

Johann Jessen, Uwe-Jens Walther

Großstadtpolitik in England – das Beispiel Manchester

Urban policy for large cities in England – the example of Manchester

Keywords: England, Nationale Stadtpolitik, Labour-Regierung, Stadterneuerung, Manchester

Keywords: England, National Urban Policy, Labour-Government, Urban Regeneration, Manchester

Kurzfassung

Nach ihrem Wahlsieg 1997 machte die Labour-Regierung Stadtpolitik zu einem ihrer zentralen Themen. Darin verknüpfte sie programmatisch die Kritik an den Mängeln einer bisher vorrangig marktwirtschaftlich orientierten Stadtpolitik mit der Modernisierung des Staatshandelns. Es wurden zahlreiche Programme aufgelegt, neue Institutionen geschaffen und fachpolitische Initiativen lanciert, die heute die nationale Stadtpolitik wie die Politik in den englischen Städten maßgeblich prägen. Neuere Evaluationen der Politik ziehen eine insgesamt positive Bilanz der Blair'schen Stadtpolitik. In den englischen Städten sei in den vergangenen zehn Jahren der soziale Zusammenhalt gewachsen, ihre Wettbewerbsfähigkeit habe sich erhöht und die Lebensqualität, die sich nach dem englischen Verständnis sehr stark auf die Qualitäten des öffentlichen Raums bezieht, sei angestiegen. Der Beitrag umreißt die wesentlichen Merkmale dieser Stadtpolitik der letzten zehn Jahre und macht ihre Ergebnisse an der lokalen Stadtpolitik Manchester plastisch, die als ein besonders erfolgreiches und markantes Beispiel gilt.

Abstract

When elected in 1997, the British Labour Government made urban policy one of its key policy concerns. Criticism of the shortcomings of previous, predominantly market oriented urban policy, was combined with new approaches to state action. Numerous programmes were developed, new institutions created and urban policy initiatives were launched which are still reflected in both national and municipal urban policy in England. The urban policy of the Blair government has received an overall favourable assessment in recent evaluative reports. Such studies conclude that in the towns and cities social cohesion has grown over the last ten years, they have become more competitive and the quality of life, which in England is commonly defined in relation to the quality of public space, has risen. This article outlines the main features of this urban policy over the last ten years. It takes the example of Manchester's urban policy, widely regarded as a particularly successful and notable case, to demonstrate policy outcomes.

1 Einleitung

Im März 2006 hat das damals für nationale Stadtpolitik zuständige Office des Deputy Prime Minister einen zweibändigen Bericht zum „State of the English Cities“ veröffentlicht, der von einem unabhängigen Kreis namhafter Wissenschaftler verantwortet wurde (ODPM 2006; ODPM 2006a; Parkinson 2007). Man kann den Bericht als das stadtpolitische Vermächtnis des damals zuständigen Ministers John Prescott ansehen. Er beschreibt detailliert und mit zahlreichen Statistiken den Zustand der englischen Städte, identifiziert die Faktoren, die für deren dynamische Entwicklung der letzten Jahre verantwortlich sind, bilanziert die stadtpolitischen Ansätze der Labour-Administration seit 1997 und stützt darauf Empfehlungen für die zukünftige nationale Stadtpolitik. In ihm werden die zentralstaatliche Politik und deren normative, institutionelle und finanzielle Voraussetzungen zur lokalen Politik in Bezug gesetzt.

Englische Städte gelten heute als erfolgreiche Belege dafür, dass es möglich ist, auch in strukturschwachen Stadtregionen wirtschaftliche Dynamik und Bevölkerung besonders in die Innenstädte zurückzubringen. Das muss überraschen, da viele von ihnen noch vor drei Jahrzehnten als absolut hoffnungsloser Fall des Niedergangs („basket cases of decline“; Power 2007, S. 1) galten – und diese „Renaissance der Städte“ mit den Zielen der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit, des sozialen Ausgleichs und der ökologischen Nachhaltigkeit wie der Lebensqualität verbunden wird –, darunter die beiden Großstädte, die den Rang der „second city“ nach der uneinholbaren Metropolregion London beanspruchen: Manchester und Birmingham. Der folgende Beitrag umreißt die wesentlichen Merkmale dieser Stadtpolitik und macht ihre Ergebnisse an der lokalen Stadtpolitik Manchester plastisch, die als ein besonders erfolgreiches und markantes Beispiel gilt. Zwangsläufig nehmen die Verfasser damit die englische Stadtpolitik als exemplarisch für die Stadtpolitik aller Teile des Vereinigten Königreichs. Zwar unterscheidet sie sich operational in mancher Hinsicht durchaus z. B. von der Schottlands (Turok 2004), nicht jedoch in der generellen Stoßrichtung (Atkinson 2006, S. 2), um die allein es hier geht. Weiterhin fokussiert der Beitrag auf die Großstädte. Auf die Mittel- und Kleinstädte, die im Bericht zum „State of the English Cities“ auch großen Raum einnehmen, wird in diesem Rahmen nicht näher eingegangen.

2 Politik der Urban Regeneration in England

Eine nationale Stadtpolitik mit entschiedenem Fokus auf die Innenstädte insbesondere der großen Städte gibt es in Großbritannien seit mehreren Jahrzehnten (Imrie/ Thomas 1995; Imrie/ Raco 2003; Roberts/Sykes 2000). Bereits das White Paper „Policy for the Inner City“ (1977) und den „Inner Urban Areas Act“ (1978) prägten Begriffe wie „integrierter Ansatz“, „Partnerschaften“ und „private sector“, die sich die konservative Regierung Margaret Thatchers zueigen machte und die seitdem nicht nur der britischen Stadtpolitik Richtung und Inhalt gaben. Die institutionellen Arrangements von Stadtentwicklung und Städtebau sollten kleinräumig gebündelt, marktförmiger organisiert und deswegen dem allfälligen Zugriff der kommunalen Administrationen stärker entzogen werden. Bei aller Kontinuität in den Leitbegriffen gibt es allerdings maßgebliche Unterschiede darin, wie sie von den jeweiligen Regierungen mit Inhalt gefüllt wurden; dies trifft ebenso für die Problemdefinitionen, die Instrumente und institutionellen Arrangements zu.

Die konservative Regierung sah Ende der 1970er Jahre das Grundproblem vorrangig im Staatsversagen auf der lokalen Ebene und die Lösung in wirtschaftsliberaler Politik. Sie suchte die Stadtkommunen in die Kooperation mit potenten privaten Investoren zu führen, indem sie nicht zweckgebundene Finanzzuweisungen verknappte, kommunale Kompetenzen einschränkte und die Verfügungsrechte zentralisierte, um so gleichsam eine „Privatisierung der Stadtpolitik“ zu erzwingen (Lawless 1993, S. 206 f.). In den 1990er Jahren wurden mit den komplexer werdenden Programmen stärker erweiterte, multisektorale Partnerschaften zwischen öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen gefördert (City Challenge), die verfügbaren Ressourcen zentral gebündelt (Single Regeneration Budget) und die Konzentration von Benachteiligung in städtischen Problemquartieren deutlicher berücksichtigt (Social Exclusion Task Force/ Social Inclusion Programme).

Nach ihrem überwältigenden Wahlsieg 1997 machte die Labour-Regierung Stadtpolitik zu einem ihrer zentralen Themen. Darin verknüpfte sie programmatisch die Kritik an den Mängeln einer bisher vorrangig marktwirtschaftlich orientierten Stadtpolitik mit der Modernisierung des Staatshandelns: Sie koppelte die Stadtpolitik einerseits stärker und systematischer an die Ziele der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, des sozialen Ausgleichs, der ökologischen Nachhaltigkeit und der Lebensqualität; andererseits führte sie die bisher eher außerhalb der Fachressortpolitiken entwickelten neuen stadtpolitischen Ansätze stärker an deren Prozeduren und Dienstleistungen heran („mainstreaming“;

„joined-up approach“). Schließlich wurden die sozial ausschließenden Wirkungen benachteiligter Stadtteile systematisch zum Gegenstand gezielter Maßnahmen („social inclusion“). Vorbereitet durch „White Papers“ und Berichte unabhängiger Kommissionen, von denen der Report der Urban Task Force „Towards an Urban Renaissance“ unter Leitung von Lord Rogers of Riverside nur der bekannteste und folgenreichste ist (Urban Task Force 1999), sind zahlreiche Programme aufgelegt, neue Institutionen geschaffen und fachpolitische Initiativen lanciert worden (OPDM 2006, S. 18/19, Brombach et al. 2005, S. 13 f.), die heute die nationale Stadtpolitik wie die Politik in den englischen Städten maßgeblich prägen.

