

London, den 17.06.2002

Verwaltungsaufbau und **Katastrophenplanung** **in London**

Rechtsreferendarin: Yvonne Marmann

I. Einleitung

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington stellte man sich auch in London die Frage, ob die Stadt mit einem derartigen schweren Angriff umgehen könnte. Spätestens seit den Terrorangriffen in den USA war man jedoch gezwungen, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen: Neue Konzepte für Katastrophenplanung mußten entwickelt werden. Insbesondere mußte die Zuständigkeit für derartige Notfälle überdacht und neu konzipiert werden. Das Gutachten stellt den allgemeinen Verwaltungsaufbau und die Katastrophenplanung in Großbritannien und insbesondere seiner Hauptstadt dar.

II. Verwaltungsaufbau in London

1. Geschichtlicher Hintergrund

Beachtlich in diesem Zusammenhang ist, daß London erst seit Mai 2000 nach langer politischer Führungslosigkeit wieder ein Stadtoberhaupt (Mayor) und einen Rat (Assembly) besitzt.

Denn 1986 hatte die konservative Premierministerin Margaret Thatcher den damaligen demokratisch gewählten Stadtrat, das "Greater London Council" (GLC), wegen seiner angeblichen "Linkslastigkeit" aufgelöst. Die Abschaffung des GLC führte zu einer großen Lücke, denn zwischen der Regierung und den einzelnen Stadtbezirken fehlte nunmehr eine vermittelnde Instanz.

Daraufhin wurde London von 32 Stadtteilräten regiert, die nicht gewählt wurden. Die Kommunikation zwischen den einzelnen Bezirken funktionierte schlecht bis gar nicht. Dies hatte weitreichende Folgen. Zwei Beispiele: Obwohl nach Schätzungen täglich mehr als 1,2 Millionen Menschen zwischen 7 und 10 Uhr auf dem Weg zur Arbeit sind und 83 % U-Bahn und Bus benutzen, fehlte ein integriertes Verbundsystem im öffentlichen Nahverkehr. Auch im Bereich der Lenkung von Investitionen suchte man vergeblich nach stadtübergreifenden Planungen. Das Resultat war ein krasses Wohlstandsgefälle zwischen den einzelnen Bezirken. So lebten allein im östlichen Londoner Bezirk Hackney 37 % der Bevölkerung von der Sozialhilfe.

Als Reaktion legte die britische Regierung am 29. Juli 1997 einen Entwurf mit dem Titel "New Leadership for London" vor und forderte die StadtbürgerInnen auf, ihre Stimme zur Wiedereinführung einer eigenen Stadtregierung - diesmal mit dem Namen „*Greater London Authority*“ (GLA) - kundzutun. Mehr als tausend Reaktionen flossen in den endgültigen Entwurf ein, über den die LondonerInnen am 7. Mai 1998 abstimmten und mit 72 % annahmen. Damit gaben die Städterinnen mit grosser Mehrheit ihr Einverständnis für die Vorbereitung zur Wahl der GLA, welche dann im Mai 2000 gegründet wurde.

2. Organisation der *Greater London Authority* (GLA)

Mit der Wiedereinführung der GLA wurde eine strategisch handelnde Instanz geschaffen, die die Koordination der Stadt als Ganzes übernehmen konnte.

Denn Großlondon besteht aus 32 Stadtteilen - den London Boroughs - sowie der City of London, dem historischen Kern Londons und Zentrum seiner Finanzwirtschaft.

Die Verwaltung von Großlondon - die GLA - besteht aus einem gewählten Bürgermeister, sowie einem Stadtparlament, welches unabhängig vom Bürgermeister gewählt wird.

Jeder Stadtbezirk (borough) hat einen Rat (council), der für die örtliche Verwaltung seines Bezirks zuständig ist. Die Kommunalverwaltung der City of London ist die *Corporation of London*, die vom *Lord Mayor*, 24 *Aldermen* und 112 Mitglieder des *Court of Common* geleitet wird.

