälligen Fehlschlag: County Hall. Frau Thatcher verlangte, daß das Gebäude geräumt und bis April 1987 verkauft werden sollte. Tatsächlich gelang es dem ehemaligen Mitarbeiterstab des GLC durch eine Kombination aus juristischer Obstruktion (in den Gerichten), Planungskontrolle (durch den Londoner Bezirk Lambeth) und durch Verfahren zwischen Mietern und Vermietern (durch die ILEA und die London Fire and Civil Defence Authority [LFCDA]), bis zu vier Jahre in County Hall zu bleiben. Wegen des machtvollen Symbolgehaltes des Gebäudes war dies ein politischer Rückschlag für die Regierung. Praktisch hieß dies, daß der LRB die Behörde in seiner eigenen Geschwindigkeit, ohne störende kurzfristige Umsetzungen demontieren konnte. County Hall wurde schließlich im Frühjahr 1990 geräumt. Zu diesem Zeitpunkt war der Immobilienmarkt, der in den vergangenen fünf Jahren geboomt hatte, auf sein tiefstes Nachkriegsniveau gefallen. Jede potentielle Nachfrage, die es für das Gebäude gegeben haben mochte, war verschwunden. Das Rathaus ist bis heute herrenlos. Der Grund wurde aufgeteilt und verkauft (zur Hälfte an die japanische Shirayama Corporation, zur Hälfte an den ansässigen Bauunternehmer Frogmore Estates), aber nur wenige erwarten, daß deren Entwürfe die nächsten Wahlen überleben.

Abgesehen von County Hall begünstigte der Immobilienzyklus die Anhänger der Abschaffung. Der GLC war ein Großgrundbesitzer mit mehr als 10.000 Grundstücken. Die Nachfolgekörperschaften konnten für ihre Betriebszwecke Immobilien verlangen. Was übrig blieb, wurde am freien Markt verkauft: Dazu gehörte das Geschäftsviertel von Covent Garden, wertvoller Geschäftsbesitz, die Grundpacht von den St. Katherine's Docks und die Gebäude von IBM und Shell, 1500 Industrieanlagen, das Lyceumtheater, die „New Town“ Thamesmead in Süd-London, mehrere tausend kleinere Wohnimmobilien (darunter als Altersruhesitz 3400 Apartments und Bungalows an der Küste), sowie ein ausgedehnter Besitz an Agrarland, ein Vermächtnis aus dem London Green Belt Act von 1936. Das Vermögen, das durch Gebäudeverkäufe angehäuft wurde, überstieg alle Erwartungen (siehe Tab. 3).

Mit solchermaßen vollen Kassen konnte der Residuary Body die Übergabe von Funktionen abfedern und sicherstellen, daß bestehende Dienstleistungen ohne Störung für die Klienten und die Allgemeinheit unter das neue Management gestellt wurden. Die Nachfolgeorga-

nisationen, die die Dienstleistungen des GLC übernahmen, wurden finanziell unterstützt, um die Umstellungskosten und folgenden Rücklagen abzudecken. Der in den Jahren 1986 bis 1992 erwirtschaftete Überschuß von 707 Millionen Pfund wurde an die Bezirke auf der Basis der Einwohnerzahlen verteilt.<sup>23</sup>

