

Deindustrialisierung und sozialräumliche Disparitäten in Glasgow-Govan

Wirtschafts- und sozialgeographische Aspekte zu Erneuerungsversuchen in einem altindustriellen Stadtquartier

VON

CHRISTIAN BERNDT

mit 6 Abbildungen und 6 Tabellen

Durch den schmerzhaften Strukturanpassungsprozeß, dem sich die sogenannten Neuen Bundesländer spätestens seit der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion gegenübersehen, rückte Deindustrialisierung und die damit verbundene Benachteiligung betroffener Regionen und Bevölkerungsgruppen auch in Deutschland wieder stärker in das Bewußtsein der Öffentlichkeit. Diese Entwicklung spiegelt sich in zahlreichen Veröffentlichungen wider, die in den verschiedenen Disziplinen zu diesem Themenkomplex verfaßt werden. Im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Transformationsprozeß sollte es dabei Aufgabe der Geographie sein, Erklärungen für die mit dem Strukturwandel verbundenen sozial- und wirtschaftsräumlichen Veränderungen zu suchen und – wenn möglich – Lösungsvorschläge zur Überwindung räumlicher Disparitäten zu erarbeiten. Am Beispiel eines seit Jahrzehnten mit Deindustrialisierung konfrontierten Stadtteils von Glasgow soll dies im folgenden versucht werden.*

1 Einführung: Der wirtschaftliche Strukturwandel und seine Auswirkungen auf altindustrielle Regionen

Etwa seit Mitte der 70er Jahre werden die westlichen Industrieländer mit tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen konfrontiert. Dieser ökonomische Strukturwandel ist eng mit gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen verbunden. In der Literatur werden dabei entweder organisatorische Veränderungen, soziokulturelle Prozesse oder technologische Innovationen in den Vordergrund gestellt. Die einzelnen Faktoren sind dabei vielfältig miteinander verflochten und bedingen sich gegenseitig. So hatte die Ablösung des fordistischen Organisationsprin-

*) Die nachstehenden Ausführungen bauen im wesentlichen auf Untersuchungen auf, die von 1991 bis 1993 zur Erstellung einer Zulassungsarbeit während mehrmaliger längerer Aufenthalte vor Ort durchgeführt wurden. An dieser Stelle soll dem Betreuer der Zulassungsarbeit, Privatdozent Dr. Hans Hopfinger, herzlichst für seine Unterstützung gedankt werden.

zips – zurückzuführen auf Henry Ford und geprägt von tayloristischen Prinzipien, wie Arbeitsteilung und Standardisierung der Produktionsprozesse – durch zunehmende Flexibilisierung und Entstandardisierung der industriellen Produktion („Postfordismus“) auch auf gesellschaftlicher Ebene Umwälzungen zur Folge. Die postmoderne Gesellschaft ist durch wachsende Individualisierung und Fragmentierung der Lebensstile gekennzeichnet. Dies kann einerseits als Reflex auf die ökonomischen Veränderungen gesehen werden, andererseits hat die Individualisierung den wirtschaftlichen Strukturwandel noch verstärkt (vgl. HARVEY 1992:23).

Zumindest aus wirtschaftsgeographischer Perspektive werden der Transformationsprozeß und seine räumlichen Auswirkungen in hohem Maße durch technologische Innovationen getragen. So führten in jeder Phase der Industrialisierung Basisinnovationen zu einer charakteristischen räumlichen Differenzierung der industriellen Standortstruktur. Produkt- und Prozeßinnovationen, die durch die immer schnellere Entwicklung der Mikroelektronik möglich wurden, gelten in diesem Zusammenhang als Auslöser der gegenwärtigen strukturellen und regionalen Veränderungen (vgl. Produktzyklustheorie oder Theorie der langen Wellen).

Nach KEEBLE (1991:54) manifestiert sich der strukturelle Transformationsprozeß in den Städten und Regionen der Europäischen Union in drei unterschiedlichen Prozessen:

- *Deindustrialisierung* in den alten, von traditionellen (fordistischen) Wirtschaftszweigen abhängigen Regionen.
- *Tertiärisierung* durch die dynamische Entwicklung hochwertiger (quartärer) Dienstleistungen in den städtischen Zentren und das Wachstum der Tourismusbranche in peripheren „sunbelt“-Regionen.
- *Reindustrialisierung* in Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien, v.a. in peripheren ländlichen Regionen.

In vielen altindustriellen Räumen – die als Zentren früherer Innovationswellen den Standortanforderungen neuer Wachstumsindustrien vielfach nicht mehr genügen – setzte ein beispielloser Niedergang ein, während zur gleichen Zeit weniger dicht besiedelte Regionen durch die Ansiedlung neuer, zukunftsträchtiger Branchen von den strukturellen Veränderungen profitieren konnten. Auch wenn in der gegenwärtigen Rezession einige dieser Regionen gewisse Rückschläge hinnehmen mußten, hat sich die seit Jahrzehnten gewachsene industrielle Struktur Europas in den letzten 10-15 Jahren doch grundlegend geändert. Die Folgen sind wachsende regionale Disparitäten, nicht nur zwischen strukturstarken und strukturschwachen Regionen, sondern auch in der Entwicklung altindustrieller Regionen im Zentrum der EU (z.B. Ruhrgebiet) und solcher an der Peripherie (z.B. Strathclyde/Glasgow). Zusätzlich zu diesen allgemeinen Faktoren rückten die individuellen Organisationsstrukturen einzelner Regionen in den Mittelpunkt. So weist HÄUSSERMANN (1992:14) darauf hin, daß je nach Integrationsgrad und Intensität der wirtschaftlichen Verflechtung einzelne Regionen unterschiedliche Voraussetzungen für die Bewältigung

des Anpassungsprozesses aufweisen. In der Folge stellte sich also die Frage, wie angesichts dieses „*Regional mosaic of European Development*“ (KEEBLE 1991:55) auf die unterschiedlichen Voraussetzungen einzelner Regionen eingegangen, und welche Strategien zur Erleichterung der Anpassungsprozesse gewählt werden sollten.

Mit Blick auf die ökonomische Regeneration altindustrieller Gebiete können nach HUDSON (1992) folgende fünf Entwicklungsstrategien unterschieden werden:

1. Die Mobilisierung endogener Entwicklungskräfte durch die Förderung von kleinen und mittelgroßen Betrieben.
2. Regeneration durch Ansiedlung von Großbetrieben, insbesondere in Form von branch plants.
3. Aufwertung altindustrieller Gebiete durch attraktive Wohn- und Freizeiteinrichtungen (z.B. Docklands).
4. Touristische Inwertsetzung alter Industriedenkmäler.
5. Sozialstaatliche Alimentierung der marginalisierten Bevölkerung in Gebieten ohne Entwicklungschancen.

In der Praxis sind Erneuerungsstrategien von einer Kombination dieser verschiedenen Möglichkeiten geprägt. Dabei kommt – wie bereits erwähnt – den lokalen Ressourcen und Potentialen entscheidende Bedeutung zu. Im folgenden sollen die einzelnen Regenerationsmaßnahmen im Untersuchungsgebiet vor diesem theoretischen Rahmen untersucht werden, wobei die verschiedenen Hindernisse, die einer praktischen Umsetzung dieser Strategien entgegenstehen, besondere Beachtung verdienen.

2 Der sozioökonomische Niedergang Glasgow-Govans und erste Regenerationsversuche bis 1980

Die Ballungsraum Glasgow steht mit ungefähr 1,5 Millionen Einwohnern – hinter London und Birmingham – an dritter Stelle der städtischen Agglomerationen des Vereinigten Königreichs. Glasgow gilt als eine der in der Vergangenheit am stärksten von Deindustrialisierung betroffenen Städte des Landes. Weite Teile des Stadtgebietes – sowohl im Bereich der Innenstadt als auch im suburbanen Umland – sind von den sozialen Folgen des Niedergangs geprägt. Dies manifestiert sich in einigen Stadtquartieren in Arbeitslosenquoten von über 50 %, in teilweise untragbaren Wohnbedingungen und in sozialer Marginalisierung der betroffenen Menschen.

Der industrielle Aufstieg Glasgows war eng mit dem River Clyde und der dort entstandenen Werftindustrie verknüpft. „Clyde-made“ galt weit über die Grenzen Großbritanniens hinaus als Synonym für hochwertigen Schiffsbau. Kein Stadtteil



Abb. 1: Govan

war vom Boom und dem nachfolgenden Niedergang dieses traditionellen Industriesektors stärker betroffen als Govan, das sich aufgrund seiner Lage am Südufer des Clyde (vgl. Abb. 1) zum Schiffsbauzentrum der Region entwickelt hatte. PACIONE (vgl. 1986: 97) wies in seinen empirischen Analysen der Volkszählungen von 1971 und 1981 nach, daß Govan als einziges Gebiet im Innenstadtbereich zu den sozioökonomisch am stärksten benachteiligten Quartieren Glasgows gehörte. Die Ursachen für diese sozioökonomischen Probleme Govans liegen in einem wirtschaftlichen Niedergang, der selbst für Glasgower Verhältnisse beispiellos war. So überlebte von den ursprünglich vier Großwerften nur die traditionsreiche Fairfields Shipyard, die sich mittlerweile im Besitz der norwegischen Kvaerner-Gruppe befindet. Die Privatisierung und Rettung der Werft war von einem Abbau der ursprünglich 6 000 Arbeitsplätze auf heute 1 350 begleitet (vgl. *Kvaerner* 1989: 31).

Diese massive Deindustrialisierung hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Wohn- und Lebensbedingungen der zurückbleibenden Einwohner. Arbeitslosigkeit und selektive Migration – gerade die Bezieher höherer Einkommen und die besser qualifizierten Bewohner verließen den Stadtteil – resultierten in einem empfindlichen Rückgang der Finanzkraft der Bewohner. Sinkende Gewinnaussichten ließen immer mehr Investoren und Hauseigentümer das Interesse an Erneuerung und Instandhaltung sowie am Neubau von Wohnungen verlieren. Dies führte zu einer

dramatischen Degeneration des Häuserbestandes und unzumutbaren Wohnbedingungen.

