

An aerial photograph of a city waterfront, likely Boston, showing a mix of modern and older buildings, streets, and a body of water. The image is overlaid with a dark teal color and contains text.

Susanne Heeg

# Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft

Die »South Boston Waterfront«  
als Beispiel für eine neue Strategie  
städtischer Baupolitik

Susanne Heeg  
Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft

**Susanne Heeg** (Dr. phil.) ist Professorin für Geographie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Stadtökonomie und Stadtplanung.

SUSANNE HEEG

# **Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft**

Die »South Boston Waterfront« als Beispiel  
für eine neue Strategie städtischer Baupolitik

**[transcript]**



This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 3.0 License.

### **Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2008 transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung: Dank der Spaulding & Slye Colliers International (Boston) für die freundliche Zurverfügungstellung des Luftbildes.

Lektorat & Satz: Susanne Heeg

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

ISBN 978-3-89942-819-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

# INHALT

<b>1. Einleitung</b>	11
1.1 Problemaufriss	11
1.1.1 Politik auf der lokalen Ebene	18
1.1.2 Wechselverhältnis zwischen Immobilien- und Stadtentwicklung?	21
1.1.3 Finanzmarkt als Engpassfaktor?	23
1.2 Stand der Forschung	27
1.2.1 Städtische Wirtschaftsentwicklung	28
1.2.2 Immobilienwirtschaftliche Forschung	30
1.2.3 Unternehmerische Stadt	33
1.2.4 Großprojekte	34
<b>2. Urban Governance und Entrepreneurialism</b>	37
2.1 Lokale Politik – lokale Regierungsfähigkeit	37
2.2 Staatliche Restrukturierung: urbaner Bedeutungsgewinn	44
2.3 Entrepreneurial cities	52
<b>3. Finanzmarkt und Entbettung in der Immobilienwirtschaft</b>	59
3.1 Akteurskonstellationen	60
3.2 Immobilienwirtschaftliche Zyklen	70
3.3 Einfluss von Finanzmarktentwicklungen	77
<b>4. Allokation von Nutzungen und Monopolrente</b>	89
4.1 Unsichtbare Hände als Macher?	90
4.2 Gebaute Umwelt als Bedingung der Kapitalakkumulation?	96
4.2.1 Städte als Standorte der Produktion und Distribution	97
4.2.2 Immobilienmarkt und Grundrente	99
4.2.3 Absoluter Raum und monopolistische Grundrente	101
4.3 Folgerungen für das weitere Vorgehen	108

<b>5. Innerstädtische Aufwertung und Sanierungspolitik in Boston</b>	111
5.1 Hintergrund für innerstädtische Sanierungsprojekte	113
5.2 Urban Regime und Sanierungsprojekte	117
5.3 Übergang zur entrepreneurial city	126
5.4 Sozialer Entrepreneurialism?	132
5.5 Von managerialism zur entrepreneurial city à la Boston	135
<b>6. Geschichte und Gliederung der South Boston Waterfront</b>	141
6.1 South Boston Waterfront als »Phönix aus der Asche«	142
6.2 Gliederung der South Boston Waterfront	144
6.3 Planungsgrundlagen für die South Boston Waterfront	149
<b>7. Immobilienmarkt und Wirtschaftsentwicklung am Beispiel der South Boston Waterfront</b>	155
7.1 Struktur des Immobilienstandortes Boston	158
7.2 Immobilienzyklus in Boston: Auswirkungen auf die South Boston Waterfront	163
7.2.1 »Economic miracle and débacle« in den 1990er Jahren	163
7.2.2 Boom der 1990er Jahre	166
7.2.3 Abschwung und vorsichtiger Optimismus	172
7.3 Absoluter Raum und monopolistische Grundrente	176
7.3.1 Immobilientransaktionen	178
7.3.2 Wohnungsmarkt	183
7.4 South Boston Waterfront: eigenständiges Viertel oder Erweiterung des CBD?	188
<b>8. Property-led development in der South Boston Waterfront</b>	193
8.1 Ende der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre: Anstoßphase	195
8.2 Mitte der 1990er Jahre bis Anfang des neuen Jahrtausends: Municipal Harbor Plan	200
8.2.1 Fan Pier	211
8.3 Anfang des Jahrtausends bis Herbst 2005: 100 Acres Masterplan	215
8.4 Planung und Incentives	227
<b>9. Postindustrielle Stadt und gebaute Umwelt: Property-Led Development als neue Planungsphilosophie</b>	231

<b>Literatur</b>	247
<b>Anhang A: Methodische Grundlagen</b>	263
<b>Anhang B: Zoning Codes</b>	267
<b>Anhang C: Statistik</b>	271

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

1.1	Ziele von PLD und Verbindung zwischen PLD und Wirtschaftsentwicklung	14
3.1	Idealtypisches Modell privatwirtschaftlicher Akteure der Immobilienentwicklung	63
3.2	Investoren im Immobilienbereich	68
3.3	Fondsvermögen der deutschen offenen Immobilienfonds in Mio. €	81
3.4	Grenzüberschreitende Immobilieninvestitionen in Europa, erste Hälfte 2001	83
3.5	Räumliche Verteilung deutscher Liegenschaften offener Immobilienfonds	85
3.6	Investments an ausgewählten Standorten nach Käufergruppen für 2002	86
4.1	Raumstrukturierende Wirkung der Grundrente (nach Alonso)	92
4.2	Modell des konzentrischen Wachstums (nach E. Burgess 1925)	93
5.1	Lage von South Boston im Stadtgebiet Boston	115
6.1	South Boston Waterfront	142
6.2	Teilgebiete der South Boston Waterfront	145
7.1	Bostons Immobilienteilmärkte (Midtown = South End)	159
7.2	Markt für Eigentumswohnungen in Bostons Downtown	184
8.1	Massport Flächen in der South Boston Waterfront	201
8.2	Fan Pier und Pier Four in der South Boston Waterfront	211
8.3	100 Acres in der South Boston Waterfront	216
8.4	Open Space im Seaport Public Realm Plan	218
8.5	Open Space im Draft 100 Acres Masterplan	219
8.6	Gebäudehöhen im Seaport Public Realm Plan	220
8.7	Gebäudehöhen im Municipal Harbor Plan	221
8.8	Vergleich Grünflächen des Draft 100 Acres Masterplan von 2005 und der Revision im Masterplan	224
8.9	Vergleich Höhe und Ausnutzung im Draft 100 Acres Masterplan von 2005 und der Revision im Masterplan	225

## TABELLENVERZEICHNIS

5.1	Entwicklung der Bevölkerung in Boston (Stadt) und dem Stadtteil South Boston	114
5.2	Überblick über Bau- und Sanierungspolitik im Boston der Nachkriegszeit	139
7.1	Flächeninanspruchnahme kommerzieller Nutzungen nach Stadtvierteln, 2000	161
7.2	Unbebaute Fläche zur kommerziellen Nutzung in Boston	162
7.3	Veränderung der Beschäftigung in Boston von 1977 bis 1992 in %	164
7.4	Veränderung der Beschäftigung in Boston von 1992 bis 2000	167
7.5	Veränderung der Beschäftigung in einzelnen Branchen in Boston von 2000 bis 2004, in %	174
7.6	Büromarkt in Boston, 1. Quartal 2005	175
7.7	Immobilientransaktionen von 2000 bis 2003	178
7.8	Immobilientransaktionen im Jahr 2004	179
7.9	Immobilientransaktionen im Jahr 2005	180
C1	Entwicklung der Beschäftigung in Boston nach Branchen, 1977-2000	272
C2	Entwicklung der Beschäftigung in Boston nach Branchen, 2001-2004	273

## ABKÜRZUNGEN

BCEC	Boston Convention and Exhibition Center
EDIC	Economic Development and Industrial Corporation
BRA	Boston Redevelopment Authority
BSA	Boston Society for Architects
Ft	feet (Längen- bzw. Höhenangabe), 1m = 3,28 ft
HUD	US-Department of Housing and Urban Development
ICA	Institute of Contemporary Art
IAG	Impact Advisory Group
IPOD	Interim Planning Overlay District
Massport	Massachusetts Port Authority
MHP	Municipal Harbor Plan
MoU	Memorandum of Understanding
PLD	Property-led development
PPP	Public-Private Partnership
REIT	Real Estate Investment Trust
REPE	Real Estate Private Equity Fonds
SAND	Seaport Alliance for a Neighborhood Design
SBBT	South Boston Betterment Trust
SBW	South Boston Waterfront
SBWC	South Boston Waterfront Committee
Sft	Square feet (Flächenangabe), 1m <sup>2</sup> = 10,76 ft <sup>2</sup> , 1ft <sup>2</sup> = 0,09 m <sup>2</sup>
SPRP	Seaport Public Realm Plan

## 1. EINLEITUNG

---

»Real estate investment itself is frequently viewed as part of the antidote to deindustrialization. All of this is justified, however, by the assumption that a revitalized economy generally and a reinvigorated downtown in particular will lead to regeneration throughout the city. As more jobs are created and space is more intensively utilized, more money is earned and spent by local residents, new property and income tax dollars bolster local treasuries, and new wealth trickle down throughout the metropolitan area.«  
Squires, Gregory D. (1996: 267)

### 1.1 Problemaufriss

In der geographischen Literatur wird der Produktion des städtischen Raums bzw. der gebauten Umwelt wenig Aufmerksamkeit gezollt. Es gibt eine umfangreiche Debatte über Stadtentwicklung und das sozio-ökonomische Verhältnis städtischer Teilräume zueinander. Auch die Diskussion um die Produktion des ökonomischen Raums in der Form von städtischen Clustern genießt große Aufmerksamkeit. Im Vergleich dazu führt die Diskussion um die Produktion der baulich-räumlichen Umwelt eher ein Schattendasein. Dies erstaunt angesichts der gegenwärtig vielfach zu verzeichnenden stadtpolitischen Versuche, die gebaute Umwelt als Ansatzpunkt, Maßnahme und Politikfeld für die Förderung

von Wirtschaftsentwicklung zu nutzen – wovon das obige Zitat Ausdruck gibt. Versuche eines sogenannten »property-led development« fanden ihren Ausgangspunkt in anglo-amerikanischen Städten (vgl. Healey 1994, Solesbury 1990, Jones 1996, D’Archy/Keogh 1997), aber diese Strategie ist inzwischen auch in vielen europäischen Städten wichtig geworden (vgl. Markert/Zacharias 2006, Gornig/Spars 2006). Hintergrund dieser Politikstrategie sind zahlreiche, im Zuge der Deindustrialisierung entstandene Brachflächen und untergenutzte Areale, die aufgrund ihrer häufig innerstädtischen Lage große Potenziale zur Ausdehnung der Innenstadt, Steigerung der Steuereinnahmen, Ansiedlung neuer Unternehmen und Haushalte bieten. Diese Flächen und Gebäude werden als eine Möglichkeit gesehen, die städtische Landschaft an die räumlichen Anforderungen einer postindustriellen Gesellschaft und Dienstleistungsökonomie anzupassen.

Die betreffenden Immobilien stellen also ein Instrument zur Wirtschaftsförderung und -entwicklung dar. »Property-led development« zielt in diesem Sinne auf die aktive Bereitstellung räumlicher und baulicher Voraussetzung mit dem Ziel der Ansiedlung von Unternehmen. Mit der Gestaltung der baulichen Umwelt sollen die Faktorkosten für Unternehmen reduziert und Incentives für eine Ansiedlung gegeben werden. Angesichts des Umstandes, dass Strategien des »property-led development« eine immer größere Resonanz in europäischen bzw. deutschen Städten erhalten, soll in der vorliegenden Arbeit am Beispiel eines Großprojektes in Boston untersucht werden, welche Relevanz und Wirkung solche Strategien haben. Es soll untersucht werden, welche Akteure die gebaute Umwelt formen. Unter welchen Bedingungen findet eine Strategie des property-led development Anwendung und mit welcher Begründung? Welche Prozesse schränken die Relevanz ein? Wie sind die politischen und ökonomischen Kapazitäten geformt, um eine »Programmierung« von Großprojekten auf die Anforderungen einer postindustriellen urbanen Gesellschaft durchsetzen zu können?

Im Kontext von städtischen Problemlagen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich werden Städtebauprojekte mehr und mehr als eine Antwort auf industrielle Restrukturierungsprozesse, anhaltende Wirtschaftsprobleme und Verschiebungen von Nachfrage- und Konsummustern gesehen. Es wird mit ihnen die Erwartung verbunden, zu einer räumlichen und wirtschaftlichen Ausdehnung von zentralen Wirtschaftssektoren – meist innerstädtischen Dienstleistungen – beitragen zu können. Mit Hilfe von großen Bauprojekten scheinen physische Aufwertungen mit sozioökonomischen Entwicklungszielen kombinierbar zu sein. Bauvorhaben insgesamt, aber insbesondere Großprojekte sind zu einem Symbol des Willens für eine Veränderung städtischer Ökonomien und

baulicher Anordnungen bzw. Erscheinungen geworden. Die Gestaltung der baulich-räumlichen Umwelt dient dabei als Vehikel, um veränderte sozial- und wirtschaftsräumliche Bedingungen zu formen. Es soll eine attraktive Umwelt geschaffen werden für die Ansiedlung neuer Wirtschaftsbranchen und ökonomisch gut gestellter Haushalte, um einer Deindustrialisierung und Abwanderung besser gestellter Haushalte ins Umland etwas entgegen zu setzen. Nicht zuletzt soll ein Beitrag zum Image einer Stadt geleistet werden: mit innovativer Architektur und herausgehobenen städtebaulichen Ensembles soll eine Stadt ins Bewusstsein von Besuchern, Touristen und Investoren gerückt werden.

Unter »property-led development« (PLD), einem zentralen Begriff in der vorliegenden Arbeit, wird im Folgenden der Versuch verstanden, durch die Gestaltung der gebauten Umwelt die Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsdynamik zu schaffen. Immobilienprojekte – insbesondere in der Form von Großprojekten – scheinen dabei der Hebel zu sein, die gebaute Umwelt in Städten den wirtschaftsräumlichen Anforderungen einer Dienstleistungsökonomie anzupassen. Es sollen dabei Räume für gehobenes Wohnen und Arbeiten geschaffen, die Attraktivität der Stadt erhöht und international beachtete landmarks gestaltet werden. Unmittelbar sollen Investitionen und Bewohner angezogen, städtische Steuereinnahmen erhöht, bislang industriell genutzte Flächen für Dienstleistungsunternehmen wieder in Wert gesetzt sowie Flächen entsprechend der Nachfrageentwicklung auf Lager gehalten werden. Immobilieninvestitionen erhalten in diesem Zusammenhang den Stellenwert eines Gegenmittels gegen Deindustrialisierung und geringes Wirtschaftswachstum. Durch die Schaffung der gebauten Umwelt soll die Ökonomie revitalisiert und die Downtown belebt werden; in Aussicht stehen Arbeitsplatzwachstum, höhere Haushaltseinkommen und damit eine Zunahme der lokalen Kaufkraft. Insgesamt sollen ausgehend von konkreten Projekten trickle-down Effekte zu einem neuen metropolitänen Wohlstand beitragen. Property-led development hat also mindestens drei Ziele: mit Bauvorhaben und Immobilien sollen

- Wirtschaftsförderung betrieben werden;
- das Image einer Stadt gefördert werden und
- städtische Steuereinnahmen erhöht werden.

Anders als bis in die 1970er Jahre haben Bauprojekte nicht nur den Stellenwert, Arbeitsplätze zu schaffen, mit denen Einkommen und regional wirksame Kaufkraft erzeugt wird. Inzwischen sollen Bauprojekte die räumliche Hülle für neue Unternehmen und Haushalte schaffen; es sollen Schwerpunkte der Wirtschaftsentwicklung gesetzt werden und Ent-

wicklungskorridore geschaffen werden. Dadurch soll eine sozioökonomische Dynamik in Gang gesetzt bzw. gehalten werden. Ähnliches gilt für das zweite Ziel: mit der Stärkung des städtischen Images sollen externe Besucher angezogen und Investoren auf eine Stadt aufmerksam gemacht werden. Städtebauliche landmarks sollen eine Stadt überregional bekannt machen, indem sie dazu beitragen, dass eine Region mit bestimmten Bauwerken bzw. städtebaulichen Vorhaben verbunden und so in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt wird. In diesem Zusammenhang wird häufig auf Erfolgsbeispiele wie das Guggenheim-Museum in Bilbao, die Autostadt in Wolfsburg oder der im Rahmen der Olympischen Spiele in Barcelona neugestaltete Hafen verwiesen. Das dritte Ziel trifft in direkter Weise auf US-amerikanische Städte zu, die sich zu einem großen Teil über die Grund- bzw. Vermögenssteuer (property tax) finanzieren. In deutschen Städten hat diese Steuerart keinen erheblichen Anteil am städtischen Haushalt; das Steuerargument kommt hier eher indirekt zum Tragen insofern mit neuen Unternehmen und Arbeitsplätzen die Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen gesteigert werden können. Jedes neue Unternehmen bzw. neuer Haushalt, die angesiedelt werden können, tragen zu größeren finanziellen Handlungsspielräumen in Städten bei.

*Abb. 1.1 Ziele von PLD und Verbindung zwischen PLD und Wirtschaftsentwicklung*

Bautätigkeit	Endogenes Wachstum	Inward Investment	Stadtteilwertung	Lokale Wirtschaftsentwicklung
Schaffung von Jobs und Einkommen	Raum/Fläche für expandierende Unternehmen	Anziehen und Ansiedlung von externen Unternehmen	Physische Aufwertung erhöht Lebensqualität und steigert Interesse am Investieren	Ausgedehnte Neuentwicklung und wirtschaftliche Diversifikation

**Räumliche Wirksamkeit**

Ortsspezifisch  $\longleftrightarrow$  stadtweit

**Zeitliche Wirksamkeit**

Unmittelbar  $\longleftrightarrow$  langfristig

*(nach Turok 1992: 364)*

Eine zentrale Bedingung bei der Anwendung von Strategien des property-led development ist der Einbezug der Immobilienwirtschaft in die Stadtpolitik. Es sind neue Koordinationsformen zwischen Immobilienakteuren und der Stadtplanung notwendig, um eine Abstimmung zwischen Immobilienprojekt(en) und Wirtschaftsentwicklung herzustellen. Ein einschränkender Faktor stellt dabei das Privateigentum an Grund und Boden dar. Wenn Eigentümer bzw. Investoren nicht bauen wollen, gibt es keine Möglichkeiten, Eigentümer/Investor zum Bau zu zwingen. D. h. es besteht ein gewisser trade-off zwischen Immobilienakteuren und Planern/Wirtschaftsförderern. Nur wenn die wirtschaftlichen Verwertungsbedingungen akzeptabel sind, werden Immobilienakteure bereit sein, ein Projekt zu beginnen. Dies gilt selbst dann, wenn die betreffenden Flächen/Gebäude in städtischem Besitz sind. Städte sind kaum noch als Bauherren aktiv, sondern setzen auf private Projektentwickler. Dies bedeutet, dass die Interessen der Immobilienakteure in die Planung einbezogen werden müssen, um sie zum Bauen zu motivieren. Tatsächlich bedeutet dies eine Beteiligung der privaten Akteure an der Planung: ihre Interessen werden häufig in die Planung eingeschrieben. Die Untersuchung von property-led development am Beispiel eines Großprojektes ermöglicht damit eine Qualifizierung von »urban governance«. Bislang wird urban governance mit neuen Koordinationsformen zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren gleichgesetzt. In dem hier vorliegenden Untersuchungsvorhaben werden Qualität und Inhalte dieser Koordination näher analysiert.

Den Ansprüchen eines property-led development scheinen insbesondere Großprojekte auf innerstädtischen Brach- und untergenutzten Flächen gerecht zu werden. Die Lage in der Nähe von Schwerpunkten städtischer Dienstleistungsökonomien macht entsprechende Flächen für kapitalkräftige Investoren und Projektentwickler attraktiv. Denn dort besteht eine große Nachfrage nach urbanem Wohnen und Büroflächen. Änderungen von Nachfragemustern, vor allem die hohe Wertschätzung von wassernahen bzw. innerstädtischen Standorten lassen einen umfangreichen Markt erwarten. Großprojekte werden aus diesen Gründen in der Stadtpolitik als solide Basis für Wachstum und wirtschaftlichen Funktionswandel gesehen: sie sollen physische Regeneration und wirtschaftliche Entwicklung verbinden (Swyngedouw et al. 2002). Eine an Immobilien ausgerichtete Entwicklungsstrategie von Investoren und Stadtpolitikern bedeutet damit eine Konzentration stadt- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf bestimmte zentral gelegene Räume.

In diesem Zusammenhang ist eine ausgeprägte Flexibilisierung planerischer Vorgaben und Regulierungen bei der Stadtentwicklungspolitik festzustellen. Am Beispiel herausgehobener Immobilienprojekte bzw.

räumlicher Schwerpunktinvestitionen lässt sich eine Abkehr von einer langfristigen und umfassenden Stadtplanung feststellen: es wird eine höhere Flexibilität und deutlicherer Einzelfallbezug in der Planung gefordert und umgesetzt, um die Anpassungsfähigkeit an ökonomische Dynamiken, Interessen und Trends zu gewährleisten (Adrian 1998). Dies bedeutet keineswegs, dass Stadtplanung aufgegeben wird; vielmehr wird eine Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren forciert. In Public Private Partnerships (PPPs) erfolgt eine stärkere Beachtung ihrer Interessen und stadtpolitischen Analysen. Häufig geht dies mit einer Herauslösung spezifischer Räume aus einer gesamtstädtischen Perspektive einher. Konkret bedeutet dies eine stärkere Ausrichtung der Projekte auf unternehmensorientierte Dienstleistungen und besser gestellte Haushalte als Nachfrager. Eine Akzeptanz dieser Ausrichtung beinhaltet, die ökonomische Rationalität der Immobilienakteure und Dynamiken auf dem Immobilienmarkt zu beachten. Unabhängig vom Verhältnis der Großprojekte zu ihrer Umgebung wird die öffentliche Aufmerksamkeit auf diese Projekte als einem machtvollen Image gerichtet. Mit dem Großprojekt werden Hoffnungen auf einen attraktiven städtebaulichen Ansatz, gehobene Wohn- und Lebensräume für besser verdienende Haushalte und Raum für zentrale Wirtschaftsbereiche verbunden. Kurz gesagt werden in der städtebaulichen Diskussion rund um diese Projekte symbolische Kapazitäten geschaffen und gebündelt.

In einer Studie des internationalen Maklerunternehmens Jones Lang LaSalle (JLS 2004) wird einer attraktiven städtischen Umgebung und dem Angebot an qualitativ hochwertigen Immobilien ein großer Einfluss auf Investitionen und Verlagerungen zugeschrieben. Qualitativ anspruchsvolle und dem Bedarf angemessene Objekte und Standorte wären für viele Unternehmen ein Anlass, eine Stadt bei entsprechenden Unternehmensentscheidungen in die engere Wahl zu nehmen. Auch Richard Florida (2005) argumentiert, dass Städte, die eine vielfältige städtebauliche Umgebung bieten würden, ein bevorzugtes Ziel für junge, hochmotivierte Arbeitskräfte – die sogenannte »creative class« – seien. Entsprechende Städte verfügen über ein attraktives Image, das sich aus einem Mix an historischen und neuen Gebäuden ergibt.

Dies weist auf den Kontext hin, in dem Strategien des property-led development bedeutsam werden: Städte sehen sich in Konkurrenz zueinander; sie versuchen sich, im Wettbewerb um Investitionen neu auf der wirtschaftlichen Landkarte zu positionieren. Dazu soll der städtische Raum materiell als auch visionär neu geschaffen werden. Es geht darum, bei Unternehmern, Kapitaleignern, Projektentwicklern, Investoren, einkommensstarken Haushalten und finanziell gut gestellten Touristen Aufmerksamkeit für eine Stadt zu wecken.

Seit mehr als 20 Jahren ist in diesem Zusammenhang in westeuropäischen und nordamerikanischen Städten eine allmähliche Abkehr von umverteilungsorientierten Ansätzen in der Stadtpolitik und Hinwendung zu Ansätzen feststellbar, die auf Wachstum, markt- und wettbewerbsorientierte Neu- und Weiterentwicklung setzen. In diesem planerischen und politischen Kontext sind viele Großprojekte verortet. Im Bereich des Städtebaus drückt sich diese Veränderung bspw. darin aus, dass Programme des sozialen Wohnungsbaus im Vergleich zu Maßnahmen der infrastrukturellen Vorleistung, Unterstützung und Ermöglichung von Bauprojekten an Bedeutung verlieren. Mit einer proaktiven Bau- und Stadtplanungspolitik wird die Erwartung verbunden, Incentives und baulich-räumliche Voraussetzungen für wirtschaftliche Dynamik zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund ist die gebaute Umwelt und PLD alles andere als ein »Nebenschauplatz« städtischer Entwicklung, sondern avanciert zu einem zentralen Politikfeld. Mehrere Fragen drängen sich dabei auf:

- Warum sollten sich auf der städtischen Ebene Impulse für ein property-led development schaffen lassen? Welche Prozesse tragen dazu bei, die städtische bzw. lokale Ebene zur angemessenen und erfolgversprechenden Ebene wirtschaftsräumlicher Planungen und immobilienwirtschaftlicher Entwicklungen werden zu lassen? Welche Ausprägungen und Inhalte hat eine entsprechende lokale Politik?
- Ist ein positives Wechselverhältnis zwischen Immobilienentwicklung und Stadtökonomie denkbar? Warum sollte mit der Immobilienentwicklung eine positive Wirtschaftsdynamik gestaltbar sein? Welche Rolle nimmt die Planung ein? Welche Argumente stützen den Zusammenhang von Immobilienentwicklung, Stadtökonomie und Planung?
- Immobilienentwicklung ist stark von den Finanzierungsmöglichkeiten und -bedingungen abhängig. Angesichts eines zunehmend wichtiger werdenden globalen Finanzmarktes stellt sich die Frage, ob und welche Auswirkungen für die lokale Ebene zu erwarten sind? Was bedeutet eine zunehmende Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft, d.h. einer deutlicheren Ausrichtung der Immobilienwirtschaft am Finanzmarkt für die Realisierung von Großprojekten?

Diese Fragen sollen im Folgenden kurz angerissen werden, um den Problemzusammenhang zu verdeutlichen, die Bedeutung der Fragestellung hervorzuheben und den Aufbau herzuleiten.

### 1.1.1 Politik auf der lokalen Ebene

In der Debatte um eine Veränderung des Territorialstaates – Stichwort »Re-Scaling of the Nation State« – wurde darauf hingewiesen, dass sich die Bedeutung von Staatlichkeit wandelt. Dies bezieht sich auf die Abgabe von Regelungskompetenz an verschiedene politisch-räumliche Ebenen und auf eine Veränderung in den Formen der Politikausübung. So beschreibt Bob Jessop (1997) eine »Denationalisierung« des Nationalstaates, d. h. eine Abgabe von Regelungskompetenz an supranationale (z. B. EU oder NAFTA) und an subnationale, städtische Ebenen. Dies steht mit Prozessen der wirtschaftlichen Globalisierung und politischen Integration im Zusammenhang. Weiterhin hebt Jessop eine Veränderung der politisch-planerischen Steuerungsmuster hervor (»Entstaatlichung«). Demnach ist ein Bedeutungsverlust parlamentarisch-legitimierter, bürokratischer Handlungsanweisungen »von oben« (government, d. h. Formen der formalen, hierarchisch intervenierenden Politikausübung) festzustellen. Dieser Bedeutungsverlust wird begleitet von einem Aufstieg von kooperativen, netzwerkartigen Formen der Politikausübung (governance), die stark über öffentlich-private Partnerschaften und private Akteure vermittelt werden (vgl. auch Naschold 1994, Kohler-Koch 1998, 17 ff.).

Damit einhergehend erhöhen sich die Anforderungen an das »Regieren« bzw. das politische Management. Die »alten« Institutionen des Staates sind mit ihren parlamentarisch legitimierten Vertretern und sektoral arbeitenden Verwaltung nicht mehr alleine in der Lage, den komplexen Anforderungen, die gegenwärtig aus wirtschaftlichen und sozialen Restrukturierungen und dem Zwang zur Standortkonkurrenz erwachsen, zu genügen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass immer mehr Akteure und Institutionen, die wichtige wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Ressourcen kontrollieren, am politischen Alltagsgeschäft beteiligt werden müssen (Jessop 1997). Gerade auf der lokalen Ebene können neue institutionelle Arrangements entwickelt werden, durch die eine Zusammenarbeit und das Bündeln von Ressourcen und Fähigkeiten möglich wird.

Diese Ergebnisse weisen auf einen politischen Bedeutungszuwachs der lokalen bzw. städtischen Ebene hin. Auf der lokalen Ebene können Potenziale privatwirtschaftlicher Akteure mobilisiert und für die lokale Entwicklung aktiviert werden. Damit hat die lokale Ebene nicht mehr den Stellenwert einer Ebene, auf der nationale Politik umgesetzt und abgearbeitet wird – vielmehr macht es gerade auf der lokalen Ebene Sinn, eigenständige Entwicklungen zu verfolgen. Anlass hierzu ist der Rückzug des Nationalstaates aus der räumlichen Umverteilung, was neue kre-

ative Problembearbeitungen und Politikansätze auf der lokalen Ebene ermöglicht als auch erzwingt.

Aus einer ökonomischen Perspektive wird dieser lokale Bedeutungszuwachs durch eine Gleichzeitigkeit und Interdependenz von wirtschaftlicher Globalisierung und Regionalisierung (»Glokalisierung«) bestärkt. Demnach benötigt eine globale Wirtschaftstätigkeit eine lokale Verankerung: die Chance, auf globalen Märkten erfolgreich zu sein, hat eine Voraussetzung im lokal eingebetteten Wissen (Storper 1996). Nach Alan Scott (1996) stellen Stadtregionen gar »regional motors of the global economy« dar. Die Etablierung und Verankerung innovativer Prozesse und Produkte basiert demnach auf regional vernetzten Unternehmen und regionalen Spezialisierungen. Auch Saskia Sassen (1991, 1996) betont das Wechselspiel zwischen Globalisierung und Regionalisierung im Falle von Global Cities.

In der Debatte um eine Veränderung von Staatlichkeit als auch um Glokalisierung avanciert die lokal-regionale Ebene zur zentralen Maßstabsebene für die Gestaltung von sozioökonomischen Prozessen. Es stellt sich allerdings die Frage, worin mögliche Ansatzpunkte einer lokalen Politik bestehen, d. h. einer Politik, die auf anderen politischen Ebenen nicht oder weniger effektiv und zielführend geleistet werden kann? In der Regel werden drei Handlungsfelder identifiziert:

- **Politische Vernetzung:** Dies umfasst die Vernetzung von lokal mächtigen Akteuren, um ihre Problemlösungskapazitäten zu aktivieren. Politische und wirtschaftliche Veränderungen begünstigen Formen des »kooperativen Regierens« (Kohler-Koch 1998: 238). Der Aufbau von Allianzen, Netzwerken und Partnerschaften stellt in diesem Sinne eine neue Herausforderung als auch Handlungsfeld politischer Tätigkeit auf der städtischen/lokalen Ebene dar. Auf der städtischen Ebene sind flexible und effiziente Problemlösungsmuster, kooperative und nicht-hierarchische Allianzen gestaltbar, die auf globale Herausforderungen schnell reagieren können. Hier besteht die Möglichkeit, dass sich zentrale Akteure flexibel treffen und austauschen können. Tatsächlich ist der Austausch notwendig, um die Informationen zur Realisierung von Entwicklungen, Projekten und Maßnahmen zu erhalten. Wirtschaftliche und politische Akteure sind wechselseitig von ihrem politischen und ökonomischen Kapital abhängig. Trotz unterschiedlicher Intentionen ist ihr gemeinsames Ziel die Gestaltung lokaler Bedingungen als den unmittelbaren Voraussetzungen sozioökonomischer Aktivitäten.

- **Wirtschaftliche Vernetzung:** Dies beinhaltet die Unterstützung wirtschaftlicher Vernetzung und Spezialisierung im Verbund (vgl. z. B. Frisch 2004). Wirtschaftliche Vernetzung eröffnet Raum für die Spezialisierung von Unternehmen und eine Vertiefung der regionalen Arbeitsteilung. Dies stellt wiederum eine Grundlage für Produkt- und Prozessinnovationen dar. Denn die Fähigkeit, auf Weltmärkten bestehen zu können, erfordert Innovationsfähigkeit und regionale Monopole in bestimmten Produktfeldern bzw. Prozessbereichen. In diesem Zusammenhang gewinnt die (Stadt-)Region an Bedeutung: hier können die wirtschaftsräumlichen Voraussetzungen gestaltet werden;
- **Infrastrukturelle Vorleistungen:** Dies zielt auf die Bereitstellung optimaler baulich-infrastruktureller Ausgangsvoraussetzungen. Der Produktionsfaktor »Boden« (d. h. Büro-, Gewerbe-, Lagerfläche etc.) muss lokal in ausreichendem Umfang und Qualität geschaffen werden. Qualität und Standort haben Einfluss auf die unternehmerische Möglichkeit, sich darstellen sowie optimal Produktionsressourcen und Umfeld nutzen zu können. Grundsätzlich interagieren das Image einer Stadt und das eines Unternehmens – in positiver oder negativer Weise. Das Image einer Stadt ergibt sich zu großen Teilen aus der gebauten Umwelt und erfordert eine intensive Gestaltung. Die Maßstabebene einer darauf bezogenen Politik ist die Stadt bzw. die Region, wo lokal spezifisches Wissen sowie die Kapazitäten zur Umsetzung von Projekten vorhanden sind.

Vor allem im Zusammenhang mit dem letzten Handlungsfeld erhält property-led development seine Bedeutung. Immobilien bzw. die gebaute Umwelt scheinen zum Hebel einer optimalen Gestaltung der Angebotsbedingungen zu werden. Dies beinhaltet, materielle Angebotsfaktoren zu schaffen, als auch das internationale Image einer Stadt durch Leuchtturmprojekte und »landmarks« zu stärken. Da bei Immobilienprojekten immer eine Vielzahl von Akteuren aus dem privatwirtschaftlichen und öffentlichen Bereich interagieren, kommen die beiden erstgenannten Handlungsfelder auch bei der Immobilienentwicklung zum Tragen. Property-led development setzt neue horizontale Koordinationsformen voraus. Damit ist property-led development ein Beispiel für die Durchsetzung von Formen der urban governance. Es ist notwendig, dass die Akteure wechselseitig über ihre jeweiligen Interessen und Handlungsmöglichkeiten Bescheid wissen, um Aktivitäten aufeinander abstimmen zu können. Die Realisierung von Immobilienprojekten erfordert ein »kooperatives Regieren«, um Akteure erfolgreich zu mobilisieren bzw. einzubinden. Damit Immobilienprojekte als Katalysatoren für die Expansi-

on zentraler Wirtschaftsbereiche dienen können, ist es also notwendig, dass alle Beteiligte über Kenntnisse der (wirtschafts-) räumlichen Bedingungen, Anforderungen, Dynamiken und Akteursstrukturen verfügen. Diese Kenntnisse sind vor allem auf der lokalen Ebene vorhanden: sie haben ein lokales »Gesicht« und eine lokale Sprache. In persönlichen Gesprächen zwischen Planern, Stadtpolitikern, Immobilienakteuren und/oder Investoren kann idealer Weise ausgelotet werden, ob und unter welchen Bedingungen ein Immobilienprojekt eine Chance hat – sowohl von der Finanzierungs- als auch von der Planungsseite her. Eine Vernetzung der Akteure ist also wichtig bei einer nutzerorientierten Anpassung und um Anforderungen, Voraussetzungen, Potenziale und Ziele verschiedenster Akteure miteinander zu kombinieren bzw. auszugleichen.

Es stellt sich allerdings die Frage, unter welchen sozioökonomischen und politischen Bedingungen Strategien eines property-led development tragfähig und aussichtsreich werden. Welche politischen und wirtschaftlichen Akteurskonstellationen müssen vorliegen, damit eine solche Politik umgesetzt werden kann? Über welche Handlungsspielräume verfügen lokale Akteure wie Planer und Projektentwickler? Wie muss also lokale Politik verstanden werden? Eine Auseinandersetzung mit Ansätzen wie »urbane Regime«, »urbane Governance« und »lokale Wachstumskoalitionen« kann dazu beitragen, diese Fragen zu beantworten.

### **1.1.2 Wechselverhältnis zwischen Immobilien- und Stadtentwicklung?**

Property-led development als eine Ausrichtung stadtentwicklungspolitischer Strategien setzt voraus, dass die Schaffung von baulicher Infrastruktur einen positiven, strukturierenden Einfluss auf die Stadtökonomie haben kann. Ist dies aber überhaupt möglich? Macht die Überlegung Sinn, mit der Entwicklung der gebauten Umwelt einen positiven Einfluss auf die Stadtökonomie auszuüben? Welche Funktion hat dabei der Immobilienmarkt? In der neoklassischen Debatte ist die gebaute Umwelt ein Ergebnis der Wirkung von Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt. Ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage pendelt sich über den Preis für »Fläche« bzw. »Immobilien« ein. Da bei hoher Nachfrage ein hoher Preis erzielt werden kann, nimmt die Bereitschaft zu, ein umfangreicheres Angebot auf dem Markt bereit zu stellen. Demnach kann man einer Baupolitik aber kaum einen strukturierenden Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung und Stadtökonomie zuschreiben; das Angebot an Immobilien reagiert auf die Nachfrage von Unternehmen. Die gebaute Umwelt hat den Status einer Folgeerscheinung einer dynamischen Wirtschaft.

Demgegenüber zeichnen sich institutionalistische und materialistische Ansätze durch vielschichtigere Analysen des Verhältnisses von Stadtökonomie und Baupolitik aus. Grundsätzlich wird von einem Wechselverhältnis ausgegangen, das jedoch von Faktoren beeinflusst wird, die außerhalb eines neoklassischen Erklärungsrasters liegen. So wird in institutionalistischen Ansätzen (z. B. Healey/Barrett 1990) auf die Bedeutung der Akteurskonstellationen in der immobilienwirtschaftlichen Wertschöpfungskette hingewiesen, die nicht nur Anbieter (Immobilienbesitzer) und Nachfrager (Nutzer) umfasst, sondern noch Planer, Investoren, Banken, Projektentwickler, Bauindustrie etc. Deren institutionelle Einbindung in der Form von Regeln, Ressourcen und Ideen entscheidet über die Qualität des Wechselspiels von Baupolitik und Stadtökonomie. Dies verweist wiederum auf die Bedeutung von Netzwerken zwischen Politik und Wirtschaft. Zugleich wirft dies die Frage auf, unter welchen Bedingungen und in welchen Formen die regulative Kraft der Akteure und ihre Strategien zum Tragen kommen.

In materialistischen Ansätzen wird noch auf zwei weitere wichtige Faktoren/Bedingungen für ein Wechselverhältnis von Stadtökonomie und Baupolitik hingewiesen: die Möglichkeit, Monopolrenten erzielen zu können sowie eine steuernde Wirkung des Finanzmarktes. Eine Bedingung, damit Projektentwickler Planungen in Angriff nehmen, ist, dass Projekte Monopolrenten erwarten lassen. Diese stehen dann in Aussicht, wenn ein entsprechendes Projekt bzw. Lage aufgrund der Qualität und/oder des Standortes den Ruf als außergewöhnlich bzw. einzigartig genießt. Dies verweist darauf, dass Marketing- und Planungsaspekte eine hohe Bedeutung haben, also das Wechselspiel von privaten Immobilienakteuren und Stadtplanung. Ohne die Qualifizierung von Räumen durch planungsrechtliche Vorgaben würden Möglichkeiten der Differenzierung zwischen Standorten bzw. Stadtvierteln reduziert werden. Dies ist aber notwendig, um einzelne Lagen als »außergewöhnlich« herauszustellen und Nachfrage danach zu generieren – auch in Phasen der Immobilienbaisse. Wenn z. B. gleichzeitig zuviel ähnlich strukturierte Gewerbegebiete entstehen, gewinnt der Wettbewerb zwischen den einzelnen Standorten an Bedeutung. Damit könnten die Möglichkeiten räumlich fundierter Monopolrenten verloren gehen.

In materialistischen Ansätzen wird weiterhin auf die hohe Bedeutung des Finanzmarktes hingewiesen, da Kapital ein Engpassfaktor für Immobilienentwicklung darstellt. Ob eine Investition in Immobilien oder in anderen Anlageformen stattfindet, hängt von der wirtschaftlichen Konjunktur ab. Ausdruck hiervon ist ein Kapitalüberangebot bzw. -knappheit in verschiedenen Phasen des Wirtschafts- und Immobilienzyklus (vgl. Harvey 1985). Zentral ist, dass zeitliche Verzögerung zwi-

schen realwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Entwicklungen eine Folge von Verzerrungen zwischen unterschiedlichen Kapitalkreisläufen ist. Unabhängig davon, ob Nachfrage auf dem Immobilienmarkt besteht – Immobilieninvestitionen finden nach einem Vergleich der Immobilienrendite mit der anderer Finanzmarktprodukte statt. Wenn die Renditen aus anderen Anlagemöglichkeiten höher sind, führt auch ein günstiger Immobilienmarkt möglicherweise nicht dazu, dass Kapital bereit gestellt wird. Damit nehmen die Möglichkeiten einer Wirtschaftsförderung durch Immobilienprojekte ab.

Institutionalistische und materialistische Ansätze bieten insofern unterschiedliche Einsichten: institutionalistische Ansätze weisen auf die hohe Bedeutung politischer und gesellschaftlicher Gestaltungsprozesse hin; demgegenüber werden in materialistischen Ansätzen stärker wirtschaftliche Zusammenhänge bzw. Kapitalkreisläufe hervorgehoben. Grundsätzlich wird aber der Baupolitik bzw. gebauten Umwelt sowohl in politökonomischen als auch in institutionalistischen Ansätzen eine strukturierende Wirkung für die Stadtökonomie zugeschrieben. Demnach sind Allianzen rund um die gebaute Umwelt sowie die Möglichkeit zur Erzielung von Monopolrenten (bspw. durch die Prägung eines städtischen Images und von Vorteilslagen durch landmarks) die Voraussetzung, um mit gebauter Umwelt zur wirtschaftlichen Expansion und Dynamik beizutragen. Dies ist aber abhängig vom Immobilienzyklus: Je nach Phase des Immobilienzyklus kann die gebaute Umwelt einen Engpass- bzw. Überflussfaktor darstellen, womit ein positives Wechselverhältnis zwischen Baupolitik, gebauter Umwelt und Wirtschaftsentwicklung erschwert wird. Die einzelnen Akteure verfügen über keine unendlichen Gestaltungs- und Handlungsspielräume und kein unbegrenztes Wissen, sondern sie agieren in einem spezifischen ökonomischen, politischen und sozialen Rahmen. Gestaltet wird dieser Rahmen von den beteiligten Akteuren und durch Prozesse der wirtschaftlichen Dynamik, des Immobilienzyklus und der Stadtplanung. Demnach ist ein Wechselverhältnis der Beeinflussung plausibel, es ist jedoch von Kontextbedingungen abhängig, die noch genauer beleuchtet werden müssen. Eine Kontextbedingung ist der Finanzmarkt.

### **1.1.3 Finanzmarkt als Engpassfaktor?**

Trotz der Bedeutsamkeit der lokalen Ebene für Immobilienentwicklung wird Immobilienentwicklung aber nicht allein von Faktoren geprägt, die auf der lokalen Ebene verortet sind. Vielmehr ist Immobilienentwicklung von vielen Bedingungen abhängig, die sich aus überregionalen Dynamiken ergeben. Dies gilt für die regionale Wirtschaftsdynamik, die

von überregionalen bzw. Weltmarktentwicklungen beeinflusst wird. Dies gilt aber auch für Fragen der Finanzierung und Bewertung von Bauvorhaben bzw. Immobilien. Die überwiegende Anzahl von Flächen bzw. Gebäuden im Innenstadtbereich von Metropolen ist nicht im Besitz derjenigen, welche die Immobilie nutzen, sondern verschiedener Arten von Kapitalanlegern (Banken, Versicherungen, Investmentfonds etc.). Diese Akteure einigt die Perspektive auf Immobilien als Finanzanlage mit entsprechendem Tauschwert. Die Rendite aus einer Immobilie muss mit derjenigen aus anderen zum Teil weltweiten Finanzanlagen vergleichbar sein, damit eine Investition erfolgt bzw. das Objekt im Bestand gehalten wird. Unabhängig davon, ob es eine positive Interdependenz zwischen der Ökonomie einer Stadt und einer spezifischen Immobilie gibt oder diese etwa zu erwarten ist, ist die Immobilieninvestition dieser Akteure in erster Linie von globalen Finanzmarktentwicklungen abhängig. Wenn die Renditen in anderen Anlagebereichen aussichtsreicher sind, dann kann ein Abzug der Finanzmittel erfolgen, was lokal mit dem Ausbleiben von Investitionen oder gar einer Desinvestition einhergehen kann. Damit ist die lokale Immobilienentwicklung von zwei Bedingungen abhängig: zum einen der regionalen Wirtschaftsdynamik und zum anderen überregionalen Finanzmarktentwicklungen. Beide Entwicklungen nehmen nicht immer den gleichen Verlauf, sondern zeigen mitunter gegensätzliche Verläufe.

Die auf den Finanzmarkt zurückzuführenden Entwicklungen sind noch relativ jung (Heeg 2004). Eine Konsequenz der zunehmenden Bedeutsamkeit des Finanzmarktes für Immobilienentwicklung drückt sich in spezifischen Akteurskonstellationen aus. Selbstnutzende und lokale Immobilienbesitzer haben häufig ein größeres Interesse an der Umgebung ihrer Immobilie – und damit an der lokalen Politik –, um den Wert zu erhalten. Demgegenüber sind Kapitalanleger häufig eher am Tauschwert ihrer Immobilie interessiert. Wenn dieser nicht gegeben ist, dann wird eher verkauft bzw. nicht investiert anstatt auf die Umgebung Einfluss zu nehmen (Haila 1991).

Die Analyse von property-led development und der Interdependenz zwischen Immobilien- und Wirtschaftsentwicklung setzt also eine Analyse von Akteurskonstellationen und von Markt- bzw. Immobilienzyklen voraus. Zugleich bedeutet dies, die Maßstäblichkeit städtischer Projekte zu beachten, denn der Erfolg von Projekten wird nicht, wie eine Immobilienweisheit nahe legt, nur vom »Standort, Standort, Standort« entschieden. Vielmehr ist die Produktion neuer städtischer Räume von überregionalen bzw. internationalen Entwicklungen abhängig. Immobilienprojekte – unabhängig vom Standort – entstehen häufig im Rahmen spekulativer Tätigkeiten: die Erstellung von Immobilien für Fremdnut-

zer setzt voraus, dass der zu erzielende Ertrag (durch Verkauf oder Vermietung) mit hoher Wahrscheinlichkeit über den Investitionskosten liegt. Der Ertrag als Indikator des Erfolgs hängt aber nicht nur vom spezifischen Projekt, der Lage oder der städtischen Ökonomie ab, sondern muss ins Verhältnis zu nationalen und internationalen Bedingungen gesetzt werden. Weltmarktentwicklungen und Finanzmarktschwankungen entziehen sich aber weitgehend einer lokalen Gestaltung.

Dieser kurze Ritt durch eine komplexe Thematik zeigt, dass sich eine nähere Betrachtung des Zusammenhangs von Wirtschaftsentwicklung, Stadtplanung und gebauter Umwelt lohnt. Die bisher geringe Beachtung immobilienwirtschaftlicher Themen in der deutschsprachigen Geographie ist denn auch Anlass für die folgende Arbeit, die zum Ziel hat, den Einfluss von Strategien des property-led development auf die Stadt- und Wirtschaftsentwicklung zu untersuchen. Dies beinhaltet die Frage nach dem qualitativen Zusammenhang von gebauter Umwelt, Planung, Stadtökonomie und Immobilienmarkt. Das Verhältnis von PLD-Strategien und Immobilienentwicklung soll exemplarisch am Beispiel eines Großprojektes in Boston untersucht werden. Es handelt sich dabei um die »South Boston Waterfront«, die in einem sehr konfliktbeladenen Prozess als Erweiterung der Downtown realisiert wird.

Die in der vorliegenden Arbeit verfolgte These beinhaltet, dass mit property-led development ein starker Einbezug von Immobilienakteuren in städtische Planung und Wirtschaftsförderung einhergeht. Dies bedeutet, dass in der Planung auf deren Interessen Bezug genommen wird. Gleichzeitig stellen jedoch Immobilien- und Wirtschaftszyklus begrenzende Faktoren für eine Einbindung der Immobilienwirtschaft dar. Die Möglichkeit, mit Bauprojekten zu einem regionalen Wirtschaftswachstum beizutragen, wird damit durch Faktoren beeinflusst, die außerhalb regionaler Gestaltungsfähigkeit liegen.

Die Untersuchung einer US-amerikanischen Metropole bietet sich an, da PLD-Strategien in den USA ihren Ausgang nahmen. Aufgrund der in der US-amerikanischen Gesellschaft verbreiteten Ideologie von »Privatism« fanden diese Strategien in US-Städten früher Anwendung als in europäischen bzw. deutschen Städten (Squires 1996). »Privatism« beinhaltet die Annahme, dass öffentliche Politik private Gewinnbestrebungen zugunsten eines gesamtstädtischen Wachstums unterstützen muss. Diese Annahme eröffnete die Möglichkeit, Immobilienentwicklung als einen Hebel für städtische Wirtschaftsentwicklung zu nutzen, da damit baulich-räumliche Angebote gestaltet werden. Healey/Barrett (1990) merken dazu kritisch an, dass Immobilienentwicklung in US-Städten mit einer Vormacht wirtschaftlicher Interessen und willkürlichen Boden- und Bauregelungen einherginge. Es ließe sich eine Ten-

denz zum Einzelfallbezug von Projekten feststellen. Dies bedeutet für private Immobilienakteure, dass ihr jeweiliges Projekt aus planungsbezogenen Regularien herausgenommen werden kann. Diese Einstellung zu privatwirtschaftlichen Bestrebungen ist jedoch bei weitem kein alleiniges US-amerikanisches »Privileg« mehr: inzwischen hat sich auch in deutschen Städten das Verhältnis von öffentlichem und privatem Sektor zugunsten eines stärkeren Einbezugs privater Akteure in die Politikgestaltung verändert. Damit kann die Untersuchung eines US-amerikanischen Beispiels Anregungen und Einsichten für deutsche Städte bieten. Aber auch in anderen europäischen Städten findet diese Herangehensweise Nachahmer.

Der Anlass für eine exemplarische Untersuchung der Umsetzung eines innenstadtnahen Großprojektes liegt darin, dass solche Projekte sowohl für urbane Regime als auch für finanzmarktbasierende Investoren interessante Projekte sind. Der Wert von innenstadtnahen Großprojekten liegt für urbane Regime zum einen in ihrem Beitrag zum Städtewettbewerb; sie werden als Instrumente zur überregionalen Profilierung einer Stadt gesehen. Unbelastet durch alte bauliche Strukturen wird es auf freigeräumten Arealen häufig möglich, neue Ästhetik- und Bauvorstellungen umsetzen zu können. Zum anderen stellen Großprojekte häufig eine Gelegenheit dar, die Innenstadt auszudehnen, d.h. neue Flächen für Büros, Unterhaltung, Kultur und gehobenes Wohnen zu entwickeln. Die Konversionsprojekte stellen eine Absage an alte städtische Industriestrukturen dar; sie symbolisieren stattdessen den Versuch, neue Dienstleistungsbereiche zu erschließen. Zentral gelegene Brach- und untergenutzte Flächen bieten den Raum und die Möglichkeit dazu. Darauf verweisen Gene Desfor und John Jorgensen (2004: 493) bei ihrer Analyse eines Waterfront Redevelopment Projektes in Kopenhagen. Ziel der städtischen Politik war es, auf diesen Flächen Telekommunikations-, Medien- und Kulturunternehmen anzusiedeln.

In der Attraktivität dieser Standorte besteht auch der Anlass für finanzmarktbasierende, institutionelle Investoren, in solche Projekte zu investieren. Auch die Größe macht diese Standorte zu interessanten Anlageobjekten. Institutionelle Investoren sind jedoch aufgrund ihrer überregionalen Orientierung schwer zu beeinflussen bzw. kaum zugänglich für lokale Argumente. Die Untersuchung von Großprojekten als ein Kristallisationspunkt unterschiedlicher Interessen zieht es also nach sich, den Einfluss von Finanzmarkt und neuen stadtpolitischen Koordinationsformen auf die Immobilienentwicklung zu thematisieren. Dabei ist es notwendig, Prozess- und Akteursebene auseinander zu halten: Während die Prozessebene Stadtplanung und Immobilienzyklus umfasst, kommen zentrale Akteure aus der Immobilienwirtschaft, den Nachbarschaften

und der Stadtpolitik. Diese Akteure sind zugleich die Akteure urbaner Regime (vgl. Kap. 2).

Die South Boston Waterfront wird im Folgenden als ein Fallbeispiel mit Relevanz für allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen gewertet. Das Fallbeispiel ist in allgemeine Dynamiken eingebettet und kann über diese Aufschluss geben. Damit weist die Untersuchung von Strategien eines property-led development in Boston über den Einzelfall hinaus. Ähnlich wie andere Großprojekte hat die South Boston Waterfront den Stellenwert eines Katalysators für städtischen Wandel. Erhellend ist in diesem Zusammenhang die Einschätzung von Swyngedouw et al. (2002), die mehrere Großprojekte in europäischen Städten untersucht haben: Großprojekte »suggest a series of similarities that point to a more general process of urban socioeconomic restructuring and of reorganization of the system of governance. The localization of the global and the globalization of the local become crafted in place-specific forms, yet they show perplexing – and often disturbing – common threads.« (Swyngedouw et al. 2002: 199) In diesem Sinne wird auch das Großprojekt »South Boston Waterfront« verstanden. Es ist zu erwarten, dass das konkrete Beispiel Aufschluss über allgemeine Tendenzen gibt.

Es sollte deutlich geworden sein, dass neben der genaueren Analyse einer veränderten Stadtpolitik und einer Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft auch Fragen der urbanen Governance diskutiert werden müssen. Dies beinhaltet, ein Verständnis über die Funktionsweise und Handlungskorridore von Stadtpolitik zu entwickeln. Wie sind die Macht und der Gestaltungsspielraum der lokalen Politik und ihrer Akteure zu verstehen? Wie werden Kapazitäten gebündelt, um Politik umsetzen zu können? Diese und die bereits angerissenen Fragen und Perspektiven sollen in dieser Arbeit entwickelt werden.

Zunächst soll ein Blick auf die geographische bzw. sozialwissenschaftliche Literatur geworfen werden, um bereits erzielte Ergebnisse in die Untersuchung einzubeziehen.

## 1.2 Stand der Forschung

Welche Einsichten bietet die geographische bzw. sozialwissenschaftliche Debatte zu property-led development? Eine Betrachtung des Forschungsstands zum Zusammenhang von Immobilien-, Stadt- und Wirtschaftsentwicklung beinhaltet die Diskussion der hierfür zentralen Themenbereiche »Stadtkonomie«, »Stadtpolitik«, »Immobilienwirtschaft« und »Großprojekte«. Welche Antworten bzw. Einsichten bieten die in diesem Zusammenhang erzielten Ergebnisse für Fragen nach der Wir-

kung einer immobilienbasierten Wirtschaftsförderung? Welche Antworten werden auf die Frage nach Akteurskonstellationen und der Einbindung der Immobilienwirtschaft gegeben? Die Themenbereiche sollen dahingehend diskutiert werden, welche Aufschlüsse sich über Akteurskonstellationen in der Immobilienentwicklung ergeben. Dies beinhaltet das Verhältnis von öffentlichen, privaten und semistaatlichen Akteuren zueinander. Weiterhin wird der Stand der Forschung dahingehend durchleuchtet, welche Einbindung der Immobilienwirtschaft in die Stadtentwicklung vorzufinden ist und welche Effekte für die Wirtschaftsentwicklung erwartet werden.

Der Stand der Forschung lässt sich entsprechend der Fragestellungen in vier Bestandteile aufgliedern. Die Untersuchung zeigt, dass jeder Bereich eine eigene Forschungsrichtung darstellt; sie sind aber bislang nicht zusammengeführt worden:

- Städtische Wirtschaftsentwicklung
- Immobilienwirtschaft
- Unternehmerische Stadt
- Großprojekte

### **1.2.1 Städtische Wirtschaftsentwicklung**

Kann es überhaupt ein positives Wechselverhältnis zwischen gebauter Umwelt und wirtschaftlichem Wandel geben? Welche Einsichten eröffnet die wirtschaftsgeographische Debatte dazu?

Stadt- und regionalökonomischer Wandel ist ein umfangreich bearbeitetes Forschungsfeld in der Wirtschaftsgeographie. In wirtschaftsgeographischen Arbeiten herrscht eine breite Übereinstimmung vor, dass die Existenz städtischer Ökonomien mit Agglomerationsvorteilen zu erklären ist (vgl. Schätzl 1998: 32 ff., Dicken/Lloyd 1999: 168 ff.). Städte bieten demnach durch die Ballung ökonomischer Aktivitäten Vorteile wie einen großen Absatzmarkt, vielfältig qualifizierte Arbeitskräfte, Nähe zu Abnehmern und Zulieferern und gute infrastrukturelle Ausstattung. Die Besonderheit städtischer Ökonomien besteht in ihrem hohen Innovationspotenzial, das Ausstrahlungseffekte auf die gesamte Ökonomie hat (vgl. Krätke 1995: 55 ff., 100 ff., Schätzl 1998: 193 ff., Scott 2001). Aufgrund wirtschaftlicher Dynamik unterliegen jedoch innovative Produktionen, Produkte, Produktions- und Organisationsverfahren einem stetigen Wandel. Damit einhergehend unterliegen auch städtische Ökonomien – und die Anforderungen an ihre bauliche Umwelt – einem permanenten Veränderungsprozess. In diesem Zusammenhang entstand

eine breite Debatte um die Förderung von Clustern als Ansatzpunkt einer städtischen Wirtschaftspolitik (z. B. Krätke 2002).

Analysen des wirtschaftlichen Wandels beziehen sich überwiegend auf die Kondratieffwellen bzw. das Konzept der Produkt-Lebenszyklen. Diese Debatte ist angereichert worden durch die Global City-Diskussion (vgl. Sassen 1991, 1996), im Rahmen derer auf die strategische Bedeutung der unternehmensorientierten und Finanzdienstleistungen für die wirtschaftliche Stellung einer Stadt im Städtesystem hingewiesen wurde (vgl. auch Castells 2001, Storper 1997).

Insgesamt werden Faktoren wie Informations- und Wissensinfrastruktur, die technologische Infrastruktur, regionalwirtschaftliche Kernkompetenzen, Verkehrsanbindung, F&E-Ausstattung bzw. generell die institutionelle Unterstützung als wichtige Voraussetzungen für regionale und städtische Wettbewerbsfähigkeit genannt. In diesen Analysen wird aber an keiner Stelle die Bedeutung der baulichen Umwelt für die städtische Ökonomie thematisiert. Viele der Autoren betonen die hohe Konzentration finanz- und unternehmensorientierter Dienstleistungen, design- und wissensintensiver Branchen in städtischen Teilräumen (vgl. z. B. Appelbaum/Christerson 1997, Scott 1997, Lo/Schamp 2001), aber dabei wird keine Verbindung zu den baulichen Voraussetzungen hergestellt. Ausnahmen hiervon sind aus einer anwendungsorientierten und politikberatenden Perspektive die Beiträge von Markert/Zacharias (2006) und Gornig/Spar (2006), die für eine flächenbevorratende Politik von Städten plädieren. Beide Beiträge sind ein Beleg für property-led development als stadtentwicklungspolitische Strategie, aber sie treffen keine Aussage über die Wirkung dieser Strategie.

