

VOM THATCHERISM ÜBER NEW LABOUR ZUM LOCALISM

Kontinuitäten und Brüche der Stadtplanungspolitik in London

CORDELIA POLINNA

Mit der Abschaffung des Greater London Council, der Londoner Stadtregierung, im Jahr 1986 machte die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher den Weg frei für eine in Europa bis dahin nicht gekannte Serie stadtpolitischer Experimente. Wohl in keiner anderen westlichen Metropole hat sich die Stadtpolitik und mit ihr die Stadtplanung seitdem mehrfach so radikal neu erfunden und an neue ökonomische, politische und kulturelle Gegebenheiten angepasst wie

in London.¹ Die Regionalregierung abzuschaffen war ein europaweit einzigartiger Vorgang, der den Weg für die Umsetzung eines neoliberalen Städtebauparadigmas ebnete, aber auch dazu führte, dass neue und durchaus innovative Instrumente zur städtebaulichen Steuerung entwickelt wurden. Der Blick nach London lohnt auch heute, wenn erneut zu beobachten ist, wie Stadtentwicklung mit höchst eingeschränkten Ressourcen der öffentlichen Hand funktionieren kann.

„There is no such thing as society“:

London unter Thatcher

1987, im achten Jahr ihrer Regierungszeit, brachte Margaret Thatcher in einem Interview mit einem Frauenmagazin ihr Gesellschaftsbild in einem inzwischen berüchtigten Ausspruch auf den Punkt, der so etwas wie ein Konzentrat ihres Regierungsprogramm darstellte: „there is no such thing as society“.² Auch im Bereich der Stadtentwicklung sollte dieser Glaubenssatz eine einschlägige Wirkung entfalten: Wenn es keine (Stadt-)Gesellschaft gibt, muss die Politik sich auch nicht um sie kümmern, ist jeder Einzelne für sich verantwortlich. Dann sind Entsolidarisierung, auf das persönliche Wohl oder größtmögliche Renditeerwartungen ausgerichtete Entscheidungen die Konsequenz. Folgerichtig ist Planung verzichtbar, ja geradezu ein Hindernis für die freien Kräfte des Marktes, die beim „real time Monopoly“ in London ein geeignetes Spielfeld gefunden haben.

Eine ganz konkrete Umsetzung erfuhr diese Absage an die Gesellschaft mit der Abschaffung des Greater London Council (GLC) zum 1. April 1986. Ihr Vorsitzender – einen Bürgermeister hatte London damals nicht – Ken Livingstone hatte seine Position zur Kritik an der konservativen Regierung genutzt und so deren Zorn auf sich gezogen. Vom Sitz des GLC in der County Hall gegenüber den Houses of Parliament auf der Südseite der Themse erklärte er London parallel zu den Aufrüstungsplänen der Regierung zur atomwaffenfreien Zone. Als Antwort auf die Wirtschaftspolitik ließ er die täglich steigenden Arbeitslosenzahlen großformatig an der Fassade der County Hall plakativieren. Die Reaktion auf diese Provokationen ließ nicht lange auf sich warten: Die Abschaffung des Greater London Council hatte zur Folge, dass die britische Hauptstadt sich ohne Regierung wiederfand, ohne Institution, die die Belange der 33 Bezirke wirkungsvoll hätte koordinieren können.

Doch nicht nur die stadtweite Planung wurde unter Thatcher erheblich geschwächt. Die Reduzierung der staatlichen Zuschüsse an die Kommunalverwaltungen zwang die Labour-dominierten ehemaligen Arbeiterbezirke am Rand der Londoner Innenstadt dazu, ihre kritische Haltung gegenüber Großprojekten wie dem Umbau der Bahnbrachen nördlich von King's Cross oder des Spitalfields Market aufzugeben.³ Denn mit den auf solchen

Flächen geplanten Büroprojekten konnten die öffentlichen Haushalte sogenannte „planning gain“ erwirtschaften – Ausgleichszahlungen und Leistungen, die ein Bauherr zu erbringen hat, um eine Baugenehmigung zu erhalten. Dies war eine der wenigen Möglichkeiten für die an der kurzen Leine gehaltenen Bezirke, Gelder zu erwirtschaften und so in anderen Aufgabenfeldern einen gewissen Handlungsspielraum zu wahren. So gelang es der konservativen Regierung, den Boden für einen Städtebau zu bereiten, der den Bedürfnissen der Finanzindustrie entsprach, die seit Mitte der 1980er Jahre an Bedeutung gewann. Aufgrund der einsetzenden Immobilienkrise Ende der 1980er Jahre blieben viele dieser Projekte, etwa King's Cross oder London Bridge City, jedoch in der Planungsphase stecken.