1998 begann das Programm „New Deal for Communities“ (NDC), mit dem für die am stärksten benachteiligten städtischen Quartiere über 2 Mrd. Englische Pfund (Laufzeit zehn Jahre) zur Verfügung gestellt wurden.² Dies war verbunden mit der Abkehr vom „competitive bidding“, das die konservative Regierung bei zentralstaatlichen Programmen (City Challenge) eingeführt hatte; hinzu kam die Vergabe der Fördermittel nach Bedürftigkeit auf der Basis des 1997 geschaffenen „Index of Multiple Deprivation“ (IMD). Dieser Index bezeichnet eine Rangfolge von problembeladenen Stadtbezirken in englischen Städten und basiert auf einer Zusammenschau und Bewertung verschiedener Sozialindikatoren (Bildungsniveau und Gesundheitszustand der Stadtteilbewohner, Ausländeranteil, Anteil von Hilfeempfängern, Sterblichkeit usw.). Verantwortlich für die Aufstellung dieses anspruchsvollen statistischen Instruments ist die „Social Exclusion Unit“ (SEU), eine ebenfalls von New Labour im Jahre 1997 installierte zentrale Behörde der Regierung, die durch Universitäten unterstützt wird. Diejenigen Stadtteile, die auf einem hohen Rangplatz des Indexes stehen, haben im Rahmen verschiedener staatlicher Programme einen Anspruch auf Förderung.

2001 folgte das Programm „New Commitment to Neighbourhood Renewal“, das mit Hilfe eines „National Strategy Action Plan“ die innerstädtischen räumlichen Disparitäten weiter einebnen sollte und den 88 am stärksten benachteiligten englischen Quartieren vorbehalten war. 2004 rief man das Programm „Housing Renewal Pathfinder“ ins Leben, das im Norden Englands auf die Bereinigung des Wohnungsmarkts abzielte. Schließlich wurden 2005 die beiden Fünfjahrespläne „Sustainable Communities: Homes for all“ (Schwerpunkte unter anderem die Förderung von Wohnungsneubau und die Aufwertung des Wohnumfelds) und „Sustainable Communities: People, Places and Property“ beschlossen (Schwerpunkte: Förderung der Bewohnermitbestimmung, Verbesserung der öffentlichen

quartiersbezogenen Dienstleistungen und Beseitigung von Benachteiligungen in Quartieren).

Als Folge des White Papers „Building Partnerships for Prosperity“ wurden 1998 in den acht englischen Regionen die „Regional Development Agencies“ (RDA) gegründet, deren Aufgabe in erster Linie in der übergeordneten wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Region, weniger in einzelnen Projekten liegt (Cullingworth/ Nadin 2003, S. 54). Die im gleichen Jahr einrichtete „Commission for Architecture and the Built Environment“ (CABE) setzt sich mit beachtlicher Außenwirkung für höhere Qualität in Architektur und Städtebau ein. Von großer unmittelbarer Tragweite für die lokale Politik war die Schaffung der „Urban Regeneration Companies“ (URC) in 1999 und der „Local Strategic Partnerships“ (LSP) zwei Jahre später.

Die LSPs haben sich mittlerweile zu den wichtigsten stadtentwicklungspolitischen Institutionen auf lokaler Ebene entwickelt. Ihre Aufgabe ist es, die verschiedenen Interessen aller wichtigen Akteure auf kommunaler Ebene (Verwaltung, private Wirtschaftsverbände sowie regionale und zentralstaatliche Einrichtungen) zu koordinieren, Leitbilder und Entwicklungsstrategien für die Stadt zu erarbeiten sowie die Umsetzung von Maßnahmen vorzubereiten. Die URCs sind lokale Entwicklungsgesellschaften, sie lösten die in der Thatcher-Ära begründeten „Urban Development Corporations“ (UDCs) ab, die noch bis weit in die 1990er Jahre Bestand hatten. Sie haben die Aufgabe, in einer vorgegebenen Zeit vor allem bauliche Projekte der Urban Regeneration vorzubereiten und zu realisieren. Anders als die UDCs werden die URCs nicht von der Zentralregierung eingesetzt, sondern von Akteuren auf lokaler und regionaler Ebene gegründet, entsprechend müssen sie sich mit dem City Council, der Local Strategic Partnership und der zuständigen Regional Development Agency abstimmen. Mit Auflagen versehene Finanzmittel werden den URCs auch von „English Partnerships“ bereitgestellt, der schon 1994 gegründeten nationalen Agentur für Urban Regeneration.

Wenn der Bericht „State of the English Cities“ auf die bisherigen Phasen der Stadtpolitik zurückblickt, betont er zu Recht den „Gezeitenwechsel“, den die Labour-Regierung Tony Blairs 1997 bewirkt habe. Gleichwohl ist die Stadtpolitik der „Urban Regeneration“ in England bereits ein Jahrzehnte dauerndes, langwieriges Geschäft. Sie ist, anders als in Deutschland, seit 30 Jahren in den Gemeinden ebenso wie bei der Zentralregierung eine Routine, die immer wieder durch Überprüfung und Neuauflegen von Förderprogrammen an veränderte Anforderungen angepasst wird. Inzwischen gibt es eine fast unüberschaubare Programm- und Projektvielfalt, die unterschiedliche Ziele, Fördervolu-

mina, Akteure, Vergabeverfahren und Laufzeiten aufweist. Ohne an dieser Stelle einen systematischen Vergleich zu anderen europäischen Ländern vornehmen zu können, sollen hier dennoch die wichtigsten Besonderheiten bzw. Merkmale der englischen Stadtpolitik, insbesondere der Urban Regeneration vereinfacht umrissen werden:

- *Partnerschaften*

In England haben sich mit den obligatorischen „partnerships“ besondere Organisationsformen zur Vorbereitung und Umsetzung stadtpolitischer Maßnahmen herausgebildet. Sie sind gemäß den nationalen Vorgaben zum Beispiel die maßgeblichen Träger des Stadtumbaus. Ihre Gründung ist häufig die Voraussetzung dafür, Fördermittel zu beantragen. Die Vertragspartnerschaften sind privatwirtschaftlich verfasst, arbeiten in der Regel hoch professionell, sind für die Planung, Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung der räumlich und zeitlich eindeutig begrenzten Vorhaben verantwortlich und werden nach Abschluss wieder aufgelöst. In allen Städten und Regionen gibt es ein schwer überschaubares Netzwerk von sehr unterschiedlichen Partnerschaften. Der Erfolg von einzelnen Stadtentwicklungsprojekten hängt nicht zuletzt von der Virtuosität der lokalen Partnerschaften ab, in einer komplexen Förderlandschaft Mittel einzuwerben. Von Vorteil ist hierbei ihre hohe Flexibilität, Effizienz und Fähigkeit zur Innovation. Nachteile stellen der Funktionsverlust der Kommunen, Demokratiedefizite und Verselbständigungstendenzen dar.

- *Rolle der Zentralregierung*

Der Einfluss der nationalen Zentralregierung auf die kommunale Planung ist vergleichsweise groß. Sie nimmt über die Vergabe von Fördermitteln maßgeblichen Einfluss auf die allgemeinen Zielsetzungen, Schwerpunkte und organisatorischen Rahmenbedingungen, wobei die Vergabekriterien und -modalitäten sich über die Zeit immer wieder geändert haben und von Programm zu Programm unterschiedlich ausfallen. Demgegenüber hatten die englischen kommunalen Verwaltungen in den letzten Jahrzehnten (insbesondere unter der konservativen Regierung Margaret Thatchers) einen Kompetenz- und Funktionsverlust zugunsten von Zentralregierung und Partnerships hinzunehmen. Darüber ist die hoheitliche Planung geschwächt worden und hat im Wesentlichen die Aufgabe, nachträglich zu zertifizieren, was von Partnerschaften oder im Auftrag von Partnerschaften geplant wurde.

- *Strategischer Ansatz*

Viele Programme der Urban Regeneration weisen einen integrativen Ansatz auf, der über die reine Förderung baulicher Maßnahmen hinausgeht. Indem investive Maßnahmen in die bauliche Struktur (Umfeldaufwertung) mit Wirtschaftsförderung und sozialen Maßnahmen kombiniert werden, können synergetische Wirkungen erzielt werden. Dies erfordert auf nationaler Ebene eine interministerielle Kooperation (zwischen Wirtschafts-, Bau- und Sozialministerium), auf lokaler Ebene ressortübergreifende Strategien. Allgemeine gesamtstädtische Zielvorgaben werden durch starke, komplexe, dabei räumlich und zeitlich eindeutig begrenzte Interventionen auf Quartiersebene und in Quartiersgröße umgesetzt. Projekte werden als Impulsprojekte verstanden, die Ausstrahlungswirkung auf die Stadt als Ganzes wie auf ihre unmittelbare Umgebung haben sollen. Die Stadtpolitik der Urban Regeneration stellt sich damit als ein Zusammenspiel von einzelnen mehr oder weniger verbundenen Projekten dar. Dies bringt auf der einen Seite eine hohe Flexibilität mit sich, birgt auf der anderen Seite jedoch die Gefahr, dass übergeordnete Stadtentwicklungsziele aus dem Blickfeld geraten.