Dies bedeutet, dass aus einer wissenschaftlichen Perspektive zwar die Prozesse und Dynamiken der städtischen Restrukturierung intensiv untersucht wurden, aber keine Verbindung zwischen ökonomischem Wandel und den Dynamiken des lokalen Immobilienmarktes hergestellt wurde. Gleiches gilt für Analysen der Standortkriterien und -faktoren verschiedener Branchen (für Finanzdienstleister vgl. Beyerle 1998). In der Regel liegt bei diesen Analysen der Versuch einer Quantifizierung der Standortausstattung vor. Es gibt aber keine Analyse, inwieweit die Anpassung der baulich-räumlichen Voraussetzungen an eine postindustrielle Wirtschaft ökonomischen Wandel forcieren kann. Eine Ausnahme stellt der Beitrag von Turok (1992) dar. Er untersucht für Großbritannien, inwieweit mit der Bereitstellung von Immobilien zum Wirtschaftswachstum beigetragen wurde. In seiner Analyse kann er keinen positiven Beleg für einen Wirkungszusammenhang finden – allenfalls negative Belege. Demnach stellt die Knappheit an angemessenen Flächen und Objekten einen einschränkenden Faktor dar. Er erkennt in der

Konzentration der städtischen Wirtschaftsförderung auf die Entwicklung einer postindustriellen Stadtökonomie und dem damit einhergehenden Ausbau und Umwandlung von Immobilien für den Dienstleistungssektor eine Ursache für die Erosion der städtischen industriellen Basis. Seine Analyse weckt erheblichen Zweifel an der Wirksamkeit von Strategien eines property-led development. Kann mit der Gestaltung der gebauten Umwelt tatsächlich ein Beitrag für wirtschaftliches Wachstum in städtischen Schwerpunktsektoren geleistet werden? Was sind in diesem Sinne die Argumente, Wirkungen und Hindernisse einer Strategie des property-led development für die Stadtentwicklung? Eine Folgerung aus dieser Analyse ist, dass Vorsicht gegenüber der Annahme angebracht ist, mit property-led development einen maßgeblichen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung leisten zu können. Vielmehr scheint property led development einen Einfluss auf die Qualität der Stadtentwicklung, d.h. auf die Aushandlung zwischen den Immobilienakteuren und Stadtplanern zu haben.

Harvey (1985) weist darauf hin, dass die Möglichkeit des ökonomischen Wandels in jeder historischen Phase durch die Struktur der gebauten Umwelt eingeschränkt wird. Aufgrund der Langlebigkeit kann die gebaute Umwelt als Barriere für neue ökonomische Anforderungen wirken, die aus Veränderungen in der Unternehmensorganisation und Arbeitsformen resultieren. Wie wird in der Stadtplanung auf dieses Problem reagiert? Wenn die gebaute Umwelt als eine Barriere wirken kann, kann dann ein geeigneter Planungsingriff Wirtschaftsdynamik unterstützen? Die gebaute Umwelt hat dann zwar keine verursachende, aber eine ermöglichende und vermittelnde Wirkung für stadtstrukturellen Wandel. Verursachende Wirkung haben Innovationsdynamiken, Angebots- und Nachfrageänderungen – dies ergeben die Analysen zum Wandel der Stadtökonomie.

### **1.2.2 Immobilienwirtschaftliche Forschung**

Wissenschaftliche Arbeiten, die sich mit Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklung auseinandersetzen, sind vor allem im anglo-amerikanischen Sprachraum entstanden. Ausgangspunkt vieler Beiträge sind Umbrüche in der Immobilienwirtschaft, die mit einer im Vergleich zu Deutschland (und anderen kontinentaleuropäischen Staaten) frühen Deregulierung der nationalen Finanzsysteme und einer zunehmenden privaten Absicherung individueller Risiken in Zusammenhang gebracht werden (vgl. Lichtenberger 1995, die auf politisch-institutionelle Unterschiede zwischen den USA und westlichen Wohlfahrtsstaaten hinweist). Aufgrund dessen sollen sich Akteurskonstellationen in der Immobilien-

wirtschaft, ihre räumliche Reichweite bzw. ihr Wirkungsgefüge verändert haben. Dies bietet wichtige Ergebnisse hinsichtlich der Einschätzung der immobilienwirtschaftlichen Akteure auf der lokalen Ebene.

### Analyse der Akteurskonstellationen

Ein wichtiger Diskussionsstrang beinhaltet die Analyse der Akteurskonstellationen, der Logik des wirtschaftlichen Verhaltens sowie der besonderen Bedingungen der Wirtschaftstätigkeit im Immobilienbereich aufgrund einer zeitlichen Versetztheit des Immobilienzyklus zum allgemeinwirtschaftlichen Zyklus (vgl. Healey/Barrett 1990, Healey/Nabarro 1990, Guy/Henneberry 2002, MacLaran 2003, Fainstein 2001). Beiträge, die die Auswirkungen der Immobilienwirtschaft und ihren Einfluss auf die bauliche Gestalt der Städte thematisieren, sind Ambrose (1994), Hamnett/Randolph (1988) oder Smyth (1985). Autoren wie Coakley (1994), Warf (1994) oder Haila (1991) diskutieren die zunehmende Finanzmarktsteuerung bzw. »Finanzialisierung« von Immobilienprojekten, wodurch renditeorientierte – im Unterschied zu gebrauchswertorientierten – Akteure an Bedeutung gewinnen. Keiner der Autoren thematisiert die wirtschaftlichen Effekte der gebauten Umwelt auf Stadt- und Wirtschaftsentwicklung.

### Räumliche Reorientierung

Diese Diskussionen zielen auf eine Analyse der Globalisierung im Immobilienbereich (Logan 1993, Ball 1994, Fainstein 2001, Dehesh/Pugh 1999). Zentrale Ergebnisse sind, dass nationale und internationale Immobilieninvestitionen vor allem in solchen Großstädten zu verzeichnen sind, die eine dynamische Entwicklung im Dienstleistungsbereich aufweisen. Diese Analyse wird untermauert von Marktanalysen großer internationaler Makler wie Jones Lang LaSalle, Atis Müller Real etc., wonach Informationen über wirtschaftliche Schwerpunkte wichtige Grundlagen für Immobilieninvestments sind.

Sowohl die Ergebnisse der Diskussion um Akteurskonstellationen als auch die Diskussion über eine räumliche Reorientierung bieten wichtige Hintergrundinformationen, um das Verhalten der Akteure einschätzen zu können. Jedoch sind aus diesen Diskussionen keine Erkenntnisse zu gewinnen über die gebaute Umwelt als Hebel für Wirtschafts- und Stadtentwicklung bzw. die Tragfähigkeit eines solchen wirtschaftspolitischen Ansatzes. So werden zwar mit der Immobilienwirtschaft wichtige Akteure untersucht, aber es fehlt eine Analyse von deren Verhalten im Zu-

sammenhang mit Planungsaktivitäten der öffentlichen Hand. Denn die öffentlichen Regulierungen konstituieren den Handlungskorridor für immobilienwirtschaftliche Verwertungsstrategien. Deutlich wird allerdings eine zunehmend überregionale bzw. internationale Strategie insbesondere der Immobilieninvestoren. Daraus ergeben sich Fragen hinsichtlich der Möglichkeit, diese in eine Strategie des property-led development einzubinden. Dieser Aspekt muss in der vorliegenden Arbeit weiter untersucht werden.

In der deutschsprachigen Geographie sind in den 1970er Jahren interessante Beiträge entstanden, in denen gezeigt wird, dass eine Dynamik des Bodenpreisgefüges mit einem Wandel zum tertiären Sektor in Innenstädten und einer Flexibilisierung der Planungspolitik zusammenhängt (vgl. Kade/Vorlaufer 1974, Vorlaufer 1975, Giese 1979). Demnach zieht der Wandel zum tertiären Sektor eine neue baulich-räumliche Umwelt nach sich und setzt sie zugleich voraus. Daraus ergeben sich Hinweise, dass eine entsprechende, auf die gebaute Umwelt ausgerichtete Planung die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen kann.

Gegenwärtig ist ein umfangreicherer immobilienwirtschaftlicher Forschungsstrang in der deutschsprachigen Debatte vor allem in der Betriebswirtschaftslehre zu verzeichnen. Diese bezieht sich aber überwiegend auf Fragen des Immobilien- und Risikomanagements (vgl. Pfnür 2002, Pfnür/Armonat 2001), Finanzierung (vgl. Gondring et al. 2003), Wertermittlung (z. B. Leopoldsberger 1998 oder De Leeuw/Sayce 1995), branchenbezogene Immobilieninvestments bzw. Immobilien als »assets« in Unternehmensentscheidungen (in Bezug auf Versicherungen vgl. Walbröhl 2001) oder eine allgemeine Betriebswirtschaft der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft (z. B. Murfeld 2000). Die geographische Debatte zeichnet sich demgegenüber durch Standortanalysen (Hartung 1998), Standorttheorien unter Einbeziehung des Immobilienmarktes (Holz 1994), Analysen der Standortwahl von Branchen (z. B. zu Finanzdienstleistern vgl. Beyerle 1998) und Immobilien- und Teilmarktbewertungen (Heßmann 2002) aus. Einzelne Beiträge diskutieren eine Reorientierung der Immobilienwirtschaft, die in einer Internationalisierung der Investments besteht (Pütz 2001); Wüthrich (2003) diskutiert das Verhalten von Immobilien AG's auf dem schweizerischen Geschäftsliegenschaftsmarkt. Alle Beiträge liefern aber keine Einblicke in den Zusammenhang von Stadtpolitik, Stadt- und Wirtschaftsentwicklung.

### 1.2.3 Unternehmerische Stadt

Zur Diskussion der öffentlichen Einflussnahme und Regulierung der Grundstücksverwertung und Standortentwicklung gibt es eine umfangreiche Literatur. Dort werden bis zu drei Phasen der darauf bezogenen städtischen Politik unterschieden (vgl. z. B. Pagano/Bowman 1995, Altshuler/Luberoff 2003, Kleinberg 1995, Sagalyn/Frieden 1990, Schneider-Sliwa 1996): die erste Phase zieht sich von der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre; in dieser Phase wurden in allen größeren Städten große öffentliche Wohnungsbau- und innerstädtische Sanierungsvorhaben realisiert; in der zweiten Phase ab Mitte der 1960er, aber vor allem ab den 1970er Jahren, wurden verstärkt Vorhaben der Stadtsanierung realisiert. Seit Ende der 1980er Jahre aber werden größere Bauvorhaben in Innenstädten in Kooperation von Stadtbehörden, Investoren und Projektentwicklern realisiert. Parallel dazu wird eine veränderte Governance, d. h. Qualität der politischen Regulierung konstatiert (vgl. Harvey 1989, Jessop 1997).

Seit den 1970er bzw. 1980er Jahren ist demnach eine deutlich aktivere Rolle des lokalen Staates bei der Förderung der Wirtschaftsentwicklung festzustellen, die mit einer Ermächtigung privatwirtschaftlicher Akteure einhergeht. Der private Sektor sei im Zusammenspiel mit der öffentlichen Hand nicht mehr nur ein Ziel oder passiver Empfänger von staatlichen Maßnahmen bzw. Subventionen, sondern er werde nun in die Politikplanung und -implementierung einbezogen (Mouleart et al. 2001, Jessop 1997). Diese neue Form der proaktiven Stadtpolitik wird als »Unternehmen Stadt« bzw. »unternehmerische Stadt« bezeichnet. Bedeutsam an dieser Debatte über veränderte Formen der Governance (Oßenbrügge 2003) ist, dass damit auch eine Qualitätsveränderung in der Regulierung der Stadtentwicklung und Planungspolitik verbunden wird. Der Fokus städtischer Governance hätte sich von Maßnahmen der sozialen Umverteilung zu Maßnahmen der wirtschaftlichen und physisch-baulichen Regeneration verschoben (z. B. Blomley 2004, Smith 1996).

Spektakuläre Projekte der Regeneration von Konversionsflächen wurden demnach forciert, um damit einen Eindruck von Wandel und Erneuerung zu vermitteln (vgl. Hall 1998: 143 ff., Hall/Hubbard 1998, Imrie/Thomas 1995, Healey et al. 1995, Mouleart et al. 2001, Adrian 1998). In diese Analysen werden vorrangig soziale, politische und Arbeitsmarkteffekte dieser Projekte diskutiert. Es wird weniger thematisiert, von welchen Akteuren und mit welchen Zielen diese Projekte vorangebracht werden und wie die Aushandlungen strukturiert sind. Weiterhin fehlt eine Beleuchtung der Frage, welche Relevanz die Konversi-

onsprojekte für die städtische Ökonomie hatten, und welche Kapazitäten zur Umsetzung der Projekte benötigt werden. Es mangelt also an einer theoretisch-konzeptionellen Durchdringung der Frage, wie die Akteurskonstellationen strukturiert sein müssen, um wichtige stadtpolitische Projekt umzusetzen. Ganz offensichtlich setzt dies eine Kombination von politischer und ökonomischer Macht bzw. – bei Bauprojekten – stadtpolitischen und immobilienwirtschaftlichen Vertretern voraus. Notwendig ist auch eine Konzeptionalisierung der grundsätzlichen Veränderungen politischer Regulierungen. Worin besteht die Bedeutung dieses Wandels von Government zu Governance für die Umsetzung eines property-led development?

### 1.2.4 Großprojekte

Die im letzten Punkt diskutierte Forschungsrichtung gibt Hinweise darauf, dass vor allem Großprojekte Kristallisationspunkte für eine Restrukturierung der Stadtentwicklungspolitik und der Immobilienwirtschaft sind.

Eine der wichtigsten Forschungsarbeiten in diesem Zusammenhang ist im Rahmen eines EU-Forschungsprojektes entstanden (vgl. Mouleart et al. 2001). Es wurden verschiedene große städtische Entwicklungsprojekte in westeuropäischen Städten dahingehend untersucht, inwieweit sie zu einer Zunahme sozialer Disparitäten beigetragen haben. Die Großprojekte werden in diesem Forschungszusammenhang als ein Indikator für die veränderte Stadtpolitik gesehen, d. h. für einen Übergang von sozial umverteilender zu Wachstumspolitik. In diesem Forschungsprojekt werden aber keine Hinweise auf die Akteurskonstellationen und jeweiligen Interessenlagen und Aushandlungsformen gegeben. Auch Strategien der Stärkung der Wirtschaftsentwicklung waren nicht das Thema dieses Projektes. Obwohl deutlich aus den Ergebnissen des Projektes hervorgeht, dass die Regenerationsprojekte auf Tourismus und den Dienstleistungsbereich zielen und gehobene Konsumentengruppen angesprochen werden sollen, wird nicht die Frage verfolgt, inwieweit damit tatsächlich Wirtschaftsschwerpunkte geschaffen bzw. gestärkt werden sollen.

Einzig aus einem Beitrag von Gene Desfor und John Jorgensen (2004: 493) wird der regionalökonomische Effekt eines Großprojektes ersichtlich. Die Autoren stellen fest, dass die Nutzungen und Nutzer des Waterfront Redevelopment Projektes in Kopenhagen postindustrielle Wirtschaftsstrukturen widerspiegeln:

»[...] a part of the Southern Harbour is affectionately referred to as the »Gold Coast« because of an intense agglomeration of telecommunication firms (e. g.

Ericsson, Nokia, and TDC). But it is not only new industry that is competing for waterfront sites. Housing, entertainment and cultural facilities all catering to the up-scale market associated with a globally mobile labour force are seeking prime waterfront locations. All this has brought significant pressure for rapid waterfront development.« (Desfor/Jorgensen 2004: 493)

Aus dem Beitrag der Autoren wird deutlich, dass eine große Nachfrage nach Waterfront-Immobilien besteht. Großprojekte dieser Art eröffnen Raum zur wirtschaftlichen Expansion. Desfor/Jorgensen führen den Erfolg des Waterfront-Projektes darauf zurück, dass es sich um eine »prime location« in unmittelbarer Nähe zur Innenstadt handelt. Obwohl deutlich wird, dass eine Brachfläche durch die Innenstadtnähe für Investoren interessant wird, werden die strukturellen Zusammenhänge zwischen Immobilienwirtschaft und Stadtplanung sowie Wirtschafts- und Immobilienentwicklungen nicht näher untersucht. Die Randbemerkungen zu den wirtschaftlichen Effekten in dem Beitrag von Desfor/Jorgensen, der eine Veränderung städtischer Politik zum Thema hat, weist aber darauf hin, dass Großprojekte einen zentralen Stellenwert bei einer Strategie des property-led development haben.

Im Bereich der Thematik »Großprojekte« besteht weiterhin eine Forschungsrichtung, die sich nur mit der Regeneration städtischer Uferzonen (»waterfront redevelopment«) auseinandersetzt. Einen Überblick geben die Sammelbände von Schubert (2001), Breen/Rigby (1996) oder Hoyle et al. (1988). Die Projekte werden in diesen Bänden aber überwiegend aus einer städtebaulichen, architektonischen und planerischen Perspektive betrachtet; z. T. werden noch die wirtschaftlichen Hintergründe, d. h. Entwicklung und Restrukturierung der Hafenwirtschaft angesprochen. Eine interessante Ausnahme stellt der Beitrag von Desfor et al. (1988) dar, in dem der Begriff »water frontier« eingeführt wird, um auf die Interessen hinzuweisen, die waterfront redevelopment möglich machen. Demnach würden in Nordamerika Allianzen aus Finanzinstitutionen, Grundstückerschließungsgesellschaften und dem lokale Staat an einer stetigen Verschiebung räumlicher Grenzen arbeiten, um eine räumliche Expansion bzw. Landnahme zu realisieren. Damit wird auf zentrale Motivationen und Akteurskonstellationen bei der Umsetzung von Großprojekten hingewiesen.

Aus einer anderen Richtung werden Großprojekte vor allem unter dem Gesichtspunkt »Festivalisierung der Stadtpolitik« (Häußermann/Birkhuber 1993, Gotham 2005) analysiert. Das angestrebte Ziel dieser Projekte wird in der Generierung positiv besetzter Stadtimages für den Standortwettbewerb gesehen. Altshuler/Luberoff (2003) diskutieren

Großprojekte aus dem Verkehrsbereich unter der Perspektive einer Veränderung der öffentlichen Investments in Städten.

In diesen Diskussionen wird an einzelnen Beispielen deutlich, dass Großprojekte vor allem für institutionelle Investoren wegen des großen Gestaltungsspielraums interessant sind. Dies unterstützt die im Untersuchungsvorhaben getroffene Annahme, dass innerstädtische Großprojekte sich als Fallbeispiele für die Untersuchung von property-led development eignen. Großprojekte werden häufig als materielle Versinnbildlichung bzw. Wendepunkt für neue wirtschaftliche Entwicklungswege thematisiert.

Der Aufbau des Buchs hält sich an die andiskutierten Problematiken. Zuerst erfolgt eine Diskussion der Veränderung und Struktur städtischer Politik. Dies beinhaltet eine Diskussion der Ansätze von urbanen Regimen, lokalen Wachstumskoalitionen und urbaner Governance. Danach erfolgt die Untersuchung der Immobilienwirtschaft. Im Anschluss daran erfolgt eine Präzisierung der Theorie und Methode der Untersuchung. Die folgenden Kapitel sind der Analyse des Fallbeispiels, d. h. der Stadtplanung und des Immobilienzyklus in Boston bzw. der South Boston Waterfront gewidmet.

Insgesamt stellt die vorliegende Untersuchung einen Beitrag zur geographischen Stadtforschung dar. Mit der Thematisierung von Aushandlungsprozessen im Bereich der Immobilienentwicklung sollen bisherige Untersuchungen zu urban governance erweitert werden. Zugleich wird der Einfluss von wirtschaftlichen Veränderungsprozessen auf die Stadtentwicklung bzw. die städtische Gestalt und vice versa untersucht.

Damit ist die Arbeit im Spannungsfeld von Stadt- und Wirtschaftsgeographie angesiedelt.

## **2. URBAN GOVERNANCE UND ENTREPRENEURIALISM**

---

In einem ersten Schritt wird die Struktur lokaler Politik untersucht; in einem zweiten Schritt staatliche Restrukturierung und urbaner Bedeutungsgewinn analysiert und schließlich im dritten Schritt die Veränderung städtischer Politik unter besonderer Beachtung des US-Kontextes. Ziel dieses Kapitels ist es, die Kontextbedingungen zu verdeutlichen innerhalb derer Strategien eines property-led development bedeutsam werden.

### **2.1 Lokale Politik – lokale Regierungsfähigkeit**

Nach Clarence Stone (1993) resultiert (lokale) politische Macht nicht alleine aus einem Wahlsieg. Regierungsfähigkeit beinhaltet vielmehr den Aufbau lokaler Allianzen, die sich aus Akteuren des öffentlichen und des privaten Sektors zusammensetzen. Eine gewonnene Wahl garantiert nicht per se den Zugang zu wichtigen ökonomischen und sozialen Ressourcen, um Vorhaben bzw. Projekte umsetzen zu können. Um in Fragen der Stadtentwicklung etwas bewegen zu können, ist die Einbindung privater Akteure notwendig, die den Zugang zu ökonomischem und politischem Kapital, Wissen und Boden kontrollieren. Dies gilt zumal für politische Systeme und Einheiten, die auf Privateigentum an Boden und Kapital basieren sowie in Bezug auf politische Gestaltungsfähigkeit als auch in Fragen der lokalen Finanzierung über eine gewisse Autonomie verfügen. Dies trifft auf Städte in den USA und in Großbritannien zu,

aber zunehmend auch auf Städte der kontinentaleuropäischen Länder, in denen eine abnehmende räumliche Umverteilungsfähigkeit, aber auch abnehmende Umverteilungsbereitschaft der Zentralstaaten festzustellen ist. Diese Städte sind verstärkt auf Potenziale der Privatwirtschaft angewiesen.

In der urban regime theory (im Folgenden als »Regimetheorie« bezeichnet) umschreibt dies den Kontext für eine Kopplung der Kapazitäten gewählter Regierungen mit den Ressourcen nicht-staatlicher Akteure (Stone 1993: 6, Peck 1995). Der lokale Staat kann nur in sehr begrenztem Umfang Arbeitsplätze und Wohlstand schaffen. Lokalen Wohlstand zu schaffen bzw. zu erhalten setzt vielmehr die Bereitschaft privatwirtschaftlicher Akteure voraus, vor Ort zu investieren bzw. sich für Belange des Ortes einzusetzen. Ohne wirtschaftliche Dynamik sind kaum Potenziale verfügbar, um weiterreichende sozial- oder umweltpolitische Maßnahmen realisieren zu können. Regierungen können aber keine wirtschaftliche Entwicklung vorschreiben, sondern allenfalls günstige Kontextbedingungen dafür bieten. In diesem Sinne nimmt die Privatwirtschaft eine privilegierte Position ein, da sie über die Ressourcen verfügt, um Wohlstand und Arbeitsplätze zu schaffen (Elkin 1985: 13). Um diese Potenziale zu aktivieren, versuchen lokale Regierungen private Akteure (Unternehmen und weitere Organisationen) einzubinden. Dies geschieht über den Versuch, sie für ihre politischen Ziele zu interessieren, sie in die Politik einzubinden und/oder durch die Berücksichtigung deren Interessen in ihrer Politikausübung.

Im Ansatz zu urbanen Regimen (und lokalen Wachstumskoalitionen) ist die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Sektor ein analytisches Konstrukt; tatsächlich bestehen im politischen Alltagsgeschäft enge Verflechtungen: »If governance is furthering the welfare and assuring the survival of a body of citizens, then actors and activities labeled private are de facto an integral part of the governmental process and elections of limited importance.« (Stone 1993: 7) Die Herstellung und Gewährleistung von Regierungsfähigkeit (»Governance«) beruht demnach auf der Kooperation privater und öffentlicher Akteure und der Mobilisierung privater Ressourcen. Regierungsfähigkeit setzt voraus, über lokale Machtkonstellationen und -allianzen informiert zu sein und Koalitionen bilden zu können. Die Trennung zwischen Politik und Wirtschaft als analytisches Konstrukt zu bewerten, bedeutet aber nicht, dass es in der Regimetheorie keinen Begriff von »Differenz« gäbe. Tatsächlich wird (lokaler) Politik in der Regimetheorie ein autonomer und überparteilicher Status unabhängig von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Interessen zugewiesen. Stadtverwaltungen sind demnach nicht Erfüllungsgehilfen von irgendwelchen Privat- oder Staatsinteressen. Die

Unparteilichkeit städtischer Politik ist jedoch in einen spezifischen Kontext eingebunden, der die Zusammenarbeit begünstigt: lokale Politik muss die Reproduktion der gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Grundlagen einer städtischen Gesellschaft gewährleisten (vgl. auch Harvey 1985). Diese Herausforderung zieht die Einbeziehung der Privatwirtschaft sowie die Berücksichtigung deren Interessen nach sich.

So gehen MacLaren und McGuirk (2003) davon aus, dass in der Stadtplanung die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gegenüber anderen privilegiert werden. Die begünstigten Gruppen setzen sich demnach häufig aus der städtischen Elite einer Stadt zusammen. Der Hintergrund ist, dass mit der Stadtplanung Marktprozesse unterstützt werden sollen, die Wirtschaftswachstum sichern. Dies beinhaltet, günstige Ausgangsbedingungen für jene zu bieten, die als »Ermöglicher« wirtschaftlicher Dynamik und kapitalintensiver Projekte betrachtet werden. Wenn aber z. B. eine Sanierungs- und Baupolitik die Verwertungsmöglichkeiten von Privatunternehmen einschränkt, dann ist die Realisierung dieser Politik nur möglich, wenn es ausreichend Stiftungs- und/oder öffentliches Kapital gibt, d. h. unabhängig vom privaten Kapital agiert werden kann. Ein Beispiel hierfür ist der soziale Wohnungsbau. Einen gewissen Anteil preisgünstigen Wohnraums zu entwickeln, stellt eine heikle Forderung gegenüber Projektentwicklern und Eigentümern dar, da dies im Normalfall deren Rendite reduziert. Bei prestigeträchtigen Projekten zeigt sich, dass Investoren die Anforderung, preisgünstigen bzw. sozialen Wohnungsbau zu realisieren zurückweisen bzw. sich davon »freikaufen«. In der Regel kann sozialer Wohnungsbau nur dann realisiert werden, wenn die öffentliche Hand als Bauherr aktiv wird oder Privatunternehmen finanzielle Anreize bietet. Entscheidend ist, dass nach dieser Analyse Stadtplanung nicht als eine unparteiliche Instanz zwischen Markt und Gesellschaft fungieren kann. Die Notwendigkeit einer öffentlichen Planung angesichts von privaten Eigentumsverhältnissen zwingt zur Berücksichtigung privater Interessen.

Clarence Stone definiert die Perspektive urbaner Regimetheorie folgendermaßen:

»Urban regime theory takes as given a liberal political economy, one that combines two conditions. One is a set of government institutions controlled to an important degree by popular elected officials chosen in open and competitive contest and operating within a larger context of the free expression of competing ideas and claims. Second, the economy of a liberal order is guided mainly, but not exclusively, by privately controlled investment decisions. A regime, whether national or local, is a set of arrangements by which this division of labor is bridged [...].« (Stone 1993: 2).

Dieses »set of arrangements« stellt also einen Kompromiss zwischen einer wirtschaftlichen und politischen Logik zum Erhalt des städtischen Sozial- und Wirtschaftsgefüges dar (Collinge/Hall 1997: 133). Macht wird in diesem Zusammenhang nicht als »Macht über« Menschen, Umstände und Situationen verstanden, sondern als »Macht zu« verstanden: als Macht, sozioökonomische Ressourcen öffentlicher und privater Akteure zu mobilisieren und zu bündeln.

Was kennzeichnet ein solches »set of arrangements«? Welche Qualitäten müssen Übereinkünfte bzw. Vereinbarungen haben, damit die Differenz zwischen öffentlichen und privaten Akteuren überwunden und ein regierungsfähiges urbanes Regime etabliert werden kann? Die Regimetheorie kann dazu jedoch nur in bestimmten Grenzen Erklärungsangebote machen, da es in ihr vor allem um die Erklärung von Regierungsfähigkeit geht. Im Zentrum steht die Untersuchung, wie sich Arrangements konstituieren und welche Qualitäten diese haben sollten, damit sich ein urbanes Regime etablieren kann. Auf die Frage, wer aus welchen Gründen Interesse an bestimmten Arrangements hat, d. h. die Frage nach den Akteurskonstellationen, bietet der Ansatz zu »lokalen Wachstumskoalitionen« weitergehende Hinweise. In diesem Ansatz werden Unternehmer, deren Tätigkeiten von der Stadt als Markt für Absatz, Vorleistungen, Inputs und Arbeitskräfte abhängen, als zentrale Pfeiler der lokalen Politik identifiziert (Logan/Molotch 1987). Sie hätten direktes wirtschaftliches Interesse an der Gestaltung der lokalen Bedingungen als Voraussetzung für ihr Bestehen und Wachstum. Eine Synthese beider Ansätze bietet die Möglichkeit, zwischen Anlass, Grundlagen und Politikfeldern einer Kooperation zu unterscheiden. Diese drei Dimensionen stellen das Gerüst urbaner Regime dar.

## Anlass

Der Anlass bzw. die Motivation der Akteure der lokalen Regierung, Kooperationen einzugehen, ist bereits dargelegt worden. Die Notwendigkeit, Wachstum bzw. Wohlstand zu sichern, setzt die Mobilisierung privater Ressourcen voraus. Seitens der privaten Akteure liegt die Motivation nach Logon/Molotch (1987) vor allem darin, von einem potenziellen lokalen sozioökonomischen Wachstum profitieren zu können. Bei den entsprechenden Akteuren handelt es sich um städtische Eliten bestehend aus lokal tätigen Unternehmern, Banken, Bau- und Immobilienwirtschaft, also um die Gruppen, die durch lokales Wachstum und dessen (teil-)räumliche Kanalisierung gewinnen können:

- weil die Bodenrente von städtischen Teilräumen in Folge von politischen Regulierungen und Eingriffen verändert werden kann; wenn sie z. B. erhöht wird, können bestimmte Areale gewinnbringend verkauft bzw. bebaut werden;
- weil durch eine Bevölkerungszuwanderung z. B. in Folge von Wohnungsbauprojekten zusätzliche Nachfrage nach bestimmten Gütern (Zeitungen, Kredite etc.) entstehen kann oder
- weil es eine Zunahme an Mitgliedern, Arbeitsplätzen, Unternehmen (in Vereinen, Gewerkschaften, Unternehmerverbänden) gibt.

Das Interesse der Politik besteht in:

- höheren Steuereinnahmen (Einkommens-, Gewerbe-, Grundsteuer etc.)
- einer Sicherung der sozialen Kohäsion durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnraum

## Grundlagen

Dies vermittelt den Eindruck einer bewussten Manipulation städtischer Politik durch private Akteure. Es scheint, als ob sich diese lokalpolitisch betätigen, um ihren individuellen Nutzen zu maximieren. Insbesondere in der Regimetheorie wird jedoch darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Akteure zuerst ihre »Nutzen« bzw. »Präferenzen« definieren müssen, um sie verfolgen zu können. Die Bestimmung von Nutzen und Präferenzen ist aber keine geradlinige Angelegenheit, denn die Wahrnehmung, was vorteilhaft ist, ist gesellschaftlich geprägt und damit einzelnen Individuen bzw. Akteuren vorgängig. Die Wahrnehmung von Vorteilen ist also nicht unwiderruflich festgelegt, sondern unterliegt diskursiven Veränderungen. Präferenzen bestehen in diesem Sinne nicht ex-ante, sondern werden erst in und durch die Auseinandersetzung bestimmt.

Es wäre falsch anzunehmen, dass die verschiedenen Akteure keine Interessen und Intentionen verfolgen würden. Um jedoch zu handlungsfähigen Koalitionen zu gelangen, ist es notwendig, trotz zum Teil widerstreitender Interessen eine Übereinkunft zu finden. Diese bildet sich in Diskussionen heraus, in der ursprüngliche Ziele und Interessen zugunsten gemeinsamer Präferenzen geordnet und angepasst werden. Damit sind die Inhalte von Präferenzen und die damit zusammenhängenden politischen Maßnahmen weder völlig offen noch von vornherein festgelegt. Präferenzen sind »nicht festgelegt«, weil jede Form der Aushandlung als auch Veränderung in den Kontextbedingungen sie verschiebt. Sie sind

aber auch nicht völlig »offen«, da Präferenzen nicht jedes Mal neu definiert werden, sondern auf bestimmten Diskussionen, vorgängigen Mustern und Interpretationen aufbauen.

Die Durchsetzung von Präferenzen ist aus einem weiteren Grund nicht völlig offen: Akteure sind unterschiedlich mit Ressourcen ausgestattet. Dies bezieht sich auf materielle als auch ideelle Ressourcen. Zumeist kommen jene Akteure zu Wort, die über wichtige derartige Ressourcen – Kapital, Meinungshoheit etc. – verfügen und diese als »starke Argumente« in die Diskussion werfen können. Diese Akteure können etwas bewegen, weil sie über verschiedene Formen von Kapital verfügen. Damit sind sie attraktive Kooperationspartner, mit denen sich eine Gestaltungsoption eröffnet.

Weitgehend unabhängig davon, wie politische Wahlen ausfallen, bleiben bestimmte Machtkonstellationen bestehen. Die Zustimmung oder stille Akzeptanz der kapitalkräftigen Elite kann – weil sie über Ressourcen verfügt – von großem Gewicht sein. Dies soll aber nicht nahe legen, dass lokale Regierungsvertreter willfährig handeln. Sie müssen Präferenzen definieren, die Überschneidungsbereiche mit den Präferenzmustern privater Akteure aufweisen.

## Politikfelder

Die Qualität und Struktur urbaner Regime bzw. Wachstumskoalitionen lässt sich anhand bestimmter Politikfelder »entziffern«. Themen eignen sich in unterschiedlicher Weise, um damit Präferenzen zu prägen und Konsens zu erreichen. Mit Themen und Politikfeldern, die sich kurzfristig in konkrete und sichtbare Maßnahmen umsetzen lassen, können eher Koalitionen aufgebaut werden. Wenn es sich also um greifbare Politikbereiche handelt und Umsetzungserfolge kalkulierbar sind, können sich verschiedene Akteure einfacher auf Präferenzen einigen: Inhalte, Ziele und mögliche Vorteile sind einfacher zu benennen und zu vermitteln. Ein weiterer Punkt, der wichtig ist für die Auswahl von Politikfeldern, ist die Ausstattung der Akteure mit Ressourcen. Je mehr Ressourcen verfügbar und aktivierbar sind, desto eher ist gewährleistet, dass ein damit zusammenhängendes Politikfeld in Angriff genommen wird. Regierungsfähigkeit beinhaltet vor allem die Fähigkeit, Unterstützung zu finden, bestimmte Themen zu besetzen, umzusetzen und weitere Akteure einzubinden.

Immobilienprojekte verfügen über diese Qualitäten: Bau- und Sanierungsprojekte eignen sich als praktikables und umsetzbares Politikfeld,

um Ressourcen zu mobilisieren<sup>1</sup>. Bauprojekte stellen ein anwendungsorientiertes Politikfeld dar, mit dem verschiedene Interessen auf einen Gegenstand gebündelt werden können: lokale Regierungsvertreter können sich als »Macher« darstellen, und für Akteure der Immobilienwirtschaft bietet sich die Möglichkeit, ihren Rationalitätskalkülen entsprechende Projekte zu realisieren. Auch wenn die Interessen also unterschiedlich gelagert sind, können sie potenziell in die gleiche Richtung gehen: für mögliche Nutzer werden Gebäude als Voraussetzung für wirtschaftliche Betätigung und zum Wohnen erstellt; für Investoren und Projektentwickler bieten sich Verwertungsmöglichkeiten und für die Stadt im optimalen Fall höhere Steuereinnahmen und ein Imagegewinn. Diese Interessenskorrespondenz erleichtert die Akquisition von Ressourcen (d. h. Kapital, politische und zivilgesellschaftliche Unterstützung). Der Vorteil, mit Immobilienprojekten verschiedene Interessen bündeln zu können, steigert die Chancen, ein Projekt auch dann umsetzen zu können, wenn sich Widerstand dagegen artikuliert. Stone merkt an, dass bei der Umsetzung von städtebaulichen Revitalisierungsprojekten vor allem die Koordination zwischen städtischen, institutionellen Eliten wichtig sei (Stone 1993: 19). Tatsächlich würden die Projekte häufig der öffentlichen Kontrolle entzogen werden, was durch die Interessensübereinstimmung der Eliten erleichtert werden würde.

Städtebauliche Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen bieten die Möglichkeit, den Prozess des sozioökonomischen Wandels zu forcieren. Die Revitalisierung von Flächen und die Zuweisung neuer Nutzungen gehen mit dem Wunsch und der Notwendigkeit einher, neue wirtschaftliche und soziale Dynamiken zu schaffen. Dieses »Versprechen« von Wachstum macht sie als wirtschaftspolitische Maßnahme sehr attraktiv.

Städtebauliche Revitalisierungsprojekte stellen in der Regimetheorie einen Indikator für einen bestimmten Typus von urbanem Regime dar, nämlich dem Entwicklungs- bzw. Wachstumsregime. Ziel ist es, Ressourcen und Akteure für neue Entwicklungswege zu bündeln. Nach Susan Fainstein (1990: 120) ist Stadtsanierung eine Antwort

»to the transformation of the economic bases of cities in the advanced capital world from manufacturing to services; the rapid growth of the producer services sector within cities at the top of the global hierarchy; the simultaneous concentration of economic control within multinational firms and financial institutions, and decentralization of their manufacturing and routine office functions«.

---

1 Beispiele hierfür sind die Untersuchungen von Fainstein 2001, Stone 1989, Sanders 1987, Wolfinger 1978 etc.

Ziel ist also, die Stadt für neue wirtschaftliche Aktivitäten zu öffnen und mit Bauprojekten entsprechende Gelegenheitsstrukturen zu schaffen. Mit den Ansätzen zu urbanen Regimen und lokalen Wachstumskoalitionen lässt sich also erklären, warum Bauprojekte in der lokalen Politik einen so hohen Stellenwert genießen und warum Immobilienakteure wie Projektentwickler, Bauunternehmen oder Investoren großen Einfluss haben. Aber wie lassen sich Änderungen begründen? In der regulationstheoretischen Literatur wird ein Übergang von »government« zu »governance« konstatiert (z.B. Jessop 1997). Im Rahmen der Regimetheorie müsste dies als eine Veränderung der »Macht zu« interpretiert werden. Knapp ausgedrückt, beinhaltet dies die Notwendigkeit der öffentlichen Hand, stärker auf private Potenziale zugreifen zu können. Hierzu erfolgt eine stärkere Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung und -umsetzung. In Ansätzen der Regimetheorie und lokalen Wachstumskoalitionen wird diese Veränderung weitgehend ausgeblendet, da es unabhängig von gesellschaftlichen Formationen schon immer eine Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren gab. Die Annahme einer Veränderung ist jedoch Kern vieler regulationstheoretischer Beiträge. Dieser theoretische Rahmen bietet die Möglichkeit, Strategien des property-led development als Ausdruck für eine aktivere Rolle der Immobilienwirtschaft in der Stadtplanung zu fassen. Die Zuweisung bzw. Eröffnung einer aktiveren Rolle ergibt sich infolge der größeren Angewiesenheit der Städte auf private Potenziale zur Stadtentwicklung. Dies steht mit einem Rückzug des Nationalstaates aus der räumlichen Umverteilung im Zusammenhang. Die Analyse dieser Veränderungen erfolgt im folgenden Abschnitt im Bezugsrahmen der Regulationstheorie.

## **2.2 Staatliche Restrukturierung: urbaner Bedeutungsgewinn**

Die Regimetheorie, die sich vor allem auf die Analyse lokaler Regierungsfähigkeit konzentriert, bietet wenige Möglichkeiten, strukturelle Veränderungen zu fassen. In diesem theoretischen Kanon haben Veränderungen einen graduellen Charakter. Sie ergeben sich aufgrund von Transformationen in den lokalen Kontextbedingungen und bewirken Verschiebungen im Präferenzgefüge. Veränderungen bauen in diesem Sinne auf bestehenden Strukturen auf und bewirken eine Variation in den lokalen »Koordinaten«, d. h. Themenfelder, Akteurskonstellationen und Präferenzen. Restrukturierungen, die auf exogenen Impulsen basie-

ren und/oder strukturelle Veränderungen beinhalten, fallen dabei jedoch durch das analytische Raster.

Allerdings sind in den letzten 15 bis 20 Jahren von vielen Wissenschaftlern aus dem nordamerikanischen als auch westeuropäischen Raum grundlegende Änderungen in der Art und Weise urbaner Governance konstatiert worden, die mit der Entwicklung und Regulation sozioökonomischer Prozesse zusammenhängen (vgl. Harvey 1989, Peck/Tickell 1994, MacLeod/Goodwin 1999, Brenner/Theodore 2002, Hall/Hubbard 1996, Eick et al. 2004).

Vor allem im weiteren Kontext der regulationstheoretischen Debatte ist hervorgehoben worden, dass eine Veränderung wirtschaftlicher und politischer Bedingungen stattgefunden hat, die zu einem grundlegenden Umbau des politischen Territorialstaates und ökonomischer Entwicklungsbedingungen geführt hat. Im Zuge dieses Umbaus wurden viele Gewissheiten – nicht nur – auf lokaler Ebene in Frage gestellt. Auf der lokalen Ebene ist demnach ein Übergang vom lokalen Staat als Verwaltungsagentur zur unternehmerischen Stadt zu verfolgen (Rodenstein 1987, Mayer 1990). Auf der Handlungsebene sei dies mit einer Veränderung der »urban governance« einhergegangen: von einer sozial ausgleichenden und umverteilenden Politik zu proaktiven, angebotsorientierten Wirtschaftsstrategien. Weiterhin wird ein institutioneller Umbau des lokalen Staates konstatiert, der mit Ausgründungen und Privatisierung öffentlicher Aufgaben einhergeht.

Regulationstheoretische Arbeiten setzen sich vor allem mit wirtschaftlichen und politischen Veränderungen auseinander. Alle Arbeiten zeichnet aus, dass es sich um Versuche einer historisch und geographisch konsistenten Analyse kapitalistischer Entwicklungen handelt. Das anfängliche Erkenntnisinteresse bestand in der Untersuchung der Stabilität kapitalistischer Gesellschaften in Reaktion auf eine Vielzahl von Krisenanalysen in den 1970er Jahren, die von einer Instabilität des Kapitalismus ausgingen. Wichtige Vertreter der Regulationstheorie wie Robert Boyer (1992), Michel Aglietta (1979), Alain Lipietz (1997) betonen, dass sich kapitalistische Gesellschaften trotz krisenhafter Entwicklungen durch eine hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität auszeichnen. Dies war der Anstoß für vielfältige Analysen unterschiedlicher kapitalistischer Entwicklungswege, in der die Ursachen und Bedingungen der Anpassungsfähigkeit untersucht wurden. Als erklärende Faktoren wurde dabei auf die Unterschiedlichkeit kapitalistischer Entwicklungsmodelle und räumliche Differenzen hingewiesen (Esser/Hirsch 1994, Lipietz 1994). Ein wichtiger Punkt war dabei die Untersuchung der institutionellen Veränderungen, d. h. wie politische Systeme durch politisch-territoriale und institutionelle Anpassungen auf weltwirtschaft-

liche und -politische Veränderungen reagieren. In dieser Debatte erhält die veränderte Qualität des Verhältnisses von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft große Bedeutung. Dies ist für das Verständnis lokaler bzw. städtischer Politik relevant.

Grundlegend ist die Annahme, dass sich aufgrund der Krise der fordistischen Gesellschaftsformation neue Formen der Regulation und Akkumulation etablieren. Die fordistische Gesellschaft beinhaltet ein spezifisches Regime der Akkumulation – Taylorisierung der Arbeit und Fließbandfertigung – und der Regulation – keynesianische Nachfragesteuerung kombiniert mit einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates (Hirsch/Roth 1986). Die Ursache der Krise wird in Prozessen der Überkonsumtion und wirtschaftlichen Stagnation in den jeweiligen Nationalstaaten des atlantischen Fordismus gesehen. Eine Folge ausbleibender Wachstumsraten bei Absatz und Profit war, dass insbesondere Großunternehmen mit neuen Absatzmärkten und Produktionsverfahren experimentierten, die zu einer allmählichen Erosion des fordistischen Modells der Produktion und Regulation führte. In politischer Hinsicht werden Versuche der Kanalisierung und Regulation von Wachstum durch Versuche der Generierung von Wachstum ersetzt. Ursache ist ein Übergang von einer Phase des Wirtschaftswachstums zu einer der Stagnation bzw. schwachen Entwicklung.

Mark Goodwin und Joe Painter (1997) kritisieren an der Diskussion des Übergangs von Fordismus zu Postfordismus das binäre Bild eines problemlosen Bruchs von Formation zu Formation. Sie betonen, dass sich dieser Übergang nur als ein kontinuierlicher Veränderungsprozess denken lässt, der mit gesellschaftlichen Diskussionen, Kräfteverhältnissen und Auseinandersetzungen im Zusammenhang steht. Wirtschaftliche und politische Veränderungen seien vielschichtig und würden regional unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Auf diese Kritik wurde in der regulationstheoretischen Debatte mit einer Analyse wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse sowie einer Analyse der Transformation der Nationalstaaten, reagiert. Insbesondere der letzte Prozess ist für die Fragestellung nach Struktur und Kontextbedingungen lokaler Politik bedeutsam.

Die Transformation der Nationalstaaten wurde in der regulationstheoretischen Debatte mit einem Rescaling des Nationalstaates in Verbindung gebracht (Heeg 2001, Jessop 1997). Es geht dabei um die gestiegene Bedeutung des internationalen Kontextes für staatliches Handeln als auch um eine territoriale Neuorganisation von Staatlichkeit. Dies wird in der politikwissenschaftlichen Debatte als eine grundlegende Neuordnung und strategische Ausrichtung des politischen Systems be-

trachtet – mit weit reichender Wirkung auf der lokalen Ebene (Mann 1997, Brenner 1999).

### Rescaling of the Nation State

Die Nationalstaaten der Nachkriegszeit sind durch ein fordistisches Wachstumsmodell geprägt, wonach volkswirtschaftliche Prosperität und Produktivität auf einer steigenden Binnennachfrage aufbaut. Die Wachstumsspirale sollte sich aus der Koppelung von Massenproduktion und Konsumtion ergeben und durch steigende Löhne und Staatsausgaben gesichert werden. Diese volkswirtschaftliche »Weisheit« verlor aber in den 1970er Jahren an Glaubwürdigkeit angesichts einer nachfrageorientierten Politik, die sich vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Handelsverflechtungen als zahnloser Tiger erwies. Es zeigte sich, dass nationale Ökonomien nicht geschlossen und Wachstumsdynamiken nicht autozentriert sind. Vielmehr wurde eine Ausdehnung des Welthandels von einer Deindustrialisierung der Kernländer des westlichen Kapitalismus begleitet. Mit Arbeitslosigkeit, Armut und öffentlichen Haushaltsdefiziten stieg die Notwendigkeit umverteilender Maßnahmen bei gleichzeitig abnehmender Finanzkraft. Im Kontext knapper öffentlicher Haushalte bewirkte dies eine Reorientierung in den politischen Maßnahmen.

Statt einer stark binnenmarktorientierten, sozial ausgleichenden Politik erfolgt ein Übergang zu einer international orientierten Politik der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. So wurden und werden im eigenen Territorium angesiedelte Unternehmen in ihren Internationalisierungsanstrengungen unterstützt, indem sich die jeweiligen Staaten bei der internationalen Regulierung des Globalisierungsprozesses zugunsten dieser Unternehmen stark machen. Es setzten sich also weitreichende Reorientierungen in staatlichen Maßnahmen durch, die sich auch auf die politisch-territoriale Form der Staatsorganisation auswirkten.

Aufgaben staatlicher Regulation im Fordismus bestanden darin, zum einen stabile Planungshorizonte für Unternehmen durch verbindliche Tarifverträge und Arbeitsgesetzgebung zu ermöglichen. Zum anderen sollten für die Staatsbürger gleiche Lebensbedingungen durch regionalpolitische und wohlfahrtsstaatliche Ausgleichsmaßnahmen hergestellt werden (Théret 1994). Die Bezugsgröße der staatlichen Regulierungsmaßnahmen stellte das nationalstaatliche Territorium dar; planvolle Gestaltung und Vereinheitlichung von Rahmenbedingungen sollte auf der zentralstaatlichen Ebene hergestellt werden (Heeg 2001: 60 ff.). Trotz Unterschieden zwischen föderalistisch und zentralistisch strukturierten Ländern, hatte der Zentralstaat in der Nachkriegsphase bis Ende der

1970er Jahre deutlich mehr Aufgaben inne (für Deutschland und Frankreich vgl. Bullmann et al. 1997; für die USA vgl. Schneider-Sliwa 1996): wohlfahrtsstaatliche und regionalpolitische Maßnahmen wurden häufig auf der nationalen Ebene in Gang gebracht, folgten nationalen und parteipolitischen Zielen und wurden auf eher zentralistische Weise umgesetzt (Keating 1997: 82). Anstrengungen zielten darauf, die städtische und regionale Politik funktional in zentralistisch-korporatistische Regulation einzubinden. In der wissenschaftlichen Diskussion wird davon ausgegangen, dass sich diese Politik relativ unabhängig von der föderalen bzw. zentralistischen Organisation der jeweiligen Länder vollzog, da mit der zentralstaatlichen Intervention die – alle politisch-räumlichen Ebenen verbindende – Vision der Machbarkeit einer sozio-räumlichen Gleichverteilung von gesellschaftlichen Chancen verbunden wurde (vgl. Esser/Hirsch 1994, Keating 1997). Ziel war die Modernisierung des Raums und ein Ausgleich zwischen städtischem und ländlichem Raum hinsichtlich der Lebensbedingungen. Die lokale Ebene wurde zu einer ausführenden Ebene in dieser politisch-territorialen Organisation: um die Bedingungen der Massenproduktion und Massenkonsumtion aufrecht zu erhalten, erfolgten umfangreiche finanzielle Unterstützungen durch den Bundesstaat an die Städte und Kommunen. Kommunen erhielten die Aufgabe, die wohlfahrtsstaatliche Versorgung auszubauen und den kollektiven Konsum zu stärken. Diese Politik wurde im Rahmen eines starken Wirtschaftswachstums und stabiler Staatsfinanzen möglich; mit den wirtschaftlichen Problemen gingen jedoch die Erfolgsgrundlagen verloren.

Mit der allmählichen Unterminierung des Wohlstands- und Wachstumsoptimismus verlor auch die vertikale Organisation von Staatlichkeit und Räumlichkeit an gesellschaftlicher und politischer Bindungskraft. In föderalen Ländern wie z. B. den USA oder Deutschland kündigen insbesondere wachstumsstarke subnationale Einheiten ihren Beitrag zur räumlichen Umverteilung auf; weniger dynamische Regionen und Städte werden aufgefordert, sich selbst aus dem Sumpf der ökonomischen Depression zu ziehen. Demgegenüber wurde in zentralistischen Ländern wie Großbritannien ab Ende der 1970er Jahre eine weitgehende finanzielle Selbständigkeit subnationaler Einheiten zentral durchgesetzt. Beide Entwicklungen bewirkten – wenn auch von Land zu Land unterschiedlich – eine Reterritorialisierung und Rescaling des Nationalstaates. Unterstützt wurde dieser Prozess auch durch den Aufbau supranationaler Einheiten wie der EU oder NAFTA.

Bob Jessop (1997) beschreibt diesen Prozess als Entstaatlichung, Entnationalisierung und Internationalisierung des Nationalstaates. Dabei muss bedacht werden, dass es sich nicht um sich plötzlich durchsetzende

Tendenzen handelt, sondern um lang wirkende Prozesse, die durch gesellschaftliche Auseinandersetzungen strukturiert wurden und werden.

### Entnationalisierung des Nationalstaates

Jessop konstatiert einen Trend der territorialen und funktionalen Reorganisation staatlicher Kapazitäten auf unterschiedlichen politisch-territorialen Ebenen (Jessop 1997: 62 ff.). Dies beinhaltet die Verlagerung der normsetzenden und/oder Entscheidungsmacht auf supranationale und lokale Ebenen. Besonders deutlich ist dieser Trend in der Europäischen Union, aber auch in der NAFTA. Gewisse Bereiche der Staatstätigkeit folgen wirtschaftlichen Prozessen, die ebenfalls eine Supranationalisierung – oder angemessener: Globalisierung – und Regionalisierung von Produktionsprozessen durchlaufen. Auf der supranationalen Ebene genießt die Sicherung struktureller Wettbewerbsfähigkeit hohe Priorität. Maßnahmenfelder sind der Aufbau von »Euro-Champions« und die Förderung von innovativen, neuen Wirtschaftsfeldern in Bereichen wie Informationstechnologie, Telekommunikation, Biotechnologie etc. Mit umfangreichen Forschungsgeldern sollen technologische und institutionelle Lernprozesse unterstützt werden. Außerdem soll ein einheitlicher, integrierter Markt garantiert werden. Kombiniert werden diese supra- und nationalen Maßnahmen mit Modernisierungs- und Problemlösungspotenzialen der regionalen Ebene (dies umschließt Bundesländer, aber auch Städte und Regionen).

Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auf lokaler Ebene beinhaltet die Verbesserung der Infrastruktur- und Angebotsbedingungen für lokal ansässige Unternehmen, Firmen und Cluster. National uniforme Politik soll abgelöst werden durch eine regional sensible Politik, die ökonomische Anforderungen erkennt und angemessen bearbeitet. Die Tendenz, der regionalen Ebene eine höhere Kompetenz und Verantwortung bei der Gestaltung regionaler Bedingungen zu gewähren, hängt mit Prozessen der ökonomischen Regionalisierung zusammen. Regionen wurden mehr und mehr als Orte erkannt, wo sich ökonomisches Wissen, Informationen und Verfahren »territorialisieren«. Um auf die spezifischen Bedingungen dieser Netzwerke aus Akteuren und Wissensformen eingehen zu können, scheint eine auf die lokalen Bedingungen, Infrastrukturen und Konventionen abgestimmte Politik notwendig. Denn wirtschaftliches Wachstum wird an einem konkreten Ort erzeugt. In dieser Logik werden Regionen und Städte zu Gestaltern ihrer Geschicke. Ökonomische Erneuerungsfähigkeit scheint somit durch eine Kombination supranationaler und lokaler Politik gestaltbar.

Diese Wahrnehmung und der dahinter stehende Prozess hat für die hier untersuchte Fragestellung von property-led development eine hohe Bedeutung. Wenn wirtschaftliches Wachstum auf lokale Ausgangsbedingungen aufbaut, dann ist die Gestaltung des lokalen Kontextes sinnvoll. Erforderlich ist demzufolge eine Anpassung der gebauten Umwelt an die Anforderungen einer postindustriellen Wirtschaftsweise sowie eine räumliche Ausdehnung zentraler Dienstleistungsfunktionen. Impulse hierfür gehen sinnvoller Weise von der lokalen bzw. regionalen – und nicht der nationalen – Ebene aus. Entsprechende Strategien beinhalten den stärkeren Einbezug privatwirtschaftlicher Akteure. Ob als Ergebnis eines Zwangs bzw. der Möglichkeit zur lokalen Selbständigkeit – auf der lokalen Ebene bestehen demnach Spielräume für eine lokal angepasste Gestaltung der Angebotsbedingungen. Parallel dazu erfolgt eine Gestaltung der wirtschaftlichen Kontextbedingungen auf nationaler und supranationaler Ebene bspw. durch die Förderung technologischer und wissenschaftlicher Entwicklungspfade oder die Deregulierung des Finanzmarktes. Der letzte Aspekt hat großen Einfluss auf die Verfügbarkeit von Kapital zur Finanzierung von Immobilienprojekten als auch auf die Bewertung von Kapitalanlagen.

### Entstaatlichung des Nationalstaates

Ziel der Verschiebung von Gestaltungsmacht auf neue Ebenen ist es also, politische Kapazitäten neu zu bündeln. Dieses Ziel hat noch eine weitere Dimension: in allen westlichen Ländern ist die Überzeugung verloren gegangen, dass Modernisierung und Anpassungsfähigkeit staatlich gestaltbar ist. Vielmehr wird mehr Vertrauen auf private Akteure und wirtschaftliche Selbstheilungskräfte gesetzt. Angesichts einer geringen ökonomischen Dynamik erfolgt ein Versuch, private Akteure zu aktivieren. Dieser Trend wird in der Regulationstheorie als ein Übergang von Government zu Governance beschrieben. Er beinhaltet einen tendenziellen Bedeutungsverlust offizieller Staatsorgane und Verwaltungen bei der Sicherung ökonomischer und sozialer Projekte hin zu einer Bedeutungssteigerung neuer Formen der Kooperation (vgl. auch Kohler-Koch et al. 1998). Es lässt sich die Zunahme von Partnerschaften, Allianzen, Netzwerken und Kooperationen bei der Gestaltung lokaler Bedingungen feststellen. Dies hängt damit zusammen, dass staatliche Einrichtungen im Kontext der Globalisierung stärker auf die Zusammenarbeit mit privaten und parastaatlichen Akteuren angewiesen sind, um Projekte und Veränderungen realisieren zu können. Durch eine oft außerhalb offizieller parlamentarischer bzw. staatlicher Gremien stattfindenden Mobilisierung von Wissens- und Machtressourcen einflussreicher

nicht-gouvernementaler Partner und Akteure soll die Staatsmacht erweitert werden. In diesem Zusammenhang kann staatliche Aktivität nicht in dirigistischer Tätigkeit bestehen. Vielmehr müssen, um die Bereitschaft zur Wissensteilung und Interdependenz bei nicht-staatlichen Akteuren zu wecken, Verhandlungskapazitäten lokaler Staatsakteure gefördert werden. Nielsen/Pedersen (1991) haben in diesem Kontext von einer ausgehandelten Ökonomie (*»negotiated economy«*) gesprochen. Beispiele hiervon sind, wenn sich Vertreter des lokalen Staates mit Repräsentanten bzw. Entscheidungsträgern lokaler Gewerkschaften, örtlicher Handelskammern, lokaler Banken, Bildungseinrichtungen und Forschungszentren treffen, um die Entwicklung lokaler Ressourcen zu lenken und zu fördern. Entscheidend ist, dass private und semi-staatliche Akteure zu Trägern und Initiatoren lokaler Politik und Projekte geworden sind. Sie nehmen aktiv teil an Politikgestaltung und -implementation. Mit der Veränderung des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft verändert sich auch die Art und Weise, wie Politik umgesetzt wird. Ähnlich wie in der Regimetheorie wird in diesem Ansatz davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche und ökonomische Sphäre aufeinander bezogen sind, aber im Unterschied zur Regimetheorie wird in der Regulationstheorie davon ausgegangen, dass sich das Verhältnis zueinander geändert hat. Um die wirtschaftliche Dynamik einer Stadt zu erhalten bzw. zu stabilisieren, ist es nötig geworden, private Akteure aktiv zu beteiligen. Dies trifft auch auf Strategien des *property-led development* zu.

### Internationalisierung des Nationalstaates

Der Nationalstaat wird damit aber nicht ausgehöhlt, sondern es verändern sich Politikfelder und -imperative. Insbesondere der Stellenwert des internationalen Kontextes wird für staatliches Handeln größer. Dies hängt mit einer abnehmenden Bedeutung einer Binnenregulierung der Volkswirtschaft und einer zunehmenden Bedeutung von Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nationaler Unternehmen zusammen.

Die regulationstheoretische Rescaling-Debatte zeigt, dass es zu weitreichenden Änderungen im politisch-territorialen Gefüge der Nationalstaaten gekommen ist, die auf regionaler Ebene zu neuen Handlungsbedingungen und -möglichkeiten geführt haben. Anders als im Ansatz zu urbanen Regimen handelt es sich bei den analysierten Veränderungen jedoch nicht um graduelle, sondern um grundlegende. Sie umfassen u. a. die verstärkte Nutzung von Kooperationen, Partnerschaften und Allianzen, um die Wissens- und Handlungspotenziale von nicht-staatlichen Akteuren zu aktivieren. Weitere wichtige Dimensionen sind die angebotsorientierte Ausrichtung der lokalen Wirtschaftspolitik, die Unter-

ordnung weiter Politikfelder wie Kultur- und Sozialpolitik unter die Imperative der lokalen Wettbewerbsfähigkeit und die Beteiligung am Standortwettbewerb. Die regulationstheoretische Debatte geht über die Feststellung der urbanen Regime-Analyse hinaus, dass eine Stabilisierung der lokalen Regierungsfähigkeit die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren erfordert. Vielmehr wird im Rahmen von regulationstheoretischen Analysen eine qualitative Veränderung von Politik konstatiert. Property-led development stellt eine Dimension dieser Veränderung dar. Und zwar im doppelten Wortsinn von »property« als Immobilie und Eigentum: es handelt sich um eine an Immobilien ausgerichtete Stadtentwicklung als auch einen stärkeren Einbezug von Eigentümern bzw. ökonomischen Eliten. Immobilien werden als eine Bedingung wahrgenommen, wirtschaftliches Wachstum und das Engagement von Eigentümern für eine Stadt zu fördern.