Ein für diese Vorgehensweise beispielhaftes Projekt ist das Büroprojekt Broadgate am östlichen Rand der City of London, das seit der Mitte der 1980er Jahre realisiert wurde. Auf privatisierten, ehemals staatlichen Bahnflächen wurde ein Büroquartier mit zielgruppenorientierter Nutzungsmischung entwickelt – dazu gehören vor allem Einrichtungen, die den gut verdienenden Angestellten der ansässigen Finanz- und Beratungsfirmen den Arbeitsalltag angenehmer gestalten sollen: Restaurants und Bars, Geschäfte für Golfsport oder „business outfits“ sind in den Erdgeschossen ebenso anzutreffen wie Fitnesscenter oder private Arztpraxen. Zudem gibt es ansprechend gestaltete und aufwändig gepflegte, komplett private, jedoch öffentlich zugängliche Räume, in denen „lunch time“-Konzerte oder firmeninterne Boule-Turniere stattfinden, und die mit „public art“ von hochkarätigen Künstlern ausgestattet sind – für die so wichtige „face-to-face“-Kommunikation wurden also exzellente Bedingungen geschaffen. Die Architektur stammt von US-amerikanischen Großbüros wie SOM und sollte damals vor allem die neu auf den britischen Markt drängenden amerikanischen Firmen ansprechen. Broadgate setzte in London völlig neue Standards in Bezug auf „corporate public spaces“, hohe Qualität in der architektonischen und städtebaulichen Gestaltung und darin, ein bloßes Büroquartier zu einem eigenständigen Stadtquartier, zu einer Marke zu entwickeln, die besser vermarktet sein würde als monofunktionale Bürokomplexe. Diese Attribute wurden seit der Mitte der 1980er Jahre noch verfeinert und dürfen auch heute bei keinem größeren Bauprojekt fehlen.

London in der Krise

Trotz einzelner städtebaulich interessanter Projekte sollte sich die Politik nach dem Motto „Planung und staatliche Steuerung sind überflüssig“ als krasser Fehlschlag erweisen: Die britische Hauptstadt rutschte in den 1980er Jahren nach Ausschreitungen in Brixton und Broadwater Farm, nach dem Feuer im U-Bahnhof King's Cross, das den desolaten Zustand des öffentlichen Nahverkehrs offenbarte, nach Bombenanschlägen der IRA und durch explodierende Immobilienpreise für Wohnungen und Büros in eine tiefe Krise.⁴ Zivilgesellschaftliche Akteure und Sozialverbände, aber auch Architekten wie Richard Rogers wiesen darauf hin, dass eine ungesteuerte Entwicklung der Stadt problematische Auswirkungen für ihre Bewohner haben würde.⁵ Die Obdachlosigkeit stieg so stark an, dass unter der Waterloo Bridge und auf den Lincoln's Inn Fields in Holborn Slumsiedlungen aus Pappe errichtet wurden. Interessanterweise war es die *business community*, angeführt von der Corporation of London⁶, die aus ökonomischen Gründen auf das Planungsvakuum aufmerksam machte und die Befürchtung weckte, London würde seine Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, wenn nicht wieder stärker planerisch eingegriffen würde.

Im Zuge der Städtekonkurrenz, die Ende der 1980er Jahre durch die Auflösung der Staatenblöcke eine ganz neue Dimension erhielt, wurde deutlich, dass auch weiche Standortfaktoren wie „Lebensqualität“ und „Qualität des Arbeitsumfeldes“, die von Sicherheit und Attraktivität der öffentlichen Räume, Kultur- und Wohnungsangebot, Angebot an guten Schulen, Funktionsfähigkeit des öffentlichen Nahverkehrs oder Schönheit des Stadtbildes beeinflusst werden, eine immer wichtigere Rolle für den Standort London spielen würden. Auf europäischer Ebene drohten Städte wie Paris oder Frankfurt London den Rang als europäischem Banken- und Finanzzentrum oder als Kulturmetropole abzulaufen. So entwickelte sich schließlich die paradoxe Situation, dass die planungsfeindliche Politik der Regierung Thatcher ein „Zurück zur Planung“, einen Bedeutungszuwachs von städtebaulicher Gestaltung und eine Neuausrichtung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten nach sich zog.

Eine Reihe von städtebaulichen Initiativen und Leuchtturmprojekten wurden unter ihrem ebenfalls konservativen Nachfolger John Major (1990–97) auf den Weg gebracht, die die Innenstadt attraktiver machen sollten: die Millenniumsprojekte, also der Umbau der Bankside Power Station zur Tate Modern oder der Bau der Millennium Bridge, die das bis dahin recht isolierte Südufer der Themse mit dem symbolischen Zentrum der Stadt, St. Paul's Cathedral, verband, sowie die Verlängerung der Jubilee Line der U-Bahn in den Londoner Osten, nach Canary Wharf und Stratford. Ihre Wirkung entfalteten diese Projekte jedoch erst am Ende der 1990er Jahre, als bereits „New Labour“ an der Macht war. Dass Touristen die Zielgruppe dieser Projekte waren, ist nur die eine Seite der Medaille: Von Anfang an wurde immer auch darauf spekuliert, dass die Projekte bisher benachteiligten Standorten ein neues Image verpassen und private Investitionen auslösen würden.