Während es nicht gelang, den wirtschaftlichen Rückstand Govans im Vergleich zur Gesamtstadt aufzuholen, konnte im Verlauf der 70er Jahre zumindest in bestimmten Nachbarschaften eine gewisse Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen erreicht werden. Entscheidenden Anteil hatten daran Housing Associations (HA), die Häuser in Gebieten mit dringendem Handlungsbedarf aufkauften und dabei – neben notwendigen Abrißarbeiten – so viele Häuser wie möglich erhielten. Im Gegensatz zu bereits im übrigen Großbritannien gegründeten Housing Associations¹, sollte das Govan-Modell sämtlichen Anwohnern offenstehen und somit ein Höchstmaß an Anwohnerbeteiligung garantieren. Die sogenannten Community Based Housing Associations² breiteten sich bald darauf im übrigen Glasgow aus und trugen mit dazu bei, daß in Glasgow – im Gegensatz zum übrigen Großbritannien – die betroffenen Bürger am Entscheidungsprozeß teilhaben konnten (vgl. GRAHAM und SCOTT 1992:225).

Da in dieser frühen Sanierungsphase die renovierten Wohnungen fast ausschließlich der ansässigen Bevölkerung vorbehalten blieben und die Verbesserung der Wohnbedingungen darüber hinaus keineswegs mit einer Umwandlung in Eigentumswohnungen und dem Verlust preisgünstigen Wohnraumes einherging, ist diese frühe Sanierungstätigkeit durchaus positiv zu beurteilen.

3 Soziale Benachteiligung 1981 und die Erneuerungsmaßnahmen seit Anfang der achtziger Jahre

Vor einer Darstellung der wichtigsten Versuche zur wirtschaftlichen Regeneration und zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen im Untersuchungsgebiet, soll eine empirische Analyse zur sozioökonomischen Segregation im Jahre 1981 stehen. Die Auswertung der Volkszählungsdaten von 1981 auf Mikroebene zielt insbesondere auf die Identifikation derjenigen Quartiere Govans ab, die zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts am stärksten von den sozioökonomischen Folgen des industriellen Niedergangs betroffen waren. Ausgehend von diesem räumlichen Segregationsmuster soll dann im weiteren Verlauf die Wirksamkeit der Regenerationsmaßnahmen – unterteilt in wirtschaftliche Erneuerung und die Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen – gerade mit Blick auf eine Verringerung der sozialen Disparitäten und der Benachteiligung in Govan untersucht werden. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- Welche Strategien zur wirtschaftlichen Belebung wurden im Verlauf der achtziger Jahre eingesetzt und wie wirkten sich die jeweiligen Maßnahmen auf die lokale Bevölkerung aus?

- Welche Folgen hatte der nach der Regierungsübernahme der Conservative Party vollzogene Richtungswechsel in der Stadt- und Regionalpolitik auf ein strukturell benachteiligtes Gebiet wie Govan?

Eine Antwort auf diese Fragen soll mit Hilfe von statistischen Daten sowohl aus eigenen Erhebungen als auch aus Sekundärquellen gegeben werden.

3.1 Soziale Deprivation 1981

In den meisten Städten der westlichen Industrieländer stehen soziale Benachteiligung und Marginalisierung einer wachsenden Zahl von Menschen im Kontrast zu steigendem Wohlstand einer privilegierten Mehrheit. Sowohl im Vergleich zur Gesamtstadt als auch auf nationaler Ebene kann Govan angesichts der sozialen Probleme und der Marginalisierung der Anwohner als „benachteiligt“ betrachtet werden. Armut und Deprivation sind immer relative Begriffe, die sich an den Lebensgewohnheiten und an den Lebensbedingungen der jeweiligen Gesellschaft orientieren. Aus diesen Gründen wird im weiteren Verlauf immer wieder auf die Vergleichszahlen auf regionaler und nationaler Ebene einzugehen sein. Daß zusätzlich auch auf Stadtteilebene beträchtliche Disparitäten existieren, soll die nachstehende Untersuchung deutlich machen.

Den räumlichen Bezug der Analyse bildet Ward 40 (Central Govan)³. In dieser Abgrenzung beträgt die Einwohnerzahl gegenwärtig ungefähr 11 500. Die Beschränkung auf Central Govan erschien zweckmäßig, da zum einen die Volkszählungsdaten auf Basis der Wards erhoben werden und das Gebiet zum anderen das historische wirtschaftliche Zentrum Govans darstellt. Central Govan zerfällt in 47 sogenannte Enumeration Districts (ED), die kleinsten räumlichen Einheiten der Volkszählungsstatistik. Die einzelnen EDs werden nochmals in größere Einheiten zusammengefaßt, die mit einer zweistelligen Buchstabenkombination versehen werden (in Central Govan finden sich WDs aus vier Einheiten: EA, DZ, DY, DX) (vgl. Abb. 2). Der Durchschnitts-ED umfaßte 1981 in Govan 290 Bewohner und 108 Haushalte.

Soziale Benachteiligung ist durch ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren gekennzeichnet. Um dem ganzheitlichen Charakter und der Komplexität von Deprivation Rechnung zu tragen, wurde das Datenmaterial einer mehrere Indikatoren umfassenden Analyse unterzogen. Aus den zur Verfügung stehenden Daten wurden 18 Einzelindikatoren definiert, die den vier Feldern *Wohnen*, *Arbeiten*, *sozioökonomische Indikatoren* und „*Special Needs*“ zugeordnet wurden. Eine ausführliche Definition dieser Einzelindikatoren wird in Tabelle 1 gegeben. Ein Vergleich dieser Auswahl mit bereits durchgeführten wissenschaftlichen Arbeiten (vgl. PACIONE 1989) zeigt, daß sich die Mehrzahl der Indikatoren für die Untersuchung der städtischen Wohn- und Lebensbedingungen als sinnvoll erwiesen hat. Die genaue Auswahl hängt jedoch immer vom besonderen Charakter des jeweiligen Untersuchungsgebietes ab.

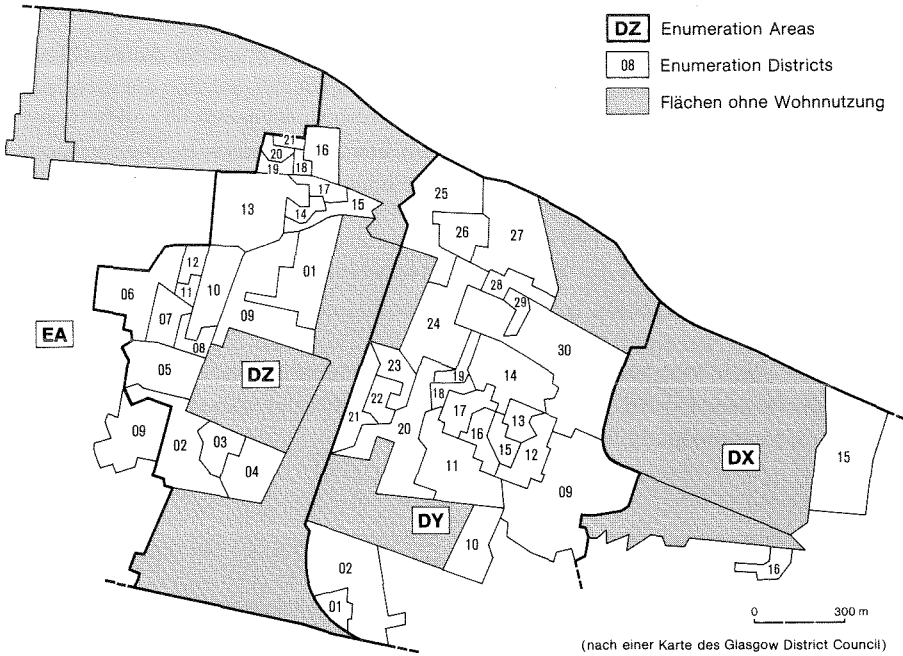


Abb. 2: Enumeration Districts und gewerblich genutzte bzw. brachliegende Gebiete in Central Govan

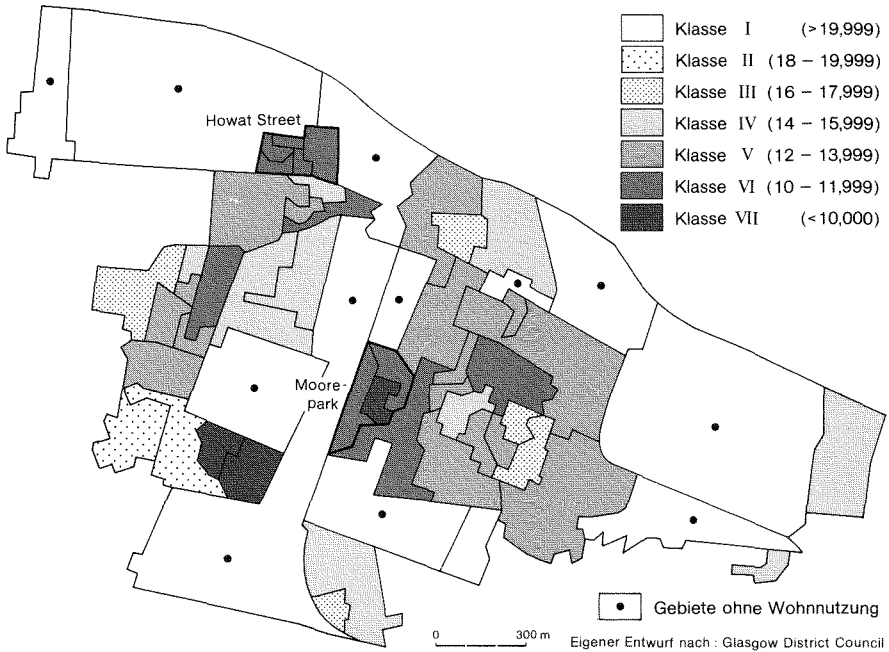


Abb. 3: Soziale Benachteiligung 1981

Als erster Schritt wurden aus dem Volkszählungsdatenmaterial die einzelnen Prozentwerte für die jeweiligen Indikatoren errechnet. Danach wurden die verschiedenen Ausprägungen der einzelnen Indikatoren skaliert, für jeden ED addiert, der Größe nach geordnet und schließlich sieben Größenklassen gebildet. Die Indikatoren 04, 05, 08, 12 und 15 wurden doppelt gewichtet. Abb. 3 zeigt das räumliche Verteilungsmuster der am meisten betroffenen Enumeration Districts. Teucharhill (DZ03/DZ04), Moorepark (DY21/DY22/DY23) und die Tenements um Howat Street (im folgenden „Howat Street“) (DZ16/DZ18/DZ19/DZ20/DZ21) müssen demzufolge als Hauptgebiete sozialer Benachteiligung zu Beginn der achtziger Jahre bezeichnet werden (zur Lage vgl. Abb. 2). Tabelle 2 gibt für ausgewählte Indikatoren einen Vergleich der Werte der drei Gebiete mit den entsprechenden Werten für Gesamt-Govan. Aus dieser Gegenüberstellung geht die Benachteiligung der drei Gebiete eindeutig hervor.