Der Bürgermeister (Mayor) Londons, der für Großlondon einschließlich der City of London zuständig ist, darf nicht mit dem Oberbürgermeister (Lord Mayor) verwechselt werden, der nur die City of London vertritt.

3. Kompetenzverteilung innerhalb der GLA

Die Londoner Stadtregierung besteht, wie bereits erläutert, aus zwei Organen: Ein Bürgermeister und eine Stadtversammlung treffen in einem System der "checks and balances" alle für die gesamte Stadt relevanten Entscheidungen.

Es besteht eine klare Trennung zwischen der Machtausübung des Mayors, welcher eine ausführende, und der des Assembly, welches eine kontrollierende Funktion innehat und gleichzeitig für die Ernennung der GLA-Mitarbeiter verantwortlich ist.

Acht Schwerpunkte hat die Arbeit der GLA: Verkehr, Stadtplanung, wirtschaftliche Entwicklung und Revitalisierung, Umwelt, Polizei, Vorkehrungen gegen Feuer und andere Notfälle, Kultur, Medien, Sport sowie Gesundheit.

Der Bürgermeister übernimmt in Abstimmung mit der Stadtversammlung die längerfristigen Planungen und koordiniert deren Umsetzung. Er schlägt die Budgetierung der jährlich 3,3 Milliarden Pfund vor und vertritt die Stadt nach außen.

Die Stadtversammlung besteht aus 25 teilweise direkt, teilweise über Parteilisten gewählten Abgeordneten und bekommt einen unabhängigen Verwaltungsapparat von 250 BeamtInnen zur Seite gestellt. Ihre Hauptaufgabe ist es, die Aktivitäten des Bürgermeisters zu kontrollieren. Eine weitere wichtige Rolle kommt ihr auch im Zusammenhang mit der Anhörung der Bevölkerung zu: In ständigen Diskussionen mit den BürgerInnen thematisiert sie deren Anliegen und entwickelt Strategien zur Umsetzung. Um den Anliegen gerecht zu werden, wurden vier neue Körperschaften geschaffen, die der GLA direkt verantwortlich sind: eine Direktion für Feuer- und Katastrophenschutz, der Vorstand der Stadtpolizei sowie zwei für Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung zuständige Gremien.

III. Zuständigkeit in Katastrophenfällen

Zunächst könnte man auf den Gedanken kommen, daß in Katastrophenfällen der Bürgermeister der Stadt (Mayor of London), Ken Livingstone, das Management in London übernimmt und er somit die gleiche Rolle wie Guillian in New York innehat.

Die Regierung veranlaßte jedoch nach der Wahl im Juni 2001 die Einrichtung eines *Civil Contingencies Secretariat* (CCS), welches dem *Cabinet Office* angehört und dem Premierminister verantwortlich ist.

Zudem kommt dem *Civil Contingencies Committee* (CCC) in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu.

1. Pas Civil Contingencies Secretariat (CCS)

a) Aufbau und Funktion des CCS

Das CCS ist ein selbständiges Organ, besetzt mit Experten verschiedener Fachrichtungen, daß zum Ziel hat, die Regierung und das gesamte Vereinigte Königreich im Hinblick auf Katastrophenfälle zu beraten und zu informieren.

Aber warum wurde das CCS überhaupt gegründet? Ist es wirklich notwendig ein ganzes Organ ausschließlich zum Zwecke der Katastrophenplanung aufrechtzuhalten?

Die Antwort ist ja. Die Erfahrungen mit den Brennstoffprotesten, die Überschwemmungen im Winter 2000 und der Ausbruch der Maul- und Klauenseuche haben gezeigt, daß das CCS durch seinen uneingeschränkten Zuständigkeitsbereich am besten in der Lage ist, Strategien zur Krisenbewältigung zu entwickeln und gebietsübergreifende Probleme in angemessener Zeit zu bewältigen.

b) Aufgaben des CCS

Die Hauptaufgabe des CCS besteht darin, daß Land auf Katastrophenfälle vorzubereiten, den Erfahrungsaustausch unter Experten in Bezug auf vorangegangene Krisensituationen voranzutreiben und die Bevölkerung für eventuell eintretene Gefahren zu sensibilisieren.