Grundsätzlich erfordern Rescaling und der Übergang von Government zu Governance neue Problemlösungskompetenz und neue Verfahrensweisen. Zugleich scheint die Bedeutung von baulich-räumlicher Politik gestiegen zu sein. Welche Qualität hat diese »gestiegene Bedeutung baulich-räumlicher Politik«?

## **2.3 Entrepreneurial cities**

Vor diesem konzeptionellen Hintergrund – gesetzt von der Regime- und Regulationstheorie – ergibt sich ein spezifischer Blick auf Stadtentwicklung und Stadtpolitik. Demzufolge erfolgt eine Devolution von Politik, d. h. Abgabe von Verantwortung an Städte und Kommunen und damit einhergehend eine stärkere Wettbewerbsorientierung lokaler Politik. Dies zieht eine neue Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen öffentlichen und privaten Akteuren nach sich.

Im Zeitraum von 10 bis 20 Jahren wurde eine Vielzahl von Stadtanalysen unternommen, die sich mit diesen Ergebnissen decken. Thema vieler Analysen war die Flexibilisierung von Stadtentwicklungspolitik bzw. der Übergang zu »entrepreneurial cities« (vgl. z. B. Peck/Tickell 1994, Turok 1992, MacLaran/McGuirk 2003, Healey 1992). Sie sind vor allem im anglo-amerikanischen Sprachraum entstanden. Viele Untersuchungen haben aber gezeigt, dass ähnliche Entwicklungen auch in anderen Ländern und Städten festzustellen sind.

So stellt Stephen Ward, der die Unterschiede in der Stadtplanung zwischen verschiedenen Ländern (u. a. USA und Deutschland, aber auch noch weitere europäische Länder und Kanada) untersucht, ähnliche Entwicklungen in den späten 1970er und 1980er Jahren fest. Diese be-

stehen in einem Übergang zu Städtewettbewerb und Formen einer wettbewerbsorientierten städtischen Wirtschaftspolitik (vgl. Ward 2002: 341 ff). Er führt diese zeitlich versetzten, aber inhaltlich weitgehend parallelen Entwicklungen auf rückläufige bundes- bzw. zentralstaatliche Unterstützung sowie sich verändernde weltwirtschaftliche Konstellationen zurück. Ähnlich argumentieren Autoren wie Ball (1994), Pagan/Bowman (1995), Swyngedouw et al. (2002), Weber (2002), Fainstein (2001), wenn sie darauf hinweisen, dass ein Umbruch von einer stärker sozial zu einer wirtschaftlich orientierten Stadtpolitik stattgefunden hat, der mit einem Rückzug des Zentralstaates zusammenhängt. Der Versuch einer Umverteilung und des Einbezugs breiter Gruppen städtischer Bewohner ist in der Konsequenz abgelöst worden zugunsten einer stärker räumlich und gruppenspezifisch selektiven Politik, mit der einzelne Gruppen privilegiert und einzelne diszipliniert werden (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 200, Smith 1996, Ball 1994). Es wurde versucht, jene Bewohner und Wirtschaftsbereiche zu halten bzw. anzusiedeln, die als zentral für die städtische Wertschöpfung, Einnahme- und Finanzierungssituation gesehen wurden. Erstaunlich ist, dass diese Veränderungen in der Mehrzahl der Beiträge am Beispiel der gebauten Umwelt, Baupolitik und -maßnahmen diskutiert wurden. Aus der Analyse der einzelnen Beiträge ergibt sich der Eindruck, dass im Verlauf der letzten 20 Jahre Sanierungs-, Erneuerungs- und Städtebaupolitik zu einem zentralen Pfeiler städtischer Politik geworden ist<sup>2</sup>.

Ein Beispiel hierfür ist die Analyse der stadtpolitischen Veränderungen in den USA von Rachel Weber (2002). Nachdem Ende der 1970er Jahre die nationalen Städtebauprogramme ausliefen und damit städtische Sanierungsvorhaben<sup>3</sup> ihre finanzielle Basis verloren, nahm der Wettbewerb um privates Investmentkapital zu, mit dem die Sanierung und Aufwertung innerstädtischer Areale fortgesetzt werden sollte. Entscheidend ist dabei der Versuch der Modernisierung der Stadt durch städtebauliche Veränderungen, die eng gekoppelt sind an einen Einbezug von Privatkapital.

»As the federal-grants economy that funded urban renewal efforts has been dismantled, entrepreneurial cities have sought to distance themselves from prior welfarist commitments, reclaim obsolete spaces, and find innovative

2 Weitere wichtige Felder sind Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung. Erneuerungs- und Sanierungspolitik bietet die Möglichkeit, diese beiden Felder zu kombinieren.

3 Die städtischen Sanierungsvorhaben waren eine Reaktion auf die Entwertung innerstädtischer Flächen im Zuge der Suburbanisierung von Bevölkerung, Einzelhandel und Gewerbe (vgl. auch Bluestone/Stevenson 2000).

ways to make costly redevelopment projects »pay for themselves.« Devolution increased cities dependence on own-source revenues, namely property tax revenues, which in turn made them more dependent on those that create value: the private real-estate market.« (Weber 2002: 190)

In eine ähnliche Richtung argumentiert Solesbury (1990), der pointiert – bezogen auf Großbritannien – die Verbindung zwischen sozioökonomischer und baulicher Modernisierung hervorhebt:

»If the urban policy objectives of the 1950s were predominantly physical and those of the 1960s more social, then the objectives of urban regeneration in the 1980s are undoubtedly economic. There are then three key characteristics to current national urban policy: it has an economic focus, concentrating on supply-side measures, with the leading role for the private sector. [...] The economic focus reflects the view that many urban areas have failed to adjust to the recent structural shifts in the economy, especially from smokestack to high technology industries, from manufacturing to services, and in locational preferences. [...] The essence of the supply-side approach to these problems (vacant land, dependence on welfare, diminished purchasing power in cities etc., add. by S.H.) is to stimulate growth not by demand management, but by improvements in the supply of land, labour, capital and entrepreneurship – the classic factors of production.« (Solesbury 1990: 186)

Diese angebotsorientierte Wendung von Stadtentwicklungspolitik lässt sich in der Bau- und Sanierungspolitik erkennen; diese Wendung kennzeichnet den Übergang zu property-led development. So argumentieren Martin Gornig und Guido Spars:

»Somit kann der Bau- und Immobilienbereich über die Auflösung von Agglomerationsbremsen eine zentrale strategische Schlüsselfunktion für das Regionalwachstum einnehmen. Insbesondere die weitsichtige Planung und nachfrageadäquate Vorhaltung von Immobilienangeboten zur Eindämmung von knappheitsbedingten Preissteigerungen in der Ballungsregion kann hierfür eine wichtige Rolle spielen.« (Gornig/Spars 2006: 569)

Bei Gornig/Spars liegt die Wirkung von Bau- und Sanierungspolitik vor allem in der Reduzierung der Kosten für den Produktionsfaktor Immobilien/Boden, was sich positiv auf ökonomische Ballungseffekte auswirken kann. Christoph Markert und Thomas Zacharias (2006: 118) heben einen weiteren Aspekt hervor: sie betonen, dass Bauen und Planen nicht zu den Kernkompetenzen verlagerungswilliger Unternehmen zählt. Lo-

kale Wirtschaftsförderung muss deshalb in Vorleistung gehen und attraktive Standorte und Angebote anbieten:

»Ein funktionierender Gewerbeimmobilienmarkt mit ausreichendem Angebot an Fremdvermietungsobjekten und bedarfsgerechten Neubauten ist für Unternehmen zu optimalen Geschäftsausübung und Expansion von elementarer Bedeutung. Daher ist auch die Wirtschaftsförderung auf einen funktionierenden, gesunden Immobilienmarkt angewiesen, um bestehende Unternehmen am Standort zu halten und neue Unternehmen akquirieren zu können. [...] Maßnahmen zur Investitions- und Standortsicherung von Unternehmen werden daher einen höheren Stellenwert bekommen. Nur wenn die lokale Wirtschaftsförderung passgenaue Standorte und Immobilien anbieten kann, wir sie in diesem Wettbewerb [zwischen Städten um Unternehmensansiedlungen, S.H.] Erfolge erzielen können.« (Markert/Zacharias (2006: 122))

Durch eine Anpassung der gebauten Umwelt an neue ökonomische und soziodemographische Herausforderungen soll also der wirtschaftliche Umbruch bewältigt werden. Eine Folge davon ist, dass Rationalitätskalküle der Immobilienwirtschaft in der Stadtplanung stärkere Berücksichtigung finden. Ziel ist es, eine höhere Korrespondenz zwischen Investmentkriterien, Zeit- und Renditehorizont der Immobilienwirtschaft und städtischen Restrukturierungsanforderungen zu erreichen (Haila 1991). Voraussetzung ist eine Flexibilisierung der Stadtplanung bzw. Stadtentwicklungspolitik (Swyngedouw et al. 2002, Heeg 2003). So betonen Desfor/Jorgensen (2004) am Beispiel eines Großprojektes in Kopenhagen, dass ein Übergang von einem strukturierten, hierarchischen Planungsinstrumentarium mit relativ festgelegten Praktiken und regulativen Anforderungen zu Formen einer eklektischen, ad hoc orientierten Planung außerhalb formaler Vorgehen festzustellen sei. Die Planungsperspektive würde sich auf Teilräume konzentrieren und keinen Zusammenhang mit dem städtischen Gesamttraum herstellen.

Nach diesen Analysen werden städtebauliche Entwicklungsstrategien zunehmend als eine zentrale Strategie begriffen, in Städten Modernisierungsleistungen zu forcieren. Großprojekte haben dabei einen zentralen Stellenwert, da sie überwiegend auf innenstadtnahen industriellen Brachflächen stattfinden. Sie werden als eine Möglichkeit gesehen, auf veränderte räumliche Anforderungen einer postindustriellen Wirtschaftsweise mit einer Anpassung der baulich-materiellen Umwelt zu reagieren. Bislang industriell genutzte Flächen wurden und werden zugunsten von Wohn- und Büronutzung umgewidmet. In US-amerikanischen Städten führte die damit einhergehende Steigerung der Grundstückswerte zu höheren Grundsteuereinnahmen. Zusätzlich zur Wert-

steigerung wurde und wird auf diesen Arealen eine Zunahme von Büro-/ Dienstleistungsbeschäftigung erwartet, die ebenfalls erhöhte Steuereinnahmen bedeuten. Zum Dritten erwartet man von städtebaulich interessanten Großprojekten einen internationalen Imageeffekt. Der finanzielle »Mehrwert« des Imageeffektes besteht in der Hoffnung, dynamische Wirtschaftsaktivitäten und internationale Besucher anziehen zu können, die zur strukturellen Änderung der Finanzeinnahmen und Wirtschaftsstruktur beitragen (Swyngedouw et al. 2002: 205).

Sharon Zukin (1996: 228) verortet Großprojekte ebenfalls im Kontext rückläufiger zentralstaatlicher Unterstützung; sie betont hierbei die Bedeutung kultureller Strategien, d. h. die kulturelle und emotionale Aufwertung von städtebaulichen Projekten:

»In the United States, however, where localities are responsible for their own economic development, and in Great Britain, where localities are increasingly cut off from the traditional governmental welfare policies that cushion unemployment, cultural strategies emerged by the mid-1980s as a relatively consensual means of managing economic decline and envisioning possibilities of economic growth.«

In einer Situation wirtschaftlicher Deindustrialisierung nutzen demnach viele Städte den Strohalm eines kulturellen Revivals. Insbesondere die kulturelle Aufwertung der gebauten Umwelt in gentrifizierten Stadtteilen, die überregionale Ausstrahlung herausragender Architektur und stadtentwicklungspolitische Visionen werden eingesetzt, um wissensbasierte und generell unternehmensorientierte Dienstleistungen zur Ansiedlung zu bewegen.

Zusammenfassend gewinnt eine an Immobilien orientierte Politik offensichtlich an Bedeutung. Die Vielzahl einzelner Beispiele erweckt den Eindruck, als ob eine baulich-räumliche Erneuerungspolitik den Dreh- und Angelpunkt für die Bewältigung städtischer Veränderungen darstellt. Großprojekte dienen dabei als Hebel für eine Flexibilisierung der Stadtplanung, für eine imageorientierte Städtekonkurrenz bzw. allgemein für die Durchsetzung einer »entrepreneurial city«. Es scheint aber, dass Großprojekte noch mehr zeigen: die Ausrichtung von Städten an »property-led development«. So fassen Swyngedouw et al. (2002: 224 f.) ihre Untersuchung von Großprojekten in europäischen Großstädten folgendermaßen zusammen:

»Enhancing the competitive advantage of cities is seen largely dependent on improving and adapting the built environment to the accumulation strategies of a city's key elites. Therefore, physical reconstruction and economic recov-

ery tend to go hand in hand and, very often, are perceived as quasi-simultaneous processes: megaprojects are viewed as providing a solid foundation for fostering future growth and functional transformation.«

In vielen Analysen werden Sanierungs- und Bauprojekte als Beispiele für eine Veränderung von Stadtpolitik und Stadtentwicklung genommen. Aus der Analyse ergibt sich ein Bild, wonach die baulich-räumliche Politik einen über den Beispielcharakter hinausgehenden systematischen Stellenwert hat: sie wird als Ansatzpunkt und Maßnahme eines Stadtumbaus begriffen. Die damit umschriebene Strategie des property-led development wird am Beispiel des Bostoner Großprojektes »South Boston Waterfront« analysiert werden. Zuvor sollen aber noch weitere Akteure des property-led development charakterisiert werden, nämlich die Immobilienwirtschaft. Hier haben sich aufgrund von weltwirtschaftlichen Veränderungen neue Konstellationen ergeben, die Auswirkungen auf den Gestaltungsspielraum einer Strategie des property-led development haben.



### 3. FINANZMARKT UND ENTBETTUNG IN DER IMMOBILIENWIRTSCHAFT

---

Mit dem Begriff *property-led development* wurde im vorigen Kapitel der stärkere Einbezug privater immobilienwirtschaftlicher Akteure in die Formulierung und Umsetzung von Planung betont. Das Ziel ist die Erneuerung und Anpassung der gebauten Umwelt an veränderte sozioökonomische Bedingungen in der postindustriellen Stadt. Es sollen damit Voraussetzungen für ökonomisches und demographisches Wachstum geschaffen werden. Es ergeben sich diesbezüglich mehrere Fragen:

- Auf welche (Akteurs-)Strukturen trifft diese Politikausrichtung in der Immobilienwirtschaft? Welche Verhältnisse und Entwicklungen bestehen rund um Immobilien und Immobilieneigentum (»property«)? Im Zuge der Liberalisierung nationaler Finanzsysteme (Lütz 2002) hat sich die Bewertung von Immobilienanlagen verändert. Galten sie bislang als eine langfristige, schwer kalkulierbare und kapitalintensive Anlageform, so haben neue Finanzierungsmöglichkeiten – Aktien, Anleihen, Verbriefung von Schulden, Optionen etc. – dazu beigetragen, Immobilien zu einer attraktiven Anlageform in einem breit gestreuten Portfolio zu machen. Welche Konsequenzen ergeben sich aus einer Angleichung der Anlageformen?
- Was ist die immobilienwirtschaftliche Perspektive auf den städtischen Raum und innerstädtische Konversionsflächen? In der Immobilienwirtschaft werden innerstädtische Flächen in Wirtschaftsmetropolen sehr hoch bewertet. Solche Flächen stellen aussichtsreiche Kapitalanlagen dar. Die Attraktivität ergibt sich aus der hohen Nach-

frage nach innerstädtischem Wohn- und Büroraum. Wer sind die Akteure und welche Interessen verfolgen sie?

- Wenn es stimmt, dass diese Flächen/Lagen eine hohe Nachfrage/Wertschätzung genießen, trifft dann die Annahme zu, dass Strategien eines property-led development dort besonders tragfähig sind? Immerhin gibt es interessierte Investoren und Nutzer. Aus dieser Konstellation könnte sich eine Win-win-Situation für Immobilienwirtschaft und lokalem Staat ergeben. Wenn beide Seiten davon profitieren könnten, würde dies doch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass ein Projekt umgesetzt wird und (Teil-)Ziele des lokalen Staates verwirklicht werden. Handelt es sich bei der Entwicklung innenstadtnaher Flächen also um ein gestaltbares Feld lokaler Politik? Welchen Einfluss hat der Immobilienzyklus? Inwieweit beeinflusst er die immobilienwirtschaftlichen Tätigkeiten?

Im Folgenden werden zuerst in idealtypischer Weise die privatwirtschaftlichen Immobilienakteure und ihre Beziehungen zueinander dargestellt. Danach wird der Einfluss immobilienwirtschaftlicher Zyklen auf die Entwicklung immobilienwirtschaftlicher Tätigkeiten analysiert, um im Anschluss daran die Veränderungen zu reflektieren, die durch Liberalisierungen nationaler Finanzsysteme entstanden sind. Die Liberalisierungen bedeuten vor allem eine Veränderung der Akteurskonstellationen und eine Verschiebung der Machtverhältnisse in der Immobilienwirtschaft und innerhalb von Städten.

Ziel dieses Kapitels ist es, ein Verständnis immobilienwirtschaftlicher Zusammenhänge, Akteurskonstellationen und Verwertungsprozesse zu schaffen. Die Analyse der Auswirkungen finanzwirtschaftlicher Liberalisierungen auf die Immobilienwirtschaft soll helfen, den Spielraum von property-led development zu verstehen. Dies beinhaltet, die Interdependenz weltwirtschaftlicher und immobilienwirtschaftlicher Entwicklungen zu reflektieren, aufgrund derer sich lokale immobilienwirtschaftliche Konstellationen verändern. Welche Kalkulationen und Spekulationen bewegen die Akteure?

### 3.1 Akteurskonstellationen

Der Begriff Akteure umfasst in dem hier verwendeten Sinne weniger Individuen, sondern überwiegend Organisationen und institutionalisierte Gruppen von Menschen. Handlungsweisen einzelner Individuen können durchaus Bedeutung erlangen; deren Handlungsweisen sind allerdings – in dem hier interessierenden Zusammenhang – in der Regel auf Strate-

gien und Prinzipien von Institutionen und Organisationen zurückzuführen, und stellen wiederum eine Interpretation und Reaktion auf Herausforderungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeldes dar. In diesem Sinne ist es sinnvoller, Organisationen und deren interne Logik, Arbeitsweisen und Ausrichtungen zu untersuchen als einzelne Personen. Die Analyse von Organisationen und Institutionen als Akteure erfordert in diesem Verständnis eine Kontextualisierung, d. h. eine Einbettung der Akteure in ihrem Handlungsfeld.

Immobilienentwicklung umfasst die Tätigkeiten rund um die Schaffung von physischer Infrastruktur, d. h. die Herstellung und Formung der gebauten Umwelt für den Austausch von Informationen, der Produktion von Gütern und die physischen und juristischen Transaktionen, auf denen Verwaltungs-, Produktions-, Handels-, Regierungs- und Finanzfunktionen aufbauen. In diesem Sinne handelt es sich um die Erstellung der Infrastruktur, welche die Zirkulation des Kapitals in seinen verschiedenen Formen ermöglicht. Ein weiteres Geschäftsfeld der Immobilienwirtschaft ist die Errichtung von Wohnraum (vgl. auch Boddy 1981: 281). Räumlich findet Immobilienentwicklung sowohl am städtischen Rand statt, wo Wachstum an der Verschiebung baulich-räumlicher Grenzen materiell erfahrbar ist, als auch in innerstädtischen Bereichen, wo aufgrund von wirtschaftlichen Veränderungen und Abnutzungen bestehende Gebäude und Flächen unter Umständen einer (Nutzungs-)Konversionen unterliegen. Ob allerdings tatsächlich bauliche Tätigkeiten stattfinden, ist nicht in erster Linie davon abhängig, ob eine Nachfrage oder die Möglichkeit zur Umnutzung besteht. Entscheidend für die Umsetzung von Immobilienprojekten ist, ob für die beteiligten Akteure ein Gewinn realisierbar erscheint (Ratcliffe/Stubbs 1996: 8, MacLaren 2003: 37 ff.). Denn in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem ist nicht der Bedarf oder die Notwendigkeit einer baulichen Veränderung entscheidend, sondern der damit erzielbare Gewinn. Da bei der Entwicklung von Immobilien in der Regel vielfältige Akteure beteiligt sind (vgl. Abb. 3.1) und der mit einer Immobilie erzielbare Gewinn »endlich« ist, müssen die Akteure ihren jeweiligen Anteil am Gewinn untereinander aushandeln. Dabei ist es von der Machtposition des einzelnen Akteurs in der Wertschöpfungskette abhängig, welche Spanne realisiert werden kann. Beteiligt sind Grundstückseigentümer, Projektentwickler, Investoren, Kapitalgeber (wie z. B. Banken), Bauunternehmer, Nutzer und beratende/unterstützende Dienstleistungen (wie z. B. Makler oder Facility Manager). Die Preise, die zwischen den Akteuren ausgehandelt werden, hängen von den jeweiligen Macht- und Marktkonstellationen ab, d. h. welches Preisgefüge und welche Dominanzstrukturen in verschiedenen

Immobilienteilmärkten sowie dem Boden-, Kapital-, Wettbewerbs-, Büro- und Gewerbeflächenmarkt bestehen.

Anders als die Abb. 3.1 nahe legt, sind die einzelnen Rollen und Positionen nicht streng voneinander zu trennen. Akteure können mehrere Rollen gleichzeitig einnehmen. Wirtschaftlich betrachtet, ist dies auch rational, da sich bei einer Veränderung von Marktkonstellationen das Machtgefüge der Akteure untereinander verschieben kann, weshalb ein Wechsel in den Positionen und Arbeitsfeldern vorteilhaft ist. Beispiele hierfür sind:

- Grundstücksbesitzer, die sich dazu entschließen, ihr Grundstück für ein Büroprojekt zu entwickeln. Soweit sie über das Kapital verfügen, können sie noch zusätzlich die Rolle des Investors einnehmen. Falls sie das Gebäude nach Fertigstellung selbst nutzen, haben sie noch die Rolle des Nutzers inne.
- Projektentwickler können ebenfalls die Rolle des Investors einnehmen, wenn sie über ausreichend Kapital verfügen.
- Einzelne Bauunternehmer können noch die Rolle des Projektentwicklers übernehmen. Dies geschieht häufig, wenn der Markt für Bauerstellung und Grundstückerschließung schwach ist und es deshalb ratsam ist, die Geschäftsfelder auszudehnen, um von Baukonjunkturen unabhängiger zu sein.
- Investoren wie Versicherungen oder Banken können ihre Tätigkeiten auf Projektentwicklung und langfristiges Investment ausdehnen. Dies geht häufig mit einer Erweiterung ihres Geschäftsfeldes auf »real estate management« einher.

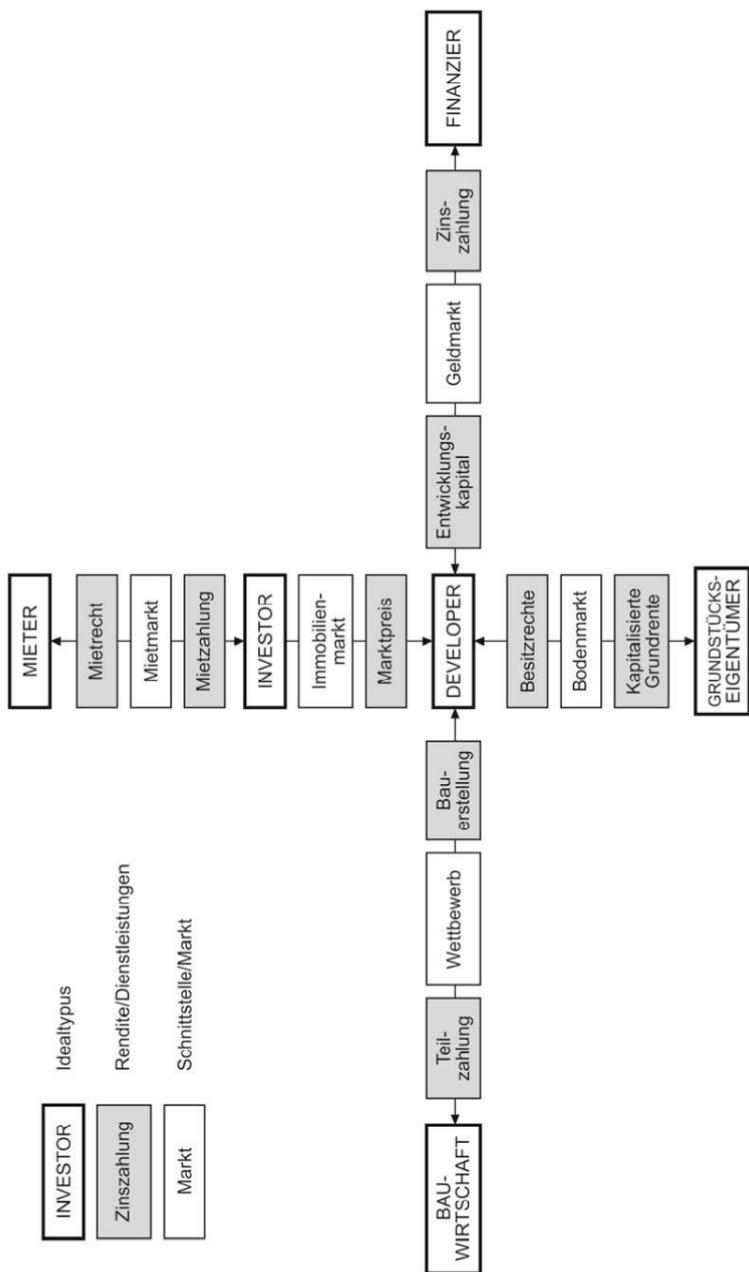
Die Übernahme weiterer oder der Übergang zu anderen Arbeitsfeldern hängt oft mit der Möglichkeit bzw. Notwendigkeit zusammen, zusätzliche Profitquellen zu erschließen.

Im Zentrum des Entwicklungsprozesses stehen in der Regel die Projektentwickler<sup>1</sup>. Sie sind in der Regel diejenigen, die ein Bauvorhaben anstoßen und es bis zum Abschluss, d. h. der Vermietung und/oder Verkauf begleiten. Das Tätigkeitsfeld von Projektentwicklern umfasst die Grundstückssuche und die Erstellung eines dem Standort entsprechenden Nutzungs- und Nutzerprofils. Diese Standort- und Machbarkeitsanalyse geht in der Regel mit der Suche nach potenziellen Investoren einher.

---

1 Für die folgende Ausführung zu den einzelnen Akteuren und ihren Tätigkeitsfeldern vgl. Bone-Winkel (1998: 497 ff.), MacLaren (2003: 13 ff.), Süddeutsche Zeitung vom 23. April und 28. Mai 2004.

Abb. 3.1: Idealtypisches Modell privatwirtschaftlicher Akteure der Immobilienentwicklung



Quelle: MacLaren (2003: 12)

Insbesondere die wirtschaftliche Machbarkeit und darauf aufbauend der voraussichtliche Erfolg ist ein wichtiges Kriterium, um Investoren zu interessieren und damit ein Projekt realisierbar zu machen. Aufgabenfelder des Projektentwicklers sind also Planung, Bau und Vermarktung. Ausgeführt wird die Tätigkeit in Unternehmen, die sich auf diese Dienstleistung spezialisiert haben, aber auch in Abteilungen von Bauunternehmen, Immobilienfonds oder Versicherungen. Ein Unterschied zwischen Projektentwicklern besteht darin, ob sie die entwickelte Immobilie im eigenen Portfolio behalten (sog. »developer-investors« oder »institutional investor-developers«) oder verkaufen (»developer-sellers«). Die Grenze ist jedoch durchlässig. Je kleiner ein Projektentwicklungsunternehmen ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Entwicklung einer Immobilie im Auftrag eines Investors bzw. mit dem Ziel des Verkaufs getätigt wird, da das Kapital für umfangreiche und langfristige Investitionen fehlt. Je größer und kapitalkräftiger ein Projektentwickler ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass nicht nur der Gewinn aus der Entwicklung abgeschöpft wird, sondern auch der aus der Vermietung. Aber auch developer-investors neigen nach einer gewissen Zeit dazu, ihre Immobilie auf den Markt zu bringen, um das Portfolio von weniger ertragreichen Immobilien zu bereinigen. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist die Reichweite der Tätigkeit (lokal/überregional) und der Tätigkeitssektor (Einzelhandel, Hotel, Logistik, Büros etc.).

Das Tätigkeitsfeld von Projektentwicklern ist häufig auf eine Region beschränkt, da in die Arbeit lokalspezifische Voraussetzungen und Anforderungen eingehen. Zwar können Projektentwickler auch überregional bzw. international tätig sein; in der Mehrzahl der Fälle sind sie es jedoch nicht, da Projektentwicklungstätigkeiten sich nicht nur in Planungen im Büro erschöpfen, sondern Kontakte vor Ort voraussetzen, um Informationen über weitere Projekte, interessante Standorte, Marktbewegungen und wichtige »Türöffner« zu erhalten. Von großer Wichtigkeit sind Beziehungen zur Stadtplanung, denn wenn Projektplanungen angepasst bzw. verändert werden müssen, ist eine (erneute) Absprache mit der Stadtplanung erforderlich. Dies unterscheidet Projektentwickler von anderen Immobilienakteuren wie Immobilieninvestoren, die überregional tätig sein können.

Der Tätigkeit der Projektentwicklung ist der Bodenmarkt vorschaltet: Auf dem Bodenmarkt werden die Rechte auf eine Fläche bzw. ein Grundstück gehandelt. Diese Rechte beinhalten die Möglichkeit, Miete für die Nutzung einzufordern und im rechtlichen Rahmen über Nutzung und Gestaltung zu entscheiden. Bevor also ein Immobilienprojekt realisiert werden kann, muss das Recht auf Eigentum verhandelt

werden. Grundstückseigentümer rangieren von Privatpersonen, öffentlicher Hand, Organisationen wie Hafen, Kirche, Bahn etc., kleineren Firmen bis hin zu Unternehmen mit regionaler, nationaler oder internationaler Ausrichtung. Die Vielfalt der Eigentümer bedingt eine Vielfalt der Interessen, die sich nicht nur auf Profitmaximierung reduzieren lassen. Industrieunternehmen nutzen Fläche, um darauf zu produzieren oder sie für spätere betriebliche Erweiterungen frei zu halten. Wenn Nutzungen obsolet sind oder durch den Verkauf einer Fläche mehr Gewinn realisiert werden kann als im operativen Geschäftsfeld, ist ein Verkauf möglich. Insbesondere für Privatpersonen haben bestimmte Grundstücke häufig einen emotionalen Wert: sie wollen eine aus ihrer Perspektive »sinnvolle« Gestaltung realisiert sehen. Welche Nutzungen überhaupt realisiert werden können, ist von öffentlichen Planungen und Festschreibungen abhängig. Planung beeinflusst damit die potenzielle Entwicklung des Marktwertes einer Fläche bzw. Immobilie. Die Höhe des Marktwertes ist aber auch vom Immobilienzyklus abhängig. In Boomzeiten kann für ein Grundstück mehr erzielt werden als in Krisenzeiten.

Der Zugang zu Fläche ist ein Engpassfaktor bei der Immobilienentwicklung und eröffnet einen eigenen Tätigkeitsbereich. Dieser besteht in der Grundstücksbeschaffung und -erschließung. Grundstücksgesellschaften tragen Flächen für spätere Projekte zusammen. Bis eine kritische Größe der zusammengetragenen Flächen erreicht ist und eine Planungsfreigabe erfolgt, verbleiben die Grundstücke z. T. über längere Zeit im Bestand ohne dass weitere Veränderungen auf den Flächen erfolgen. Nach entsprechenden Planungsänderungen besteht die gewinnbringende Möglichkeit, die Flächen für die baulichen Veränderungen vorzubereiten. Bei der Entwicklung der Flächen wird häufig der Bogen geschlagen zum Bereich Projektentwicklung.

Im Entwicklungs- und Bauprozess werden in der Regel beträchtliche Kapitalmengen über einen längeren Zeitraum gebunden. Einen Immobilienentwicklungsprozess in Gang setzen zu können, setzt seitens des Projektentwicklers ausreichend Eigenkapital voraus oder die Möglichkeit, Geld über den Kapitalmarkt zu akquirieren. Häufig wird auf zwei Formen der Finanzierung zurückgegriffen, um die Probleme der Finanzierung zu reduzieren: eine kurzfristige Finanzierung für den Zeitraum der Projektentwicklung und eine langfristige, welche die gesamten Baukosten abdeckt. Für die Entwicklungsfinanzierung wird häufig auf Kredite zurückgegriffen. Die Kreditfinanzierung zumindest des Entwicklungsprozesses – aber nicht unbedingt der Grundstückserwerbung – ist selbst für größere Projektentwickler gang und gäbe. Der häufigste Kreditgeber für Kredite mit kurzen Laufzeiten sind nach wie vor Banken. Allerdings setzen sich zunehmend weitere Finanzierungsformen durch,

wodurch die Grenzen zwischen kurz- und langfristiger Finanzierung verschwimmen. Beispiele sind Finanzarrangements mit institutionellen Investoren wie Versicherungen oder Offenen Immobilienfonds, welche die Projektentwicklung finanzieren, bis das Objekt nach Fertigstellung in ihr Eigentum übergeht. Bei großen Projekten wird häufig eine Syndizierung vorgenommen, d. h. die Verteilung des Gesamtdarlehensbetrag auf mehrere (Bank-)Partner. Banken kombinieren dabei meist Kredite mit weiteren kapitalmarktbasierter Finanzierungsformen wie Verbriefung, Mezzanine-Lösungen etc. Möglich ist auch, Kapital durch die Ausgabe von Aktien oder Anleihen zu akquirieren. In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich im Zuge des internationalen Trends zur finanziellen Liberalisierung und globalen Integration der Finanzmärkte neue Finanzierungsquellen für Projektentwickler ergeben (vgl. zum breiten Feld der neuen Finanzierungsformen Gondring et al. 2003). Allerdings handelt es sich bei diesen Finanzierungsformen nicht immer um langfristig stabile. Die Investition in Immobilien ist der Suche nach optimalen Renditen unterworfen: wenn sich in anderen Bereichen als dem der Immobilien günstigere Verwertungsbedingungen ergeben, kann ein Investitionsabzug erfolgen. MacLaren (2003: 22) bemerkt dazu »...because property development is just one of many types of short-term borrowing, the conditions under which the financial interests become engaged in the process of development are determined largely by what is happening outside the property sector.« Dies weist auf die hohe Bedeutung (welt-)wirtschaftlicher Bedingungen hin und relativiert die Möglichkeit eines strukturierten Zugriffs des lokalen Staates durch Strategien des property-led development.

Bauunternehmen bzw. die Bauindustrie stellen die Verbindung dar zum produzierenden Gewerbe. Die Bauunternehmen realisieren den materiellen Produktionsprozess einer Immobilie. In der Regel übernimmt ein Generalunternehmer den Bau und beauftragt dazu eine Vielzahl von weiteren, spezialisierten Subunternehmen. Die Position von Subunternehmen ist innerhalb der immobilienwirtschaftlichen Wertschöpfungskette jedoch umso schwächer, je weiter ein Unternehmen in der Hierarchie vom Generalunternehmen entfernt ist. Üblicherweise werden Bauaufträge öffentlich ausgeschrieben (insbesondere bei der öffentlichen Hand als Bauträger) oder es wird eine begrenzte Anzahl von Unternehmen beauftragt, Angebote abzugeben (stärker ausgeprägt bei privatwirtschaftlichen Bauträgern). Bauunternehmen sind also darauf angewiesen, dass es genügend Bauprojekte gibt. Sie haben aber selbst wenig Einfluss darauf, ob und wie ein Bauprojekt realisiert wird.

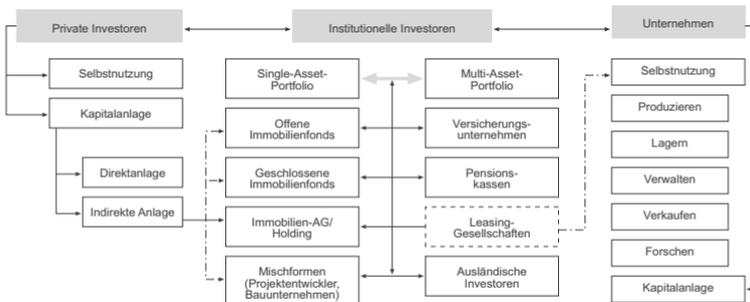
Langfristige Investoren lassen sich in direkte und indirekte Investoren unterscheiden. Direkte Investoren legen Kapital in eine bestimmte

Immobilie an, deren Eigentümer sie sind oder werden. Mit der Investition soll eine sichere und wertsteigernde Kapitalanlage realisiert werden, die durch die Vermietung und/oder Selbstnutzung gewährleistet werden soll. Indirekte Investoren stellen demgegenüber ihre Mittel einer Anlagegesellschaft zur Verfügung stellen, d. h. sie beteiligen sich in der Regel an einem Portfolio bestehend aus Immobilien und – je nach Anlagegesellschaft – weiteren Anlageobjekten. Die Rendite aus Immobilien resultiert aus den Mietzahlungen des Nutzers für die Nutzungsrechte an einem Objekt oder aus dem Verkauf. Im gewerblichen Immobiliensektor investiert ein geringerer Teil der direkten Investoren, aber ein größerer Teil der indirekten Investoren als Kapitalanlage und nicht zur Selbstnutzung. Eine andere, sinnvollere Variante der Unterscheidung von Immobilieninvestoren ist ihre institutionelle Struktur. Demnach sind die drei größten Gruppen von Investoren im Immobilienbereich private Anleger, institutionelle Investoren und (Non-Property-)Unternehmen (s. Abb. 3.2). Bei den privaten Anlegern handelt es sich um eine Investorengruppe, die als Privatpersonen tätig werden. Demgegenüber sind institutionelle Investoren als auch Non-Property-Unternehmen keine Privatpersonen, sondern Unternehmen. Bei institutionellen Investoren sind solche Unternehmen, deren Geschäftsfeld ausschließlich in Immobilien besteht (z. B. offene Immobilienfonds) von den Unternehmen zu unterscheiden, die neben Immobilien auch in andere Anlageformen investieren (z. B. Versicherungen). Beide Investorengruppen sind durch ein Verhalten geprägt, das stark durch die konjunkturelle und Finanzmarktsituation beeinflusst wird.

Im Falle von Unternehmen mit einem Portfolio, das neben Immobilien weitere Anlageprodukte enthält, wird stark nach Ertrag einer Anlage investiert. Wenn also Immobilien im Vergleich zu anderen Anlageprodukten eine geringere Rendite erzielen, droht ein Abzug des angelegten Kapitals aus dieser Anlageform. Immobilienunternehmen wie offene Immobilienfonds oder Immobilien-AG's reagieren auf zu geringe Renditen mit einer Umschichtung ihrer Investments von ertragsschwachen Produkten und Standorten zu ertragsstarken. Sowohl Kapitalanlagegesellschaften mit einem Multi-Asset- als auch solche mit einem Single-Asset-Portfolio sind von einem Abzug bzw. ausbleibendem/reduziertem Zufluss von Kapital betroffen, wenn andere Anlagebereiche höhere Renditen versprechen. Demgegenüber sind produzierende und Dienstleistungsunternehmen, deren Geschäftsfeld nicht in Immobilien und auch nicht im Kapitalanlagemanagement besteht, an Immobilien überwiegend zur Selbstnutzung interessiert. Sollten Bestandsimmobilien frei werden, dann werden sie inzwischen häufig in eigenständige Bereiche, dem »Corporate Real Estate Management« ausgelagert. Dieser Bereich,

der seit Ende der 1990er Jahre stark an Gewicht gewonnen hat, ist wiederum eher dem Bereich der institutionellen Investoren zuzurechnen.

Abb. 3.2: Investoren im Immobilienbereich



Quelle: Bone-Winkel 1998: 503

Eine gestiegene Bedeutung von finanzmarktbasieren Investoren gilt in Europa erst seit 10 bis 15 Jahren, aber in den USA schon länger aufgrund einer privaten Altersvorsorge und Finanzmarktderegulierungen, die bereits zu Anfang der 1980er Jahre stattfanden. Im Unterschied zu institutionellen Investoren besteht bei privaten Anlegern als auch bei Non-Property-Unternehmen das Motiv zur Investition nicht ausschließlich in der Kapitalanlage. Sie investieren auch zur Selbstnutzung.

Eine wichtige Position nehmen Makler ein. Makler übernehmen die Beratung von Projektentwicklern; sie bereiten z. T. Wirtschaftlichkeits-exposés (bezüglich Standort und Segment der Nutzung) vor. Soweit die Vernetzung eines Projektentwicklers auf dem jeweiligen Markt gering ist, vermitteln sie Investmentkapital. Ihre wichtigste Funktion besteht jedoch in der Suche nach den späteren Nutzern einer Immobilie. Insbesondere international tätige Makler wie Jones Lang LaSalle oder CB Richard Ellis stellen eine wichtige Vermittlung zu großen Kunden bzw. transnationalen Unternehmen dar. Es besteht die Tendenz, dass expandierende, international tätige Unternehmen Makler mit einem global gefächerten Standortnetzwerk mit der Suche nach passenden Standorten beauftragen. Es wird davon ausgegangen, dass diese aufgrund ihres Netzwerkes über die betreffende Standortexpertise und das Marktwissen verfügen – und dies mit den spezifischen Anforderungen des Unternehmens verbinden können (Interview J. Nagel, 19.2.2003). Aber nicht nur dieser Zugang zu Global Players, sondern grundsätzlich die Funktion der Vermittlung von Nutzern gibt Maklern eine wichtige Position. Insbesondere in Krisenzeiten gibt es die Tendenz, dass Projektentwickler In-

vestmentkapital nur noch unter der Bedingung erhalten, dass sie vor der Baufertigstellung schon spätere Nutzer vorweisen können. Den Zugang zum Vermietungsmarkt bzw. zu Nutzern bereiten Makler.

Es gibt bei der Realisierung von Immobilienprojekten noch weitere beratende und unterstützende Unternehmen wie Rechts- und Wirtschaftsberatung, technische Beratung oder Gebäudemanagement, die jedoch keinen Einfluss auf die Immobilie selbst nehmen, sondern nur die Realisierung begleiten, beschleunigen und absichern sollen.

Am Ende des Entwicklungsprozesses stehen die späteren Nutzer/Mieter als jene, welche die Rendite für den langfristigen Investor gewährleisten. In der Regel werden die Eigentumsrechte an einer Immobilie auch erst dann von Projektentwicklern an Investoren transferiert, wenn eine bestimmte kritische Größe an Mieteinnahmen bzw. Anzahl an Mietern erreicht ist. Insbesondere in Zeiten einer schwachen Nachfrage nach Immobilien erhält die Frage von langfristigen, stabilen Mietverträgen höchste Priorität. Nutzer bzw. Mieter sind dann in einer günstigen Position, da ein Entgegenkommen des Vermieters verhandelbar wird. Das Entgegenkommen hat jedoch eine untere Grenze, ab der die Kosten einer Vermietung nicht mehr durch den Ertrag einer Vermietung gedeckt werden. Verhandlungspotenzial besteht in der Miethöhe, Mietdauer und besonderen baulichen Wünschen. Obwohl Immobilien in der baulichen Gestaltung und Vermarktung auf eine spätere Nutzergruppe zugeschnitten werden, versuchen Projektentwickler aber aus diesen Gründen, die Raumnutzung flexibel zu halten. Das Entwicklungsrisiko soll durch eine breite Gruppe möglicher Nutzer gering gehalten werden.

Aus der Betrachtung der bei einer Immobilienentwicklung beteiligten Akteure ist erkennbar, dass die Projektentwicklung sich mit zwei Märkten auseinandersetzen muss: dem Vermietungsmarkt, der die Schnittstelle zu Mietern bzw. Nutzern darstellt und dem Finanzmarkt, der die Schnittstelle zu Investoren ist, die nach renditeträchtigen Anlageformen suchen (MacLaren 2003: 31). Die Projektentwicklung und Finanzierung sind die Gravitationszentren: sie beinhalten das Know-how und Kapital für die Realisierung von Immobilien. In diesen beiden Bereichen fällt die Entscheidung zu einem Bauprojekt. Aber nur wenn beide Bereiche zu einer Übereinkunft kommen, erfolgt die Umsetzung. Die beiden Märkte laufen nicht immer synchron, da die Tätigkeitsbereiche unterschiedliche Zeitfenster und Motivationsgrundlagen haben.

»At times of boom, the rush of investors seeking to channel funds into property may drive valuations to unrealistically high levels and encourage developers to initiate too many schemes, aiming to meet demand from investors rather than from users. Inevitably, the market tends to »overheat« and many

more buildings are developed than user-demand justifies.« (MacLaren 2003: 31)

Aus diesem Zitat lässt sich auf die Bedeutung immobilienwirtschaftlicher Zyklen schließen. Zu bestimmten Zeiten scheint sich die Immobilienentwicklung von der Nachfrage zu entkoppeln. Wie ist dieser Prozess erklärbar und welchen möglichen Einfluss hat er auf property-led development?

### 3.2 Immobilienwirtschaftliche Zyklen

Güter, bei denen der individuelle Nutzungsaspekt in den Hintergrund tritt, kann man als Vermögensgegenstände bezeichnen. Zu diesen Vermögensgegenständen zählen monetäre Aktiva jeder Art wie Fremdwährungen, Wertpapiere, Aktien etc. Umfassend einigt diese Güter ihr Wertaufbewahrungscharakter, d. h. sie werden in der Regel nicht zur Eigennutzung erworben, sondern mit der Absicht der Wiederveräußerung. Sie verfügen also für den Besitzer in erster Linie über einen Tauschwert.

Das Problem von Vermögensgegenständen wie Immobilien ist, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der Erwartung über die zukünftige Preisentwicklung und dem gegenwärtigen Preisgefüge gibt. Daraus ergibt sich die Gefahr spekulativer Bubbles und einer grundsätzlichen Anfälligkeit gegenüber Immobilienzyklen. Denn die Erwartung zukünftiger Preise hat einen starken Einfluss auf das aktuelle Angebots- und Nachfrageverhalten. Neben der erwarteten Kapitalverzinsung als Verhältnis von Nettoeinnahmen aus einem Immobilienprojekt und seinen Entwicklungskosten gibt es noch weitere Bedingungen, die auf das Investitionsverhalten und damit auf den Immobilienzyklus Einfluss nehmen. Dazu gehören u. a.:

- die Gewährung von Abschreibungsmöglichkeiten, welche die Gunst bestimmter Standorte bzw. Immobilienprodukte erhöht;
- der Ertrag aus vergangenen Immobilieninvestitionen als Indikator;
- das Bestreben der Portfoliodiversifikation insbesondere bei institutionellen Investoren, wodurch bestimmte Produkte und Standorte an Attraktivität gewinnen (Leitner 1994: 785) und
- Regulierungen in Bezug auf Planung und Vermietung in Bereichen wie Büro-, Gewerbe-, Wohn-, Einzelhandel- und sonstige Spezialimmobilien (z. B. Logistik, Hotel).

Grundsätzlich unterliegt die Immobilienentwicklung Aufschwung- und Abschwungphasen, die mit makroökonomischen Bedingungen korrespondieren. Zurückzuführen ist dies auf den Umstand, dass der Umfang der Entwicklungstätigkeit in Beziehung steht zur Nachfrage nach Immobilien. Der Immobilienzyklus korrespondiert somit mit dem Wirtschaftszyklus, aber nicht unbedingt in zeitlicher Hinsicht. Aufgrund der langen Umsetzungszeiten – d. h. von der Planung über den Bau bis zur Fertigstellung und Vermietung – kann ein Immobilienprojekt zeitversetzt zum Boom fertig werden, d. h. dann, wenn die Nachfrage bereits gesättigt ist. Dieser »time lag« ist der Grund für immobilienwirtschaftliche Bubbles. Zur Verdeutlichung wird im Folgenden auf die verschiedenen Phasen des Immobilienzyklus eingegangen (vgl. hierzu auch Leitner 1994, MacLaren 2003). Das Entstehen von spekulativen Bubbles reduziert die Wirksamkeit von Strategien des property-led development: ein Überangebot an bzw. eine schwache Nachfrage nach Immobilien reduziert die Bereitschaft zu bauen. Das Ziel einer baulichen Erneuerung und Ausdehnung der Steuer- und Wirtschaftsbasis kann dadurch beeinträchtigt werden.

## Aufschwung

Entwicklungs- und Bautätigkeit setzt mit der Nachfrage nach bestimmten Gebäuden bzw. Immobilien ein, die ein Ausdruck für eine anziehende Wirtschaftskonjunktur ist. Ursache ist im Allgemeinen eine Veränderung von Marktstrukturen, technologischer Wandel bzw. ein Aufschwung in Schlüsselindustrien, woraufhin sich die Nachfrage spürbar belebt. Die aggregierte gesamtwirtschaftliche Entwicklung ergibt sich aus der unterschiedlichen Dynamik einzelner Wirtschaftsbranchen, so dass die Krise einer Branche parallel zum Aufschwung bzw. Erholung einer anderen Branche verlaufen kann. So verlief in vielen westlichen Metropolen in den 1980er Jahren der Expansionskurs von unternehmerorientierten und Finanzdienstleistungen parallel zur Deindustrialisierung. Unabhängig davon, was jeweils der Startschuss für eine Wiederbelebung des Immobilienmarktes ist, ist eine zunehmende Nachfrage nach Immobilien der Ausgangspunkt.

Zum Zeitpunkt des Aufschwungs kann eine Preisspirale in Gang gesetzt werden, da ein begrenztes Angebot an Immobilien bzw. Flächen auf eine höhere Nachfrage trifft. In dieser Situation können hohe Preise realisiert werden. Dies ist ein Anreiz für Projektentwickler, neue Projekte in Angriff zu nehmen. Denn steigende Mieten erhöhen die Rendite, d. h. den prozentualen Ertrag eines Investments gerechnet über den Zeitraum eines Jahres. Der Aufschwung ist eine Phase, in der Projektent-

wickler aufgrund der Erwartung steigender Renditen Baugrundstücke sammeln, Planungen anstellen und Baugenehmigungen einholen.

## Boom

Die Ausdehnung des wirtschaftlichen Aufschwungs auf eine Vielzahl von Branchen bewirkt zusätzliche Nachfrage nach Immobilien und damit kontinuierlich steigende Preise. Die Aussicht auf höhere Gewinne ermutigt eine steigende Zahl von Projektentwicklern, neue Projekte in Angriff zu nehmen. In dynamischen Städten betätigen sich neben lokalen Projektentwicklern zunehmend überregional bzw. international tätige Projektentwickler, die stetig auf der Suche nach ertragreichen Märkten und Standorten sind. In Phasen des Booms erweitert sich das geographische Feld der Entwicklungstätigkeit sowohl auf überregionale als auch auf Standorte innerhalb einer Stadt. Standorte, die vorher als zu risikoreich, unübersichtlich und wenig attraktiv beurteilt wurden, kommen nun als Investitionsstandorte in Betracht.

In dieser Phase lässt sich das Verhalten von Projektentwicklern und Investoren mit dem Begriff »Herdeninstinkt« umschreiben. Der Erfolg jener Immobilienakteure, die am Anfang eines Immobilienzyklus tätig geworden sind, ermutigt weitere Akteure, ähnliche Projekte und Standorte in Angriff zu nehmen. Mehr als das: andere Immobilienakteure sehen sich unter Druck, ähnliche Wege einzuschlagen, aus der Befürchtung heraus, Investment- und Profitmöglichkeiten zu verpassen. Aber nicht nur die Befürchtung, lukrative Optionen auszulassen, sondern auch die Konsequenzen einer möglichen Fehlentscheidung treiben dazu, ähnliche Entscheidungen wie andere Immobilienakteure zu treffen. Dies gilt für Projektentwickler, aber vor allem für institutionelle Investoren, die sich ihren Anlegern gegenüber rechtfertigen müssen. Trifft ein institutioneller Investor eine Investitionsentscheidung zugunsten eines unkonventionellen Standortes/Projekttes, dann muss er bzw. sie sich bei einem Fehlschlag rechtfertigen – möglicherweise mit dem Ergebnis, Anleger zu verlieren. Treffen aber die Erwartungen bezüglich des konventionellen Standortes/Anlage nicht zu, dann hat sich der gesamte Markt geirrt. Der Vermögensverlust liegt dann außerhalb des Einflusses und der Möglichkeiten des jeweiligen Immobilienakteurs. Die Fehlentscheidung hat zwar ähnliche Konsequenzen – Verlust von Anlegern –, aber sie ist nicht auf ein individuelles »Fehlverhalten« rückführbar und damit nicht »selbstverschuldet«.

In der Boomphase neigen Investoren also dazu, auf ähnliche Anreiz- und Marktstrukturen zu reagieren, womit aber auch die Konkurrenz um aussichtsreiche Projekte und Immobilien zunimmt. Einzelne Investoren

fangen an, sich zu überbieten und damit die Preisspirale weiter anzutreiben. Dies gilt insbesondere für dynamische Immobilienmärkte, auf denen lokales Kapital durch internationales ergänzt wird. Es wächst also der Pool an Investoren, die nach ertragreichen Anlagemöglichkeiten suchen. Die Konsequenz des Rennens um aussichtsreiche Objekte ist ein z. T. rasanter Anstieg der Preise und damit eine Reduzierung der Rendite (zum Verhältnis von Rendite, Miete und Marktpreis vgl. Exkurs). Für Projektentwickler ist dies eine günstige Situation, da Kapital vorhanden ist und hohe Profite erzielbar erscheinen. Viele Projektentwickler nehmen solange weitere Projekte in Angriff, wie anlagesuchendes Kapital vorhanden ist. An diesem Punkt des Zyklus ist aber die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Finanz- und Vermietungsmärkte allmählich auseinanderdriften, da nicht mehr unter Einbezug der Nachfrageentwicklung geplant wird. Denn mit der Zunahme des Umfangs finanzmarktgetriebener Immobilienprojekte nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass der Markt überhitzt. Weit mehr Projekte, als dies die Nachfrage rechtfertigen würde, werden unternommen. Auch wenn sich diese Überhitzungstendenzen abzuzeichnen beginnen, werden weiterhin Projekte geplant, da individuelle Projektentwickler häufig davon ausgehen, dass ihre Projekte eine Marktnische besetzen können, d. h. auch auf einem enger werdenden Markt Nutzer finden. Aber unabhängig von den Kalkulationen und Erwartungen, die mit einem Projekt verbunden sind, gibt es einen Anreiz im Rennen zu bleiben: das Aussetzen bereits begonnener Projekte stellt eine kostenintensive Angelegenheit dar. Bereits investiertes Kapital würde entwertet werden, da die Bausubstanz bei Nichtnutzung leidet. Hinzu kommt, dass auf aufgenommene Kredite Zinsen zu zahlen sind. Nicht zuletzt bedeuten unabgeschlossene Projekte einen Imageverlust, der nachteilige Wirkung haben kann, wenn Projektentwickler bspw. neue Kredite benötigen. Deshalb ist es sinnvoll, ein Projekt zum Abschluss zu bringen, auch wenn die Vermietungs- und Verkaufsaussichten nicht kalkulierbar sind. Die Kosten eines Baustops können höher sein als die Kosten der Fertigstellung, da ja immer die Hoffnung besteht, dass sich doch noch Nutzer finden lassen.

**Exkurs zu Marktpreis, Profit, Rendite und Miete**

Der Anreiz für privatwirtschaftliche Immobilienentwicklung ist die Aussicht auf einen gewissen Profit. Dieser Profit ergibt sich aus der positiven Differenz zwischen Entwicklungskosten eines Projektes und seinem Marktwert. Die Entwicklungskosten beinhalten den Preis für das Grundstück, die geschätzten Kosten für Planung, Erschließung und Bau, die Kosten für Beratungsdienstleistungen und Kredite. Jeder Projektentwickler ist mit einer gewissen Unsicherheit und einem Risiko konfrontiert, da Kostenentwicklungen langfristig schwer zu prognostizieren sind und auch der Marktwert sich kaum vorhersagen lässt. In Boomphasen ist auch mit einem randständigen Standort ein hoher Preis erzielbar. In Krisenphasen weisen aber vorwiegend etablierte Lagen stabile Marktwerte auf. Dies ist aber nochmals zu differenzieren nach der Art des Projektes und der Nutzung.

Schlussendlich entscheidet der Marktwert bzw. der zu erzielende Preis und/oder Mieten über den Projekterfolg. Bei der Preisfestsetzung wird in der Regel folgendes vereinfachtes Schema angewendet. Das Schema verweist auf die zentralen Größen der Kalkulation, nämlich Mietzahlung, Rendite und Preis (vgl. MacLaren 2003: 37):

$$\frac{\text{Aggregierte jährliche Miete}}{\text{Rendite in \%}} = \text{Kapitalwert bzw. Preis z. B.}$$

$$\frac{100.000}{5\%€} = €2.000.000$$

Der Preis ergibt sich demnach aus der Höhe der Mietzahlungen für ein Objekt und wird beeinflusst von der Höhe der Rendite, die ein Objekt für einen Investor als dem Käufer erbringen soll. Eine Immobilie, die 2 Mio. Euro kostet, schafft bei einer feststehenden Höhe der Mieteinnahmen für den Investor eine Anfangsrendite von 5%. In dem Maße, in dem die Miete steigt, steigt auch die Rendite. Die Möglichkeit, höhere Mieten durchsetzen zu können, ist in Boomphasen der Grund dafür, warum Investoren bereit sind, einen höheren Preis für Immobilien zu zahlen – auch wenn dies anfangs die Rendite verringert. Die Aussicht auf steigende Mieten kann auch sehr teure Immobilien attraktiv werden lassen. Gleichzeitig muss der Profit aus Immobilieninvestitionen mindestens gleich, wenn nicht sogar über der Höhe anderer Investments liegen, da

ansonsten die Gefahr droht, dass Investoren Kapital abziehen und in andere Bereiche investieren. Es gibt also idealtypisch einen trade-off zwischen Projektentwickler und Investor. Je höher der erzielbare Preis für eine Immobilie ist, desto höher ist der Gewinn für einen Projektentwickler, aber umso niedriger der Anreiz für einen Investor. Damit besteht die Gefahr, dass Investoren das Interesse an Immobilien verlieren können. Je geringer der Preis für eine Immobilie ist, desto niedriger ist aber der Profit für einen Projektentwickler und damit die Motivation, weitere Projekte zu beginnen.

Der Marktpreis bzw. Kapitalwert einer Immobilie kann sich in Boom- und Krisenphasen weitgehend von den Erstellungs- und Entwicklungskosten entkoppeln. Dies hängt mit der Trennung zwischen dem Finanz- und Vermietungsmarkt zusammen. Miethöhen werden auf dem Vermietungsmarkt gebildet, aber auf dem Finanzmarkt wird die akzeptable bzw. notwendige Rendite festgelegt. Der Vermietungsmarkt ist auch der Markt, der den Impuls für einen Rückzug von Investoren gibt. Denn wenn der Leerstand zunimmt, wird auch die Aussicht auf steigende Renditen geringer und damit im Umkehrschluss andere Anlagemöglichkeiten attraktiver.

## Abschwung

In dem Maße, in dem zunehmend Immobilienprojekte ihren Abschluss finden und als Gewerbe-, Büro- und andere Flächen auf dem Markt angeboten werden, wird es für den einzelnen Projektentwickler schwieriger, Mieter für seine Objekte zu finden. Mit der Sättigung der Nachfrage finden automatische Mieterhöhungen ein Ende. Vielmehr müssen Projektentwickler möglichen Mietern »Vorteile« bieten, damit sie einen Um-/Einzug erwägen. Dies beinhaltet z. B. einen für den Mieter kostenlosen nutzerspezifischen Umbau, Bezahlung des Umzugs, Aussetzen der Mietzahlungen für einen bestimmten Zeitraum etc. Wenn allerdings Mieter für die Objekte fehlen, dann werden Investoren vorsichtig, denn die Mietzahlungen bestimmen die Rendite, die aus einer Immobilie geschöpft werden kann. Abnehmende Kapitalflüsse bedeuten jedoch für Projektentwickler einen härteren Kampf um Entwicklungskapital, wodurch sich die Entwicklungskosten in der Regel erhöhen, und ein Entgegenkommen gegenüber Investoren begünstigt wird. Zum Teil werden Investoren wie Banken, Versicherungen etc. als Teilhaber in das Unternehmen aufgenommen. Sowohl Projektentwickler als auch Investoren versuchen nach Möglichkeit, einer Krise zu entgehen, indem sie Kapital verlagern: entweder an andere Standorte, Nutzungen (Produkte) oder Tätigkeitsfelder, bspw. von Entwicklung zu Akquisition und Handel.

