

2. New Labour, New Urban Governance? Die Rolle von lokalen Partnerschaften in der integrierten Stadtteilentwicklung Englands

„Our policies, programmes and structures of governance are about engaging local people in a partnership for change and enabling communities to take a decisive role in their future“ (Blair, 1998a: 2).

Im Zentrum der seit Regierungsantritt von New Labour angestoßenen Politikprogramme stehen die Begriffe *community* und *neighbourhood, partnership* und *joined-up working* sowie *comprehensive approach* und *leadership* (vgl. u.a. Geddes 2006; Powell/Glendinning/Rummary 2002; Imrie/Raco 2003a; Sullivan/Lowndes 2008; Smith et al. 2007; Audit Commission 1998; DCLG 2006, 2008; SEU 2000, 2001). Lokale Partnerschaften nehmen in dieser Begriffstrias eine hervorgehobene Rolle ein. Sie stehen im Zentrum von zum Teil sehr unterschiedlichen Politikzielen und Maßnahmen. Ziel dieses Kapitels ist es, die diskursiven und institutionellen Hintergründe des Bedeutungszuwachses von lokalen Partnerschaften unter New Labour zu analysieren. Hierbei geht es darum, zu klären, welche politischen Ziele mit lokalen Partnerschaften in der integrierten Stadtteilentwicklung verbunden werden, wie diese Politikziele begründet, und wie sie erreicht werden sollen.

Da davon ausgegangen wird, dass stadtpolitische Akteure in ihrer Problemwahrnehmung und in ihrem Handlungsspielraum stark von ihrem institutionellen Kontext geprägt werden, sollen die seit 1997 angestoßenen Maßnahmen zunächst in den institutionellen Kontext vorangegangener Stadtentwicklungsprogramme eingeordnet werden. In Kapitel 2.1. werden die wichtigsten Entwicklungsschritte der Stadtentwicklungspolitik in England seit dem Zweiten Weltkrieg dargestellt. Hierbei unterscheide ich im Anschluss an Tallon (2007, 2010) und Hill (2000) grob vier Entwicklungsphasen: Die primär durch Wieder- und Neubaumaßnahmen geprägte Nachkriegszeit (1945-1960), die Einführung von sozialräumlich konzentrierten Förderprogrammen und erste Ansätze einer partizipativen Quartiersentwicklung in den 1960er und 1970er Jahren, die neoliberale Angebotspolitik unter Thatcher in den 1980er Jahren sowie die verstärkte Anwendung des Partnerschaftsprinzips unter Major in den 1990er Jahren (Kapitel 2.1.1-2.1.4).

Nach dieser historischen Rückblende wird der diskursive Kontext New Labours integrierter Stadtpolitik erläutert (Kapitel 2.2.). Hierbei wird die Problembeschreibung der von Tony Blair kurz nach Regierungsantritt eingesetzten *Social Exclusion Unit* (SEU) analysiert und aufgezeigt, dass diese insbesondere von zwei vorherrschenden Diskursen geprägt wurde: zum einen der Diskurs über soziale Exklusion, zum anderen der Diskurs über „Problemnachbarschaften“ (2.2.1. und 2.2.2). Beide Diskurse bilden den Begründungskontext für einen integrierten, partizipativen Politikansatz, in dessen Zentrum lokale Partnerschaften stehen.

Im dritten Unterkapitel werden die auf die Empfehlungen der SEU aufbauenden Handlungsfelder und Instrumente der integrierten Stadtteilentwicklung von New Labour vorgestellt. Hierbei unterscheide ich analytisch zwischen drei Säulen: sozialräumlich konzentrierte Förderprogramme (2.3.1), lokale Partnerschaften und horizontale Vernetzung (2.3.2) sowie eine verstärkte vertikale Koordination über Instrumente des New Public Managements (2.3.3).