Tabelle 1: Indikatorengruppen und Einzelindikatoren

I. Indikatorengruppe WOHNEN

- 01 % der Haushalte ohne privates Bad/WC
- 02 % der Haushalte in Wohnungen mit mehr als 1,5 Personen pro Zimmer
- 03 % der Haushalte in Ein- oder Zwei-Zimmer-Wohnungen

II. Indikatorengruppe ARBEITEN

- 04 % der Männer im erwerbsfähigen Alter ohne Arbeit
- 05 % der Frauen im erwerbsfähigen Alter ohne Arbeit
- 06 % der Bevölkerung beruflich selbständig
- 07 % der Bevölkerung über 16 Jahre wirtschaftlich nicht aktiv (incl. Rentner)
- 08 % der Altersgruppe 16-24 ohne Arbeit

III. SOZIOÖKONOMISCHE Indikatoren

- 09 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den sozioökonomischen Gruppen 10 und 11
- 10 % der Haushalte mit mehr als zwei Pkws
- 11 % der Haushalte ohne eigenen Pkw
- 12 % der Studenten im Verhältnis zur Bevölkerung über 16

IV. Indikatorengruppe „SPECIAL NEEDS“

- 13 % der Bevölkerung jünger als 14 Jahre
- 14 % der Bevölkerung älter als 65 Jahre
- 15 % der Haushalte mit alleinerziehendem Elternteil
- 16 % der Haushalte mit mindestens vier Kindern
- 17 % der Haushalte mit mehr als sechs Personen
- 18 % der Single-Haushalte

Bei einem Vergleich der Wohnungsmarktdaten der drei Gebiete fällt auf, daß der Hausbestand zweier betroffener Gebiete – nämlich Teucharhill und Moorepark –

sich fast vollständig in städtischem Besitz befindet, während Howat Street in die Verantwortung einer Housing Association fällt. Dies entsprach 1981 in etwa dem Anteil dieser Wohnungsanbieter auf dem gesamten Wohnungsmarkt Govans. Wie im weiteren Verlauf zu sehen sein wird, sollte sich die Situation nur zehn Jahre später völlig anders darstellen.

Tabelle 2: Ausgewählte Indikatorenwerte 1981

	Govan	Moorepark	Howat Street
Bewohner	12 543	1 055	855
Haushalte	4 634	372	353
(1) % der Haushalte ohne Bad/WC	9,6	0,6	21,6
(4/5) Arbeitslosigkeit in %	30,4	44,6	32,9
(8) Jugendarbeitslosigkeit in %	36,2	51,9	45,8
(11) % der Haushalte ohne Pkw	87,0	94,3	90,5
(13) % der Bevölkerung unter 15 Jahre	21,9	28,5	23,2
(15) % der alleinerziehenden Haushalte	25,8	31,6	28,3
% Miete bei District Council*	61,3	92,1	5,7
% Miete bei Housing Associations	17,6	3,0	51,3
% selbstgenutztes Wohneigentum	15,1	0,5	15,3

*) Wohnungsmarktdaten ohne sonstige Nutzung (u.a. leere Wohnungen, privater Sektor)

Quelle: Census 1981

3.2 Wirtschaftliche Revitalisierungsbemühungen

Wie eingangs erwähnt, lassen sich unterschiedliche Ansätze zur wirtschaftlichen Erneuerung altindustrieller Gebiete unterscheiden. Die praktischen Entwicklungsstrategien weisen dabei zumeist Elemente verschiedener Ansätze auf. Anhand zweier exemplarischer Projekte sollen die praktischen Probleme in bezug auf die Regeneration strukturschwacher Gebiete verdeutlicht werden. Betreut und geleitet werden die meisten Maßnahmen von „Govan Initiative“, einer 1986 mit dem vorrangigen Ziel der Ansiedlung neuer Unternehmen gegründeten Public-Private-Partnership.

Garden Festival Prince's Dock

Als die Regierung in London im Jahre 1984 die Vergabe des ersten britischen Garden Festivals 1988 an Glasgow verkündete, beschlossen die lokalen Verantwortlichen, die Veranstaltung in Govan auf dem Gebiet des ehemaligen Prince's Dock abzuhalten. Von dieser Veranstaltung erhoffte man sich entscheidende Impulse für die wirtschaftliche Revitalisierung Govans. Die britischen Garden

Festivals – im vergangenen Jahr wurde in Ebbw Vale das fünfte und vorerst letzte abgehalten – wurden von der Regierung Thatcher in Anlehnung an die deutsche Idee der Bundesgartenschauen als Mittel zur Revitalisierung altindustrieller Gebiete ins Leben gerufen. Die einzelnen Veranstaltungen sollten hierbei als Initialzündler dienen und mittels „spill-over“-Effekte auf die gesamte Umgebung ausstrahlen.

Die ehrgeizigen Pläne zur Regeneration des brachliegenden Prince's Dock konnten in der Folge jedoch nicht eingehalten werden. Wertvolle Zeit verstrich, weil sich Behörden und Investor nicht über Art und Umfang der Erneuerungsmaßnahmen einigen konnten. Während die Vertreter des Glasgow District Council eine Mischlösung aus gewerblicher und Wohnungsnutzung bevorzugten, bestand die Fa. Laing als Investitionsträger zu Anfang auf dem alleinigen Bau von Wohnungen. Nachdem zwei Jahre nutzlos verstrichen waren – die aufgefüllte frühere Dockanlage bot in der Zwischenzeit ein trostloses Bild – einigte man sich 1990 auf den Bau zweier Wohngebiete mit insgesamt 1 100 geplanten Wohneinheiten, einem Gewerbebepark, einem Freizeit- und Vergnügungspark und einer öffentlichen Grünanlage für die ansässige Bevölkerung.

Gerade von der angekündigten Schaffung eines Gewerbebeparks auf dem Gebiet des ehemaligen Prince's Dock waren jedoch auch im Frühjahr 1993, also fünf Jahre nach Beendigung des Garden Festivals, keinerlei Anzeichen zu erkennen. Der größte Teil der zugeschütteten Dockanlage liegt nach wie vor brach. Es war lediglich die erste Reihenhaussiedlung errichtet und im Osten des ehemaligen Garden Festival Geländes mit den Arbeiten zur Schaffung eines vier Hektar umfassenden Parks begonnen worden.

Auch wenn das Garden Festival sicherlich nicht mit Projekten wie z.B. den Londoner Docklands vergleichbar ist, so stellt es doch auf lokaler Ebene den einzigen Versuch dar, durch ein großdimensioniertes Projekt einen Anstoß zur Erneuerung des Stadtteils zu geben. Dabei sollte insbesondere gezeigt werden, daß die Brachflächen Govans wieder in Wert gesetzt werden können. Zumindest aus heutiger Sicht kann diese Absicht als gescheitert gelten. Damit teilt Govan das Schicksal anderer Garden Festivals, die alle an ähnlich strukturierten Orten stattfanden und deren Ergebnisse mittlerweile auch von der Regierung in London als enttäuschend empfunden werden (vgl. BAREHAM 1992: ohne Seitenangabe).

Govan Workspace

Dieses schon Ende der 70er Jahre ins Leben gerufene Modellprojekt sollte es örtlichen Jungunternehmern ermöglichen, ihre Pläne zur Selbständigkeit zu verwirklichen. Im Mittelpunkt der Überlegungen stand insbesondere der Gedanke, durch ein Gründerzentrum die Grundlage für nachhaltige und langfristige wirtschaftliche Gesundung zu legen. Zu diesem Zwecke wurde ein leeres, ehemals gewerblich genutztes Gebäude in kleine Einheiten unterteilt und lokalen Existenzgründern als erster Unternehmensstandort angeboten. So wichtig und notwendig

Maßnahmen zur Mobilisierung endogener Potentiale gerade durch die Förderung sogenannter SMEs (small and medium-sized enterprises) für eine nachhaltige Erneuerung derartiger Gebiete sind, mußte man in Govan trotz einiger Erfolge doch sehr schnell die Grenzen von Erneuerungsstrategien in peripheren Räumen erkennen.

Eine Analyse des Branchenprofils dieses Gründerzentrums im Jahre 1991 ergab hinsichtlich der Branchenzugehörigkeit einen hohen Anteil von Anbietern einfacher Dienstleistungen. 65 % der Betriebe gehörten entweder der Kategorie „*General Services*“, „*Transport Services*“ oder der „*Paper, Printing and Publishing*“ an (vgl. Tabelle 3). Selbst wenn sich diese Existenzgründer in der Zukunft dynamisch entwickeln sollten, werden von diesen Betrieben kaum entscheidende Impulse auf den lokalen Arbeitsmarkt ausgehen. Ein erneuter Besuch im Frühjahr 1993 bestätigte dieses Bild. Während 1991 noch 26 der zur Verfügung stehenden Einheiten belegt waren, hat sich diese Zahl zwei Jahre später sogar auf 20 reduziert. Ungefähr ein Drittel der angebotenen Units stand leer (Quelle: eigene Erhebungen).