Die letzten Jahre der konservativen Ära sahen zudem das Erstarken eines Trends im Städtebau, der die ohnehin zunehmende Konkurrenz der Städte und Stadtteile untereinander noch steigern sollte. Den Kommunen wurde ein aktiveres Agieren auf dem Markt (der Fördermittel) verordnet, was der wettbewerbsorientierten Logik der Konservativen entsprach. Die Folge war eine drastische Reform des Systems zur Vergabe von Fördergeldern. Nicht mehr die Kommunen mit den schlechtesten Zahlen im Sozialatlas erhielten die Subventionen, sondern jene mit dem besten Konzept und realen ökonomischen Chancen zur Verbesserung der Situation. Der Wettbewerb („competitive bidding“) um Lotteriegelder und andere Fördermittel regte die lokalen Verwaltungen dazu an, bunt illustrierte Anträge für möglichst spektakuläre Projekte einzureichen und sich so gegenseitig auszustechen. Die Logik dahinter lautete: Leuchtturmprojekte würden zur Regeneration von Stadtteilen beitragen; andere Einrichtungen, möglichst privat finanziert, würden dann folgen. Zum vorrangigen Ziel der Stadterneuerung gehörte es, in den zu revitalisierenden Gebieten Konditionen zu schaffen, die den Vorstellungen der Immobilienwirtschaft entsprachen. Man glaubte fest an „trickle-down“ und „spin-off“ Effekte, durch die der Wohlstand irgendwann auch den unteren Schichten zugutekommen würde. In einigen wenigen Fällen mag dies gelungen sein. So konnten die Restaurantbesitzer in der bangladeschisch geprägten Brick Lane auch finanziell vom Tourismusboom dieses

vormals stark stigmatisierten Gebietes profitieren. Für den Großteil der finanzschwachen Bewohnerschaft hatte die immobilienwirtschaftliche Aufwertung der Quartiere einen gegenteiligen Effekt, sie ging in der Regel mit ihrer Verdrängung einher.⁷

New Labour – Planung im „nanny state“

Die Wiedereinführung von Regionalregierungen – in London also der stadtweiten Greater London Authority – und die Förderung einer Renaissance der Innenstädte durch qualitätvolle Architektur und Städtebau waren zentrale Themen des Wahlkampfes von New Labour, der schließlich in den erdrutschartigen Wahlsieg von Tony Blair im Jahr 1997 mündete. Eine Sonderkommission, die „Urban Task Force“, wurde eingesetzt, um Strategien gegen Stadtflucht und Suburbanisierung zu entwickeln.⁸ Eindrucksvoll untermalt wurden diese Bemühungen durch eine tatsächlich zu beobachtende Renaissance der Innenstädte, denn zeitgleich wurden spektakuläre Kultur- und Freizeiteinrichtungen eröffnet, die durch den von der konservativen Regierung initiierten *Millennium Fund* gefördert worden waren. Nicht nur London, sondern auch Städte, die als Verlierer des ökonomischen Strukturwandels galten, so etwa Newcastle, Manchester oder Birmingham, erlebten just in dem Moment eine Blütezeit, in der die neue Regierung die „urban renaissance“ als neues städtebauliches Leitbild verkündete.

Doch nicht nur über bauliche Maßnahmen sollten die Innenstädte belebt werden. Die Kameraüberwachung wurde ausgebaut, die Polizeipräsenz im öffentlichen Raum verstärkt, Gesetzesgrundlagen für die Kontrolle des öffentlichen Raumes durch private Sicherheitsdienste und für die Gründung von „business improvement districts“ wurden geschaffen, sogenannte „anti-social behaviour orders“ wurden als Maßnahme zur Disziplinierung von Menschen eingeführt, die sich nicht an vorgegebene Verhaltensweisen halten. Der traditionelle Schankschluss für Alkohol um 23 Uhr wurde gelockert in der Hoffnung, dass der Konsum über den Abend verteilt gesitteter ablaufen würde. Dies waren nur einige Schritte, die die britische Regierung zusammen mit Kommunalverwaltungen ab 1997 ergriff, um die Stadtzentren für die Mittelschichten attraktiver zu gestalten. Die Bewohner behüteter Reihenhausbgebiete sollten sich in der „rauen“ Stadt wieder sicher fühlen und so die „urban renaissance“ vorantreiben. Dieser umfangreiche Maßnahmenkatalog brachte der Regierung den Ruf ein, einen „nanny state“ zu forcieren – einen Staat, der sich als Kindermädchen aufspielt und seine Bürger durch umfangreiches Einmischen in die Privatsphäre bevormundet.