Der Tiefpunkt des Immobilienzyklus ist jedoch noch nicht erreicht, denn in der Abschwungphase sind noch weitere Immobilienprojekte in der Fertigstellungspipeline; diese drohen, den Markt zu »überschwemmen«.

## Krise

Mit steigenden Leerstandsdaten ziehen sich Investoren zurück. Für Projektentwickler sinkt der erzielbare Marktpreis für eine fertig gestellte Immobilie. Um weiterhin Investoren interessieren zu können, müssen ihnen höhere Renditen geboten werden, was einen niedrigeren Profit für die Entwickler bedeutet. Insgesamt ziehen sich Investoren zurück und verlagern ihr Anlageinteresse auf andere Bereiche wie Anleihen, Aktien, aber auch andere Immobilientypen und -standorte etc. In dem Maße, in dem Mieter nicht mehr gehalten werden können, Mieten sinken und Immobilien nur noch schwer Investoren finden, tritt der Immobilienzyklus in eine krisenhafte Phase ein. Bereits geplante Entwicklungsprojekte werden ausgesetzt, andere stehen nach Abschluss leer – beide Tendenzen bedeuten einen Wertverlust. Falls Projektentwickler ausreichend kapitalkräftig sind, verschieben sie ihr Tätigkeitsfeld von der Entwicklung zu Akquisition und Handel. Was die Krisenphase mit der Aufschwungphase verbindet, ist, dass jedes Entwicklungsprojekt, das in Angriff genommen wird, nun gewisse Vorvermietungsdaten bzw. Vorverkaufsdaten vorweisen muss, damit Investoren bzw. Kreditgeber Kapital geben. Hintergrund ist ein großes Misstrauen bezüglich des Projekterfolgs. Bauprojekte für Selbstnutzer nehmen im Vergleich zu spekulativen Projekten zu. In dieser Phase überwiegt ein Verhalten, das mit dem Begriff »Schönheitswettbewerb« umschrieben werden kann. Immobilienentwickler nehmen nur noch solche Projekte in Angriff, von denen sie annehmen, dass sie potenziellen Investoren – und späteren Nutzern – am stärksten gefallen. Um also die Chancen im »Schönheitswettbewerb« zu steigern, wählt man nicht jene Projekte, die man selbst am besten, schönsten, aussichtsreichsten findet, sondern jene, die der breiten Masse von Kapitalgebern gefallen könnten. Damit ist ähnlich wie im Fall des »Herdentriebverhaltens« das Verhalten à la »Schönheitswettbewerb« von fundamentalen Marktdaten abgelöst: es ist ein Spiel mit Erwartungen auf der Basis von Marktbeobachtungen, die mit den tatsächlichen Marktentwicklungen in Zusammenhang stehen können, aber nicht immer müssen.

Akteure wie Grundstücksgesellschaften, Projektentwickler und Investoren sind zum einen daran interessiert, inwieweit sich bestimmte Städte aufgrund ihrer Wirtschaftsdynamik als Investitionsstandorte eignen. Zum anderen interessiert sie der Mikrostandort, also die direkte

Umgebung und Anbindung des jeweiligen Immobilienprojektes. Gesamtstädtische Strategien liegen eher weniger im Kalkül der jeweiligen Akteure. Je nachdem, ob die Wirtschaftsdynamik, die aktuelle Immobilienkonjunktur und der Mikrostandort zusagen, wird ein Investment erwogen oder abgelehnt. Es stellt sich die Frage, ob über eine Einbindung dieser Akteure in die Planung ihr Verhalten beeinflusst werden kann. Wenn die Immobilienentwicklung überwiegend auf Marktsignale reagiert, verlieren Strategien des property-led development ihre Reichweite. »Herdentriebverhalten« bzw. »Schönheitswettbewerb« zeigen jedoch, dass Immobilienentwicklung auf weitere marktexterne Anreize reagiert.

War dieses Verhältnis schon immer gleich? Wurde die Immobilienentwicklung schon immer stark durch den Immobilienzyklus und Erwartungen beeinflusst? Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die weitreichenden Liberalisierungen im Finanzmarktbereich hatten bzw. haben. Liberalisierungen nationaler Finanzsysteme haben zu stärker spekulativen Investments und einem Anstieg im anlagesuchenden Kapital geführt, das auch in den Immobilienbereich fließen kann. Welche Relevanz hat dies für die Immobilienentwicklung?

### **3.3 Einfluss von Finanzmarktentwicklungen**

Die Liberalisierung nationaler Finanzsysteme hat zu weitreichenden Änderungen in der Immobilienwirtschaft geführt. Neben der Kreditaufnahme bei Banken gibt es nun weitere Möglichkeiten der Finanzierung von Immobilien und Immobilienprojekten. Immobilienfonds, weitere Investmentfonds, Immobilien-AG's, Private-Equity-Beteiligungen etc. bewirken eine finanzseitige Entbettung der Immobilienentwicklung. In Westeuropa hatten lokale Banken bzw. lokale Zweigstellen nationaler Banken bis in die 1980er bzw. 1990er Jahre eine Monopolstellung bei der Immobilienfinanzierung. In den USA übernahmen Sparkassen (Saving & Loans) diese Aufgabe. Die langfristige Bindung von Kapital bedeutete ein hohes Risiko, da Nachfrageänderungen über längere Zeiträume kaum kalkulierbar waren – und somit auch die Gewinnspanne. Aufgrund des Risikos, das mit Immobiliengeschäften verbunden war, war Immobilienfinanzierung vorrangig ein Geschäft der lokalen Banken – und nicht der Banken mit internationaler Orientierung. Lokale Banken hatten (und haben) aufgrund ihrer lokalen Eingebundenheit ein umfassendes Know-how über problematische und aussichtsreiche Immobilieninvestitionen im regionalen Kontext.

Immobilienfinanzierung und -investitionen waren also durch die Spezifik des Investitionsobjektes Immobilie geprägt: immobil, unteilbar,

über einen längeren Zeitraum schwer veräußerbar und in der Realisierung von lokalen Wissensnetzwerken abhängig<sup>2</sup>. Diese Bedingungen haben sich in den 1980er Jahren geändert, als sich allmählich neue Finanzierungsformen jenseits der lokalen Banken durchsetzten und neue Akteure ins Spiel kamen. Neue Finanzierungsformen wie die Emission von Aktien oder die Ausgabe von Anleihen und Fondsanteilen bewirkten einen Bedeutungsgewinn des Finanzmarktes<sup>3</sup> bei der Finanzierung von Investitionen und zwar sowohl für produktive als auch für Immobilieninvestitionen (Coakley 1994).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die gestiegene Bedeutung institutioneller Investoren wie Pensions-, Investmentfonds und Versicherungen, die einen zunehmenden Anteil des privaten Vermögens konzentrieren (Lütz 2002: 156). Auch im Immobiliensektor ist diese Investorengruppe bedeutender geworden; insbesondere in immobilienwirtschaftlichen Aufschwungphasen gewinnt diese Gruppen Marktanteile bei der Finanzierung von Immobilienprojekten im Vergleich zur Kreditfinanzierung der Banken. Es handelt sich aber nicht nur um eine quantitative Verschiebung in der Gruppe der Investoren und Finanziers, sondern auch um eine qualitative, da institutionelle Investoren zu einer größeren Marktvolatilität beitragen können. Damit wird aber auch die Reichweite und der Korridor von Strategien eines property-led development begrenzt.

Das Prinzip der institutionellen Investoren besteht allgemein darin, die Sparbeiträge bzw. Vermögen von Individuen und Unternehmen profitabel anzulegen, d. h. als Investoren tätig zu werden. In den USA stieg der Anteil des von institutionellen Investoren verwalteten privaten Vermögens zwischen 1980 und 1995 auf 42% an, während der Anteil der von amerikanischen Geschäftsbanken verwalteten Gelder in diesem Zeitraum von 50 auf 18 % fiel (Lütz 2002: 156). Damit geht ein generel-

---

2 Wie Terence LaPier (1998:4) bemerkt: »Unlike capital and security markets, real estate lacked a centralized market mechanism; each market, large or small, was discrete and fiercely independent.«

3 Der Begriff »Finanzmarkt« ist der Oberbegriff für die Teilbereiche Kapitalmarkt und Geldmarkt. Während sich der erste auf die langfristige Finanzierung privater und öffentlicher Investitionen bezieht, so bezieht sich der zweite auf die kurzfristige Liquiditätssicherung vor allem zwischen den Banken. Da kurzfristige Finanzierungen langfristiger Investitionen zunehmen, der Geldmarkt mittlerweile auch Nichtbanken zur Verfügung steht und Banken und andere Finanzunternehmen eine Vielzahl von neuen Finanzinstrumenten und Finanzinnovationen geschaffen haben, die weder den klassischen Geldmärkten noch den Kapitalmärkten zugeordnet werden können, wird im Folgenden der Begriff »Finanzmarkt« verwendet (vgl. Huffschnid 1999: 17).

ler Rückgang der Spareinlagen bei Banken und des Anteils der vergebenen Bankkredite einher. So hat der Anteil der Banksparanlagen in Deutschland von 1980 bis 1995 um 8,2% abgenommen und in den USA um 16,7%. Der Anteil der Bankkredite reduzierte sich im gleichen Zeitraum um 5,9% auf knapp 78% (in den USA um 5,6% auf knapp 59%, vgl. Lütz 2002: 156). Ein zentraler Unterschied zwischen institutionellen Investoren und Banken besteht darin, dass institutionelle Investoren die gesammelten Sparbeiträge nicht als Kredite an Unternehmen weitergeben, sondern Aktien, Anleihen, Vermögensgegenstände etc. kaufen. Es findet jedoch eine allmähliche Angleichung zwischen Banken und institutionellen Investoren statt. Im Zuge des Bedeutungsgewinns des Finanzmarktes erweiterten Banken ihr Kerngeschäft der klassischen kreditbasierten Finanzierung um Investmentbanking. Banken legen verschiedene Fonds auf, die ausschließlich bzw. zu einem gewissen Anteil in Immobilien investieren. Weiterhin handeln sie mit Finanzderivaten wie die Verbriefung von Hypothekendarlehen, womit Finanzierungsrisiken weiter gegeben und handelbar werden.

Dies hat weitreichende Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen von Unternehmen. Jenseits der Bankenfinanzierung haben sich weitere Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung für produktive als auch Immobilieninvestitionen ergeben. Zwei weitere Formen der Finanzierung sind die wertpapiermäßige Unterlegung von Investitionen durch die Ausgabe von Anleihen oder die Notierung von Unternehmen an der Börse. Beispiele hierfür sind im Immobiliensektor Immobilien AG's, Real Estate Investment Trusts (REITs) oder das Bündeln von Immobilienhypotheken in handelbare Instrumente, die als Wertpapiere an der Börse verkauft werden. Eine andere Möglichkeit der Finanzierung sind nicht-börsennotierte indirekte Anlageformen wie z. B. Fonds. Fonds, an denen Privatpersonen als auch Unternehmen Anteile erwerben können, werden von Kapitalanlagegesellschaften wie Banken, Versicherungen, aber auch Unternehmen mit einem umfangreichen Immobilienbestand aufgelegt. Die Anlagetätigkeit von Fonds besteht in der Regel darin, ein Portfolio aufzubauen, das eine möglichst hohe Rendite bei einem kalkulierbaren Risiko erbringt.

Nicht nur Immobilienfonds, sondern auch andere institutionelle Investoren wie Pensionsfonds, Private Equity Fonds, Hedge Fonds, Versicherungen, Vermögensverwaltungen etc. neigen dazu, gewisse Anteile des Vermögens in Immobilien (und Immobilienderivate) zu investieren. Immer häufiger geschieht dies über den Erwerb von Anteilen an Immobilienfonds, REITs und Real Estate Private Equity Fonds (REPE). Es

handelt sich um Anlageformen<sup>4</sup>, mit denen sich ein indirekter Zugang zum Immobilienmarkt öffnet: auf das Know-how von Experten gestützt, kann das eigene Portfolio diversifiziert und gegen Inflation abgesichert werden. Es hat sich eine Tendenz herausgebildet, dass in Immobilien immer verstärkt (indirekt, aber auch direkt) investiert wird, wenn das allgemeine Zinsniveau und die Erträge auf dem Aktienmarkt rückläufig sind. Die Möglichkeit des Rückgaberechts von Anteilen bei Fondsinvestitionen erhöht die Investitionsneigung, da bei Markt- und Zinsänderungen Kapital nicht langfristig gebunden ist, sondern in andere Anlagebereiche umgelenkt werden kann. Die Immobilienanlage ist auch dadurch attraktiver geworden, dass Anleger entsprechend ihrem Risikoprofil aus einer Bandbreite von Fonds mit unterschiedlichen Risiko- bzw. Sicherheitsspektrum auswählen können.

Ein gewisser Sockelanteil des Portfolios institutioneller Investoren besteht unabhängig von konjunkturellen Entwicklungen aus Immobilien(anteilen), da sie als eine sichere Anlage mit durchschnittlichen Erträgen geschätzt werden. Dies gilt auch für große Finanzdienstleister wie Versicherungen und Banken, die Fonds auflegen sowie einige attraktive Immobilien direkt in ihr Portfolio aufnehmen. Jenseits dessen erfolgt aber eine Verschiebung von Kapital je nach Rendite einer Anlagemöglichkeit.

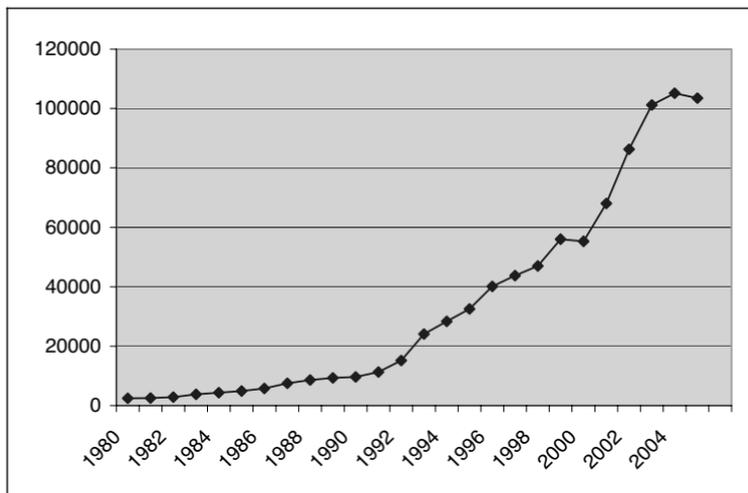
Insgesamt befindet sich die Finanzmarktfinanzierung von Immobilien auf dem »Vormarsch« und Bankkredite auf dem »Rückzug«. Einen Eindruck vom Siegeszug einer Form der Finanzmarktfinanzierung, nämlich den offenen Immobilienfonds, gibt die Abb. 3.3.

Damit erfolgt ein Übergang von der Investitionsfinanzierung durch Banken zum Finanzinvestment institutioneller Investoren (Huffs Schmid 1999). Es ist allerdings weniger üblich, dass sich institutionelle Investoren wie Fonds noch vor der Fertigstellung und Vermietung an der Finanzierung einer Immobilie beteiligen. Die Regel ist eher, dass Projektentwickler nach Abschluss der Immobilienentwicklung und Vermietung das Objekt an Fonds veräußern. Nur in Boomzeiten ändert sich das Verhältnis zwischen Projektentwickler und Fonds.

---

4 Im Folgenden werden auf Immobilien spezialisierte Anlageformen wie REITs, REPE und verschiedene Immobilien-Spezialfonds allgemein als Immobilienfonds bezeichnet soweit es nicht um einen spezifischen Fonds geht.

Abb. 3.3: Entwicklung des Fondsvermögens der deutschen offenen Immobilienfonds 1980 bis 2005, in Mio. €



Quelle: Eigene Auswertung, Deutsche Bundesbank, Kapitalmarktstatistik 1993-2006

Die zunehmende Tendenz zum Aktien- und Fondsinvestment geht in Boomphasen des Immobilienzyklus mit einem Transfer der Immobilien von Entwicklern zu Investoren einher, was nach Leitner (1994: 795) ein »disarticulating building development from ownership« bedeutet. Motiviert durch die hohen Profiterwartungen engagieren sich institutionelle Investoren bereits in der Entwicklungsphase einer Immobilie. Dadurch, dass sie bereits als Bauherren auftreten – und nicht erst nach der Fertigstellung die Immobilie erwerben –, versuchen sie, Gewinne aus mehreren Teilen der immobilienwirtschaftlichen Wertschöpfungskette für sich zu beanspruchen. Dies birgt allerdings die Gefahr, das Risiko einer Immobilieninvestition aus den Augen zu verlieren. Die Risiken bestehen in diesem Fall in einer schwer kalkulierbaren Nachfrageentwicklung.

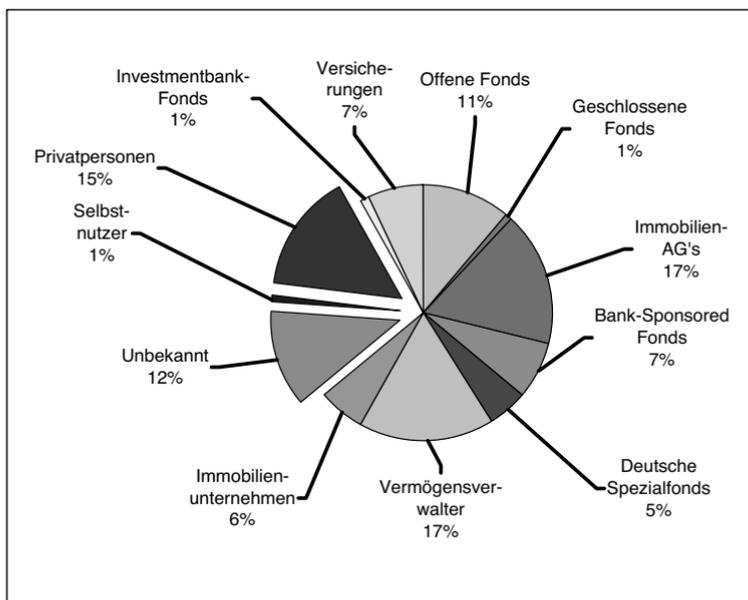
Die Heftigkeit des Immobilienzyklus wird in diesem Sinne durch eine finanzielle Liberalisierung verstärkt. Eine Ursache hierfür ist, dass es mehr Möglichkeiten der Finanzierung gibt: insbesondere in Boomphasen ist es einfacher, an Kapital zu gelangen, da nun auch institutionelle Investoren sich an den Entwicklungskosten beteiligen. Für Projektentwickler, deren eigentliches Geschäftsfeld in der Immobilienentwicklung besteht, gilt, dass neue Immobilienprojekte solange realisiert werden, solange es Kapital hierfür gibt (Ball 1994). Das Vorhandensein von Kapi-

tal motiviert sie, ungeachtet absehbarer Marktentwicklungen neue Immobilienprojekte zu realisieren. Dieses Verhalten wird von institutionellen Investoren in Boomzeiten unterstützt. Sie neigen angesichts steigender Kaufpreise dazu, neue Projekte zu finanzieren – auch wenn es bereits Anzeichen einer Nachfragesättigung gibt. Der Antrieb dafür besteht in der starken Konkurrenz um hohe Renditen (vgl. 3.2, »Boom«). Dies begünstigt ein Überangebot.

In der Abschwungphase bzw. Krise neigen institutionelle Investoren aber zur Zurückhaltung, weshalb bei anziehender Konjunktur die Immobilienangebote zum Engpassfaktor werden können und somit einen neuen Immobilienzyklus begründen. In diesem Sinne verstärken finanzmarktbasierende Investoren den Immobilienzyklus durch ein kurzfristiges und an der erzielbaren Rendite ausgerichtetes Verhalten. D. h. die Ausprägungen der Hoch- und Tiefphase eines Zyklus werden deutlicher (vgl. Beitel 2000, Lizieri et al. 2000, Moricz/Murphy 1997, Pryke 1994). Dieses Phänomen wird jedoch auch durch Innovationen im Bausektor unterstützt. Aufgrund reduzierter Errichtungszeiten erhöhen sich die Umlaufzahl und der Umschlag, was ein Überangebot begünstigt (Ball 1994). Ball argumentiert, dass diese Ursachen in Großbritannien und den USA Ende der 1980er Jahre zu einem massiven Einbruch im Immobiliensektor geführt haben. Demgegenüber sei in Ländern mit einer höheren Regulierung im Finanz- und Planungswesen wie Frankreich oder Deutschland der Ausschlag und wirtschaftliche Schock geringer gewesen (Ball 1994). Aber auch in Deutschland haben finanzielle Liberalisierungen (Lütz 2002) als auch planerische Flexibilisierungen (Heeg 2003) zugenommen.

Eine andere Ursache für eine stärkere Volatilität der Immobilienzyklen durch finanzielle Liberalisierungen besteht in der spezifischen Ausrichtung der Investitionsstrategien von institutionellen Investoren an den profitabelsten Anlagemöglichkeiten. Diese werden nicht mehr ausschließlich im nationalen Markt, sondern international gesucht. Maßstab der Investitionen ist nicht mehr das nationale Zinsniveau bzw. nationale Verwertungsbedingungen, sondern Verwertungsbedingungen auf internationalen Märkten. Abb. 3.4 gibt Aufschluss über die Struktur der grenzüberschreitenden Immobilieninvestitionen in Europa 2001. Demnach ist der überwiegende Anteil der Immobilieninvestoren gemessen an der investierten Summe zur Gruppe der institutionellen Investoren gehörig. Nur 28% der Investitionen stammen nicht von institutionellen Investoren, sondern von Privatpersonen, Selbstnutzern oder sie sind nicht zuzuordnen.

Abb. 3.4: Grenzüberschreitende Immobilieninvestitionen in Europa, erste Hälfte 2001, insg. 6.6 Mrd. €



Quelle: JLS 2001

Bei einer Änderung der Finanzmarktvorzeichen wird Kapital verschoben: zwischen europäischen Standorten und im internationalen Maßstab. MacLaren (2003: 55 f.) kommt zu dem Schluss, dass sich die Volatilität des internationalen Finanzmarktes auf den Immobilienmarkt überträgt.<sup>5</sup>

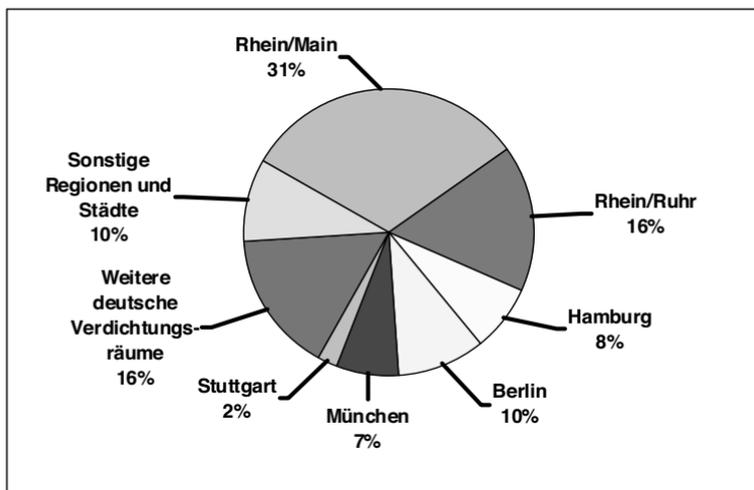
5 Wie die Turbulenzen um die Schieflagen mehrerer amerikanischer Hypothekenbanken im Sommer 2007 zeigt, kann die Wirkung aber auch umgedreht sein: hier wirkte sich eine Krise des amerikanischen Privatimmobilienmarktes auf den internationalen Finanzmarkt aus. Mitte August 2007 wurden durch mehrere Vermittlungsschritte (u. a. notleidende Hypothekenkredite, Liquiditätsengpässe von Hypothekenbanken und Banken, die mit verbrieften Hypothekendarlehen handelten, sowie abnehmende Bereitschaft von Geschäftsbanken anderen Banken eine Kreditlinie zu gewähren) nicht nur die Wall Street in Mitleidenschaft gezogen, sondern auch die Aktienbörsen in Europa und Asien. In Deutschland mussten die beiden Banken IKB und Sachsen LB, nachdem sie sich auf dem amerikanischen Hypothekenmarkt verspekuliert hatten, mit öffentlichen Hilfen gestützt werden (»Die Banken vertrauen sich nicht mehr« FAZ 17.8.2007, »Turbulenzen belasten amerikanische Konjunktur« und »Bankenkrise weitet sich in Deutschland aus« FAZ 18.9.2007, »US-Krise trifft deutsche Banken« Frankfurter Rundschau 31.7.2007).

»The global character of investment flows and their volatility, particularly during the increasingly deregulated financial environment of the 1980s and 1990s, can significantly exacerbate cycles, deepening the recessions and heightening the booms [...]. First, an influx of credit increases competition between lenders, reduces the cost of finance and alters developers profitability calculations in a positive manner, thereby encouraging new development. Second, overseas demand for investment property further stimulates development by competitively driving up prices for completed buildings. For these reasons, cheap credit and an influx of investment capital, became important catalysts of the UK property boom of the 1980s.« (MacLaren 2003: 55 f.)

Die Liberalisierung nationaler Finanzmärkte und der Bedeutungsgewinn institutioneller Investoren haben großen Einfluss auf die Tragfähigkeit und die Reichweite von Strategien des property-led development. Für Planer und lokale politische Akteure gibt es potenziell weniger Möglichkeiten, am Verhandlungstisch zu überzeugen, d. h. Immobilienakteure zur Umsetzung von Projekten in einer bestimmten Art und Weise zu bewegen. Tatsächlich sind es Projektentwickler, mit denen Verhandlungen geführt werden. Da diese jedoch weitgehend von der Finanzierung durch Investoren abhängig sind, ist deren Beteiligung stark vom Immobilienzyklus beeinflusst. Projektentwickler schlagen zwar Projekte vor und betreuen die Realisierung, aber sie benötigen die Finanzierung. Investoren sind nach Barney Wharf nicht nur passive Gestalter von Städten: »[...] it is clear from the surge of investment-driven construction that swept the USA in the 1980s that finance capital is not some passive actor in the construction of landscapes, but an active participant with a logic of its own.« (Warf 1994: 325)

Diese »logic of its own« ist jedoch umso schwerer zu beeinflussen, je weiter entfernt diese Akteure sind – im räumlichen als auch übertragenen Sinne. Institutionelle Investoren haben also ein großes Gewicht bei der Gestaltung der gebauten städtischen Umwelt als auch bei der Strukturierung des Immobilienmarktes. Allerdings ist dieses »Gewicht« nicht räumlich gleich verteilt. Vielmehr lässt sich eine deutliche Ausrichtung der Investments auf Metropolen feststellen (vgl. Abb. 3.5). Dies ist gleichbedeutend mit Überinvestitionen auf bestimmten Märkten, die den Kriterien geringer Risiken und hoher Gewinne entsprechen (Logan 1993: 52).

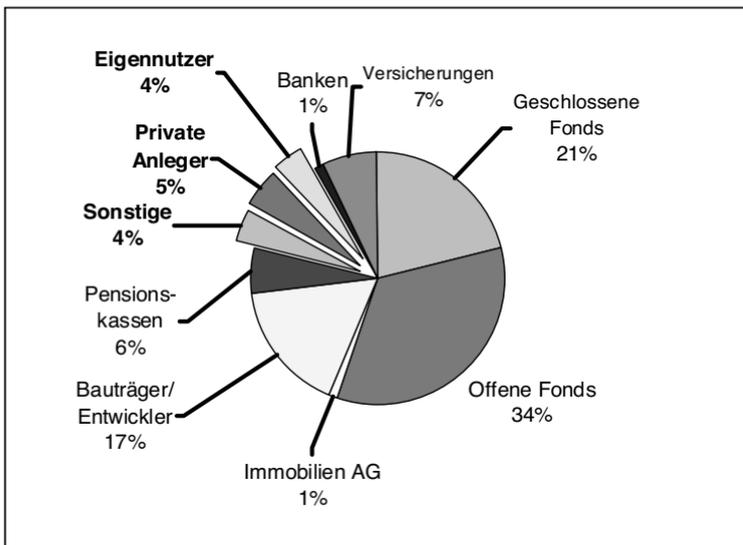
Abb. 3.5: Räumliche Verteilung deutscher Liegenschaften offener Immobilienfonds nach Verkehrswert 2003 (in %)



Quelle: Eigene Auswertung der Rechenschaftsberichte von 16 deutschen offenen Immobilienfonds

Der Grund für die Konzentration auf Metropolen liegt darin, dass diese als liquide Märkte interessante Immobilienstandorte darstellen. Dort gibt es die stärkste und anhaltendste Nachfrage; damit besteht auch die Möglichkeit, entsprechende Immobilien mit einer Wertsteigerung wieder verkaufen zu können. Dies ist vor allem für institutionelle Investoren wie Fonds oder Aktiengesellschaften wichtig, die ihre Immobilien weniger langfristig halten, sondern an kurzfristigen Rendite- und Wertsteigerungen interessiert sind. Für die Gruppe der Selbstnutzer gilt demgegenüber, dass der Investitionsstandort identisch ist mit dem Standort der Tätigkeit. Dieser kann in Metropolen sein; da das Preisgefüge jedoch insbesondere in prominenten Lagen durch die Kapitalkraft institutioneller Anleger bestimmt wird, neigen Selbstnutzer eher dazu, außerhalb zentraler Lagen zu investieren. Dies bezieht sich sowohl auf Randlagen in Metropolen als auch auf Lagen außerhalb von Metropolen. Abb. 3.6 belegt den Zusammenhang zwischen Metropolen und institutionellen Investoren am Beispiel deutscher Städte. Demnach war diese Investorengruppe im Bereich der Gewerbeimmobilien die mit Abstand wichtigste Akteursgruppe in den fünf größten deutschen Städten. Dieses Ergebnis lässt sich auf das US-Städtesystem übertragen.

Abb. 3.6: Investments an ausgewählten Standorten<sup>6</sup> nach Käufergruppen für 2002



Quelle: Eigener Entwurf nach Daten von Atis Müller 2003

Demnach gibt es eine Konzentration auf Metropolen, die stark durch Finanz-, wissens- und unternehmensorientierte Dienstleistungen geprägt sind. Dies wird auch durch Abb. 3.5 verdeutlicht, die am Beispiel der räumlichen Verteilung deutscher Liegenschaften von offenen Immobilienfonds zeigt, dass vor allem die wirtschaftsdynamischen Städte mit einer wirtschaftlichen Spezialisierung Ziel der Investitionen sind. Diese dynamischen und liquiden Immobilienmärkte haben für institutionelle Investoren den Vorteil, dass bei abnehmenden Renditeaussichten das in Immobilien gebundene Kapital wieder flüssig gemacht werden kann. Ein Kennzeichen institutioneller Investoren ist insofern ihr stark volatiles Verhalten, das allerdings für stadtentwicklungspolitische Strategien Probleme mit sich bringt.

Institutionelle Investoren lassen sich nur schwer in die Logik von Stadtökonomien einpassen, da überregionale Verwertungsbedingungen und -möglichkeiten handlungsanleitend sind. Durch historische oder zyklusbedingte Zufälle mag es eine Übereinstimmung in der Logik beider Bereiche geben, aber dies ist kein konstitutiver Bestandteil. So weist Peter W. Daniels (1993) auf den problematischen Zusammenhang zwischen Stadtplanung und Marktzyklen hin, der vor allem durch die Zykli-

6 Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München.

zität von Kapitalverfügbarkeit und Dienstleistungsentwicklung geprägt wird. Die Stadtentwicklung ist das Opfer dieser Zyklizität:

»Capital is footloose and producer services are footloose: information technology has seen to that. The expansion of services into the international marketplace has [...] introduced a greater degree of flexibility, and ultimately competition, into the global urban system than was the case in the past. As the experience with Canary Wharf (ein großes Entwicklungsprojekt, das unter dem Begriff »Londoner Docklands« besser bekannt ist, S.H.) has shown, it has also made the outcome of large-scale planning and redevelopment within cities a hostage to external international factors over which they can have limited control.« (Daniels 1993: 166)

Ein Vorteil besteht darin, dass in Metropolen vergleichsweise umfangreich Kapital für Immobilienprojekte zur Verfügung steht; der Nachteil ist aber, dass diese Investoren sich nur schwer in eine stadtpolitische und stadtökonomische Logik passen lassen. Dies bedeutet aber nicht, dass Stadtplanung zu einem »zahnlosen Tiger« wird, sondern dass finanzmarktbasierende Investoren sich dem gestaltenden Zugriff der Stadtplanung entziehen können. Zum einen, indem Investments an anderen Standorten erfolgen oder die Stadtplanung unter Druck gesetzt wird, einer Investorenplanung zuzustimmen. Logan (1993: 52f.) formuliert in diesem Zusammenhang die These, dass die Arbeit lokaler Projektentwickler mit großen finanzmarktbasierenden Investoren dazu führen wird, dass größere und prestigeträchtigere Projekte realisiert werden, die substantielle Veränderungen im Stadtbild bewirken werden. Der Grund dafür ist, dass die Planungen den Zielen und Interessen dieser Investoren entsprechen müssen: sie neigen dazu, mehr Kapital in einzelne Projekte zu investieren, um Skalenerträge zu realisieren.



## 4. ALLOKATION VON NUTZUNGEN UND MONOPOLRENTEN

---

Nachdem im letzten Kapitel die Funktionsweise des Immobilienmarktes und die Interessen der Immobilienakteure dargelegt wurden, soll nun die Allokation von Nutzungen und Kapital im städtischen Raum analysiert werden. Wie kommen Entscheidungen über die Ausrichtung von Nutzungen zustande und auf welche städtische Teilräume richten sich diese? Welchen Stellenwert hat städtische Planung dabei?

Die Absicht dieses Kapitels besteht darin, die Wirkung von Angebot und Nachfrage sowie den Stellenwert von planerischen Eingriffen – sowohl in der Form von Stadtplanung als auch von Projektplanungen der Immobilienakteure – auf die Nutzungsausrichtung und die Attraktivität von Standorten zu untersuchen. Es soll untersucht werden, welche Handlungsspielräume für planerische Eingriffe im Verhältnis zu Marktprozessen bestehen. Dies setzt ein Verständnis von Marktprozessen voraus. Wie jedoch kann man »Marktprozesse« konzeptionalisieren? Im Folgenden werden drei Ansätze dargestellt, welche die Erklärung von Nutzungsallokationen im Raum zum Thema haben. Der Einstieg soll mit dem Ansatz der Allokationsfunktion der städtischen Grundrente (Alonso 1967; 1968) und dem sozialökologischen Ansatz der Chicagoer Schule (z. B. Park/Burgess 1970) erfolgen. In der kritischen Auseinandersetzung mit diesen Ansätzen soll der Ertrag des hier präferierten Ansatzes von David Harvey deutlich werden.

## 4.1 Unsichtbare Hände als Macher?

Weit verbreitet sind Analysen, wonach räumliche Nutzungsmuster das Ergebnis von Standortdeterminanten und -präferenzen von Haushalten und Unternehmen sind. Insbesondere der Ansatz der Allokationsfunktion der städtischen Grundrente von William Alonso hat sich hierbei als sehr einflussreich erwiesen (vgl. Alonso 1967; 1968). Alonso untersucht die raumstrukturierende Wirkung der Grundrente und leitet daraus Konsequenzen für verschiedene Nutzungen im gRaum ab<sup>1</sup>. Bodennutzung – und nur dieser Bereich wird analysiert, d. h. es erfolgt kein spezifischer Einbezug der gebauten Umwelt, die ja mehr umfasst als Fläche – ist in diesem Ansatz das Ergebnis einer Funktion aus Transportkosten und Lagerrente. Je besser die Erreichbarkeit und damit niedriger die Kosten der Raumüberwindung zu einem Standort sind, desto höher ist seine Profitabilität bzw. Nutzbarkeit. Ausgangspunkt seiner Beobachtung sind dabei eigene Untersuchungen zum Bodenpreisgefälle in nordamerikanischen Städten (Alonso 1968). Er stellte dabei fest, dass das Niveau der Grundrente und Bodenpreise vom Zentrum einer Stadt zur Peripherie hin fällt: mit zunehmender Entfernung zum Zentrum sinken die Preise. Zurückzuführen ist dieses Phänomen nach Alonso auf die hohe Zugänglichkeit des Zentrums. Innerstädtische Standorte gewährleisten eine gute Erreichbarkeit von Dienstleistungen bzw. Unternehmen durch Kunden, Nachfrager und Arbeitskräfte.

Dies hat Auswirkungen auf die Nutzungen: verschiedene Nachfrager konkurrieren um zentrale Standorte. In der Konkurrenz der Nachfrager setzen sich diejenigen mit dem höchsten Rentengebot durch. Der gezahlte Preis ist dabei weniger ein Ausdruck für unterschiedliche finanzielle Ausstattungen als vielmehr ein Ausdruck dafür, dass dieser Standort für den jeweiligen Nutzer den größten Vorteil bietet und insofern einen höheren finanziellen Aufwand rechtfertigt. Die Marktteilnehmer wägen also Nutzen und Kosten, d. h. Kapital, Lagevorteile und Transportkosten gegeneinander ab. Das Muster der Bodennutzung ist demnach ein Ergebnis der Präferenzstrukturen und Bietstrategien einzelner Nutzer/Nachfrager. Die Grundrente stellt somit ein effizientes System zur Allokation eines knappen Gutes dar: durch die Funktionsweise der Grundrente wird eine optimale Ausnutzung des jeweiligen Raums garantiert; Basis ist das Bestreben der Nutzenoptimierung. Räumlich spiegelt

---

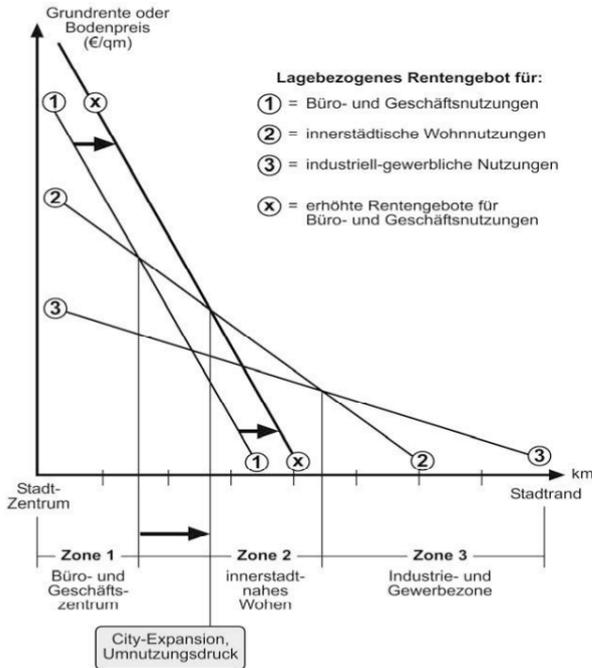
1 Zur Diskussion kritikwürdiger Grundannahmen in diesem Modell wie die analytische Setzung eines monozentrischen Stadtmodells, eines freien Bodenmarktes sowie die Vernachlässigung sozialer und ökonomischer Prozesse vgl. Bathelt/Glückler (2003: 101 ff.), Krätke (1995: 217 ff.) oder Dicken/Lloyd (1999: 60 ff.).

sich das Prinzip der Grundrente in einem Muster konzentrischer Ringe wider, wobei jeder Ring das Rentenpotenzial einer Nutzung abbildet. Der erste Ring bildet das Büro- und Geschäftszentrum, im zweiten Ring befindet sich die Wohnnutzung und der dritte Ring wird von der Industrie- und Gewerbezone gebildet (vgl. Krätke 1995: 219).

Dieses Allokationsmodell von Nutzungen aufgrund ihres Rentenpotenzials hat auch eine dynamische Komponente. Wenn sich die Flächenansprüche zahlungsbereiter Nutzungen ausdehnen, werden sie weniger profitable Nutzungen verdrängen (vgl. Abb. 4.1). Dadurch verändert bzw. verschiebt sich die Ausdehnung der jeweiligen Nutzungszone. Städtischer Wandel kommt demzufolge durch die Ausdehnung bzw. Schrumpfung von Nutzungszonen zustande. Dieses Modell bietet allerdings weder eine Erklärung zur Herausbildung einer Nutzungshierarchie in Städten (vgl. Krätke 1995: 217), noch eine Erklärung der Faktoren, die zur Veränderung von Nutzungsansprüchen beitragen. Offen bleibt ebenfalls, wie Bodennutzungsmuster zwischen verschiedenen Akteuren vermittelt werden. Ebenso wenig wird der Struktur der gebauten Umwelt (Architektur, Baustil, Anordnung der Baukörper etc.), die mit dem Bodenmarkt in Zusammenhang steht, aber nicht davon abzuleiten ist, Aufmerksamkeit geschenkt. Festzuhalten bleibt, dass in diesem Ansatz räumliche Nutzungsmuster eine Reaktion auf die vorhandene Nachfrage sind, aber nicht zur Entfaltung wirtschaftlicher Dynamik beitragen können. Es wird ein Einblick in die Bedeutung der Marktdynamik für die Nutzungsverteilung gegeben. Ohne eine dynamische Nachfrage, die sich auf dem Immobilienmarkt konstituiert, verharren Nutzungen bzw. zahlungsbereite Nutzungen beanspruchen weniger Raum. Keinesfalls ist es im Rahmen dieses Ansatzes denkbar, durch die Bereitstellung und Festlegung von Raumnutzungen wirtschaftliche Dynamik freizusetzen.

Insgesamt ist der Erklärungswert für den Einfluss von Strategien des property-led development auf Stadt- und Wirtschaftsentwicklung gering. Ein Grund hierfür ist, dass bei diesem Ansatz weniger die Entscheidungsprozesse und ihre Akteure bei der Aushandlung von Bodennutzungsmustern im Zentrum stehen als das modelltheoretische Zustandekommen derselben. Aufgrund des hohen Generalisierungsgrades des Ansatzes handeln keine Akteure, sondern es vollziehen sich anonyme Marktprozesse. Das Verhältnis bzw. die Vermittlung von Städtökonomie, gebauter Umwelt und Immobilienmarkt bleibt damit eine Blackbox, die nicht hinterfragt wird.

Abb. 4.1: Raumstrukturierende Wirkung der Grundrente (nach Alonso)

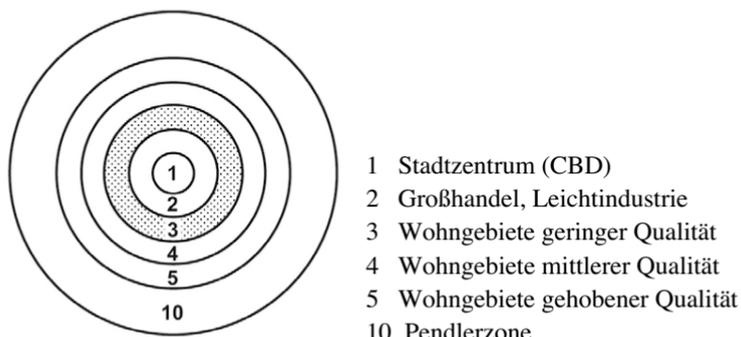


Quelle: Krätke 1995: 220, Modifikationen durch S.H.

Ein anderer Blick wird von der Chicagoer Schule der Sozialökologie auf die Bodennutzung geworfen. Die von ihnen entwickelten Stadtstrukturmodelle<sup>2</sup> spiegeln die Muster der Bodennutzung unterschiedlicher Akteure und Nutzer wider (vgl. Abb. 4.2). Im Unterschied zum Ansatz der Allokationsfunktion der städtischen Grundrente ist der Einfluss des Immobilienmarktes nachgeordnet; entscheidend sind hier sozialökologische Prozesse.

2 Hier erfolgt der Einfachheit halber eine Konzentration auf das Stadtmodell von Ernest Burgess, welches das Ursprungsmodell für vielfältige Abwandlungen und Verfeinerungen späterer Vertreter der Schule war (vgl. Park/Burgess 1970).

Abb. 4.2 Modell des konzentrischen Wachstums (nach E. Burgess 1925)



Quelle: Haggett 1973: 222

Demnach können jene Nutzer ihre Ansprüche auf Standorte durchsetzen, die ökonomisch und/oder zahlenmäßig am stärksten sind. Voraussetzung für diesen Prozess ist eine dynamische Stadtentwicklung, die sich in einer stetigen Zuwanderung und in einem starken Wirtschaftswachstum – Ausdrucksform davon ist die Ausdehnung des Central Business Districts (CBD) – konstituiert. Chicago als das von Ernest Burgess in den 1920er Jahren untersuchte Städtebeispiel war durch beide Prozesse gekennzeichnet, welche sich in Prozessen der Invasion und Sukzession niederschlugen.

Konkurrenz um Raum führt demnach zur Besetzung der begehrtesten Teile einer Stadt durch die Gruppe der dominantesten Nutzer. Die Dominanz ergibt sich dabei aus einer überlegenen Zahlungsfähigkeit und/oder aus dem zahlenmäßigen Übergewicht einer Gruppe gegenüber anderen Gruppen. Burgess konstatierte im Falle Chicagos eine kontinuierliche Ablösung einer bestehenden Bodennutzung und Nutzergruppe durch eine nachfolgende, dominantere Gruppe und Nutzung. Ausdruck hierfür ist die Ausdehnung von Dienstleistungen und damit des CBD in die umliegende Übergangszone und die Verdrängung alter Zuwanderungsgruppen aus den Anfangsquartieren durch neue Immigrantengruppen. Zurückzuführen sei dies auf die Neigung von Menschen, seinesgleichen zu suchen und sich in ethnisch und sozial homogenen Räumen – natürlichen Arealen (»natural areas«) – zu gruppieren. Auf der Basis dieses ökologischen bzw. biologisch-evolutionären Prozesses der Sortierung von sozialen Gruppen und wirtschaftlichen Nutzungen entwickelte Burgess ein konzentrisches Stadtmodell unterschiedlicher Nutzungen (vgl. Abb. 4.2). Ähnlich wie in der Grundrententheorie von Alonso die unprofitablere Nutzung durch die profitablere verdrängt wird, wird hier

die schwächere Nutzung durch die stärkere verdrängt. Eine Ausdehnung der wirtschaftlichen Nutzung bzw. eine Verdrängung sozialer Gruppen basiert auf gestiegener bzw. veränderter Nachfrage sowie auf ökologischen Prozessen der Gruppierung.

Beide Ansätze zeichnen sich durch Schwachstellen aus, die ihren Erklärungswert für den zu untersuchenden Zusammenhang einschränken:

- **Konstruktion des Akteurs**

Im Modell von Alonso als auch der Chicagoer Schule gibt es keine Unterscheidung zwischen Nutzer, Investor und weiteren wichtigen Akteuren auf dem Immobilienmarkt. In beiden Modellen ist der Nutzer der zentrale Akteur. Tatsächlich sind aber in aller Regel Projektentwickler und Investoren den späteren Nutzern auf dem Immobilienmarkt vorgelagert. Gegenwärtig dominiert eine Erstellung für zukünftige, häufig anonyme Nutzer und nicht die Erstellung für den Eigengebrauch. Dadurch entspricht aber der Markt nicht mehr dem idealtypischen Markt des Grundrentenmodells bzw. der sozialökologischen Annahmen. Projektentwickler und Investoren drücken allenfalls vermittelt die Nachfrage von Nutzern aus: im Kapitel 3 ist dargestellt worden, dass Investoren und Entwickler bei der Immobilienentwicklung für Fremdnutzung versuchen, spätere Nutzungen zu antizipieren; sie spekulieren dabei auf bestimmte Trends, sie können sie aber nicht voraussagen. In diesem Sinn prägen diese Akteure stadtökonomische Entwicklungen, da sie infrastrukturelle Voraussetzungen schaffen; diese Entwicklungen sind jedoch mit einem hohen kalkulatorischen Risiko behaftet. Marktentwicklungen sind das Ergebnis gegenseitiger Beobachtung; das daraus resultierende Verhalten ist weniger ein Ausdruck ökonomisch oder sozialökologisch rationalen und voraussehbaren Verhaltens als vielmehr eine Aggregation von Erwartungen, die sich aus der sozialen Einbettung der Marktteilnehmer ergeben.

- **Bedeutung der Planung**

Ein Beispiel sowohl für die Anwendung als auch Begrenztheit des Alonso-Modells gibt E. Giese (1979). Er zeigt, wie die Verknappung verfügbarer Büroflächen in Frankfurt am Main in den 1960er Jahren die Ausdehnung von Büروفunktionen in das an das Stadtzentrum angrenzende Wohnviertel Westend begünstigte. Damit befindet sich Giese noch im Einklang mit dem Grundrentenmodell von Alonso. Allerdings weist er darauf hin, dass dies ohne die entsprechenden planungsrechtlichen Vorleistungen nicht möglich gewesen wäre. Er zeigt damit, dass durch eine Veränderung wirtschaftlicher Kontext-

bedingungen bestehende Bodennutzungsmuster – und bauliche Strukturen – unter Druck geraten. Zugleich weist er auf die Bedeutung stadtplanerischer Flexibilisierungen hin, ohne die der städtische Umbau nicht hätte bewerkstelligt werden können. Im Unterschied dazu wird in den beiden diskutierten Ansätzen die Bodennutzung durch sozialökologische Prozesse bzw. Marktgesetzmäßigkeiten geregelt. Private Grundbesitzer sind in diesen Ansätzen frei, ihren Besitz unabhängig von staatlichen Regulierungen nach eigenen Wünschen zu entwickeln, zu verändern und anzubieten. Während in den USA der 1920er Jahre diese Bedingung noch weitgehend bestand, gibt es heute in den westlichen Gesellschaften Interventionen im Wohnungs- und Gewerbemarkt. Eine Ausdehnung wirtschaftlicher Nutzungen in Wohngebieten kann nur in Abstimmung – bzw. Stillschweigen – mit öffentlicher Planung geschehen. Insofern bieten beide Ansätze keinen Einblick in die Blackbox »Entscheidungs- und Vermittlungsprozesse von Stadtentwicklung und Nutzungsmuster«.

- **Begrenzte kulturelle und historische Anwendbarkeit**

Der seit den 1970er/80er Jahren beobachtbare Prozess der Gentrification belegt einen fortwährenden Prozess der Ab- und Aufwertung von innerstädtischen Quartieren. Entsprechend der Logik beider Ansätze müsste aber eine Ausdehnung ökonomisch dominanter Nutzungen im Zentrum und eine Verschiebung von Wohnfunktionen in die äußeren Ringe stattfinden. Zwar ist die Stadtentwicklung seit der Nachkriegszeit verstärkt von Suburbanisierungsprozessen betroffen; dies ging aber nicht mit generellen Abwertungstendenzen, sondern mit wirtschafts- und sozialräumlichen Ausdifferenzierungsprozessen im städtischen Raum einher. Gegenwärtig wird sogar eine städtische Renaissance, d. h. ein erneutes Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung diskutiert. Damit bieten beide Ansätze keine Erklärung für die aktuell stattfindenden stadträumlichen Prozesse.

Beide Modelle sind also durch restriktive Modellannahmen gepaart mit einer gesellschaftspolitischen sowie sozialwissenschaftlichen Unbestimmtheit geprägt. Trotzdem eröffnen beide Ansätze einen Einblick in die große Bedeutung der Nachfrage bezüglich der Bodennutzung. Auf der Basis der Grundrententheorie lässt sich eine Macht ökonomisch starker Nutzungen behaupten. Die sozialökologische Schule lässt darüber hinaus den Rückschluss zu, dass die räumliche Gruppierung von Menschen und Nutzungen quer zu ökonomischen Logiken liegen kann, wenn die Tendenz zur sozialen und ethnischen Gruppierung stark ausgeprägt ist. Die Neigung zu Segregation kann insofern die optimale Allokationsfunktion der Grundrente neutralisieren. In beiden Ausrichtun-

gen hat – wenn auch mit unterschiedlicher Begründung – die Nachfrage einen entscheidenden Ausschlag.

Andere Antwort auf die Frage nach der Logik von räumlichen Nutzungsallokationen bieten materialistisch bzw. politökonomisch argumentierende Theoretiker wie David Harvey oder Neil Smith. So konstatiert David Harvey (2001a) zwar, dass sich die Analysen der Chicagoer Schule durch reichhaltige Details auszeichnen, aber er kritisiert das Fehlen eines interpretativen Rahmens, wodurch die Vielfalt von Informationen sinnvoll sortiert werden könnte. Tatsächlich zeichnen sich Ansätze der Chicagoer Schule durch ihre deskriptive Kraft aus; die Modelle sind aber historisch und sozial nur begrenzt übertragbar. Um die Tragfähigkeit von Strategien des property-led development im Zusammenhang mit Stadt- sowie Wirtschaftsentwicklung bewerten zu können, muss demnach eine gesellschaftspolitische Einbettung von Raumnutzung und -aneignung vorgenommen werden. Dies soll im Folgenden durch eine Auseinandersetzung mit der Arbeit von David Harvey erfolgen.

## 4.2 Gebaute Umwelt als Bedingung der Kapitalakkumulation?

Nach Harvey (1985, 1982) hat der Immobilienmarkt über seine allokativen Funktion hinaus großen Einfluss auf die Ver- und Anwendung gesellschaftlicher Arbeit. Dies beinhaltet nicht nur den Einsatz von menschlicher Arbeit im Erstellungsprozess von Gebäuden, sondern auch die Vermittlung bzw. Kanalisierung von Tätigkeiten und Produktionsprozessen an spezifische Orte. Dies basiert allerdings auf Prozessen, die dem Markt vorgelagert sind.

Wichtig ist dabei das Differenzieren zwischen verschiedenen Funktionen der gebauten Umwelt: als *Mittel*, *Element* und *Bedingung* der Produktion<sup>3</sup>. Als *Mittel* der Produktion verwendet z. B. der Bauer die gebaute Umwelt. Harvey bezeichnet landwirtschaftliche Produktionsfläche in diesem Zusammenhang als gebaute Umwelt, da es sich nicht um Natur als unberührte Ressource (»im Naturzustand«) handelt, sondern um eine von Menschen zu Produktionszwecken ge- und umgestaltete Natur, d. h. eine durch menschliche Bearbeitung überformte Oberfläche. Als *Element* der Produktion wird gebaute Umwelt von Bauunternehmen und Projektentwicklern ein- und umgesetzt. Für alle Unternehmen gilt jedoch, dass die gebaute Umwelt eine *Bedingung* der Produktion ist,

---

3 Harvey thematisiert auch die gebaute Umwelt als Element der Reproduktion und Rekreation, aber dieser Aspekt wird hier vorerst ausgeklammert (vgl. dazu Harvey 1985: 98-103).

denn wirtschaftliche Tätigkeiten setzen einen Standort und eine bauliche Infrastruktur voraus. Gebäude, Standort und Verkehrsinfrastruktur sind eine unerlässliche Voraussetzung, um Absatzmärkte zu erreichen, produktive Tätigkeiten umzusetzen und Beziehungen zu Lieferanten und Abnehmern aufrecht zu erhalten. Die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen wird insofern entscheidend von der Qualität und Verortung der gebauten Umwelt beeinflusst: die unterschiedlichen Qualitäten haben gestaltenden Einfluss auf Produktionsbeziehungen und -prozesse.

In diesen Aussagen sind mehrere Setzungen enthalten, die ausgeführt werden müssen, um die Reichweite der Argumente für die Untersuchung von property-led development und Stadtentwicklung einschätzen zu können. Die Setzungen beziehen sich auf räumliche und strukturelle Logiken der kapitalistischen Produktionsweise; sie umschreiben Kontextbedingungen, die gegeben sein müssen, um von einem sinnvollen Zusammenhang zwischen Stadtökonomie und Immobilienentwicklung überhaupt ausgehen zu können. Aus der Harveyschen Analyse lässt sich ableiten, dass unter kapitalistischen Verwertungsbedingungen durchaus ein Zusammenhang besteht, der allerdings nicht unhistorisch und kontextunabhängig auf alle Gesellschaften übertragen werden darf. Die Setzungen beziehen sich auf drei Argumentationsstränge: die zentrale Bedeutung von Städten als Produktions- und Distributionsstandorte, die Bedeutung des Immobilienmarktes und der Grundrente im Kapitalismus und schließlich die Schaffung von absoluten Räumen als ein Mittel zur Gestaltung der Grundrente.

#### 4.2.1 Städte als Standorte der Produktion und Distribution

»The produced geographical landscape constituted by fixed and immobile capital is both the crowning glory of past capitalist development and a prison that inhibits the further progress of accumulation precisely because it creates spatial barriers where there were none before. The very production of this landscape, so vital to accumulation, is in the end antithetical to the tearing down of spatial barriers and the annihilation of space by time.«

Harvey; David (1985:43)

In der Geographie kapitalistischer Akkumulation haben Städte nach Harvey eine zentrale Position inne (vgl. Harvey 1985: 1 ff.). Sie sind Orte der Agglomeration von Wirtschaftsaktivitäten und damit Ausdruck für

eine zunehmende Arbeitsteilung zwischen Unternehmen. Städte eröffnen die Möglichkeit, externe Skaleneffekte aufgrund der Ballung ökonomischer Aktivitäten, zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit und damit einhergehender regionalökonomischer Spezialisierung zu erzielen. Wie auch Saskia Sassen (1996) und Manuel Castells (2001) argumentiert haben, ist der ökonomische Vorteil von Städten aber noch umfangreicher: Städte sind die Orte, an denen das Distributions-, Koordinations- und Kontrollpotenzial vorhanden ist, welches eine internationale Expansion von Unternehmen möglich macht. Die Eröffnung neuer Märkte und Produktionskapazitäten, Nutzung günstigerer Produktionsfaktoren als auch das Abschöpfen von Wissens- und Forschungspotenzialen an anderen Orten der Welt kann von Städten ausgehend realisiert werden. Die physische Infrastruktur bestehend aus Produktions- und Dienstleistungseinrichtungen zusammen mit einem angemessenen Transport- und Distributionssystem kann die Produktions- und Umschlagszeiten verkürzen (bezogen auf die produzierte Einheit) und dazu beitragen, die Marktmöglichkeiten auszudehnen. Städte sind damit strategische Orte, an denen durch das lokalisierte Know-how und aufgrund der Infrastruktur bzw. gebauten Umwelt ein internationaler Expansionsprozess möglich wird.

Die stetigen Versuche der Ausdehnung der Produktion und des Marktgebietes, um in der Konkurrenz zu anderen Wettbewerbern nicht zu unterliegen, setzen aber je nach Stand der Produktivkräfte und des Internationalisierungsgrades entsprechende bauliche Infrastrukturen voraus. Die räumlichen Verhältnisse und Anordnungen können nicht starr sein, sondern sie sind vielmehr permanenten Änderungen unterworfen. Mit Veränderungen in Produktionsweisen, Arbeitsorganisationen, verkehrs- und informationstechnologischen Bedingungen entstehen auch neue Anforderungen an die gebaute Umwelt. Die gebaute Umwelt ist in diesem Sinne eine unerlässliche Voraussetzung für wirtschaftliche Aktivitäten, zugleich ist sie aber bald nach der Materialisierung von Teilelementen der gebauten Umwelt – wie Straßen, Häfen, Gebäuden – bereits wieder eine Versinnbildlichung vergangener und überholter Standards. Die Dynamik kapitalistischer Akkumulation zieht also eine fortwährende Dynamik und Überformung der gebauten Umwelt nach sich. Jeder Zeitpunkt der Bewältigung und Domestizierung von Raum durch Infrastruktur beinhaltet im Kern bereits das Veralten und Überholtsein der bestehenden räumlichen Anordnungen und Infrastrukturen, die in einem Prozess der kreativen Zerstörung immer wieder neu gestaltet werden müssen. Raumüberwindung als ein zentrales Element in einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung kann also nur optimiert werden durch die stetige Produktion, Überformung, Zerstörung und den Wiederaufbau

räumlicher Anordnungen. Damit ist die Entwicklung insbesondere von dynamischen Städten stark durch räumliche Instabilitäten und Veränderungen geprägt.