Eine wichtige Aufgabe stellt auch das frühzeitige Erkennen von potentiellen Krisenherden dar. Das CCS unterstützt dabei die verantwortlichen Organisationen bei der Krisenbewältigung und sorgt für einen reibungslosen Ablauf der Koordination.

Die Arbeit beinhaltet desweiteren die Überprüfung und Erneuerung der Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Zuständigkeitserweiterung der auf lokaler Ebene Betroffenen und deren Verantwortlichkeit in potentiellen Krisenfällen. Das CCS gewährt den lokalen Stellen ein Budget, damit diese die notwendigen anstehenden Verbesserungsmaßnahmen finanziell bewältigen können.

Wie alle *Cabinet Office Secretariats* arbeitet es einzelnen Ministerien zu und unterstützt die Arbeit des *Civil Contingencies Committee (CCC)*, an dessen Spitze das *Home Secretary* steht.

Der Schwerpunkt der Arbeit des CCS erstreckt sich auf fünf Arbeitsbereiche: *assessment, capability management, communication and learning, the national resilience framework, and programme co-ordination.*

Der *assessment*-Bereich konzentriert sich auf das Eintreten potentieller Störungen. Hauptaufgabe ist die Beurteilung spezifischer Arten von Krisenfällen. Über diese verschiedenen Arten werden das CCS und darüberhinaus auch andere Organisationen informiert.

Der *capability*-Bereich arbeitet eng mit anderen Abteilungen und Organisationen zusammen, um den eintretenden Krisen verstärkt entgegenzutreten zu können. Hier werden Vorschläge zur Prävention und zum taktischen Vorgehen in Bezug auf Krisensituationen entwickelt. Expertenwissen und Erfahrungen werden gesammelt und weitergegeben. Im Fall einer bevorstehenden Katastrophe hilft diese Abteilung beim Bewältigen der Herausforderung und beim Lösen der anstehenden Probleme. Auf längere Sicht wird dieser Bereich einen Standardplan für Krisenfälle hervorbringen, um das Vorgehen in Krisenfällen zu automatisieren.

Der *Communication and Learning*-Bereich besteht aus dem *News Co-ordination Centre* im *Cabinet Office* und dem *Emergency Planning College* in Easingwold, in der Nähe von York. Hier laufen alle Informationen zusammen und werden im Katastrophenfall an die Bevölkerung weitergegeben.

Die Zuständigkeit des *National Resilience Framework* erstreckt sich auf das Zusammenführen von verschiedenen Interessenvertretern und den Abschluß von Partnerschaften, um gemeinsame Konzepte zur Krisenbewältigung zu erarbeiten.