Mit der Wahl Ken Livingstones zum Bürgermeister und der Gründung der Greater London Authority im Jahr 2000 verbanden viele Londoner die Hoffnung, dass nun endlich die alltäglichen Probleme angepackt würden. Erfolgreich umgesetzte Vorhaben wie die 2003 eingeführte Staugebühr „congestion charge“, die das Verkehrsaufkommen in der Innenstadt deutlich reduziert hat, bestätigten diese Erwartungen zumindest teilweise. Unter Ken Livingstone erlangten städtebauliche Fragen hohe Priorität; mit Verve diskutierte er Fragen zur fußgängerfreundlichen Umgestaltung des Trafalgar Square, zu bezahlbarem Wohnraum oder zum Bau von Hochhäusern. Gleichzeitig wurde das schon in der konservativen Ära verfolgte Wachstumsparadigma weiter gestärkt. Londons Bevölkerung wuchs bereits seit 1983 wieder.⁹ Zu Beginn des neuen Jahrtausends wurde für 2016 mit einem Wachstum um 810.000 Einwohner und 640.000 Arbeitsplätze auf 8,1 Millionen Einwohner gerechnet¹⁰ – was nicht nur zusätzlichen Wohnraum, sondern auch Arbeitsplätze, Schulen, Krankenhäuser, Einkaufsmöglichkeiten etc. in erheblichem Ausmaß erfordern würde. Mit Wachstum war jedoch nicht nur eine rein quantitative Ausdehnung gemeint – unter Livingstone in Form von Nachverdichtung an Verkehrsknotenpunkten und Konversion von Brachflächen –, sondern vor allem die ökonomische Leistungsfähigkeit der Stadt. London ist das wirtschaftliche „powerhouse“ ganz Großbritanniens, insbesondere die Finanzzentren City of London und Canary Wharf generieren – trotz Wirtschaftskrise – auch heute noch einen erheblichen Teil der britischen Steuereinnahmen.

Die große wirtschaftliche Bedeutung Londons erklärt, warum das Wachstum im 2004 verabschiedeten *London Plan* – dem strategischen Entwicklungsplan für die Millionenmetropole – als alternativlos dargestellt wird.¹¹ Es erklärt weiterhin, warum viele Stadtumbauprojekte quasi von nationaler Bedeutung sind, in den Medien heftig diskutiert und im Falle von Streitigkeiten

von nationalen Aufsichtsbehörden genehmigt werden. Die im letzten Jahrzehnt um mehrere Hochhäuser angereicherte Skyline Londons, Zentrums-erweiterungen entlang des lange Jahre wenig beachteten Südufers der Themse, der mittlerweile boomende Finanzstandort Canary Wharf und nicht zuletzt der Olympische Park am Verkehrsknotenpunkt Stratford im Londoner Osten sind allesamt Projekte, die nach dieser Wachstumslogik einen zentralen Beitrag dazu liefern sollen, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes zu steigern und eine prosperierende Ökonomie zu sichern.

Mittlerweile gilt es kaum noch als Geheimnis, dass sich der „Altlinker“, von 2000 bis 2008 amtierende Bürgermeister „Red Ken“ Livingstone mit seiner ausgeprägten Pro-Wachstumshaltung die Zustimmung zu den kontroversen und sozial bedeutsamen Schwerpunktsetzungen seiner Amtszeit erkaufte: Vor allem als er die „congestion charge“ einführte, aber auch als er die Quote von 50 Prozent „affordable housing“¹² bei größeren Wohnungsneubauprojekten festlegte, verhielten sich Vertreter der Immobilienwirtschaft auffallend ruhig, weil im selben Atemzug neue Hochhäuser genehmigt wurden, die große Gewinne versprachen. So ist ein Großteil der im *London Plan* verabschiedeten Strategien darauf ausgerichtet, einen starken, stabilen, flexiblen und wettbewerbsfähigen Standort für „traditionelle“ Dienstleister aus dem Finanz- und Beratungssektor sowie für Firmen der Kreativ- und Medienbranche zu schaffen. Die Bedürfnisse großer Konzerne und international umworbener Arbeitskräfte sollten befriedigt werden, etwa in Hinblick auf moderne und repräsentative Büroräume, optimale Verkehrsanbindung, günstige Bedingungen für Zulieferer und attraktiven Wohnraum.