### **4. Die Abschaffung und Demontage der Inner London Education Authority**

Die ILEA war als direktgewählte Schulbehörde für Inner London von der Abschaffung des GLC 1986 unberührt geblieben. Der wahre Zusammenbruch des administrativen Kerns der Metropolenregierung geschah durch die Abschaffung der Inner London Education Authority vier Jahre später. Die ILEA war ein wahres Ungeheuer: verantwortlich für mehr als 1000 Schulen und Hochschulen, 68.000 Angestellte und ein Budget von mehr als einer Milliarde Pfund. Als 1985 die Hauptteile der Reorganisation der Großstadtregierung vom Parlament verabschiedet worden waren, war der Erziehungsbereich mit der Begründung unverändert geblieben, daß die Bezirke Inner Londons zu klein (und vielleicht politisch nicht kompetent genug) seien, um für effiziente und effektive Ausbildung zu sorgen. Ein Änderungsantrag zum Ausbildungsreformgesetz aus dem Jahre 1987 schlug jedoch die sofortige Abschaffung der Behörde und die Übergabe ihrer gesamten Funktionen an die zwölf inneren Bezirke vor. Dadurch wurden sie mit den äußeren Bezirken gleichgestellt, die schon Erziehungsbehörden nach eigenem Recht waren. Während die Abschaffung des GLC auf eifrigen Widerstand durch die von Labour kontrollierten Bezirke gestoßen war, zeigten sie Bereitschaft, bei der Auflösung der ILEA zu kooperieren. Wie zuvor sah das Auflösungsgesetz eine Nachfolgekörperschaft vor, um die Angelegenheiten der obsolet gewordenen Organisation abzuwickeln. In Teil 3 des Bildungsreformgesetzes wurde die Lebensdauer des London Residuary Body um fünf Jahre verlängert. Tabelle 4 zeigt die Aufgaben, die er übernahm. Die Verlängerung der Lebensdauer des LRB durch die Abschaffung der ILEA verdeckte seinen peinlichen Mißerfolg beim Verkauf von County Hall innerhalb des ursprünglichen Fünf-Jahres-Zeitraums. Paradoxerweise wurde dadurch auch das Verkaufsproblem erleichtert. Der London Residuary Body mietete ein Verwaltungsgebäude aus der Zwischenkriegszeit auf dem anderen Themseufer (Globe House auf dem Embankment), so daß ein großer Teil der Belegschaft das Gebäude

räumte. Sobald der LRB dort etabliert war, signalisierte das Amt die endgültige Auflösung der früheren Kerndienstleistungen des GLC, indem die Rechtsabteilung aufgelöst und die verbleibenden Fälle an einen privaten Unternehmer übergeben wurden. Seit 1991 tendierte die Zahl der Angestellten des LRB rasch gegen null (Tabelle 5).

## 5. Das Ende des GLC und die Umgestaltung Londons

- Abgesehen von der großen leeren Hülle der County Hall auf der anderen Seite des Flusses gegenüber von Westminster, ist der territoriale Fußabdruck, der administrative Bezirk von London, alles, was zehn Jahre nach der Abschaffung des GLC übriggeblieben ist. Bei der Reform der Londoner Regierung in den frühen sechziger Jahren war die Größe und der Umriß dieses Fußabdrucks der am meisten umstrittene Punkt. Die äußeren Stadtbezirke kämpften erbittert gegen die Einverleibung durch Greater London, zum Teil mit Erfolg.<sup>24</sup> Aber die Reformanhänger erreichten damals ihr Hauptziel, ein Verwaltungsgebiet zu schaffen, das sich mehr oder weniger vollständig mit der räumlichen Ausdehnung der Metropole London deckte.

Zwischen dem Kern und den Suburbs ging jedoch ein tiefer Riß durch die politische Identität der Metropole. Die Herbert-Commission (Royal Commission on Local Government in Greater London), auf deren Initiative die Schaffung des GLC zurückging, hatte eine phantastische Vorstellung von der Reorganisation der Kommunalverwaltung. Sie glaubte, daß die Etablierung einer Regierung für das gesamte metropolitane Gebiet zu einer Ausdehnung von demokratischen Haltungen und Werten führen würde. Die Strukturreform würde die latente politische Gemeinschaft innerhalb der geteilten Metropole hervorbringen.<sup>25</sup> Diese Hoffnungen wurden enttäuscht. Es stellte sich heraus, daß der Greater London Council eine die Trennung verstärkende Körperschaft war. Indem die politische Führung und die administrativen Strukturen der früheren Kernverwaltung, des London County Council, erhalten blieben, erschien der GLC den Londoner Randbezirken als Instrument territorialer Ausdehnung. Die Beziehung zwischen Inner und Outer London wurde besonders belastet durch die Versuche des GLC, die Vororte für den sozialen Wohnungsbau zu erschließen.<sup>26</sup> Der bloße Begriff „Greater London“ erhielt imperialistische Untertöne in den Randgebieten, die ursprünglich mit großer Mehrheit für die Vorschläge der Herbert-Commission gestimmt hatten.<sup>27</sup> Als die Entscheidung zur Abschaffung des GLC getroffen wurde, waren

