Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 25 (1985)

Artikel: Die britischen "New Towns" : eine alternative zur Megalopolis?

Autor: Wirz, H.M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172465

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DIE BRITISCHEN «NEW TOWNS» EINE ALTERNATIVE ZUR MEGALOPOLIS?

von H. M. Wirz

Weltweit wird heute nach Lösungen gesucht, um den unkontrollierten Wachstum von Gross-Städten in den Griff zu bekommen.

Um die Jahrhundertwende entwickelte ein Engländer, Ebenezer Howard ein Konzept, das er als Antwort auf die Megalopolis empfahl. So entstanden nach seinen Plänen die ersten zwei «New Towns» in Grossbritannien, Letchworth (1903) und Welwyn Garden City (1919). Nach dem Zweiten Weltkrieg begann die britische Regierung ein Aufbauprogramm von «New Towns», um den Gross-Städten wie London, Glasgow, Liverpool usw., zu helfen ihre übermässigen Bevölkerungsdichten zu reduzieren. Im weiteren sollte wirtschaftlich schwachen Gebieten durch die «New Towns» ein Wachstumspol gegeben werden, von welchem neue Impulse ausgehen sollten.

Heute bestehen in Grossbritannien 32 «New Towns» mit insgesamt 2 ¼ Millionen Einwohnern. Neugründungen hingegen sind in den letzten 15 Jahren keine mehr entstanden. Mangelnder Bevölkerungszuwachs, aber auch schwacher Wirtschaftswachstum sind dafür die Hauptgründe.

Als Beispiele eines gewagten Versuches, Urbanisierung in rationelle Bahnen zu leiten, ist den britischen «New Towns», trotz wechselhaftem Erfolg, ein Platz in der Geschichte des Städtebaus gesichert.

De toutes parts, on s'efforce aujourd'hui de trouver des solutions en vue de maîtriser la croissance incontrôlée des grandes villes.

Vers le début du siècle, un Anglais nommé Ebenezer Howard développa une idée qu'il proposa comme réponse à la mégalopole. C'est ainsi que naquirent, selon ses plans, les deux premières «New Towns» de Grande-Bretagne: Letchworth (1903) et Welwyn Garden City (1919). Après la seconde guerre mondiale, le gouvernement britannique mit sur pied un programme de construction de «New Towns», afin d'aider les grandes villes telles que Londres, Glasgow, Liverpool, etc., à réduire la densité excessive de leur population. Il s'agissait en outre, par ces «New Towns», de créer dans des régions économiquement faibles, un pôle d'attraction qui devait favoriser le développement.

Il existe maintenant, en Grande-Bretagne, 32 «New Towns» comptant au total 2 ¼ millions d'habitants. Durant ces 15 dernières années, il n'en a pas été construit de nouvelles. Cela peut s'expliquer par le manque d'accroissement de la population, mais aussi par le faible taux de développement économique.

En osant essayer de diriger l'urbanisation vers des voies rationnelles, la Grande-Bretagne s'est assuré, par l'exemple de ses «New Towns», malgré un succès variable, une place dans l'histoire de la construction des villes.

I. Ursprung

Jede Stadt war einmal «neu». Viele haben ihren Ursprung in der vorgeschichtlichen Zeit, wieder andere wuchsen organisch oder waren das Ergebnis einer absichtlichen Gründung. Oft zeugen ihre Namen von ihrer einstigen Neuheit, wie z. B. Neustadt, Villeneuve, Newton, Novgorod oder Novigrad.

Die «New Towns» in Grossbritannien, Gegenstand unserer Betrachtung, sind «absichtliche», vom Gesetzgeber angeordnete Gründungen und ein Produkt des 20. Jahrhunderts. Ihr geistiger Vater war Ebenezer Howard (1850–1928), der 1898 sein Buch «To-morrow: A peaceful Path to Real Reform» [1] veröffentlichte und damit eine neue Bewegung in Gang setzte. Ein Jahr später gründete er die «Garden City Association» [2]. Howards Kritik an Gross-Städten bezog sich vor allem auf London und die Slums, die die industrielle Revolution mit sich gebracht hatte. Doch im Gegensatz zu früheren utopischen Plänen, berücksichtigte Howard sowohl die Erfordernisse einer modernen Industrie-Gesellschaft, als auch die Lebensweise, die eine solche Gesellschaft verlangt und auch ermöglicht. Sein Konzept kann wie folgt zusammengefasst werden: [3]

> «Eine Gartenstadt ist eine Stadt, die für ein gesundes Leben und die Industrie geplant ist; von einer Grösse, welche ein vollwertiges soziales Leben ermöglicht, aber nicht grösser; umgeben von einem ländlichen Gürtel. Der ganze Grund und Boden sollte im Besitz der öffentlichen Hand bleiben.»

Ein wichtiger Punkt in dieser Definition ist die Forderung nach der Begrenzung des Wachstums der neuen Stadt; diese soll durch die Umgürtung mit einer unbenützbaren Zone garantiert werden. Zur Zeit als Howard seine Thesen aufstellte, war ein stetes und unbegrenztes Wachstum der Städte nicht nur allgemein akzeptiert, sondern auch oft der Stolz der betr. Behörden, die darum wetteiferten, ihren Platz in der Rangliste der grössten Städte nicht zu verlieren.

Howards Thesen wurden bald in die Praxis umgesetzt. 1903 erfolgte die Gründung der ersten «Garden City», Letchworth in der Grafschaft Hertfordshire, etwa 60 km nördlich von London. 1919 folgte die zweite, Welwyn Garden City, wieder unter der Leitung Howards, 40 km nördlich von London, an der Nord-Süd-Eisenbahnlinie gelegen, welche am Kings Cross Bahnhof, im Herzen Londons mündet. Beide Städte wurden durch private Gönner und Investoren, welche Howard um sich sammeln konnte, finanziert und teilweise auch bewohnt.

1 Übersetzt: «Morgen: Ein friedlicher Pfad zu echter Reform», Neu herausgegeben anno 1902 als: Ebenezer Howard, *Garden Cities of To-morrow,* Faber, London 1902.