- *Orte der Intervention*

Die Stadtpolitik der Urban Regeneration konzentriert sich auf wenige spezifische Standorte in der Stadtregion. Räumliche Schwerpunkte der Impulsprojekte sind sehr gezielt gewählt. Vorrang haben entweder beste Lagen für Projekte zum Zwecke der Standortprofilierung: Innenstädte, vor allem Bahnhofsumfeld und Citykern; landschaftlich bevorzugte Standorte, vor allem sog. Waterfronts (Kanalzonen, Flussufer, Hafenbecken); architektonisch bevorzugte Standorte mit hochwertiger und flexibel umnutzbarer alter Bausubstanz. Vorrang können aber bisweilen auch die am stärksten mit Problemen belasteten Lagen haben: Stadtumbau in den am meisten gefährdeten Wohngebieten zur Gefahrenabwehr und Sicherung eines Mindestmaßes an sozialer Kohäsion mit einer Vielfalt von Strategien, die vom Totalabriss bis zu Nachbarschaftsrevitalisierung reichen können.

Schließlich kann als weiteres besonderes Merkmal der englischen Stadtpolitik die kontinuierliche Evaluation der eigenen Politiken genannt werden. Staatliche Programme und Konzepte sind inzwischen von vornherein so angelegt, dass sie später evaluiert und daraus dann die politischen Konsequenzen gezogen werden können. Man kann von einer etablierten Kultur der Evaluation staatlicher Förderung sprechen, die sich auch auf die Arbeit der Ministerien selbst bezieht. Der Bericht

über den „State of the English Cities“ ist für diese Kultur ein aktueller und eindrucksvoller Beleg.

Insgesamt kommt der Report der Expertengruppe zu einer positiven Bilanz der Blair'schen Stadtpolitik in allen drei übergreifenden Zieldimensionen „social cohesion“, „competitiveness“ und „liveability“ (ODPM 2006a, S. 115 f.). In den englischen Städten sei in den vergangenen zehn Jahren der soziale Zusammenhalt gewachsen, ihre Wettbewerbsfähigkeit habe sich erhöht und die Lebensqualität, die sich nach dem englischem Verständnis sehr stark auf die Qualitäten des öffentlichen Raums bezieht („cleaner, safer, greener“), sei gestiegen. Auch habe sich gerade in den letzten Jahren nach der Jahrtausendwende die Schere zwischen dem um Anschluss bemühten Norden und dem weiterhin boomenden Süden Englands nicht weiter geöffnet. Zugleich wird darauf verwiesen, dass die Erfolge in den Städten sich auch der lang anhaltenden Wachstumsperiode der britischen Wirtschaft verdanken und nicht allein Politikeffekte sind. Aktuelle Evaluationsergebnisse zum New Deal for Communities (NDC) zeichnen auch für die 39 Problemquartiere des Programms ein ähnlich positives Bild, zumindest was die Wirkungen auf die Gebietsqualität betrifft (Lawless 2007).

In dem ODPM-Report gehört Manchester neben anderen nicht zufällig zu den Großstädten, die immer wieder als Beispiel guter Praxis der Urban Regeneration genannt werden (vor allem ODPM 2006a, S. 107–109). Die Stadt hat sich in den letzten zehn Jahren den Ruf erworben, besonders eindrucksvoll die Wende von einem hoffnungslosen Fall städtischen Niedergangs hin zu einer aufstrebenden, dynamischen und attraktiven Metropole geschafft zu haben (Bodenschatz 2006). Etwas kritischer werden dagegen die Bemühungen Birmingham's eingeschätzt, des traditionellen Anwärters auf den zweiten Rang nach London (Power/Houghton 2007). Da Manchester in vielerlei Hinsicht als exemplarisch für die Erfolge der englischen Großstadtpolitik insgesamt angesehen werden kann, wird ihre Stadtpolitik der letzten zehn Jahre hier näher vorgestellt.

3 Manchester: vom „Menetekel des Niedergangs“ zum „Phönix aus der Asche“

Manchester, die Wiege der Industrialisierung und eine Global City des 19. Jahrhunderts, wurde früh von massiver Deindustrialisierung erfasst. Heute zählt Manchester zu den Städten, denen es durch umfassenden Stadtumbau gelungen ist, eine neue Perspektive als europäische Metropole zu entwickeln.³ Urban Regeneration findet hier seit über 25 Jahren statt. Vielfältige Initiativen zur Revitalisierung der City, zur Aufwertung der Wohnquartiere und zur Modernisierung der In-

frastruktur wurden angestoßen. Zu einer integrierten Strategie des Umbaus verdichteten sich die zahlreichen Stadtumbauprojekte erst ab Mitte der 1990er Jahre. In kaum einer anderen Großstadt verläuft der Prozess der Reurbanisierung der Innenstadt so dramatisch wie in Manchester. Inzwischen verweisen eine positive Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung und das veränderte Bild einer dynamischen Stadtregion auf die Erfolge einer wirksamen Stadtpolitik. Gestützt durch die anhaltend positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes und eine von New Labour dynamisierte nationale Stadtpolitik, die der Stärkung der Städte hohe Priorität einräumte, unterstreicht das Beispiel Manchester zugleich die Spielräume englischer Großstadtkommunen, ihre Geschicke selbst zu gestalten.

3.1 Anfänge des Aufstiegs – der „entrepreneurial turn“

Mit dem Niedergang der Textilindustrie nach dem 1. Weltkrieg büßte Manchester kontinuierlich an Bedeutung ein. Seit den 1930er Jahren (Höchststand 1930: 766 000 Einwohner) verlor die Stadt bis Ende der 1990er Jahre 45 % ihrer Einwohner (Stand 2002: 422 300 Einwohner). Zwischen 1961 und 1983 verlor die Stadt mehr als 150 000 Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe.⁴ Die problematischen Folgen massiver und rascher Deindustrialisierung, die dramatischen Fehlentwicklungen im kommunalen Sozialwohnungsbau des „council housing“ und die Abwanderung von jungen qualifizierten Leuten trafen die Stadt besonders hart. In den 1980er Jahren galt Manchester weltweit als der Inbegriff einer sterbenden Industriestadt: „Menetekel Manchester“ (Gschwind/Henckel 1981).

Erste Strategien zum Stadtumbau wurden schon Ende der 1970er Jahre formuliert; die Erneuerung kam in den 1980er Jahren aber nur sehr schleppend voran. Schuld war neben der ökonomischen Krise eine Blockade kommunaler Politik durch die Konfrontation zwischen den traditionell von Labour geführten Großstadtkommunen einerseits und der konservativen Zentralregierung von Margaret Thatcher andererseits. In Manchester lockerte sie sich erst Ende der 1980er Jahre. Es kam zu einer grundlegenden Neuorientierung der kommunalen Politik, die gern als „entrepreneurial turn“ beschrieben wird. Diese Wende in der kommunalen Politik verdankte sich einem neu formierten informellen Netzwerk von Entscheidungsträgern aus Verwaltung, Parteien, Verbänden und der Wirtschaft, angestoßen durch eine Umorientierung der in Manchester dominierenden Labour Party. Das Netzwerk entwarf ein neues Bild des Kommunalpolitikers als aktiver „urban manager“, setzte auf Kooperation mit der Zentralregierung und suchte die Partnerschaft mit der

lokalen Wirtschaft. Damit wurde auch der Weg für neue Kooperationsformen und Beteiligungsmuster jenseits der klassischen Vollzugsverwaltung und tradierten Formen kommunalpolitischer Entscheidungsfindung geöffnet (MCC 2004, S. 23 f.; Quilley 2002).

Die Stadt Manchester entschloss sich damals zur Kooperation mit der 1988 gegründeten „Central Manchester Development Cooperation“ (CMDC). Sie war eine der ersten Urban Development Corporations (UDC), die die Zentralregierung Thatchers als neues Instrument einer marktnahen Stadterneuerung Mitte der 1980er Jahre initiierte und denen sie die Verantwortung für die Stadtentwicklung in den zentralen Bereichen englischer Großstädte übertrug. Zum Wirkungsfeld der CDMC gehörten neben den zentralen Bereichen der Stadt Manchester auch wesentliche Teilbereiche der beiden Nachbarstädte Salford und Trafford.

Eine engere Kooperation mit der Regierung, ein wachsendes Selbstvertrauen in die eigene Kraft als Kommune und ein immer enger geknüpftes Netzwerk zwischen den wichtigsten öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung zeitigten bald erste Erfolge. Zwar waren die Bewerbungen um die Austragung der Olympischen Spiele 1992 und später 2000 erfolglos, aber sie gaben wichtige Impulse für die folgenden Initiativen der Urban Regeneration in den 1990er Jahren. Deren Ziel ist es bis heute, Manchester wieder in die Reihe der europäischen Metropolen – gleich hinter den beiden Global Cities London und Paris – zurückzuführen. Städte, mit denen man sich im Wettbewerb sieht, sind Barcelona und Berlin.