## Das Paradoxon der Abschaffung des GLC

sowohl die Premierministerin als auch der Secretary of State for the Environment Parlamentsabgeordnete unzufriedener Londoner Vororte. Insofern zahlte die Stadtverwaltung der Metropole einen hohen Preis für ihre Unfähigkeit, ein Gefühl von gemeinsamer Londoner Identität und Legitimität entwickelt zu haben.<sup>28</sup>

Das London der achtziger Jahre war eine tief gespaltene Stadt. Im Kampf um die Abschaffung des GLC hatten sich die 33 Bezirke in zwei rivalisierende Blöcke gespalten, ein jeder mit seiner eigenen politischen Vereinigung: Die konservativ kontrollierte London Borough's Association (LBA) und die Labour-kontrollierte Association of London Authorities (ALA). Die Abschaffung der Metropolenstadtverwaltung schien einen Triumph für die Verfechter von Partikularismus und Provinzialismus darzustellen, die eine so wichtige Rolle in der Londoner Geschichte spielten.<sup>29</sup> Aber 10 Jahre später scheint ihr Effekt eher der zu sein, die Bezirke enger zusammenzuziehen, als sie zu trennen. Die Entwicklung zu einem polyzentrischen System stellte alle Londoner Lokalregierungen auf dieselbe Ebene und fördert neue Formen kooperativen Verhaltens.<sup>30</sup> Die Abschaffung des GLC steigerte die Involvierung der Bezirkspolitiker und ihrer Beamten in Londons weite Politiknetzwerke. Föderales Verhalten entwickelte sich durch den Status des „lead borough“, des in Gremien führenden Bezirks, durch den Vorsitz in Ausschüssen, die Mitgliedschaft in Arbeitsgruppen und die Beteiligung aller Bezirke in der einen oder anderen Weise an den aufgeteilten metropolitanen Aufgaben, z. B. die Verantwortung des Bezirks Richmond für die Verwaltung der Wohnungsdarlehen, des Bezirks Havering für das London Planning Advisory Committee, des Bezirks Croydon für die Themse-Hochwasserwarnanlagen.<sup>31</sup> Die Mechanismen waren oft phantasielos, aber, um eine Regel aus den funktionalistischen Theorien der europäischen Integration zu entlehnen, die Routine in der Zusammenarbeit mag dazu beigetragen haben, eine Basis für größere Loyalität zu legen. Die rivalisierenden Gruppierungen der LBA und ALA fanden eine Grundlage für gemeinsames Vorgehen in Fragen wie dem Zugang zu Geldern der europäischen Union, der Umweltverschmutzung und bei Maßnahmen für den rollenden und stehenden Verkehr. Im Mai 1994 zerstörten die Gewinne der Labour Party und der Liberaldemokraten fast die Machtbasis der konservativen Partei in London. Dadurch wurde am 1. April 1995 die Vereinigung der zwei Kommunalverwaltungsverbände zu einer neuen parteiübergreifenden, repräsentativen Körperschaft möglich: der Association of London Government. Zum Vorsitzenden, der

„demokratischen Stimme Londons“ (wie die Assoziation sich selbst bezeichnete), wurde John McDonnell bestellt, der frühere stellvertretende Vorsitzende des Greater London Council.