2 Übersetzt: «Garten-Stadt Gesellschaft», aus welcher die «Town and Country Planning Association» hervorging.

3 Dies wurde dann auch die Definition, die 1919 von der «Garden Cities and Town Planning Association» übernommen wurde.

Beide Städte wurden zu musterhaften Modellen moderner Planung, die Besucher aus der ganzen Welt anlockten. Es ist deshalb vielleicht verwunderlich, warum es über dreissig Jahre dauerte, bis in Grossbritannien weitere New Towns gegründet wurden. Osborn und Whittick[4] erklären dies folgendermassen: Die Anfangsjahre dieser «New Towns» fielen in eine Zeit, in welcher die Technologie des Massentransportes gewaltige Fortschritte machte. Immer mehr und immer schnellere Züge verbanden die Randgebiete der Londoner Agglomeration mit dem Zentrum. Diese Entwicklung begünstigte ihrerseits das weitere Wachstum der Agglomeration und half gleichzeitig mit, über die dadurch entstehenden Probleme hinwegzutäuschen.

In den Jahren zwischen den zwei Weltkriegen wurden eine Reihe verschiedener Kommissionen[5] gebildet, mit unterschiedlichen Aufträgen, aber jedesmal der gleichen Schlussfolgerung, «New Towns» zu bauen. Denn egal, ob die Kommissionen über Überbevölkerung, Arbeitslosigkeit, zu hohe Konzentration von wichtigen Industrien an der Südküste, (und deshalb im Bereich von eventuell feindlichen Bombern) oder rationelle Landnutzung berieten, die vorgeschlagene Lösung war immer dieselbe: «New Towns». Doch die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und der Zweite Weltkrieg führten dazu, dass diese Pläne auf den Ablageregalen der Verwaltung in Whitehall Staub sammelten.

Der legislative Grundstein zum heutigen Bauprogramm wurde am 19. Oktober 1945 gelegt, als das sogenannte «New Towns Committee» unter dem Präsidium von Lord Reith (besser bekannt als Gründer der BBC) ernannt wurde, mit dem folgenden Auftrag:[6]

> «Das Kommittee soll alle Fragen erwägen, die bei der Gründung, Entwicklung und Organisation von Neuen Städten zu berücksichtigen sind, die zur Förderung einer Politik der geplanten Dezentralisation, also der Auslagerung der Bevölkerung aus überdichten Stadtgebieten gebaut werden. Es soll solche Planungsgrundsätze für Entwurf und Bau vorschlagen, welche die Errichtung unabhängiger, selbstgenügsamer und sozial ausgewogener Gemeinwesen erlauben, in welchen es sich gleich gut Leben und Arbeiten lässt.»

Das erste Gesetz[7], das die Bahn zum Bau von Neuen Städten frei gab, wurde im Juli 1946 vom Parlament verabschiedet. Nebenbei sei erwähnt, dass in der Geschichte des britischen Parlamentes dies eine wohl einmalige Leistung darstellt. Innert 9 Monaten produzierte dieses «New Towns Committee» einen ersten Bericht, einen Interims-Bericht und einen Schluss-Bericht, der als Grundlage des Gesetzes diente. Dabei zeigt eine Durchsicht des Gesetzes, dass sich das vorbereitende Kommittee nicht nur darauf beschränkte, allgemeine Prinzipien festzuhalten, nach denen solche Städte gebaut werden

4 Frederic J. Osborn & Arnold Whittick, *«The New Towns»*, London 1969.

5 Z. B. Report of the Unhealthy Areas Committee, HMSO, London 1926; Report of the Committee on Garden Cities and Satellite Towns, 1935; Royal Commission on the Geographical Distribution of the Industrial Population, London 1940.

6 New Towns Committee, HMSO, London 1946.

7 New Towns Act, HMSO, London 1946.

könnten, sondern einen detaillierten Blue-Print ausarbeitete, der gleich quasi als Arbeitsvorlage und Planungs-Unterlage diente. Natürlich kam es dem Kommittee zu Gute, dass bereits von den obererwähnten Gremien eine gewisse Vorarbeit geleistet worden war und dass der Präsident Lord Reith es fertig brachte, diese Sache so speditiv voranzutreiben. Dazu kam, dass der damalige Zeitgeist eine solche Entwicklung begünstigte, denn es war dies eine Zeit in der Geschichte des Britischen Parlaments, in welcher die gesetzlichen Grundlagen für wichtige sozialpolitische Entwicklungen auf den Gebieten der Gesundheitsversorgung, sozialen Sicherheit, Bildung, Kinderpflege, Altersvorsorge und eben auch der Stadt- und Landesplanung geschaffen wurden. Der eben zu Ende gegangene Krieg hatte viel «Schweiss, Blut und Tränen» gebracht und das Britische Volk erwartete nun ungeduldig den neuen Aufbruch nach sechs Jahren der Entbehrung. Die «New Towns» waren als augenfälliger Ausdruck dieses Aufbruches besonders geeignet, und die Sprache und der Idealismus, die in dieser Gesetzgebung und dem Reith Report zu finden sind, spiegeln den schon erwähnten Zeitgeist sehr gut wieder. So wurde neben der räumlichen Gestaltung und der wirtschaftlichen Entwicklung auch die Frage der sozialen Zusammensetzung dieser Neuen Städte besonders beachtet. Diese sollten eine Anti-These zu den eintönigen Überbauungen, welche in den Zwischenkriegsjahren entstanden waren, darstellen. In der Einführungsdebatte zu dem neuen Gesetz betonte der zuständige Minister, eine neue Serie von «Becontrees» [8] müsse um jeden Preis vermieden werden. Dies war ein Beispiel, stellvertretend für viele sogenannte «dormitory-suburbs» [9], die meist nur von der Arbeiterschicht bewohnt waren und weder Arbeitsplätze, noch Kultur- und Unterhaltungsstätten enthielten. Das «New Towns Committee» wollte weitere solcher Fehlplanungen vermeiden und machte konkrete Vorschläge, wie u. a. auch das soziale Leben der Neuen Städte zu gestalten sei. Leitgedanke war die Idee der «Social Balance» [10], danach sollten alle sozialen Schichten im Verhältnis zu ihrer landesweiten Präsenz vertreten sein, ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln und sich über die sozialen Schichten hinweg vermischen. [11] Im standes- und klassenbewussten Grossbritannien waren gerade diese Ziele besonders bemerkenswert.