2.1 New Labours Maßnahmen integrierter Stadtteilentwicklung im historischen Kontext

2.1.1 Vater Staat: Stadtentwicklung in der Nachkriegszeit (1945 – 1965)

Die Stadtpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1960er Jahre war durch ein Nebeneinander von zentralistisch gelenkten Neubau- und Infrastrukturmaßnahmen und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates geprägt (vgl. Lupton/Turok 2004; Hill 2000: 14). Soziale und ökonomische Disparitäten zwischen den von Kriegszerstörung betroffenen Stadtquartieren sollten insbesondere durch eine Verbesserung der städtebaulichen Infrastruktur und durch die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum beseitigt werden. Der Schwerpunkt lag auf baulichen Maßnahmen: Dem Abriss innerstädtischer Altbauquartiere (*slum clearance*), dem Neubau von Sozialwohnungen am Stadtrand (*new towns*) und der Eindämmung unkontrollierten Städtewachstums durch die Planung von Grünzonen im Stadtumland (*green belts*) (vgl. Tallon 2010: 32-37). Im Rahmen des *New Town Programme* wurden allein zwischen 1947 und 1950 dreizehn neue Städte für 20.000 bis 60.000 Anwohner auf der grünen Wiese gebaut; acht davon an der Peripherie Londons (vgl. Rydin 2003: 26f.; Tallon 2010: 32).

Parallel zu den städtebaulichen Maßnahmen wurde der Wohlfahrtsstaat ausgebaut und im Zuge dessen das Aufgaben- und Organisationsprofil der *local authorities* umfassend reformiert. War das englische Politik- und Verwaltungssystem bislang

durch ein dualistisches Kompetenzmodell gekennzeichnet, in dem die zentralstaatliche Ebene für die „große“ Politik und die kommunale Ebene für den Großteil der „kleinen“ Politik und der öffentlichen Leistungen zuständig war (hierunter fielen Sozialhilfe, Wasser- und Energieversorgung, Gesundheitswesen), wurde den *local authorities* mit dem Ausbau und der Professionalisierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ein Teil dieser Aufgaben entzogen und an neu gegründete monofunktionale, der Zentralregierung direkt unterstehende Organisationen übertragen (z. B. dem National Health Service und dem National Assistance Board) (vgl. Wollmann 2008: 31). Im Gegenzug wurden die sozialpolitischen Aufgaben der *local authorities* im Bereich der sozialen Dienstleistungen und des sozialen Wohnungsbaus ausgebaut (vgl. Wollmann 2008: 100). Im Bereich der Stadtplanung wurden nahezu alle Kompetenzen an die höhere Verwaltungsebene der Grafschaften (*counties*)⁶ übertragen (vgl. ebd.: 174).

Die Nachkriegsära zeichnete sich durch eine von der Labourpartei wie von den Konservativen unterstützte staatlich gelenkte Wirtschaftspolitik und Standortplanung aus, die mit einem hohen Maß an hierarchischer Intervention in die Stadt- und Wohnungspolitik einherging. Städtische Probleme sollten vor allem durch bauliche Maßnahmen gelöst werden; ökonomische und soziale Maßnahmen spielten kaum eine Rolle.

2.1.2 *Der Niedergang der Innenstädte und die Verstärkung regionaler Ungleichheiten: Stadtpolitik in den 1960er und 1970er Jahren*

Durch die bereits in den 1960er Jahren einsetzende Deindustrialisierung geriet die britische Wirtschaft zu Beginn der 1970er Jahre in eine tiefe Rezession, die mit der internationalen Ölpreiskrise 1973/74 ihren Höhepunkt erreichte. Besonders hart traf die wirtschaftliche Transformation die Musterstädte industrieller Massenproduktion im Nordosten und Nordwesten des Landes: Leeds, Manchester, Liverpool, Sheffield, Newcastle und Glasgow. In einigen Konurbationen stieg die Arbeitslosigkeit auf eine Rekordhöhe von 40 %, und zwischen 1951 und 1981 verloren die Verdichtungs-