3.2 Zielbündel, integrierte Strategie und Partnerschaften

Um den für sie besonders schwierigen Übergang zur postindustriellen Gesellschaft zu bewältigen, verfolgte die Stadt Manchester eine integrierte Strategie, die traditionelle Formen lokaler Standortpolitik mit unkonventionellen Elementen der Selbstvermarktung verbindet. Ein Schwerpunkt war von Beginn die Attraktivierung der Innenstadt. Die Stadtpolitik konzentrierte sich auf den Citykern und die angrenzenden Gebiete. Die Innenstadt wurde als kommerzieller und kultureller Mittelpunkt der Stadt erneuert und als attraktiver Ort zum Wohnen hergerichtet. Vorrangiger Adressat ist bis heute vor allem ein schmales demographisches und soziales Segment: junge, hoch qualifizierte, urban orientierte Erwachsene mit hohem Einkommen, die für sich die Stadt als interessantes, attraktives und anregendes Umfeld erkannt haben und die Nähe zu kulturellen Einrichtungen jeglicher Art außerordentlich schätzen. Hierfür wurde das architektonische Erbe der frühen Industriegeschichte geschickt genutzt.

Das klassische Repertoire des Infrastrukturausbaus und der Wirtschaftsförderung wurde ebenfalls auf die Agenda gesetzt. Die Erreichbarkeit der Stadt wurde verbessert. Die Stadt baute ab den 1980er Jahren gemeinsam mit den anderen Gemeinden der Region ein neues Flughafenterminal und erweiterte die Kapazitäten des Flughafens. Zwischen 1980 und 2000 verfünffachte sich fast die Zahl der Fluggäste. Kontinuierlich wurde der „Metrolink“, ein neues schienengebundenes Nahverkehrssystem, erweitert. Am Flughafen, an den Haltepunkten der neuen Metrolink-Linien und in den attraktiven Lagen der umgenutzten Hafenareale wurden Flächen für die Ansiedlung von Gewerbe erschlossen. Man zielte – häufig mit Erfolg – auf Hightech-Unternehmen. Hier kam der Stadt entgegen, dass sie Standort dreier großer und angesehener Universitäten ist. Neue Gründerzentren sowie Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen entstanden.

Früher als in anderen Städten bildete ein breites Verständnis von Kultur einen wichtigen Fokus der Stadtpolitik, das Medien und Popkultur ebenso umfasst wie Sport und Stadttourismus. Die Stadt profiliert sich mit den kulturellen Avantgarden, die in den 1980er Jahren im Windschatten des Niedergangs entstanden und seitdem weit über die Stadt hinaus ausstrahlen: Pionieren der Popmusik, der bildenden Kunst und der neuen Medien. Der außerordentlichen kulturellen und ethnischen Vielfalt der Stadt wurde in verschiedenen Quartieren Raum gegeben. Diese werden vom Stadtmarketing funktionalisiert: das Northern Quarter als Künstlerviertel, das vor allem von Homosexuellen bewohnte und aufgesuchte Szene-Quartier um Canal Street als Zeichen von Toleranz und Weltoffenheit, und eine neue China Town im Herzen der Innenstadt als Zeichen für die multiethnische Stadtkultur.

Auch für die Stadtpolitik in Manchester sind die Partnerschaften für Trägeraufgaben, die hohe Abhängigkeit von zentralstaatlichen Fördermitteln und die komplexen Formen der sich daraus ergebenden Politikverflechtung charakteristisch. Mit diesem Muster der Stadtentwicklung hat sich Manchester nach überwiegendem Urteil vieler Experten besonders erfolgreich arrangiert. Wenn Pilotprojekte von der Zentralregierung ausgelobt oder neue Programme und Instrumente erprobt wurden, stand die Stadt zumeist in der ersten Reihe.

In Manchester gibt es eine kaum überschaubare Zahl privatrechtlich organisierter Partnerschaften unterschiedlicher Größe und Hierarchiestufen für alle denkbaren Felder der Urban Regeneration: für komplexe städtebauliche Vorhaben, für quartierbezogene Programme gegen soziale Ausgrenzung, für kommunale Wirtschaftsförderung oder Initiativen zur Förderung der beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen. Je

nach Schwerpunkt der Partnerschaft variieren Zusammensetzung und Aufgabenteilung. Ämter, Verbände, Vertretungen der Zentralregierung und staatlichen Regionalverwaltungen, wichtige einschlägige Unternehmen, aber auch Bürgerinitiativen beteiligen sich.

Manchester gilt als eine Stadt, die sich besonders erfolgreich den Einfluss auf die Partnerschaften und deren Ziele, Konzepte und Maßnahmen sichert („community-led partnerships“) und so die Gemeinwohlinteressen wahrt (Robson 2002). Wie stark in England Stadtpolitik gleichwohl durch die Vorgaben und Förderprogramme der Zentralregierung geprägt ist, zeigt sich allerdings auch darin, dass sich über 70 % des kommunalen Haushalts in Manchester aus zentralstaatlichen Zuwendungen zusammensetzen. Erfolgreiche Arbeit wird in Manchester (etwa im Vergleich zur Konkurrenzstadt Liverpool) den leistungsfähigen Mitarbeiterstäben in den Partnerschaften und in der kommunalen Verwaltung bescheinigt, die über Jahre ein besonderes Geschick in der Einwerbung, Bündelung und zielgenauen Verwendung externer nationaler und europäischer Mittel bewiesen haben.

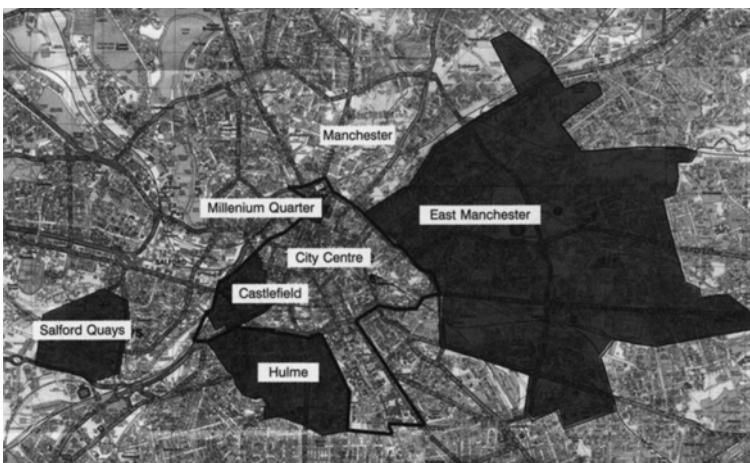
Bei der partnerschaftsgestützten Umsetzung von Projekten verlieren hoheitliche Planungsinstrumente und formale Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse an Bedeutung. An ihre Stelle tritt in Manchester in besonderem Maße die Verständigung zwischen Kommune und Partnerschaften über bewusst offen gehaltene Visionen, flexibel gehandhabte Prozeduren und eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit.

Regionalplanung in Manchester ist traditionell schwach. Eine formelle Ebene stadtreionaler Planung gibt es seit der Abschaffung des Greater Manchester Council (GMC, gegründet 1974) durch die Zentralregierung im Jahre 1986 nicht – im Gegensatz zu London, wo dieser im Jahr 2000 wieder als Greater London Authority

(GLA) eingerichtet worden ist. Dominant ist die Konkurrenz zwischen den 15 Gemeinden von Greater Manchester. Gleichwohl entstehen beschränkte gemeindeübergreifende Initiativen für begrenzte Zwecke.⁵ Auch gibt es auf lokaler Ebene einen intensiven informellen Austausch, insbesondere mit den unmittelbaren Nachbarstädten Salford und Trafford. Die nachvollziehbaren Begehrlichkeiten der Stadt Manchester nach einer Erweiterung der Gemeindegrenzen, einer stärkeren Formalisierung der regionalen Ebene und einem innerregionalen Lastenausgleich stoßen bisher bei den kleineren Nachbarn auf keine Gegenliebe; sie pochen auf ihre politische Unabhängigkeit. Insofern dürfte der derzeitigen Absicht der Zentralregierung, die „city region“ zu stärken und die innerregionale Kooperation der Gemeinden zu fördern, einige Skepsis entgegengebracht werden.

3.3 Stadtentwicklung durch Projekte

Seit etwa fünfzehn Jahren sind zahlreiche große Vorhaben der Urban Regeneration auf den Weg gebracht worden (MCC 2004). Den Anfang in Manchester machte die Umgestaltung von *Castlefield*, deren erste Etappen noch die CDMC initiierte und begleitete. Seit einigen Jahren gilt das Quartier als eines der erfolgreichsten Beispiele in Großbritannien überhaupt (MCC 2004, S. 54 f.; Greene 1994; Tiesdell/Oc/Heath 1996, S. 80 f.). Es markiert den Beginn der Reurbanisierung der City von Manchester. Auf dem in den 1970er Jahren verfallenen und vergessenen Areal, das in seiner Blütezeit einer der größten Umschlagsplätze und Produktionsstandorte in der Frühphase der Industrialisierung war, ist seit Mitte der 1980er Jahre ein Quartier mit attraktiven Wohnlagen, Bürokomplexen, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie vielfältiger Gastronomie entstanden. Unter Einsatz beträchtlicher öffentlicher



Stadtbau-Projekte in Manchester und Salford:

Die Projekte des Stadtbbaus in Manchester konzentrieren sich in der Innenstadt

Quelle: Manchester City Council



Manchester Castlefield: Merchant's Warehouse – Lagerhaus aus dem frühen 19. Jahrhundert, heute Büros



Castlefield jenseits des Mancunian Motorway: Gehobenes Wohnen im alten Gewerbegebiet – im Vordergrund der Show-room von Urban Splash
Fotos: Thomas Wolf, Gotha

Mittel wurden Industriedenkmäler umgenutzt und der öffentliche Raum erneuert. Das im Jahre 1983 eröffnete Museum of Science and Industry in Castlefield kann als ein frühes Beispiel für ein erfolgreiches Flaggschiffprojekt gelten, von dem wichtige Anstöße für die weitere städtebauliche Entwicklung des ganzen Quartiers ausgingen. Private Bauträger waren Pioniere und Motoren der Quartiersentwicklung. Ihr differenziertes Angebot zielt bewusst auf junge, gut verdienende Ein- und Zweipersonenhaushalte und neue Dienstleistungsunternehmen. Inzwischen gehört Castlefield nicht zuletzt aufgrund des Engagements des im Gebiet ansässigen Developers Urban Splash zu den attraktivsten Wohnquartieren von Manchester (Bloxham 2001).