Zweck und Ziele, die mit dem Bau der Neuen Städte verfolgt werden sollten, waren also städtebaulicher, wirtschaftlicher und sozialer Natur. Wie weit diese Ziele tatsächlich erreicht wurden, wird später zur Diskussion gestellt.

8 Riesenüberbauung südlich von London, die nur Sozialwohnungen umfasst.

9 Übersetzt: «Schlafstätten-Vororte».

10 Übersetzt: «Soziales Gleichgewicht».

11 Für eine intensive Behandlung dieses Themas, siehe: H. M. Wirz, *Social Aspects of Planning in New Towns,* Teakfield, 1975.

Heute gibt es auf den Britischen Inseln 32 «New Towns», (21 in England, 2 in Wales, 5 in Schottland und 4 in Nord-Irland), mit einer Bevölkerung von 2 ¼ Millionen. Ihre Bedeutung liegt nach Meinung verschiedener Fachleute [12] nicht nur auf dem Gebiet der Architektur und Städteplanung oder gar im Bevölkerungsanteil, den sie beherbergen (etwa 5 %), sondern in der Tatsache, dass sie ein «gewagtes soziales Experiment darstellen, an welchem alle sozialen Schichten teilhaben und deren Triebkraft nicht die Verfolgung materieller, sondern sozialer Ziele sind». Dieser ihr Charakter als gewagtes soziales Experiment, macht die «New Towns» natürlich zu einem interessanten Studienobjekt für die Sozialwissenschaft, wobei vorweggenommen sei, dass nicht alle Stimmen so unkritisch und optimistisch sind, wie z. B. Schaffer in seinen Schriften.

II. Entwicklung der New Towns

1. «Development Corporations»

Zur Bewältigung des Auftrages, der im «New Towns Act» von 1946 festgehalten ist, wurde von der Regierung ein neues Instrument geschaffen, nämlich die sogenannten «Development Corporations» [13]. Die «New Towns» als solches sind ein Geschöpf der Zentralregierung. Diese entscheidet, wann und wo und zu welchem spezifischen Zweck eine Neue Stadt gebaut werden soll. Doch die Ausarbeitung der Pläne, deren Ausführung und das spätere Management der New Towns obliegt den «Development Corporations», die von der Regierung ernannt werden. Eine Entwicklungsgesellschaft wird also nicht in den Wahlbezirken, in denen die «New Town» gebaut werden soll, gewählt. Diese Tatsache wurde immer wieder zu einem «Stein des Anstosses». Abgesehen von diesem «Makel», der eher ideologischer Natur ist, hat sich die «Development Corporation» als Planungs-Instrument bewährt, weil alle Arbeitsgebiete, d. h. die Finanzierung [14], Ausbau der Infrastrukturen Fabrik- und Wohnungsbau, Anwerbung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern/Bewohnern, Bau und Vermietung der Wohnhäuser usw., aus einer Hand betrieben werden, und auf diese Weise eine optimale Koordination zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen erzielt werden kann.

12 Z. B. Frank Schaffer, *The New Towns Story,* Mac Gibbon & Kee, 1970.

13 Ein Gremium, dem schweizerischen Verwaltungsrat ähnlich, das die Chefbeamten, z. B. Architekt, Planer, Finanzchef, usw. einstellt, über deren Arbeit die Aufsicht ausübt, und wiederum selbst der Regierung gegenüber Rechenschaft ablegen muss.

14 Ursprünglich geschah dies ganz durch die Regierung in der Form von Darlehen, zu den geläufigen Zinssätzen, rückzahlbar über 60 Jahre. In den letzten Jahren wurden, vor allem im Wohnungsbau und bei Shopping Centers, mehr und mehr private Mittel eingesetzt.

2. *Bau-Programm*

Zwischen 1946 und 1951 initierte die Labour-Nachkriegs-Regierung die Gründung von 14 New Towns. Davon waren acht hauptsächlich dazu bestimmt, aus der Londoner Agglomeration auszugliedernde Bewohner und Arbeitsplätze unterzubringen. Dies entsprach auch den Absichten des sogenannten «Greater London Plan» [15], der bereits in den Kriegsjahren den Wiederaufbau der zerstörten Teile Londons vorausplante. Abercrombie schlug vor, die in der Londoner Agglomeration bisher akzeptierte Bevölkerungsdichte von bis zu 200 Personen pro acre [16] auf eine neue Limite von 100 Personen pro acre zu reduzieren. Gleichzeitig schlug er vor, die dadurch entstehende sogenannte «Overspill-Population» und die entsprechende Anzahl Arbeitsplätze in die Neuen Städte in der weiteren Umgebung von London zu exportieren, weit genug weg, dass sie nicht mehr zur Agglomeration gehörten. [17] Diese Idee wurde bei der Realisierung des «New Town» Programms aufgegriffen. Auf diese Weise entstanden die folgenden acht Städte: Basildon, Bracknell, Crawley, Harlow, Hatfield, Hemel Hempstead, Stevenage und Welwyn Garden City. Letztere wurde ins Programm aufgenommen, obwohl sie 1919 schon gegründet und natürlich schon weit in ihrer Entwicklung fortgeschritten war.

East Kilbride in Schottland sollte Glasgow auf die gleiche Weise zur Verminderung der übergrossen Bevölkerungsdichte, vor allem in den Slums, dienen. Wie im Fall des Abercrombie Plans für London, bestand auch hier bereits ein Plan, der East Kilbride als Auffangort für die Glasgower «Overspill-Population» [18] vorsah.