6 Seit der Gebiets- und Organisationsreform Ende des 19. Jahrhunderts war England durch ein zweistufiges Kommunalsystem (*two tier system*) geprägt, welches bis in die 1970er Jahre unverändert fortbestand. Hierbei wurden die früheren Grafschaften (*shires*) in die Verfassungsentwicklung einbezogen, indem für die Erledigung ihrer Aufgaben gewählte Vertretungsorgane, sogenannte *counties*, eingerichtet wurden. Unterhalb der insgesamt 39 *counties* wurde eine weitere, künstlich geschaffene Verwaltungsebene eingeführt, die *districts*, die durch die gewählten *district councils* verwaltet wurden. Die Aufgaben der Kommunalpolitik sind seitdem zwischen beiden Ebenen aufgeteilt. Während die *counties* die wichtigsten kommunalen Aufgaben wahrnehmen (z. B. Zuständigkeit für Schulen und soziale Dienste), sind die *districts* für die Müllabfuhr, den sozialen Wohnungsbau und die Bebauungsplanung zuständig (vgl. Wollmann 2008: 29-34).

räume des Nordens rund ein Drittel ihrer Bevölkerung durch Abwanderung (vgl. Zehner 1999: 47f.). Diese Entwicklung korrespondierte mit der Entstehung neuer Wachstumsräume im Südosten Englands, insbesondere um Cambridge und in den prosperierenden Mittelstädten Südwestenglands, wie z. B. Bristol. Neben der Verschärfung des Süd-Nord-Gefälles wurden zunehmend auch interregionale und intra-regionale Entwicklungsdisparitäten sichtbar, die unter anderem ausgelöst wurden durch die neuen Standortanforderungen der Industrie, die hohen Grundstückspreise in den Innenstädten und durch den Mobilitätsanstieg der Bevölkerung. In den Städten zeichneten sich die gesellschaftlichen Entwicklungen durch eine kontinuierliche Abwanderung einkommensstarker Haushalte aus den Innenstädten in die suburbanen Vororte ab, wo sich auch die Unternehmen der neu aufkommenden Dienstleistungsbranchen ansiedelten. Beide Suburbanisierungstrends lösten eine Krise der Innenstädte aus, in denen ein kontinuierlicher Rückgang an niedrig qualifizierten Arbeitsplätzen mit einem Anstieg an gesellschaftlich benachteiligten Gruppen – zu einem großen Anteil Immigranten aus den Commonwealth-Staaten – einherging. Leerstände, verwahrloste Docks und mit Brettern vernagelte Läden prägten das Bild der *inner-cities*, die durch die *riots* Anfang der 1980er Jahre ins Zentrum der medialen Aufmerksamkeit gerieten (vgl. Rydin 2003: 49). Gleichzeitig wurde deutlich, dass nicht allein die Innenstädte von Armutsproblemen betroffen waren, sondern auch die Sozialbausiedlungen am Stadtrand. Deren Monofunktionalität und architektonische Eintönigkeit führte bald zu selektiven Umzugsbewegungen und, in deren Folge, zu einer sozialen Stigmatisierung der Gebiete.

Die Stadtpolitik dieser zweiten Entwicklungsphase zeichnete sich gegenüber den vorangegangenen Maßnahmen durch zwei Merkmale aus: Selektivität und positive Diskriminierung (Zehner 1999: 53). Anstelle der bis dahin vorherrschenden Gießkannenförderung wurde erstmals mit sozialräumlich konzentrierten Förderprogrammen wie z. B. den *Housing Action Areas*, den *General Improvement Areas* und den *Education Priority Areas* experimentiert. Besonders vom Niedergang bedrohte Stadtteile konnten über das 1968 eingeführte und lokal flexibel einzusetzende *Urban Programme* staatliche Mittel für Revitalisierungsmaßnahmen erhalten (vgl. Froessler/Wagner 1994: 12; Froessler 2000: 107; Rydin 2003: 32).