Mit Hilfe des City Challenge-Programms, dem ersten größeren Erneuerungsprogramm, mit dem die konservative Regierung Anfang der 1990er Jahre ihr damaliges auf „property-led development“ eingeschränktes Repertoire erweiterte, wurde in den 1990er Jahren im Stadtteil Hulme eine Großsiedlung erneuert. Dieses Programm forderte die institutionalisierte Kooperation aller für das Quartier wichtigen Akteure. Die Ver-

gabe erfolgte nach dem Wettbewerbsprinzip (competitive bidding). Den Zuschlag erhielten die Bewerber, die das überzeugendste Konzept vorlegen konnten. Zu ihnen zählte die eigens gebildete öffentlich-private Partnerschaft Hulme City Challenge. In ihr wirkten die wichtigen Akteure einschließlich des Manchester City Council zusammen, um einen der größten Schwerpunkte sozialer Konflikte und Probleme in den Wohngebieten des kommunalen Sozialwohnungsbaus zu beseitigen. Die Großsiedlung Hulme galt als Inbegriff des Scheiterns des „Council Housing“ der Nachkriegszeit. Sie wurde kaum drei Jahrzehnte alt; sie erlebte erneut den kompletten Abriss und Neubau der Siedlung aus den 1960er Jahren. An die Stelle der Großwohnanlagen des funktionalistischen Städtebaus wurde ein kleinteilig gegliedertes, sozial gemischtes Quartier mit Straßen, Parks und Plätzen errichtet (MCC 2004, S. 32; Dean 1996, S. 100; Dettmar/Kreutz 1999, S. 209 f.).

Ein weiterer großer Schub in der Stadtentwicklung Manchesters entsprang einer Katastrophe. Politisch wurde sie als Gelegenheit umfassender Erneuerung ergriffen. Im Sommer 1996 legte eine IRA-Bombe das



Hulme Crescents – vor dem kompletten Abriss 1992
Quelle: Wiedergabe aus den Manchester Evening News in Kidd 2002, S. 244



Hulme heute – im Hintergrund das Wahrzeichen des Quartiers, die Hulme Arch Bridge
Foto: Thomas Wolf, Gotha



-  Retail
-  Leisure
-  Mixed Use
-  Cultural
-  Residential
-  Transport Interchange
-  Pedestrian Areas
-  Pedestrian / Vehicles
-  Green Space / Parks

Quelle: Manchester City Council



Arndale Center: Blick auf den Exchange Square. Nach der Zerstörung als Kaufhaus wieder aufgebaut, das sich zu einem Platz öffnet.



URBIS–Museum für Stadtkultur – Flaggschiffprojekt der Cityerneuerung (Entwurf: Ian Simpson Architects)

Fotos: Thomas Wolf, Gotha

Arndale Center, das damals zweitgrößte Einkaufszentrum Englands im Herzen der Manchester City, in Trümmer. Der Manchester City Council nutzte dies zügig für die Urban Regeneration (Williams 2003). Kern des neuen Ansatzes war es auch hier, schon zu Beginn alle wichtigen Akteure zum Wiederaufbau der Innenstadt (lokaler Einzelhandel, einschlägige Verbände usw.) zusammenzuführen, um mit ihnen gemeinsam ein organisatorisches und inhaltliches Konzept sowie Vorstellungen zum Verfahren und zur Finanzierung zu entwickeln. Außerordentlich begünstigt wurde dies durch das Freiwerden erheblicher Versicherungsmittel und die großzügige Bereitstellung von Fördermitteln durch den Zentralstaat zum Wiederaufbau der zerstörten Innenstadt.

Der Bereich um den abweisenden, introvertierten Komplex des ehemaligen Arndale Centers wurde städtebaulich grundlegend reorganisiert; eine Abfolge von städtischen Plätzen entstand, zu denen sich die neu errichteten Kaufhäuser öffnen. Die sehr rasche und höchst positiv aufgenommene Rekonstruktion des Citykerns um den aufgewerteten Exchange Square bildete den Auftakt für zahlreiche weitere Aufwertungs- und Umbauprojekte im engeren Citykern. Darunter ist Piccadilly Gardens, der neu gestaltete zentrale Platz und wichtigste Umsteigepunkt im öffentlichen Nahverkehr mit einer Platzgestaltung des japanischen Architekten Tadao Ando. Eine massive Verdichtung der City brachte Spinningfields, ein Neubauquartier mit Büros und Wohnapartments zwischen Irwell River und Deansgate, einer der zentralen innerstädtischen Trassen. Die neue Bridgewater Hall, eine repräsentative Konzerthalle im Südwesten der Innenstadt bildete den Nukleus für einen Neubaukomplex mit Hotel, Wohnapartments und Büroetagen. Das im Jahre 2001 eröffnete Museum für Stadtkultur URBIS ist mit seiner prägnanten Form und gläsernen Hülle inzwischen ein neues Wahrzeichen der Stadt. Die angrenzenden und

umgestalteten Grünflächen der Cathedral Gardens markieren eine der wenigen grünen Oasen in der Innenstadt von Manchester.

Der aktuelle Schwerpunkt der Urban Regeneration liegt in *East Manchester*. Er zeigt besonders deutlich die Qualitäten und Grenzen der Strategie des Stadtumbaus in dieser Stadt. Mehrere Teilprojekte werden in der New East Manchester-Initiative zur Erneuerung des Ostens der Stadt, eines sehr heterogenen und mit über 4 000 ha äußerst großen Gebiets zusammengeführt. Verantwortlich für die Koordination aller Erneuerungsinitiativen ist die 1999 gegründete New East Manchester Company (NEMC). Mit Liverpool und Sheffield gehört sie zu den ersten Urban Regeneration Companies (URC), die 1999 als neuer Akteurstyp von der Zentralregierung mit zusätzlichen Fördermitteln ausgestattet auf den Weg gebracht wurden und die als Nachfolger der Urban Development Corporation der Thatcher-Ära gelten. Die NEMC bündelt im Auftrag der Stadt alle wichtigen Maßnahmen des Stadtumbaus: baulich-räumliche, soziale und wirtschaftliche Erneuerungsprogramme. Entscheidend ist hier, dass der MCC die Koordinationsaufgaben an eine externe Organisation delegiert hat – bei gleichzeitiger Kontrolle durch die Stadt. In der NEMC werden bezogen auf die Projekte der Urban Regeneration die verschiedenen beteiligten Institutionen und Organisationen (z.B. auch Polizei, Ausländerbehörde, Gesundheitsbehörde usw.) zusammengeführt. Zu den zentralen Handlungsfeldern gehören so unterschiedliche Maßnahmen wie die Einrichtung des Central Parc eines technologieorientierten Gewerbeparks mit eigenem Stadtbahnanschluss, Strategien zur behutsamen Quartierserneuerung im Rahmen des Programms „New Deal for Communities“, das u.a. eine enge Kooperation mit den Bewohnern vorsieht, die Koordinierung von Programmen zur Qualifizierung von arbeitslosen Jugendlichen in East Manchester und nicht zuletzt die Weiterentwicklung der Sport City, die

mit dem Stadionneubau für die Commonwealth Spiele 2002 begonnen wurde und von der erste wichtige Aufwertungsimpulse für den Osten ausgingen. Die städtebaulich ambitioniertesten Projekte des Stadtumbaus in East Manchester sind die Erneuerung des alten Industriequartiers Ancoats und das benachbarte Neubaugesamt New Islington.

Das zentrumsnahe *Ancoats* gilt mit seinen „mills“, den mehrgeschossigen wuchtigen Fabrikgebäuden der Textilindustrie aus dem frühen 19. Jahrhundert, als der erste industrielle Vorort der Welt. Noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts lebten hier 13 000 Menschen, teilweise unter beengtesten Verhältnissen. Seit Mitte der 1950er Jahre verfiel das Quartier; die Bevölkerung wanderte ab. Bis 1980 waren alle Betriebe geschlossen. Träger der Erneuerung von Ancoats ist die Ancoats Urban Village Company (AUV), ein gemeinnütziges (non-profit) Unternehmen, das 1996 eigens für diesen Zweck gegründet wurde – unter Beteiligung des Ancoats Building Preservation Trust, der über die wichtigsten Industriedenkmale der Stadt und sogar des Landes verfügt. Ein weiterer wichtiger Partner ist die 1998 Northwest Regional Development Agency (NWRDA), eine der Regional Development Agencies (RDA), die die Labour-Regierung 1998 installierte, um die zentralstaatliche Regional- und Stadtpolitik zielgenauer lancieren zu können.