Stetige Fortschritte in der Verkehrs- als auch Gebäudetechnologie setzen Stadtplanung damit unter Druck. Im Modernisierungswettkampf mit anderen Städten besteht gegenwärtig der Druck zu fast jedem Preis mitzuhalten, um wirtschaftliche Aktivitäten anzuziehen als auch halten zu können. Obwohl Städte nicht austauschbar sind, da das Städtesystem segmentiert ist und Städte regionale Spezialisierungen aufweisen, steht latent die Drohung im Raum, dass ohne Anpassung der gebauten Umwelt eine räumliche Umorientierung der Nachfrage bzw. Unternehmen zugunsten anderer Standorte erfolgen kann.

## 4.2.2 Immobilienmarkt und Grundrente

Eine Bedingung als auch eine Folge der Entwicklung von Städten zu Zentren des Handels, der Distribution und Produktion war die Etablierung eines von »feudalen Resten« befreiten Immobilienmarktes: frei handelbare Immobilien sind eine Voraussetzung für die Entwicklung einer wachsenden Wirtschaft, um Raum für expandierende ökonomische Aktivitäten zu schaffen. Die Möglichkeit der Behandlung von Boden und Immobilien als Waren begünstigt insofern eine kapitalistische Entwicklung, da die Käuflichkeit und Verkäuflichkeit standörtliche Flexibilität erlaubt und unternehmensbezogene baulich-räumliche Veränderungen abfedert. Dies gilt insbesondere in Städten, da dort – wie bereits in Kapitel 3 dargelegt wurde – der Immobilienmarkt eine dynamische Nachfrage aufweist, die ein entsprechendes Angebot nach sich zieht. Immobilienmarkt und Städte konstituieren sich wechselseitig: der dort gegebene Umschlag ermöglicht eine dynamische baulich-räumliche Entwicklung, was wiederum Städte zu attraktiven Standorten macht.

Eine Begleiterscheinung eines liquiden und dynamischen Immobilienmarktes ist die stetige Formung und Prägung der gebauten Umwelt, die dazu führt, dass die erzielbare Grundrente als das Einkommen, das ein Besitzer aufgrund seines privaten Verfügungsrechtes über Immobilien erhalten kann, nicht mehr alleine auf natürliche bzw. standörtliche Vorteile zurückzuführen ist. Zusätzlich zu der Grundrente »A«, die aufgrund der Qualitäten eines Bodens bzw. seiner Anbindung und Zentralität erhoben werden kann, gibt es noch eine Grundrente »B«, die auf Kapitalinvestitionen aufbaut. Diese führen zu einer Verbesserung der Raumausstattung und stellen eine menschliche Überformung des Bodens bspw. durch Erstellung/Veränderung von Gebäuden dar. Tatsächlich sind beide Formen der Grundrente in modernen Gesellschaften nur noch

analytisch, aber nicht mehr in der Praxis zu trennen, da es einen Boden frei von menschlichen Eingriffen – zumal in Städten – nicht mehr gibt. Insbesondere der Boden in Städten ist durch Formung, Überformung, Zerstörung und Wiederaufbau geprägt. Der Wert des Bodens ergibt sich damit nicht nur durch die standörtliche Lage, sondern auch durch die auf dem Boden befindliche gebaute Struktur. Aber auch die standörtliche Lage ist in Städten kein natürlicher Vorteil mehr, sondern die Lage wird durch Investitionen in die gebaute Umwelt der Umgebung relativ verbessert bzw. verschlechtert (z. B. Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur). Insofern wird auf dem Immobilienmarkt nicht alleine Boden gehandelt, sondern auch die darauf befindlichen und ihn umgebenden Strukturen, die den Wert des Bodens steigern, aber auch reduzieren können.

Ein dynamischer Immobilienmarkt, auf dem sich je spezifisch nach Ausstattung und Lage einer Immobilie die Grundrenten ausdifferenzieren können, verändert jedoch den Charakter und Stellenwert der gebauten Umwelt. Immobilien werden aus emotionalen Bezügen gelöst («Heimat») und werden stattdessen zu einem finanziellen Vermögensbestand und zu einer Form »fiktiven Kapitals« (Harvey 1985: 95). »Fiktives Kapital« sind die Investitionen, die mit einem Besitzanspruch auf zukünftige Erträge versehen sind. Ein potenzieller Käufer setzt sein Geld mit Aussicht darauf ein, später die Früchte ernten zu können.

Da die Immobilieninvestitionen in der Regel eine umfangreiche und langfristige Investition bedeuten, bei der Gewinne erst mit zeitlicher Verzögerung wirksam werden, streben Immobilienbesitzer nach einer aktiven Rolle bei der Schaffung günstiger Verwertungsbedingungen für ihren Besitz. Ziel ist es, die Aussichten auf eine steigende Grundrente zu gewährleisten bzw. zu verbessern; dazu ist es nötig, die Immobilie dem höchsten und besten Gebrauch zuzuführen. Da bei Kauf und Verkauf einer Immobilie das Recht auf die Erhebung und Erzielung einer Grundrente gehandelt wird, zielt die Nutzungsoptimierung auf die Verbesserung der relativen Lagebedingungen im Vergleich zur umgebenden baulichen Umwelt und auf eine Abstimmung von Gebäude und Nutzung. Dadurch nehmen Immobilienbesitzer eine allokativen Funktion wahr, die beinhaltet, bei der Investition von Kapital und Arbeit selektiv vorzugehen. Auf diesem Weg gewährleisten sie nach Harvey (1985: 96) eine Flexibilität und Dynamik bei der Nutzung und Gestaltung der gebauten Umwelt, die eine Anpassung der Immobiliennutzung, des Standortes und der gesellschaftlichen Anforderungen gewährleistet. Immobilienbe-

sitzer formen die geographische Struktur der Produktion<sup>4</sup>, des Austauschs, der technischen und gesellschaftlichen Arbeitsteilung und die Sozioökonomie der Reproduktion.

Dies gilt aber nur, wenn Immobilien den Stellenwert von fiktivem Kapital haben, d. h. aus emotionalen Bezügen gelöst sind und eine Form der Kapitalanlage darstellen:

»This requires that the power of any distinct class of landowners be broken, that ownership of land become from all standpoints (including psychological) simply a matter of choosing what kinds of assets to include in a general portfolio of investments. And this of course, is increasingly how pension funds, insurance companies, and even private individuals tend to view land investment.« (Harvey 1985: 97 f.)

Damit gehorcht ein freier Immobilienmarkt in zweifacher Weise der Logik der Kapitalzirkulation: zum einen, weil eine ökonomisch rationale Verteilung von Nutzung und Standorten gewährleistet wird, und zum anderen, weil durch Investitionen in die gebaute Umwelt zu einer Verkürzung der Umschlagszeiten des Kapitals beigetragen wird (»annihilation of space by time«). Immobilienbesitzer reagieren nicht passiv auf wirtschaftliche Veränderungen, sondern haben eine aktive Rolle bei der Gestaltung der ökonomischen Verhältnisse. Mit Harvey lässt sich argumentieren, dass das Streben, die Grundrente auf Immobilien zu steigern, die Strategie unterstützt, Immobilienprojekte optimal auf die standort-spezifische Struktur auszurichten.

### 4.2.3 Absoluter Raum und monopolistische Grundrente

»By structuring and restructuring the choices open to people, by creating distinctive decision environments, the urbanization process forces new kinds of choice independently of spontaneously arising predilections.«  
Harvey, David (1985: 80)

Das Bestreben, die Grundrente auf einer Immobilie zu steigern, steht nach Harvey (1985: 62 ff.) und Smith (1996:51 ff.) mit dem Versuch in Verbindung, einen »absoluten Raum«, d. h. einen Raum mit unverwechselbaren Eigenschaften zu schaffen. Zu verstehen ist der Begriff »absoluter Raum« nur im Zusammenhang mit einem sozial und ökonomisch

4 »Produktion« umfasst bei Harvey nicht nur die industrielle Produktion, sondern auch die Erstellung von Dienstleistungen.

segmentierten Stadtraum. Denn potenziell können in vielen städtischen Teilräumen Wohn- und Gewerbegebiete mit ähnlichen infrastrukturellen Ausstattungen und möglicherweise sogar Anbindungen geschaffen werden; tatsächlich unterscheiden sich die Teilräume hinsichtlich ihres sozialen und ökonomischen Status. Dies bedeutet, dass durch die Differenzierung des städtischen Raums unterschiedliche Teilräume bestehen, die insofern Potenziale zum absoluten Raum aufweisen, als sie nicht reproduzierbar und knapp sind, d. h. eine spezifische Struktur aufweisen. Das tatsächliche Potenzial ergibt sich aus einer höheren Nachfrage nach bestimmten Immobilien bzw. Teilräumen als Angebote existieren. Die Möglichkeit, einen absoluten Raum auszubilden, beinhaltet also, dass die Nachfrage nach bestimmten Teilräumen auf eine begrenzt verfügbare Fläche trifft und sich daraus die Wahrnehmung als eines besonderen bzw. einmaligen Standortes ergibt.

Die Etablierung von absoluten Räumen ist somit eine Voraussetzung für das Erheben von Monopolrenten, die auf der Knappheit der Ware »Immobilie« beruhen. In der Umsetzung beruht dies auf mehreren Maßnahmen, die nicht alle parallel und in gleicher Intensität verfolgt werden können, aber in der Gesamtheit der Aktivitäten von Immobilienbesitzern, Projektentwicklern und Stadtplanern zusammenwirken:

- **Begrenzung gleicher Entwicklungen**

Eine Bedingung des »absoluten Raums« ist es, vergleichbare Entwicklungen bzw. Räume zu limitieren, um die Austauschbarkeit von Räumen zu reduzieren. Die Begrenzung ähnlicher Entwicklungen andernorts erhöht also die Chancen, Monopolrenten zu realisieren. Die Tätigkeit von Immobilienentwicklern ist untrennbar mit dem Fördern und Fordern stadträumlichen Wachstums verbunden, aber zugleich muss der Umfang ähnlicher Projekte, die zeitlich parallel entstehen, überschaubar bleiben, damit entsprechende Angebote an gehobenem Wohnen oder Büroraum – und damit der Möglichkeit zur Erzielung von Monopolrenten – knapp bleiben. Gelingen kann dies über Zonierungs- bzw. Flächennutzungspläne, die Flächen für bestimmte Nutzungen ausweisen, aber damit die Entwicklungsmöglichkeiten de facto räumlich beschränken. Diese Strategie der Schaffung absoluten Raums zielt auf eine quantitative Beschränkung konkurrenzellen Raums und weist der Stadtplanung damit eine wichtige Funktion zu. Dies ist allerdings nicht immer im Interesse von einzelnen Immobilienakteuren.

- **Aufladen des Images**

Eine andere Strategie beinhaltet das emotionale Aufladen von bestimmten Standorten. Räume werden dabei mit positiven – bzw.

Konkurrenzräume mit negativen – Bildern und Werten belegt, die plausibel in das Selbstverständnis späterer Nutzer passen müssen. In diesem Zusammenhang bekommen Standorte und Architektur eine besondere, herausgehobene Note. Einen absoluten Raum zu schaffen, bedeutet, einen Standort zur Visitenkarte zu machen und/oder mit der Architektur eines Gebäudes bzw. eines Standortes einen außergewöhnlichen Eindruck zu erzeugen. Diese Imageprägung funktioniert in der Regel mit negativen Abgrenzungen zu anderen Standorten, die sozial oder architektonisch als problematisch oder »anders« betrachtet werden. Sie zielt nach außen, d. h. auf Investitionswillige, Touristen und Besucher, als auch nach innen, indem ein Angebot an entsprechender baulicher Infrastruktur gemacht wird, mit dem sich auch die Bewohner und Nutzer identifizieren können: der Standort muss mit einem Charakter versehen sein und über ein Image verfügen. Auch diese Strategie kann nur in einem sozial und ökonomisch segmentierten Stadtraum Erfolg haben, in dem es einen verbreiteten Diskurs über charakteristische, moderne bzw. »angesagte« Räume gibt<sup>5</sup>. Der Nachfrager hat im Vergleich zu neoklassischen Argumenten eine nachgeordnete Rolle inne. Während er in neoklassischen Argumenten der souveräne Entscheider ist, erfolgt nach Harvey die Prägung von Nachfrage bzw. Wünschen und ihre Verortung marktextern. Bevor sich die Nachfrage souverän auf dem Markt ausdrückt, ist sie nach Harvey schon über die Segmentation des Stadtraums und die Erzeugung von Bildern und Wertungen marktopimal geformt worden. Während die Strategie der Begrenzung gleicher Entwicklungen das Angebot limitieren soll, zielt die Strategie der Aufladung des Images auf das qualitative Hervorheben des zu vermarktenden Raums.

- **Abstimmung auf Nutzer**

Bei der Gestaltung der baulichen Umwelt müssen Nutzer schon mitgedacht werden, da unterschiedliche Nutzungen unterschiedliche inf-

---

5 Sharon Zukin (1996) beschreibt am Beispiel US-amerikanischer Städte Strategien der kulturellen Wirtschaftsentwicklung. Dies beinhaltet eine Kulturalisierung der gebauten Umwelt, indem visuelle Attraktivitäten und eine wirtschaftliche Infrastruktur von Unternehmen der Kulturindustrie geschaffen werden: »Cultural »attractions« are truly multidimensional, for they have an impact on the circulation of capital, the creation of jobs, and the relative fortunes of specific places. The unexpected commercial success of gentrified neighbourhoods and artist's quarters, and the catalyst to urban and regional development provided by such greenfield entertainment complexes and Disneyland and Disney World, give credibility to using self-conscious cultural representations as engines of growth.« (Zukin 1996: 227)

rastrukturelle Anforderungen bedeuten. Ein Großhandelsunternehmen hat andere Anforderungen als ein biotechnologisches Unternehmen, das forscht und produziert. Die Nutzung einer Fläche als Anwaltsbüro stellt andere Anforderungen als eine Wohnnutzung. Dabei besteht ein »trade-off« zwischen Nutzungsspezifität und -flexibilität: eine hohe Flexibilität ist sinnvoll, da sich Nutzer und Nutzungen ändern können; zugleich stellt die nutzungsangepasste Gestaltung ein Alleinstellungsmerkmal dar, das jedoch bei zu hoher Spezifität den Kunden- bzw. Nutzerkreis einschränkt. Auch diese Strategie zielt auf eine qualitative Hervorhebung des zu vermarktenden Raums.

- **Nutzung von rent gaps**

Neil Smith (1996) lenkt den Blick auf die Orte, an denen die Strategien zur Ausbildung absoluter Räume zur Anwendung kommen. Er analysiert die Aufwertung von Wohngebieten, wobei er den Anlass zur Aufwertung in der Möglichkeit zur Ausnutzung von rent gaps (d. h. Rentenlücken) sieht. Demnach sind bestimmte, häufig innenstadtnahe Gebiete durch Desinvestitionen geprägt, welche dazu führen, dass nach gewisser Zeit die augenblickliche Grundrente eines Grundstücks unter der potenziell zu erzielenden Grundrente bei optimaler Ausnutzung liegt. Wenn die Differenz zwischen augenblicklicher und potenzieller Grundrente ausreichend groß ist, fangen Projektentwickler von den Rändern des Viertels bzw. an der Kante zu etablierten Lagen her an, die Aufwertung voranzutreiben. Aufwertung wird mit Imagekampagnen in Gang gebracht, d. h. mit dem Versuch, dem Gebiet eine neue Identifikation zu verleihen. Aus einem sozial problematischen Gebiet wird nun ein lebendiges, anregendes, kulturell vielfältiges Viertel, in dem verschiedenste Ethnien und Menschen zusammenleben. Diese Vielfältigkeit, die einer interpretativen Neubewertung unterliegt, wird aber in dem Maße hinfällig, in dem das Image des Viertels tatsächlich akzeptiert wird, d. h. in dem das Viertel als absoluter Raum etabliert werden kann. Wohnraum bzw. ein Büro in diesem Viertel verschafft nun einen Status, aber verdrängt die, die sich einen Wohn- und Arbeitsraum dort nicht mehr leisten können, jedoch ursprünglich dazu beigetragen haben, das Viertel interessant zu machen. Es lässt sich aus Neil Smith's Diskussion ableiten, dass die gegenwärtigen Strategien zur Schaffung von absoluten Räumen auf innenstadtnahe Gebiete zielen, die durch Unternutzung und Desinvestition geprägt sind. Smith zeigt damit, dass sich nicht alle Gebiete in gleicher Weise als absolute Räume eignen.

Aus Harveys Analyse der Grundrente, des absoluten Raums und Städten als Produktions- und Distributionsstandorten lässt sich eine Antwort darauf finden, wann privatwirtschaftliche Immobilienakteure aktiv werden. Ausgangspunkt ist die Möglichkeit, mit der Schaffung von absoluten Räumen Monopolrenten zu erzielen. Die Umsetzung dieses Ziels hängt von verschiedenen Bedingungen ab, wie einem offenen, dynamischen Immobilienmarkt, der Begrenzung ähnlicher Entwicklungen und der Prägung von stadtteilbezogenen Images. Diese Bedingungen machen aber nur Sinn bei einer gleichzeitigen Festlegung des Nutzungskorridors, der auf die standortspezifische Wirtschafts- und Stadtstruktur abgestimmt sein muss.

Damit ergibt sich aus Harveys Analyse eine Erweiterung des Nachfrageargumentes des Allokationsmodells von Alonso. Beide Analysen stimmen noch darin überein, dass eine ausreichende Nachfrage nach Immobilien über räumliche Nutzungsmuster und deren Veränderung entscheidet. Immobilien müssen frei sein von emotionalen Bindungen und als »financial asset« betrachtet werden. Allerdings gehen Harvey und Smith in ihren Analysen einen Schritt weiter. Demnach ist die Ausgestaltung der Marktpräferenzen kein autonomer Prozess, sondern steht im Zusammenhang mit der städtischen teilträumlichen Segmentierung, Imagebildung und der politischen Privilegierung und Begünstigung bestimmter räumlicher Nutzungs- und Investitionsmuster. Tatsächlich bewirkt diese »vormarktlige« Prägung eine Allokation der Nachfrage, die eher einer Kanalisierung als einer freien Verteilung des Wachstums gleichkommt. Bei der vormarktligen Prägung erfolgt eine emotionale Aufladung, die sich allerdings weniger auf das Gebäude, sondern auf das Image des Standortes bezieht. Dies erklärt auch, warum Städtestrukturen nicht den Nutzungsringen in Alonsos Modell entsprechen.

Während bei Alonso der Immobilienmarkt eine optimale und unparteiische Allokationsinstanz ist, ist der Immobilienmarkt bei Harvey durch gesellschaftliche Machtverhältnisse konstituiert, die als vormarktlige Prägung auf dem Immobilienmarkt wirksam werden und ihn strukturieren. Im Unterschied zu Alonso ergibt sich aus Harveys Analyse weiter die Folgerung, dass ein funktionierender Immobilienmarkt gesellschaftliche Regulierungen voraussetzt, denn je geringer der Immobilienmarkt reguliert ist, desto krisenanfälliger ist er (Harvey 1985: 68 ff.). Eine vormals rationale bzw. effektive Form der Landnutzung und -verteilung kann sich aufgrund ihres spekulativen Charakters – d. h. der Spekulation auf spätere Gewinne – schnell in einen Alptraum der Inkohärenz verwandeln. Die Krisenhaftigkeit der globalen Ökonomie zusammen mit einem ausgeprägten Imitationsverhalten der Immobilienbesitzer und Projektentwickler untereinander kann ohne gesellschaftliche

Regulierungen zu einem plötzlichen Überangebot führen. Was noch gestern für viele Immobilieninvestoren als eine sichere Investition galt, weshalb viele von einer vermeintlich sicheren Lage bzw. Nutzung profitieren wollten, erweist sich bei Überinvestitionen und schwankender Wirtschaftslage als eine Kapitalvernichtungsmaschine. Die Hot Spots der Immobilieninvestitionstätigkeit entwickeln sich zu Hot Spots des Überangebots. Die Krisenanfälligkeit des Kapitalismus überträgt sich auf den Immobilienmarkt. Damit verfügt die gebaute Umwelt und der Immobilienmarkt über ein Janusgesicht: unter der Bedingung wirtschaftlichen Wachstums kann mit einer quantitativ und qualitativ angepassten gebauten Umwelt die Wirtschaftsentwicklung unterstützt werden. Wenn allerdings die wirtschaftliche Dynamik lahm, kann sich ein kumulativer Prozess der Entwertung ergeben. Ein Überangebot steht konträr zum Erhalt eines absoluten Raums und begünstigt Desinvestitionen und damit einen standörtlichen Abwärtstrend. Zusätzlich dazu kann dies zu Kreditausfällen bei Geldgebern führen und damit eine restriktive Kreditpolitik unterstützen, die eine erneute wirtschaftliche Dynamik hemmt (vgl. Kapitel 3). Die Balance der Wirkung des Immobilienmarktes zwischen Unterstützung der Wirtschafts- und Stadtentwicklung und Verstärkung des Abwärtstrends ist heikel. Der Prozess der Abstimmung von Immobilienentwicklung und Stadtökonomie ist potenziell von schwer kalkulierbaren Zyklen betroffen, welche die wechselseitige positive Verstärkung von infrastruktureller und wirtschaftlicher Entwicklung durchbrechen bzw. negativ wenden können. Dies gilt umso mehr als es über den Finanzmarkt zu einer Verschränkung von Immobilien- und Wirtschaftsentwicklung kommen kann<sup>6</sup>. Planung ist demzufolge eine kritische und unerlässliche Größe.

Trotz der vielfältigen Anregungen und Einsichten, die eine politökonomische Analyse bietet, ergeben sich jedoch auch theoretische Grenzen, die aus der Diskussion in Kapitel 2 deutlich werden:

- In politökonomischen Analysen, wie sie David Harvey oder Neil Smith betreiben, wird die Immobilienentwicklung in eine Analyse kapitalistischer Vergesellschaftung eingebettet. Damit gelingt es, eine strukturelle Logik in der Entwicklung der gebauten Umwelt offen zu legen. Zugleich gibt es aber eine Tendenz zu Funktionalismus und strukturalistischer Überdetermination. Grundrente und Immobilien als fiktives Kapital üben eine anonyme Herrschaft aus, die Ak-

---

6 Karl Beitel (2000) und Colin Lizieri et al. (2000) zeigen, dass die Integration von Finanz- und Immobilienmärkten – insbesondere im Falle von Städten, die eine Funktion als Finanzmarktzentrum haben – zu einer erhöhten Volatilität städtischer Immobilienmärkte beigetragen hat.

teure in ein Korsett von Handlungsweisen zwingt. Damit vollzieht sich die Geschichte hinter dem Rücken der Akteure. Die Akteure wissen wohl um die Bedeutung der Spielregeln und spielen danach, aber es liegt außerhalb ihrer Möglichkeiten, sie zu verändern. Es gibt somit eine Tendenz, die Akteure zu Marionetten kapitalistischer Verwertungsprozesse zu degradieren. Jedoch hat schon Joe Feagin (1987) darauf hingewiesen, dass Immobilienentwicklungen ohne Einbezug von menschlichen Schwächen, psychologischen und institutionellen Konstellationen nicht erklärt werden können. Wo was wann gebaut wird, hängt nicht unwesentlich mit lokalen und nationalen Konstellationen zusammen. So führen Logan/Molotch (1987) oder Frieden/Sagalyn (1990) die spezifische Entwicklung der gebauten Umwelt in US-amerikanischen Städten auf lokale Akteurskonstellationen und -allianzen zurück. Diese Allianzen werden als die Motoren für Projektumsetzung gesehen. Kann man unter dieser Bedingung jedoch tatsächlich von einer strukturellen Logik ausgehen, die das Verhalten der Akteure synchronisiert und lokale Immobilienmärkte aneinander angleicht?

- Nicht nur die Tendenz zur funktionalistischen Verkürzung von Handlungsweisen, sondern auch der mangelnde Einbezug von Akteuren scheint problematisch. In der Analyse von Harvey umfassen die thematisierten Akteure Immobilienbesitzer und Projektentwickler. Der Einbezug öffentlicher Planung reduziert sich auf die Betrachtung der Planung als Kontextbedingung für die Aktivitäten privatwirtschaftlicher Akteure. Der lokale Staat bzw. die Stadtpolitik ist bei Harvey zwar eine unabhängige Instanz, deren Handlungen jedoch darin bestehen, die Bedingungen für die Kapitalakkumulation als Basis städtischen Wachstums zu sichern. Stadtpolitik funktioniert demzufolge entsprechend den Anforderungen der Kapitalgesetzlichkeit. Da aber lokale Variationen in der gebauten Umwelt das tatsächliche Stadtbild prägen, ergibt sich daraus die Frage, was unerlässliche Bestandteile der strukturellen Logik sind und welcher Handlungsspielraum für städtische Abweichungen besteht.

Damit fehlt es in der politökonomischen Analyse an einer institutionellen Einbindung immobilienwirtschaftlichen Handelns und einer Inwertsetzung politischer Regulation wie in Kapitel 2 dargestellt.

### 4.3 Folgerungen für das weitere Vorgehen

Welche Folgerungen ergeben sich in Bezug auf das Untersuchungsobjekt »South Boston Waterfront« aus der Diskussion

- der Struktur von urbanen Regimen und lokalen Wachstumskoalitionen;
- eines Rescaling und Übergangs zur entrepreneurial city;
- der Akteursstrukturen und Einflussgrößen in der Immobilienwirtschaft;
- räumlicher Nutzungsmuster und Monopolrenten

für die Untersuchung von property-led development?

Offensichtlich haben die verschiedenen Ansätze und Perspektiven ihre Stärken und Schwächen. Aus der Diskussion ist festzuhalten, dass der stadtentwicklungspolitische Hintergrund für die gegenwärtige Situation des property-led development in einer Veränderung des Verhältnisses von Stadt und Nationalstaat liegt. In den Nachkriegsjahren unterstützte der Bundesstaat die Städte bei der Aufgabe der Innenstadtsanierung. Damit sollten Immobilienwerte stabilisiert sowie die Situation in den Innenstädten verbessert werden, die durch Suburbanisierung der Bevölkerung, Desinvestitionen in die gebaute Umwelt, Nachzug von Minoritäten und Abwanderung von Einzelhandel geprägt war.

In den 1970er Jahren war die Sanierung und Erneuerung in den Innenstädten bei weitem noch nicht abgeschlossen, aber Austeritätspolitik führte dazu, dass bundesstaatliche Mittel abnahmen. Um die Stadtsanierung weiterführen zu können, gingen Städte dazu über, verstärkt die Immobilienwirtschaft einzubinden. Zudem sind stadtpolitische Versuche festzustellen, absolute Räume zu prägen. In diesem Prozess wurden Muster der städtischen Segmentierung überformt.

Diese Situation traf auf eine Immobilienwirtschaft, in der sich im Zuge der Liberalisierung des Finanzmarktes die Akteursstrukturen änderten. Insbesondere auf Seite der Investoren gibt es mehr Akteure, die inzwischen stärker renditeorientiert und überregional ausgerichtet sind.

In welcher Situation finden Strategien des property-led development Anwendung? Grundsätzlich bedeutet ein property-led development auf der einen Seite den Versuch, über Baupolitik bzw. die gebaute Umwelt Stadt- und Wirtschaftsentwicklung zu betreiben; auf der anderen Seite steht diese Strategie vor der Herausforderung einer finanzmarktorientierten Immobilienwirtschaft, die verstärkt auf Immobilienzyklen reagiert. Die Planung und Entwicklung von Nutzungsmustern steht damit im Zu-

sammenhang. Mit Blick auf die South Boston Waterfront erfordert dies folgende Vorgehensweise:

- Analyse der Stadtentwicklung: dies beinhaltet die wirtschaftliche Entwicklung und die Erneuerungspolitik. Wie sind die urbanen Regime strukturiert und wie verändern sie sich im Zuge eines Übergangs zu einer stärker unternehmerisch orientierten Stadtpolitik?

Dies beinhaltet im ersten Schritt, den Hintergrund für die gegenwärtige Situation zu untersuchen. Im zweiten Schritt erfolgt eine Analyse mit Bezug zur South Boston Waterfront:

- Es soll geklärt werden, welche Position die South Boston Waterfront im Muster der städtischen Segmentation einnimmt. Dies setzt voraus, das Verhältnis zwischen der South Boston Waterfront und weiteren städtischen Teilräumen deutlich zu machen. Eine wichtige Einflussgröße ist dabei der Immobilienzyklus. Welche Auswirkungen haben der Immobilienzyklus und die Entwicklung in Teilräumen auf die South Boston Waterfront?
- Städtische Investitionen sind für die Prägung von Vorzugslagen eine kritische Größe. Es soll dargestellt werden, welche Verbesserungen in der Infrastruktur vorgenommen wurden und welche planerischen Zielvorstellungen bestehen. Wichtig ist festzuhalten, dass die Waterfront im Zuge von öffentlichen Aufwertungen als Wohn- und Arbeitsgebiet an Attraktivität gewonnen hat;
- Analyse der immobilienwirtschaftlichen Akteure und ihrer Interessen;
- Untersuchung des Planungsverlaufs: er gibt das Verhältnis zwischen Stadt, Immobilienwirtschaft und Nachbarschaften wider.

Um diese Untersuchungsschritte bearbeiten zu können, wurde folgendes Vorgehen angewendet<sup>7</sup>:

- Analyse der wissenschaftlichen Literatur zur Stadtentwicklung und Sanierungspolitik in der Nachkriegszeit;
- Analyse von Zeitungen, Zeitschriften und grauer Literatur zum Immobilienmarkt in Boston und des Stadtteils South Boston (z. T. liegt dabei ein ausschließlicher Bezug auf die South Boston Waterfront vor);

---

7 Vgl. dazu auch Anhang A: Methodische Grundlagen.

- Interpretation statistischer Materialien zur Entwicklung des Arbeitsmarktes in Boston. Der Fokus liegt dabei auf Entwicklung unternehmerorientierter und Finanzdienstleistungen. Diese Branche ist der Motor für Büroimmobilien. Zugleich sind viele ihrer Arbeitskräfte die Nachfrager für gehobenen Wohnraum;
- Zeitungsanalyse zur Planungsdiskussion in der South Boston Waterfront. Hier ruht der Fokus auf die Planungskonzepte und -strategien der Stadt und auf Aktivitäten von Immobilienakteuren;
- Interviews mit Vertretern und Beteiligten zur Entwicklung: Investoren, Projektentwickler, Boston Redevelopment Authority, Nachbarschaftsvereinen, zivilgesellschaftliche Organisationen;
- Besuch öffentlicher Anhörungen zum Planungsprozess.

## 5. INNERSTÄDTISCHE AUFWERTUNG UND SANIERUNGSPOLITIK IN BOSTON

---

Die Stadt Boston im Bundesstaat Massachusetts eignet sich in hervorragender Weise zur Untersuchung der Bedeutung von Bau- und Sanierungspolitik im Rahmen übergeordneter Ziele einer wirtschaftlichen Wachstumsorientierung, Versuchen zur städtischen Haushaltskonsolidierung und Imagepolitik. Bau- und Sanierungspolitik hat in Boston seit der Nachkriegszeit einen hohen Stellenwert – allerdings hat sich die Form und Qualität der Umsetzung im zeitlichen Verlauf deutlich geändert.

In Boston wurden als einer der ersten Städte in den USA Anstrengungen zur Revitalisierung der Downtown als auch der Waterfront unternommen<sup>1</sup>. Innerstädtische Projekte von der frühen Nachkriegszeit bis zur jüngeren Vergangenheit – Meilensteine sind die (Kahlschlag-)Sanierung des West End (Beginn 1958), das Government Center (Eröffnung 1967), Faneuil Market Hall (Eröffnung 1976) und Rowe's Wharf (Fertigstellung 1987) – sind Vorgänger der gegenwärtigen Revitalisierungsbemühungen und stellen eine Reaktion auf Suburbanisierung und Deindustrialisierung dar. Die einzelnen Sanierungsprojekte schließen räumlich aneinander an und bedeuteten eine Ausweitung und Aufwertung der Downtown. Dies gilt auch für die South Boston Waterfront: sie ist die

---

1 Diese Besonderheit teilt Boston mit Baltimore. Boston und Baltimore werden immer als Vorzeigebeispiele für eine Revitalisierung der Innenstadt und Aufwertung der Waterfront genannt (vgl. Ward 2002, Frieden/Sagalyn 1989) – wobei Boston eher für die Revitalisierungs- und Baltimore eher für die Waterfront-Entwicklungen bekannt wurde.

letzte verbliebene Expansionsfläche des Central Business Districts (CBD) in Boston.

Ziel bei der Planung und Umsetzung der einzelnen Sanierungsprojekte war und ist die Schaffung zusätzlicher Fläche für unternehmensorientierte Dienstleistungen und gehobenes Wohnen. Verantwortlich für die einzelnen Projekte zeichnet die Boston Redevelopment Authority, die in der Literatur als außergewöhnlich mächtige bis allmächtige Stadtplanungsbehörde bezeichnet wurde. Diese aus der Stadtverwaltung ausgegliederte Organisation verbindet als Aufgabenbereiche Planung und Wirtschaftsförderung miteinander (z. B. Mollenkopf 1983:139 ff., Horan/Jonas 1998). Von BRA-Vertretern wird sie als die wirtschaftsnaheste Organisation der Stadt bezeichnet: die Direktoren kommen in der Regel aus der Immobilienwirtschaft und legen ihrem Handeln unternehmerische Prinzipien zugrunde<sup>2</sup>.

Die Untersuchung der Reichweite von property-led development durch innerstädtische Sanierungsmaßnahmen erfordert, lokale Wirtschaftsdynamik, Immobilienmarktentwicklungen und Planungsvorgaben im Blick zu behalten, da sie sich wechselseitig beeinflussen. Regulierungen wie z. B. Flächennutzungsvorgaben können neue immobilienwirtschaftliche Möglichkeiten eröffnen oder begrenzen. Zugleich können konjunkturell positive bzw. negative Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt die Möglichkeiten der Stadtpolitik und -administration, erfolgreiche Sanierungsmaßnahmen realisieren zu können, erweitern bzw. einschränken. Unabhängig vom Pendel des Immobilienmarktes, das die Machtposition einzelner Akteure entscheidend beeinflusst, eröffnet die Untersuchung des Zusammenhangs von Immobilienmarkt und Stadtsanierung noch den Blick auf zwei weitere Phänomene: zum einen zeigen die Aushandlungen zwischen verschiedenen Stakeholders wie Immobilienakteuren, städtischen Repräsentanten und weiteren parastaatlichen Akteuren (z. B. Community Groups oder Wirtschaftsvereinigungen) die Qualität und das Wirken von urbanen Regimen; zum anderen lässt sich aber auch eine Veränderung in der Umsetzung und Zielrichtung städtischer Sanierungsprojekte feststellen. Dies weist auf einen Wandel in den urbanen Regimen hin.

Im Folgenden werden zuerst anhand der früheren städtischen Sanierungsprojekte die Entwicklung und Veränderung der Sanierungspolitik im Bereich Stadtumbau und -regeneration dargestellt (5.1). Damit soll die Entwicklung urbaner Regime und Strategien des property-led development thematisiert werden. Weiterhin soll diese Analyse den politischen und wirtschaftlichen Kontext deutlich machen, vor dem die Revi-

---

2 Interview mit Tim McGourthy, policy director der BRA, 21. Juni 2005.

talisierung der South Boston Waterfront stattfindet. Damit wird in diesem Kapitel die Basis gelegt für die Analyse der South Boston Waterfront im Kapitel 6, 7 und 8. Die Analyse in diesem Kapitel soll jeweils soweit als möglich unter Einbeziehung immobilienwirtschaftlicher Entwicklungen erfolgen. Es sollen im Kern drei Fragen beantwortet werden:

Inwieweit werden diese Planungen beeinflusst von den Aushandlungen mit Investoren bzw. welche Einflüsse haben Immobilienmarktentwicklungen?

Lassen sich die Sanierungsprojekte als Strategien des property-led development verstehen und welchen Stellenwert haben diese Strategien?

Tragen städtebauliche Revitalisierungsmaßnahmen zur wirtschaftlichen Revitalisierung bzw. Wachstum bei? Welche Bedeutung haben stadtkonomische Entwicklungen für die Ausgestaltung und Umsetzung von Sanierungsprojekten?

## **5.1 Hintergrund für innerstädtische Sanierungsprojekte**

Boston ist schon seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert von Suburbanisierung geprägt. Der Suburbanisierung waren aber enge Grenzen gesteckt, da sie nur auf der begrenzten Fläche zwischen Boston und den nächsten Industriestädten stattfinden konnte. Als die Bostoner Vororte expandierten, füllten sie also die Fläche zwischen der Stadt und den Industriestandorten des Hinterlandes auf (Bluestone/Stevenson 2000: 77). Zum Problem für die Entwicklung von Boston – ähnlich wie anderer US-amerikanischer Städte – wurde die Suburbanisierung jedoch erst in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Seitdem bedeutet Suburbanisierung eine Abwanderung von Unternehmen und finanziell gut gestellter Bevölkerung und war damit der Ausgangspunkt für sich verschärfende städtische Problemlagen aufgrund des Verlusts von Steuereinnahmen und ausbleibenden Investitionen in Teilen des innerstädtischen Häuser- und Wohnungsbestandes. Mit der Schaffung attraktiver Stadtteile sollte diese Entwicklung gestoppt werden. Ein Rückgang der Abwanderung ist aber erst seit den 1980er Jahren festzustellen (vgl. Tab 5.1).

Ein entscheidender Faktor, der in den USA zur Suburbanisierung beitrug, war die Zunahme von gesellschaftlichem Wohlstand. Damit wurde es für eine größere Anzahl von Privathaushalten möglich, sich ein Auto zu leisten und für ein Eigenheim in größerer Entfernung vom Arbeitsplatz zu entscheiden. Von nicht zu vernachlässigender Bedeutung ist dabei der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Bundesstaatliche Freeway-Programme trugen dazu bei, dass ein Netz von Autobahnen zwi-

schen den großen US-amerikanischen Städten entstand. Diese Städte wurden so auch von weiter entfernt gelegenen Orten zugänglich (Frieden/Sagalyn 1990: 25 f.). Ein weiterer Faktor, der die Suburbanisierung begünstigte, waren öffentliche Bürgschaften der Federal Housing Administration für den Bau von Einfamilienhäusern. Für Banken bedeutete dies eine risikofreie Hypothekenvergabe, für die Immobilienwirtschaft einen neuen Markt, für Kreditnehmer bessere Konditionen und für die Städte den sogenannten »white flight« (Bluestone/Stevenson 2000: 81; vgl. auch Mollenkopf 1983: 41). Vor allem weiße US-Amerikaner verfügten über das Einkommen, um den Traum eines Einfamilienhauses im Umland zu realisieren und sich materiell besser zu stellen. Sie versuchten damit, den sich verschlechternden innerstädtischen Lebensbedingungen zu entkommen; zugleich trugen sie dazu bei, dass diese Bedingungen weiter erodierten.

*Tab. 5.1: Entwicklung der Bevölkerung in Boston (Stadt) und dem Stadtteil South Boston*

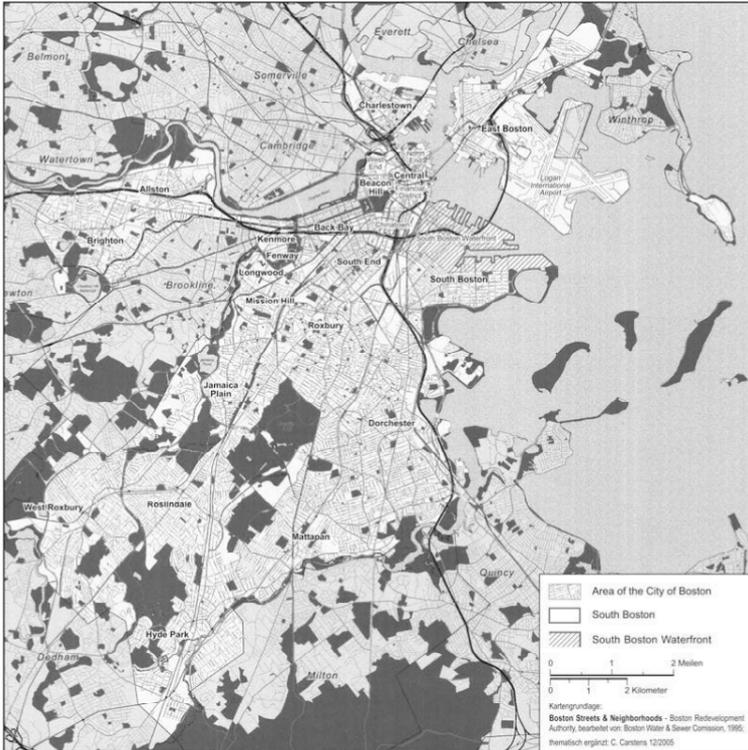
<b>Zensusjahr</b>	<b>Boston + Inseln</b>	<b>South Boston</b>
1950	801.444	55.670
1960	698.081	45.766
1970	641.071	38.488
1980	562.994	26.666
1990	574.282	29.467
2000	589.141	29.956

*Quelle: Boston Public Library 2006*

Ähnlich wie andere Städte war Boston von der Abwanderung von Industrie und Dienstleistungen betroffen. Aufgrund veränderter Produktionsweisen wurde verarbeitendes Gewerbe an neue Standorte außerhalb der Stadt verlagert. Das Prinzip der stärker horizontalen als vertikalen Organisation der Fließbandproduktion setzte große Flächen voraus, die in den Städten nicht unbegrenzt zur Verfügung standen. Räumliche Expansionsmöglichkeiten zusammen mit niedrigeren Bodenpreisen im Umland begünstigten industrielle Verlagerungen. Nach Mollenkopf (1983: 23 ff.) war die Suburbanisierung von Industrie- und Dienstleistungsarbeitsplätzen stärker als die der Bevölkerung. Aber nicht nur Verlagerungen, auch Neugründungen fanden mit der Abwanderung wirtschaftlich aktiver Bevölkerung zahlreicher im Umland statt als in der Stadt. Schließlich folgten auch Dienstleistungen ihren Kunden an den Stadtrand; Beispiele hierfür

sind Groß- und Einzelhandel, Gesundheitsdienste, kundenorientierte Tätigkeiten von Banken, Versicherungen etc.

Abb. 5.1: Lage von South Boston im Stadtgebiet Boston



Boston war also in der Nachkriegszeit durch Bevölkerungsverlust, Deindustrialisierung und damit einem Verlust von industriellen Arbeitsplätzen geprägt. Zugleich nahmen privatwirtschaftliche Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen in weiten Bereichen der Innenstadt ab, wodurch sich der Zustand von Wohn- und anderen Gebäuden im inneren Bereich verschlechterte. Zwischen 1920 und 1959 wurde in der Innenstadt kein einziges Bürogebäude errichtet. »Boston's total real estate valuation declined 28 percent from a pre-Depression high of \$1.8 billion to \$1.3 billion in 1960.« (Mollenkopf 1983: 145 f.)

Die sozioökonomischen Veränderungen ließen sich also deutlich an der baulichen und Nutzungssituation des CBD ablesen. Mit dem wirt-

schaftlichen Mix im CBD<sup>3</sup>, der sich als nicht mehr tragfähig erwies, verlor auch sein baulicher Ausdruck bspw. in der Form von Lagerhäusern, Einzelhandelsläden und alten Bürogebäuden an Wert. Ähnliche Abwertungstendenzen wurden auch in Wohngebieten im inneren Ring um den CBD festgestellt: Beispiele hierfür sind West End, Charlestown, South End und South Boston<sup>4</sup>. Ungefähr die Hälfte des Bostoner Bevölkerungsverlustes von 1950 bis 1970 fand in den innerstädtischen Vierteln statt. Mit der Abwanderung der weißen Bevölkerung zogen viele Haushalte von Schwarzen und anderen Minoritäten nach, was die Flucht der Weißen und die Angst um eine Wertminderung der Immobilien nur steigerte (Kennedy 1992).

Bis in die 1970er Jahre hinein galten innerstädtische Immobilieninvestitionen als eine schlechte Kapitalanlage. Der Inbegriff für erfolgreiche Immobilienprojekte waren Shopping Malls und Wohnprojekte in den Vororten. Für Boston ähnlich wie für andere Städte bedeuteten diese Entwicklungen aber einen Verlust an Steuereinnahmen und wirtschaftlichen Grundlagen. Steuern auf Wohn- und Gewerbegebäude sowie gewerblich genutzte Flächen (»property tax«) stellen in den USA im Unterschied zu Deutschland eine zentrale städtische Einnahme- und Finanzierungsquelle dar<sup>5</sup>. Da sich die Höhe der Steuereinnahmen aus dem Wert der Gebäude ergibt, bedeuteten ausbleibende Investitionen in die gebaute Umwelt eine Wertminderung innerstädtischer Standorte und

- 
- 3 Der Begriff Downtown und CBD wird in der Literatur häufig synonym verwendet. In der vorliegenden Arbeit besteht jedoch ein Unterschied: der CBD umfasst das Gebiet um das Government Center (Central) sowie den Financial District. Demgegenüber bezieht sich der Begriff Downtown auf den CBD *und* auf angrenzende Stadtviertel, die im Zuge der Sanierung an Bedeutung gewonnen haben. Dabei handelt es sich vor allem um Back Bay, West End, North End, Beacon Hill und nördliche Teile von South End (s. Abb. 5.1).
  - 4 »The 1950s provided a picture of commercial and industrial decline with the increasing presence of »blighting« lower-class minority groups and a lack of business confidence and investment even in the central business districts.« (Mollenkopf 1983:144) Im Vergleich dazu war das Umland von überdurchschnittlichem wirtschaftlichem Wachstum geprägt.
  - 5 Die Steuererhebungsmöglichkeiten von Kommunen sind in den USA beschränkt. Die wichtigste Steuer wird auf Immobilien erhoben. So betragen die Grundsteuereinnahmen im Steuerjahr 1999 50,3% der städtischen Einkünfte; für das Jahr 2005 werden sie auf 58,9% geschätzt (BMRB 2006: 2). In einer Untersuchung des Zusammenhangs von Wirtschaftsentwicklung und Grundsteuer in US-Städten ist darauf hingewiesen worden, dass annähernd alle untersuchten lokalen Regierungen Grund und Boden als »revenue-generating device« genutzt hätten. Es gibt keine Hinweise darauf, dass dieser Trend in nächster Zeit an Bedeutung verlieren könnte (Chapman/Facer II 2005).

damit in der Konsequenz abnehmende Steuereinnahmen. »At several points in the postwar decades, the city has faced outright fiscal crisis. In 1959, the city had the lowest bond rating of any city with a population of over 500,000; this nadir was the culmination of years of economic decline and disinvestment in the built environment.« (Bluestone/Stevenson 2000: 102) Es drohte ein Teufelskreis von Abwanderung und innerstädtischem Verfall, welche weitere Abwanderung und Steuerausfälle nach sich zogen. Notwendige Verbesserungen in der Infrastruktur mussten unterbleiben und städtische Sozialleistungen wurden reduziert. Dies vermittelt einen ersten Eindruck, warum der Umsetzung innerstädtischer Sanierungsprojekte eine hohe Priorität zukam.

## 5.2 Urbane Regime und Sanierungsprojekte

»Planning involves politics, land, money, competing interests, and visions, and it creates future problems and opportunities.«  
Kennedy, Lawrence W. (1992: 214)

In vielen US-amerikanischen Städten bildeten sich in der Nachkriegszeit in Reaktion auf diese Situation urbane Allianzen, um eine lokale Entwicklungsagenda auszuarbeiten und Kräfte auf notwendige Veränderungen auszurichten. Die Business Community in Boston, die aus einem eng verwobenen Geflecht von wichtigen Unternehmen, großen Banken und etablierten Rechtsanwaltsbüros bestand, baute in dieser Zeit verschiedene Einrichtungen<sup>6</sup> auf und organisierte Veranstaltungen (College Citizen Seminars am Boston College) mit dem Ziel, eine Central-City-Agenda auszuformulieren (Mollenkopf 1983: 154 ff.). Im Verlauf einer 10jährigen Diskussion zwischen städtischen und Wirtschaftsvertretern wurde ein Konsens aufgebaut, einen Verfall der Innenstadt durch einen Umbau aufzuhalten. Antrieb für diesen Konsens war es, die Abwanderung von Kaufkraft in die Vororte und den Verfall der (eigenen) Immobilienwerte zu stoppen. Hierzu wurden zwei Ansatzpunkte identifiziert:

- Reduzierung der Grundsteuern: von der Business Community wurden die hohen Grundsteuern als ein zentraler Grund angeführt, warum Immobilieninvestitionen nur zögerlich erfolgten bzw. ausblie-

6 Die wichtigste Organisation ist »the Vault« – benannt nach dem Keller des »Boston Safe Deposit & Trust Co.«, wo sich bekannte Politiker und Wirtschaftsvertreter trafen, um im internen Kreis eine Verständigung über Ziele und Inhalte der Stadterneuerung zu erzielen.

ben. Boston verfügte in der Nachkriegszeit über die höchsten Steuern auf Immobilien in den USA, was die Bereitschaft reduzierte, in Gebäude zu investieren (McQuade 1966: 262);

- Verbesserung der baulichen Situation: da der Wert eines Gebäudes bzw. Fläche durch den Status und die Qualität der angrenzenden Immobilien beeinflusst wird, sollte mit der Verbesserung der baulichen Situation in der Innenstadt und Waterfront ein genereller Anreiz zur Investition gegeben werden.

Im »General Plan for Boston« von 1950 wurden von 27 ha bebauter innerstädtischer Fläche zum Abriss und für die spätere Neuentwicklung bestimmt (Keyes 1969: 26 f., Mollenkopf 1983: 144). Die Downtown von Boston umfasst 3,9 km<sup>2</sup> (d. h. 388,5 ha oder 1,5 square miles)<sup>7</sup>.

Zur Umsetzung der Sanierungsaufgabe wurde 1957 die Boston Redevelopment Authority (BRA) geschaffen, in der zur Bewältigung der umfangreichen Aufgaben wirtschaftliches, immobilienwirtschaftliches und planerisches Know-how kombiniert werden sollte. Die BRA sollte unabhängig von der Housing Authority eine enge Zusammenarbeit mit Projektentwicklern und Investoren verfolgen, um die Chancen einer innerstädtischen Aufwertung zu steigern. Im Jahr 1960 wurde der City Planning Board in die BRA integriert, in deren Folge die BRA sowohl Planung als auch Wirtschaftsförderung zu ihren Aufgaben zählt. Die auch für andere US-amerikanische Städte ungewöhnliche Situation einer Kombination beider Aufgaben in einer Organisation ist auf Edward Logue zurückzuführen. Logue, der von Januar 1961 bis August 1967 BRA-Direktor war, machte seine Tätigkeit für die BRA davon abhängig, dass der Planning Board als eigenständige Einrichtung aufgelöst wurde<sup>8</sup>. Damit wurde eine durchsetzungsstarke und wirkungsmächtige Organisation geschaffen, die inzwischen seit annähernd 50 Jahren Umbau- und Sanierungsaufgaben verfolgt (Whitehill/Kennedy 2000: 201 ff.). Die BRA wird von einem Direktor geleitet, der vom Bürgermeister ernannt wird. Entscheidungen werden in einem fünfköpfigen BRA-Board diskutiert, wobei vier Mitglieder vom Bürgermeister und ein Mitglied vom Bundesstaat Massachusetts ernannt werden. Die letztendliche Entscheidungsbefugnis obliegt – auch auf Intervention Logans – dem Direktor. Die BRA stellt eine parastaatliche Organisation dar, die über einen von

---

7 Insgesamt verfügt Boston über eine Grundfläche von 125,9 km<sup>2</sup>.

8 Die Entscheidung zugunsten der Auflösung ging in ein Gesetz des Bundesstaates Massachusetts ein. Im Chapter 652 des »Act 1960« wurde das Ziel formuliert, Redevelopment Authorities für sanierungsbedürftige Gebiete in Städten zu schaffen. In Section 12 dieser Gesetzesvorlage wurde die Abschaffung des City Planning Board von Boston verfügt.

der Stadt unabhängigen Etat verfügt und nur dem Bürgermeister gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

Das erste Projekt, das umgesetzt wurde und nationale Bedeutung erlangte, war die Sanierung des West End Ende der 1950er Jahre, eines Viertels nordwestlich des CBD (McQuade 1966). Die Sanierung wurde mit einem weitgehenden Abriss des Gebäudebestandes gleichgesetzt, der im Juni 1958 begann und 1960 abgeschlossen wurde<sup>9</sup>. Zur Begründung des Abrisses, der ca. 7.000 bis 9.000 Bewohner zum Umzug zwang (Jakle/Wilson 1992: 312), wurde auf den hohen Anteil »billigen Wohnraums« verwiesen. »Billiger Wohnraum« wurde als ein Indikator für einen niedrigen baulichen und hygienischen Zustand verstanden (Keyes 1969: 27). John Mollenkopf (1983: 157) zitiert den Bürgermeister Hynes, der das Projekt vorantrieb: »The only way that decay and blight may be uprooted [...] is by a complete physical change in the affected neighborhood or area.«

Öffentliche Diskussionen über Begründungen, Ziele und Maßnahmen fanden nicht statt, sondern die Bevölkerung des West End wurde vor vollendete Tatsachen gestellt. Aufgrund der Kurzfristigkeit der Planungen gab es für die Bevölkerung nur wenige Möglichkeiten, sich zur Wehr zu setzen. Die Rigidität, mit der diese Maßnahmen umgesetzt wurden, und der Umstand, dass günstiger Wohnraum durch teuren ersetzt wurde, führten nachträglich zu Proteststürmen. Neben Kritiken, welche die städtebaulichen Qualitäten der neuen Gebäudeensembles in Frage stellten, wurde auch die Zerstörung von sozialen Netzwerken und etablierten Nachbarschaften bemängelt (O'Connor 1993: 212 ff.). Entgegen den Erwartungen der Stadtplaner verlief die Neubebauung nur sehr schleppend; sie zog sich über die gesamten 1960er Jahre hin. Dies begünstigte einen Stimmungsumschwung und setzte der Kahlschlagsanierung bald Grenzen. Sanierungen wurden damit aber nicht beendet, sondern die Form, in der Sanierungen vorbereitet und umgesetzt wurden, änderte sich: Abriss wurde von Versuchen der Erhaltung ergänzt.

Ermöglicht wurden die umfangreichen Sanierungstätigkeiten durch den »Federal Housing Act« von 1949, der besser unter der Bezeichnung »Urban Renewal Act« bekannt ist. Ziel dieses Programmes war die Beseitigung von »urban blight«, d. h. sichtbaren Anzeichen von Verelen-

---

9 »The neighborhood's 7,000 residents were notified in April 1958 that the city was taking their dwellings under the power of eminent domain. The bulldozers began rolling in June 1958: by November, 1,200 of the West End's 2,700 households were gone. By 1960, only five of its buildings were left standing, including Massachusetts General Hospital and the old Charles Street Jail.« (Boston Globe 29.7.1999 »Today's Boston is his legacy«)

dung, Verwahrlosung und einer sich verschlechternden Bausubstanz in der Innenstadt. Um Incentives für Immobilienprojekte zu bieten, wurde im »Chapter 121A« die Möglichkeit zu Steuererleichterungen und Änderungen in der »Zoning«<sup>10</sup> festgelegt, wodurch andere Bauweisen und Nutzungen ermöglicht wurden. Zuvor musste allerdings »urban blight« festgestellt werden. Die Definition von »blight« basierte auf sozialen und baulichen Aspekten und war äußerst umstritten, da der innere Zusammenhalt von Nachbarschaften zugunsten von sichtbaren Aspekten der Armut ausgeblendet wurde (Weber 2002: 179). Mit dem Nachweis von urban »blight« konnte auf der Basis des Urban Renewal Act eine Enteignung privaten Grundbesitzes zugunsten des öffentlichen Interesses legitimiert werden. Frieden/Sagalyn bezeichnen diese Vorgehensweise als »sanitizing the city« und formulieren sarkastisch: »Soon city renewal directors were searching for »the blight that's right«-places just bad enough to clear but good enough to attract developers.« (Frieden/Sagalyn 1990: 23). Während das Bundesprogramm und damit die finanzielle Unterstützung in den 1970er Jahren endete, wird der Urban Renewal Act in Boston nach wie vor angewendet, um Sanierungen durchsetzen zu können (Gespräch mit S. Kressel 8.6.2005, T. McGourthy 22.8.2005).

In der geographischen, politologischen und soziologischen Literatur herrscht breite Übereinstimmung darin, dass das explizite Ziel der Sanierungsmaßnahmen in der Nachkriegszeit darin bestand, die Innenstadt wirtschaftlich aufzuwerten (vgl. z. B. Mollenkopf 1983, Frieden/Sagalyn 1990, Kennedy 1992, O'Connor 1993). Die verschiedenen Sanierungsmaßnahmen stellen in diesem Sinne einen Versuch der ökonomischen Revitalisierung dar: um den Niedergang des CBD durch die Abwanderung von Einzelhandel und weiteren Dienstleistungen aufzuhalten, sollte das Gebiet umgestaltet werden. Die projektierte neue Innenstadt sollte einen veralteten Mix von Einzel- und Großhandel ablösen und den Anforderungen der Zeit gehorchen, d. h. als Fläche für neue Funktionen im Bereich politische Verwaltung, Einzelhandel und unternehmensorientierte Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Mit einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sollte die Zugänglichkeit verbessert werden. Gleichzeitig zielte eine Ausweisung von Sanierungsgebieten im Ring um den CBD (West End, South End, Charlestown etc.) auf eine soziale Aufwertung zugunsten der Mittelschicht, für die Wohnungen errichtet

---

10 »Zoning« umfasst die Festlegung von möglichen Nutzungen, Design, Höhe und Dichte der Bebauung sowie von Frei- und Verkehrsflächen. Zoning kommt damit in Deutschland der Bauleitplanung am Nächsten.

werden sollte. Um diesen Anforderungen zu genügen, schien eine Neubebauung erforderlich.

Sanierungsgebiete waren vor allem solche Areale, die einen hohen Anteil an Minoritäten aufwiesen (Frieden/Sagalyn 1990: 28). Beacon Hill, ein Gebiet mit alter Gebäudestruktur in unmittelbarer Nachbarschaft zur Downtown blieb von der Sanierung verschont; der Grund hierfür dürfte sein, dass Beacon Hill als die Heimat der politischen Elite von Boston betrachtet wurde und wird. Auch das North End, das durch den Bau einer Autobahn durch die Downtown vom CBD abgetrennt wurde und an Attraktivität verlor, blieb verschont. Diese selektive Einbeziehung von Vierteln in Sanierungsmaßnahmen stärkte den Eindruck, dass es nicht nur um die Behebung einer schwierigen städtebaulichen Situation ging, sondern um die Schaffung von Standorten für einkommensstärkere Schichten und Wirtschaftsaktivitäten, um die Steuerbasis auszuweiten. In diese Richtung geht auch die Argumentation von Bluestone und Stevenson (2000: 81): »While its original language (of urban planning, S.H.) emphasized creation of better housing opportunities in declining areas, its implementation was driven by the belief that revitalization demanded replacement of »blighted« areas by higher-value homes and businesses that would draw middle- and upper-income residents and shoppers.«<sup>11</sup> Mollenkopf (1983: 166) fasst den zweifelhaften Erfolg dieser Politik zusammen:

»They (these projects, S.H.) targeted neighborhoods close to the CBD for partial clearance and major upgrading in population status. Only middle-class areas on the city's periphery escaped his (Ed Logue, S.H.) plans. At the end of the Collins administration in 1967, when Logue departed from the BRA, these projects had demolished 9,718 low-rent units while constructing only 3,504

---

11 Dieses Argument wird auch von Thomas O'Connor verfolgt: »It would be difficult for the administration to boast of a proud New Boston [during the 1960s, S.H.] when the refurbished downtown business district and Government Center [the new administrative and political center was built in the second part of the 1960s in the area of a former red light and entertainment district, S.H.] were still hemmed in by a series of run-down old neighborhoods populated by blue-collar workers, low-income people of color, and a depressing collection of the homeless and the disadvantaged. The city's new program was designed to transform those valuable locations into clusters of attractive communities with the kind of shiny new town houses and modern apartments that would bring middle-class families and well-to-do professionals back to the city, where they would make Boston once again an appealing place to live and a convenient place to work.« (O'Connor 1993: 214 f.)

new units, of which only 982 were federally subsidized. Some twenty-two thousand low-income individuals were thus displaced.«

Möglich wurden diese Sanierungsprojekte durch umfangreiche bundesstaatliche Programme für städtische Modernisierungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Der bundesstaatliche Finanzfluss machte es für städtische Sanierungsorganisationen zwischen 1954 bis 1969 möglich, 573 Hektar innerstädtischen Bodens in den USA aufzukaufen. Auf dem Gebiet konnten 1.600 neue Projekte realisiert werden. Insgesamt stiegen die Bundeshilfen für Großstädte von 0,3 Milliarden US-Dollar im Jahr 1957 auf 9,3 Mrd. \$ im Jahr 1977, als sie ihren Höhepunkt erreichten. Boston erhielt von 1957 bis 1972 ca. 300 Mio. \$ und damit soviel wie keine andere US-amerikanische Stadt. In Boston gelang es Ed Logue in dieser Phase, ein Viertel der städtischen Fläche und die Hälfte der Bevölkerung in bundesstaatlich unterstützte Erneuerungsmaßnahmen zu bekommen (Mollenkopf 1983: 165). Zugleich ermöglichte diese Finanzierung die Einbindung der Bewohner und die Durchführung langwieriger und finanziell aufwendiger Planungsprozesse. Dies wurde notwendig, nachdem die Sanierung des West End starken Protest nach sich gezogen hatte.