Die Maßnahmen unterschieden sich von der vorangegangenen Periode weiterhin durch die Abkehr von rein baulichen Maßnahmen und durch ihren partizipativen Problemlösungsansatz (vgl. Tallon 2010: 37–41; Imrie/Raco 2003a: 10). Sowohl das *Urban Programme* als auch die 1969 als Modellprojekte eingeführten *Community Development Projects* (CDPs) konzentrierten sich auf die kleinräumliche Ebene der Nachbarschaft und setzten auf zivilgesellschaftliche Partizipation, nachbarschaftliche Selbsthilfe und auf eine bessere Koordination und Integration von öffentlichen

Leistungen zur Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Benachteiligung (vgl. Imrie/Raco 2003a: 10; Tallon 2010: 37f.).

Die Probleme der Gebiete wurden – wie 30 Jahre später bei New Labour – einerseits auf die mangelnde Responsivität öffentlicher Leistungen gegenüber lokalen Bedürfnissen und andererseits auf einen Verlust an Gemeinschaftswerten und ein Auseinanderbrechen von sozialen Bindungen zurückgeführt. Armut und soziale Benachteiligung galten nicht als Folge des ökonomischen Transformationsprozesses, sondern wurden in den Quartieren selbst, in einer sozialpathologischen „Kultur der Armut“ verortet:

„The perception was that certain social groups were failing to secure socio-economic rights to which they were entitled, either because mainstream policies were insufficiently responsive to local needs, or because of low expectations, weak organisational capacity and tensions within the communities“ (Lupton/Turok 2004: 193).

Die CDPs stellen den ersten Versuch einer partizipativen Stadtteilentwicklung dar. Sie wurden jedoch aufgrund der Kritik an einer unzureichenden Koordination der Einzelmaßnahmen und wegen Konflikten zwischen der nationalen Regierung und den lokalen Projektakteuren nach einer kurzen Laufzeit vom Innenministerium (*Home Office*) wieder eingestellt (vgl. Rydin 2003: 32f.; Froessler/Wagner 1994: 17; Tallon 2010: 39).⁷

Der erste Versuch einer stärkeren Verknüpfung von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen wurde mit dem 1977 eingeführten *Inner Urban Area Act* unternommen. Mit dem *Inner Urban Area Act* reagierte die damalige Labour-Regierung auf die Ergebnisse des ersten Weißbuchs *Policy for the Inner Cities* (DoE 1977), das den Niedergang der alten Industrien als Hauptgrund für die innerstädtischen Probleme benannte und anerkannte, dass die *local authorities* die Probleme ihrer Innenstädte alleine nicht lösen könnten. Neben einer massiven Aufstockung des *Urban Programmes* forderten die Autoren des Weißbuchs eine stärkere Verbindung von baulichen, sozialen und ökonomischen Maßnahmen und eine Zusammenarbeit von staatlichen, marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in sogenannten *Inner-City Partnerships*. Diese sollten unter Einbeziehung des privaten Sektors

⁷ Die CDPs waren so organisiert, dass ein kleines Projektteam aus lokalen Akteuren in Zusammenarbeit mit einer lokalen Universität mit den Anwohnern der benachteiligten Quartiere soziale Projekte durchgeführt hat. Die Aufgabe der beteiligten Forscher bestand darin, den Prozess wissenschaftlich zu begleiten und zu evaluieren. Nach Tallon sind die CDPs unter anderem deshalb eingestellt worden, weil die lokalen Projektteams die Bewohner, wie vom Programm intendiert, „empowered“ haben – allerdings nicht in der politisch vorgegebenen Richtung: „The Home Office was keen to apply a strictly social pathological approach to any findings of the research. The researchers were far less keen on this, however, and instead attributed troubles to structural inequalities and encouraged local groups to come up with radical, often quasi-Marxist solutions to local urban problems“ (Tallon 2010: 39).