Ancoats Mills am Rochdale Canal mit Werbung für das Wohnungsbauprojekt Chip in New Islington auf der gegenüberliegenden Seite des Kanals

Foto: Thomas Wolf, Gotha

Übergreifende Zielsetzung ist eine Wiederbelebung des Quartiers durch Mischnutzung und hohe Dichte – ein attraktiver Ort zum Wohnen und Arbeiten. Das alte Straßenraster und das reiche baukulturelle Erbe im Gebiet sollen dabei erhalten bleiben. Wichtig sind belebte Erdgeschosszonen; erwünscht sind Restaurants, Bars und Kleingewerbe. Blockweise werden Projekte mit Nutzungs- und Gestaltvorgaben ausgeschrieben, teils geht es um Umnutzung wertvoller alter Gewerbearchi-

tektur, teils um Neubaugesamte, für die Investoren gesucht werden. Die Ziele und Konzepte sind im Einzelnen für die vier Teilgebiete von Ancoats im „Supplementary Planning Guidance Ancoats Urban Village“ niedergelegt (MCC/AUV 1999). Die AUV geht mit der Aufwertung des öffentlichen Raums gezielt in Vorleistung, um so noch zögernde Investoren zu überzeugen, dass die Stadt es mit der Erneuerung des Quartiers ernst meint. Für fast alle Blöcke sind inzwischen Investoren gefunden und Verträge vereinbart. Die AUV ist zuversichtlich, dass die Erneuerung von Ancoats bis 2010 abgeschlossen sein wird.

Das benachbarte Plangebiet von *New Islington* liegt wie Ancoats in unmittelbarer Nähe zur Innenstadt. Das Gebiet wurde nach einer Flächensanierung in den 1970er Jahren mit einfachen Reihenhäusern des „Council Housing“ bebaut, verfiel aber schon kurz danach zusehends. In den 1990er Jahren spitzten sich Armut, Kriminalität und sozial auffälliges Verhalten zu. Instandsetzungen und Modernisierungsinvestitionen unterblieben; die Bevölkerung wanderte ab, Wohnungen blieben leer.

New Islington ist eines von sieben „Millennium-Projekten“ der englischen Regierung (MCC 2004, S. 196). Mit dem „Millennium Communities Programme“ nahm sie den Jahrtausendwechsel zum symbolischen Anlass, innovative Projekte mit Modellcharakter für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu fördern, in denen sich ökologische, soziale, funktionale und gestalterische Neuerungen wechselseitig verstärken. Verbindliche Leitlinie bilden die elf „principles of sustainability“, denen alle Millennium-Projekte verpflichtet sind. Bis 2010 sollen 6 000, insgesamt 9 000 Wohnungen entstehen. Nur Pilotprojekte, die sich einem vorgegebenen Katalog von Qualitätskriterien eines nachhaltigen Städtebaus verpflichten, werden unterstützt. English Partnerships, die zentralstaatliche Agentur für Stadtumbau, leistet im Auftrag der Regierung organisatorische und finanzielle Unterstützung und wacht über die Einhaltung der erhöhten ökologischen und sozialen Standards. Neben dieser Agentur sind an dem Projekt die New East Manchester Company, der Manchester City Council und nicht zuletzt Urban Splash beteiligt, die von NEMC als treuhänderisch tätiger Entwicklungsträger für New Islington bestellt wurde – ein neues Geschäftsfeld für das inzwischen landesweit agierende Unternehmen, das bis dahin nur als Projektentwickler auf eigene Rechnung tätig war.

New Islington ist das erste größere innerstädtische Wohnungsneubauprojekt in Manchester, das wieder das Ziel der sozialen Mischung aufgreift, den innerstädtischen Wohnungsbau auch für Familien öffnet und neben hoher architektonischer Qualität auch



New Islington: die ersten neuen Wohnbauten des Quartiers – Ersatzwohnungen für die früheren Bewohner der „Cardrooms“ (Architekt: F. A. T., London) Foto: Thomas Wolf, Gotha

ökologischen Belangen Raum gibt. Der neue Stadtteil, geplant für 1 400 Einwohner, soll kompakt, sozial und funktional gemischt sein, in jeder Hinsicht ökologischen Belangen gerecht werden und der Partizipation großen Raum geben. Ein hochwertig gestalteter öffentlicher Raum gilt aufgrund der schwierigen Umgebung als Schlüssel für den Erfolg. Zielgruppe sind ausdrücklich junge Familien. Damit reagiert die Stadt auf den bisher einseitig auf junge Singles ausgerichteten Wohn-

nungsbau der letzten Jahre und öffnet ihre Strategie der Urban Regeneration, wie es auch von kritischen Kommentatoren für erforderlich gehalten wird (Mace et al. 2007). Angeboten wird eine Mischung an Wohnungen: geförderter Wohnraum, insbesondere für die früheren Anwohner, frei finanzierter Mietwohnungsbau und Eigentumswohnungen. Mit wenigen Ausnahmen sind die Sozialwohnungen nahtlos im Wohnungsneubau eingestreut, um so eine möglichst feinkörnige soziale Mischung zu erreichen. Wichtig sind außerdem attraktive öffentliche Einrichtungen, damit die jungen Familien zusätzliche Anreize bekommen: Grundschule, Kindergärten; auch wird ein Hospital gebaut. Diese Zielvorgaben hat der renommierte englische Architekt William Alsop in ein prägnantes Bebauungskonzept umgesetzt. Ziel war es, bis 2007 Wohnungen für 140 Einwohner zu errichten. Weitere 50 Wohneinheiten werden als Ersatzwohnungsbau für die bisher dort schon ansässigen Bewohner bereitgestellt. Eines der Leitprojekte des Wohnungsbaus, der so genannte Chip, 2006 begonnen, wird in der Stadt massiv und unübersehbar beworben.

Rahmenplan New Islington (Entwurf: William Alsop)



Quelle: SMC Alsop



Salford Quays – Umbau des ehemaligen Hafens von Manchester. Neue Wohnhochhäuser



Imperial War Museum in Trafford, mit den Salford Quays durch eine neue Brücke über den Irwell verbunden
(Architekt: Studio Daniel Libeskind) Fotos: Thomas Wolf, Gotha

Wie bei fast allen englischen städtebaulichen Projekten handelt es sich um eine gemischte Finanzierung aus EU-Mitteln, dem Heritage Lottery Fund sowie Mitteln des Millennium Communities-Programms der Zentralregierung. Man geht davon aus, dass die in dieses Projekt an öffentlicher Vorleistung investierten 40 Mio. Englische Pfund 300 Mio. Englische Pfund private Investitionen auslösen werden.

Die großen urbanen Projekte Manchesters konkurrieren mit ähnlichen Vorhaben der unmittelbaren Nachbarstädte. So hat die Nachbarstadt Salford in eigener Regie die ehemaligen Häfen der Region Manchester zu einem zugkräftigen neuen Dienstleistungs-, Wohn- und Freizeitquartier umgestaltet. Mit dem Imperial War Museum gegenüber den *Salford Quays* platzierte die Nachbargemeinde Trafford eine besondere Touristenattraktion. Zugleich profitiert Manchester jedoch auch von der überregionalen Ausstrahlung dieser Projekte der Nachbargemeinden (Struthers 2003).

3. 4 Manchester – eine Zwischenbilanz

In Manchester ist die Transformation von der industriellen zur postindustriellen Stadt schon weit vorangeschritten. Einst Pionier der Industrialisierung und eines der ersten Opfer der Deindustrialisierung ist die Stadt inzwischen routinierter Pionier der Urban Regeneration geworden – vom „Menetekel“ zum „Phönix aus der Asche“. Die Stadtpolitik der Urban Regeneration ist ein langwieriges, Jahrzehnte dauerndes Geschäft. In Manchester wird es bereits im dritten Jahrzehnt betrieben. Besonders bei den Aufgaben des Stadtumbaus hat sich allmählich ein eigenständiger planungsstrategischer Ansatz herausgebildet: Sehr allgemeine gesamtstädtische Zielvorgaben und ihre strategische Umsetzung

werden durch komplexe, räumliche und zeitlich eindeutig begrenzte Interventionen auf Quartiersebene und in Quartiersgröße umgesetzt. Grundlage dafür sind eine enge Integration von Planung, Finanzierung und Durchführung, eine hohe Flexibilität im Verfahren und ein großes Gewicht auf Öffentlichkeitsarbeit; es mangelt allerdings oft an der Vernetzung der aufgewerteten Stadtinseln.