Das eigentliche Ziel eines Gründerzentrums besteht darin, jungen Unternehmensgründern ohne entsprechende Startvoraussetzungen den Eintritt in das selbstständige Berufsleben zu erleichtern. Dabei sollen die jeweiligen Unternehmen sobald wie möglich in die Lage versetzt werden, sich auf dem Markt zu etablieren, zu expandieren und in der Folge die Räumlichkeiten neuen Existenzgründern zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund muß die Entwicklung von Govan Workspace – abgesehen von der hohen Zahl leerer „units“ – aus zweierlei Gründen pessimistisch beurteilt werden:

1. In den vergangenen zwei Jahren konnten nur sechs neue Existenzgründer in dem ehemaligen Fabrikgebäude untergebracht werden. Diese Betriebe gehören ausnahmslos dem Dienstleistungssektor – v.a. dem EDV-Bereich – an. Dem stehen zehn Betriebe gegenüber, die schon 1991 am Govan Workspace Projekt teilnahmen.
2. Darüber hinaus werden vier Einheiten von Institutionen und Einrichtungen belegt, die normalerweise in einem derartigen Gründerzentrum kaum erwartet werden. Organisationen wie die Cube Housing Association, Richmond Fellowship, Contract Blinds oder Fair Play for Children in Scotland wurden – wie wichtig sie im Einzelfall für ein Quartier wie Govan auch sein mögen – nur angesichts der großen Zahl freier Einheiten im Gründerzentrum aufgenommen (Quelle: eigene Erhebungen).

Gerade in den letzten Jahren hat sich also Govan Workspace nur wenig dynamisch entwickelt. Dies zeigt, daß theoretisch als vorteilhaft angesehene Strategien in der Praxis sehr häufig an strukturellen Problemen scheitern. Ein Verantwortlicher von Govan Initiative wies mit Blick auf diese Entwicklung ausdrücklich auf den Konflikt zwischen theoretischem Anspruch und praktischer Wirklichkeit hin. Was letztlich zählt, ist die Linderung der drückenden Arbeitslosigkeit durch

Tabelle 3: Branchenprofil Govan Workspace 1991

	Anzahl	Prozent
Transport Services and Supplies	1	4
Clothing/Textiles	1	4
Construction Materials and Services	2	8
Electrical/Electrical Engineering	3	12
Mechanical Engineering	3	12
Paper, Printing and Publishing	4	15
Services General	12	46

Quellen: *Govan Initiative 1990*; eigene Erhebungen

Schaffung von Arbeitsplätzen. Deshalb müssen derartige Projekte von der Ansiedlung etablierter Betriebe begleitet sein, will man in absehbarer Zeit eine wirtschaftliche Erholung erreichen.

Die Ergebnisse einer großangelegte Untersuchung der strukturellen Probleme der lokalen Wirtschaft in Govan im Jahre 1990 unterstreichen diese Aussagen:

- Govans Wirtschaft ist auch heute noch in hohem Maße von wenigen Betrieben abhängig. 1990 entfielen auf 12 der ca. 340 befragten Betriebe 42 % des gesamten Arbeitsplatzangebotes.
- Nur eines von sieben befragten Unternehmen war 1990 weniger als zwei Jahre alt. Die geringe Zahl von Neugründungen und eine hohe Fluktuationsrate der Betriebe wurde von den Unternehmern auf das geringe Angebot erschlossener Flächen und das allgemein schlechte Image Govans zurückgeführt.
- Der vielfach beklagte Mangel an Erweiterungsmöglichkeiten läßt die Vermutung zu, daß expandierende Betriebe (z.B. aus dem Govan Workspace Gründerzentrum) Govan gerade dann verlassen, wenn sie für die lokale Bevölkerung von wirtschaftlichem Nutzen sein könnten (Quelle: *Govan Initiative 1990*: ohne Seitenangabe; eigene Erhebungen).

Insgesamt verließen auch in den beiden vergangenen Jahren 130 Unternehmen den Stadtteil. Als Teilerfolg muß immerhin gewertet werden, daß es trotz des schwierigen, überwiegend auf die schwere Rezession zurückzuführenden Investitionsklimas gelang, in etwa die gleiche Zahl von Unternehmen in Govan anzusiedeln. Darunter waren jedoch nur 25 Neugründungen. Die Mehrheit der zugezogenen Unternehmen verlagerte ihren Standort lediglich innerhalb des Glasgower Stadtgebietes. Dies trifft auch für das größte Einzelunternehmen zu. Die High-Tech Rüstungsfirma Barr and Stroud Ltd. verließ ihren alten Standort im Norden Glasgows und brachte 900 Arbeitsplätze nach Govan. Da jedoch die alten Mitarbeiter ihre Arbeitsstätte auch nach dem Umzug ohne Schwierigkeiten erreichen können, wurden kaum Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung geschaffen. Damit

Tabelle 4: Arbeitslosigkeit 1981 - 1991

	Central Govan				Glasgow			
	1981	1986	1988	1991	1981	1986	1988	1991
Gesamtarbeitslosigkeit*	30,4	36,0	32,6	30,6	27,9	22,1	19,6	19,1
Langzeitarbeitslosigkeit**	o.A.	o.A.	53,9	51,6	o.A.	o.A.	48,5	47,4
Jugendarbeitslosigkeit***	36,2	44,5	36,6	32,6	26,4	33,2	27,3	19,0

*) in % der Erwerbstätigen

**) Arbeitslosigkeit über 1 Jahr

***) in % der Erwerbstätigen unter 24

Quelle: *Glasgow District Council Ward Profiles* 1986, 1988; Census 1981 und 1991

wird Govans wirtschaftliches Schicksal auch weiterhin von der Entwicklung der Werftindustrie und der Kvaerner Shipyard abhängen.

Abschließend sollen die Ergebnisse anhand eines Vergleiches der Entwicklung der Arbeitslosenraten Central Govans und Glasgows von 1981 bis 1991 veranschaulicht werden (Tabelle 4). Im Falle Central Govans (Ward 40) lassen sich im Verlauf der letzten 10 Jahre zwei unterschiedliche Trends ableiten: ein fortgesetzter Anstieg der Quote bis 1986 auf der einen und eine Periode fallender Arbeitslosenzahlen während der zweiten Hälfte der 80er Jahre auf der anderen Seite.

Ein Blick auf die entsprechenden Zahlen für Glasgow macht deutlich, daß Govan bis 1986 eine gegensätzliche Entwicklung verzeichnete, denn während in Central Govan die Arbeitslosigkeit um 5,6 % anstieg, sah die gesamte Stadt in der selben Zeit einen Rückgang in ungefähr der gleichen Höhe. Der Aufschwung nach 1986 war in Govan mit 5,4 % etwas stärker als im gesamten Stadtgebiet. Damit konnte jedoch in Govan 1991 gerade das Niveau von 1981 erreicht werden, während im gesamten Stadtgebiet die Arbeitslosenquote in diesen zehn Jahren deutlich sank. Für die Gesamtperiode ist Govan also weiter hinter Gesamt-Glasgow zurückgefallen. Ein Glasgow District Council Research Memorandum zur Situation auf dem Arbeitsmarkt, veröffentlicht im Januar 1988, unterstützt diese These. Zu diesem Zeitpunkt gab es in Glasgow nur vier Wards mit einer Arbeitslosenrate von über 30 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Ward 40 gehörte mit 32,6 % zu dieser Gruppe (Quelle: *Glasgow District Council* 1988b, ohne Seitenangabe). Besonders bedrückend stellt sich die Situation der Langzeitarbeitslosen und der Jugendlichen dar. Damit wird direkt auf den folgenden Abschnitt übergeleitet, der gerade die Entwicklung der Wohn- und Lebensbedingungen zum Gegenstand hat.

Govan gelang es also nicht, seine Position in einer Periode relativer wirtschaftlicher Gesundheit in Großbritannien zu verbessern. Auch wenn neueste Zahlen nicht verfügbar sind, dürfte sich an dieser Situation auch heute wenig geändert haben. Diese Entwicklung ist besonders angesichts durchaus bestehender Standortvorteile,

wie einer guten Verkehrsanbindung (U-Bahnanschluß, Nähe zur Stadtautobahn), zentraler Lage (Glasgows CBD befindet sich nur 1,5 km entfernt) und einem riesigen Flächenpotential für Betriebsansiedlungen (1986 waren 23,5 Hektar Land ohne Einschränkung gewerblich nutzbar; Quelle: *Glasgow District Council* 1986: 14) unbefriedigend.

Nicht nur wegen des Mißerfolges des Projektes auf dem Gelände des ehemaligen Prince's Dock werden derartige Großprojekte wohl in Zukunft nicht mehr zu erwarten sein. Auch die Regierung in London und die Lokalbehörden haben mittlerweile erkannt, daß „top-down“ Projekte großen Maßstabs wenig Aussicht auf Erfolg haben. Daraus jedoch eine radikale Umorientierung in Richtung Mobilisierung endogener Potentiale von unten abzuleiten, würde ebenfalls an der Wirklichkeit vorbei gehen. Wie schon die Erfahrungen mit dem Govan Workspace Gründerzentrum zeigen, dürften die strukturellen Probleme Govans nicht auf diesem Wege zu lösen sein. Es wird in Zukunft vielmehr darauf ankommen, die verschiedenen Ansätze in eine Gesamtstrategie einzubetten und soweit wie möglich Anstöße zu wirtschaftlicher Regeneration zu geben. Insbesondere wird wohl auch weiterhin aktiv um umsiedlungswillige Betriebe geworben werden, auch wenn der Wettbewerb einzelner Stadtteile oder Regionen untereinander aus regionalplanerischer Sicht kontraproduktiv ist.