Ein leiser, aber signifikanter Wandel in der Terminologie begleitete die Reintegration des Kommunalverwaltungssystems der Hauptstadt. Im Zuge der Entwicklung einer territorialen Identität in der Metropole wurde das Präfix „Greater“ anachronistisch. In den Vororten, die 1963 von Greater London verschlungen worden waren, schwand die alte Identität mit den Grafschaftskreisen – Essex, Kent, Surrey, Hertfordshire – zu einer fernen Erinnerung. Umfrageergebnisse zeigen,<sup>32</sup> daß die große Mehrheit der Bewohner äußerer Stadtbezirke der Ansicht ist, daß sie in London leben. Die Medien unterstützen ein solches Gefühl gemeinsamer Identität. Zeitschriften, Zeitungsbeilagen, Veranstaltungsführer, das Londoner Wochenendfernsehen und Radiosender gehen wie selbstverständlich davon aus, daß London genau an der die Stadt umgebenden Autobahn M 25 endet, eine physische Grenze, die das bereits bestehende Gefühl der Vollständigkeit und Geschlossenheit verstärkt hat, das mit dem Metropolitan Green Belt verbunden war. In Radiotalkshows vermitteln die Stimmen der Anrufer von überall aus der Hauptstadt ein stärkeres Gefühl für London als einer einzigen großen Stadt, als es jede administrative Handlung des GLC je vermocht hätte.

Als der Local Government Act vom Parlament verabschiedet wurde, betonten die Minister, daß es „so etwas wie London nicht gäbe“, und waren zuversichtlich, daß die 33 Bezirke das Gefühl von städtischer Identität in den Kommunalregierungen herstellen könnten. Aber das Gemeinschaftsgefühl der Bürger der Hauptstadt ist in den vergangenen zehn Jahren nicht gesunken, sondern gewachsen. In einer Demokratie verlangt territoriale Identität früher oder später nach einem Ausdruck – einer Stimme. Londons Bedarf an einer solchen Stimme war Dauerthema des politischen Lebens seit 1986.<sup>33</sup> In einer Art und Weise, wie sie für die Bewohner anderer Großstädte in Großbritannien nicht zutrifft, fühlten sich die Londoner durch die Abschaffung des Stadtrats der Metropole im Jahre 1986 entmündigt. Die vergleichbaren Harris-Umfragen für die Londoner Daily News 1987 und für Carlton Television 1994 zeigen eine übereinstimmende und wachsende Mehrheit für eine gewählte Regierung für die Hauptstadt (Tabelle 6). Besonders interessant ist die Zunahme der Unterstützung in Outer London, von 47 Prozent 1987 auf 61 Prozent im Jahr 1994. Eine Umfrage des British Market Research Bureau kam 1993 zu dem Ergebnis, daß

nicht weniger als 78 Prozent der Londoner glaubten, daß die Hauptstadt eine neue gewählte Körperschaft für die Planung und Koordination London-weiter Dienstleistungen haben sollte.<sup>34</sup>

### 6. Das Demokratie-Defizit

Da „Streamlining the Cities“<sup>35</sup> insofern den beabsichtigten Zweck erreicht hatte, als die oberen Verwaltungsränge ohne den Zusammenbruch der städtischen Dienstleistungen demontiert wurden, kann das wachsende Bewußtsein unter den Londonern nicht einfach mit der Unzufriedenheit der Konsumenten erklärt werden. Die Beseitigung der verworrenen Superstruktur der Londoner Regierung mit ihren impliziten Vorurteilen half, das Bewußtsein auf die darunterliegenden Muster der Zusammengehörigkeit zu lenken. Dies bringt uns zurück zu dem ersten Prinzip, das W. J. M. Mackenzie 1961 in seinen „Theories of Local Government“<sup>36</sup> festlegte: Die wahre Richtschnur für eine Kommunalregierung ist das Gefühl gemeinsamer Identität und Absichten zwischen Menschen, deren Heimat die Metropole London ist. In deutlichem Kontrast zu der ruhigen Auflösung von Greater Manchester, den West-Midlands, Merseyside, West Yorkshire, South Yorkshire und Tyneside scheint das Identitätsgefühl der Londoner durch eine Dekade ohne gemeinsame Institutionen eher geschärft worden zu sein. Eine latente Unzufriedenheit mit Londons demokratischem Defizit zeigt sich deutlich in neueren Arbeiten der Universität von Strathclyde, die belegen, daß die Londoner in ihrem Wunsch nach einer eigenen Regierung auf dem zweiten Platz liegen, nur geschlagen von der schottischen und sehr wohl vor der walisischen und allen anderen englischen Regionen (Tabelle 7).