Räumlicher Schwerpunkt ist die Innenstadt, dort konzentrieren sich fast alle Projekte. In der City Manchester leben heute über 15 000 Menschen, noch Ende der 1980er Jahre waren es keine Tausend. Der aktuelle Immobilien- und Bauboom stützt sich im Wesentlichen auf den Bau innerstädtischer Wohnungen für das obere Preissegment der jungen, sehr gut verdienenden Singles – sowohl im Neubau als auch in der Umnutzung. Erst mit dem Projekt New Islington wird diese Einseitigkeit durchbrochen. Reurbanisierung ist hier nicht nur Planerwunsch, sondern in vollem Gange und unübersehbar, wenngleich die Transformation des postindustriellen Manchesters bisher noch sozial einseitig ist.

Zugleich wird damit aber auch die hohe Selektivität der Reurbanisierung deutlich – sie vollzieht sich räumlich, sozial und wirtschaftlich auf jeweils beschränktem Terrain. Rein quantitative Kriterien wie Bevölkerungszunahme oder die Zunahme von Arbeitsplätze gestatten hier keinen hinreichenden Nachweis der Erfolgs von „regeneration policy“. Sie mögen im Sinne der Lissabon-Ziele der Europäischen Union sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Städte zu stärken. Doch ob die Stadt dem Ziel besserer sozialer Kohäsion näher gerückt ist, bleibt noch offen.

4 Perspektiven englischer Stadtpolitik

So bemerkenswert die Erfolge der Stadtpolitik in Manchester sind, die in den letzten zehn Jahren verfolgt wurde, so unübersehbar sind auch die Herausforderungen, vor denen die Stadt noch steht. Darauf verweisen nicht nur die aktuellen Zahlen zur Wirtschaftskraft. Noch vor wenigen Jahren war Manchester deutlich geprägt von seiner sozialräumlichen Segregation (Eckart 2001); nach wie vor erscheint sie den Besuchern als eine Stadt scharfer sozialer und räumlicher Kontraste. Große Brachflächen, verfallende oder untergenutzte Bauten und glanzvoll erneuerte Quartiere finden sich selbst in zentralen Lagen noch in unmittelbarer Nachbarschaft. Das Unfertige, der rasche Wandel und die Sichtbarkeit sozialer Gegensätze im Erscheinungsbild der Stadt scheinen auch hier das Signum postindustrieller Stadtstruktur zu sein.

Urban Regeneration erweist sich als Daueraufgabe, nicht nur in Manchester. Zum gleichen Befund kommen die Autoren des Berichts zum „State of the English Cities“ und ziehen für die zukünftige englische Stadtpolitik folgende Schlussfolgerungen (ODPM 2006a, S. 137–154): An der Dreieinigkeit der übergreifenden Ziele aus „social cohesion“, „competitiveness“ und „liveability“ sollte festgehalten werden, wobei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit Vorrang gebühre, da ihre Stärkung auch die der anderen erleichtere. Die Stadtpolitik sollte ihr Schwergewicht auf London und die acht Agglomerationsräume („metro areas“) legen, da sie bei allen Wachstumserfolgen auch der kleineren und mittleren Städte die eigentlichen Orte von Innovation und Dynamik seien. Empfohlen wird eine Revision der bisherigen Programme und Institutionen im Sinne einer Straffung und Konzentration sowie einer eindeutigen Definition und klarerer Vermittlung ihrer Zielsetzungen. Die „Lawine“ (Atkinson) von zentralstaatlichen Initiativen und Programme, die die Blair-Regierung in den letzten Jahren in Gang setzte, habe viel bewegt, aber von den beteiligten Akteuren, insbesondere den Kommunen, verlangt, sich immer wieder neu zu orientieren und an veränderte Vorgaben anzupassen, ohne dass ihnen deren Intentionen immer einsichtig waren⁶: „Less means more“ (ODPM 2006a, S. 149).

In diesem Zusammenhang wird die Regierung bestärkt, die sog. Mainstream-Auf- und -Ausgaben der Fachressorts auf deren Raumwirksamkeit zu überprüfen und deutlich stärker mit den übergreifenden Zielen der Stadtpolitik zu harmonisieren. So umfassen die Aufwendungen für die Politikfelder Verteidigung, Bildung oder Gesundheitswesen ein Vielfaches dessen, was in Programmen zur Stärkung der Städte und zum Ausgleich innerstädtischer und interregionaler Ungleichheiten zur Verfügung steht.



Manchester bleibt eine Stadt der Kontraste

Foto: Thomas Wolf, Gotha

Sehr bemerkenswert ist die grundlegende, d. h. auch noch nicht ins Detail gehende Empfehlung zur Dezentralisierung der politischen Entscheidungen. Den Anstoß gibt hier insbesondere der ernüchternde Befund des Berichts, dass die englischen Städte in ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft mit der großen Ausnahme der Global City London im europäischen Vergleich gegenüber den Städten anderer Länder deutlich auf den hinteren Plätzen rangieren. Insbesondere das erheblich bessere Abschneiden der französischen und deutschen Städte wird auf deren größere politische und ökonomische Selbstständigkeit zurückgeführt, die in Deutschland eine lange Tradition habe und in Frankreich auf die erfolgreiche Dezentralisierungsreform Anfang der 1980er Jahre zurückzuführen sei (ODPM 2006, S. 204). Entsprechend wird der zentralstaatlichen Politik empfohlen, mehr finanzielle Ressourcen und politische Entscheidungskompetenzen an die Gemeinden abzutreten (ODPM 2006a, S. 152).

Schließlich empfehlen die Experten, die so genannten „city regions“, die Stadtregionen, weiterhin zu stärken und die – wie das Beispiel Manchester zeigt – durchaus umstrittene innerregionale Kooperation zwischen den Kernstädten und Umlandgemeinden zu fördern. Dabei wird, ebenfalls unter Verweis auf die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern eindeutig auf informelle Lösungen und fall- und sachbezogene Institutionalisierungen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den ihnen vorgelagerten staatlichen Einrichtungen wie den Regional Development Agencies gesetzt. Eine formalisierte regionale Ebene, etwa nach Stuttgarter Modell, wird als wenig praktikabel und politisch nicht erwünscht verworfen.

Spätestens mit der Regierungsübernahme durch die Labour Party ist Stadtpolitik in Großbritannien zu einer Aufgabe von nationalem Rang erhoben worden. Die langjährige Zuständigkeit des Deputy Prime Ministers für die Stadtpolitik war ein unübersehbares Zeichen für die hervorgehobene Stellung, die die Regierung Blair der Stadtpolitik einräumte. Mit dem Umbau des Kabinetts durch Tony Blair im Mai 2006 wurden

die Zuständigkeiten für die Stadtpolitik neu geordnet. Es wurde das Department for Communities and Local Government geschaffen, dieses kurz darauf in Communities and Local Government umbenannt. Nach einem kurzen Zwischenspiel von Ruth Kelly liegt seit der Bildung der Regierung Brown die Verantwortung für die Stadtpolitik bei Hazel Blears, die Ende Juni 2007 zur Ministerin bestellt wurde. Ob diese Neustrukturierungen auch darauf verweisen, dass die neue Regierung Brown der Stadtpolitik eine geringere Bedeutung beimisst als in den sehr dynamischen Jahren der Ära Blair, oder dass sie die Belange der Stadtpolitik bereits hinreichend fest in den Fachressorts im Sinne eines Mainstreamings oder „joined-up government“ verankert sieht, wird die Zukunft zeigen.

Anmerkungen

(1)

Allein aufgrund der Bandbreite der politischen Institutionssysteme in Europa gibt es keine allgemeine Definition von Stadtpolitik (vgl. Häußermann/Läpple/Siebel 2008, S. 337 f.). Mit Stadtpolitik wird in der Regel die Summe der Politiken von Städten, also die Gesamtheit der Fachpolitiken und Akteure gefasst, mit denen lokale Gebietskörperschaften auf ihre Stadtentwicklung einwirken: Städtebau, Stadtumbau, Stadterneuerung, Infrastrukturausbau, aber auch Standortpolitik und Sozialpolitik, soweit sie raumwirksam wird. Gemeint sein können aber auch die einheitlichen Züge einer nationalen (oder supranationalen) Stadtpolitik, die auf die Politiken der Städte einwirken und ihnen einen mehr oder weniger verbindlichen Rahmen geben. In Großbritannien ist die Politik der Gemeinden traditionell sehr stark durch die nationale Stadtpolitik der Zentralregierung bestimmt.

(2)

Die englische Politik der „social inclusion“ ist in Deutschland breit rezipiert worden, vgl. MacLennan 2002, empirica 2003, Lupton/Turok 2004, Hamedinger 2005, Power 2005.

(3)

Die Darstellung der Stadtpolitik Manchesters folgt in wesentlichen Teilen einem Beitrag, den die Autoren zu einer von der Wüstenrot-Stiftung in Auftrag gegebenen vergleichenden Studie über die Stadtpolitik von europäischen Großstädten der letzten zehn Jahre erstellt haben; vgl. Jessen/Walther 2008.