3.3 Wohn- und Lebensbedingungen

Zu Beginn des letzten Jahrzehnts lebte mit 61 % die Mehrheit der Haushalte in Central Govan in Mietwohnungen im Eigentum des Glasgow District Council. Dem standen 24 % in Mietverhältnissen mit Housing Associations oder privaten Vermietern sowie 15 % Wohneigentümer gegenüber. Während der Anteil des öffentlichen Sektors dem der ganzen Stadt in etwa entsprach, spielten in Govan Housing Associations bei der Wohnversorgung eine erheblich größere Rolle. Dafür zeichnete der Eigentumssektor in Gesamt-Glasgow für fast doppelt so viele Haushalte verantwortlich (Quelle: Census 1981). Die Wohnnutzung im Jahre 1981 wird in Abb. 4 dargestellt.

Mit dem Regierungswechsel im Jahre 1979 wurde auch eine Kehrtwende in der britischen Wohnungspolitik vollzogen. Im einzelnen standen folgende Maßnahmen im Mittelpunkt:

- Förderung der Eigentumsbildung auch für einkommensschwache Haushalte
- Verringerung des städtischen Mietwohnungsbestandes
- Ausweitung der Tätigkeit der Housing Associations

Vor dem Hintergrund dieser geänderten Rahmenbedingungen werden im folgenden die Veränderungen der Wohnbedingungen im Untersuchungsgebiet während der letzten 13 Jahre dargestellt. Dabei wird besonderes Gewicht auf die

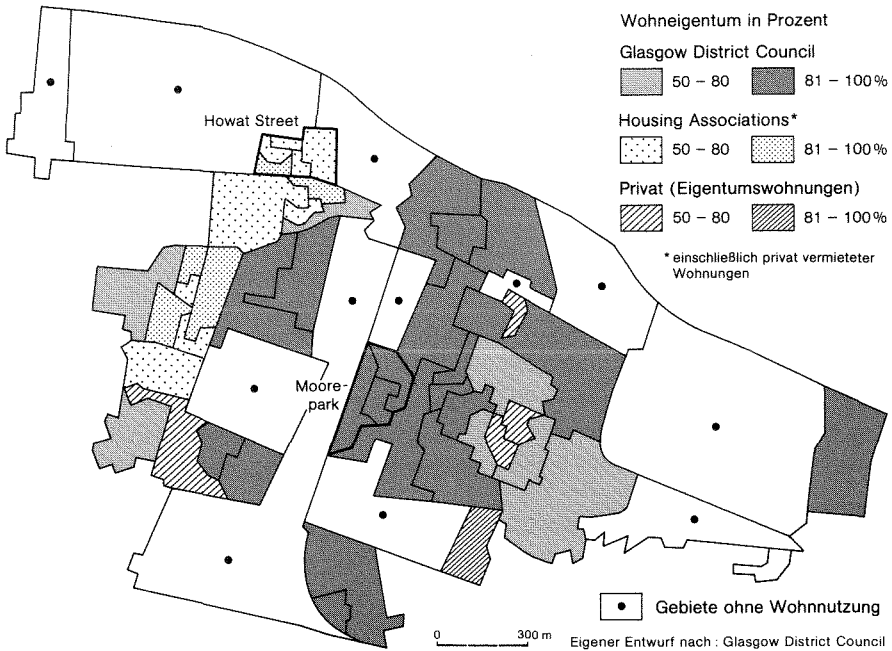


Abb. 4: Wohnnutzung 1981

Auswirkungen der nationalen Wohnungspolitik auf ein strukturschwaches Gebiet wie Govan gelegt.

Der städtische Sektor

Mit mehr als 60 % aller Wohnungen im Besitz des Glasgow District Councils (GDC), gehörte die Stadtregierung 1981 zu den größten öffentlichen Wohnungseigentümern in Großbritannien. Die konservative Regierung wollte durch Privatisierungsmaßnahmen eine Deregulierung des britischen Wohnungsmarktes und eine Ablösung der ineffizienten und unbeweglichen öffentlichen Wohnungsverwaltungen erreichen. Zu diesem Zwecke wurden die staatlichen Wohnungsmarktsübventionen von den Lokalregierungen auf den privaten Sektor und auf direkt von London abhängige Organisationen, wie die Scottish Development Agency (heute Scottish Enterprise), verlagert. Dies führte zu großen finanziellen Schwierigkeiten lokaler Wohnungsverwaltungen und hatte negative Auswirkungen auf den Zustand des öffentlichen Häuserbestandes. Glasgow District Council hatte in besonderem Maße unter der Rückführung der finanziellen Zuschüsse zu leiden.

Finanzielle Probleme waren dann auch der Grund dafür, daß von den in Govan vorgesehenen 13 öffentlichen Instandhaltungsprojekten nur ein kleiner Teil in die Tat umgesetzt werden konnte. Der Neubau von Wohnungen mußte vollständig den

Housing Associations und dem privaten Sektor überlassen werden. Angesichts der Tatsache, daß den Behörden im Finanzjahr 1990/91 für das gesamte Wohnungsverwaltungsgebiet Glasgow South West lediglich 280000 Pfund für die Verbesserung der Wohnbedingungen zur Verfügung standen, wird die Finanznot der öffentlichen Verwaltung deutlich. Damit sollten alle notwendigen Reparaturen und Verbesserungsarbeiten für die 23 581(!) Wohnungen dieses Gebietes finanziert werden (Quelle: eigene Erhebungen). Die Mieter in Quartieren wie Moorepark und Teucharhill, wo Sanierungsarbeiten seit langem überfällig waren, hatten besonders unter dieser Situation zu leiden.

Die Rolle der Housing Associations

Die Aktivitäten der HAs sollen am Beispiel der Central Govan Housing Association (CGHA) dargestellt werden, die zu den größten und ältesten Wohnungsbaugenossenschaften Govans gehört. Zu Beginn des letzten Jahrzehnts wartete ein Großteil des CGHA-Bestandes noch auf seine Sanierung. In einem Schadensbericht wurde z.B. das Gebiet um Howat Street in fünf Untergruppen aufgeteilt und für jede Gruppe eine detaillierte Liste der Schäden und des Ausmaßes der Baufälligkeit erstellt. Während sich das Innere der Wohnungen in relativ gutem Zustand befand, waren zu diesem Zeitpunkt sofortige Maßnahmen zur Verbesserung der Außenfassaden erforderlich, wollte man die fast 100 Jahre alten Häuser erhalten und einen Abriß verhindern. Als drängendste Probleme wurden undichte Dächer, mangelnde Isolierung und schwere Schäden an den Sandsteinfassaden aufgeführt. Gerade die Fassaden waren im Verlauf der Jahrzehnte – wie auch im übrigen Glasgow – durch Abgase und andere Umwelteinflüsse schwer in Mitleidenschaft gezogen worden. Die ursprünglich roten oder gelben Sandsteinfassaden waren von einer schwarzen Rußschicht bedeckt. Eine Wiederherstellung war nur durch kostspieliges und zeitaufwendiges Sandstrahlen möglich. Darüber hinaus wiesen viele Gebäude schwere Strukturschäden auf, die ebenfalls sofortiges Handeln erforderlich machten. CGHA gelang es, Zugang zu Regierungssubventionen zu bekommen und somit die finanzielle Unterstützung sicherzustellen. Bis 1985 waren die notwendigen Arbeiten abgeschlossen, so daß die Häuser dem Abriß entgehen konnten. Auf diese Weise war es gelungen, den typischen Charakter dieses ehemaligen Arbeiterviertels zu erhalten und den Anwohnern zu ermöglichen, weiterhin in der gewohnten Umgebung zu leben.

Nach Abschluß der Sanierungsarbeiten wurden in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zusätzlich einige Neubauprojekte durchgeführt. Es handelte sich jeweils um dreistöckige, im Stil traditioneller Tenements konzipierte Wohnhäuser, die hauptsächlich an Wohnungssuchende aus Govan vermietet wurden. Dabei wurde versucht, die Mieten so niedrig wie möglich zu halten. Trotzdem war ein Großteil der Neumieter, wie auch die Mehrheit der übrigen HA-Mieter, auf staatliche Unterstützung in Form von Housing Benefit (=Wohngeld) angewiesen. Angesichts des Mangels an erschwinglichen und preiswerten Wohnungen sind die Aktivitäten der

CGHA und anderer Housing Associations überwiegend positiv zu beurteilen. Da darüber hinaus ein nicht unerheblicher Teil von städtischen Wohnungen übernommen werden konnte, wurde der Wohnungsmarkt Govans zumindest teilweise entlastet.

Doch auch die Housing Associations befinden sich mittlerweile an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit. Die jüngsten Sparbeschlüsse der Regierung Major – es ist eine Kürzung der Zuschüsse an Housing Associations von derzeit 72 % auf 64 % im kommenden Jahr und 60 % bzw. 55 % in den Jahren 1995 und 1996 vorgesehen – werden laut einer Analyse der National Federation of Housing Associations (NFHA) zu einem Anstieg der durchschnittlichen Neumieten von derzeit 48 Pfund Sterling auf 84 im Jahre 1996 führen. Dies hätte zur Folge, daß Haushalte mit niedrigen Einkommen entweder auf den öffentlichen Wohnungsmarkt ausweichen müßten oder die Vergabe von Wohngeld drastisch auszuweiten wäre. NFHA rechnet, bei Beibehaltung der jetzigen Vergabekriterien, mit einem Anstieg der Wohngeldberechtigten auf 89 % der Neumieter und auf insgesamt 66 % (z.Zt. 47 %), rechnet man die Altmieten hinzu. Die Studie warnt zudem vor einer „poverty trap“, in die Mieter mit Einkommen knapp oberhalb der Bemessungsgrenze geraten könnten (vgl. ARNOLD-FORSTER 1993). Für die Situation in Central Govan würde dies bedeuten, daß angesichts finanzieller Schwierigkeiten die HAs weniger Council-Wohnungen übernehmen könnten, was eine weitere Verschlechterung der Situation der ärmeren Einwohner zur Folge hätte.