Maßnahmen für eine ökonomische Revitalisierung der am stärksten benachteiligten Gebiete Englands erarbeiten. Der Einbeziehung von privatem Kapital in Revitalisierungsmaßnahmen wurde dabei eine tragende Bedeutung zugesprochen – ein Ansatz, der später von der konservativen Regierung aufgegriffen und weiter ausgebaut wurde (vgl. Zehner 1999: 55f.; Imrie/Thomas 1999: 6f.).

2.1.3 *Weniger Staat, mehr Markt: Stadtpolitik unter Margret Thatcher*

Eine deutliche Zäsur in der Stadtpolitik fand in den 1980er Jahren unter Margret Thatcher statt: Der Nachkriegskonsens einer gemischten Wirtschaft mit keynesianischer Nachfragesteuerung wurde durch die neue Philosophie einer neoliberalen Angebotssteuerung ersetzt (vgl. Tallon 2010: 133-135). Die konservative Regierung setzte, ganz auf die Selbstheilungskräfte des Marktes vertrauend, auf eine monetäre Angebotssteuerung zur Bekämpfung von Armut und dem Verfall der Innenstädte. Über eine Flexibilisierung planerischer Vorgaben und Regularien sowie über Steueranreize für Unternehmensansiedlungen sollten Investitionen in die Innenstädte gelenkt und die Abwärtsspirale benachteiligter Gebiete unterbrochen werden (vgl. Hill 2000: 43). Die Aktivierung privaten Kapitals wurde zur *conditio sine qua non* der Stadtpolitik. Folgendes Zitat von Tom King, damaliger Minister für Kommunalpolitik, zeigt das große Vertrauen der Konservativen in die Wirtschaft:

„The Urban Development Areas, like much of the rest of our inner urban areas, desperately need the private sector's energy and resources (...) so do the Enterprise Zones which we have created. In these too we must encourage and enlist the flair, drive and initiative of the private sector as the only possible way of restoring lasting prosperity to the decaying areas of some of our towns and cities“ (Tom King, Minister for Local Government, zitiert in Imrie/Thomas 1999: 7).

Unter dem aus den USA importierten Leitbild der *urban regeneration* wurde eine Abkehr von umverteilungsorientierten Ansätzen hin zu markt- und wettbewerbsorientierten Ansätzen vorgenommen. Diese Veränderung drückte sich durch drei maßgebliche Weichenstellungen in der politischen Steuerung aus: Dem Bedeutungsverlust des sozialen Wohnungsbaus als kommunales Steuerungsinstrument sozialer Stadtentwicklung, dem verstärkten Einsatz von Immobilienprojekten als Hebel der Wirtschaftsförderung und -entwicklung (*property-led development*) sowie der Übertragung von kommunalen Planungskompetenzen an zentralstaatlich kontrollierte, halböffentliche Agenturen, die *Urban Development Corporations* (UDCs).

Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus setzte die konservative Regierung unter dem Motto des *rolling back the state* auf den Verkauf von kommunalen Woh-

nungsbeständen an Immobilienfirmen und auf die Umwandlung von Sozial- in Eigentumswohnungen im Rahmen des *right to buy*-Gesetzes (vgl. Schubert 2003: 250). Innerhalb von zehn Jahren wurden die öffentlichen Investitionen im sozialen Wohnungsbau um 80 % gekürzt, und die *local authorities* wurden durch das Mitte der 1980er Jahre verabschiedete *Action Estate Programme*⁸ dazu angehalten, ganze Wohnsiedlungen zu privatisieren (vgl. Rydin 2003: 54f.). Die Privatisierungsstrategie förderte die Ausdifferenzierung von Wohnungsbeständen auch *innerhalb* des sozialen Wohnungsbaus: Die attraktiveren und verkauften Bestände wurden instand gesetzt, während in den übrig gebliebenen die Probleme kumulierten (vgl. Schubert 2003: 250).