Zwei weitere Neue Städte, nämlich Peterlee im Nord-Osten Englands in der Nähe von Newcastle und Glenrothes in Fife/Schottland hatten den Auftrag, verstreute Bergarbeitersiedlungen und die dazugehörenden Industrien in Urban-Zentren zu sammeln. Die übrigen drei schliesslich, Corby (Midlands), Cwmbran (Wales) und Aycliffe, (N.O. England) waren dazu bestimmt, bessere Wohnmöglichkeiten und soziale Einrichtungen in industriellen Gebieten zu schaffen, die aus unterschiedlichen Gründen sozial und wirtschaftlich den neuen Ansprüchen nicht mehr genügten.

Nach diesem ersten «Schub» in der Errichtung von «New Towns» (1946–1950) erfolgte während der ganzen fünfziger Jahre nur mehr eine einzige Neugründung, nämlich die von Cumbernauld in Schottland im Jahre 1955. Auch Cumbernauld sollte als Hauptaufgabe «Overspill» aus Glasgow übernehmen. Verschiedene Gründe werden angeführt, wie und warum es zu

15 P. Abercrombie, «Greater London Plan» HMSO 1944.

16 2,5 acre = 1 Hektar.

17 Das hier angesprochene Problem der Mobilität aus der City ist das Thema der folgenden Studie: N. Deakin & C. Ungerson: *Leaving London,* Planned Mobility and the Inner City, London 1977.

18 Report of the Clyde Valley Planning Advisory Committee, HMSO, 1946.

dieser Zurückhaltung mit Neugründungen in den fünfziger Jahren kam. Ein Grund liegt bestimmt darin, dass die Konservative Regierung, die 1951 die Nachkriegs-Labour-Regierung ablöste, sich sehr stark von der landwirtschafts-Lobby beeinflussen liess, welche den Bau von Neuen Städten, vor allem auf unbebauten Grünflächen um jeden Preis verhindern wollte. Vor allem die Gewerkschaft der Bauern, die «National Farmers' Union» war diesbezüglich sehr aktiv und veröffentlichte erschreckende Zahlen, die demonstrieren sollten, wieviel an Kartoffeln, Milch, Brot, Lammfleisch usw. für immer verloren gehen würde, wenn landwirtschaftliche Nutzfläche zum Bau von Neuen Städten zweckentfremdet würde. Die «New Town Lobby» blieb nicht untätig und zeigte, dass lediglich 0,08 % pro Jahr an nutzbarer Fläche (inkl. Grasland und Wald) geopfert würde, d. h. 1,6 % in 20 Jahren. Doch die Bauern und die Lobby der Landbesitzer, die mehrheitlich der Konservativen Partei angehörten, gewann die damalige Diskussionsrunde. Die Konservative Regierung liess zwar die bereits gegründeten «New Towns» weiterentwickeln, änderte jedoch die Strategie in bezug auf die Verteilung der Bevölkerung aus überdichten Agglomerationen. Durch den sogenannten «Town Development Act» schuf sie 1952 ein gesetzliches Mittel, welches kleinere, schon existierende Städte durch finanzielle Begünstigungen anregen sollte, sich an der Aufnahme der sogenannten «Overspill Population» zu beteiligen. Die ablehnende Haltung der Konservativen Regierung gegenüber den New Towns hing sicher auch damit zusammen, dass im praktizierten britischen System die Schaffung Neuer Städte einem Akt totaler staatlicher Intervention gleich kam und dieses der konservativen Ideologie sehr viel weniger entsprach, als der im Labour-Lager gepflogenen Ideologie.

Im Jahre 1961 begann die sogenannte «zweite Generation» der «New Towns». Bis anfang 1968 waren es bereits acht Städte, die in den sechziger Jahren begonnen wurden; sechs davon in England: Skelmersdale (1961), Telford (1968), Redditch (1964), Runcorn (1964), Washington (1964) und Milton Keynes (1967), und zwei in Schottland: Livingston (1962) und Irvine (1966).

Vier der englischen New Towns bauten auf bestehenden Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 20 000 und 30 000 auf; sie sollten eine Bevölkerungszahl von 80 000 bis 100 000 erreichen. Die übrigen zwei (Telford und Milton Keynes) sollten mehrere kleinere Städte und Dörfer integrieren und zu regionalen Zentren mit etwa 200 000 bis 250 000 Einwohnern anwachsen. Besonders erwähnenswert für die neue Politik ist Peterborough, eine mittelalterliche Stadt mit einer der schönsten Kathedralen Englands, welche 1118 in ihrer jetzigen Form gebaut wurde, und deren Gründung als Kloster auf das Jahr 655 durch König Penda von Mercia zurückzuführen ist. Peterborough, dessen Bevölkerung inzwischen von 81 000 Einwohnern auf 150 000 angewachsen ist, zeigt wie alt und neu durch Zusammenfassung in einer «New Town» verbunden werden können.

Die zweite Generation der «New Towns» wurde also nicht mehr auf grünen, unbebauten Feldern errichtet, sondern es wurden existierende zum Teil

historische Zentren als Basis ausgewählt. Mit Hilfe der «Development Corporations» sollte diesen zu neuem, koordiniertem und kontrolliertem Wachstum verholfen werden.

Welches nun waren die Ursachen, die zu diesem zweiten «Schub» von New Town Gründungen geführt haben? Erstens hatte sich der «Town Development Act», der von der Konservativen Regierung als Alternative zum «New Town Act» von 1946 im Jahre 1952 ins Leben gerufen worden war, als ungenügend herausgestellt, das grosse Problem zu hoher Bevölkerungsdichten in den verschiedenen Agglomerationen in den Griff zu bekommen. Zweitens war nun wieder die Labour Partei an der Macht, die auf ihr bewährtes Mittel aus den fünfziger Jahren, eben den «New Towns Act» von 1946 zurückgriff.