Im Jahre 1991 war als Konsequenz der beschriebenen Entwicklung der Anteil des städtischen Wohnungsbestandes im Vergleich zu 1981 um 8 % zurückgegangen (Tab. 5). Damit wurde jedoch der Vergleichswert für die Gesamtstadt noch immer um 4 % übertroffen. Der Rückgang des Council-Wohnungsbestandes ging anders als im übrigen Stadtgebiet überwiegend auf das Wirken der Housing Associations zurück. Die Neubautätigkeit privater Investoren beschränkte sich auf wenige Einzelprojekte, was zwar zu einer etwas ausgeglicheneren Sozialstruktur beitrug, aber angesichts des Zwangs zur Gewinnerzielung keinen Beitrag zur Schaffung preiswerten Wohnraumes leisten konnte.

Die Förderung von Wohneigentum

Im Mittelpunkt der Wohnungspolitik der konservativen Regierung stand in den 80er Jahren der Versuch, Innenstadtverfall und ungenügenden Wohnbedingungen durch Förderung von Wohneigentum und verstärkte Einbeziehung privater Investoren entgegenzuwirken. Die vielen durchgeführten Programme und Maßnahmen trugen zu einem beträchtlichen Anstieg der Wohneigentumsquote in vielen britischen Städten bei. So verzeichnete auch Glasgow in den 80er Jahren einen 9-prozentigen Anstieg von Eigentumswohnungen, während der Anteil des öffentlichen Sektors um 14 % zurückging (vgl. Tabelle 5). Diese auf staatliche Wohnungspolitik zurückgehende Entwicklung konnte jedoch in Central Govan nicht beobachtet werden. Hier ging vielmehr der Anteil von Wohneigentum um 2 % zurück.

Tabelle 5: Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt von 1981 bis 1991

	Local Authority *		Owner Occupation		Housing Association		Private Rented	
	1991	81-91	1991	81-91	1991	81-91	1991	81-91
Ward 40	53%	-8%	13%	-2%	30%	+12%	4%	-2%
Glasgow	49%	-14%	37%	+9%	8%	+2%	6%	+3%

*) incl. Scottish Homes

Quelle: Census 1981 und 1991

Diese Entwicklung ist umso erstaunlicher, als die Zentralregierung in London mit einer Reihe von Förderungsprogrammen⁴ gerade in einkommensschwachen Bevölkerungsschichten den Anteil von Wohneigentum erhöhen wollte. Die günstigen Konditionen wurden jedoch nur von einer Minderheit der Anwohner in Anspruch genommen. Sieht man von dem ohnehin sehr geringen Interesse der lokalen Bevölkerung am Erwerb von Wohneigentum ab, so ist festzuhalten, daß – wenn überhaupt – nur die wenigen gut erhaltenen und attraktiven Wohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt wurden. Von den Deregulierungsrenten profitierten überwiegend die relativ besser gestellten Mieter, während die Einkommenssituation sozial benachteiligter Bewohner Govans ein Ausschöpfen der finanziellen Vergünstigungen nicht zuließ.

Die Förderung von Wohneigentum stellt deshalb in Govan nur ein ergänzendes Instrument dar. Die Überführung von Mietwohnungen in Eigentum sollte zwar weiterhin auch den Council-Mietern ermöglicht werden – nicht zuletzt wegen des dadurch steigenden Interesses an Instandhaltung und Sanierung –, gleichzeitig müßte jedoch auch der Zustand der verbleibenden Council-Wohnungen entscheidend verbessert werden. Ohne diese begleitende Maßnahme besteht die Gefahr, daß lediglich die „Rosinen“ aus dem städtischen Wohnbestand „gepickt“ werden, was eine weitere Marginalisierung der verbleibenden Mieter zur Folge hätte.

Im Verlauf der achtziger Jahre sah sich also Govan, im Gegensatz zum restlichen Stadtgebiet und zum übrigen Großbritannien, einer gegenläufigen Entwicklung gegenüber. Vor dem Hintergrund der jüngsten Subventionskürzungen gerade für die Housing Associations und den anhaltenden finanziellen Problemen der Stadtverwaltung muß die zukünftige Entwicklung der Wohnbedingungen in Govan pessimistisch beurteilt werden.

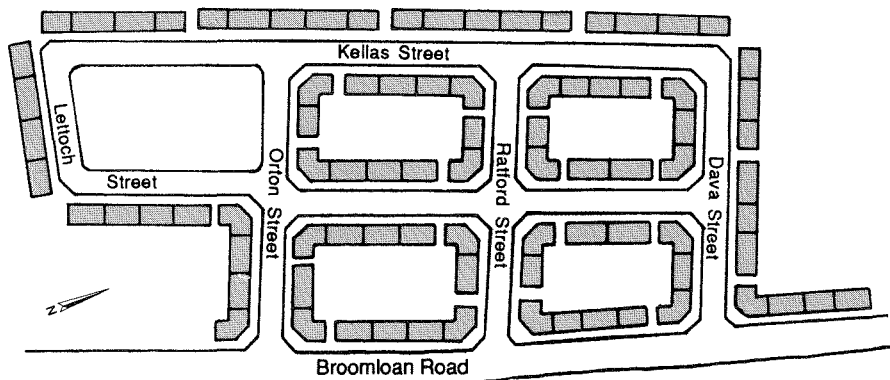
4 Sozialräumliche Disparitäten im Govan der neunziger Jahre

Die Auswirkungen der Revitalisierungsbemühungen auf die einzelnen Quartiere sollen beispielhaft in einer Gegenüberstellung der städtischen Moorepark-

Wohnanlage und der Housing Association-Tenements im Gebiet um Howat Street dargestellt werden. Beide Quartiere gehörten 1981 zu den am meisten benachteiligten Gebieten Central Govans. Damit sollen die Ergebnisse der im vorhergehenden Abschnitt untersuchten Erneuerungsmaßnahmen überprüft werden.

4.1 Moorepark

Im Frühjahr 1993 machten die Zwischenkriegs-Tenements des Moorepark Council Housing Scheme einen äußerst vernachlässigten Eindruck (zur Lage vgl. Abb. 2 und Abb. 5). Die letzten umfassenden Reparatur- und Sanierungsarbeiten waren Mitte der 70er Jahre durchgeführt worden, als das District Council jede Wohnung mit eigenen Toiletten sowie Zentralheizung ausstattete und die Kücheneinrichtungen modernisierte. Dringend notwendige Dach- und Fensterreparaturen konnten von den städtischen Behörden angesichts der angespannten Finanzlage nicht ausgeführt werden. So blieb es der örtlichen Mietervereinigung vorbehalten, den Austausch zumindest eines Teils der schadhaften Fenster in Eigenregie durchzuführen.



Eigener Entwurf nach : 1967 Ordnance Survey 1 : 2.500 Map.

0 50 m

Abb. 5: Moorepark

Der schlechte Zustand der Häuser und Wohnungen trug dazu bei, daß Moorepark innerhalb der Southwest Management Area (Wohnungsverwaltungsbezirk) als die am schwersten vermittelbare Wohnanlage eingestuft wird. Die meisten Bewohner verlassen Moorepark, sobald ihnen neuer Wohnraum angeboten wird. Da auf der anderen Seite immer weniger Haushalte in die frei werdenden Wohnungen ziehen, stieg die Leerstandsrate kontinuierlich an. Im April 1991 stand mit 35,3 % mehr als ein Drittel aller Wohnungen leer (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Ausgewählte Indikatorenwerte 1991

	Glasgow	Govan	Moorepark	Howat Str.
Bewohner	662 853	11 536	679	836
Haushalte	292 260	5 333	289	451
(1) % der Haushalte ohne Bad/WC	1,4	0,5	0,6	1,1
(4/5) Arbeitslosigkeit in %	19,7	30,6	50,2	27,3
(7) % der Haushalte nicht ökon. aktiv	36,7	36,4	32,7	25,0
(11) % der Haushalte ohne Pkw	64,9	85,3	92,7	83,4
(13) % der Bevölkerung unter 15 Jahre	18,3	21,2	30,3	21,4
(15) % der alleinerziehenden Haushalte	27,5	38,9	57,5	42,5
% leere Wohnungen	7,5	8,6	35,3	5,4
% selbstgenutztes Wohneigentum	37,4	13,1	1,7	12,6
% Miete bei Housing Associations	8,0	30,4	3,1	79,4
% Miete bei District Council	43,7	48,7	92,0	5,2

Quelle: Census 1991

Vom leichten wirtschaftlichen Aufschwung Govans in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre konnte Moorepark, das schon 1981 mit hoher Arbeitslosigkeit konfrontiert war, in keiner Weise profitieren. 1991 waren durchschnittlich 50,2 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ohne Arbeit, in einem Teilgebiet (ED DY22) Mooreparks erreichte die Arbeitslosenquote unvorstellbare 70 %. Die aufgelaufenen Rückstände bei den Mietzahlungen beliefen sich im April 1991 auf insgesamt 11 782 Pfund (Quelle: eigene Erhebungen). Während also das restliche Govan zumindest eine leichte ökonomische Belebung verzeichnen konnte, verschlechterten sich die Wohn- und Lebensbedingungen der Council-Mieter in Moorepark weiter. Dies bedeutete eine zusätzliche Verschärfung der sozioökonomischen Benachteiligung der Quartiersbewohner.

Der kontinuierliche Einwohnerrückgang seit dem letzten Zensus (Rückgang seit 1981 um 35,6 %) ist Beweis für das schlechte Image des Quartiers. Fast ein Drittel der Bevölkerung Mooreparks war 1991 jünger als 15 Jahre (Quellen: Census 1981 und 1991). Vor dem Hintergrund zunehmender Arbeitslosigkeit im Quartier werden deshalb für die Zukunft erhebliche Anstrengungen nötig sein, um gerade den Heranwachsenden berufliche Perspektiven bieten zu können. Das Ausmaß der sozialen Benachteiligung wird auch durch die sehr hohe Zahl alleinerziehender Frauen deutlich. 57,5 % der Haushalte mit Kindern wiesen 1991 nur einen Elternteil auf, eine Quote, die weit über dem Durchschnitt Govans liegt (vgl. Tabelle 6).