Ein weiteres zentrales Themenfeld von New Labour war die von der Partei propagierte Politik der „social inclusion“.¹³ Bislang benachteiligte Bevölkerungsgruppen sollten verstärkt die Chance bekommen, an der gesellschaftlichen Entwicklung teilzuhaben – durch den verbesserten Zugang zu Bildung und Arbeitsplätzen, aber auch durch die städtebauliche Aufwertung von Armutsquartieren oder „gefährlichen“ Parks sowie durch das Angebot von einladenden Bildungs- und Kultureinrichtungen, von bezahlbarem Wohnraum und einer besseren Anbindung der Quartiere an den öffentlichen Nahverkehr. Die Politik wollte sich nicht mehr damit abfinden, dass wenige Meter von glitzernden Bürotürmen und leuchtenden Kulturtempeln entfernt Zonen von Armut und Niedergang existierten, geprägt von einer tief verwurzelten Chancenlosigkeit der dort lebenden Bevölkerung und von den Mittelschichten als „no-go area“ wahrgenommen.

Ein Mittel, um diese soziale Inklusion zu erreichen, waren neuartige Kultureinrichtungen, von denen man sich eine kulturelle Regeneration benachteiligter Quartiere erhoffte. Diese in der Tradition sozialdemokratischer Bildungspolitik stehenden Projekte – neue Bibliotheken, Schulen, Kultur- und Kunstzentren – wurden nicht als bloße Zweckbauten geplant, sondern als Ikonen der zeitgenössischen Architektur, die aufgrund ihrer besonderen Gestaltung und Lage auch Auswirkungen auf die städtebauliche Struktur und – in einem gewissen Umfang – auch auf die Entwicklung des Quartiers entfalten sollen. Sie sind dafür konzipiert, benachteiligten Bevölkerungsgruppen – und dabei vor allem Menschen mit Einwandererbiografien – über kulturelle und soziale Arbeit neue Chancen zu eröffnen. Gleichzeitig wird mit innovativen Ansätzen in Hinsicht auf pädagogische Konzepte und Kulturmanagement gearbeitet. Als bekanntestes Beispiel dieser sogenannten „culture-led regeneration“ gilt zweifellos die Tate Modern in der nach Plänen von Herzog & de Meuron von 1996 bis 2000 umgebauten Bankside Power Station an der Themse. Zentraler Ansatz der Politik unter New Labour war es jedoch, die herkömmliche Leuchtturmstrategie vom Stadtzentrum auf benachteiligte Quartiere zu übertragen. Die Projekte dort richteten sich nicht mehr (nur) an Touristen oder Kulturinteressierte, sondern vorrangig an die Bewohner der benachteiligten Quartiere.

Ein herausragendes Beispiel für diese quartiersorientierte Version der „culture-led regeneration“ sind die „Idea Stores“ im Londoner Bezirk Tower Hamlets – ein Viertel, in dem tagtäglich extreme sozialen Polarisierungen zu bewältigen sind. Auf diese Herausforderungen versuchte die Stadtverwaltung

ab 2003 mit einem neuen Bibliothekenkonzept zu reagieren. Die vorhandenen, oft etwas verstaubt wirkenden Stadtteilbibliotheken wurden durch transparente, sich in der Gestaltung an „flagship stores“ großer Unternehmen orientierende Bildungszentren – „Idea Stores“ – ersetzt.¹⁴ Neben den klassischen Bibliotheksleistungen werden hier Sprach- und Weiterbildungskurse, Kinderbetreuung, ein Café, Sport- und Gesundheitskurse, Existenzgründerberatung etc. angeboten. Die Angebote und die Gestaltung der Gebäude sind bewusst niedrigschwellig gehalten, um bildungsferne Bevölkerungsteile zum Besuch zu ermutigen und ihnen neue Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Daher war die architektonische Gestaltung ebenso wichtig wie die inhaltliche Neuausrichtung. Die „Idea Stores“ sollten sich in sehr guten Lagen befinden, an den lokalen Einkaufsstraßen etwa, gut angebunden durch den öffentlichen Nahverkehr. Der als Flaggschiff geplante „idea store“ an der Whitechapel High Street konnte durch eine Kooperation mit einem Supermarkt realisiert werden. Der Konzern stellte einen Teil seines Parkplatzes für die Bibliothek kostenlos zur Verfügung und profitiert durch Imagegewinn und Synergieeffekte. Dem staatlichen Bildungsangebot wurde ein modernes Image verschafft, das von der Bevölkerung wieder stärker wahrgenommen wird. Sehr deutlich wurde, dass gestalterische Fragen bei der Erneuerung benachteiligter Quartiere eine wichtige Rolle spielen. Die „Idea Stores“ wurden vom Architekten David Adjaye so gestaltet, dass sie einen hohen Wiedererkennungswert haben und einladend und freundlich wirken. Durch die innovative Architektur haben sie sich zu Orten entwickelt, die eine Identifikation der Bevölkerung mit dem Viertel stärkten.