Anstelle sozialpolitischer Interventionen wurde unter Thatcher der Steuerungsansatz des *property-led development* zum Hauptinstrument der Stadtentwicklung. Hierunter sollen im Anschluss an Susanne Heeg (2008a: 13) alle Maßnahmen verstanden werden, „durch die Gestaltung der gebauten Umwelt die Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsdynamik zu schaffen.“ Den Hintergrund dieser Strategie bildete die Erwartung, die im Zuge der Deindustrialisierung entstandenen innerstädtischen Brachflächen und untergenutzten Areale durch eine aktive Bereitstellung (z. B. durch verkürzte Planungsverfahren oder Steuererleichterungen) für Immobilieninvestitionen aufzuwerten und auf diese Weise die Innenstädte für die Ansiedelung von Dienstleistungsunternehmen und einkommensstarken Haushalten attraktiv zu machen. Die Gestaltung der baulich-räumlichen Umwelt galt als Vehikel, veränderte sozial- und wirtschaftsräumliche Bedingungen zu formen und die Innenstädte den Anforderungen einer postindustriellen Gesellschaft anzupassen (vgl. ebd., auch Heeg 2008b). Als ein wichtiges Beispiel können in diesem Kontext die im Rahmen des *Local Government Act 1980* eingeführten Sonderwirtschaftszonen (*Enterprise Zones*) genannt werden. In den *Enterprise Zones* wurde Unternehmen für einen Zeitraum von zehn Jahren eine hundertprozentige Steuerbefreiung gewährt, und Vorschriften der kommunalen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung wurden außer Kraft gesetzt. Innerhalb der ersten zwei Regierungsperioden Thatchers wurden in Großbritannien 25 dieser Sonderwirtschaftszonen eingerichtet (vgl. Hill 2000: 27).

Als Kerninstrument der Stadtentwicklung unter Thatcher galten die zu Beginn der 1980er Jahre eingesetzten *Urban Development Corporations* (UDCs). Aufgabe dieser insgesamt elf *quasi non-governmental organisations* (*quangos*) war es, „to secure the regeneration of its area by bringing land and buildings into effective use, encouraging the development of existing and new industry and commerce, creating an attractive

8 Mit den Zielen einer größeren sozialen Mischung in benachteiligten Quartieren, der Bekämpfung von Leerstand und der Sanierung der Sozialwohnungen hat das *Action Estate Programme* die Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen, den Verkauf von leerstehenden Wohnungen an externe Developer sowie die Übertragung der Verwaltung der Gebäude an Mietergemeinschaften gefördert.

environment and ensuring that housing and social facilities are available to encourage people to live and work in the area“ (Local Government, Planning and Land Act, Section 136, zitiert in Imrie/Thomas 1999a: 11). Den UDCs wurden hierfür weitreichende Planungskompetenzen zugesprochen, die es erlaubten, auch gegen den Willen der *local authorities* Grundstücke anzukaufen, zusammenzulegen und zu veräußern, sowie Sanierungsmaßnahmen und Infrastrukturprojekte durchzuführen (vgl. Imrie/Thomas 1999a: 16). Die UDCs, und mit ihnen das Primat des *property-led development*, standen damit über den weiterhin bestehenden Flächennutzungsplänen und faktisch außerhalb zivilgesellschaftlicher und kommunalpolitischer Einflussnahme.

Die zentralstaatliche Einsetzung der UDCs spiegelt – abgesehen vom parteitaktischen Kalkül, die meist von der Labourpartei regierten Städte politisch zu entmachten – das fundamentale Misstrauen der Thatcherregierung gegenüber der Kommunalpolitik wider (vgl. Cochrane 1999: 256). Diese wurde als ineffiziente Investitionsblockade für den Verfall der Innenstädte verantwortlich gemacht. Und so lautete auch ganz unverhohlen die Begründung für die UDCs seitens der Zentralregierung „to remove the political uncertainty and restraints of local democracy which (...) represents a significant hindrance to the development process and a deterrent to private investment“ (House of Lords Select Committee 1981: 7, zitiert in Imrie/Thomas 1999a: 12). Während die Finanzmittel für die UDCs bis Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich aufgestockt wurden und im Spitzenjahr 1991 knapp die Hälfte der zentralstaatlichen Zuweisungen in den Programmstädten auf sich vereinten, wurden die Mittel für die anderen, in der Verantwortung der *local authorities* liegenden, stadtpolitischen Programme systematisch zurückgefahren und dadurch in ihrer politischen Bedeutung relativiert (vgl. Imrie/Thomas 1999a: 17). Der Spielraum der Kommunalpolitik wurde auf diese Weise deutlich reduziert.