Der dramatische Bevölkerungsrückgang im Verlauf des letzten Jahrzehnts hatte nicht nur quantitative Auswirkungen, sondern wies auch eine qualitative Dimension auf. Selektive Migration ließ den Anteil der Anwohner ohne oder mit geringer beruflicher Qualifikation stark ansteigen. Im Vergleich zu 1981 hat sich zu Beginn

der neunziger Jahre der Anteil der Bewohner ohne berufliche Qualifikation⁵ (ungelehrte Arbeiter) beinahe verdoppelt (Quellen: Census 1981 und 1991). Diejenigen Bewohner Mooreparks mit höherer Qualifikation – entweder Facharbeiter oder zumindest Angehörige der „Partly Skilled“ Gruppe – haben das Quartier zu großen Teilen in den zehn Jahren zwischen den Volkszählungen verlassen.

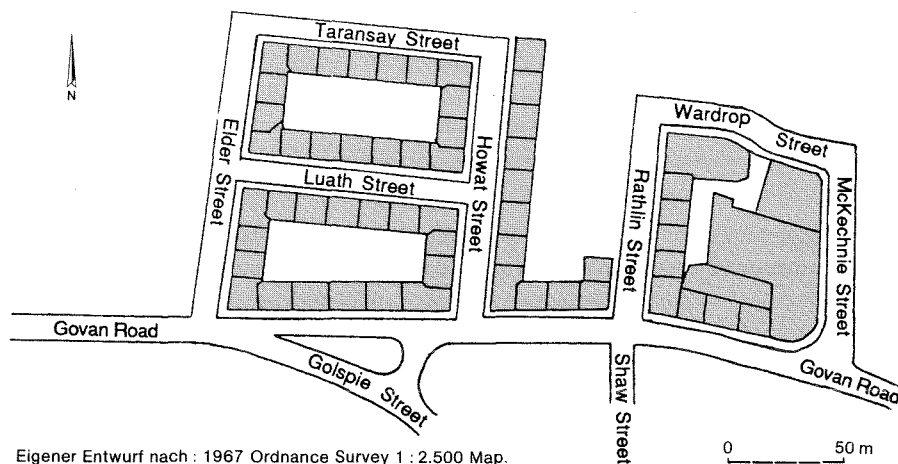
Angesichts dieser sozialen und wirtschaftlichen Probleme kann es kaum überraschen, daß in Moorepark Kriminalität und Drogenmißbrauch allgegenwärtig sind. Auch wenn die Kriminalität in Govan sicherlich nicht nur auf Moorepark beschränkt ist, so hat ihr Auftreten eine weitere Stigmatisierung des Quartiers zur Folge. Von der restlichen Bevölkerung in Govan seit jeher mit dem Namen „Wine Alley“ belegt, wird Moorepark längst als die „gefährlichste“ und „heruntergekommenste“ Gegend des Stadtteils betrachtet. Die Kriminalität hat jedoch noch zusätzliche negative Auswirkungen. Immer mehr ältere Bewohner, die häufig einen Großteil ihres Lebens in Moorepark verbracht haben, sehen sich gezwungen, das Quartier zu verlassen. Damit verliert Moorepark erneut einen Teil der wenigen, sich noch mit der Nachbarschaft identifizierenden Bewohner.

4.2 Howat Street

Seit Gründung der Central Govan Housing Association Mitte der siebziger Jahre wurden im Quartier bis 1991 zwei umfangreiche Sanierungsprogramme durchgeführt (zur Lage vgl. Abb. 2 und Abb. 6). Nachdem zu Beginn des letzten Jahrzehnts der physische Verfall des Hausbestandes gestoppt werden konnte, und die Wohnungen dem veränderten Bedarf angepaßt worden waren, wurden die beinahe 100 Jahre alten Tenements 1988 und 1989 einem umfassenden „Maintenance and Repair Programme“ unterzogen. Die deutliche Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes – u.a. Wiederbelebung des traditionellen Straßenbildes durch das Reinigen der Sandsteinfassaden – und die im Innenbereich durchgeführten Maßnahmen führten zu einem deutlichen Anstieg der Wohnzufriedenheit im Quartier.

In einer von der CGHA durchgeführten Mieterbefragung brachten 84 % der Bewohner ihre Zufriedenheit mit den Wohnbedingungen zum Ausdruck (Quelle: *Central Govan Housing Association* 1991: 22). Eigene Erhebungen unter den Bewohnern unterstützten dieses Ergebnis. Während also in anderen 1981 benachteiligten Gebieten keine Verbesserung der Wohnbedingungen erreicht werden konnte (z.B. Moorepark), wurden im CGHA-Gebiet die 1981 konstatierten Probleme innerhalb der Indikatorengruppe Wohnen größtenteils beseitigt.

Die Volkszählung 1991 wies dem Gebiet um Howat Street eine durchschnittliche Arbeitslosenrate von 27,3 % zu (vgl. Tabelle 6). Damit lag Howat Street sogar unter dem Durchschnittswert für das gesamte Untersuchungsgebiet. Gegenüber 1981 hatte sich die Erwerbslosenquote um rund 6 % verringert (1981 durchschnittlich 33,4 %; Quelle: Census 1981). Trotz dieser allgemeinen Entspannung



Eigener Entwurf nach : 1967 Ordnance Survey 1 : 2.500 Map.

Abb. 6: Howat Street

sahen sich besonders die Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche konfrontiert. In persönlichen Gesprächen stellte sich wiederholt heraus, daß viele Jugendliche nach dem Verlassen der Schule noch keine einzige Arbeitsstelle gehabt hatten. Ein Großteil der jugendlichen Arbeitslosen nahm bisher lediglich an staatlich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen teil.

Im Gegensatz zu Moorepark hatte Howat Street 1991 mit 836 Einwohnern in etwa die gleiche Bevölkerungszahl wie zehn Jahre zuvor. Dabei stellte auch in Howat Street die Altersgruppe bis 24 Jahre die größte Bevölkerungsgruppe (44,8 % der Gesamtbevölkerung; Quellen: Census 1981 und 1991). Insgesamt war es also gelungen, durch die Verbesserung der Wohnbedingungen im Verlauf der achtziger Jahre einen Bevölkerungsschwund zu verhindern.

Hier stellt sich die Frage, ob sich im Zusammenhang mit den Modernisierungs- und Erneuerungsmaßnahmen die Bevölkerungsstruktur durch Zuzug neuer, einkommensstärkerer Schichten und Verdrängung der alteingesessenen Bevölkerung verändert hat. Wenn auch keine umfassenden Verdrängungsprozesse beobachtet werden konnten, so hatte sich die sozioökonomische Struktur des Quartiers doch gewandelt. Seit dem Beginn der achtziger Jahre verzeichnete Howat Street eine Fluktuationsrate von ungefähr 25 %, ein Viertel der Bevölkerung von 1991 war somit erst nach Vollendung der ersten Sanierungsphase zugezogen (Quelle: eigene Erhebungen). Ein Blick auf die Veränderungen innerhalb der sozioökonomischen Gruppen zeigt deutlich, daß der Anteil der Bevölkerung ohne oder mit geringer Qualifikation zugunsten sozial stärkerer Schichten abgenommen hat (Quelle: Census 1991). Auch wenn also – wie die konstante Bevölkerungszahl beweist – ein Teil der alteingesessenen Bevölkerung Howat Street verlassen mußte, führten die Anstrengungen der letzten Jahre zumindest wieder zu einer ausgewogeneren

Sozialstruktur im Quartier. Von den zugezogenen Haushalten kamen 26,8 % aus Govan, weitere 60 % aus dem Stadtgebiet von Glasgow (Quelle: Census 1991). Diese Zahlen entsprachen in etwa den Zuzugsanteilen im gesamten Untersuchungsgebiet. Die Aktivitäten der zuständigen Housing Association – unterstützt durch hohes Engagement der Bewohner – hatten dazu beigetragen, daß die Sozialstruktur des Quartiers wieder ausgeglichen, und die drohende soziale Marginalisierung der ansässigen Bevölkerung abgewendet werden konnte.

Kriminalität und Drogenmißbrauch sind – wie bereits erwähnt – in ganz Govan verbreitet. Auch das Quartier um Howat Street bildet dabei keine Ausnahme. Die Antworten von Anwohnern auf die Frage nach den Mißständen im Quartier bestätigen diese Beobachtung. Neben Vandalismus, Gewalt und Drogenmißbrauch betrachteten die Quartiersbewohner Kämpfe zwischen Jugendbanden und Alkoholismus als die Hauptprobleme.

Trotz der auch in diesem Gebiet existierenden sozialen Probleme, konnte in Howat Street ein starker Zusammenhalt der Anwohner beobachtet werden. Insbesondere bei vermeintlicher „Bedrohung von außen“ leisteten die Bewohner geschlossen Widerstand. Als im Februar 1991 Steuerfahnder im Quartier nicht bezahlte Poll Tax eintreiben wollten, blockierten 30 bis 40 Anwohner den Zugang der betreffenden Wohnung. Dieser starke Zusammenhalt der Quartiersbewohner hatte positive Auswirkungen auf die durchgeführten Sanierungsprogramme. Die lokale Bevölkerung identifizierte sich dadurch in besonderem Maße mit den Regenerationsversuchen.

4.3 Zusammenfassung

Im Gegensatz zu Moorepark war also im Gebiet um Howat Street im Verlauf der 80er Jahre eine grundsätzlich positive Entwicklung zu beobachten. Vor allem die wirtschaftliche Situation der Bewohner hatte sich im Vergleich zu Moorepark positiv entwickelt. Die Verbesserungen der Wohn- und Lebensbedingungen führten im Falle Howat Streets zu deutlich höherer Wohnzufriedenheit. Dies schlug sich in einer – auch im Vergleich zum übrigen Govan – äußerst geringen Leerstandsrate nieder (5,4 % vgl. Tabelle 6). Die unterschiedliche Entwicklung seit Beginn der achtziger Jahre spiegelte sich im Quartier Moorepark in 35,3 % leeren Wohnungen wider.