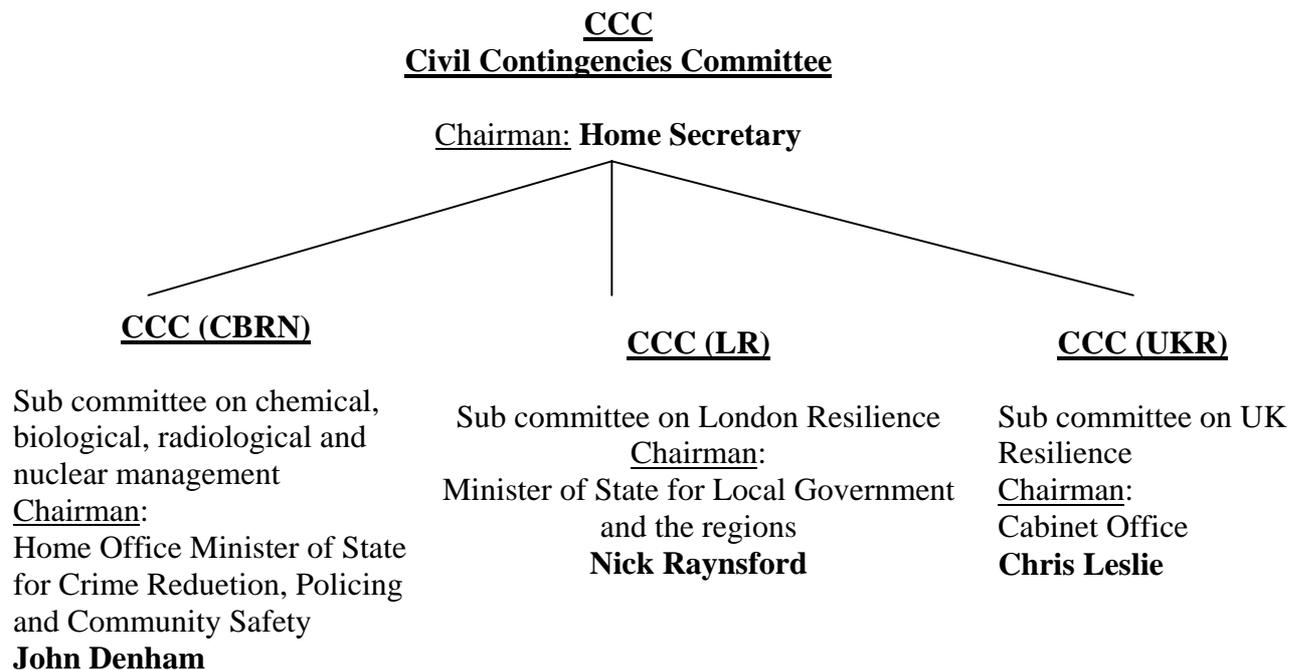
Der Bereich der *Programme co-ordination* versorgt das *Civil Contingencies Committee* (CCC) und seine Subkomitees mit Informationen und leitet Lösungsvorschläge zur Katastrophenbewältigung an diese weiter.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die Hauptarbeit im Falle eines Krisenfalles durch das CCS bereits im Vorfeld erledigt wurde. Das CCS mit seinen verschiedenen Arbeitsbereichen arbeitet dabei dem *Civil Contingencies Committee* (CCC) zu. Welche Rolle dann das CCC im Katastrophenfall übernimmt, wird im folgenden erläutert.

2. Das Civil Contingencies Committee (CCC)

Seit dem 11. September 2001 arbeitet die Regierung verstärkt an einem Konzept, die Bevölkerung im Katastrophenfall effektiv zu schützen. Es steht fest, daß derartige Katastrophen nicht an internen Landesgrenzen haltmachen, sondern grenzübergreifend bewältigt werden müssen. Die Zuständigkeit für das Management innerhalb Großbritanniens ist dem CCC zugewiesen und dort insbesondere dem UK-Resilience Komitee. Das CCC besteht aus drei Komitees, den sogenannten sub committees. Durch diese Unterabteilungen soll sichergestellt werden, daß alle relevanten Organisationen und Interessenvertreter in die Diskussion und die Vorbereitungen miteinbezogen werden. An der Spitze des CCC steht das *Home Secretary*.

a) Aufbau des CCC



b) Katastrophenmanagement in London

Wie soeben erläutert übernimmt das CCC, insbesondere dessen Unterabteilung UK-Resilience, das landesweite Krisenmanagement Die Planung und Koordination in Großbritannien's Hauptstadt übernimmt die Unterabteilung London-Resilience.

Bereits im Oktober 2001, also unmittelbar nach den Terroranschlägen in den USA, hat die Regierung das Management für diesen Fall dem *CCC-Resilience Komitee*, mit dem *Minister for London* Nick Raynsford an der Spitze, übertragen.

Das *CCC-Resilience Komitee* wird im Fall eines Terroranschlages die Leitung in London übernehmen und das weitere Vorgehen anordnen. Es überprüft im Vorfeld ständig London's Notfallpläne und informiert die Bevölkerung über die Lage im Katastrophen-Fall.

aa) Aufbau des CCC-Resilience Komitees

Das *CCC-Resilience Komitee* führt lokale Regierungen, Verwaltungen, Polizei- und Sicherheitskräfte, Notfalldienste und Transportunternehmen in London zusammen. Diese erarbeiten gemeinsam Konzepte, um absolute Sicherheit in der Stadt zu gewährleisten.