Für die kollektive Repräsentation Londons nach der Abschaffung des GLC waren keine Vorkehrungen getroffen worden. Kleinere Aufgaben und Zuständigkeiten auf der geschäftlichen und quasi diplomatischen Seite waren von den Lord Mayors von London und Westminster übernommen worden; der British Council bezahlte einen Beamten des LRB, damit dieser die Treffen des internationalen Netzwerks der Metropolen besuchen konnte; der städtische Ausrufer von London machte sich auf zu internationalen Handelsmessen von einem Büro des Londoner Bezirkes Merthon aus; als Antwort auf Unternehmensklagen über Binneninvestitionen und Gewerbeförderung („Stimme“ im engsten Sinn) setzte die Regierung 1992 die Arbeit von zwei Gesellschaften – London First und das London Forum – in Gang und

brachte sie 1993 unter dem Vorsitz von Sir Alan Sheppard von Grand Metropolitan zusammen. London First, eine Partnerschaftsorganisation ohne Geld, ohne Legitimation und mit wenig Orientierungssinn, wurde mit der Führung von London Pride (1995) betraut: eine lächerliche Übung in public relations, die nur die Grenzen des status quo hervorhob.

Soweit konnte die Regierung es wagen, auf dem schlüpfrigen Abhang der London-weiten politischen Repräsentation zu gehen. Administrativ ist sie ein gutes Stück weitergegangen. Gerade der Erfolg des LRB bei der Demontage der Überreste des GLC hat gezeigt, daß das Ganze mehr war als die Summe seiner Einzelteile. Solange Mrs. Thatcher Premierministerin blieb, gab die Regierung prinzipiell nicht zu, daß etwas mit den Arrangements für London nicht in Ordnung war – abgesehen von den Fragen der Transportkoordination für die Docklands, als Antwort auf die Lobby der Stadtentwickler.<sup>37</sup> Nach dem Wechsel der Präsidentschaft und der Kontroverse über die Hauptstadt in der Wahlkampagne des Jahres 1992 setzte die ins Amt zurückkehrende konservative Regierung jedoch einen Kabinettsunterausschuß für London ein. Im Rahmen einer landesweiten Reform im November 1993 wurden als nächstes die regionalen Bürokratien der Ministerien für Arbeit, Umwelt, Handel und Industrie sowie Transport in einem neuen Government Office for London (GoL.) zusammengefaßt. Die Verwaltungsbeamten waren viel enger mit dem Regieren Londons befaßt als ihre Gegenüber anderswo.<sup>38</sup> Das GoL war die stärkste und politisch sensibelste von Englands neuen, regionalen Administrationen. In gewissem Sinn war es eine Wiedererfindung der integrierten Bürokratie für London, die durch den London Residuary Body demontiert und aufgeteilt worden war.

In jeder Demokratie sind politische Entmündigung und administrative Zentralisierung eine instabile Kombination. Genau aus diesem Grund ist es sicher, daß eine zukünftige, nichtkonservative Regierung konstitutionelle Zugeständnisse in Richtung auf nationale und regionale Übertragungen in Schottland und Wales machen wird. Es ist genauso sicher, daß sie sich der latenten Unzufriedenheit von sieben Millionen Londonern über den Mangel an Selbstverwaltung annehmen wird.<sup>39</sup> Insofern ist das Paradoxe an der Abschaffung des GLC, daß sie die Identität Londons gestärkt und nicht geschwächt hat. Mrs. Thatcher hatte Recht bezüglich der Notwendigkeit, einen schnellen und entschiedenen Verkauf von County Hall zu erreichen. 1995 immer noch vakant und umgeben von Gerüchten, daß es so bleiben wird,