(4)

Zur Stadtgeschichte Manchester vgl. Kidd (2002)

(5)

Ian Deas und Kevin Ward (2002) geben einen kritischen Überblick über die verschiedenen gemeindeübergreifenden Initiativen und Institutionen in Greater Manchester seit Abschaffung des Greater Manchester Council: die auf Betreiben der Zentralregierung begründete „city pride partnership“ zwischen den Städten Manchester, Salford und Trafford in den 1990er Jahren sowie die beiden Agenturen zur Wirtschaftsförderung (MIDAS) und Vermarktung von Manchester und seinen unmittelbaren Nachbargemeinden (Marketing Manchester).

(6)

Autoren wie Atkinson sprechen sogar von einer drohenden Beteiligungsmüdigkeit („participation fatigue“) der Kommunen (Atkinson 2006, S. 16).

Literatur

Atkinson, R. (2006): English Urban Policy An overview and examination of contemporary developments. Manuskript zum Europäischen Kongress in München am 30. November 2006. Bristol.

Bloxham, T. (2001): Creating an Urban Splash: Rehabilitation of Central Sites. In: Echenique, M.; Saint, A. (Hrsg.): Cities for the New Millennium. London, New York, S. 67–72.

Bodenschatz, H. (2006): Vorbild England: Urban Renaissance. Zentrumsumbau in Manchester. In: Die alte Stadt, H. 1, S. 18–36.

Brombach, K. et al. (2005): Von England lernen? Vier Fallstudien zum Stadtumbau in englischen Städten: Urban Regeneration in Sheffield, Middlesbrough, St. Helens und Whitehaven. Erkner, Stuttgart.

Cullingworth, B.; Nadin, V. (2003): Town and Country Planning in the UK. London, New York.

Dean, C. (1996): Eine Idee ist gescheitert. Zerstört, wiederaufgebaut. In: Dt. Bauzeitung, H. 3, S. 100–105.

Deas, I.; Ward, K. (2002): Metropolitan manoeuvres: making Greater Manchester. In: Peck, J.; Ward, K. (Hrsg.): City of Revolution. Restructuring Manchester. Manchester, S. 116–132.

Dettmar, J.; Kreutz, S. (1999): Quartierserneuerung als interkommunaler Wettbewerb. Die öffentlich-private Partnerschaft Hulme City Challenge in Manchester. In: Arbeitskreis Stadterneuerung (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin, S. 209–226.

Eckart, F. (2001): Tony Blair im Dickicht der Städte. Manchesters Schwierigkeiten mit dem dritten Weg. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 16–17, S. 32–38.

Empirica (2003): Überforderte Nachbarschaften. Best Practice am Beispiel Großbritannien. Schwäbisch Hall-Stiftung Bauen-Wohnen-Leben. Schwäbisch Hall.

Greene, J.P. (1994): Freizeit statt Fabrik. Tourismusorientierter Stadtumbau in Castlefield, Manchester. In: Stadtbauwelt, 123, S. 1954–1956.

Gschwind, F.; Henckel, D. (1981): Menetekel Manchester. In: Stadtbauwelt, 70, S. 1008–1010.

Häußermann, H.; Läpple, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt/Main.

Hall, P.; Mace, A. (2004): Von Manchester lernen. In: Lütke Daldrup, E.; Doepler-Behzadi, M. (Hrsg.): plusminus. Leipzig 2030 – Stadt in Transformation. Wuppertal, S. 82–91.

Hamedinger, A. (2004): Integrierte Stadterneuerungsstrategien in England und Deutschland. In: *dérive*, No. 17, S. 14–17.

Heineberg, H. (1996): Stadtmodelle und Stadtentwicklungspolitik in Großbritannien. In: Stadt und Wirtschaftsraum. Berliner Geographische Studien. Bd. 44. Berlin, S. 119–140.

- Imrie, R.; Thomas, H. (1995): Urban Policy Processes and the Politics of Urban Regeneration. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 19, 4, S. 479–494.
- Imrie, R.; Raco, M. (2003): Urban Renaissance? New Labour, community, and urban policy. Bristol.
- Jessen, J.; Meyer, U.; Schneider, J. (2008): stadtmachen.eu. Urbanität und Planungskultur in Europa. Stuttgart, Zürich.
- Jessen, J.; Walther, U.-J. (2008): Manchester. In: Jessen, J.; Meyer, U.; Schneider, J.: stadtmachen.eu. Stuttgart, Zürich, S. 91–99.
- Kidd, A. (2002): Manchester. Edinburgh.
- Lawless, P. (1993): Öffentlich-private Partnerschaften in Großbritannien Analyse und Kritik. In: Heinz, W. (Hrsg.): Public-private partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart, S. 199–244.
- Lawless, P. (2007): Continuing dilemmas for area based urban regeneration: evidence from the New Deal Communities Programme in England. In: *People, Place and Policy Online* 1, 1, S. 14–21.
- Lupton, R.; Turok, I. (2004): Anti-Poverty Policies in Britain. Area-Based and People-Based Approaches. In: Walther, U.-J.; Mensch, K. (Hrsg.): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“ – Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt.
- Mace, A. et al. (2004): Shrinking to Grow? The Urban Regeneration Challenge in Leipzig und Manchester. Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft. London.
- Mace, A.; Hall, P.; Gallent, N. (2007): New East Manchester: Urban Renaissance or Urban Opportunism? In: *European Planning Studies*, H. 1, S. 51–65.
- MacLennan, D. (2002): Changing Neighbourhood Regeneration in Britain. In: Walther, U.-J. (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zu Sozialen Stadt? Opladen, S. 229–259.
- MCC (Manchester City Council) (2004): Manchester: Shaping the City. London.
- MCC/AUVC (Manchester City Council/ Ancoats Urban Village Company) (1999): Supplementary Planning Guidance Ancoats Urban Village. Manchester.
- OPDM (Office of the Deputy Prime Minister) (Hrsg.) (2006): State of the English Cities. Vol. 1. – London.
- OPDM (Office of the Deputy Prime Minister) (Hrsg.) (2006a): State of the English Cities. Vol. 2. – London.
- Parkinson, M. (2007): Social Cohesion in English Cities. In: *Informationen z. Raumentwicklung*, H. 6, S. 363–370.
- Power, A. (2005): Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas. In: Herrle, P.; Walther, U.-J. (Hrsg.): Socially Inclusive Cities – Emerging Concepts and Practice. Münster, S. 187–222.
- Power, A.; Houghton, J. (2007): Jigsaw Cities. Big places, Small Spaces. Bristol.
- Roberts, P.; Sykes, H. (Eds.) (2000): Urban Regeneration. London.
- Quilley, S. (2002): Entrepreneurial turns: municipal socialism and after. In: Peck, J.; Ward, K. (Eds.): City of Revolution. Restructuring Manchester. Manchester, S. 76–94.
- Robson, B. (2002): Mancunian Ways: the politics of regeneration. In: Peck, J.; Ward, K. (Eds.): City of Revolution. Restructuring Manchester. Manchester, S. 34–49.
- Struthers, T. (2003): The Redevelopment of Salford Quays, Greater Manchester. *DISP*, H. 154, S. 11–18.
- Tiesdell, S.; Oc, T.; Heath, T. (1996): Revitalizing Historic Urban Quarters. Oxford.
- Turok, I. (2004): Scottish Urban policy: Continuity, Change and Uncertainty Post-Devolution. In: Johnstone, C.; Whitehead, M. (Eds.): New Horizons in British Urban Policy. Aldershot.
- Urban Task Force (1999): Towards an Urban Renaissance. Final Report. London.
- Williams, G. (2003): The Enterprising City Centre. Manchester's Development Challenge. London.
- Prof. Dr. Johann Jessen
Universität Stuttgart
Fak. 1 – Architektur und Stadtplanung
Städtebau-Institut
Keplerstraße 11
70174 Stuttgart
E-Mail: johann.jessen@si.uni-stuttgart.de
- Prof. Dr. Uwe-Jens Walther
Technische Universität Berlin
Institut für Soziologie
Stadt- und Regionalsoziologie
FR 2-5
Franklinstraße 28/29
10587 Berlin
E-Mail: uwe-jens.walther@tu-berlin.de

Danksagung

Teile dieses Beitrags basieren auf Untersuchungen, die im Rahmen eines von der Wüstenrot Stiftung in Auftrag gegebenen Projekts durchgeführt wurden (Jessen/Meyer/Schneider 2008). Der Stiftung danken wir für die Zustimmung, in diesem Beitrag auf die Fallstudie Manchester zurückgreifen zu können. Wichtige Informationen und Einschätzungen zu Strategien des Stadumbaus in Manchester erhielten wir vor Ort in Gesprächen mit Peter Babb (Manchester City Council, Head of Planning) und Prof. Brian Robson (University of Manchester; Direktor des Center for Urban Policy Studies). Mit Stefan Brzozowski, Development Manager der Ancoats Urban Village Company, und Claudia Gilbert, Development Managerin bei Urban Splash, haben wir ausführliche Interviews zu den Projekten in Ancoats und New Islington führen können. Die Gespräche fanden im März 2006 statt. Schließlich hat uns Rob Atkinson (Cities Research Centre der University of the West of England in Bristol) mit relevanten Dokumenten versorgt. Allen sei für die wertvolle Unterstützung und freundliche Bereitschaft zur Mitwirkung herzlich gedankt.