Tabelle 1: Politische Partei als Determinante der Anzahl der gegründeten New Towns

Jahr	Partei an der Macht	Anzahl Gründungen
1946–50	Labour	14
1951–63	Conservative	3
1964–68	Labour	11
1969–74	Conservative	4

Bei aller Vorsicht, die bei der Auslegung einer solchen Zusammenstellung, wie sie Tabelle 1 darstellt, angebracht ist – es spielen ja auch immer wirtschaftliche und demographische Faktoren mit, die nicht direkt unter dem Einfluss der jeweiligen Regierung stehen –, fällt auf, dass die zwei Labour Regierungen, die insgesamt acht Jahre an der Macht waren, mehr als dreimal soviel Gründungen vornahmen, als die zwei Konservativen Regierungen, die zusammen 17 Jahre regierten. Dies hängt sicher auch mit den unterschiedlichen ideologischen Positionen zusammen, die im Falle der Labour Partei staatliche Interventionen begünstigt, im Falle der Konservativen der Privatinitiative den Vorrang gibt. Es liegt, wenn nicht in der «Natur der Sache», dann sicher am System, das im «New Towns Act» vorgezeichnet wurde, dass britische «New Towns» eben nur durch massive staatliche Intervention gebaut werden können. Darüberhinaus beweist aber das Beispiel der amerikanischen «New Towns», dass vor allem in wirtschaftlich schwachen Gebieten, die mit Hilfe von «New Towns» gefördert werden sollen, privates Unternehmertum nicht geeignet ist, «New Towns» langfristig zu planen und zu finanzieren. Privates Kapital hat dazu einen «zu kurzen Atem». [19]

Die Frage nach dem politischen Stellenwert des «New Town» Programmes ist sehr komplex, und es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, weiter darauf einzugehen. Es sollte jedoch festgehalten werden, dass beide Parteien zwar jeweils die von der anderen Partei gegründeten «New Towns» wei-

19 Der Autor hat zu dieser Frage für die Nuffield Foundation eine vergleichende Studie unternommen: «American and British New Towns compared», 1977. Siehe auch: Carol Corden: *Planned Cities,* New Towns in Britain and America, Sage Publications, 1977.

tergeführt haben, wenn auch mehr oder weniger halbherzig. Daraus kann jedoch nicht, wie Frank Schaffer es tut, eine über die politischen Lager gehende eindeutige Bestimmung abgeleitet werden und Schaffers Bemerkung

> «Die ‹New Towns› stehen nicht mehr zur politischen Debatte. Sie sind ein wohlerprobtes Mittel des städtebaulichen und wirtschaftlichen Fortschritts, akzeptiert und unterstützt von allen politischen Parteien» [20]

ist in dieser Form sicher unzutreffend.

Doch verlassen wir den politischen Bereich und wenden uns anderen Ursachen für das Wiederaufleben von New Town Gründungen in der Mitte der sechziger Jahre zu. Im Jahre 1965 prognostizierte der sogenannte Registrar General [21], dass auf Grund der hohen Geburtenziffern Anfang der sechziger Jahre die Bevölkerung bis zum Jahre 2000 um 20 Millionen, d. h. von 54 Millionen auf 74 Millionen anwachsen werde. [22] Um einem solchen Zuwachs Wohn- und Lebensraum zu schaffen, hätte es 40 Städte von der Grösse Edinburghs (oder Zürichs) mit je 500 000 Einwohnern gebraucht. Vor die Wahl gestellt, diesen Zuwachs den verschiedenen Agglomerationen hinzuzufügen oder dem Problem mit einer bewussten Planung zu begegnen, entschied sich die damalige Regierung für die zweite Option, nämlich die Erweiterung des New Town Programms. Wie sich später herausstellen sollte, war die Bevölkerungsprognose des «Registrar General» von 1965 eine drastische Überschätzung. Die tatsächliche Entwicklung war ein Null-Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft. Dadurch wurden für die weitere Entwicklung der «New Towns» besondere Probleme aufgeworfen, auf die wir noch zurückkommen werden. Zunächst wollen wir uns der Frage zuwenden, was geschieht, wenn eine «New Town» ihr «Soll» erfüllt hat, d. h., den geplanten Umfang erreicht hat?

3. Bilanz

Es gehört zum Konzept einer britischen «New Town», dass sowohl der Zeitpunkt ihres Beginns, als auch der ihrer Vollendung feststeht. Den Anfangspunkt stellt dabei das Datum der Ernennung der sogenannten «Development Corporation» durch die Regierung dar, der Abschluss des geplanten Ausbaus wird durch deren Auflösung markiert. [23] Tabelle 2 zeigt, dass im Falle von 12 «New Towns» die Development Corporation aufgelöst und die geplante Entwicklung der Stadt als abgeschlossen betrachtet wurde.

20 Frank Schaffer in «The new town movement», in Evans: *New Towns:* The British Experience», London 1972.

21 Leiter des Amtes für Bevölkerungs-Statistik.

22 Siehe auch: Population and the Social Services, HMSO, London 1977.

23 Die Regierung Thatcher plant zur Zeit, alle restlichen Development Corporations in England und Wales aufzulösen und deren Vermögenswerte und Kompetenzen an die lokalen Behörden zu übergeben, ausser in Schottland, wo sie weiterhin bestehen sollen.

Tabelle 2: Grösse Bevölkerung und Gebietsfläche der New Towns 1983

	Gründung respektive Auflösungsdatum der Development Corporation	Gebietsfläche (Hectaren)	ursprünglich	Bevölkerung am 31.3.1983	geplant für Auflösung der Development Corporation
England					
Aycliffe	1947-	1,254	60	25,150	27,000
Basildon	1949-	3,165	25,000	98,640	130,000
Bracknell	1949-1982	1,337	5,149	48,830	-
Central Lancashire	1970	14,267	234,500	252,800	260,000
Corby	1950-1980	1,791	15,700	47,750	-
Crawley	1947-1952	2,396	9,100	72,200	-
Harlow	1947-1980	2,588	4,500	79,300	-
Hatfield	1948-1966	947	8,500	26,200	-
Hemel Hempstead	1947-1962	2,391	21,000	76,300	-
Milton Keynes	1967-	8,000	40,000	107,000	180,000 +
Northampton	1968-	8,080	133,000	163,500	168,500
Petersborough	1967-	6,451	81,000	124,000	150,000
Peterlee	1948-	1,205	200	23,400	25,000
Redditch	1964-	2,906	32,000	68,250	73,000
Runcorn	1964- 1	2,930	28,500	65,000	100,000
Skelmersdale	1961-	1,670	10,000	41,600	43,200
Stevenage	1946-1980	2,532	6,700	74,400	-
Telford	1968.	7,790	70,000	108,000	124,000
Warrington	1968- 1	7,535	122,300	139,800	157,800
Washington	1964-	2,270	20,000	55,000	62,000
Welwyn Garden City	1948-1966	1,747	18,500	40,500	-
Wales					
Cwmbran	1949-	1,420	12,000		
Newtown	1967-	606	5,000	8,800	-
Scotland					
Cumbernauld	1955-	3,152	3,000	49,000	70,000
East Kilbride	1947-	4,150	2,400	70,600	82,500
Glenrothes	1948-	2,333	1,100	36,500	55,000
Irvine	1966-	5,022	34,600	56,300	95,500
Livingston	1962-	2,780	2,100	38,600	62,000
Northern Ireland					
Antrim	1966-1973	56,254	32,600	45,303 2	-
Ballymena	1967-1973	63,661	48,000	54,696 2	-
Craigavon	1969-1973	26,880	60,800	72,000	-
Londonderry	1969-1973	34,610	82,000	82,862 2	-