Projekte der „culture-led regeneration“ wie die Peckham Library von Will Alsop, das Bernie Grant Arts Centre oder Rivington Place von David Adjaye sowie die Evelyn Grace Academy von Zaha Hadid in Brixton sind im Kontext eines städtebaulichen Paradigmenwechsels zu betrachten, der unter der Regierung Blair stattgefunden hat und der u.a. für ein stärkeres finanzielles Engagement der öffentlichen Hand für Stadtumbauprojekte, für die soziale Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen als wichtiges Ziel der Stadtplanung und für die Ausrichtung auf qualitätvolle städtebauliche und architektonische Gestaltung bei allen öffentlichen und bei möglichst vielen privaten Bauprojekten steht. Ob die „social inclusion“ nicht doch nur als Feigenblatt zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit dienen sollte, bleibt vorerst offen. Schließlich hing das Prosperieren der Wirtschaft Londons ganz erheblich davon ab, dass das Zentrum in die als benachteiligt geltenden Zentrumsrandgebiete expandieren konnte, wodurch ein fortschreitender Aufwertungsprozess in Gang gesetzt wurde, der für sozial schwache Bewohner existentielle Probleme mit sich bringt.

Um die Forderung nach mehr Qualität in Städtebau und Architektur einzulösen, wurde 2001 in der Greater London Authority unter Leitung von Richard Rogers die „Architecture and Urbanism Unit“ gegründet, die heute unter dem Namen „Design for London“ arbeitet. Die kleine Abteilung wird vor allem an städtebaulichen Projekten beteiligt, die an strategisch wichtigen Orten der Stadt Veränderungsprozesse auslösen sollen, etwa an neuen Knotenpunkten des öffentlichen Nahverkehrs, an Orten, die besonders stark nachverdichtet werden oder wo durch gut gestaltete Vorzeigeprojekte der öffentlichen Hand Privatinvestoren ein hoher Qualitätsstandard vorgegeben werden soll. Strategische Projekte werden in den dichten urbanen Kontext Londons injiziert, um eine Entwicklung in eine bestimmte Richtung zu lenken. Vor allem gelang es „Design for London“, bei vielen festgefahrenen Projekten die verschiedenen Akteure wieder an einen Tisch zu bringen – Planer von Stadt und Bezirken, Investoren, aber auch Anwohner und Gewerbetreibende – und so zu Lösungen zu kommen, die die Beteiligten akzeptieren, die aber gleichzeitig den hohen Qualitätsstandards in der architektonischen und städtebaulichen Gestaltung genügen.

Broken society? Big Society!

Unter der seit 2010 amtierenden konservativ-liberaldemokratischen Koalitionsregierung von David Cameron wurde in der Städtebaupolitik erneut radikal umgesteuert: Als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und die daraufhin in Großbritannien beschlossenen heftigen Sparmaßnahmen für öffentliche Haushalte gewinnt das wirtschaftliche Wachstum erneut an Bedeutung – die Förderung von „growth“ wurde zum unantastbaren Dogma.¹⁵ Öffentliche Fördermittel werden nur dann noch für städtebauliche Projekte

ausgeschüttet, wenn sie Arbeitsplätze schaffen oder die Wettbewerbsfähigkeit steigern. Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand oder staatlicher Institutionen wird erneut zurückgefahren, was sich etwa in der faktischen Abschaffung der erst 1998 gegründeten nationalen Organisation zur Förderung von Qualität in Architektur und Städtebau, CABE (Commission for Architecture and the Built Environment), niederschlägt, oder darin, dass etwa das Council des Londoner Bezirks Barnet sich zu einem „Easyjet Council“ umstrukturieren wollte, bei dem die Bürger für besondere Leistungen extra bezahlen müssen. Die regionalen Entwicklungsagenturen, erst 1998 gegründet und u. a. dafür zuständig, die Kommunen beim Stadtumbau und dem ökonomischen Strukturwandel zu unterstützen, wurden abgewickelt.

Vor allem aber wurden unter David Cameron viele Förderprogramme gestrichen, die benachteiligten Stadtquartieren und Bevölkerungsgruppen zugute gekommen waren. Im Juli 2010 wurde zunächst das erst fünf Jahre zuvor gestartete Schulbauprogramm „Building Schools for the Future“ ersatzlos gestrichen. Besonders umstritten war die Kürzung des Programms „Sure Start“, das u. a. frühkindliche Bildung und Unterstützung für Familien in benachteiligten Quartieren fördert. Zuschüsse für sozialen Wohnungsbau wurden radikal reduziert, die dringende Erneuerung von Großsiedlungen der Nachkriegszeit aufgeschoben.¹⁶ Viele andere Stadterneuerungsvorhaben wurden gestoppt oder sollen nun über Förderprogramme laufen, bei denen die Gelder später zurückzahlen sind – in vielen Fällen eine unüberwindbare Hürde. Viele mühsam aufgebaute Kenntnisse und Netzwerke von Akteuren, die dazu beigetragen haben, die Qualität von Städtebau und Architektur zu verbessern, wurden somit zerschlagen.