An der Spitze des neu gegründeten Teams steht der *Minister of London*, Nick Raynsford. Londons boroughs besitzen eine Schlüsselrolle in diesem Organ.

Die Zuständigkeit der London boroughs erstreckt sich auf das Management auf lokaler Ebene und die Übermittlung der dort gesammelten Informationen und Entscheidungen an das CCC.

Unterstützt wird das London Resilience Komitee vom *London Resilience Team*. Dabei handelt es sich um eine Gruppe von Experten aus den jeweiligen Organisationen, die bereits Erfahrungen in Krisensituationen haben. Dazu zählen:

- Metropolitan Police Service
- British Transport Police
- London Fire Brigade
- London Ambulance Service
- National Health Service
- Mayor and Greater London Authority
- Association of London Government
- Corporation of the City of London, Emergency Planning
- Department
- London Underground
- Thames Water

c) Aufgaben des CCC-Resilience Komitee

Nach dem 11. September haben die einzelnen Organisationen in der Stadt ihre Notfallplanung überprüft, um sicherzustellen, daß sie einem evtl. Terroranschlag standhalten. Diese Maßnahmen fallen somit in den Aufgabenbereich der jeweiligen Organisation.

Das Komitee als übergeordnete Instanz übernimmt die zentrale Lenkung Londons im Katastrophenfall. Es stellt sicher, daß die Notfallausrüstung der Stadt ständig überprüft und die Bevölkerung über aktuelle Entwicklungen informiert wird.

Die Hauptverantwortlichen im Team sind zweifellos der *Minister of London* Nick Raynsford und der Mayor of London Ken Livingstone. Sie beschreiben die Entwicklung in London seit dem 11. September 2001 folgendermaßen: „Following 11. September every organisation revisited its emergency plans to make sure they were robust. The safety of Londoners is top of

everyone's agenda. As part of this process the London Resilience Team is checking that the plans are properly co-ordinated pan-London to cope with all possible threats“.

IV. Schlußbemerkung

Die Verantwortlichkeit der Katastrophenplanung obliegt nach alledem somit nicht dem Bürgermeister der Stadt – Ken Livingstone besetzt nicht wie Guillianini die Rolle des Koordinators.

Allerdings ist sein Einfluß im London Resilience Komitee nicht unerheblich. Als Stadtoberhaupt kommt ihm im Resilience Team eine hervorgehobene Position zu. Allerdings liegt das letzte Wort beim *Minister of London*. Doch hat Livingstone die Möglichkeit bereits im Vorfeld der Maßnahmenplanungen seine Verbesserungsvorschläge und Ideen dem Komitee zu unterbreiten.

Die Tatsache ein eigenes Gremium allein mit Katastrophenplanung in London zu beschäftigen zeigt wie brisant und heikel das Thema in London angesehen wird. London will sichergehen im Ernstfall ein bereits entwickeltes Konzept vorlegen und anwenden zu können. Assembly und Mayor sind zwar in das zuständige Gremium involviert, aber nicht für die Koordination der Stadt zuständig. Diese obliegt dem *London-Resilience Komitee*. Dies führt zu einer Arbeitsentlastung auf der Seite Mayor/Assembly und zu einer konzentrierten Maßnahmenplanung auf der Seite *London-Resilience committee*.

Beachtenswert in diesem Zusammenhang ist auch die besondere Stellung des CCS. Da dieses in der Lage ist, Katastrophenplanung über die Grenzen Londons hinaus zu organisieren, kann es auch die Planungen der Hauptstadt mit Tat und Rat unterstützen und die Koordination zwischen den einzelnen Regionen im Land übernehmen Gerade das Zusammenspiel der verschiedenen Organe, also des CCC, CCS und CCC-Resilience Team, sorgt für eine optimale Vorbereitung im Hinblick auf Krisenfälle. Die praktische Umsetzung bleibt abzuwarten. Doch aller Voraussicht nach wird London den USA in keinster Weise nachstehen. Aus den Anschlägen vom 11. September haben wohl alle gelernt und ihre Konsequenzen gezogen.