1. Runcorn und Warrington Development Corporations wurde 1981 in eine Verwaltung zusammengelegt
2. 1981 Census

Tabelle 3: Arbeitsplätze und Arbeitslosigkeit

	Arbeitsplätze für			Total als Prozent der Erwerbstätigkeit
	Männer	Frauen	Total	
England				
Aycliffe	7,100	5,100	12,200	15,4 1
Basildon	23,241	14,859	38,100	15,0 1
Bracknell	17,755	8,745	26,500	7,4
Central Lancashire	78,000	49,000	127,000	11,8
Corby	10,931	7,041	17,972	19,5
Crowley	32,800	21,800	54,600	5,7
Harlow	18,200	13,800	32,000	9,4
Hatfield	13,700	9,200	22,900	7,0
Hemel Hempstead	21,000	16,500	37,500	7,5
Milten Keynes	28,760	19,990	48,750	16,6
Northampton	40,643	28,862	69,505	9,8
Peterborough	44,150	23,100	67,250	14,8
Peterlee	4,036	4,968	9,004	18,3
Redditch	14,095	9,435	23,530	18,6
Runcorn	12,487	7,605	20,092	19,8 1
Skelmersdale	7,650	5,100	12,750	21,1 1
Stevenage	19,130	14,990	33,240	11,2
Telford	22,905	15,898	38,803	20,3
Warrington	31,624	23,695	54,319	14,6
Washington	9,637	9,258	18,895	18,8 1
Welwyn Garden City	16,500	11,000	27,500	7,0 1
Wales				
Cwmbran	-	-	-	15,0 1
Newtown	829		1,473	12,7 1
Schottland				
Cumbernauld	12,300	8,200	20,500	16,9 1
East Kilbride	14,360	11,640	26,000	16,2 1
Glenrothes	8,409	6,962	15,371	13,4 1
Irvine	8,427	7,473	15,900	23,2
Livingston	6,940	4,880	11,820	10,5 1
	-	-	-	21,6
Ballymena	-	-	-	
Craigavon	20,969	16,730	37,699 1	18,9
Londonderry				27,9

1. Bei diesen relativ kleinen Städten wurde das jeweilige Einzugsgebiet (journey-to-work area) einbezogen.

In Anbetracht des erwähnten Rückgangs des Bevölkerungswachstums mussten auch die New Towns ihre Pläne in Bezug auf die angestrebte Bevölkerungszahl etwas zurückstecken. So wurde z. B. das Ziel für Milton Keynes von 250,000 wie zur Zeit der Gründung geplant, auf 180,000 reduziert.

Betrachten wir schliesslich, wie sich die Neuen Städte wirtschaftlich behaupten konnten. Die Arbeitslosenzahlen in Tabelle 3 zeigen, dass auch sie von den negativen Folgen der Rezession nicht ausgenommen sind. Die Zahlen in Tabelle 3 machen vielmehr deutlich, dass die «New Towns» eng in das regionale wirtschaftliche Umfeld eingebunden sind. Die etablierten «New Towns» um London herum sind - abgesehen von Basildon - die Orte mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten. Andererseits sind die «New Towns» im Nord-Westen und Nord-Osten Englands ebenso stark von der Arbeitslosigkeit betroffen, wie die Hauptzentren in diesen Regionen Liverpool und Newcastle.

Auch in Schottland weist Irvine, gelegen an der Clyde Küste, die als Schiffbauregion besonders stark betroffen ist, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenziffer auf. Es macht sich hier das «Süd-Nord-Gefälle» auf den britischen Inseln, das der Regierung Thatcher oft zum Vorwurf gemacht wird, deutlich bemerkbar. Ebenso sind die hohen Arbeitslosenquoten der Nord-Irischen «New Towns» [24] nur der Spiegel der Probleme der gesamten Region Nord-Irland.

Am Beispiel dieser Arbeitslosenquoten wird also ganz deutlich, dass auch die «New Towns» keine Oasen sind, wenn rings um sie herum die wirtschaftliche Rezession spürbar ist. Aber auch ihr Beitrag zur Lösung des Problems der «Inner Cities» wird immer mehr in Frage gestellt. Es gibt sogar Stimmen, die ihnen die Schuld dafür zuweisen, dass sie durch ihre Politik der Auslese, die wirtschaftlich Schwachen, Arbeitslosen und Ungelernten und auch die ältere Generation an den alten Standorten zurückgelassen haben. [25]

III. Zukunft der New Towns - Das schottische Muster

Bevor wir in eine weitergehende Bewertung der New Towns einsteigen, wollen wir noch einen Blick auf die Zukunft der sogenannten «New Towns Movement» [26] werfen. Als Beispiel dazu sollen die schottischen «New Towns» dienen.

Die fünf schottischen «New Towns» [27] gehören nicht zu den bekanntesten Beispielen in Grossbritannien, doch werden sie im Laufe der absehbaren Zeit

24 Zur wirtschaftlichen Situation der New Towns, siehe: Stephen Potter. «The condition of Britain's New Towns», *Town & Country Planning* November 1983, wo auch ein Verzeichnis der diesbezüglichen Fall-Studien aufgeführt ist.