Während 1981 die am meisten benachteiligten Quartiere entsprechend den Anteilen der beiden Wohnversorger im Untersuchungsgebiet relativ gleichmäßig auf den städtischen und genossenschaftlichen Sektor verteilt waren, zeigen die beiden untersuchten Fallbeispiele, daß sich dieses Gleichgewicht mittlerweile deutlich zuungunsten des Council-Bestandes verschoben hat. Gerade die einkommens- und sozialschwachen Council-Mieter verzeichneten in den letzten Jahren eine deutliche Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen. In Gesprächen mit den

zuständigen Behörden und Anwohnern wurde diese Ansicht bestätigt. So wurden auch andere „Problemgebiete“ wie Teucharhill oder Iona Court mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Vor dem Hintergrund positiver Entwicklungen in Housing Association Quartieren und im selbstgenutzten Eigentumssektor führte dies zu einer kontinuierlichen Ausweitung der Disparitäten und schließlich zu weiterer Segregation und Marginalisierung der Council-Mieter.

Eine Befragung unter 140 Schülerinnen und Schülern der Govan High School bestätigte diese Aussage. Die Schüler dieser High School stammen zu großen Teilen aus den angrenzenden Council Housing Estates (u.a. Teucharhill, Moorepark). Auf die Frage, ob sie sich auch in Zukunft ein Leben in Govan vorstellen könnten, waren die Antworten der Schüler überwiegend negativ:

“No, because there are too many junkies and it is a dump” (Schülerin 13 Jahre).

“No, there will not be enough jobs in Govan by the time we leave school” (Schüler 14 Jahre).

“No, because I feel it is a dying community and I see no change in the future” (Schüler 15 Jahre).

“They will all end up into drugs or unemployment” (Schülerin 16 Jahre).

“Gang fighting as they could get seriously hurt and also unemployment which could lead them to crime” (Schüler 17 Jahre).

“They will all end up as drug addicts or there will be a huge increase in teenage pregnancies” (Schülerin 17 Jahre).

“Yes, it does because there are a lot of old people [who] are very kind to you” (Schüler 13 Jahre).

“Yes, new things are being built in the Govan area” (Schülerin 14 Jahre).

Diese repräsentative Auswahl von Antworten zeigt in drastischer Weise, wie schon die 13- und 14-jährigen Jugendlichen von den Problemen in ihrem Wohnumfeld betroffen sind. Perspektivelosigkeit und Vernachlässigung der Heranwachsenden in den Council-Estates haben sich mittlerweile in allen Großstädten Großbritanniens zu einem der drängendsten sozialen Probleme entwickelt.

Unterstrichen wird dies durch die Auswertung einer weiteren Frage. Die mehrheitlich aus Council-Wohnanlagen stammenden Jugendlichen sollten aus einer Auswahl von sieben Möglichkeiten die drei ihrer Meinung nach schwierigsten Probleme angeben. Mit großem Abstand am häufigsten genannt wurden Gewalt, Drogen und Arbeitslosigkeit. Sowohl bei den Mädchen als auch bei den Jungen rangierte „Drugs“ auf dem zweiten Platz. Während jedoch die Schülerinnen „Unemployment“ an die erste Stelle setzten, nahm diesen Platz bei den Schülern „Crime“ ein. Eigentlich ist statistisch gesehen die männliche Bevölkerung Govans stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Tatsache, daß trotzdem bei den männlichen Teilnehmern 38 % aller vergebenen Punkte auf „Gewalt“ fielen, zeigt das Ausmaß, von dem gerade die männlichen Jugendlichen betroffen sind. So stellen insbesondere Rivalitäten und Streitigkeiten zwischen verschiedenen Jugendbanden in

Govan und in den angrenzenden Stadtvierteln ein großes Problem dar (Quelle: eigene Erhebungen).

Fazit

Die Probleme bei der Durchführung der verschiedenen Revitalisierungsprojekte zeigen deutlich, daß in der Praxis die Umsetzung theoretischer Erkenntnisse und Empfehlungen auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Während einerseits groß angelegte, von oben initiierte Projekte – wie die Inwertsetzung des ehemaligen Prince's Dock – an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der beteiligten Entwicklungsträger und dem geringen Interesse privater Investoren scheitern, erweist sich andererseits auch die von wissenschaftlicher Seite immer wieder empfohlene Mobilisierung endogener Potentiale durch Förderung sogenannter „Small and Medium Sized Enterprises“ für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung als unzureichend. Resultat dieser Mängel war in Govan im Verlauf der letzten 15 Jahre eine Verschärfung der sozialen Disparitäten und die zunehmende Marginalisierung der Bewohner städtischer Mietwohnungen am unteren Ende des Wohnungsmarktes.

Auch zukünftig wird in Govan nicht mit nennenswertem finanziellem Engagement des privaten Sektors zu rechnen sein. Projekte, die als lokale „Wachstumspole“ für eine umfassende wirtschaftliche Revitalisierung sorgen sollen, dürften deshalb in den nächsten Jahren kaum Realisierungschancen haben. Die Entwicklungsversuche werden also auch weiterhin hauptsächlich darauf abzielen, eine möglichst hohe Zahl von Arbeitsplätzen für die lokale Bevölkerung zu schaffen. Schon wegen des kurzfristigen Erfolgsdrucks, dem sich lokale Behörden und Govan Initiative gegenübersehen, wird der Schwerpunkt auch in Zukunft auf die Ansiedlung größerer Einzelbetriebe liegen. Trotz der wenig ermutigenden Entwicklung des Gründerzentrums Govan Workspace, ist jedoch der Wiederaufbau einer lokalen Wirtschaftsstruktur unabdingbar, will man eine ökonomische und soziale Regeneration erreichen. Deshalb sollte auf derartige, eher langfristig orientierte Projekte in den kommenden Jahren nicht verzichtet werden.

Ohne entscheidende Verbesserungen werden immer größere Teile der Bevölkerung auf staatliche Zuwendungen in Form von Income Support oder Housing Benefit angewiesen sein. Ein Leben als „clients of the welfare state“ (HUDSON 1992: 10), das für viele Familien in anderen Council Estates Glasgows und in den übrigen Ballungsräumen Großbritanniens zum Alltag gehört, bliebe die einzige Alternative. Die Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen der ansässigen Bevölkerung muß deshalb auch bei anhaltender wirtschaftlicher Stagnation das Ziel der beteiligten Akteure bleiben.

Fußnoten:

- 1) Housing Associations sind in ganz Großbritannien verbreitet und spielen eine wichtige Rolle bei der Sanierung und der Sicherung von billigem Wohnraum. Es handelt sich dabei um privatrechtlich organisierte, nicht vorrangig auf Gewinn ausgerichtete Wohnungsunternehmen, die mit den gemeinnützigen bundesrepublikanischen Kapitalgesellschaften in der Trägerschaft von Kirchen, Gewerkschaften oder Gemeinden verglichen werden können. Die HAs finanzieren sich sowohl durch staatliche Zuschüsse als auch auf dem freien Kapitalmarkt.
- 2) Die Anwohner sind hierbei – anders als bei den normalen Housing Associations – automatisch Mitglieder und können sich somit an allen Entscheidungen beteiligen. Community Based HA sind also in etwa wie Wohnungsbaugenossenschaften organisiert.
- 3) Mit Wards werden in Großbritannien die Wahlkreise bezeichnet.
- 4) Zu diesen Maßnahmen gehören die Shared-Ownership-, Right-to-buy- und Rent-to-Mortgage-Programme, die allesamt günstige Bedingungen zum Erwerb der eigenen Wohnung einräumen.
- 5) Die Census-Statistik schließt in diese Kategorie auch diejenigen Bewohner mit ein, die in keine der fünf sozialen Klassen gehören („social class unknown“). Je nach ED fallen bis zu 20% der Bewohner in diese Kategorie.

Literatur

- ARNOLD-FOSTER, Jake. 1993: Weighing the Benefits, *The Guardian* 23.04.1993.
- BAREHAM, Peter. 1992: Festivals or Fiascos? In: Sustainable City Forum, Briefing Notes for Participants. Brighton.
- Central Govan Housing Association*. 1991: Tenant Survey. Glasgow.
- Glasgow District Council*. 1981: Census Small Area Statistics (unveröffentlicht).
- Glasgow District Council*. 1986: Draft Govan/Kinning Park Local Plan. Glasgow.
- Glasgow District Council*. 1988: Planning Handbook 1988. Glasgow.
- Glasgow District Council*. 1991: Census Small Area Statistics (unveröffentlicht).
- Govan Initiative*. 1990: Report on the Visit Programme. Glasgow.
- GRAHAM, Tony und SCOTT, John. 1992: Housing Associations in Glasgow. In: Sweeney, Gerry (Hg.), *Housing the Community 2000*. Dublin: S. 224-232.
- HARVEY, David. 1992: Social Justice, Postmodernism and the City. In: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Built Environment and Social Integration in Cities*. Dublin: S. 1-14.
- HÄUSSERMANN, Hartmut. 1992: Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen. In: Häussermann, Hartmut (Hg.), *Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas*. Basel, Boston, Berlin: S. 10-34.
- HUDSON, Ray. 1992: Institutional Change, Cultural Transformation and Economic Regeneration: Myths and Realities from Europe's old Industrial Areas. Durham (= Occasional Publication No. 26, University of Durham).

Deindustrialisierung und sozialräumliche Disparitäten in Glasgow-Govan

- KEEBLE, David. 1991: Core-Periphery Disparities and Regional Restructuring in the European Community of the 1990s. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.), *Europäische Regionen im Wandel*. Dortmund: S. 49-68.
- Kvaerner of Norway*. 1989: Prospectus December 1989. Glasgow.
- PACIONE, Michael. 1986: The Changing Pattern of Deprivation in Glasgow. In: *Scottish Geographical Magazine* Vol.102: S. 65-69.
- PACIONE, Michael. 1989: The Urban Crisis - Poverty and Deprivation in the Scottish City. In: *Scottish Geographical Magazine* Vol. 105/2: S. 101-115.