### **Das Paradoxon der Abschaffung des GLC**

symbolisiert die County Hall sowohl den Erfolg des London Residuary Body in der Zergliederung der Londoner Regierungsmaschine als auch den gescheiterten Versuch, die Seele zur Ruhe zu legen.<sup>40</sup>

**Tabelle 1: Vom Greater London Council auf den London Residuary Body zum 1. April 1986 übertragene Funktionen**

<i>Personal</i>	3733 Beschäftigte 290 Auszubildende Abwicklung von 3200 Kündigungen
<i>Finanzen</i>	GLC Rentenversicherung: 70.000 Mitglieder, 1,6 Mrd £ Vermögen 2,4 Mrd £ Schulden 46.000 Hypotheken im Wert von 235 Mio £ 6000 Anleihen für Wohnungsgesellschaften Industrieanleihen im Wert von 14 Mio £
<i>Vermietungen</i>	Thamesmead: 17 ha, 5500 Mietwohnungen 3400 Appartements und Bungalows auf dem Land und an der Küste
<i>unbebauter Raum</i>	Hampstead Heath andere Parkanlagen, Spielplätze und öffentliche Räume (55 ha) Green Belt Land, überwiegend landwirtschaftlich genutzt (110 ha)
<i>Vermögen</i>	10.000 Gebäude
<i>Juristische Angelegenheiten</i>	3000 Rechtsfälle
<i>Archive, Karten, Photographien und Kostbarkeiten</i>	Eigentumsurkunden auf 4 km Regalflächen 1,5 Mio Negative
<i>Dienstleistungen</i>	Computerservice (452 Beschäftigte) für 200 Klientelorganisationen Sozialleistungen Forschungseinrichtungen 13 wissenschaftliche Laboratorien (165 Beschäftigte) 2600 Ampelanlagen mit Computerüberwachungssystem (89 Beschäftigte)
<i>Infrastrukturprojekte</i>	unvollendete Straßenbauprojekte in Enfield und Greenwich

Quelle: M. Hebbert/A. Edge, Dismantlers: The London Residuary Body 1985-1992, London 1994.

## Das Paradoxon der Abschaffung des GLC

**Tabelle 2: Verfügungsgewalt und Übertragung von Zuständigkeiten des Greater London Council,**

		Lokalregierung	Quango	Privatsektor	Non-Profit-Sektor
<i>Finanzen</i>	<i>Rentenversicherung</i> <i>Hypothesen</i> <i>Industrieanleihen</i>	Londoner Bezirke Londoner Bezirke	London Pension Fund Authority		
<i>Wohnungen</i>	<i>Appartements u. Bungalows</i> <i>Vermietungen</i> <i>Thamesmead-Immobilien</i>	Londoner Bezirke			N. British Housing Association Thamesmead Town
<i>unbebaute Raum</i>	<i>Hampstead Heath</i> <i>Jubilee Gardens</i> <i>Green-Belt-Land</i>	City of London	Arts Council	private Käufer	
<i>Vermögen</i>	<i>Industrie-Portfolio</i> <i>Covent Garden</i> <i>County Hall</i>			Innenstadtunternehmen Guardian Royal Exchange Shirayama	
<i>Sammlungen</i>	<i>CLC-Archive</i> <i>Heritage Collection</i>	City of London City of London			
<i>Dienstleistungen</i>	<i>Computerservice</i> <i>Sozialleistungen</i> <i>wissenschaftliche Dienste</i> <i>Ampelanlagen</i> <i>Versorgungsleistungen</i> <i>Greater Londons</i> <i>Hormiman &amp; Geffrye-Museen</i> <i>Institutionen zur</i> <i>Erwachsenenbildung</i> <i>Central Catering College</i>	Londoner Bezirke City of London		Hoskyns plc High Point Rendell plc Fairway (London) plc	Museumsstiftungen gemeinnützige Bil- dungsorganisationen
		South Bank University			

**Tabelle 3:** Erlöse aus Immobilienverkäufen des London Residuary Body

Zeitraum	in Mio. £
1986-87	40,8
1987-88	154,2
1988-89	275,8
1989-90	70,6
1990-91	43,2
1991-92	20,3
<b>Summe:</b>	<b>584,9</b>

Quelle: M. Hebbert/A. Edge, Dismantlers: The London Residuary Body 1985-1992, London 1994.