Einen hohen Stellenwert bekam die Erneuerung des South End, einem Viertel, das räumlich unmittelbar am Central Business District anschließt und mehr als 5 Hektar umfasst. Beim South End dürfte es sich wohl um eines der am gründlichsten untersuchten Sanierungsprojekte in den USA handeln. Dies hängt damit zusammen, dass sich am Beispiel des South End die Herausforderungen und Probleme von Sanierungsprojekten in den 1960er Jahren exemplarisch verdeutlichen lassen. Aufgrund der zentralen Lage genoss das Gebiet beim Versuch der Aufwertung innerstädtischer Flächen hohe Priorität. Nach den West End-Erfahrungen war jedoch das Misstrauen der Bewohner bezüglich einer Kahlschlag- und Luxussanierung groß. Deshalb wurde von Anfang an versucht, Bewohner in die Sanierung einzubinden. Bei Geographen, Stadtplanern und -soziologen, die die Sanierung des South End untersuchten, herrscht allerdings die Einschätzung vor, dass trotz gegenteiliger Beteuerungen wirtschaftliche Aufwertungsbestrebungen seitens der BRA dominierten (vgl. z. B. Keyes 1969: 35 ff., O'Connor 1993: 227 ff., Mollenkopf 1983: 170 ff., Kennedy 1992).

Anhand des Beispiels South End lassen sich Rückschlüsse auf die Qualität von urbanen Regimen nicht nur in Boston, sondern in vielen US-amerikanischen Städten in den 1960er Jahren ziehen (vgl. Mitchell 2003, Weber 2002, Frieden/Sagalyn 1990). Zwei Dimensionen haben

entscheidend geholfen, Übereinkünfte zwischen Stadtplanung, wirtschaftlichen Interessen und Bewohnern möglich zu machen:

- ein Rekurs auf Argumente der sozialen Hygiene, um Sanierung und einen begrenzten Abriss zu rechtfertigen sowie
- eine selektive Einbindung von Bewohnern, um Einverständnis für Sanierungsmaßnahmen zu erzielen.

Bezogen auf das South End agierte die BRA in einer widersprüchlichen Situation: während den Bewohnern versichert wurde, dass eine Kahl-schlagsanierung nicht stattfinden würde, bestand gleichzeitig ein Druck zur wirtschaftlichen Aufwertung für wohlhabende Einkommensschichten.

»Emphasizing his personal commitment (of Ed Logue, the director of the BRA, S.H.) to »planning with the people«, he assured residents at the outset that he would avoid a program of wholesale demolition and would preserve as much of the original South End as was practicably possible. In fact, however, in order to achieve the upgraded property values, the moderate and high-rent housing, and the influx of salaried homeowners and well-to-do tenants who would transform the South End into the kind of respectable middle-class neighborhood they saw as their ultimate goal, members of the BRA realized they would have to engage in precisely the kind of substantial demolition and wholesale clearance they had promised to avoid. To justify their actions, especially in light of the widespread public revulsion against what had happened in the old West End, city planners projected an image of a neighborhood so »pathologically disorganized«, as one recent analyst phrased it, that its recuperation would require nothing short of drastic »social surgery«.« (O'Connor 1993: 227 f.)

Es wurden Statistiken über das Viertel aufbereitet, wonach im South End eine im Vergleich zur Gesamtstadt überdurchschnittliche Rate an Abwanderung, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, Kriminalität, Krankheit, Kindersterblichkeit und Alkoholismus zu verzeichnen war, die eine Strategie der Sanierung unausweichlich werden ließ (Keyes 1969: 39). Der BRA kam dabei entgegen, dass das South End keineswegs ein homogenes Viertel war, sondern Gebiete umfasste mit einer hohen Konzentration an Obdachlosigkeit und Alkoholismus als auch Gebiete mit alteingesessener Nachbarschaft und starken sozialen Kontakten untereinander. In dieser zweiten Kategorie befanden sich viele Hauseigentümer. Von der BRA wurde versucht, eine Linie zwischen problematischen und weniger problematischen Gebieten innerhalb des South End zu ziehen, um Unterstützung der alteingesessenen Bewohnerschaft zu

erhalten. Tatsächlich bedeuteten die versprochenen Ankündigungen Verbesserungen für Hauseigentümer und andere Einrichtungen wie Krankenhäuser und größere Industriebetriebe. So schreibt Keyes (1969: 52):

»[...] a careful look at different interest groups indicates that the numerical majority of the residents in the South End – the roomers, the Night People, and Skid Row – were in all probability unwilling or unable to participate personally in the game. The Urban Villagers, representing tenants and homeowners, the resident lodging house operators, speaking for themselves and their tenants, the Urbanite Newcomers, the social service agencies, the hospitals and big industry were the groups most likely to jockey for the right to negotiate with the BRA.«

Die BRA trat an etablierte Neighborhood-Organisationen des South End heran, um dort für Unterstützung zu werben. Organisationen wie das »South End Urban Renewal Committee« und ein Netzwerk von neighborhood homeowners associations repräsentierten ungefähr 5 Prozent der Bevölkerung, aber sie stellten die aktiven und mobilisierbaren Stimmen im South End dar (Mollenkopf 1983: 175). Der dann 1965 verabschiedete »South End Urban Renewal Plan« ist ein Ausdruck der Übereinkunft dieser Teile der Bewohner und der BRA. Die darin formulierten Ziele umfassen die Verbesserung der Qualität der bestehenden Unterkünfte und die Beseitigung der räumlichen Konzentrationen von minderwertigen Gebäuden. Mit der Verbesserung des physischen Zustandes und des Charakters des Gebietes sollten die Ursachen beseitigt werden, die bislang Investments in das Viertel verhinderten. Im Plan wurde im Weiteren der Wunsch ausgedrückt, mit diesen Maßnahmen die Steuerbasis der Stadt zu stabilisieren und auszudehnen als auch passende Standorte für medizinische, institutionelle und industrielle Nutzungen zur Verfügung zu stellen (Frieden/Sagalyn 1990: 28 ff., Bluestone/Stevenson 2000: 183).

Durch die Strategie der BRA, mit sorgfältig ausgewählten Mitgliedern der Nachbarschaft zu verhandeln, gelang nach O'Connor (1993: 233) eine Versöhnung der Wachstumslogik der BRA mit dem Wunsch vieler Eigentümer im Viertel, ihre Immobilienwerte zu schützen bzw. zu steigern. Es zeigte sich bald, dass die versprochenen Verbesserungen nur für eine kleine Gruppe von Bewohnern eintraten. Viele Bewohner wurden in andere Wohnungen umgesetzt, ohne Aussichten wieder in ihr Viertel zurückkehren zu können. Auch der Umfang der finanzierten Umsetzungen war entgegen den Versprechungen bescheiden. Nach Frie-

den/Sagalyn (1990:33) wurden nur 0,5% der öffentlichen Sanierungsausgaben für Umsetzung eingesetzt.

Die Sanierung im South End ist ein ausgezeichnetes Beispiel für den Stellenwert von Allianzen: ohne die Einbindung von bestimmten Gruppen von Bewohnern wären dem Erfolg der Zusammenarbeit von business community und städtischen Vertretern bei der innerstädtischen Sanierung enge Grenzen gesetzt gewesen. Insbesondere Eigentümer waren durch die Aussicht auf steigende Immobilienpreise bereit mitzuarbeiten. Auch in der Gruppe der Einzelhändler überwog die Zustimmung aufgrund der Aussicht auf finanzielle Vorteile durch eine Steigerung der lokalen Kaufkraft. Steigende Haushaltseinkommen durch einen Zuzug besser verdienender Haushalte stellten auch für externe Unternehmen einen Anreiz dar. Indem also potenzielle Vorteile der Sanierung in Aussicht gestellt wurden, war es möglich, im Viertel neue Allianzen zu bilden. Diese Allianzen beinhalteten die Einbindung der Mittelschicht in die Aushandlungsprozesse und ihre Beteiligung an der Planung. Für die Stadt bedeutete dies Aussichten auf steigende Steuereinnahmen und für die Business Community Expansionsfläche für die Ausdehnung des CBD.

Der Erfolg der Sanierung war aber nicht unumstritten. Der erfolgreiche Einsatz von Bundesmitteln für städtische Sanierungen beförderte Gegenreaktionen und Widerstand. Republikaner auf der Bundesebene wandten sich gegen Allianzen von Demokraten auf der Bundes- und Städteebene. Wichtiger war jedoch der lokale Protest. Diejenigen, die protestierten, waren potenzielle Wähler der Demokraten. Mollenkopf (1983: 180 ff.) bewertet deshalb den Versuch, ein stabiles demokratisches Wählerklientel auf der Basis der Städtepolitik aufzubauen als gescheitert. Insgesamt war der Zugang zur Bau- und Sanierungspolitik in dieser Zeit durch den Versuch der Verwaltung, Koordination und Kontrolle gekennzeichnet (»managerialism«). Der städtischen Planung wurde eine übergeordnete Perspektive zugunsten des Allgemeinwohls zugeschrieben. Tatsächlich bildeten sich aber aus dieser Politik heraus Gegenteilstendenzen, die zur Verabschiedung der bundesstaatlich unterstützten Stadtpolitik führte. Das politische Rescaling erforderte neue Handlungsweisen auf der städtischen Ebene.

### 5.3 Übergang zur entrepreneurial city

»Until 1988, that rebuilding facilitated the expansion of the city's commercial and financial firms and fostered remarkably strong business services growth (Hogan 1997). As Boston's office market doubled in size between 1960 and 1990, its business services and financial firms, along with its hospitals and universities, remained strong competitors in national and global markets after high-technology firms faltered.«  
Horan, Cynthia/Jonas, Andrew (1998: 89)

Die Beurteilung der Sanierungspolitik der 1960er Jahre ist sehr unterschiedlich, je nachdem ob ihre wirtschaftlichen, städtebaulichen oder sozialen Aspekte betrachtet werden. Es ist allerdings nicht zu bestreiten, dass die Sanierungspolitik gemessen an den Zielen – wirtschaftliche Aufwertung, Stabilisierung der Immobilienwerte, Steigerung der Attraktivität innerstädtischer Wohnlagen für gehobene und Mittelschichtshaushalte – über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren sehr erfolgreich war. Der Erfolg dieser Sanierungspolitik, der sich in einem Bauboom und wirtschaftlicher Expansion der finanz- und unternehmerorientierten Dienstleistungen ausdrückte, trat jedoch erst zu Beginn der 1980er Jahre ein. Es musste in den 1960er und 1970er Jahren erst ein »Tal der Tränen« durchschritten werden, bevor der Erfolg sichtbar wurde.

Zu Beginn der 1970er Jahre war die Sanierungspolitik in der gegebenen Form in Boston an ihr Ende gekommen. Ein symbolträchtiger Ausdruck hierfür war im Jahr 1968 die Besetzung einer Fläche, auf der im Zuge der Sanierungspolitik Wohnhäuser abgerissen wurden, die dann aber aufgrund der mangelnden Nachfrage von Investoren und Projektentwicklern als Parkplatz für die Beschäftigten der nahen Downtown genutzt wurde. Bewohner gaben ihrem Unmut Ausdruck, indem sie die Fläche zu einer »tent-city« umfunktionierten und den Bau von low-cost housing einforderten (Kennedy 1992: 201). Ähnlich wie hier zeigen auch andere Beispiele, dass die Kalkulation der städtischen Planer nicht aufging. Häufig fanden sich keine Interessenten für die freigeräumten und zur Entwicklung vorbereiteten Flächen, sondern diese fielen der Verwahrlosung anheim und/oder wurden zwischengenutzt (Frieden/Sagalyn 1990: 15 ff.).

Hintergrund hierfür sind die wirtschaftlichen Probleme der Metropolregion Boston. Bluestone/Stevenson (2000: 13) bezeichnen Boston als eine Region, die bis in die 1970er Jahre durch »mill-based indust-

ries« geprägt war. Auch wenn staatliche Subventionen im militärischen Bereich ab dem Zweiten Weltkrieg zum Aufbau einer Flugzeug-, Rüstungs- und Raumfahrtindustrie beitrugen, so war die Metropolregion Boston weiterhin stark durch Verbrauchsgüterindustrien wie die Textil-, Schuh- und Bekleidungsindustrie geprägt. Zusätzlich zu den freien innerstädtischen Flächen als Ergebnis der Sanierung erhöhte die Abwanderung bzw. Schließung von altindustriellen Unternehmen das Angebot an Flächen und Gebäuden in der Gesamtstadt, ohne dass aber gleichzeitig neue Branchen bzw. Unternehmen nachdrängten. Zugleich nahmen Anfang der 1970er Jahre die staatlichen Ausgaben für den militärisch-industriellen Komplex ab, wodurch die regionalwirtschaftlichen Probleme weiter anstiegen, da bis in die 1970er Jahre kein Markt für eine zivile Nutzung militärischer Forschung bestand. Mitte der 1970er Jahre betrug die Arbeitslosigkeit in der Metropolregion elf Prozent, weshalb New England auch als »New Appalachia« bezeichnet wurde. Für die unternehmensorientierten und Finanzdienstleistungen der Innenstadt bedeutete der Verlust der industriellen Basis der Region eine Schwächung der Nachfrage. Die Rezession wirkte sich also auch auf innerstädtische Dienstleistungen aus und schwächte deren Nachfrage nach innerstädtischen Flächen. Diese Umstände zusammen mit einer Abwanderung der Mittelklasse in die Suburbs trugen zu einem fehlenden privatwirtschaftlichen Interesse bei, innerstädtische Flächen zu bebauen.

Gegen eine Fortführung der Sanierungspolitik sprachen also mehrere Gründe:

- die zunehmenden Schwierigkeiten, Sanierungen gegen den Widerstand von Community Groups durchzusetzen;
- fehlende Nachfrage nach innerstädtischen Flächen;
- Beendigung der bundesstaatlichen Förderung aufgrund des Widerstands der republikanischen Partei gegen Städteprogramme;
- gesamtwirtschaftliche Rezession.

Diese Kombination von Gründen führte zu einer Veränderung der Sanierungspolitik: es erfolgte eine stärkere Einbeziehung von Community Groups in die Entscheidungsfindung (vgl. Kennedy 1992: 198 ff.) als auch einen Übergang zu »businesslike« bzw. »entrepreneurial approaches«, der nicht nur in Boston, sondern auch in anderen US-amerikanischen Städten stattfand (vgl. Sagalyn 1989, Harvey 1989, Pagano/Bowman 1995: 77 ff.). In Boston beinhaltete dies eine verstärkte Ausrichtung auf die Entwicklung der Downtown und neue Kooperationsformen zwischen Stadt und Immobilienakteuren.

Bis maximal Mitte der 1970er Jahre erfolgte die Zusammenarbeit mit Investoren auf der Basis von zentralstaatlichen Erneuerungsprogrammen. In dieser Phase der Totalsanierung bereiteten US-amerikanische Städte Flächen ohne Rücksprache mit möglichen Projektentwicklern vor. Sie mussten dann allerdings nicht selten feststellen, dass es keine interessierten Projektentwickler gab. Nachdem die finanzielle Unterstützung durch bundesstaatliche Erneuerungsprogramme nicht länger gesichert war und zugleich Probleme bei der Inwertsetzung der innerstädtischen Flächen bestanden, wurde es notwendig, neue Strategien zu entwickeln. In der neuen Phase, die von Frieden/Sagalyn (1990: 133 ff.) auch »Dealmaking-Phase« bezeichnet wird, sprachen städtische Akteure bereits vor der Vorbereitung der Flächen mit Projektentwicklern, um das Interesse zu sondieren. Durch die Vorgespräche wurden Möglichkeiten, Herausforderungen und Begrenzungen für alle Seiten deutlicher und damit kalkulierbar. In der Folge wandelte sich die Rolle der Planungsbehörden, die selbst zu Entwicklern und Co-Investoren wurden: als Ergebnis von Verhandlungen übernahmen sie häufig bestimmte Teile der Projektentwicklung und sondierten die Möglichkeiten für finanzielle Erleichterungen bzw. Anreize. Diese Kooperation zwischen Stadt und privaten Immobilienakteuren wird auch als »Public-Private Partnership« (PPP) bezeichnet. PPP's erlebten vor allem im Zuge einer politisch-territorialen Restrukturierung des Nationalstaates an Bedeutung. Privatisierung, Auslagerung und Deregulierung öffentlicher Aufgaben, d. h. ein Rückzug des Staates aus der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung und öffentlichen Daseinsvorsorge erforderten eine höhere Eigenverantwortlichkeit von Städten sowie neue Reaktions- und Handlungsformen, die proaktiv ausgerichtet waren und auf die Mobilisierung wirtschaftlicher Potenziale zielten (Schneider-Sliwa 1996). Auf der städtischen Ebene werden die Möglichkeiten von PPP's in der Einbindung von privatwirtschaftlichen Akteuren gesehen.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Entwicklung von Faneuil Hall Marketplace. Faneuil Hall und Quincy Market waren verfallene Gebäude in unmittelbarer Nachbarschaft zum Government Center. Das Government Center – das Rathaus der Stadt Boston – ist noch ein Ausdruck der Kahlschlagsanierung, da es in den 1960er Jahren auf dem Gebiet eines Rotlichtdistriktes gebaut wurde. Faneuil Hall Marketplace steht demgegenüber für den Versuch, historische Baustrukturen zu erhalten.

Nachdem erste Anstrengungen noch unter dem Bürgermeister Collins und dem BRA-Direktor Logue wenig erfolgreich waren, gelang es unter Bürgermeister White<sup>12</sup>, die Entwicklung anzustoßen. Die Zöger-

---

12 Kevin H. White war von 1967 bis 1983 Bürgermeister.

lichkeit der Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass – wie bereits erwähnt – erfolgversprechende Immobilienprojekte, insbesondere im Bereich von Einzelhandel und Gastronomie, nicht in Innenstädten gesehen wurden. Nach einer längeren Suche nach geeigneten Projektentwicklern und Konzepten machte die Stadt einige Konzessionen, um Entwicklungen anzuregen. Diese Konzessionen beinhalteten, das Risiko für Projektentwickler zu reduzieren bzw. das Investment abzusichern. Die Stadt verpachtete die ihr gehörende Fläche an den Investor mit der Vereinbarung einer anfänglichen Zahlungsobergrenze. Der Vorteil einer Pacht bestand für den Projektentwickler darin, dass kein zusätzlicher Kredit für den Erwerb des Grundstückes aufgenommen werden musste. Diese Reduzierung der Entwicklungskosten war notwendig, da Banken bei der Finanzierung innerstädtischer Projekte generell sehr zögerlich waren (Sagalyn 1989). Mit dem Entwickler konnte ein innovatives Nutzungskonzept vereinbart werden, das Erlebnis- und Gastronomieshopping in renovierten historischen Gebäuden beinhaltete. Das Nutzungs- und Entwicklungskonzept von Faneuil Hall Marketplace erwies sich mit der Eröffnung 1976 als sehr erfolgreich und wurde in vielen anderen Städten kopiert.

Das Beispiel zeigt, dass das Dealmaking mit Angeboten an Projektentwickler/Investoren einherging, um sie von Investments, bestimmten Nutzungen, Gestaltungen und Ausrichtungen zu überzeugen. Die Gefahr bestand allerdings darin, dass bei einer Änderung der Rahmenbedingungen des Projektes – bspw. in Form von unvorhersehbaren Problemen mit der Gebäudesubstanz, einer Verseuchung des Bodens oder einer wirtschaftlichen Krise – Raum für Nachverhandlungen bestand. Für Boston wie für andere Städte bedeutete dies, dass sie in diesem Fall mit höheren Kosten zu rechnen hatten, die aber angesichts geringer werdender bundesstaatlicher Unterstützung schwer zu tragen waren. Frieden/Sagalyn (1990: 155 ff.) vermuten, dass diese Kostenteilung häufig dazu führte, dass mehr öffentliche Gelder in den Deal eingebracht werden mussten als zugegeben wurde.

Die Notwendigkeit zu unternehmerischen Ansätzen wurde durch die Verabschiedung von Proposition 2 1/2 im Bundesstaat Massachusetts im Jahr 1980 verstärkt. Diese Gesetzesvorlage legte eine Höchstgrenze der jährlichen Besteuerung von Immobilien fest, die 2,5% des Wertes nicht überschreiten sollte. Weiterhin wurde die Höchstgrenze einer jährlichen Steigerung auf 2,5% festgelegt. Der Effekt war eine massive Reduzierung der städtischen Möglichkeiten, sich über Grundsteuern zu finanzieren. Für Boston wird vermutet, dass die Besteuerung von Immobilien um annähernd 50% abgesenkt werden musste. Als Reaktion darauf wurde mehr Bautätigkeit angeregt: »To pay its bills Boston had little al-

ternative but to permit more buildings and to increase the tax base.« (Kennedy 1992: 214) Zudem wurde eine Entwicklerlogik übernommen und versucht, die Gewinnspanne von Projekten zu kalkulieren und einen Teil davon abzuschöpfen. Nicht zuletzt wurden Kürzungen in den öffentlichen Leistungen von einer Erhöhung bzw. Einführung von Gebühren und Preisen für Leistungen begleitet (Bluestone/Stevenson 2000: 102).

Um einen Anreiz für Projektentwicklung und Bautätigkeit zu bieten, wurde extensiv auf Chapter 121A, d. h. auf Steuererleichterungen und eine Flexibilisierung der »Zoning« zurückgegriffen. Entsprechende Vergünstigungen und Incentives wurden mit einzelnen Entwicklern ausgehandelt, d. h. sie bezogen sich überwiegend auf einzelne Projekte und weniger auf größere geschlossene Sanierungsgebiete, wie noch in der Sanierungsära bis Ende der 1960er Jahre. Die damit verbundene Planungssicherheit begünstigte eine hektische Bauaktivität, die zeitlich versetzt in den 1980er Jahren wirksam wurde. Als Ergebnis dieser Politik hält Kennedy fest:

»In 1974 the city had only 14 million square feet of premium office space but by the end of 1984 it had in excess of 25 million square feet and much more was planned. [...] The assessed value of taxable Boston real estate increased tremendously through the decade after the court-ordered updating of the city's assessment practices in the early eighties. Total taxable value of \$ 22.5 billion in 1987, and to \$ 34.3 billion two years later. Revenues from property taxes account for about a third of Boston's city budget.« (Kennedy 1992: 221, 222)

Die veränderte urbane Governance muss auch als eine Reaktion auf Veränderung auf der nationalen Ebene verstanden werden. Unter der Regierung von Jimmy Carter wurden zum ersten Mal die möglichen Vorteile einer starken und effektiven Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor für eine Revitalisierung von Städten betont; unter Ronald Reagan wurde dieses Ziel politikanleitend. Nach Susan Clarke und Gary Gaile (1992: 191 f.) waren städtische Wirtschaftsprogramme seitdem »characterized by a stronger investment and entrepreneurial approach: the use of revolving loan funds, below market loans, and program income indicates generation of revenue streams independent of federal programs and tax revenues.« Gezwungen durch die veränderten Umstände evaluierten Städte Entwicklungsprojekte nach ihrem potenziellen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum. Die Erwartung bei Projekten, an denen sich Städte verstärkt beteiligten, war, dass sie zu einem Anstieg der Investitionen, der Immobilienwerte und der Arbeitsplätze

beitragen. Jede Dimension versprach direkte und indirekte Möglichkeiten zur Steigerung der Steuereinnahmen.

Zur Begründung von unternehmerischen Ansätzen in der Stadtpolitik wurde die weit verbreitete Kritik an der Sanierungspolitik in eine »Regierungskritik« umgemünzt. Staatliche Interventionen erbringen nach dieser Kritik im Vergleich zu den gewünschten Zielen gegenteilige Ergebnisse. Dieser Vorwurf des »Politikversagens« eröffnete das Feld für stärker wirtschaftsfreundliche Ansätze. Jedoch resultierte dies nicht in wirtschaftsliberalen Politikansätzen, da die 1970er Jahre zugleich Jahre wirtschaftlicher Rezession waren, die Zweifel an den Selbstheilungskräften des Marktes schürten. Vielmehr wurden vor diesem Hintergrund von Politik- und Marktversagen Public Private Partnerships als eine Möglichkeit gesehen, Stärken und Schwächen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zu kombinieren.

Der überwältigende Erfolg dieser Politik, der sich in einem »economic miracle« in Boston in den 1980er Jahren ausdrückt, ist aber nicht alleine auf die Städtebaupolitik zurückzuführen, welche die infrastrukturellen Ausgangsbedingungen für wirtschaftliches Wachstum schuf. Vielmehr ergibt sich die spezifische Dynamik aus der Kombination von unternehmerischer Stadtpolitik und Hightech-Boom in den 1980er Jahren. Hintergrund für den Wirtschaftsboom war der Anstieg der Rüstungsausgaben unter Reagan Anfang der 1980er Jahre, der Boston begünstigte. Greater Boston, d. h. die Metropolregion Boston verfügte über eine einzigartige Infrastruktur, um von dieser Förderung zu profitieren. Sie bestand in einer ausgedehnten Universitätslandschaft und einer Vielzahl von Unternehmen im Bereich von Hightech, Ingenieurswesen und Rüstung. Ergebnis dieser Entwicklungen war eine beispiellose Wirtschaftsdynamik, die in einer Ausdehnung der wissensintensiven Industrien kulminierte (Levine 1995: 99 f.). Große Teile dieser Entwicklung konzentrierten sich im Gürtel rund um Boston entlang der Route 128. Diese Dynamik als auch wirtschaftliche Liberalisierungen beförderten ein Wachstum von finanz- und unternehmensorientierten Dienstleistungen, die sich als Unterstützung für wissensintensive und international expandierende Unternehmen profilierten. Insbesondere die Beschäftigung in den Bereichen Banken, Versicherungen, Fonds, Gesundheits- und medizinische Versorgung nahm zu. Wie der Tab.1 im Anhang C zu entnehmen ist, lassen sich erste Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung Ende der 1970er Jahre feststellen, die sich in einer Zunahme von Arbeitsplätzen ausdrücken. Nach Bluestone/Stevenson (2000) sei in dieser Zeit ein Übergang von »mill-based« zu »mind-based industries« festzustellen.

## 5.4 Sozialer Entrepreneurialism?

Ab 1983 setzte ein starkes Beschäftigungswachstum ein, so dass Mitte der 1980er Jahre Vollbeschäftigung herrschte. Es bildete sich in dieser Zeit die diversifizierte Wirtschaftsstruktur heraus, für die die Metropolregion Boston in der Debatte um regionale Innovationssysteme bekannt ist (vgl. Markusen 1986). In der Stadt Boston erwies sich in immobilienwirtschaftlicher und stadtentwicklungspolitischer Hinsicht vor allem die Expansion der finanz- und unternehmensorientierten Dienstleistungen von hoher Bedeutung. Parallel zur Wirtschaftsdynamik der Metropolregion wuchsen die unterstützenden Dienstleistungen in Boston. Zugleich profitierte Boston aber auch von der außergewöhnlichen Wirtschaftsdynamik von New York City. In New York City als dem unbestrittenen Zentrum der Finanz- und unternehmensorientierten Dienstleistungen konnte nicht in dem Maße Büroraum erstellt werden, in dem er nachgefragt wurde. In Städten wie Boston oder Los Angeles versuchten Projektentwickler sich dieses Defizit durch eine Ausdehnung des Angebots zu Nutze zu machen. Auch wenn die Position von New York dadurch nicht grundlegend in Frage gestellt wurde (Fainstein 2001: 36), gelang es in Boston, sich mit einem Ausbau der Infrastruktur als Dienstleistungsstandort zu profilieren. Eine Folge dieser Entwicklungen war ein Bauboom in der Downtown, der Spielraum für eine spezifische Bostoner Variante des urban entrepreneurialismus bot.

Unter dem neuen Bürgermeister Raymond L. Flynn (von 1983 bis 1993) und seinem BRA-Direktor Stephen Coyle (Juli 1984 bis Januar 1992) wurde der Immobilienboom dazu genutzt, von den Projektentwicklern bestimmte finanzielle Zugeständnisse zu erhalten. Ermöglicht wurde dies durch außergewöhnlich niedrige Leerstandsdaten von 5%, die für Projektentwickler und Investoren viel Spielraum zur Erhöhung der Mieten und damit der Renditen aus Büroprojekten eröffnete. Es wurde festgelegt, dass bei Downtownprojekten, welche die Realisierung von mehr als 100.000 sft Büroraum beinhalteten, jeder zusätzliche sft Büroraum mit 5 Dollar bezahlt werden musste. Die entsprechende Summe ging in den Bau von günstigem Wohnraum in benachteiligten Nachbarschaften. Zusätzlich mussten Projektentwickler bei Überschreitung der Grenze noch einen Dollar je weiterem sft Büroraum für Qualifikationsprogramme geben (Schneider-Sliwa 1995).

Das »Linkage-Programm« kann als eine Reaktion auf den föderalen Rückzug aus wichtigen Feldern der Sozialpolitik und als eine Reaktion auf das gewachsene Selbstbewusstsein von Neighborhoods interpretiert werden. Nachdem in den 1970er Jahren die föderale Unterstützung von Sanierungsprogrammen ein Ende fand, wurden in den 1980er Jahren un-

ter Ronald Reagan auch wohlfahrtsstaatliche und Wohnungsbauprogramme abgebaut. Dies bedeutete eine Mehrbelastung des städtischen Haushaltes, die in Boston durch das Linkage-Programm reduziert werden sollte. Mit den erzielten Linkage-Geldern sollten Wohnungsbau- und Qualifizierungsprogramme für benachteiligte Stadtteile finanziert werden. Immobilienprojekte wurden also zur Finanzierung der Sozialpolitik verwendet. Unabhängig davon bedeutete eine von der Zonierung nicht gedeckte Höhe und Dichte der Büroprojekte, dass von der Stadt eine höhere Grundsteuer erzielt werden konnte: mehr nutzbare Bürofläche erhöhte den Wert eines Gebäudes und damit die Besteuerungsgrundlage. Insgesamt wurde also die Einnahmeseite der Stadt gestärkt; es gelang so, sozial ausgleichende Maßnahmen aufrecht zu erhalten.

Das Linkage-Programm kann aber auch als eine Reaktion auf das gestärkte Selbstbewusstsein von »Neighborhoods« verstanden werden. Im Verlauf der Proteste gegen die Sanierungspolitik bildete sich ein politisches Selbstbewusstsein in direkt und indirekt betroffenen Vierteln heraus: Bewohner forderten ein Mitspracherecht bei den Veränderungen und der Umsetzung der Politik. Sie sahen sich nicht mehr als passive Opfer oder Klienten der Sanierungspolitik, sondern sie verstanden ihre Viertel als schützenswert und wollten aus diesen Gründen aktiv beteiligt werden. Diese Situation ist als Ergebnis der Auseinandersetzungen zu verstehen, zugleich ist sie aber auch in der sozialräumlichen Struktur angelegt. Ähnlich wie andere US-amerikanische Städte besteht Boston aus unterschiedlichen Vierteln, die stark nach Ethnien getrennt sind. Im Stadtplan lassen sich bis zur Gegenwart irische, italienische, jüdische, afro-amerikanische etc. Stadtviertel unterscheiden. Dabei ist die Zuschreibung »italienisch« weniger eine Frage der Nationalität als der Identität. Diese Identität wurde in Sanierungskonflikten stabilisiert, als es notwendig schien, als »Italiener«, »Iren« etc. zusammenzuhalten. Der Begriff »Neighborhood« steht seitdem nicht nur für eine Ansammlung von Häusern, sondern transportiert ein Verständnis der Einzigartigkeit eines Orts, seines Charakters und seiner Vitalität. Der Begriff steht für eine Einheit von Bewohnern, die in ihrem kulturellen Ausdruck schützenswert ist und als eine solche Einheit Anerkennung verdient. »Neighborhood« wurde also zu einem symbolisch aufgeladenen Begriff. Sowohl »Neighborhood« als auch – wenn auch in einem geringeren Maße – der Begriff »Community« prägte und beeinflusste die politische Debatte so stark, dass in der Politikgestaltung kein Weg mehr daran vorbeiging. Raymond Flynn institutionalisierte Neighborhood-Vertretungen, die bei den Sanierungsmaßnahmen und bei der Umsetzung der Wohnungsbauprogramme konsultiert wurden. Während der Periode Flynn

wurden Neighborhoods insofern zu einer eigenständigen Größe im Bereich der Stadtentwicklungspolitik.

Mit dem Linkage-Programm wurden also Neighborhoods eingebunden als auch sozialpolitische Problemlagen bearbeitet. Ziel war es, durch das Linkage-Programm die Immobilienentwicklung in der Downtown mit der Entwicklung von Bostons benachteiligten Nachbarschaften zu verbinden. Damit stellte das Linkage Programm eine Reaktion auf die sozialräumlichen Herausforderungen des Bau- und Wirtschaftsbooms dar. Die Bautätigkeit konzentrierte sich räumlich auf die Downtown sowie angrenzende Bereiche und in sektoraler Hinsicht auf die Erstellung von Büroraum und Luxuswohnungen, die die höchsten Renditen versprachen. Stadtentwicklung nahm also polarisierende Formen an: räumlich ging der Immobilienboom an den benachteiligten Stadtvierteln vorbei; sozial bedeuteten diese Entwicklungen eine Zunahme von Wohnungsnot als auch explodierende Mieten. Angesichts eines begrenzten Angebotes an Wohnraum trug der Zustrom an hochqualifizierten, zahlungskräftigen Arbeitskräften dazu bei, das Preisgefüge auf dem Wohnungsmarkt zu verschieben. Es erfolgte eine parallele Aufwertung von innerstädtischen Vierteln (z. B. South End, Charlestown) und eine Konzentration von armer Bevölkerung auf Stadtviertel, die weiter vom Zentrum entfernt liegen (z. B. Roxbury oder Dorchester; zur Lage der Stadtteile s. Abb. 5.1). Um die benachteiligten Viertel einzubinden, sollten Gelder aus der Downtowntwicklung in diese Gebiete umgeleitet werden.<sup>13</sup>

Flynn und Coyle verstanden diesen Ansatz der Kombination von Downtowntwicklung mit der Entwicklung benachteiligter Nachbarschaften als eine marktorientierte Lösung. Coyle argumentierte,

»that when investors gain in Boston a return on their capital greater than in comparable markets it is feasible to price in the cost of linkage. A linkage dollar of five or six dollars paid over a period of seven years (which thereby reduced its value) was approximately 2 percent of the cost of development. In a decade when land values went up quickly, linkage fees were minimal and easily absorbed.« (Kennedy 1992: 230)

Urban entrepreneurialism als eine stärkere Öffnung zugunsten wirtschaftlicher Interessen wurde in diesem Sinne mit Maßnahmen des sozialen Ausgleichs kombiniert. Nach einigen Jahren Erfahrung mit dem

---

13 Der Stellenwert des Linkage-Programms ist jedoch bescheiden: seit Beginn des Programms wurden durchschnittlich 7,9% der Kosten für eine leistbare (affordable) Wohnung durch Linkage-Mittel bestritten, und pro Jahr wurden im Schnitt 320 Wohneinheiten gefördert (vgl. Arnold et al. 2005).

Linkage Programm und Community Benefits<sup>14</sup> haben sich allerdings auch kritische Stimmen zu Wort gemeldet. Es wird kritisiert, dass sich Investoren mit dem Linkage-Programm und Community Benefits von den Zonierungen freikaufen können. Damit gelänge es, Festlegungen bezüglich von Höhe, Dichte und Nutzung, die spezifisch für Stadtteile festgelegt werden, zu umgehen. Die Kritik ist, dass es den Investoren durch die Zahlungen möglich wird, diese Regulierungen rechtmäßig außer Kraft zu setzen. In einigen Fällen sind Community Benefits als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Projektentwickler und BRA zur Finanzierung von Parks, Kanalisation oder Straßenbau genutzt worden, d. h. zur Finanzierung von Investitionen, die zur öffentlichen Daseinsvorsorge bzw. in den Bereich der öffentlichen Infrastrukturleistungen gehören. In diesem Sinne kommen Community Benefits nicht den Nachbarschaften zugute, die mit einer dichteren und höheren Bebauung leben müssen, sondern dienen zur Reduzierung der öffentlichen Ausgaben bzw. zur Wertsteigerung der Immobilien und Flächen vor Ort.

## **5.5 Von managerialism zur entrepreneurial city á la Boston?**

Ein Effekt dieser Politik war, dass die Betrachtung der einzelnen Projekte nicht im städtischen bzw. städtebaulichen Zusammenhang erfolgte. Der Immobilienboom, der in den 1980er Jahren zur charakteristischen Skyline von Boston beigetragen hat, ist auch auf die angrenzende Waterfront übergesprungen. Alle Projekte, die in den späten 1970er bis Ende der 1980er Jahre entstanden sind, sind unabhängig voneinander, d. h. ohne übergreifende Planung entstanden: Faneuil Hall Market Place, Wohnprojekte an der Atlantic Avenue, New England Aquarium, Rowes Wharf, die Umwandlung des Charlestown Navy Yard in ein gemischtgenutztes Projekt. Insbesondere Charlestown Navy Yard und Wohnprojekte an der Atlantic Avenue sind dafür kritisiert worden, dass sie durch die bauliche Form einen Riegel bilden, der den Zugang zur Waterfront erschwert.

Die Veränderungen in der Stadt- und Planungspolitik in Boston lassen sich mit David Harvey (1989) als »shift from managerialism to entrepreneurialism« beschreiben. Angesichts einer Erosion der fiskalischen und wirtschaftlichen Basis in vielen Städten der USA – begleitet

---

14 Projektentwickler müssen an den Standorten, an denen sie höher, dichter etc. bauen als nach Zoning möglich, Ausgleichszahlungen für die betroffene Nachbarschaft leisten. Diese bestehen z. B. in der Finanzierung von Bibliotheken, Straßenbeleuchtung, Grünflächenpflege etc.

vom Rückgang bzw. Stopp der föderalen Unterstützung im Rahmen von Städteprogrammen – wurde versucht, stärker unternehmerische Politikansätze zu verwirklichen. In Boston beinhaltete dies die direkte Verhandlung lokalpolitischer Akteure aus Planung, Wirtschaftsförderung und/oder Politik mit internationalem und nationalem Finanzkapital beim Versuch, die Attraktivität des lokalen Standortes für diese Akteure zu steigern. Im Gefolge der zunehmenden Liquidität des innerstädtischen Immobilienmarktes wurden verstärkt institutionelle Investoren tätig.

Im Rahmen dieser Entwicklung ist eine stärkere Betonung von »Governance« festzustellen, d. h. die Einbindung von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in die Politikgestaltung, die wichtige Ressourcen und Diskurse dominierten. Anstelle der Aufgabe einer übergeordneten Planung übernahm der lokale Staat eine koordinative und ermöglichende Rolle im Rahmen einer stärker spekulativen Immobilienentwicklung. Damit ging einher, dass Risiken der Immobilienentwicklung und Sanierungspolitik vom lokalen Staat – und nicht länger vom nationalen Staat – getragen wurden. Nach David Harvey (2001: 354) basiert diese Form des »städtischen Entrepreneurialismus« auf »[...] public-private-partnerships focusing on investment and economic development with the speculative construction of place rather than amelioration of conditions within a particular territory as its immediate (though by no means exclusive) political and economic goal.« Tatsächlich gingen die PPPs mit finanzieller Unterstützung für wohlhabende Konsumenten und Unternehmen einher, damit diese in der Stadt blieben bzw. sich ansiedelten.

In Boston bestand das Ziel einer unternehmerischen Stadtpolitik darin, die infrastrukturellen Voraussetzungen und Vorteile für Investments zu schaffen. Ein positives Wirtschaftsklima sollte die Stadt im Zuge eines Bedeutungsverlustes von räumlichen Distanzen gegenüber anderen Städten positiv herausheben. Der Zugang zu Immobilienentwicklung in Boston wie in anderen US-amerikanischen Städten kann als ein Ergebnis der politisch-territorialen Veränderung verstanden werden. Rückläufige föderale Unterstützung für Wohlfahrts-, Wohnungs-, Gesundheits-, Infrastrukturprogramme etc. erhöhten die Angewiesenheit auf die Einnahmen aus der »Property Tax«. Keine andere Einnahmequelle (wie Zuweisungen des Staates Massachusetts, Gebühren etc.) erbrachte vergleichbare Einnahmen<sup>15</sup>. Neue Einnahmemöglichkeiten – bspw. durch eine neue

---

15 In diesem Zusammenhang wundert auch nicht die folgende Aussage, die die Bedeutung von Immobilienprojekten für die Stadt deutlich macht: »This revenue (property tax revenue, S.H.) is crucial to the city since, under Proposition 2 1/2, existing property tax revenue can only increase by 2.5% each year. New growth is essential for Boston to meet faster rising

Steuer – waren und sind in Boston nicht möglich, da das Land Massachusetts die lokalen Besteuerungsmöglichkeiten beschränkt. Angesichts steigender Aufgaben und finanzieller Belastungen erfordert also die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Stadt, Immobilienprojekte zu forcieren sowie durch Infrastrukturausbau zur Wertsteigerung von Immobilien beizutragen. Die hohe Bedeutung von Baupolitik ergibt sich für Boston somit aus dem begrenzten Möglichkeitsraum, der im politisch-räumlichen System der USA sowohl von der föderalen als auch der Landesregierung stark eingeschränkt wird. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Wachstumsorientierung, marktorientierten Ausrichtung und eines property-led development. Um Immobilienprojekte auf städtischem Boden zu realisieren, ist eine Öffnung gegenüber privatwirtschaftlichen Immobilienakteuren notwendig. Es erfolgt also eine Ausrichtung an Immobilien (property) und am Eigentum (property) bzw. Eigentümer, um lokale Wirtschaftsentwicklung zu forcieren.

Auch wenn sich aus dieser Argumentation ein Bild des lokalen Staates als »Erfüllungsgehilfen« des Immobilienkapitals aufdrängt, so trifft diese Beschreibung nicht zu. Die Position bzw. Aufgabe des lokalen Staates ergibt sich aus gesellschaftspolitischen Diskussionen und Anforderungen. Es bestehen jedoch unterschiedliche Interpretationen der Anforderungen, die aber alle in einem bestimmten Rahmen bleiben. Während die Bürgermeister Hynes und Collins eher auf eine Wachstumsorientierung und Flynn auf einen sozialen Ausgleich gesetzt haben, so verbleiben alle Varianten innerhalb der gegebenen sozioökonomischen Struktur. Jeder Bürgermeister sah sich vor der Herausforderung, die institutionellen und physisch-materiellen Voraussetzungen für die Reproduktion der städtischen Gesellschaft zu schaffen. Die Kontexte und Ziele der Bau- und Sanierungspolitik und -entwicklung sind in Tab. 5.2 zusammengefasst.

Insbesondere ab den 1970er Jahren lässt sich die städtische Herangehensweise an Sanierungsprojekte als property-led development bezeichnen. Es erfolgten zunehmend Absprachen zwischen Stadtplanern und Immobilienakteuren hinsichtlich spezifischer Projekte. Im Zuge dieser Absprachen wurde der Möglichkeitsraum von Projekten ausgeleuchtet, d. h. es wurden Incentives bzw. Planungskonstellationen zur Unterstützung von Bauprojekten ausgehandelt. Diese Ausrichtung der Politik und die Zusammenarbeit mit den Immobilienakteuren hat strukturierende Wirkung auf die Entwicklung der South Boston Waterfront. Erste Entwicklungsschübe erfolgten im Rahmen des Immobilienbooms am

---

costs such as health care or to fund new priorities such as affordable housing.« (BRA-Report 2001)

Ende der 1980er Jahre. Der Sprung zur South Boston Waterfront, die nur durch den Fort Point Channel vom Financial Center getrennt ist (vgl. Abb. 6.1, auf der der trennende Kanal links im Bild erkennbar ist), erfolgte maßgeblich durch drei Projekte: Federal Reserve Bank of Boston am Übergang von der Atlantic Avenue zur South Boston Waterfront, Federal Courtyard an der Spitze von Fan Pier und das World Trade Center. Entgegen der Vorstellung, dass die Entwicklung der South Boston Waterfront aufgrund der attraktiven Lage einen Selbstgänger darstellt, handelt es sich um eine sehr zyklische Entwicklung, die von der Nachfrage nach verschiedenen Immobilientypen beeinflusst wird. Im folgenden Kapitel wird zuerst die South Boston Waterfront in ihrer historischen Entwicklung dargestellt und der Planungskontext umrissen. Dies soll die Grundlagen für die Kapitel 7 und 8 legen, in denen das Verhältnis von property-led development und Immobilienzyklus (Kap. 7) und die Planungsdiskussion (Kap. 8) analysiert werden.

Tab. 5.2: Überblick über Bau- und Sanierungspolitik im Boston der Nachkriegszeit

Zentrale Dimensionen	Bis 1970er Jahre	Ab 1970er Jahre	Ab 1980er Jahre
Wirtschaftsdynamik	gering	schwach	boomend
Immobilienmarkt	keine Nachfrage in der Downtown, sondern nur in Vororten	Anzeichen einer Stabilisierung des innerstädtischen Immobilienmarktes	prosperierender innerstädtischer Immobilienmarkt
Teilnehmer urbaner Regime	Business community + Stadt	Business community, bestimmte Gruppen der Nachbarschaften, Stadt	Ähnlich wie 1970er Jahre
Verhältnis Stadt zur Immobilienwirtschaft	distanziert, auf Armlänge	intensive Absprachen	intensive Absprachen, Entgegenkommen
Zusammenarbeit mit Immobilienwirtschaft	Vorbereitung von Flächen für Entwickler	Absprachen mit Projektentwicklern	Einbindung in Planung
Zentralstaat	nationale Städteprogramme	ausbleibende finanzielle Unterstützung, Förderung von PPP	Rückzug aus Sozialpolitik, Rüstungsförderung
Ziel von Sanierungs- und Baupolitik	Aufwertung der Downtown	Ausdehnung der Downtown	Verbindung Ausbau Downtown mit sozial-räumlichem Ausgleich
Aufgaben und Verständnis lokaler Politik	»Managerialism«	»Entrepreneurialism«	Proaktiver »Entrepreneurialism«

Quelle: eigene Darstellung



## 6. GESCHICHTE UND GLIEDERUNG DER SOUTH BOSTON WATERFRONT

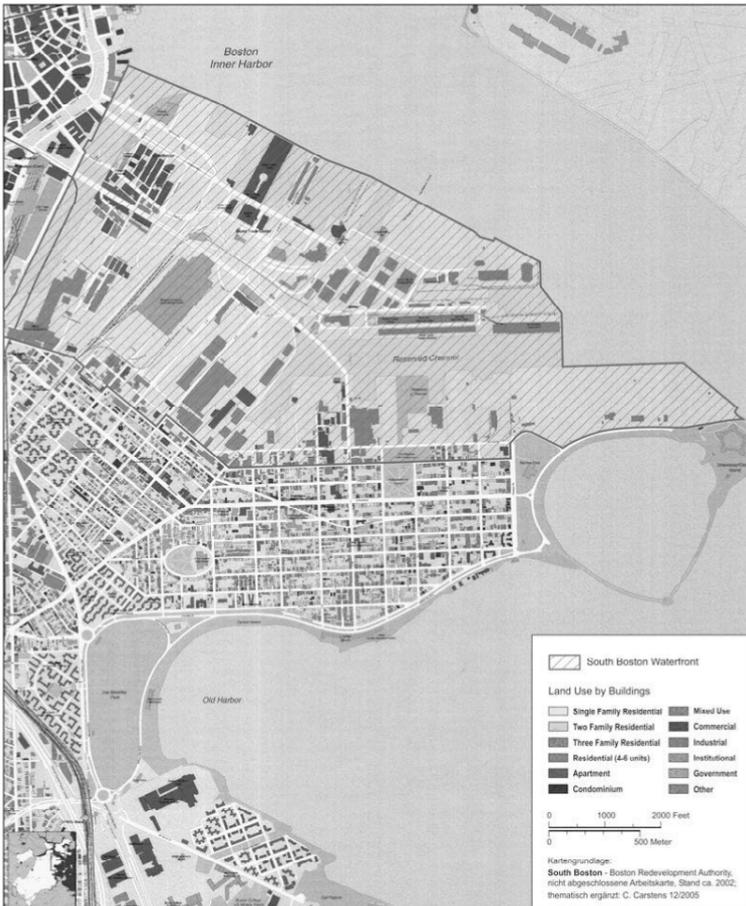
---

Bevor der Einfluss des Immobilienzyklus auf die Entwicklung der South Boston Waterfront analysiert wird, soll zuerst in das Untersuchungsgebiet South Boston Waterfront (vgl. Abb. 6.1) eingeführt werden. Es sollen im Einzelnen

- die Geschichte der South Boston Waterfront als Landaufschüttung und Industriestandort;
- b) die sich aus der vergangenen Nutzung ergebende Gliederung des Stadtteils und
- die Planungsgrundlagen, an denen sich die zukünftige Entwicklung der South Boston Waterfront orientieren soll,

dargestellt werden. Aus der Entstehungsgeschichte und einzelner »Nutzungsschichten« ergeben sich materielle Bedingungen, mit denen sich eine heutige Entwicklungsplanung auseinandersetzen muss. Die Diskussion um die South Boston Waterfront basiert auf diesen materiellen Dimensionen, insofern dadurch Beschränkungen gesetzt als auch Möglichkeiten eröffnet werden. Die Entwicklung findet also nicht auf der grünen Wiese statt, sondern es müssen bestimmte räumliche Zuschnitte und infrastrukturelle Voraussetzungen der Vergangenheit bedacht werden. Diese räumliche Materialität der Vergangenheit besteht vor allem in unterschiedlich strukturierten Teilgebieten. Sie sind das Ergebnis vergangener Formen der Produktion und Distribution.

Abb. 6.1: South Boston Waterfront



## 6.1 South Boston Waterfront als »Phönix aus der Asche«

Die Hoffnung, mit der Planung der South Boston Waterfront die Voraussetzungen für wirtschaftliche Dynamik zu schaffen, ist nicht neu. Bereits im 19. Jahrhundert, als das Gebiet der heutigen South Boston Waterfront »geschaffen« wurde, bestand das Ziel, Raum für wirtschaftliche Expansion herzustellen. Bei der South Boston Waterfront handelte es sich Anfang des 19. Jahrhunderts um ein Seemarsch-Gebiet, das als Halbinsel an das Festland angebunden war. 1804 wurde das Gebiet eingemeindet (vgl. für die folgenden Ausführungen BRA 1999: 8 ff.,

Whitehill/Kennedy 2000). Ab 1833 erfolgten auf dieser Halbinsel Landaufschüttungen und Uferbefestigungen, um Raum für neue Industrieansiedlungen zu erzeugen. Es siedelten sich vor allem Unternehmen an, für die der Hafen ein wichtiger Standortfaktor darstellte. Bei den ausgeübten Tätigkeiten handelte es sich am Anfang um Schiffbau, Stahl- und Glasproduktion. Unterstützt wurde die Industrialisierung durch die Anbindung an den Schienenverkehr Mitte des 19. Jahrhunderts. Dadurch wurde die South Boston Waterfront zur Schnittstelle von Wasser- und Landverkehr. Im südlichen Teil von South Boston entwickelte sich ein Wohngebiet für die in der South Boston Waterfront beschäftigten Arbeiter. Nach wie vor ist der Süden von South Boston überwiegend ein Wohngebiet, wohingegen der ehemalige industrielle Teil von South Boston, nämlich die heutige South Boston Waterfront, die distributiven, logistischen und industriellen Nutzungen weitgehend verlor.

Der sprunghafte Industrialisierungsprozess erforderte zusätzlichen Raum, der durch weitere Landaufschüttungen, die vor allem die Boston Wharf Company durchgeführte, geschaffen wurde. Bei der Boston Wharf handelt es sich um ein Unternehmen, das lange Zeit in städtischer Hand war. In der Folge wurde der industrielle Besitz u. a. um Maschinenbau, Brauereien, Ziegeleien, Fertigung von Aufzügen und Rasierklingen (Gillette), Woll-, Zucker- und Holzhandel ergänzt<sup>1</sup>. Um den Zugang zur South Boston Waterfront zu verbessern, wurden nach der Landaufschüttung mehrere Brücken zum Festland errichtet. Der infrastrukturelle Ausbau der South Boston Waterfront stellte damit einen wichtigen Baustein für die Industrialisierung Bostons dar.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts erlebte die South Boston Waterfront einen ersten industriellen Niedergang. Die zunehmenden Transportkosten für Kohle und Stahl führten zur Schließung der Stahl- und Glasunternehmen. Die South Boston Waterfront wurde in dieser Zeit jedoch als Logistik-Drehscheibe wichtiger. Zur Lagerung der Waren wurden vermehrt Warenhäuser am Fort Point Channel errichtet. Anfang des 20. Jahrhunderts gab es umfangreiche Anstrengungen zu einer Modernisierung des Umschlags. Parallel dazu wurden von der US-Army und Navy im östlichen Teil Schiffsanlegestellen und Reparaturdocks entwickelt.

Der endgültige Abstieg als Zentrum der industriellen Beschäftigung setzte mit der Deindustrialisierung in Neuengland ab den 1940er Jahren ein. 1956 gab es noch einen Versuch der zu dieser Zeit gegründeten Massachusetts Port Authority (Massport), den Hafen wiederzubeleben: die Hafenanlagen wurden mit der Errichtung des Castle Island Container

---

1 Bis auf Gillette ist nichts davon geblieben

Terminals und des Conley Terminals modernisiert. Der Abstieg konnte jedoch nicht aufgehalten werden. Während der 1970er und 1980er Jahre kaufte die Stadt Boston Flächen auf, um die maritimen und industriellen Aktivitäten zu erhalten. 1974 stellte die US-Navy ihre Tätigkeit ein und übertrug die Fläche an die städtische Economic Development and Industrial Corporation (EDIC)<sup>2</sup>. Trotz weiterer Bemühungen verschiedener städtischer Gesellschaften, an die industrielle Geschichte anzuknüpfen, liegen aber große Teile der South Boston Waterfront bis zur Gegenwart brach bzw. werden anderweitig zwischengenutzt.

Im Verlauf der historischen Entwicklung wurde eine bauliche und Eigentümerstruktur geschaffen, die die South Boston Waterfront bis heute in weiten Teilen prägt. Diese Struktur beeinflusste den Möglichkeitsraum für die gegenwärtigen Sanierungsstrategien. Am Fort Point Channel gehört gegenwärtig ca. die Hälfte der Fläche des Gebietes von »100 Acres« Gillette und United States Postal Service (siehe Abb. 8.3). Der Rest gehörte überwiegend der Boston Wharf Company. Dieses Unternehmen hatte die Flächen im Bestand, die es zwischen 1880 und 1920 aufgeschüttet hatte. Auf dieser Fläche befanden sich Produktionsgebäude und Lagerhäuser, die für den Umschlag von Waren genutzt wurden. Insgesamt handelt es sich um 1,1 Mio. qm an Gebäudefläche. Das nördliche und östliche Gelände, das durch Kaianlagen geprägt wurde, wechselte mehrmals je nach Wirtschaftsentwicklung den Eigentümer. Im Jahr 2005 sind mit der Ausnahme der Flächen von Massport sowie des Federal Court House, des Convention & Exhibition Centers und des maritimen Industriegebietes, das der Stadt Boston gehört, alle Flächen in privater Hand. Dies bedeutet, bei der Planung auf die Interessen der Grundstückseigentümer eingehen zu müssen, damit Bauvorhaben Wirklichkeit werden. Damit sind aus der Perspektive der Stadtplanung Herausforderungen verbunden.

## 6.2 Gliederung der South Boston Waterfront

In baulich-räumlicher Hinsicht lassen sich vier Teilgebiete unterscheiden: Fort Point Waterfront, Inner Harbor, Convention Center/Enhancement Zone und Industrial Port/Industrial South Boston (vgl. Abb. 6.2).

---

2 Die EDIC wurde Anfang 1990 in die Boston Redevelopment Authority integriert. Bis dahin war die BRA für die Planung und Wirtschaftsförderung im Innenstadtbereich und die EDIC für Planung und Wirtschaftsförderung im restlichen Gebiet von Boston zuständig. Die Integration bedeutet eine räumliche Ausweitung der Zuständigkeiten der BRA auf gesamt Boston.

Diese Teilgebiete sind das Ergebnis historischer und aktueller Entwicklungen.

Abb. 6.2: Teilgebiete der South Boston Waterfront



Fort Point Waterfront am westlichen Rand der South Boston Waterfront besteht zu einem großen Teil aus Lagerhäusern aus Backstein, die Ende des 19. bis Anfang des 20. Jahrhunderts errichtet wurden. Es gibt eine Diskussion, diese Gebäude, die in den 1980er Jahren vor allem von Künstlern »wiederentdeckt« wurden, nun unter Denkmalschutz zu stellen. Der besondere bauliche und soziale Charakter des Gebietes hat inzwischen Architekturbüros, Graphiker, Fotografen, Ingenieursdienstleister, Computer- und Internetunternehmen angezogen. Gegenwärtig ist das Gebiet durch eine Mischung aus Wohnen und Gewerbe geprägt; im

Südwesten, dem Industrial Fort Point Subdistrict, wird dies ergänzt von Produktionsgebäuden von Gillette, einem großen Produzenten von Rasierklingen, und einer als Parkplatz genutzten Fläche von US Postal Services. Das Gebiet ist also durch bauliche Strukturen geprägt, die im Falle der Lagerhäuser einen Rahmen setzen (Eigentümer sind Finanzinvestoren wie Archon Goldman, Beacon, Melcher u. a.), aber in Bezug auf die Flächen von US Postal Services und Gillette relativ offen sind.

Nachdem der Hafen in Boston an Bedeutung verlor, befand sich auch der Verkehrsknotenpunkt South Boston Waterfront im Niedergang. Die Bahninfrastruktur im Gebiet des *Inner Harbor* wurde nicht mehr genutzt und abgebaut. Ähnliches gilt für die Kaianlagen. In den letzten 20 bis 30 Jahren wurde das Gebiet überwiegend als Parkplatz genutzt und war unter wenigen Eigentümern aufgeteilt (Pritzker, McCourt, Anthony Athanas, Massport und US Postal Service). Dieses Gebiet bietet neue Möglichkeiten zur baulichen Gestaltung, da es zum großen Teil durch keine als erhaltenswert eingestufteten Gebäude und Freiflächen geprägt war/ist.

Im Jahr 2004 wurde das städtische *Boston Convention & Exhibition Center* (BCEC) fertig gestellt, das auf 1,7 Mio. qm Raum für Konferenzen und Tagungen bieten soll. Mit dem BCEC soll Boston als Stadt für Besucher, Touristen und Tagungsteilnehmern gestärkt werden. Es wird erwartet, dass die Nachfrage der Besucher den Gastronomie- und Entertainmentbereich im umliegenden Gebiet stärken soll. Das Convention Center ist ein Beispiel für neue Nutzungsmöglichkeiten auf ehemaligem Industriegelände. Die Gebäude wurden abgeräumt und eine neue bauliche Umwelt geschaffen. Bewohner im südlichen South Boston drängten darauf, dass im östlichen Streifen angrenzend an das BCEC preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden sollte, um einer Gentrifizierung des Wohngebietes South Boston entgegen zu wirken. Dieser Bereich – erweitert um eine südlich davon gelegene Fläche – wird als *Enhancement Zone* bezeichnet.