Wie stark die Kommunalpolitik unter Thatcher von betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien durchdrungen wurde, zeigt die weitgehende Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, die insbesondere durch die Vorgabe des *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) vorangetrieben wurde. Hierbei wurden die Kommunen ab 1979 über den *Local Government Planning and Land Act* gesetzlich dazu verpflichtet, die Erbringung ihrer Dienstleistungen im Wege von öffentlichen Ausschreibungen (*tendering*) in einem Wettbewerb zu vergeben, an dem sich private und gemeinnützige Dienstleister, aber auch die entsprechenden kommunalen Verwaltungsteile (*in-house*) beteiligen konnten. Den Hintergrund der funktionalen und institutionellen Trennung von Leistungsnachfrage und Angebot bildete das neoliberale Leitbild des *lean state*, in dem sich der Staat auf seine Kernfunktionen zurückzieht, bzw. sich auf eine *enabling*-Funktion beschränkt (vgl. Wollmann 2008: 127).

Zusammenfassend kann als das wohl bedeutendste Erbe der Thatcher-Ära die weitgehende Entmachtung der Kommunalpolitik benannt werden, die zu einer deut-

lichen Fragmentierung der lokalen Akteurslandschaft geführt hat. Diese Entwicklungen wurden unter New Labour, wie nachfolgend gezeigt wird, nicht zurückgenommen, sondern im Gegenteil weiter vorangetrieben (vgl. Wollmann 2008: 32).

2.1.4 Marktprinzip, aber partnerschaftlicher Ansatz: Stadtpolitik unter John Major

Die Stadtpolitik unter John Major in den 1990er Jahren kann als Versuch gelesen werden, auf die massive Kritik an den Stadtentwicklungsprojekten der 1980er Jahre zu reagieren, ohne die beiden Grundprinzipien Thatchers Politik, die Abgabe staatlicher Aufgaben an private, zentralstaatlichen Kontrollen unterstehende Organisationen sowie die Beteiligung der Wirtschaft an Stadtentwicklungsmaßnahmen, aufzugeben. Nach Rydin (1998) steht die Politik Majors deshalb in starker Kontinuität zu der unter Thatcher eingeleiteten *authoritarian decentralisation*.

Zugleich unterscheiden sich die beiden bedeutendsten Stadtentwicklungsmaßnahmen Majors, das 1991 verabschiedete *City Challenge*-Programm und das drei Jahre später folgende *Single Regeneration Budget* (SRB), von der Stadtpolitik Thatchers durch ihren stärker integrativen und sektorübergreifenden Politikansatz. Beide Programme zeichnen sich durch folgende Merkmale aus: die hohe Bedeutung von trisektoralen Partnerschaften und die Einführung des Wettbewerbsprinzips in die Fördermittelvergabe (*competitive bidding*) (vgl. Tallon 2010: 66). Im Gegensatz zur konfrontativen Linie Margaret Thatchers verfolgte Major gegenüber der lokalen Ebene einen stärker kooperativen und konsensual geprägten Politikstil. Zumindest auf der Programmebene wurde die Rolle der *local authorities* und die von zivilgesellschaftlichen Organisationen gegenüber der Privatwirtschaft und der Zentralregierung in den UDCs gestärkt und damit der Weg bereitet für den unter New Labour weiter verfolgten Wandel von Government zu Governance (vgl. Hill 2000: 31-33). Aus den zuvor von der Privatwirtschaft dominierten *public private partnerships* wurden *multi-sectoral partnerships* (vgl. Glendinning/Powel 2002). Durch das Wettbewerbsprinzip wurde in der Fördermittelvergabe die Bedarfsorientierung durch einer Konzentration auf Entwicklungspotenziale ersetzt.