Parallel zur Sparpolitik wurde unter David Cameron das Konzept der „big society“ propagiert. Die Gesellschaft, dieses „Konstrukt“ – das für Thatcher ja nicht einmal existierte – soll nun groß, allumfassend, ja geradezu großherzig sein. Cameron fordert, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, das Menschen und „communities“ dazu anregt, eine „big society“ aufzubauen, die Politikern und der Verwaltung Macht und Aufgaben abnehmen soll, sie dezentralisiert und auf die Einwohner, den Freiwilligensektor und private Unternehmen überträgt. Bewohner von Stadtteilen sollen sich ehrenamtlich an Entscheidungen zu Planungsprojekten, der Pflege von öffentlichen Räumen oder der Verbesserung der Qualität der Schulen beteiligen. Das – und die gleichzeitig forcierte Politik des „localism“ – kann als Reaktion auf lauter werdende Rufe nach mehr Bürgerbeteiligung interpretiert werden, ist aber faktisch auch als ein mit sozialen Argumenten verbrämter Rückzug des Staates zu werten, der bei sinkenden Budgets der öffentlichen Hand nach Einsparmöglichkeiten sucht.¹⁷ Mit dem 2011 verabschiedeten „Localism Act“ wird u. a. lokalen „Planungskomitees“ die Möglichkeit gegeben, Pläne für Nachbarschaften aufzustellen. Gerade diese Idee ist stark umstritten, denn es ist noch kaum definiert, wie sich ein solches Komitee zusammensetzen und wie es demokratisch legitimiert sein soll. Kritiker befürchten, dass sich kommerzielle Projektentwickler dieser Aufgabe annehmen und lokaler Aktivismus hier eine unheilige Allianz mit investorengeprägter Stadtentwicklung eingeht.

Auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt wurde die Regierung spätestens mit den heftigen Ausschreitungen, die London im August 2011 erschütterten. Im Zuge dieser „riots“ wurden zumeist von Jugendlichen in vielen Londoner „high streets“ Geschäfte geplündert und Gebäude und Autos in Brand gesetzt. Prompt boten die Tories eine neue Gesellschaftsdiagnose an: Nun haben wir es nicht mehr mit einer „big society“, sondern mit einer „broken society“ zu tun – einer kaputten Gesellschaft. Schnell wurde deutlich, dass die Behörden, und allen voran der Londoner Bürgermeister Boris Johnson, nicht nur mit Polizeigewalt und dem Rechtsstaat auf die Unruhen reagieren können, sondern dass auch planerische Maßnahmen nötig sind. Als Antwort auf die „riots“ wurde der Fokus nach dem Prinzip des „localism“ auf einzelne Stadtquartiere und ihre lokalen Potenziale gerichtet, wiederum mit dem Schwerpunkt, wirtschaftliches Wachstum und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Über den mit 50 Millionen Britischen Pfund bestückten „Outer London Fund“ konnten einige Projekte zeitnah zu den „riots“ umgesetzt werden. Unabhängige Gewerbetreibende schlossen sich beispielsweise zu Händlergemeinschaften zusammen oder es wurden Ideen entwickelt, wie die Potenziale einzelner Gebiete durch kleine gestalterische Eingriffe gestärkt werden können. Über besondere Aktionen in der umsatzstarken Vorweihnachtszeit

konnte eine positive Stimmung in den „high streets“ aufgebaut werden. Damit war die Hoffnung verknüpft, dass die Bewohner der „communities“ sich so ihre Stadtteilzentren „zurückerobern“ würden. Für kostspielige Bauprojekte stellt die öffentliche Hand jedoch kein Geld mehr zur Verfügung. Wo in der vergangenen Dekade vielleicht noch eine neue Bibliothek errichtet worden wäre, reicht das Budget jetzt nur noch für temporäre Kleinstinterventionen. In Ponders End im Nordosten Londons etwa wurde der Stadtteilbibliothek eine neue Leuchtschrift verpasst, um, so die Begründung, in den dunklen Wintermonaten Besucher anzulocken.