Im *Industrial Port* befinden sich die Reste der Hafentätigkeit auf dem ehemaligen Navy-Gelände. Im südöstlichen Teil befinden sich der Containerterminal und nördlich davon industrielle Hafentätigkeiten. Diese umfassen vor allem die Verarbeitung von Fisch, der im Hafen angeliefert wird, und Schiffsreparatur. Bis Ende der 1990er Jahre investierte die Stadt über 40 Mio. \$ zur Modernisierung der Infrastruktur. Der Hafen bietet ca. 3.800 Arbeitsplätze überwiegend im Blue-Collar-Bereich. Als einer der größten Konzentrationen industrieller Beschäftigung ist die weitere Nutzungsentwicklung emotional hoch aufgeladen. Eine Umwandlung dieses Bereichs in ein Wohn- und Bürogebiet würde Proteste nach sich ziehen. Bei den neuangesiedelten Betrieben handelt es

sich aber zunehmend weniger um traditionelle Hafenindustrie als um Unternehmen aus dem Bereich von Biotechnologie und Life Science, die sich als Ergebnis von Wirtschaftsförderungsbemühungen dort angesiedelt haben.

Bei der South Boston Waterfront handelt es sich also um einen Möglichkeitsraum: alte Nutzungen sind weitgehend verloren gegangen; zugleich könnten neue lukrative Nutzungen erschlossen werden. Diese Nutzungen ergeben sich aber nicht nur aus den Bietstrategien/-macht einzelner Nachfrager, sondern sind auch das Ergebnis der alten Baustrukturen, d. h. der materiellen Manifestationen der Vergangenheit. Das Gebiet besteht aus einem Mosaik unterschiedlicher Standorte. Für das gesamte Gebiet der South Boston Waterfront aber gilt, dass es im Unterschied zur Downtown und zu andern Stadtvierteln kaum eine »Nachbarschaft« gibt. Das macht dieses Gebiet für die Immobilienwirtschaft attraktiv.

Insbesondere am Ende der 1980er Jahre dominierte der Eindruck, dass der Raum für neue Nutzungen offen stand, da der Hafen und die industriellen Nutzungen einen deutlichen Niedergang erlebten. Übrig geblieben sind das Produktionsareal von Gillette und der Industrial Port. In dem Gebiet bestehen also keine festgelegten Lebensstile (z. B. als Wohngebiet für Familien) oder kulturellen Bewertungen, die als Beschränkung für gegenwärtige und zukünftige Investitionen wirkten. Die Künstler, die seit den 1980er Jahren in der Fort Point Waterfront leben, beförderten das Image als Möglichkeitsraum, indem bspw. der öffentliche Straßenraum als Kunstraum gestaltet wurde. Der Reiz, der für Projektentwickler von der South Boston Waterfront ausging, bestand also darin, dass es den Charakter von unentdecktem Land mitten in der Stadt hatte. Das Gebiet verhieß ungeahnte Entwicklungspotenziale und »first mover advantages«. Robert Beauregard und Anne Haila kritisieren die in der geographischen Stadtforschung häufig vorzufindende Annahme, dass die postmoderne Stadt einen Bruch mit der modernen Stadt darstellen würde (Beauregard/Haila 2000). Sie weisen darauf hin, dass Städte durch ihre baulichen Strukturen über relativ festgelegte Formen verfügen würden. Diese gebaute Umwelt würde gegenwärtige und zukünftige Investments, Lebensformen und kulturelle Bedeutungen ermöglichen, aber auch einschränken (Beauregard/Haila 2000: 24): »ermöglichen«, weil die gebaute Umwelt die materielle Basis für das alltägliche Funktionieren und die Transformation städtischer Gesellschaften ist; »einschränken«, weil sie zugleich ein Hindernis für eine schnelle Nutzungsänderung und einen Bruch mit den gegebenen Strukturen darstellt.

Dieses Argument trifft ohne Zweifel auf die bestehende Stadt und ihre Downtown zu; es legt aber zugleich offen, was die South Boston Waterfront als Immobilienstandort so attraktiv macht: die Möglichkeit des Bruchs mit vorherigen Entwicklungs- und Nutzungsmustern und die Nutzungsflexibilität. Dadurch besteht die Chance, die jeweils marktopimalste Nutzung realisieren zu können. In bebauten Gebieten wird dies durch die gegebene Nutzung eingeschränkt. Diese Flexibilität wurde von mehreren Gesprächspartnern aus der Immobilienwirtschaft hervorgehoben. Die South Boston Waterfront verfügt also über mehrere Standortvorteile: sie ist am Wasser und in der Nähe zum Financial District gelegen; zudem hat sie das Potenzial als Standort für neue Nutzungen. Aus der fußläufigen Nähe zur Downtown ergibt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit, dass dieses Gebiet bei einem wachsenden Büromarkt zum Erweiterungsgebiet der Downtown wird. Da es sich bei den an die Downtown angrenzenden Stadtvierteln um Wohngebiete handelt, ist die Möglichkeit einer Expansion in diese Richtung kaum möglich. Demgegenüber ist die Option von Büroprojekten in der South Boston Waterfront möglich und stellt damit ein großes Faustpfand dar. Durch die hohe Nachfrage nach Wasser- und innenstadtnahen Standorten für Büros und Wohnungen ist zudem die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich eine lebhafte Nachfrage ergibt. Dies lässt einen liquiden Immobilienmarkt und damit die Tätigkeit von institutionellen Investoren erwarten.

Die South Boston Waterfront ist im historischen Rückblick also ein Ergebnis öffentlicher Planungen und Investitionen von staatlichen Organisationen auf unterschiedlichen politisch-territorialen Maßstabsebenen. Mit der Boston Wharf Company schuf ein städtisches Unternehmen große Teile des Gebietes. Mit der Massachusetts Port Authority, die in Boston ihren Sitz hat, errichtete eine Organisation des Landes Massachusetts große Teile der Hafeninfrastruktur. Als Einrichtungen des Föderalstaates hatten die Army und Navy großen Einfluss auf die Entwicklung der Hafeninfrastruktur.

Insofern war die South Boston Waterfront schon immer ein Ergebnis öffentlicher Intervention, städtischer Planung und wirtschaftlicher Tätigkeit. Bis in die Gegenwart setzte die Stadt Maßnahmen um, um durch einen kontinuierlichen Ausbau der Fläche und eine Modernisierung der Hafen- und Verkehrsinfrastruktur die wirtschaftliche Dynamik zu fördern. Da diese Infrastruktur überwiegend durch öffentliche Investitionen geschaffen wurde, war dieser Teil der Entwicklung der South Boston Waterfront nicht dem Auf und Ab des Immobilienmarktes ausgesetzt. Ähnliches gilt für das Federal Courthouse und das BCEC. Es sollte ein Anreiz für Nachfrage aus dem Bereich Rechtsdienstleistungen, Hotel- und Gastronomie sowie Einzelhandel geschaffen werden.

Gegenwärtig befindet sich das Gebiet der South Boston Waterfront überwiegend im Besitz privater Akteure. Im Zuge der Übernahme des städtischen Unternehmens Boston Wharf durch das britische Schifffahrtsunternehmen P & O Nedlloyd sind große Teile der Flächen und Immobilien veräußert worden. Andere Flächen wie z. B. Fan Pier oder Pier Four (s. Abb. 8.2). sind seit Längerem in Privatbesitz. Auch die Flächen der Massachusetts Port Authority unterliegen weitgehend einem einzelbetrieblichen Gewinnstreben: Massport versucht, für seine Flächen optimale Preise zu erzielen, um neue Kapitalquellen zu erschließen. Die Organisation muss sich dabei nicht an städtische Planungsvorgaben orientieren.

Damit sind die Erneuerung der Infrastruktur und der Ausbau der Fläche als Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Expansion nicht allein von öffentlichen Investitionen und Planungen abhängig. Private Immobilienakteure haben großen Einfluss auf die Entwicklung der South Boston Waterfront. Auf deren Verhalten hat der Immobilienzyklus großen Einfluss. Dies wird in Kap. 7 diskutiert. In Kap. 8 wird diskutiert, wie die Interessen der Beteiligten in die Planung eingehen und welchen Einfluss dies auf die Entwicklung der South Boston Waterfront hat. Dazu sollen vorher kurz Planungskontext und -konzepte umrissen werden, welche die Grundlagen für die Entwicklung des Gebietes darstellen. Ein Wissen über diese Grundlagen ist notwendig, um die Bedeutung von Anpassungen und Änderungen im Planungsgeschehen als Ergebnis der Auseinandersetzung der verschiedenen Akteure verstehen zu können.

### **6.3 Planungsgrundlagen für die South Boston Waterfront**

Die Planungsgrundlagen für die South Boston Waterfront sind vom Bundesstaat Massachusetts und der Stadt Boston gelegt worden. Sie bestehen im sogenannten Chapter 91, dem »Interim Planning Overlay District«, dem Municipal Harbor Plan und dem »100 Acres Master Plan« für den Teilbereich des Fort Point Channel. Die verschiedenen Pläne sollen die Gestaltung der South Boston Waterfront, d. h. Nutzungen, Gebäudehöhe, Flächenausnutzung, Grünflächenanteil, Verschattung, Design etc. regulieren. Im zeitlichen Verlauf haben sie sich zum Teil gegenseitig aufgehoben. In diesem Sinne sind die unterschiedlichen Planungsgrundlagen ein Ausdruck für die Auseinandersetzungen in der Waterfront.

Die ursprüngliche »Zoning« für die South Boston Waterfront sah nur eine industrielle und gewerbliche Nutzung des Gebietes vor. Es gibt

großzügige Vorgaben hinsichtlich der erlaubten Flächenausnutzung und keine Festlegungen in Bezug auf Höhe und Grünflächen. Auch hinsichtlich der Gestaltung der Gebäude (urban design) gab es keine Richtlinien. Künstlern wurde erlaubt, in diesem Gebiet zu leben, sofern sie die South Boston Waterfront auch zum Ort ihrer künstlerischen Tätigkeit machten. Aufgrund der insgesamt geringen Vorgaben gab es Ende der 1980er Jahre Befürchtungen, dass es angesichts des Entwicklungsdrucks ohne weitere Regelungen zu einer ungeordneten Entwicklung kommen und große Potenziale der Stadtentwicklung verspielt würden. Für die Immobilienwirtschaft war dieser weitgehend regelungsfreie Raum mit Vor- und Nachteilen verbunden. Ein Vorteil des Gebietes bestand darin, dass keine Vorgaben hinsichtlich von Flächenausnutzung und nur geringe Vorgaben hinsichtlich der Nutzung gemacht wurden. Es konnten potenziell jene Nutzungen realisiert werden, die den höchsten Marktwert versprachen. Darin bestand aber zugleich auch ein Nachteil, denn die zu erwartende unregelmäßige Entwicklung hätte die potenzielle Attraktivität des Standortes reduziert. Die Durchsetzung von einzelbetrieblichen Immobilieninteressen hätte im schlimmsten Fall einen weitgehend monofunktionalen Standort ohne Freiflächen erwarten lassen und damit eine Reduzierung des Werts der Grundstücke. Dadurch wäre Immobilienentwicklung langfristig sehr unsicher und risikoreich geworden.

Auch für Entwickler von gewerblichen und Büroobjekten ist ein gemischt genutzter Stadtteil mit Vorteilen verbunden: zum einen bevorzugen Nutzer von Büroimmobilien ein Umfeld mit einer gewissen Ausstattung bzw. urbanem Lebensflair, und zum anderen ermöglicht ein gemischt genutzter Stadtteil die Umwidmung zu anderen Nutzungen, falls für die antizipierte Nutzung keine ausreichende Nachfrage besteht. Die standörtliche Logik legt einen gemischtgenutzten Standort nahe, da dieser eine Steigerung der Attraktivität und damit des Marktwertes der Grundstücke verspricht. Dies kann jedoch einer einzelbetrieblichen Logik entgegen laufen, wonach jene Nutzung realisiert werden sollte, die den höchsten Ertrag verspricht. Diese Logik zu verfolgen kann jedoch in bestimmten Marktzyklen zu einer monofunktionalen Entwicklung führen. Ein immobilienwirtschaftlich attraktiver Standort ergibt sich also aus einer fein ausbalancierten Abstimmung von einzelbetrieblichen und standörtlichen Logiken/Interessen. Dies erfordert eine übergeordnete, staatliche Planung.

Ende der 1990er Jahre wurde für das Gebiet der South Boston Waterfront im Übergangszeitraum bis zur Verabschiedung eines Masterplans eine Interim Zoning (»*Interim Planning Overlay District*«, IPOD) eingeführt. Mit dem IPOD sollte ein Puffer gegen konkurrierende Landnutzungen vor dem Hintergrund wechselnder wirtschaftlicher und ge-

sellschaftlicher Interessen geschaffen werden. Es wurde in einer relativ groben Rasterung Höhe und Dichte der Bebauung festgelegt. Weiterhin wurden Fragen der Landnutzungen, Freiflächen, Parkplatzverhältnis etc. angesprochen. Es wurde versucht, eine Regelung zu treffen, die dem industriellen Charakter des Gebietes und seiner Geschichte gerecht wurde.

Eine wichtige Größe bei der Planung und Regelung der South Boston Waterfront stellt das »*Chapter 91 of the Massachusetts General Laws*« (kurz: Chapter 91) dar. Dieses Gesetz reguliert die Nutzung von – ehemaligen – Wattgebieten, Landauffüllungen und Wasserwegen. Es spezifiziert Dimensionen der Bebauung, Nutzung und Anforderungen für Aktivitäten und Strukturen. Da die South Boston Waterfront zu einem gewissen Teil aus aufgefüllten Flächen besteht, kommt Chapter 91 zur Anwendung. Danach muss der öffentliche Zugang zum Ufer gewährleistet sein. Diese öffentliche Nutzung soll beispielweise durch die Errichtung von öffentlichen Wegen und Plätzen an der Wasserkante gesichert werden. Damit soll eine Bebauung direkt am Ufer verhindert werden. Bis 55 Fuß Abstand vom Ufer darf nicht gebaut werden, bis 100 Fuß Abstand vom Ufer darf nicht höher als 55 Fuß gebaut werden. Danach steigt die erlaubte Höhe in festgelegten Abständen treppenförmig bis 330 Fuß an. Es wird also die Nutzung des Uferstreifens und die Höhe der am Wasser angrenzenden Gebäude vorgeschrieben. Diese Regelung des Landes Massachusetts wird vom städtischen »*Municipal Harbor Plan*« (MHP) in Teilbereichen außer Kraft gesetzt. Mit dieser Möglichkeit der Öffnung im MHP soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Struktur und Herausforderungen im Bostoner Hafengebiet andere sind als in anderen Hafen- und Ufergebieten von Massachusetts.

In einem aufwändigen, öffentlichen Beteiligungsverfahren wurde 1999 der »*Seaport Public Realm Plan*« (SPRP) entwickelt, der die Grundlage für den MHP legen sollte. Als Ziel wurde formuliert, dass ein gemischt genutzter Stadtteil mit lebendigem, urbanem Charakter entstehen solle. Es wurde im Vergleich zum IPOD und zum Chapter 91 ein umfangreicherer Zielkatalog gefordert. Vom Wasser aus wurden vier Höhenzonen festgelegt, die mit 75 Fuß beginnen und bei 125 Fuß aufhören. Innerhalb der ersten 100 Fuß vom Ufer entfernt war keine Bebauung vorgesehen.

Im MHP ist die maximale Bauhöhe angehoben worden. Vor diesem Hintergrund bestehen große Differenzen, inwieweit zentrale Ideen des SPRP tatsächlich in den MHP Eingang gefunden haben (vgl. Diskussion in Kap. 8). Im MHP ist das Thema der Kompensation für negative Effekte der Bebauung wie Verschattung aufgenommen worden. Kompensationen sollen in zusätzlichen Freiflächen und Infrastrukturen für kultu-

relle und gesellschaftliche Nutzungen bestehen. Der MHP wurde mit einer Einschränkung vom Massachusetts Executive Office of Environmental Affairs im Dezember 2000 bewilligt: für ein Gebiet am Fort Point Channel (»100 Acres«, s. Abb. 8.3) sollte ein gesonderter Masterplan entwickelt werden. Die Anforderung war, den gewerblichen Verkehr und die Pufferzonen zwischen verschiedenen Nutzungen detaillierter zu regeln.

Als Reaktion auf diese Einschränkung flossen viele Anstrengungen in der Ausarbeitung eines »100 Acres Masterplans« für das Fort Point Channel-Gebiet. Am 7. September 2005 wurde zwischen der zuständigen städtischen Organisation, d. h. dem BRA und den Grundstücksbesitzern ein sogenanntes »Memorandum of Understanding« (MoU) vereinbart und unterschrieben, das inhaltlich die Pfeiler des zukünftigen Masterplans umfasst. Zu diesem Zeitpunkt standen noch mehrere der gesetzlich festgelegten, öffentlichen Anhörungen aus. In diesen Anhörungen kann die Öffentlichkeit Fragen, Kritik und Anregungen an den Masterplan formulieren. Über Impact Advisory Groups (IAG) werden Bewohner und Bodeneigentümer in die Ausarbeitung einbezogen (s. Anhang B). Obwohl die Öffentlichkeit zu dieser Zeit noch ein Anhörungsrecht hatte, wurden mit dem MoU bereits Fakten geschaffen, die im Zuge der folgenden Anhörungen nur leicht geändert wurden. Dies bedeutet, dass die Vorstellungen der Nachbarschaft im Masterplan eingeschränkt zur Geltung kommen.

Für den Industrial Port gelten besondere Bedingungen. Die Etablierung von sogenannten »Designated Port Areas« und »Maritime Economy Reserve Districts« dient dem Schutz hafennaher Industrien. Es wurde festgelegt, dass die Nutzung in diesem Gebiet auf maritime Industrien (z. B. Schiffsreparatur, Fischverarbeitung, Transport etc.) beschränkt ist. Das Gebiet erstreckt sich vom Commonwealth Pier, über die Northern Avenue, Harbor Street und den Reserved Channel bis zum Conley Terminal entlang der East 1st Street (s. Abb. 6.2).

Im Gebiet gelten also gegenwärtig unterschiedliche Regelungen: Für 100 Acres am Fort Point Channel gilt zukünftig der 100 Acres Masterplan, im Inner Harbor gilt der MHP, für den Industrial Port gelten die Regelungen zu Designated Port Areas und für Fan Pier sowie das Channel Center (vgl. Kap. 8) wurden Sonderregelungen in Anspruch genommen. Sonderregelungen sind durch die Anwendung des Instruments der sog. »Planned Development Areas« (PDAs) möglich. PDAs werden in der Regel bei Projekten mit hoher Bedeutung für die Stadtentwicklung angewendet und ermöglichen eine Optimierung der Verwertungssituation: es kann z. B. höher bzw. dichter gebaut werden. Für die Projektentwickler/Investoren bedeutet dies meist, dass irgendeine Form von

Community Benefits geleistet werden müssen. Community Benefits werden als Entschädigung der Bewohner begriffen. PDAs werden überwiegend dahingehend ausgelegt, dass sie Projektentwicklern/Investoren entgegen kommen. »The use of PDAs and other devices such as ‚urban renewal district plans‘ and use variations under a law known as 121A allow the mayor-controlled BRA to leave the zoning rule book behind.« (Boston Herald 13.7.2003 »Elastic zoning in Boston, negotiation matters more than written rules«). Insgesamt wurden PDAs bereits 60 Mal seit Einführung Ende der 1960er Jahren angewendet. Im Interview betonte Shirley Kressel als Vertreterin einer Bostoner Nachbarschaftsvereinigung, dass PDAs die Spitze des Eisbergs darstellen würden: »The whole zoning code is a series of exceptions that people who can afford lawyers get to enjoy« (Gespräch mit Shirley Kressel).

Mit diesen verschiedenen Regelungswerken sind die Planungsgrundlagen für die South Boston Waterfront umrissen. Sie haben untereinander allerdings nicht den gleichen Stellenwert. Zudem sind sie nicht im gleichen Zeitraum entstanden. Die Abfolge der Planungen und die zeitweilige Parallelität verdeutlichen die Auseinandersetzung verschiedener Interessen. Eine genaue Betrachtung einzelner Planungsgrundlagen (SPRP, MHP und 100 Acres Masterplan) zeigt, inwieweit einzelne Akteure ihre Interessen durchsetzen konnten (vgl. Kap. 8).



## **7. IMMOBILIENMARKT UND WIRTSCHAFTS- ENTWICKLUNG AM BEISPIEL DER SOUTH BOSTON WATERFRONT**

---

»The waterfront, 1,000 acres stretching from the length of the Fort Point Channel to Massachusetts Bay, and now mostly a collection of vacant land, parking lots, and old warehouses, offers breathtaking views of the downtown skyline and proximity to the Financial District and Logan International Airport. [...] But the South Boston waterfront has never been transformed into a bustling waterfront district such as those under way from Baltimore to San Francisco. Such developments are aimed at creating economic growth and luring tourists and suburbanites, who might be persuaded to move back to a revitalized city. City officials say that began to change last week when Mayor Thomas M. Menino and city planners unveiled a master plan for the South Boston waterfront.« (Boston Globe 1.12.1997 »Plan would change S. Boston waterfront; City's proposal calls for hotels, housing, stores, and more to draw tourists and residents to district«)

In dem Zitat werden immobilienwirtschaftliche Erwartungen angesprochen: die South Boston Waterfront eröffnet als bislang überwiegend und bzw. untergenutztes Land die Möglichkeit, rent gaps zu schließen. In Analogie mit Erfolgsbeispielen wie der Waterfront-Entwicklung in Baltimore oder San Francisco ergibt sich ein Bild, wonach die South Boston Waterfront für neue, höherwertige Nutzungen und damit neue Gewinnmöglichkeiten erschlossen werden kann.

Es steht also in Aussicht, einen »absoluten Raum« zu schaffen, d. h. einen Raum, der im städtischen Gefüge aufgrund seiner Standortqualitäten eine einzigartige Position einnimmt. Wenn dies in Angriff genommen wird – so suggeriert das Zitat –, kann mit Großprojekten eine Reur-

banisierung, internationale Attraktivitätssteigerung und wirtschaftliches Wachstum erreicht werden. Property-led development scheint also in Bezug auf innenstadtnahe Großprojekte eine sinnvolle Strategie darzustellen. Es ergeben sich jedoch eine Reihe von Fragen: Kann mit der städtischen Bepanung des Gebietes eine Angebotsstruktur für privatwirtschaftliche Akteure gestaltet werden? Kann eine Win-Win-Situation für Stadt und Immobilienwirtschaft erreicht werden? Wie ist das Wechselverhältnis zwischen Immobilienentwicklung und Immobilienzyklus? Welchen Einfluss hat der Immobilienzyklus auf privatwirtschaftliche Initiativen? Zeigt er Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Nutzungsentwicklung?

Diese Fragen werden vor dem Hintergrund gestellt, dass der Aufbau der South Boston Waterfront auf privatwirtschaftlicher Initiative beruhen soll. Die privatwirtschaftlichen Akteure sind in ihrer Tätigkeit allerdings stark vom Immobilienzyklus abhängig. Planung kann deshalb weniger ein hoheitlicher Akt des lokalen Staates sein als vielmehr eine Koordinationsleistung zwischen öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren unter den Bedingungen eines zyklischen Immobilienmarktes.

Zweifel hinsichtlich der Planbarkeit von Stadtentwicklung aufgrund des Immobilienzyklus formulierte ein Projektentwickler in einer Veranstaltung zum 400. Jahrestag der Stadtgründung Bostons. Er sagte: »None of us is smart enough to put together a 30-year plan or even a 10-year plan, because too much happens. A plan during the real estate boom in 1989 full of wonderful stuff that you were going to do wouldn't be worth the paper it was written on in 1990, during the bust, and there was nothing you could do to change it, because the market would define it.« (Boston Globe 30.3.1997 »Planners visualize Boston at 400«)

In diesem Kapitel soll untersucht werden, welche Bedeutung der Immobilienzyklus bzw. die Immobilienwirtschaft für die Entwicklung der South Boston Waterfront<sup>1</sup> hatte. Dies soll die Möglichkeit eröffnen,

---

1 Bis Ende der 1990er Jahre wurde das Waterfront-Areal, um das es hier geht, als »Seaport District« bezeichnet. Aufgrund von politischen Auseinandersetzungen und Zugeständnissen wurde der Seaport District 1999 in »South Boston Waterfront« umbenannt. Um keine Verwirrung herbeizuführen, verwende ich im Folgenden die Bezeichnung »South Boston Waterfront« für beide Perioden. Die Auseinandersetzung um die Benennung ist auf ein »Kräftemessen« zwischen dem Bürgermeister Menino und dem City Councilor für South Boston, James Kelly, zurückzuführen. Da es sich bei der South Boston Waterfront nach dem Zuschnitt der Council-Distrikte um einen Teil South Bostons handelt, drohte James Kelly, die Entwicklungen dort zu blockieren, wenn die Zugehörigkeit zu South Boston nicht im Namen deutlich werden würde. Auf parlamentarischem Weg wäre dies

die Spannung zwischen property-led development, immobilienwirtschaftlichen Strategien und Immobilienzyklus zu thematisieren. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Spannung zwischen anonymen Marktkräften und öffentlichen sowie privatwirtschaftlichen Maßnahmen, die jeweils auf einem fest umrissenen Maßnahmenkatalog basieren. Die Spannung besteht vielmehr in unterschiedlichen Interessen, Zielen und Handlungen verschiedener Akteure – Nachbarschaft, BRA und privatwirtschaftlichen Immobilienakteuren – vor dem Hintergrund schwankender Nachfrage. Diese Spannung, die intendierte und nicht-intendierte Handlungsfolgen einschließt, konstituiert neben weiteren Faktoren, wie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den Immobilienzyklus.

Wie im vorangegangenen Kapitel angesprochen, begannen die ersten immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten nach dem Niedergang der Hafenindustrie gegen Ende der 1980er Jahre in der South Boston Waterfront. Zwischen diesem Beginn und der gegenwärtigen Phase liegen annähernd zwei Immobilienzyklen. Es soll gezeigt werden, dass diese Entwicklung mit ihren Höhen und Tiefen großen Einfluss auf die Planung und Realisierung von Bauvorhaben und damit auf die Entwicklung des Großprojektes South Boston Waterfront hatte.

Planungs- und Bautätigkeit in der South Boston Waterfront steht in einem engen Bedingungsverhältnis zur Entwicklung der Downtown. Im Verlauf von 10 bis 20 Jahren erhielt die Frage immobilienwirtschaftlicher Tätigkeiten in der South Boston Waterfront immer dann Relevanz, wenn die Erweiterungsfläche der Downtown knapp wurde. Wenn in dieser Phase aufgrund der Wirtschaftsdynamik absehbar war/schien, dass auch in nächster Zukunft Büros, Hotels, gehobener Wohnraum nachgefragt werden würden, dann sprang die Tätigkeit von Immobilienentwicklern und -investoren auf das angrenzende Gebiet der South Boston Waterfront über. Diese von der Downtown und dem Immobilienzyklus beeinflusste Entwicklung ist damit zu erklären, dass die entscheidenden Immobilienakteure in der Waterfront institutionelle Investoren und Projektentwickler sind, die für den Markt und nicht für Selbstnutzung bauen.

---

nicht gegangen, da die City Councilors durch die Ausgründung der BRA aus der Stadtverwaltung kaum Einfluss auf Stadtplanungs- und Wirtschaftspolitik haben. Kelly drohte mit seinen Möglichkeiten, Bewohner von South Boston zu organisieren. Im Folgenden werde ich mich zudem an eine andere Konvention halten, die sich in Boston im Laufe der Zeit durchgesetzt hat: die South Boston Waterfront wird als »die« Waterfront gesehen, während der restliche umfangreiche Waterfront-Bereich häufig unspezifisch als »waterfront« bezeichnet wird, d. h. der feine Unterschied besteht in der Groß- bzw. Kleinschreibung.

Diese Akteure werden dann tätig, wenn die Verwertungsaussichten für die geplanten Projekte günstig sind – auch wenn sich Erwartungen manchmal nicht erfüllen. Bei geringer Marktdynamik verhalten sich diese Akteure abwartend bzw. passiv. Was bedeuten aber diese zyklusabhängigen Aktivitäten für die Entwicklung der South Boston Waterfront? Lassen sich in der South Boston Waterfront Ansätze erkennen, unverwechselbare, d. h. absolute Räume zu schaffen? Welche Kräfte, Akteure und Prozesse gestalten die gebaute Umwelt? Im Rahmen dieser Analyse werden verschiedene privatwirtschaftliche Immobilienakteure und ihre Interessen identifiziert.

Zuerst soll allerdings kurz der Immobilienstandort Boston charakterisiert werden, um die Unterschiedlichkeit der Teilmärkte zu verdeutlichen. Ein Verständnis der Teilmärkte und ihrer Funktionen ist notwendig, um zu verstehen, warum die Downtown- und Waterfront-Entwicklung so eng zusammenhängen. Innerhalb des Immobilienstandortes Boston übernehmen die Teilmärkte bestimmte Funktionen und substituieren sich nicht gegenseitig. Im daran anschließenden Abschnitt wird der Verlauf des Wirtschafts- und Immobilienzyklus seit Ende der 1980er Jahre analysiert. Darauf folgend wird thematisiert, ob und inwieweit immobilienwirtschaftliche Tätigkeiten in der Waterfront mit dem Versuch im Zusammenhang stehen, absolute Räume und eine monopolistische Grundrente zu erzielen. Zum Schluss wird die Struktur privatwirtschaftlicher Immobilienakteure dargelegt. Diese institutionellen Investoren haben einen großen Anteil an der Strukturierung des Verlaufs des Immobilienzyklus, sie sind in ihren Handlungen zugleich aber auch eingeschränkt durch diesen. Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit sie sich in eine Strategie des property-led development einbinden lassen. Diese Frage wird in Kapitel 8 bearbeitet.

## **7.1 Struktur des Immobilienstandortes Boston**

Der Immobilienmarkt der Stadt Boston ist ein Bestandteil des Immobilienmarktes der Metropolregion Boston. Dieser wird in drei Teilregionen unterschieden: Boston, Cambridge und Umland. Diese Unterscheidung geht mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen einher. Der Schwerpunkt des Immobilienmarktes in Cambridge und den Vororten (entlang der Verkehrsadern Route 128, 495 und Masspike) liegt im Bereich Hoch- und Biotechnologie und weitere industrielle Nutzungen. In Boston selbst ist der Markt für Büroimmobilien und gehobenem Wohnraum sowie – zurückzuführen auf viele Krankenhäuser – für Immobilien rund um Medizin, Medizintechnologie und Life Sciences stark ausgeprägt.

Jeweils mit unterschiedlichen Anteilen besteht in allen Teilbereichen ein Markt für Hotel- und Einzelhandelsimmobilien. Im Folgenden wird schwerpunktmäßig der Immobilienmarkt Boston thematisiert (vgl. Abb. 7.1), da die South Boston Waterfront ein Bestandteil davon ist. Wie die Teilsegmente räumlich zugeschnitten werden, differiert leicht, je nachdem auf welche Marktanalysen man sich stützt<sup>2</sup>. In allen Berichten wird jedoch unterschiedslos Back Bay und der Financial District (manchmal auch als Central Business District oder Downtown bezeichnet) als der eigentliche Büroimmobilienmarkt bezeichnet. Die nächstwichtigen Büroteilmärkte sind Charlestown, North Station/Waterfront (dieser Bereich wird überwiegend in das Segment »Downtown« integriert), South End (Midtown) und die South Boston Waterfront (manchmal auch als Seaport District bezeichnet). Bei diesen Märkten handelt es sich quantitativ und qualitativ um den Kern des Immobilienmarktes für Büro- und gehobene Wohnimmobilien. Weitere Märkte wie Dorchester/South Station, Allston/Brighton/Longwood Medical und Fenway/Kenmore Square werden in manchen Berichten nicht mehr aufgeführt, da sie in ihrer kommerziellen Größe nicht besonders ins Gewicht fallen.

Abb 7.1: Bostons Immobilienteilmärkte (Midtown = South End)



Quelle: CBRE 2005

2 Ich beziehe mich im Folgenden auf die international tätigen Immobilienmakler und -berater Spaulding & Slye, Lincoln Property Company, CB Richard Ellis, Meredith & Grew.

Mit Blick auf die Verteilung kommerzieller Nutzung wird die Unterteilung in Teilmärkte verständlich (vgl. für die folgenden Informationen Perez et al. 2003). Kommerzielle Nutzungen aus dem Bereich unternehmerorientierter Dienstleistungen, Einzelhandel, Unterhaltung, Gaststättengewerbe, Sondernutzungen etc. nehmen 9% der Fläche von Boston ein<sup>3</sup>; auf dieser Fläche befinden sich 47% aller städtischen Arbeitsplätze. 55% der gesamten in Boston gezahlten Lohn- und Gehaltssumme wird hier erzielt. Von der Dynamik dieser Wirtschaftsbereiche hängt nicht nur die Ökonomie Bostons ab, sondern auch die Immobilienwirtschaft. Eine Expansion kommerzieller Nutzungen bedeutet erhöhte Flächennachfrage; demgegenüber geht ein Rückgang mit dem Abbau von Arbeitsplätzen und einem erhöhten Leerstand einher.

Der größte Anteil an der kommerziellen Flächennutzung entfällt auf den CBD (Central): 43% der in Boston kommerziell genutzten Gebäudefläche befindet sich dort sowie 11% der kommerziell genutzten Grundstücksfläche (vgl. Tab. 7.1). Der zweitwichtigste Standort ist Back Bay/Beacon Hill mit 17% der Gebäude- und 4% der Grundstücksfläche. Beide Standorte zusammen sind mit Abstand die wichtigsten Büro- und Einzelhandelsstandorte in Boston. Sie sind weitgehend deckungsgleich mit den drei Standorten Financial District, Back Bay und South/North Station, die in den Immobilienmarktberichten genannt werden. Die beiden Stadtteile Fenway/Kenmore und Allston/Brighton sind Gebiete, die besondere Nutzungen aufweisen. In Fenway/Kenmore befindet sich das Stadion des Baseballvereins »Red Sox«, der zur Spitze des US-amerikanischen Baseball gehört. Rund um das Stadion sind Nutzungen aus dem Bereich Unterhaltung und Gastronomie stark ausgeprägt. Zusätzlich ist der medizinische Bereich in diesem Viertel sehr dominant. Dies gilt auch für Allston/Brighton, das einen hohen Anteil an Nutzungen rund um den Medizin- und Forschungsbereich aufweist. Die anderen, in Tab. 7.1 aufgeführten Stadtteile sind stark durch Wohnnutzung geprägt. Dies wirkt sich auch auf die kommerzielle Flächennutzung aus, die von Dienstleistungen für den alltäglichen Bedarf geprägt wird (vgl. Perez et al. 2003: 10).

---

3 Der Rest der Fläche wird von folgenden Nutzungen eingenommen: Wohnen mit 34%, industrielle Nutzung mit 5% und steuerbefreite Nutzungen mit 52%. Steuerbefreite Nutzungen umfassen überwiegend städtische, wohlfahrtsstaatliche, religiöse oder sportliche Nutzungen, d. h. Nutzungen, die keinen kommerziellen Hintergrund haben.

Tab. 7.1: Flächeninanspruchnahme kommerzieller Nutzungen nach Stadtteilen, 2000

Stadtteil	Bebaute Fläche in sft	Gebäudefläche in sft	Floor Area Ratio	% der bebauten Fläche	% der Gebäudefläche
Central	13.004.062	58.246.222	4,48	11	43
Back Bay/ Beacon Hill	4.800.795	22.205.796	4,63	4	17
Fenway/ Kenmore	4.793.060	9.061.186	1,89	4	7
Allston/Brigh.	12.527.678	7.280.229	0,58	11	5
South Boston	12.168.044	7.014.708	0,58	11	5
Dorchester	17.002.699	5.976.190	0,35	15	4
South End	3.124.667	4.970.656	1,59	3	4
Jamaica Plain	5.143.739	4.067.182	0,79	4	3
Roxbury	6.340.882	3.617.838	0,57	5	3
Charlestown	4.367.772	3.237.513	0,74	4	2
East Boston	14.044.912	2.753.342	0,20	12	2
W. Roxbury	5.850.296	1.720.736	0,29	5	1
Mattapan	3.516.291	1.669.960	0,47	3	1
Hyde Park	5.550.399	1.471.995	0,27	5	1
Roslindale	3.413.744	1.203.192	0,35	3	1
Insg.	115.649.040	134.496.745	1,16	100	100

Quelle: Perez et al. 2003: 6

Der hohe Anteil des CBD an kommerzieller Flächennutzung macht die South Boston Waterfront (die ein Teil von South Boston ist) für die Immobilienwirtschaft attraktiv: sie befindet sich in direkter räumlicher Nähe zum CBD und ist in großen Teilen für neue Nutzungen offen, nachdem die wasser- und hafengebundenen Tätigkeiten an Bedeutung verloren haben. Beide Gründe prädestinieren die South Boston Waterfront zum Erweiterungsgebiet der Downtown bzw. des CBD. Diese Vermutung wird gestärkt durch die Knappheit an verfügbarer unbebauter Fläche im CBD (vgl. Tab. 7.2).

Tab. 7.2: Unbebaute Fläche zur kommerziellen Nutzung in Boston

Nachbarschaft	Bester Qualität, in sft	Geringerer Qualität, in sft	Unbeb. Fläche insg., in sft	Fläche bester Qualität, in %
Back Bay/ Beacon Hill	11.901	10.054	21.955	0,1
Charlestown	52.752	475.102	527.854	0,3
South End	57.476	173.518	230.994	0,3
Central	70.910	344.052	414.962	0,4
Roslindale	111.213	203.397	314.610	0,6
Jamaica Plain	145.478	228.698	374.176	0,8
Fenway/ Kenmore	145.527	26.824	172.351	0,8
W. Roxbury	154.020	401.163	555.183	0,9
Mattapan	272.381	591.742	864.123	1,6
Roxbury	319.444	1.357.664	1.677.108	1,8
Hyde Park	592.385	607.210	1.199.595	3,4
East Boston	610.647	2.251.848	2.862.495	3,5
Allston/Brighton	735.245	178.790	914.035	4,2
<i>South Boston</i>	<i>890.424</i>	<i>2.587.496</i>	<i>3.477.893</i>	<i>5,1</i>
Dorchester	1.238.794	2.615.130	3.853.924	7,1
Insg.	5.408.597	12.052.661	17.461.258	31,0

Quelle: Perez et al. 2003: 9

Bei einem weiteren Wachstum des Dienstleistungsbereichs müssen immobilienwirtschaftliche Akteure über den traditionellen Bürostandort Downtown hinaus neue Standorte erschließen. B-Lagen<sup>4</sup>, d. h. Lagen am Rand von etablierten Standorten – wie z. B. die South Boston Waterfront –, werden in der Anfangsphase überwiegend nur unter der Bedingung von Flächenknappheit in Kernstandorten akzeptiert. Der Sprung in

4 Es wird in A-Lagen, A-Gebäude, B-Lagen und B-Gebäude unterschieden. A-Lagen sind die Kernlagen für eine Nutzung, wie z. B. der Financial District für unternehmensorientierte Dienstleistungen. A-Gebäude sind nach 1980 errichtet worden und verfügen über mehr als 18 Stockwerke sowie 150.000 sft nutzbare Fläche. B-Lagen befinden sich am Rand von A-Lagen, wie z. B. die South Boston Waterfront; B-Gebäude sind in der Kombination von Größe, Standort, Zuschnitt, Ausstattung und Zustand von geringerer Qualität als A-Gebäude. A-Gebäude und A-Standort sind nicht notwendigerweise deckungsgleich, genauso wenig wie B-Gebäude und B-Standorte.

neue Lagen wird in der Regel von Investoren und Projektentwicklern mit einer gewissen Risikobereitschaft gewagt. Wie ein Gesprächspartner im Interview meinte, würde die Aussicht auf höhere Gewinnmargen locken: wenn der Standort bzw. die Lage angenommen werden würde, könnten first mover advantages realisiert werden (Gespräch mit Ruben Moreno, 26.7.2005). Der Marktwert der South Boston Waterfront ergibt sich also aus dem Bezug zum CBD (bzw. dem Financial District als einem Teil davon).

Tab. 7.2 zeigt, dass rund 17,5 Mio. sft der kommerziell nutzbaren Fläche in Boston als unbebaut klassifiziert wird<sup>5</sup>. Dieser Anteil ist in der Downtown vernachlässigbar gering. Größere Flächen an unbebautem Land gibt es in nächster Nähe zur Downtown in South Boston, d. h. in der South Boston Waterfront. Mit Blick auf den Anteil der qualitativ hochwertigen Fläche, also Flächen ohne größere Erschließungsprobleme durch Zuschnitt, Geologie etc., erhält South Boston eine noch höhere Priorität: 5,1% dieser Fläche befindet sich dort. Der Anteil ist nur in Dorchester höher (7,1%), jedoch handelt es sich bei Dorchester um ein Wohngebiet, das zudem weiter von der Downtown entfernt ist. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, davon auszugehen, dass es sich bei der South Boston Waterfront um das nächste große Entwicklungsgebiet handelt.

## 7.2 Immobilienzyklus in Boston: Auswirkung auf die South Boston Waterfront

### 7.2.1 »Economic miracle and débacle«: 1990er Jahre

Wie bereits erwähnt, werden die 1980er Jahre als »economic miracle« beschrieben. Die Beschäftigungsgewinne im Dienstleistungssektor insbesondere in Bereichen wie Wertpapierhandel, Immobilienwirtschaft, Hotelgewerbe und den unternehmensorientierten Dienstleistungen (vgl. Tab. 7.3) bedeuteten eine enorme Zunahme der Büroflächennachfrage und beförderten eine bis dahin nicht gekannte Bautätigkeit in Boston. In diesen Jahren wurde die Skyline Bostons geschaffen, wobei große Teile, insbesondere in der Mitte der 1980er Jahre, durch spekulative Bautätigkeit entstanden. Knappheit an Boden beförderte eine intensivere Ausnutzung der gegebenen Fläche durch ein Bauen in die Höhe und eine räumliche Expansion in Richtung der South Boston Waterfront. Die Spekulation auf zukünftige Entwicklungen bezog sich nicht nur auf

---

5 Das entspricht 15% der kommerziell nutzbaren Fläche.

Bauprojekte, sondern auch auf Flächen. In dieser Zeit wurden von einzelnen Akteuren große Flächen in der South Boston Waterfront erworben: Frank McCourt, ein zu dieser Zeit in Boston tätiger Projektentwickler, und die in Chicago ansässige Pritzker-Familie, der die Hotelkette Hyatt gehört, erwarben jeweils große und attraktive Teile in der South Boston Waterfront.

Tab. 7.3: Veränderung der Beschäftigung in Boston von 1977 bis 1992 in %

Industry	1977–1988	1988–1992	1977–1992
Agri./Gardening	45,39	-12,83	26,73
Construction	14,94	-34,57	-24,79
Manufacturing	-35,48	-19,15	-47,83
Transp./Comm./Pub.	4,73	-5,61	-1,14
Wholesale Trade	-25,64	-30,46	-48,29
Retail Trade	6,89	-9,19	-2,94
Banking	58,17	-27,16	15,22
Securities	209,85	15,14	256,76
Insurance	-0,52	-22,67	-23,08
Real Estate/Rental	126,42	-37,37	41,81
Hotel	109,19	-2,84	103,25
Health	27,81	14,43	46,26
Educational	18,28	-6,82	10,22
Cultural	51,02	-2,61	47,08
Social/Non-Profit	35,87	-0,28	35,48
Professional	117,61	-3,90	109,13
Non-Prof. Busi.Serv.	80,52	-31,70	23,29
Personal Services	25,93	-19,76	1,05
Government	15,35	-14,12	-0,93
Total	22,97	-10,86	9,62
Abs.+/-	121.264	-70.483	50.781

Quelle: Boston Redevelopment Authority, SIC Data<sup>6</sup>

Bis Ende der 1980er Jahre hielt sich die positive Dynamik, die in immobilienwirtschaftlicher Hinsicht als »gold rush« bezeichnet werden kann. Viele wollten an den großen Gewinnaussichten beteiligt sein, die der

6 Vgl. zu dieser und den folgenden Tabellen zur Beschäftigungsentwicklung auch den Anhang C mit absoluten Angaben.

Besitz von Downtown-Immobilien versprach. In der Folge trieb der Wettbewerb von Banken, Pensionsfonds, Versicherungen, mit Wall-Street-Kapital ausgestatteten Unternehmen und reichen Privatpersonen das Preisgefüge nach oben. Bei den enormen Gewinnen bedeuteten die in dieser Zeit eingeführten Linkage-Abgaben nur einen geringen Abstrich und hatten keinen negativen Einfluss auf die Investitions- und Bautätigkeit.

So endlos das Wachstum schien, so hart war aber die Ernüchterung. Nach 1988, dem Jahr mit dem höchsten Beschäftigungsstand, wurden viele Arbeitsplätze abgebaut (vgl. Tab. 7.3), was zu einer Zunahme des Leerstandes und einem Rückgang der Büroflächennachfrage führte. Der Beschäftigungsabbau in Wirtschaftsbranchen mit hohen Einkommensverhältnissen (z. B. Banken und Versicherungen) bedeutete zugleich einen Rückgang der Nachfrage nach gehobenem Wohnraum. Mit einem Erlahmen der Wirtschaftsdynamik blieben also potenzielle Mieter, Käufer und Investoren aus.

Die Situation auf dem Immobilienmarkt verschlechterte sich durch Projekte, die Ende der 1980er Jahre noch in der Pipeline waren und nach Fertigstellung Anfang der 1990er Jahre den Leerstand weiter erhöhten. Diese Entwicklung wurde von mehreren Zwangsvollstreckungen und Bankzusammenbrüchen zwischen 1990 und 1994 begleitet. Bis zur Gegenwart wird diese Periode als eine der schlimmsten Rezessionen für die Immobilienwirtschaft seit der Großen Depression bezeichnet.

Mit diesem Einbruch wurde es schwer, Kapital für Immobilienprojekte zu mobilisieren. Banken bzw. Kapitalgeber wurden vorsichtig bei der Finanzierung von kommerziellen Immobilienprojekten. Es mussten bestimmte Bedingungen erfüllt werden, wie eine hervorragende Lage des Standortes sowie hohe Qualität des Objektes bzw. Projektes. Noch wichtiger war, dass erhebliche Anteile von Vorvermietungen vorzuweisen waren. Diese Bedingung war jedoch in dem Maße schwer zu erfüllen, in dem der Leerstand zunahm. Potenzielle Mieter konnten zwischen verschiedenen Anbietern wählen und auf die Miethöhe Einfluss nehmen. Durch den Rückgang der Mieten wurden aber die Aussichten auf akzeptable Gewinnmargen geringer. Folge war, dass sich Investoren aus dem Immobilienbereich zurückzogen. Größere Projekte gingen bis 1994 überwiegend auf Selbstnutzer zurück, wodurch der Markt für Projektentwicklungen kleiner wurde. Unter der Wirtschaftskrise hatte die Immobilienwirtschaft besonders zu leiden: wie Tab. 7.3 zeigt, war der Arbeitsplatzabbau in der Immobilienbranche von allen Branchen am Stärksten.

Nachdem mit dem Büroprojekt World Trade Center am Ende der 1980er Jahre der Entwicklungsfunkel auf die South Boston Waterfront

übersprang, bedeutete die Immobilienbaisse bis Mitte der 1990er Jahre, dass sich einige Büromieter wieder nach attraktiven Mietverhältnissen in der Downtown umsahen. Die South Boston Waterfront war kein etablierter Dienstleistungsstandort; zudem verfügte sie über keine nennenswerte Infrastruktur, die sie als Bürostandort ausgezeichnet hätte (d. h. keine Restaurants, Cafés, kleine Supermärkte, Banken etc.). Vor diesem Hintergrund begünstigte die Aussicht auf ähnliche oder gar niedrigere Mieten in der Downtown einen Standortwechsel. In der Baisse schlug die – wenn auch geringe – Entfernung zur Downtown und ein wenig attraktives Umfeld negativ zu Buche (Banker and Tradesman 25.4.2005 »New Partnership to Buy Boston Wharf Portfolio«). Dies betraf nicht nur die South Boston Waterfront, sondern auch andere Randlagen.

Um die Waterfront als Erweiterungsgebiet für die Downtown und als neues Wohngebiet attraktiv zu machen, investierte die Stadt Ende der 1980er Jahre kontrazyklisch in Infrastrukturmaßnahmen. Mit Maßnahmen wie »Harbor Cleanup«, den Planungen zum BCEC etc. (vgl. Abschnitt 7.3) wurde die Infrastruktur geschaffen, welche die South Boston Waterfront zum Erweiterungsgebiet der CBD prädestinierte.

### **7.2.2 Boom der 1990er Jahre**

Nach den schwierigen Jahren von 1988 bis 1992 war ab 1993 wieder ein moderates Wirtschaftswachstum zu verzeichnen, das sich in einem erneuten Beschäftigungszuwachs ausdrückte (vgl. Tab. 7.4). Während Boston 1992 nur noch 578.620 Arbeitsplätze aufwies – im Vergleich zu 649.103 im Jahr 1988 –, so stieg die Zahl der Beschäftigten nach 1993 wieder an. Ende 1998 wurde der alte Stand mit 656.829 Beschäftigten übertroffen. Diese positive Beschäftigungsentwicklung hielt bis 2000 an. Besonders stark nahm die Bürobeschäftigung in Bereichen wie Wertpapiergeschäft, Immobilien, unternehmerorientierte Dienstleistungen etc. zu. Der Aufwärtstrend machte sich bereits Mitte der 1990er Jahre auf dem Immobilienmarkt bemerkbar. Der bis dahin existierende Leerstand wurde von der Beschäftigungsexpansion absorbiert. Da aber seit Ende der 1980er Jahre kaum noch kommerzielle Projekte für den Markt erstellt worden waren, war ab 1995 wieder eine zunehmende Knappheit an Büroflächen festzustellen. Ein Indikator hierfür ist der Mietpreisanstieg<sup>7</sup>. Im Financial District erhöhte sich die durchschnittliche Büromiete von

---

7 Die Angaben zu Mietpreisen, Leerständen etc. sind keine »festen« Daten, sondern allenfalls Indikatoren, denn je nachdem von welcher Quelle – d. h. welchem Makler – die Daten stammen, variieren die Angaben geringfügig.

29,12\$ pro sft Ende 1995 auf 31,49\$ Ende 1996 (Boston Business Journal 30.12.1996, »It's not the 1980s, but real estate roars back«). Mieten für Büros in Gebäuden der A-Klasse stiegen von \$22 im Jahr 1992, als der Leerstand 17,1% betrug, bis auf \$32 pro sft im Jahr 1996 mit einem Leerstand von 7%. Da in Boston von einem ausgeglichenen Markt bei einem Leerstand von 7 bis 8% ausgegangen wird, wurde erwartet, dass mit einem geringeren Angebot im Vergleich zur bestehenden Nachfrage die Grenze von 40\$ bald überschritten werden würde (Boston Business Journal 7.8.2005 »Business district office rates expected to climb«). Ende 1997 trugen die Engpässe auf dem Büromarkt der Downtown tatsächlich zu Mieten über 40\$ pro sft bei.

Tab. 7.4: Veränderung der Beschäftigung in Boston von 1992 bis 2000

Industry	1992–1996	1996–2000	1992–2000
Agri./Mining	-1,74	42,85	40,36
Construction	19,60	53,23	83,26
Manufacturing	2,85	-3,65	-0,91
Transp./Comm./Pub.	1,16	6,21	7,44
Wholesale Trade	0,75	3,42	4,20
Retail Trade	9,33	6,97	16,95
Banking	-7,15	28,64	19,44
Securities	58,45	16,35	84,36
Insurance	-8,13	-9,72	-17,06
R.E./Rental/Leasing	17,07	14,91	34,53
Hotel	-7,66	15,19	6,37
Health	4,35	4,41	8,95
Educational	10,86	1,32	12,32
Cultural	2,49	8,61	11,31
Social/Non-Profit	0,75	11,81	12,66
Professional	6,44	25,34	33,41
Non-Prof. Busi Serv	49,91	13,45	70,07
Personal	9,47	23,60	35,31
Government	0,66	4,86	5,54
Total	7,94	10,17	18,92
Abs. +/-	45.931	63.526	109.457

Quelle: Boston Redevelopment Authority, SIC Data

Diese Situation motivierte Projektentwickler, wieder neue Projekte in Angriff zu nehmen. Die nötige Finanzierung konnte gesichert werden,

da im Zuge der zunehmenden Nachfrage wieder Vorvermietungen realisiert werden konnten. Nachdem die Leerstandsrate weiter sank, waren bereits 1997 wieder spekulative Büroprojekte zu beobachten. Günstige Wirtschaftsdaten und ein niedriger Leerstand für Gebäude der A-Klasse erhöhten das Vertrauen von Banken und Investoren in die Ertragsfähigkeit von Immobilien, so dass ohne Vorvermietungen gebaut werden konnte (Boston Business Journal 1.8.1997 »Speculative building signals new market cycle«). Die meisten Entwicklungsanstrengungen konzentrierten sich auf Back Bay und Downtown als etablierten Einzelhandels- und Bürostandorten, in denen eine starke Nachfrage nach Büro- und Einzelhandelsimmobilien sowie Eigentumswohnungen bestand (Boston Business Journal 17.1.1997, »Construction activity high in Boston in '96«, Boston Business Journal 8.12.1997 »Feds warn Boston banks against speculative real estate lending«).

Der anziehende Markt bedeutete eine Zunahme der Konkurrenz unter institutionellen Investoren, die anfangen, sich zu überbieten. Investoren wie Real Estate Investment Trusts (REITs), die sich ab den 1980er Jahren als Akteursgruppe bemerkbar machte, drängten zunehmend lokale Immobilienunternehmen bzw. weniger finanzkräftige private Investoren aus dem Markt der Downtown. Der Boom reduzierte die Anzahl der attraktiven Immobilienobjekte, in die es sich zu investieren lohnte. Im Wettbewerb um diese Objekte konnten sich REITs günstig positionieren. Denn im Unterschied zu privaten Immobilienunternehmen verfügten REITs über einen höheren Anteil von schnell mobilisierbarem, d. h. liquidem Kapital. Dieser Wettbewerbsvorteil veränderte die Marktstrukturen zu Ungunsten von lokalen Immobilienunternehmen wie dem folgenden Zitat zu entnehmen ist.

»Well-capitalized REITs can borrow money at lower rates than those available to private developers, and they have the ability to raise funds by selling their stock, an avenue not available to private developers. »Private developers looking at a project today have to commit a group of investors, convince these investors that it's a good idea. It's a lengthy and tedious process. But a REIT doesn't have to raise capital. They can make a decision and go,« explained Kavoojian (managing director of a Boston-based real estate investment banking firm, S.H.)« (Boston Business Journal 22.8.1997 »REITs putting squeeze on developers).

Ein zusätzlicher Faktor, der die Macht von REITs stärkte, war, dass Pensionsfonds und Versicherungen, die lange als wichtige Kapitalgeber für Projektentwickler fungierten, nun eine »Abkürzung« nahmen: während sie bislang, wenn sie in Immobilien investieren wollten, bspw. Bauvor-

haben eines Projektentwicklers finanzierten und nach Fertigstellung übernahmen, so investierten bzw. beteiligten sie sich seit den 1990er Jahren verstärkt an REITs, um ihre Verwaltung zu vereinfachen und Know-how einzukaufen. Als ein Ergebnis dieser Entwicklungen dominierten REITs den Büroimmobilienmarkt in der Downtown. Ihre Kapitaldecke ermöglichte es ihnen, die Objekte lange im Bestand zu halten, so dass sie vom zukünftigen Mietanstieg profitieren konnten.

Als Folge davon orientierten sich weniger finanzkräftige Projektentwickler und stärker risikobereite Investoren räumlich neu: sie begannen, in der South Boston Waterfront aktiv zu werden. Im Zuge der Verknappung der verfügbaren innerstädtischen Entwicklungsfläche erhöhten sich die zu zahlenden Preise dort so stark, dass die erzielbare Rendite abnahm. Die Waterfront war demgegenüber zwar ein riskanterer Standort, dafür bestand aber bei günstigen Entwicklungen die Aussicht auf eine hohe Rendite und auf einen in einem kürzeren Zeitraum realisierbaren Gewinn<sup>8</sup>. Ab Mitte der 1990er Jahre gab es eine Vielzahl von Projektplanungen im Bereich von Eigentumswohnungen, Büroimmobilien und Hotels, die überwiegend von lokalen Entwicklern kamen.

Seitens der Stadt gab es Bemühungen, diesen Prozess zu unterstützen. Zu Beginn des Jahres 1995 veröffentlichte die BRA zusammen mit Massport einen Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung des Gebietes (»Seaport Economic Development Plan«). Dieser wurde im Jahr 1997 durch den ersten Masterplan für die South Boston Waterfront ergänzt (vgl. hierzu Kap. 8). Ein weiterer Anreiz für die Entwicklung der South Boston Waterfront war die Entscheidung Anfang der 1990er Jahre, das Federal Courthouse des Bundesstaates Massachusetts am Übergang von der South Boston Waterfront zum Financial District zu errichten. Diese Standortentscheidung, getroffen zum Zeitpunkt der tiefsten Immobilienkrise, wurde u. a. damit begründet, die wirtschaftliche Attraktivität des Gebietes zu erhöhen. Mit Blick auf die anstehende Eröffnung begannen Eigentümer der angrenzenden Flächen mit Planungen für Bürogebäude, deren erwartete Mieter auf Recht spezialisierte Dienstleister und Anwaltskanzleien sein sollten (Boston Globe 24.9.1995, »Waterfront World; Planners envision a network of waterfront neighborhoods revitalizing the city's economy«). Insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – als der Immobilienmarkt anzog – dominierten Bürovor schläge die Entwicklungsszenarien der South Boston Waterfront. Das städtische Ziel der Wirtschaftsförderung durch die Entwicklung der

---

8 So Gail McDonough (Spaulding & Slye Colliers) im Gespräch am 10. August 2005 und Ruben Moreno (Cathartes Group) im Gespräch am 26. Juli 2005.

South Boston Waterfront korrespondierte mit der privatwirtschaftlichen Entwicklungstätigkeit.

1998 und 1999 forcierten Projektentwickler eine beträchtliche Anzahl von Bürohochhäusern in der Downtown und in den benachbarten Vierteln wie der South Boston Waterfront. Sowohl für Verkaufstransaktionen als auch für Neubauprojekte fanden sich große Immobilienunternehmen und -investoren, die aufgrund von Leerstandsdaten von 2 bis 3% und stark ansteigende Mieten bereit waren, in den Bostoner Markt zu investieren. Europäische (vor allem deutsche) und asiatische (vor allem japanische) Immobilien- und sonstige Investmentfonds fingen an, in Boston zu investieren. Allein die Verkäufe beliefen sich im Jahr 1998 auf 1,4 Mrd. Dollar und wurden im folgenden Jahr mit 2 Mrd. Dollar übertrumpft. Im Jahr 1999 kletterten die Mieten für Bürogebäude der A-Klasse auf 49\$ pro sft. In einem Bericht vom Sommer 2000 wird sogar von Mieten an die 100\$ pro sft in einzelnen exzellenten Gebäuden berichtet (Boston Business Journal 25.8.2000, »Rents can't get higher? Think again«). Das allgemeine Mietniveau erreichte bisher unbekannte Dimensionen von 51 bis 60 Dollar pro sft; es handelte sich um die zweithöchsten Büromieten in den USA (Boston Business Journal 14.7.2000 »Study: Class A office space scarcer than a hen's tooth«). Zugleich gab es aufgrund der bestehenden Nachfrage nur wenig Ausichten, dass sich diese Situation demnächst ändern sollte. Für wachsende Unternehmen – vor allem für Großunternehmen – stellte Raum ein kritischer Engpassfaktor dar; es war schwierig bis unmöglich, größere Büros in der Downtown zu finden. Eine Strategie war, auf Nebenstandorte auszuweichen, in denen Projektentwickler in Ermangelung von Downtown-Flächen Projekte in Angriff nahmen.