**Tabelle 4:** Von der London Education Authority auf den London Residuary Body zum 1. April 1990 übertragene Funktionen

<i>Personal</i>	Abwicklung von 3.800 Kündigungen
<i>Finanzen</i>	Verfügbare Mittel auf Ertragskonten: 83 Millionen £ 300 Treuhandfonds
<i>Vermögen</i>	260 Gebäude
<i>Dienstleistungen</i>	Fuhrpark für Schülertransport Versorgungsleistungen Greater Londons ILEA Computer für Lohnabrechnungen Central Catering College The Horniman Museum The Geffrye Museum Morley College The Working Men's College The Mary Ward College The City Lit

Quelle: M. Hebbert/A. Edge, Dismantlers: The London Residuary Body 1985-1992, London 1994.

**Tabelle 5:** Vollzeitbeschäftigte des London Residuary Body

Zeitraum	Angestellte
November 1985	2
April 1986	4.000
April 1989	900
April 1990	1.800
April 1993	0,5

Quelle: M. Hebbert/A. Edge, Dismantlers: The London Residuary Body 1985-1992, London 1994.

**Tabelle 6:** Sollte es einen gewählten Rat für London geben (%)?

1987	Inner London	Outer London
Ja	55	47
Nein	27	40

Quelle: 'Life in London', Umfrage für London Daily News, Februar 1987.

1994		
Ja	66	61
Nein	24	29

Quelle: Harris Research Centre, 'Capital Futures', Umfrage für Carlton Television, April 1994.

**Tabelle 7:** „Würden Sie befürworten, daß [Ihre Region] eine größere Eigenverantwortlichkeit in Form eines für die Gesamtheit [Ihrer Region] gewählten Rates oder einer Versammlung bekäme, oder lehnen Sie diese Idee ab?“

	Unterstützung %	Ablehnung %
London	63	28
Nord Westen	42	54
Nord Osten	53	41
Yorks & Humberside	53	43
Midlands	50	45
Süd Westen	49	47
East Anglia	46	49
Süd Osten	42	54
Großbritannien	54	41
England	51	44
Wales	58	37
Schottland	72	22

Quelle: Public Opinion & Local Citizenship Survey, University of Strathclyde and University of Glasgow, ESRC Local Governance Programme.

- 1 Eine frühere ausführlichere Version dieses Aufsatzes wurde in der Zeitschrift *Policy and Politics* 23 (1995), H. 4 veröffentlicht. Die Forschung über den London Residuary Body wurden zum Teil finanziert durch das Suntoury-Toyoto International Centre for Economics and Related Disciplines.
- 2 K. Dowding/P. John/S. Biggs, Residential mobility in London: a micro-level test of the behavioural assumptions of the Tiebout model, in: *British Journal of Political Science* 25 (1995), S. 379-397.
- 3 D. Rowat (Hrsg.), *International Handbook on Local Government Reorganisation*, London 1980.
- 4 I. M. Barlow, *Metropolitan Government*, London 1991.
- 5 R. Bish, *The Public Economy of Metropolitan Areas*, Chicago 1971; und A. White, *Reforming Metropolitan Governments*, New York 1975.
- 6 K. Young, *Governing Greater London; the background to GLC abolition and an alternative approach*, in: *London Journal* 10 (1984) 1, S. 69-79.
- 7 K. Young/P. Garside, *Metropolitan London: Politics and Urban Change 1837-1981*, London 1984.
- 8 N. Flynn/S. Leach/C., *Vielba, Abolition or Reform: the GLC and the Metropolitan County Councils*, London 1985, S. 47.
- 9 O. Stutchbury, *Too Much Government? A Political Aencid*, Ipswich 1977, S. 109.
- 10 P. Self, *Planning the Urban Region: a comparative study of policies and organisations*,