Im Rahmen des *City Challenge*-Programms wurden insgesamt 72 *local authorities* in zwei Runden dazu aufgerufen, gemeinsam mit anderen lokalen Akteuren Förderanträge einzureichen, von denen die 35 vielversprechendsten von der nationalen Regierung ausgewählt wurden. Neben der Aktivierung privaten Kapitals galten die Einbeziehung von Quartiersbewohnern und der Zivilgesellschaft sowie das Zusammenwirken lokaler Akteure in einem *joined-up approach* als entscheidende Auswahlkriterien.

Obwohl das *City Challenge*-Programm nach Tallon (2010: 67) anfangs als „the most promising regeneration initiative attempted by government“ begrüßt wurde, wurde es nach nur zwei Auswahlrunden wieder abgesetzt und durch das *Single Regeneration Budget* (SRB) ersetzt. In dem SRB-Fördertopf wurden zwanzig verschiedene Förderprogramme aus fünf Ministerien zusammengefasst und unter die Leitung des Ministeriums für Umwelt (Department of the Environment, DoE) gestellt. Die Hauptkritik am *City Challenge*-Programm richtete sich auf die nur sechswöchige Antragsfrist, die eine erfolgreiche Einbindung von Bewohnerinteressen in den Planungsprozess bei vielen *local authorities* verhindert hatte und den kooperativen Politikansatz der Programme auf der Implementationsebene scheitern ließ (vgl. Tallon 2010: 69; Frossler/Wagner 1994: 24).

Des Weiteren wurde die unzureichende Koordination der Einzelmaßnahmen kritisiert – ein Kritikpunkt, der durch den SRB adressiert wurde. Obwohl durch den SRB durchaus einige positive Effekte in den benachteiligten Quartieren erreicht wurden, ist nach Tallon (2010: 69) und Imrie und Raco (2003a: 12) eine nachhaltige Revitalisierung in den Gebieten durch das gleichzeitige Kürzen von anderen Programmmitteln verhindert worden. Auch sei, ähnlich wie beim *City Challenge-Programm*, eine Stärkung der *local authorities* und lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure durch die Vielzahl von zentralstaatlichen Vorgaben unterminiert worden (vgl. ebd.).

Zusammenfassend liegt der nachhaltigste Einfluss der Major-Regierung auf die Stadtentwicklungsmaßnahmen von New Labour in der Einführung des Partnerschaftsgedankens in die Stadtpolitik und in der stärkeren Ressourcenbündelung. Auch wenn die ressort- und sektorübergreifende Koordination unter Major nur bedingt erreicht wurde, bilden die angestoßenen Reformen gleichsam den Ausgangspunkt für die späteren Maßnahmen einer stärkeren horizontalen Koordination.

2.1.5 Zwischenfazit: Einflüsse der Vorgängerprogramme

New Labour konnte bei seinem Regierungsantritt 1997 bereits auf eine breite Palette erprobter Modellprojekte und Programme in der Stadtentwicklung der vorangegangenen vierzig Regierungsjahre zurückgreifen. Die Erfahrungen reichten dabei von den klassischen Maßnahmen sozialstaatlicher Intervention und Stadterneuerung der Nachkriegsära, wie beispielsweise dem geförderten Sozialwohnungsbau und den *new towns*, über die Experimente mit partizipativer Quartiersentwicklung in den 1960er Jahren bis hin zu den von Thatcher angestoßenen Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen und dem in den 1990er Jahren aufkommenden Partnerschaftsansatz.

Urban Governance zwischen Inklusion und Effektivität
Lokale Partnerschaften in New Labours integrierter
Stadtteilentwicklung

Schmidt, G.

2014, XII, 249 S. 11 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04370-4