25 Für eine ausführliche Diskussion dieser Frage, siehe: N. Deakin und C. Ungerson a. a. O.

26 Es wird tatsächlich von einer eigentlichen «Bewegung» gesprochen, welche die Gründer-Väter, Organisationen wie die Town & Country Planning Association, usw. umfassen.

27 Siehe auch Tabellen 2 und 3.

eine einmalige Stellung einnehmen. Während nämlich die Development Corporations in England, Wales und Nord-Irland entweder schon aufgelöst worden sind, oder sich in Auflösung befinden und ihre Sachwerte und Kompetenzen den betreffenden lokalen Behörden übergeben, werden die fünf schottischen «New Towns» auch in den neunziger Jahren von völlig funktionsfähigen Development Corporations weitergeführt werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden sie ihre übrigen Artgenossen um zehn bis fünfzehn Jahre überleben. Die Politik der Regierung Thatcher in Bezug auf die schottischen «New Towns» unterscheidet sich damit in wesentlichen Zügen von der Politik gegenüber denen in anderen Teilen Grossbritanniens. Bereits im Jahre 1975 veröffentlichte die damalige Labour-Regierung einen Bericht [28] über die schottischen «New Towns», in dem neue Ziele für deren Entwicklung festgehalten sind.

a) Sie sollen die schottische Wirtschaft stärken und unterstützen, indem sie eine Umgebung schaffen, in der sich die Industrie frei entfalten kann.

b) Sie sollen weiterhin ihren Beitrag leisten zur Dezentralisierung von Bevölkerung und Industrie aus den überfüllten Ballungszentren (z. B. Glasgow).

Als Novum wurde den «New Towns» die Funktion als regionale Zentren industriellen Wachstums zugewiesen. Diese erweiterte Bedeutung der New Towns wurde jedoch nicht allgemein akzeptiert; es gab vielmehr Stimmen, die die Bedeutung der New Towns wieder reduzieren wollten. So z. B. der «Strathclyde Regional Council», der im Zuge der 1975 erfolgten Regionalisierung [29] gegründet wurde.

Dieser Council, zu dessen Gebiet auch die Stadt Glasgow gehört, und der über das grösste Gebiet, geographisch und bevölkerungsmässig verfügt, machte keinen Hehl daraus, dass er den Zeitpunkt für gekommen hielt, die weitere Entwicklung der «New Towns» zu bremsen. In der Strathclyde Region lagen damals vier «New Towns», East Kilbride, Cumbernauld, Irvine und Stonehouse, deren weitere Entwicklung nur auf Kosten der ebenfalls notwendigen Förderung von Glasgow und anderer Zentren hätte gehen können. Demzufolge widersetzte sich der «Strathclyde Regional Council» einer Politik der Weiterentwicklung der New Towns. Entsprechend wurde Stonehouse nach nur zweijährigem Bestehen (1973–1975) wieder aufgelöst. [30] Statt nun aber die übrigen Development Corporations auch aufzulösen, wurde ein neues Instrument ins Leben gerufen. Es wurde die sogenannte «Scottish De-

28 Scottish Economic Planning Departement: *New Towns in Scotland,* 1975.

29 Schottland wurde in 9 Regionen aufgeteilt, und eine neue Behörde geschaffen, der sogenannte Regional Council.

30 Zum Zeitpunkt der Regionalisierung entfachte auch die Diskussion über die endgültige Übergabe der New Towns. Siehe auch: M. Clarke und H. Wirz, Regionalisation and the Eventual Ownership of New Towns, in *Town and Country Planning 1975.*

velopment Agency» geschaffen und mit den Aufgaben betraut, im ganzen Land den Wiederaufbau existierender, notleidender Städte zu übernehmen. Als Arbeitsgrundlage dazu dienten die sogenannten «Regional Structure Plans», die von den «Regional Councils» regelmässig für ihre Gebiete verfasst werden müssen.

Die Ansichten über die Rolle, die die New Towns in ihrem jeweiligen Gebiet spielen sollen, gehen aber auseinander. Während Strathclyde nach wie vor seine New Towns als «verwöhnte Töchter» betrachtet, die lange genug durch verschiedene Sonderstatute privilegiert waren, und sich erst noch ihrer demokratischen Kontrolle entziehen, befürworten sowohl die Lothian Region[31], in deren Gebiet sich Livington befindet, als auch Fife[32] ihre New Towns und räumen ihnen einen wichtigen Platz in ihren Strukturplänen ein. Fife betrachtet Glenrothes sogar als wichtigsten Wachstumspol in der ganzen Region. Und in der Tat ist es den schottischen New Towns gelungen, sich innerhalb der schottischen Wirtschaft zu eindeutigen Wachstums-Zentren zu entwickeln; sie verfügen über zukunftsträchtige Industrien auf dem Gebiet modernster Technologien. Die «Development Corporations» haben sich also in Schottland als besonders wirksames Mittel der Wirtschaftsförderung herausgestellt. Dies mag ihr Überleben unter der konservativen Regierung zum Teil erklären. Daneben aber bietet sich eine andere Erklärung an: Auf der Ebene der lokalen Behörden - also der District und Regional Councils - dominiert in ganz Schottland die Labour Partei. Auch von den 75 Abgeordneten, die Schottland nach Westminster entsendet, sind nur eine Handvoll Mitglied der Konservativen Partei. Das Mandat der Regierung Thatcher erstreckt sich zwar im verfassungsrechtlichen Sinne auch über Schottland, aber der eigentliche Einfluss der Konservativen Partei ist insbesondere auf lokaler Ebene gering. Da nun die «Development Corporations», die für die Entwicklung der New Towns zuständig sind, eindeutig als Instrument der Zentral-Regierung in London anzusehen sind, hat sich die konservative Regierung auf diese Weise eine wichtige Einfluss-Sphäre auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, und übrigens auch wohn-politischen[33] Entwicklung in Schottland bewahrt.

31 Edinburgh und Umgebung - Livingston liegt 24 km westlich von Edinburgh - und war einst Zentrum der Schieferöl-Industrie.