## Das Paradoxon der Abschaffung des GLC

- London 1982, S. 77.
- 11 N. Flynn u. a., Abolition or Reform (Anm. 8).
  - 12 B. O'Leary, Why was the GLC abolished?, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 1985, S. 193-216.
  - 13 P. Dunleavy/T. Clegg/R. Crouch, A. Harding, *The Future of London Government*, London 1985.
  - 14 Department of the Environment (DoE) (Hrsg.), *Streamlining the Cities: Government Proposals for Reorganising Local Government in Greater London and the Metropolitan Counties (Cmnd 9063)*, London 1983.
  - 15 M. Hebbert/A. Edge, *Dismantlers: The London Residuary Body 1985-1992*, London 1994, S. 17-21.
  - 16 Ebenda, S. 23-28.
  - 17 Ebenda, S. 28-31.
  - 18 London Strategic Policy Unit (Hrsg.), *Capital Issues – The Journal of the London Strategic Policy Unit, sechs Ausgaben 1986/1987*.
  - 19 M. Hebbert/A. Edge, *Dismantlers* (Anm. 15), S. 160-174.
  - 20 S. Leach/H. Davis/C. Game/C. Skelcher, *After Abolition: the Operation of the Post 1986 Metropolitan Government System in England*, Birmingham 1991, S. 65f.
  - 21 F. Wheen, *The Battle for London*, London 1985, S. 34.
  - 22 T. Travers/G. Jones/M. Hebbert/J. Burnham, *The Government of London*, York 1992.
  - 23 M. Hebbert/A. Edge, *Dismantlers* (Anm. 15), S. 53f.
  - 24 F. Smallwood, *Greater London: the politics of metropolitan reform*, Indianapolis 1965, und G. Rhodes, *The Government of London: the struggle for reform*, London 1970.
  - 25 F. Smallwood, *Greater London* (Anm. 24), S. 313.
  - 26 K. Young/J. Kramer, *Strategy and Conflict in Metropolitan Housing: suburbia versus the Greater London Council 1965-1975*, London 1978.
  - 27 F. Smallwood, *Greater London* (Anm. 24), S. 222.
  - 28 K. Young, *Governing Greater London* (Anm. 6).
  - 29 J. Davis, *Reforming London: the London Government Problem 1855-1900*, Oxford 1988.
  - 30 M. Hebbert, *Governing the Capital*, in: A. Thornley (Hrsg.): *The Crisis of London*, London 1992, S. 134-148.
  - 31 M. Hebbert/A. Edge, *Dismantlers* (Anm. 15), S. 126ff.
  - 32 Z. B. Harris Research Centre, *Life in London poll*, für *London Daily News*, Februar 1987.
  - 33 T. Travers et al., *The Government of London* (Anm. 22).
  - 34 Association of London Authorities, *The Basics for Londoners – analysis of a recent poll on the opinions of Londoners*, London 1993.
  - 35 Department of the Environment (DoE) (Hrsg.), *Streamlining the Cities* (Anm. 14).
  - 36 W. J. M. Mackenzie, *Theories of Local Government (Greater London Paper Nr. 2)*, London 1961.
  - 37 J. Burnham/G. Jones/T. Travers, *The Government of London: Discussion Paper C – Transport*, Greater London Paper Nr. 19, London 1992.
  - 38 M. Hebbert/T. Travers (Hrsg.), *The London Government Handbook*, London 1989, und T. Travers et al., *The Government of London* (Anm. 22).
  - 39 S. Tindale, *Devolution on Demand – options for the English Regions and for London*, London 1995.