Deutlich werden diese neuen Herangehensweisen auch in Strategien wie „Making Space in Dalston“, die im Auftrag von Design for London von den Büros muf architecture/art and J&P Gibbons Landscape Architects konzipiert wurden. In einem sich durch verbesserte Verkehrsanbindung radikal wandelnden Quartier wurden mittlerweile zehn Mikroprojekte gemeinsam mit lokalen Akteuren entwickelt und realisiert, die sich an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung orientieren. Grünräume in „housing estates“ wurden zu einem „unterbrochenen Park“ verknüpft, der lokale Markt so umgestaltet, dass er auch in Zukunft noch eine preiswerte Alternative zu Discounter-Supermärkten bietet, ein öffentlicher Platz wurde so angelegt, dass er als Spielplatz und Veranstaltungsort dient und gleichzeitig noch Kleinstgewerbe wie Autowäschern Raum bietet.¹⁸

Die Bewertung dieser durch Sparmaßnahmen erzwungenen Herangehensweise an Stadtentwicklung fällt zwiespältig aus: Einerseits muss der ideologische Hintergrund dieser Schmalspurplanung, die auf Kooperation mit privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren angewiesen ist, um sinkende öffentliche Budgets zu ergänzen, kritisch hinterfragt werden. Andererseits birgt dieser „situative Urbanismus“¹⁹, der aus echten Beteiligungsprozessen heraus entstanden ist, auch eine große Chance: In diesem Rahmen können Instrumente entwickelt und erprobt werden, die für eine alternative, sprich nicht allein auf die Wachstumsideologie fixierte, soziale und prozessorientierte Stadtplanung von Bedeutung sein können.

Cordelia Polinna studierte an der TU Berlin und am Edinburgh College of Art Stadt- und Regionalplanung und Urban Design.

2007 Promotion an der TU Berlin: Towards a London Renaissance. Städtebaulicher Paradigmenwechsel in London: Projekte und Planwerke für den Umbau des Zentrums. Mitbegründerin der Initiative „Think Berlin“. Zudem betreibt sie seit 2008 das Stadtplanungs- und Landschaftsarchitekturbüro Polinna Hauck Landscape + Urbanism. Seit Oktober 2011 Gastprofessorin für Planungs- und Architektursoziologie an der Fakultät Bauen Planen Umwelt der Technischen Universität Berlin.

1) Vgl. Cordelia Polinna: *Towards a London Renaissance. Projekte und Planwerke für den städtebaulichen Paradigmenwechsel im Londoner Zentrum*, Detmold 2009

2) Das Interview erschien in: *Woman's Own Magazine*, 31. Oktober 1987, S. 8–10

3) Vgl. Michael Edwards: „King's Cross: renaissance for whom?“ In: Punter, John (Hg.): *Urban Design, Urban Renaissance and British Cities*, London/New York 2010, S. 189–205

4) Vgl. Andy Thornley (Hg.): *The Crisis of London*, London 1992

5) Vgl. Richard Rogers, Mark Fisher: *A New London*, London 1992

6) Zur besonderen Bedeutung der City of London Corporation siehe den Beitrag von Peter Stäuber in dieser Ausgabe.

7) Vgl. Stephen Shaw: „Marketing ethnoscapas as spaces of consumption: 'Banglatown – London's Curry Capital'“, in: *Journal of Town & City Management*, Vol. 1, 4 (2011), S. 381–395, dok. in: www.citiesinstitute.org/fms/MRSite/Research/cities/Publications%202011/JTCMS-hawS2011pp381-95.pdf

8) Urban Task Force/Department of the Environment, Transport and the Regions: *Towards an Urban Renaissance*, London 1999

9) Bedingt durch eine gezielte Dezentralisierungspolitik war die Bevölkerungszahl Londons in der Nachkriegszeit auf 6,8 Millionen geschrumpft.

10) Greater London Authority (2004): *The London Plan*, London, S. 24–28

11) Ebd.

12) Unter „affordable housing“ wird preisgünstiger Wohnraum – nicht ausschließlich sozialer Wohnungsbau – verstanden.

13) Vgl. Rob Imrie, Mike Raco (Hg.): *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol 2003

14) Siehe den Beitrag von Peter Allison: „Näher und noch näher. Die urbane Architektur der Idea Stores von David Adjaye“, in: *ARCH+ 183 Situativer Urbanismus*, 2007

15) Vgl. John Jungclaussen: „Großbritannien klammert sich an die Zukunft“, in: *Die Zeit*,

17. Oktober 2012, in: www.zeit.de/wirtschaft/2012-10/grossbritannien-rezession, 18. Oktober 2012

16) Siehe den Beitrag von Maren Harnack in dieser Ausgabe.

17) Rowan Williams, scheidender Erzbischof von Canterbury, bezeichnete David Camerons „big society“ unverblümt als leeres „Geschwafel“, „designed to conceal a deeply damaging withdrawal of the state from its responsibilities to the most vulnerable“. In: *The Observer*, Sonntag, 24. Juni 2012, hier: <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jun/23/rowan-williams-big-society-cameron> (Zugriff 23. Oktober 2012)

18) Vgl. Kieran Long: „Is this what you mean by localism?“ London 2012, in: www.designforlondon.gov.uk/uploads/media/Is_this_what_you_mean_by_localism.pdf (Zugriff 18. Oktober 2012)

19) Vgl. *ARCH+ 183 Situativer Urbanismus*, Mai 2007