32 Die dortigen New Town, Glenrothes war ursprünglich bestimmt, arbeitslos gewordene Bergarbeiter aus Bergwerken des Westens in seinen Minen aufzunehmen. Doch auch diese mussten schliessen. Heute ist Glenrothes ein wichtiges Zentrum der Mikro-Elektronic. Fife liegt an der Ostküste Schottlands.

33 Auf die Rolle der New Towns in der Entwicklung der Wohnbau-Politik wurde hier aus Platzgründen verzichtet, obwohl auch diese wichtig ist. Siehe zum Beispiel: Housing Policy, *A consultative document,* HMSO 1977.

IV. Auswertung – der Versuch eines Fazits oder das Fazit eines Versuches

Es gibt ein englisches Sprichwort: «Beauty is in the eye of the beholder»[34], das sicher auch für jeden Versuch der Auswertung und/oder Bewertung des Britischen «New Towns» Programms zutrifft. Es fehlt weder an Befürwortern noch an Kritikern, und gewichtige Argumente sind auf beiden Seiten zu finden. Für eine erschöpfende Auswertung müsste man eigentlich jede Stadt einzeln analysieren. Da dies jedoch den hier gegebenen Rahmen sprengen würde, sollen hier lediglich einige allgemeine Thesen diskutiert werden:

1. «New Towns» als Antwort auf «Megalopolis», auf die übermässige Konzentration von Menschen und wirtschaftlichen Aktivitäten in Gross-Städten.

Das kulturelle und weitgefächerte wirtschaftliche Angebot, welches Gross-Städte bieten, sei hier nicht in Frage gestellt. Doch, weltweit gesehen wird es immer offensichtlicher, dass Gross-Städte unter Problemen der übermässigen Verkehrsbelastung, Wasser- und Luftverschmutzung, steigender Kriminalität, Zerfall von politischen und sozialen Strukturen, usw., leiden, was zu einer immer spürbareren Anomie führt; «New Towns» bieten zumindest eine Teilantwort auf die vielfältigen Probleme einer übermässigen Urbanisierung. Sie können z. B. auch in Dritt-Welt-Ländern sozusagen als «Intermediate Technology» eingesetzt werden, und damit einen Weg zwischen traditioneller Dorfgemeinschaft und den durch viele Probleme gekennzeichneten Gross-Städten aufzeigen.

2. «New Towns» als Rahmen innerhalb dessen unvermeidliches Wachstum in vernünftigen Grenzen gehalten werden könnte.

Was auch immer im Kern der grossen Städte passiert, die meisten neuen Überbauungen entstehen am Rande der Agglomerationen. Mit anderen Worten, wo Wachstum stattfindet, ist dieses zerstreut, stückweise und unzusammenhängend. Das New Town Konzept bietet die Möglichkeit, solches Wachstum in geordnete Bahnen zu leiten und auf diese Weise die Probleme unkontrollierten Wachstums zu vermeiden.

Als weitere Vorteile, speziell im Hinblick auf Grossbritannien, werden oft noch die folgenden Punkte aufgeführt:

- Ökonomischere Nutzung des Landes und damit Schutz natürlicher Ressourcen. Landschafts-Schutz.
- Rationellere Nutzung öffentlicher Versorgungs- und Verkehrsbetriebe bei konzentrierten Überbauungen.

34 «Schönheit ist im Auge des Betrachters».

- Senkung der Entwicklungskosten bei integrierter Raumplanung/Nutzung und Möglichkeit Gemeinschaftsanlagen langfristig zu planen und zu unterhalten.

Natürlich sind mit den erwähnten Vorteilen eine ganze Reihe von Fragen verbunden, die nicht zuletzt die effiziente Zusammenarbeit von Privaten und der öffentlichen Hand betreffen, die auch in Grossbritannien immer wichtiger wird.

3. *«New Towns» und soziales Gleichgewicht / soziale Ausgewogenheit*

Der Begriff «social balance»[35] also soziale Ausgewogenheit bezieht sich einerseits auf die Struktur und Grösse der Bevölkerung, anderseits auf Umfang und Struktur des Arbeitsangebotes. Vom Konzept her sollten «New Towns» weder Pendler-Siedlungen noch Firmen-eigene Wohnorte sein. Sie sollten aber auch nicht einen zu grossen Überschuss an Arbeitsplätzen aufweisen, um nicht neue Pendler-Probleme zu provozieren. Doch die ursprüngliche Forderung von Howard, dass nämlich alle Einwohner und nur die Einwohner einer «New Town» daselbst einen Arbeitsplatz finden sollen, ist mit der heutigen Funktion der «New Towns» als regionalen wirtschaftlichen Wachstumszentren nicht mehr vereinbar.

Auch die Idee der «sozialen Vermischung» der verschiedenen Schichten ist ein Ideal geblieben, ein Ideal, geboren aus dem unmittelbaren Nachkriegsbedürfnis, in jeder Beziehung eine neue Welt zu bauen. Diese Idealvorstellung wird heute mehr als eigentliches Ziel verfolgt. Vielmehr zeigt sich, dass wirtschaftlich Schwache in den «New Towns» nur wenig vertreten sind, weil dort relativ wenig Arbeitsplätze für ungelernte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Aber auch die wirklich Reichen, die dem englischen Ideal folgend auf dem Land leben, sind nicht vertreten. Ob es gerechtfertigt ist, die «New Towns», respektive das ihnen zu Grunde liegende Konzept an Hand der Tatsache, dass sie die hochgesteckten Ideale, die ihnen gesetzt wurden, nicht erreicht haben, zu verurteilen ist fraglich und sei dahingestellt.

Als Beispiel eines Ideals und eines Modells, mit dem neue Planungsprinzipien und -verfahren in die Praxis umgesetzt wurden, dürfte den britischen «New Towns», trotz aller Mängel ein Platz in der Geschichte des Städtebaus gesichert sein.

35 Für eine genauere Definition, siehe H. M. Wirz «Sozial Balance and Social Organisations in three Scottish New Towns» *International Review of Community Development,* Nr. 31/32, 1974.