Mitte 2000 befanden sich sechs Projekte an B-Standorten im Bau, die 3,9 Mio sft neuen Büroraum bedeuteten. Dies soll 7,8% der gesamten Bürofläche des CBD entsprochen haben (Boston Business Journal 14.7.2000 »Study: Class A office space scarcer than a hen's tooth«)<sup>9</sup>. Es wurde erwartet, dass nach Fertigstellung die Leerstandsrate nur kurzfristig auf 3% ansteigen würde, da 50% der Fläche bereits vorvermietet war und die andere Hälfte noch vor Fertigstellung absorbiert werden würde. Mit dem World Trade Center East und West befanden sich zwei der großen Neubauprojekte in der South Boston Waterfront. Beide Projekte bringen zusammen 1,76 Mio. sft Bürofläche auf den Markt<sup>10</sup>, d. h. allein

---

9 Dies entspricht nicht den Angaben zum Büroraumbestand der BRA (vgl. Perez et al. 2003). Offensichtlich hängt dies davon ab, welche Gebietsabgrenzung vorgenommen wird. Dies ist nicht immer transparent.

10 World Trade Center East und West sind Bestandteile des World Trade Center Komplexes, der zusammen 2,1 Mio. sft gemischtgenutzte Fläche

45% der projektierten Fläche der zusätzlichen Projekte. Darüber hinaus beabsichtigte Manulife Financial Corporation, ein großer kanadischer Finanzdienstleister, ihr US-amerikanisches Headquarter in der South Boston Waterfront zu eröffnen. Der harte Wettbewerb um die entsprechende Fläche zeigt, dass die South Boston Waterfront vor dem Hintergrund des angespannten Büromarktes als ein aussichtsreicher Standort akzeptiert wurde. Manulife drohte, das Headquarter in einer anderen US-amerikanischen Stadt zu errichten, falls Massport einem anderen Investor den Zuschlag erteilen würde (Boston Business Journal 18.8.2000 »Manulife ups the ante for waterfront«). Die Sicherheit, die mit Manulife als Investor und Nutzer verbunden war, nämlich bis zu 1.500 Arbeitsplätze am Standort sowie ein kapitalkräftiges Unternehmen mit Erfahrungen in der Projektrealisierung und eine anvisierte Fertigstellung bereits im Jahr 2003, veranlasste Massport, Manulife den Zuschlag zu geben. Für Massport als großer Grundstückseigentümerin bedeutete ein Waterfront-Standort von Manulife, dass die angrenzenden Flächen mit Sicherheit an Wert gewinnen würden.

Die günstigen Aussichten auf dem Immobilienmarkt regten zu weiteren Projekten und Käufen an, die sich auf große Teile der Waterfrontfläche bezogen. So versuchten die Besitzer von Fan Pier, die Pritzker-Familie, ihr Grundstück in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu entwickeln, um es termingerecht auf den Markt zu bringen. Der bei der BRA eingereichte Vorschlag wurde jedoch zum Stein des Anstoßes und erst nach umfangreichen Diskussionen 2001 bewilligt. Da zu diesem Zeitpunkt die Konjunktur bereits abgeflaut war, wurde das Projekt nicht weiter forciert. Ein weiterer Vorschlag von Stephen R. Karp, dem lokalen Projektentwickler von Pier Four, zielte ebenfalls angesichts der günstigen Marktbedingungen auf eine Maximierung der Bürofläche. Das Team aus Cathartes Group (Investment und Projektentwicklung) und AEW Capital Partners (Investmentfonds) versuchte, ein Projekt mit 715 Wohneinheiten – zum größten Teil Eigentumswohnungen – zu realisieren. Weiterhin wurden Anfang 2000 von Boston Wharf mehrere Grundstücke und Gebäude in der Fort Point Waterfront (an der A-Street und Midway) verkauft. Die Gebäude wurden z.T. als Ateliers, Büro- und Lagerraum verwendet. Der Käufer, der Immobilienfonds Beacon Capital Partners, kündigt an, durch Renovierung und Neubau mehr Büronutzung realisieren zu wollen (Boston Globe 13.5.2000 »A new development«).

---

umfasst. 2004 sind die Planungen für den Komplex um Büro-, Einzelhandels- und Ausstellungsimmobilien sowie ein Hotel erweitert worden. Es sollen noch Eigentumswohnungen hinzu kommen.

Aufgrund dieser Vielzahl an Vorschlägen wurde die Waterfront als boomendes Gebiet und Standort der Zukunft betrachtet. In der Hochkonjunktur trugen viele Akteure dazu bei, dass sich die Entwicklungsfront von der Downtown ausgehend in die South Boston Waterfront verschob. Etwas anders stellte sich die Situation für die Bewohner des Fort Point Channel dar; viele der dort lebenden Künstler sahen in den Entwicklungen eine Bedrohung wegen der ansteigenden Mieten.

### **7.2.3 Abschwung und vorsichtiger Optimismus**

Die Situation ändert sich aber schon bald wieder. Während im Jahr 2000 in Boston noch 12 Mio. sft an Büro- und F&E-Fläche überwiegend durch Vermietungen absorbiert wurden – der langjährige Durchschnitt beträgt 1 Mio. sft pro Jahr –, so wurden 2001 12 Mio. sft im Zuge von Arbeitsplatzabbau und Konkursen von Unternehmen wieder freigesetzt (Boston Business Journal 27.8.2004, »Local real estate recovery lags, but opportunities exist«). Das Jahr 2001 war geprägt von einer hohen Anzahl von Fertigstellungen von Büroprojekten sowie Eigentumswohnungen und damit einem hohen Flächenangebot auf dem Markt, aber einer geringeren Vermietungs- bzw. Absorptionsleistung. Die Ursache liegt unter anderem im Hightech-Sektor (Computer und Telekommunikation), der Auftragsrückgänge verzeichnete. Ähnliches gilt für Finanzdienstleistungen; in beiden Branchen wurde eine Vielzahl von Arbeitsplätzen abgebaut (vgl. Tab 7.5). Zugleich stellte aber der Anschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 in New York einen vollkommen planungs- und marktunabhängigen Einschnitt dar, der die sozioökonomischen Koordinaten veränderte. Die unsicheren Aussichten hinsichtlich politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen führten dazu, dass kaum noch Immobilienprojekte in Angriff genommen wurden, kaum noch Büroflächen und innerstädtische Eigentumswohnungen nachgefragt wurden. Die Situation lässt sich als ein Schock beschreiben, der zu einem Verharren und Abwarten führte.

In dieser Situation fingen Unternehmen an unterzuvermieten, anstatt weitere Bürofläche nachzufragen (Boston Globe 27.5.2003 »Economy may delay renewal efforts until after 2010«). Nichtsdestotrotz war der Immobilienmarkt weiterhin durch viel Bewegung geprägt. Dies ist noch auf das Bestreben von Großunternehmen in den vergangenen Jahren zurückzuführen, in einem angespannten Büromarkt ihre räumliche Situation verbessern zu wollen. Die in dieser Zeit getroffenen Vereinbarungen wurden überwiegend nach dem Jahr 2000 umgesetzt (Boston Business Journal 15.6.2001 »Rent surge anticipated as big tenants jump around

downtown«). Projektstandorte waren in der Regel am Rande der Downtown, d. h. unter anderem in der South Boston Waterfront. Dort konnte das Entwickler- und Investorenteam des World Trade Center East (Fertigstellung 2000) und West (2002) noch von der letzten Immobilienhochkonjunktur profitieren. Ohne die vorher realisierten Vereinbarungen mit großen Dienstleistungsunternehmen hätte es mehrere Jahre dauern können, bis die erstellte Fläche absorbiert worden wäre. Im Verlauf der Immobilienbaisse bis 2005 konnte der World Trade Center Komplex jedoch einen hohen Vermietungsstand aufweisen – im Unterschied zur Fort Point Waterfront, wo Bürogebäude geringere Flächen aufweisen und somit kleinere Dienstleistungsunternehmen aus dem Bereich Medien, Hightech, Telekommunikation, Werbung etc. überwogen. Diese Unternehmen waren vom Wirtschaftseinbruch stark betroffen, weshalb in der Folge dort der Leerstand zunahm.

Die Marktsituation war bis Mitte 2005 von einer geringen Büroflächenabsorption geprägt. Wie in jeder Immobilienbaisse wurden zeitversetzt Büroprojekte fertig gestellt, die den Leerstand erhöhten. Ein Beispiel hierfür ist ein Büroprojekt im CBD: die Planungen zu 33 Arch St begannen 1998, d. h. in der Hochphase des Bostoner Immobilienmarktes, und umfassten 600.000 sft. Im Mai 2003 wurde noch gebaut, so dass das Objekt in der Talsohle fertig wurde. Ergebnis ist, dass Anfang 2005 noch 43,8% des Gebäudes leer stehen (Boston Globe 23.5.2005 »A bit chilly«). Zu einem weiteren Flächenüberhang trugen mehrere Fusionen bzw. Übernahmen von Bostoner Unternehmen bei. So bedeutete die Übernahme des Finanzdienstleisters »FleetBoston Financial Corp.« durch die Bank of America, dass 2004 ca. 525.000 sft innerstädtischer Büroraum auf den Markt kam. Ähnlich wirkte sich die Übernahme des Finanzdienstleisters John Hancock durch die Versicherung Manulife Financial im April 2004 aus: es wurden 700.000 sft Bürofläche in drei Gebäuden frei. Auch in diesem Fall befindet sich die frei gewordene Fläche vor allem in Bürogebäuden in Back Bay und dem CBD<sup>11</sup> (Boston Business Journal 20.8.2004 »Manulife shedding 700K sq. ft. after merger«).

---

11 Allein 300.000 sft wurden in dem John-Hancock-Tower an der Clarendon Street in Back Bay frei. Aber auch die anderen frei werdenden Flächen befanden sich an attraktiven Standorten, u. a. Huntington Ave, Boylston und Tremont Street (Boston Business Journal »Manulife shedding 700K sq. ft. after merger« 20. August 2004).

Tab. 7.5: Veränderung der Beschäftigung in einzelnen Branchen in Boston von 2000 bis 2004, in %

<b>Industry</b>	<b>2001–2002</b>	<b>2003–2004</b>	<b>2001–2004</b>
Construction	-6,18	-7,92	-21,38
Manufacturing	-11,79	-2,97	-24,43
Trade, Transportation and Utilities	-4,94	-2,38	-10,36
Utilities	-9,06	-1,24	-18,89
Wholesale Trade	-5,32	-2,57	-16,14
Retail Trade	-1,94	0,95	-0,18
Transportation and Warehousing	-6,92	-5,52	-16,32
Information	-10,84	-7,67	-26,39
Financial Activities	-3,45	-1,44	-11,89
Finance and Insurance	-3,40	-1,99	-12,42
Real Estate and Rental and Leasing	-3,77	2,14	-8,44
Professional and Business Services	-7,48	0,43	-9,81
Professional and Technical Services	-8,23	-0,32	-12,78
Management of Companies and Enterprises	-5,69	-13,05	-24,07
Administrative and Waste Services	-6,70	5,07	-0,75
Education and Health Services	3,21	1,97	2,94
Leisure and Hospitality	-0,52	0,80	-0,41
Other Services, Ex. Public Admin.	0,97	-2,23	-2,79
Public Administration	-9,19	-6,91	-15,50
Total, All Industries	-3,42	-0,96	-7,91
Absolute Veränderung +/-	-19.767	-5.183	-45.748

Eingerückte Gruppe = Untergruppe

Quelle: DETMA 2005<sup>12</sup>

12 2001 wurde das System der Eingruppierung von Unternehmen vom Standard Industrial Classification System (SIC) zum North American Industrial Classification System (NAICS) geändert. Ich habe mit Experten von Massachusetts Division of Career Centers als auch der Boston Redevelopment Authority diskutiert, ob eine Übertragung der Daten von SIC zu NAICS oder umgedreht Sinn macht. Da aber nicht nur die Gruppen geändert wurden, sondern zum Teil Unternehmen neuen Gruppen zugeordnet wurden, machte eine Übertragung keinen Sinn.

Zugleich gingen auf dem Arbeitsmarkt seit dem Höchststand im Jahr 2000 mehrere tausend Büroarbeitsplätze (vgl. Tab. 7.5) verloren. Diese Entwicklungen spiegelten sich in einem Büroleerstand von ca. 16 bis 18% und einem Mietrückgang in Gebäuden der A-Klasse von 61\$ pro sft im Jahr 2001 auf 38,5\$ Ende 2004 wider (Boston Globe 23.3.2005 »A bit chilly«). In der South Boston Waterfront als B-Lage war die Situation noch kritischer: hier war eine negative Absorption festzustellen, d. h. es kam mehr Fläche auf den Markt als vermietet wurde. Dies hängt mit unternehmerischen Schrumpfungprozessen, aber vor allem mit Fertigstellungen in der Fort Point Waterfront zusammen. Als Ergebnis davon besteht 2004/2005 kein nennenswerter Entwicklermarkt für Büroimmobilien – weder in der South Boston Waterfront noch in Boston allgemein.

Tab. 7.6: Büromarkt in Boston, 1. Quartal 2005

Markt	Angebot, Insg. in sft	Leer- stand <sup>1</sup> in sft	Leer- stand in %	Verfügb. Fläche <sup>2</sup> in sft	Verfüg- bar in %	Absorpt <sup>3</sup> 1. Q 05 in sft	Mie- te \$/sft
Grea. Boston	152.300.653	22.206.298	14,6	33.046.391	21,7	1.250.919	24,60
Boston	57.378.667	6.382.097	11,1	10.002.946	17,4	200.200	32,59
Finan. Dist.	34.084.743	3.935.734	11,5	6.037.964	17,7	137.506	35,76
SBW	4.206.362	88.334	20,9	963.249	22,9	-138.277	26,05

1 Leerstand wird gemessen als aktiv vermarktete Fläche

2 Verfügbare Fläche umfasst vermarktete Fläche inklusive Untervermietung

3 Absorption ist die Veränderung in der genutzten Fläche

Quelle: Spaulding & Slye Colliers 2005

Nachdem noch Ende der 1990er Jahre die South Boston Waterfront zu einem begehrten Immobilienstandort in Boston gehörte, gab es von 2002 bis 2005 nur wenig Projekte, die in das Baustadium gelangten. Vielmehr wurden viele Planungen zurückgehalten mit dem Ziel, im nächsten Aufschwung wieder aktiv zu werden. Auch im Jahr 2005 wurde aufgrund des nicht nachlassenden Arbeitsplatzabbaus davon ausgegangen, dass es in nächster Zukunft keine größeren Immobilienprojekte geben würde. Die krisenhafte Situation wurde durch staatliche Haushaltskürzungen

verschärft, die sich auf den Hightech- und Forschungssektor in Boston auswirkten.

Dies bedeutete jedoch nicht, dass immobilienwirtschaftliche Aktivitäten in der South Boston Waterfront ganz und gar ruhten. Der World Trade Center Komplex hatte die Funktion eines Türöffners: die Büromieter und die Arbeitsplätze dort stellen einen Ankerpunkt für weitere Immobilienprojekte, Büromieter und die Ansiedlung von Gastronomie und Dienstleistungen des alltäglichen (Büro-)Bedarfs dar. Auch die Fort Point Waterfront konnte sich als Standort innovativer Dienstleister etablieren – trotz vieler Betriebsschließungen.

### **7.3 Absoluter Raum und monopolistische Grundrente**

Nach wie vor stellt der CBD den »hot spot« immobilienwirtschaftlicher Tätigkeiten dar, und Immobilienbaissen bewirken noch immer, dass sich das Interesse der Mieter aus den Nebenstandorten in den CBD verschiebt. Trotzdem haben verschiedene Projekte dazu beigetragen, dass sich die South Boston Waterfront im Verlauf von 10 bis 15 Jahren fest auf der immobilienwirtschaftlichen Landkarte etablierte. Projekte wie das Manulife Headquarter, der World Trade Center Komplex, das BCEC etc. haben weitere Projekte im Bereich von Hotelnutzung, Einzelhandel und Gastronomie befördert. Der Trend zum urbanen Leben sowie zum Leben am Wasser hat Wohnprojekte in der South Boston Waterfront begünstigt. Zudem macht die Nähe zum Financial District weitere Büroprojekte attraktiv, auch wenn gegenwärtig der Büromarkt noch in der Krise steckt.

Aber ohne die großen infrastrukturellen Vorleistungen durch die Stadt in den letzten 20 Jahren wäre die South Boston Waterfront mit großer Wahrscheinlichkeit nicht ins Zentrum immobilienwirtschaftlicher Projektentwicklungen gerückt. Die meisten dieser Vorleistungen begünstigten auch andere Stadtviertel, aber kein weiteres städtisches Gebiet ist durch folgende Projekte so aufgewertet worden. Dazu gehören insbesondere:

- die 1985 begonnene Säuberung des Hafens (»Harbor Cleanup«, 6 Mrd. Dollar). Der Hafen galt bis in die 1980er Jahre als einer der schmutzigsten in den USA;

- die Untertunnelung der Interstate 93 (»Central Artery/Big Dig«, 16,6 Mrd. Dollar<sup>13</sup>). Die Hochautobahn, die um den CBD herumführte, verlor durch die Untertunnelung den trennenden Charakter. Dadurch wurden nach 2002 insbesondere das North End, Teile der waterfront und die South Boston Waterfront wieder an die Stadt »herangeführt«. Ohne größere Barrieren überwinden zu müssen, wurden diese Standorte wieder zugänglich;
- der Bau des Ted-Williams-Tunnel, der eine direkte Verbindung zwischen der South Boston Waterfront und dem Logan Airport, der Downtown und dem Fernverkehr herstellte;
- die Einführung der »Silver Line« als Erweiterung des Bostoner Subway-Systems. Dadurch wurde die South Boston Waterfront an den öffentlichen Nahverkehr über den Logan Airport und die South Station (Bahnfernverkehr) angebunden.

Dies hat dazu beigetragen, die immobilienwirtschaftlichen Erwartungen zu steigern. Die South Boston Waterfront verfügt zwischenzeitlich über ausgezeichnete Anbindungen und Lagevorteile, die die Attraktivität des Gebietes für Wohn- und Büronutzungen (und Folgenutzungen wie Einzelhandel etc.) stärkten. Es bestehen umfangreiche Möglichkeiten, diese Vorteile für die Gestaltung eines Raums mit einzigartigen Eigenschaften und Qualitäten zu nutzen. Dadurch werden Chancen eröffnet, Monopolrenten zu erzielen. Bereits jetzt lässt sich diese Spekulation auf eine zukünftige Entwicklung, d. h. auf die Möglichkeit, Monopolrenten zu erheben, gut erkennen. Anzeichen für diese Spekulation sind zum einen die Immobilientransaktionen, in deren Verlauf das Bodenpreisgefüge angehoben wurde (7.3.1) und zum anderen die Vielzahl von exklusiven Wohnprojekten (7.3.2). Es zeigt sich ein Bestreben, aussichtsreiche Flächen zu »horten« sowie entsprechend der Nachfrage bzw. dem Immobilienmarkt Nutzungsplanungen zu verändern bzw. anzupassen. Die Analyse wirft Fragen hinsichtlich von Alonsos Allokationsmodell von Nutzungen und der Chicagoer Schule auf.

---

<sup>13</sup> Zur Höhe der Kosten vgl. Boston Globe 11.8.2005 »A \$217m blackout antidote«. Die Angaben variieren häufig; dies hängt damit zusammen, dass die Baumaßnahmen noch nicht abgeschlossen sind.

### 7.3.1 Immobilientransaktionen

»»Things have started occurring around us«, Park (President of Berkeley Investments, owner of several properties in the South Boston Waterfront, S.H.) said. »So we're counting on all the other developers to do their part,« said Berkeley's Park« (Boston Business Journal 24.12.2004, »South Boston, Fort Point area see slow movement«)

Der wirtschaftliche Einbruch Anfang des neuen Jahrtausends bewirkte auch auf dem Immobilienmarkt eine Baisse. Es werden gegenwärtig kaum noch neue Projekte geplant und realisiert. Demgegenüber findet ein reger Immobilienhandel statt. Viele Investoren erwerben Immobilien in der Erwartung, dass die Zeit für sie spielt. Bei den Immobilien, die den Besitzer wechseln, handelt es sich überwiegend nicht um entwickelte Objekte, sondern um Objekte, deren zukünftige Nutzungen noch ausgehandelt werden können – entweder weil es sich um eine Brachfläche handelt oder weil die Nutzungen eines Gebäudes nicht festgelegt sind. Dies erhöht die Möglichkeiten, die für den Standort profitabelste Nutzung zu realisieren.

Tab. 7.7 *Immobilientransaktionen von 2000 bis 2003*  
(kursiv = auf dem Gebiet der South Boston Waterfront)

<b>Immobilie</b>	<b>Käufer</b>	<b>Verkäufer</b>	<b>Verkaufs- preis Tsd. \$</b>	<b>\$/ sft</b>	<b>Fläche / Umfang</b>
<i>A Street complex<sup>14</sup></i>	<i>Beacon Capital</i>	<i>Boston Wharf</i>	<i>40.500</i>		<i>16 Gebäude</i>
<i>Fort Point Channel land</i>	<i>Gillette</i>	<i>Boston Wharf</i>	<i>30.000</i>		<i>10 acres</i>
Hancock Tower	Beacon Properties	John Hancock Insurance	91.000		

In Tab. 7.7, 7.8 und 7.9 sind einige der wichtigsten Transaktionen im CBD und der South Boston Waterfront aufgeführt<sup>15</sup>. Mit der Auflistung

14 Der Komplex an der Midway und A-Street ist inzwischen unter dem Begriff »Channel Center« bekannt.

15 Die Angaben in der Tabelle beruhen auf einer Recherche in verschiedenen Maklerberichten und Zeitungen. Aus diesen Gründen konnte keine Vollständigkeit hergestellt werden, da nicht immer die gleichen Angaben gemacht wurden. Quellen sind im Einzelnen: Zusammenstellung aus Mak-

wird allerdings kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Zweck der Übersicht ist, einen Eindruck von der Zunahme der Transaktionen zu geben. Um den Umfang und die finanzielle Höhe der Transaktionen einschätzen zu können, wurden einige Transaktionen in der Downtown noch hinzugenommen.

Tab. 7.8: Immobilientransaktionen im Jahr 2004

Immobilie	Käufer	Verkäufer	Verkaufspreis Tsd. \$	\$/sft	Fläche/ Umfang
Boston Wharf Portfolio	Berkeley Investment <sup>16</sup>	Boston Wharf	100.000		700.000 sft, 12 Bürogebäude, Tiefgarage, Parkplatz
Boston Wharf Portfolio I17	HDG Mansur Capital Group	Boston Wharf	92.000	242	380.950 sft, 10 Gebäude
Waterside Place <sup>18</sup>	Drew Development./ Urban Retail Properties	Massport	Ground-lease 95 years		12 acres
100 Franklin St	Oasis Development	SSR Realty Adviser	19.500	166	
711 Atlantic Ave	Lexham Partners	Paradigm / Westbrook	17.400	184	
10 Milk St	Oasis Development	RAK Group	56.950	305	

lerberichten von Spauling & Syle 2005, Meredith & Grew 2005, CBRE 2005, Boston Business Journal 2000-2005, Boston Globe 2000-2005, einzelne Interviews, [www.lpcboston.com/content/research/](http://www.lpcboston.com/content/research/) (Zugriff 1. August 2005).

- 16 Berkeley Investments umfasst amerikanische Finanzinstitutionen und europäische Investitionspartner.
- 17 Das Portfolio umfasst Gebäude, die als Wohnungen bzw. an einen großen Finanzdienstleister vermietet sind. Die HDG Mansur Capital Group ist ein Investment- und Beratungsunternehmen, das im Auftrag Dritter tätig wird.
- 18 Projektplanungen umfassen ein Shopping Center, Supermarkt, Eigentumswohnungen und ein Hotel. Es sind keine Büroflächen vorgesehen.

Auf der Basis der zugänglichen Daten lässt sich erkennen, dass im Vergleich zum Zeitraum 2000 bis 2003 die Transaktionen 2004 zunahmen. 2005 ist eine weitere Zunahme zu erkennen. Dies beruht auf optimistischeren Einschätzungen der näheren Zukunft: die Erwartungen waren, dass die nächste Hochkonjunktur dazu beitragen würde, die South Boston Waterfront zu einem herausgehobenen Immobilienstandort zu machen.

Tab. 7.9: Immobilientransaktionen im Jahr 2005

Immobilie	Käufer	Verkäufer	Verkaufspreis Tsd. \$	\$/sft	Fläche/ Umfang
<i>Boston Wharf Portfolio III</i>	<i>Archon Financial</i> <sup>19</sup>	<i>Boston Wharf</i>	+/- 92.000		17 Gebäude <sup>20</sup>
<i>371-401 D Street</i>	<i>Intercontinental Real Estate Corp's Investment Fund IV</i>	<i>AEW Partners</i> <sup>21</sup> / <i>Cathartes Group</i>	20.000 <sup>22</sup>		Fläche für Bau von 695-715 Wohneinheiten
<i>One Lincoln Street</i>	<i>American Financial Realty Trust</i>	Partnerschaft verschiedener Funds <sup>23</sup>	705.400	675	1.045.000 sft
<i>245 Summer St</i> <sup>24</sup>			302.000	334	904.192 sft
<i>Boston Wharf Portfolio II</i>	<i>Wells Real Estate Investment Trust</i>	<i>Boston Wharf</i>	97.000	139	700.000 sft

19 Archon Financial ist Tochterunternehmen der New Yorker Investmentbank Goldman Sachs Group Inc.

20 Der Verkauf umfasst Gebäude, die als Lagerhäuser und Produktionsstätten genutzt wurden und nun zu Einzelhandelsfläche, Wohnungen und Büro- raum umgewandelt werden sollen (Banker and Tradesman 25.4.2005 »New Partnership to Buy Boston Wharf Portfolio«, Boston Globe 22.6.2005 »Boston Wharf finds buyer for last 17 buildings on site«).

21 AEW Partners ist ein Tochterunternehmen von AEW Capital Management. Tätigkeitsfelder von Cathartes Group sind Projektentwicklung und Investment.

22 Nach Angaben eines Interviewpartners.

23 Teilhaber waren The Gale Co's Boston Office, Kingston Bedford Joint Venture, Teachers Retirement System of Ohio, Morgan Stanley Real Estate Funds and Columbia Plaza Associates.

24 Das Objekt befindet sich auf der CBD-Seite am Fort Point Channel.

<b>Immobilie</b>	<b>Käufer</b>	<b>Verkäufer</b>	<b>Verkaufs- preis Tsd. \$</b>	<b>\$/sft</b>	<b>Fläche/ Umfang</b>
200 State St	Beacon Capital	Sullivan Properties	89.000	287	310.396 sft
200 State St (Retail)	Anglo Irish Bank	Sullivan Properties	52.000	978	53.170 sft
<i>51 Sleeper St</i>	<i>The Mayo Group</i>	<i>JP Morgan Commercial Mortgages</i>	<i>17.000</i>	<i>113</i>	<i>150.000 sft</i>
<i>Fort Point Channel Office</i>	<i>Boston HSR LP</i>	<i>Boston Wharf</i>	<i>34.000</i>	<i>196</i>	<i>173.520, 2 Gebäude</i>
2 Liberty Square	ELV Asso- ciates	Edwards Day	15.350	215	71.500 sft
1 Court St	O'Callaghan Hotels	Interconti- nental	14.937	224	66.626 sft
<i>Fan Pier</i>	<i>Fallon &amp; Mutual Life Insurance</i>	<i>Pritzker (Hyatt)</i>	<i>115.000</i>		<i>20,5 acres (Ziel: 3Mio sft Wohnen, Büro</i>

Innerhalb von nur wenigen Jahren wechselte schätzungsweise 50% der bebaubaren bzw. bebauten Fläche der South Boston Waterfront die Eigentümer. Anfang 2006 stand als einer der letzten großen und entscheidenden Deals das 24-acres-Gelände von Frank McCourt für geschätzte 225 Mio. Dollar kurz vor dem Verkauf (Boston Globe 14.1.2006 »McCourt Reportedly Selling S.Boston Site«). Ein nicht unerheblicher Teil der Verkäufe wurde von Boston Wharf getätigt. Der Verkauf gelang schneller und erzielte höhere Preise als erwartet wurde. Dies hängt mit der günstigen Lage der Immobilien an der Fort Point Waterfront zusammen.

Bis auf den Verkauf des Fan Pier-Areals an Joe Fallon und der 95jährigen Verpachtung von Massport-Land zwischen World Trade Center East/West und dem BCEC an John Drew handelt es sich bei allen anderen Transaktionen um Flächen/Immobilien, die sich nicht in dem Gebiet befinden, auf dem die höchsten Erwartungen ruhten. Die Areale im Inner Harbor und vor allem jene am Wasser wurden als die Filetstücke der Waterfront betrachtet, und es wurde davon ausgegangen, dass die Waterfront-Entwicklungen dort beginnen würden. Das Gebiet zeich-

net sich durch viele Standortvorteile aus: Blick auf die Downtown, fußläufige Nähe zum Financial District, Möglichkeit zu verschiedenen Wassersportarten, Zugang zum Highway und Flughafen in wenigen Minuten etc. Immobilienmarktprozesse haben diese Erwartungen aber durchkreuzt. Im Sommer 2005 sah es vielmehr danach aus, als ob diese Areale das Schlusslicht der Bebauung darstellen, obwohl es Projektbewilligungen gab. Stephen Karp, der Entwickler von Pier Four, erhielt im Frühjahr 2005 die Bewilligung für sein 1,07 Mio. sft umfassendes, gemischt genutztes Projekt. Er fügte aber gleich an: »We're always looking at market conditions, and we think the market conditions aren't quite right now [...]« (Boston Globe 21.1.2005 »Developer Karp closing in on approvals for Pier 4 site«).

Hintergrund hierfür ist der hohe Büroerstand von 20,9% Anfang 2005, der insbesondere auf »Großprojekte« wie Fan Pier, Pier Four oder das McCourt-Projekt innerhalb des Großprojektes South Boston Waterfront negative Auswirkungen hatte. Aufgrund der Größe der Areale und der Schwierigkeiten in der Erschließung erfordern diese Areale aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive eine Mischnutzung. Um die wirtschaftliche Nachhaltigkeit dieser Projekte zu gewährleisten, ist es notwendig, die Risiken einer Nutzung mit weiteren Nutzungen aufzuwiegen (Interview mit Kirsten Brown und Gail McDonough 8. und 10. August 2005).

Die Herausforderungen der einzelnen Projekte ergeben sich offensichtlich aus verschiedenen Umständen: Lage, Qualität, Finanzierung und Größe des Projektes. Vor dem Hintergrund eines krisenhaften Büromarktes wurde es ab 2001 insbesondere für Büroprojekte schwieriger, Investoren bzw. Kapitalgeber zu finden. Zwar bieten Büroimmobilien in der Regel den höchsten Ertrag, aber eine zurückgehende Nachfrage bedeutete einen wahrscheinlich geringeren Gewinn und in der Folge ein abnehmendes Interesse. Auch wenn die Zuversicht hinsichtlich des immobilienwirtschaftlichen Erfolgs der South Boston Waterfront aufgrund der einzigartigen Lage groß ist, erfolgt gegenwärtig überwiegend die Entwicklung von Wohnprojekten. Sowohl Karp als auch Fallon haben angekündigt, auf ihren Flächen vorerst nur Wohnungen realisieren zu wollen.

### 7.3.2 Wohnungsmarkt

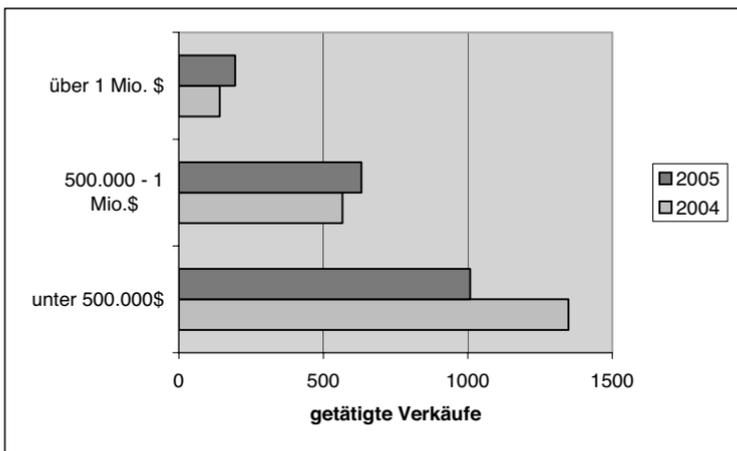
»As a result of current market conditions (which means mergers & acquisitions, crisis in the high technology sector and scandals in the mutual funds sector, S.H.), many developers have remained on the sidelines, unwilling or unable to build new projects in a market with declining rents and large blocks of vacant space. Developers have little leverage or pricing power to attract tenants to newly constructed buildings [...] Residential property development [...] offers significant opportunity in the region. Boston, notorious for its high cost of living and barriers to new construction, is in dire need of new housing construction.« (Boston Business Journal 27.8.2004, »Local real estate recovery lags, but opportunities exist«)

Während also auf dem Büromarkt vorsichtiges Abwarten bzw. Stillstand herrschte, war der Wohnungsmarkt durch Engpässe gezeichnet, der zumindest im Segment für gehobene bis Luxuseigentumswohnungen ab 2004 zu Bewegung führte. Die Ursache hierfür liegt in einer Veränderung der Präferenzstrukturen. Das Wohnen in der Innenstadt und am Wasser (bzw. mit Blick auf Wasser und Innenstadt) genießt inzwischen hohes Prestige. Dies gilt nicht nur für Boston, obwohl dort die Hafencleaning sicherlich einiges dazu beigetragen hat, sondern für viele Städte am Wasser. Großes Marktpotenzial wird bei den vielen gut verdienenden Haushalten der geburtenstarken Baby-Boomer-Generation gesehen, deren Kinder das Haus verlassen haben und die nun die Gelegenheit haben, von den Vororten in die Stadt zu ziehen. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass hoch qualifizierte Dienstleistungsbeschäftigte innerstädtisches Wohnen nachfragen. Städtisches Flair bzw. die Vielfalt der kulturellen und kommerziellen Angebote kombiniert mit einem qualitativ anspruchsvollen und sicheren Umfeld soll für beide Gruppen die Attraktivität der Innenstadt erhöhen. Die Lagen, um eine solche Nachfrage zu befriedigen, sind jedoch begrenzt. Sie bestehen vor allem in der waterfront, Back Bay, South End und der South Boston Waterfront.

Für Wohnungen in der Downtown, in der Nähe und an der Waterfront können inzwischen sehr hohe Preise erzielt werden (vgl. Abb. 7.2). Nur ein geringer Teil der Wohnungen ist »affordable«, d. h. kann von Haushalten bezahlt werden, deren Einkommen an bzw. unter dem durch-

schnittlichen regionalen Haushaltseinkommen liegt<sup>25</sup>. Eine Analyse der Maklerfirma Otis & Ahearn ergab, dass von 2004 bis 2005 der Anteil der Eigentumswohnungen unter 500.000\$ stark abgenommen hat (Boston Globe 20.8.2005 »Modestly priced condos grow rare«).

Abb. 7.2: Markt für Eigentumswohnungen in Bostons Downtown (Verkäufe im Zeitraum von Jan. bis einschließlich Juni jeden Jahres)



Quelle: Boston Globe 20.08.2005, »Modestly priced condos grow rare«

Ein Indikator für die Attraktivität des innerstädtischen Wohnungsmarktes ist, dass Vermögens- und Immobilienfonds anfangen, Wohnungen in der Downtown durch Kauf und Bau in ihr Portfolio zu integrieren (Boston Business Journal 1.8.2005 »Archstone-Smith pays \$1.1B for Oakwood Worldwide apt. Sites«). Während also bei reinen Büroprojekten Vorsicht besteht, sind auf dem Markt der Eigentumswohnungen und der gemischtgenutzten Projekte gegenteilige Entwicklungen zu beobachten. Die Headlines geben Aufschluss über die Stimmung: »Baby boomers to have their say on luxury condo market“ (Boston Business Journal 15.10.2004), »Hot condo market leads developer to put apartments on block« (Boston Globe 5.5.2005), »Luxury condos more than double local sales pace. More than two dozen condos traded hands for \$2M or

25 Dabei muss bedacht werden, dass das durchschnittliche regionale Haushaltseinkommen höher ist als das durchschnittliche städtische Haushaltseinkommen. Einige exklusive Vororte, die zur Metropolregion gehören, treiben das Durchschnittseinkommen in die Höhe. Grundsätzlich liegt das Haushaltseinkommen in den Vororten über dem der Stadt (Interview Kressel 8.06.05, McGourthy 21.06.05).

higher« (Boston Business Journal 1.8.2005), »Gold rush is on to build condominiums« (Boston Business Journal 18.7.2005). Direkt an der waterfront des Financial Districts, d. h. im Übergangsbereich zur South Boston Waterfront entstehen mehrere Projekte mit Eigentumswohnungen (Boston Globe 8.7.2005 »Big hotel to be cut from plan for wharf«). Mehrere Immobilien, die als Büroprojekte geplant waren, wurden und werden zu Eigentumswohnungen umgewandelt. Dies gilt insbesondere für Projekte entlang der gesamten innerstädtischen waterfront und des Central Artery/Big Dig, des zukünftigen Rose-Kennedy-Greenway (Boston Globe 14.6.2004 »For Property Owners, Parks mean profits«).

Von der Attraktivität von Wohnungen an der waterfront profitiert vor allem der Standort der South Boston Waterfront, der sowohl über die Nähe zum Wasser als auch zur Downtown verfügt. Nachdem es in diesem Gebiet seit Anfang des neuen Jahrtausends kaum noch neue Büroplanungen gab, gab es im Jahr 2005 eine Vielzahl von Planungen zu Wohnprojekten. Überwiegend handelte es sich um gemischt genutzte Projekte, die durch den Boom auf dem Wohnungsmarkt – wieder – in Planung genommen wurden. In den meisten Fällen wurden aber nur Wohnungen realisiert. Einige Beispiele hierfür sind<sup>26</sup>:

- Boston Harbor Residences: 465 Mietwohnungen auf dem Areal von Massport an der Ecke Seaport Avenue/D Street von Joe Fallon & Co; Ende 2005 noch im Bau befindlich;
- Channel Center: 400 Eigentumswohnungen (geplant waren zuerst 325), 900.000 sft Büro- und Einzelhandelsfläche durch die Renovierung von 14 historischen Gebäuden, Abriss und Neubau von vier Gebäuden an Midway und A Street. Umfang ca. 400 Mio. \$, Eigentümer Beacon Capital Partners (Boston Business Journal 1.4.2005 »When it's no place like home«), Mitte 2005 sind 120 Wohnungen fertig gestellt;
- Midway Studios: 89 Ateliers für Künstler. Bestandteil von Channel Center. Eigentümer Beacon Capital Partners verkaufte das Grundstück zu einem symbolischen Preis an das Fort Point Development Collaborative, ein Zusammenschluss von Künstlern<sup>27</sup>; 2005 fertig gestellt;

<sup>26</sup> Die Angaben zum Stand der Entwicklungen sind zum August 2005.

<sup>27</sup> »Leventhal (chairman and CEO of Beacon Capital, S.H.) and Lauricella (coalition member and cofounder of the Fort Point Development Collaborative, S.H.) both noted that plans for Midway Studios and Channel Center have taken shape in a challenging economic environment. »This wouldn't have happened in a boom economy,« Lauricella said. When the real estate market collapsed, for example, her organization was able to secure low-

- 316 und 322 Summer Street: die BRA genehmigte 2005 die Umnutzung des alten Lagerhauses aus dem Bestand der Boston Wharf Company für Wohnzwecke. Der neue Eigentümer Archon beabsichtige Luxuswohnungen zu entwickeln.<sup>28</sup>
- D Street Residences: 650 Wohnungen an der D Street, davon 585 Mietwohnungen zu Marktpreisen und 65 Wohnungen preisgünstig (»affordable«). Zur Planungsbeurteilung gehörte, dass der Eigentümer Cathartes Group ein Stück Land zum Bau von 65 preisgünstigen Eigentumswohnungen an die BRA abtrat. Der projektierte Umfang war 178 Mio. \$. Der Eigentümer hat das Gelände 1997 für 17 Mio. \$ erworben und für 20 Mio. \$ im Sommer 2005 an Intercontinental Inc. verkauft; Stand Ende 2005: noch kein Baubeginn<sup>29</sup>;
- Pier 4: Planungen für Hotel-, Einzelhandels-, Büronutzung und ca. 200 Eigentumswohnungen von New England Development (S. Karp); Stand Ende 2005: bewilligte Planung, noch kein Baubeginn; angekündigt wurde eine baldige Realisierung des Wohnanteils;
- Waterside Place: Einzelhandels- und Hotelnutzung sowie 225 Eigentumswohnungen von Drew Company und Manulife. Die bewilligte Planung von 210 Wohnungen wurde auf 225 erhöht; Stand Ende 2005: bewilligte Planung, demnächst Baubeginn;
- Fan Pier: Planungen für Einzelhandels-, Hotel- und Büronutzung sowie 625 Wohnungen. Grundstück wurde im August 2005 für 115 Mio.\$ an Joe Fallon & Co. und MassMutual verkauft. Fallon kündigte an, vorerst nur Wohnungen bauen zu wollen; Stand Ende 2005: bewilligte Planung, aber noch kein Baubeginn.

---

interest loans to develop, she said.« (Boston Globe 18.7.2003 »Mayor artfully touts studios at Fort Point«) Demgegenüber ging Beacon Capital die Aussicht auf lukrative Büroprojekte verloren. Beides stellen Bedingungen dar, welche die Midway Studios möglich gemacht haben.

- 28 Bereits im Herbst 2007 wurden diese Planungen im Zusammenhang mit dem Platzen der Blase auf dem Wohnungsmarkt wieder verändert: inzwischen sollen in dem Gebäude Büros geschaffen werden (Boston Globe 18.10.2007 »Fort Point Channel vision clouding over«).
- 29 Die Entwicklung wurde Ende der 1990er Jahre durch politische Einflussnahme seitens des City Councilors für South Boston, James Kelly, aufgehalten. Er vermutete, dass das Projekt zur Gentrification in South Boston beitragen würde und ihm durch die Bevölkerungsveränderung Wähler verloren gehen würden. Nachdem diese Hürde durch die Zahlung eines »Ablasses« überwunden war, bewirkte 9/11 einen Zusammenbruch des Marktes. In der Folge wurden geplante und bewilligte Baumaßnahmen ausgesetzt. Vgl. hierzu die umfangreiche Berichterstattung im Boston Globe (z. B. 29.8.2000 »More Life on the Waterfront«) und einzelne Artikel im Boston Business Journal (z. B. vom 29.10.1999 »Developers move ahead on Seaport complex plan«, 25.8.2000 »An economic tragedy is unfolding on the waterfront«).

Es lässt sich bereits jetzt schon erkennen, dass diese Entwicklungen große Auswirkungen auf das Wohngebiet South Boston haben. Auch in South Boston gibt es eine Vielzahl von Planungen zu und Bau von Wohnprojekten für gehobene Käuferschichten. Die hohe Nachfrage nach Wohnungen in Wassernähe und die Aussicht auf vielfältige Entwicklungen in der South Boston Waterfront haben diesen Standort attraktiv gemacht. Bei den Projekten handelt es sich überwiegend um Eigentumswohnungen.

Die hohe Nachfrage von Immobilienentwicklern hat zu einer Anhebung der Bodenpreise in South Boston geführt. In der Folge soll es für Mittelschichtshaushalte zunehmend schwieriger werden, sich eine Wohnung oder ein Einfamilienhaus zu leisten. Dieser Umstand wird von vielen Projektentwicklern erkannt; der überwiegende Anteil sieht darin für sich Vorteile, da durch diese Entwicklungen neue Käufer und Gewinnpotenziale bestehen (z. B. Interview G. Donovan 11.08.2005, Joe Fallon 25.07.2005). Für die South Boston Neighborhood Corporation, deren Geschäftsfeld die Entwicklung von »affordable housing« ist, wird der Markt allerdings enger. Angesichts der Bodenpreise kann nur noch ein kleiner Teil »affordable« produziert werden (Interview P. Woodford 8.08.2005). Offensichtlich bestehen im Spätsommer 2005 in der South Boston Waterfront und in Teilen des restlichen South Boston rent gaps. Aufgrund der Lage können außergewöhnlich hohe Mieten bzw. Kaufpreise erzielt werden. Diese Aussicht auf Monopolrenten aufgrund der Besonderheit des Standortes ist eine Ursache für den Versuch, Flächen zu erwerben und im Bestand zu halten.

Durch den Boom an attraktiven Projekten erhöht sich aber auch die Konkurrenz. Es werden gegenwärtig sowohl neue Marketingstrategien angewendet als auch versucht, das eigene Projekt zeitlich vor anderen ähnlichen Projekten am Markt zu platzieren. Als Marketingstrategie werden Images entwickelt, die mit einem Projekt verbunden und über den Namen transportiert werden sollen (Boston Business Journal 25.4.2005 »Broker parties get more lavish as condo market surges«, Boston Globe 26.6.2005 »Brand-name design is the key to selling pricey condos«, Boston Globe 30.7.2005, »To lure buyers in today's hot condo market, developers follow a new rule of thumb«). Die Schaffung von absoluten Räumen beinhaltet ein »brandnaming«, d. h. die emotionale Aufladung des Standortes als auch die Möglichkeit, über den Standort Distinktion herzustellen.

## 7.4 South Boston Waterfront: eigenständiges Viertel oder Erweiterung des CBD?

Argumente der Chicagoer Schule lassen sich nicht auf die South Boston Waterfront bzw. South Boston anwenden: es finden dort keine evolutionären Prozesse der Verdrängung von unterlegenen Bevölkerungsgruppen durch überlegene statt. Vielmehr stellen die Verkaufsstrategien bewusste Versuche von Projektentwicklern und Maklern dar, herausgehobene Standorte zu »erfinden«. Mit diesen Standorten soll das Bedürfnis potenzieller Käufer angesprochen werden, sich mit der Wohnlage darstellen und herausheben zu können. Die Nachfrage nach diesen Standorten besteht aber nicht per se, sondern wird durch Marketingstrategien und über die Berichterstattung in der Presse geschaffen.

Im Angebot befindet sich also »Distinktion«. Wenn dieses Verkaufsangebot akzeptiert wird, dann erfolgt unter Umständen eine Verdrängung. Aber nicht nur die Chicago School, sondern auch Alonsos Modell der optimalen Nutzungsallokation greift bei der Erklärung der spezifischen Entwicklung in der South Boston Waterfront zu kurz. Zwar wird tatsächlich versucht, die aussichtsreichsten bzw. profitabelsten Nutzungen zu realisieren, aber diese ergeben sich nicht nur aus der Nähe zum Financial District, sondern sie sind auch auf Schwankungen im Immobilienmarkt und damit zusammenhängenden Strategien der Projektentwickler zurückzuführen. Hinzu kommt, dass profitablere Nutzungen sich nicht konzentrisch ausdehnen, sondern Wohngebiete zugunsten von »offenen« bzw. »untergenutzten« Gebieten mit hohem Potenzial übergehen. Alonso betrachtet räumliche Nutzungsmuster ex-post; wenn jedoch der Prozess der Herausbildung und Verschiebung von Nutzungsmustern untersucht wird, lässt sich erkennen, dass sie u. a. mit Marktzyklen, Marketingkonzepten und Verwertungsstrategien zusammenhängen.

In der South Boston Waterfront wird versucht, die besonderen Standortvorteile, die in der Wasserlage, der Nähe des CBD und der optimalen Anbindung bestehen, zu kapitalisieren. Dabei besteht eine Spannung zwischen dem Bestreben, einen eigenständigen Raum, der sich vom CBD unterscheidet, zu schaffen, aber zugleich auch von der Verbindung zum CBD zu profitieren. Die Planungen zu einem qualitativ gehobenen Einkaufszentrum und weiteren Gastronomie- und Erlebnismöglichkeiten setzen auf eine Diversifizierung und Segmentierung des städtischen Raums. Eine solche Planung recurriert auf standörtliche Unterschiedlichkeit und Unterscheidung, aus der Dynamik und Marktpotenziale erwachsen sollen. Diese Segmentierung soll einen unverwechselbaren Raum schaffen, der viele Besucher, Käufer und Mieter an-

spricht. Zugleich gibt es aber das Bestreben vieler Investoren, Büroentwicklungen zu realisieren, da diese die höchste Rendite verspricht. Dieses Bestreben, das im Sommer 2005 vom Immobilienmarkt nicht getragen wurde, würde einen spezifischen, eigenen Charakter des neuen Stadtteils bedrohen: ein Überangebot von Büros würde die South Boston Waterfront zu einer Erweiterung des CBD degradieren. Die Entwicklung der South Boston Waterfront ist damit ein schwieriger Drahtseilakt zwischen individuellen Gewinnbestrebungen und einer übergeordneten, kohärenten Planung des Raums. Diese Spannung wird im folgenden Kapitel genauer analysiert.

Es lässt sich festhalten, dass es im Sommer 2005 für einen Großteil der Fläche der South Boston Waterfront Projektvorschläge gibt. Die günstigen Wirtschaftsprognosen und hohen immobilienwirtschaftlichen Erwartungen haben neue Projektplanungen begünstigt. Gegenwärtig werden aufgrund des boomenden Wohnungsmarktes weit mehr Wohnungen realisiert, als noch in der Hochphase des Büromarktes Ende der 1990er Jahre absehbar war. Der immobilienwirtschaftliche Zyklus hat offensichtlich nicht nur Auswirkungen dahingehend gezeigt, in welchem Tempo und ob gebaut wird, sondern auch was gebaut wird. Es scheint, dass der Pulsschlag des Immobilienmarktes den Takt für die Entwicklungen in der Waterfront setzt.

Deutlich ist, dass die Entwicklung in Wellen verlief und von der Downtown ausging. In Zeiten von Wirtschaftswachstum, wenn in hohem Maße neuer Büro- und Wohnraum nachgefragt wurde, führte die Knappheit an entwicklungsfähiger Fläche und ausbaubaren Objekten dazu, dass die Immobilienentwicklung auf die South Boston Waterfront übersprang. Immer dann, wenn der Büro- und Wohnungsmarkt der Downtown vom Angebot her ausgereizt war, erfolgte eine Verschiebung der Entwicklungsgrenze in Richtung der South Boston Waterfront. Der Umstand, dass die Entwicklung in diese Richtung ging und geht und nicht beispielsweise über das South End nach Roxbury hinein, hängt mit der Neubewertung von wassernahen Flächen, aber auch damit zusammen, dass es sich bei den letztgenannten Stadtteilen um Wohngebiete handelt. Eine Ausdehnung kommerzieller Nutzungen würde zu beträchtlichen Konflikten und Reibungsverlusten führen. Demgegenüber ist in der South Boston Waterfront der Anteil der Wohnbevölkerung gering, und bei der Nutzungsausrichtung von Flächen gibt es noch »windows of opportunity«.

Grundsätzlich ergeben sich vor diesem Hintergrund aber Zweifel, ob mit der Entwicklung der gebauten Umwelt ein zielgerichteter Beitrag zur Wirtschaftsförderung geleistet werden kann. Mit Planungen und Baumaßnahmen werden Arbeitsplätze geschaffen, aber inwieweit damit

zu einer nachhaltigen, postindustriellen Gestaltung der Stadt beigetragen werden kann, ist schwer zu beantworten. Ein Ergebnis des vorliegenden Kapitels ist, dass Immobilienentwicklung auf ökonomische Rationalitäten zurückzuführen ist, aber diese ökonomischen Rationalitäten werden von Wertschätzungen, Marktbewertungen und von sozialen Konflikten (vgl. dazu das folgende Kapitel) beeinflusst und konstituiert, d.h. ökonomische Kalküle sind gesellschaftlich konstituiert.

Immobilienentwicklung ist immer zu einem hohen Maße von Erwartungen abhängig und dadurch gekennzeichnet, dass die Immobilienakteure sich gegenseitig beobachten, um frühzeitig über Markttendenzen informiert zu sein. D. h. Immobilienakteure wie Investoren und Projektentwickler machen ihr Verhalten von dem Verhalten weiterer Immobilienakteure abhängig. Es wird getan, was man erwartet, das andere tun bzw. gut heißen würden. Diese Beobachtung in der »dritten Dimension« kann zu einer Verstärkung von Erwartungen und in einem »Bubble« resultieren. Aufgrund eines schnellen Stimmungsumschwungs kann Vertrauen in einen stabilen Markt verloren gehen und alle Akteure – weil sie es von den anderen ebenso erwarten – Investitionen zurückziehen, stoppen oder beschleunigen. Ein Hintergrund hierfür ist, dass die Mehrzahl der Marktteilnehmer auf ähnliche Marktberichte und -einschätzungen zurückgreift.

Bei schwierigen Marktkonstellationen wird nicht gebaut; generell wird nur gebaut, wenn und wofür eine starke Nachfrage vorhanden ist. Mischnutzung als häufig angestrebtes Ziel städtischer Planungen liegt nicht unbedingt im Einklang mit der Logik dieser Akteure. Wenn der Büromarkt stark ist, streben diese Akteure bei ihren Projekten eine Maximierung der Bürofläche an. Demgegenüber wird eine Steigerung des Wohnanteils angestrebt, wenn es viele finanzkräftige Käufer/Mieter für Eigentums-/Mietwohnungen, aber wenig Nachfrage nach Büros gibt. Dies hängt allerdings vom Umfang des Projektes ab. Es gilt, dass je größer ein Projekt ist, desto eher wird Mischnutzung anvisiert, um Risiken zu minimieren. Eine weitere Logik ist, dass überwiegend das Segment der finanzkräftigen Käufer/Mieter angesprochen wird; eine soziale Durchmischung liegt nicht im Fokus dieser Akteure. Es stellt sich die Frage, wie diese einzelbetrieblichen Kalküle mit der städtischen Planung korrespondieren.

In den einzelbetrieblichen Kalkülen – dies soll in Vorbereitung auf das folgende Kapitel hervorgehoben werden – gibt es Unterschiede, die sich auf bauliche und Eigentümerstrukturen zurückführen lassen. Auf Flächen des Inner Harbor werden überwiegend Neubauprojekte realisiert. Institutionelle Investoren – vor allem Finanzdienstleister – gehen hierbei Allianzen mit lokalen Projektentwicklern ein. Diese Allianzen

bündeln das nötige Kapital mit lokalen Kenntnissen, um Projekte realisieren zu können. Dies bezieht sich nicht nur auf das standörtliche Wissen der Projektentwickler, sondern auch auf ihre politischen Kontakte und gesellschaftliche Eingebettetheit, um Projekte und Nutzungsänderungen bewilligt zu bekommen. Demgegenüber bringen die institutionellen Investoren das Kapital ein. In Gesprächen wurde darauf hingewiesen, dass die Investoren im Verhältnis zu den Projektentwicklern in der South Boston Waterfront über die größere Macht verfügen. Die Projektentwickler machen konkrete Projektvorschläge, da sie aber nicht über das nötige Kapital verfügen, liegt die Entscheidungsmacht bei den Investoren. Projektentwicklung im Inner Harbor erfordert ausreichend Eigenkapital sowie die Bereitschaft zu einem langfristigen Engagement. Bei Projekten wie Fan Pier oder Pier Four müssen hohe Entwicklungskosten getragen werden. Der Zeitraum, bis Investitionen Gewinne tragen, kann unter Umständen bis zu 20 Jahren betragen.

Im Gebiet der Fort Point Waterfront handelt es sich aufgrund einer anderen Gebäudestruktur vor allem um Investmentfonds als Akteure. Investmentfonds investieren in der Regel in eingeführte Immobilien, die gute Zukunftsaussichten aufweisen. Dies gilt für das Gebiet der Fort Point Waterfront, wo sich im Verlauf der letzten 10 bis 15 Jahre viele Künstler und unternehmensorientierte Dienstleistungen angesiedelt haben. Zusätzlich dazu bestehen noch gewisse unbebaute Flächen, die die Möglichkeit bieten, je nach Immobilienkonjunktur Büro- oder Wohnimmobilien zu errichten. Für die Investmentfonds sind aber vor allem die bebauten Flächen interessant, die Aussicht auf steigende Mieten eröffnen.

Beide Akteursgruppen verfügen über eine finanzielle Stärke, die eine Voraussetzung für die »Durchhaltefähigkeit und Risikobereitschaft« ist, aber zugleich ein marktkonformes Verhalten begünstigt. Wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, können diese Akteure Immobilienbaissen als auch Stadtplanungen, die nicht ihren Interessen entsprechen, »aussitzen«. Daraus ergeben sich Probleme für ein property-led development sowie die Notwendigkeit, auf die Interessen dieser Akteure einzugehen.



## 8. PROPERTY-LED DEVELOPMENT IN DER SOUTH BOSTON WATERFRONT

---

»With the combined political muscle of Massport and the city behind them, and billions of dollars in public works investments underlying them, planners and officials are betting that Boston's waterfront can again be a strong economic force. They hope to build on the city's historic shipping and fishing heritage while introducing tourism and new types of business.« (Boston Globe 24.9.1995 »Waterfront World; Planners envision a network of waterfront neighborhoods revitalizing the city's economy«)

»The Seaport is universally regarded as the last major expanse of developable land close to the core of Boston, with some of the most prized real estate on the East Coast, commanding spectacular views of the city skyline. It is also expected to be a major economic engine; planners anticipate up to 20 million square feet of development in the 1,000-acre area, producing 16,000 construction jobs and 30,000 permanent new jobs.« (Boston Globe 1.3.1999 »Planners focus on Seaport details«)

»Continued commercial growth in Boston, then, appears to demand that two paths are pursued. The first is to take advantage of any re-development opportunities inside the downtown core and to re-build on obsolete or under-utilized sites as they become available. The second is to be alert for opportunities for commercial growth outside downtown – whether in the Seaport District (the former name of the South Boston Waterfront, S.H.) or elsewhere – when appropriate. Continued efficient commercial land use is crucial to the continued growth of the city, the continued increase in jobs, and the continued interplay between residents, workers, shoppers, and those seeking entertainment that make Boston such a vibrant place to live, work and visit.« (Perez et al. 2003: 9 f.)

In diesem Kapitel soll der Fokus auf property-led development liegen. Es soll untersucht werden, wie property-led development umgesetzt

wurde und wie sich die Aushandlungen der Akteure gestaltet haben. Die Untersuchung des Immobilienmarktes und -zyklus im vorangegangenen Kapitel hat gezeigt, dass das Interesse der Immobilienwirtschaft nicht immer gleichbleibend ist. Trotz der attraktiven Lage stellt die Immobilienentwicklung in der South Boston Waterfront keinen Selbstläufer dar, sondern variiert je nach Immobilienzyklus. Hinzu kommt, dass individuelle immobilienwirtschaftliche Interessen nicht immer im Einklang mit dem übergeordneten Ziel eines herausgehobenen neuen Viertels sind. Welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die Planung und die Umsetzung von property-led development?

Die South Boston Waterfront stellt – wie in Kapitel 6 gezeigt – kein homogenes Gebiet dar, sondern besteht bedingt durch die historische Entwicklung aus unterschiedlichen Standorten. Aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive stellen vor allem Fort Point Waterfront und Inner Harbor interessante Standorte dar, wobei die unterschiedliche Struktur dieser Gebiete differierende immobilienwirtschaftliche Akteure anspricht und Strategien erfordert. Aber nicht nur aus der Abstimmung dieser unterschiedlichen immobilienwirtschaftlichen Interessen resultieren Herausforderungen für das Ziel eines property-led development, sondern auch aus den Anliegen und Interessen der Bewohner. Die Umsetzung von property-led development impliziert, Interessen wie der Wunsch nach einer kleinteiligen, nachbarschaftlichen Gestaltung einzubeziehen bzw. wahrzunehmen. Überlappen bzw. differieren die Interessen der einzelnen Akteure? Welche Grenzen setzen widersprüchliche Interessen?

Die drei Zitate am Anfang vermitteln schon einen ersten Eindruck davon, welche Ziele mit der Entwicklung der South Boston Waterfront verfolgt werden: es geht vorrangig darum, Raum für die wirtschaftliche Expansion des Financial District und Standorte für neue Branchen zu schaffen. Insgesamt soll die South Boston Waterfront zur Wachstumsmaschine der Region werden. Allerdings erfuhren diese Ziele im zeitlichen Verlauf einige Änderungen: während Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre noch der Wunsch überwog, industrielle Strukturen zu erhalten, so veränderte sich dies allmählich dahingehend, die touristische und Dienstleistungsinfrastruktur auszubauen. Diese Veränderung im Zielkorridor war gekoppelt an einen Ausbau der Maßnahmen und Instrumente, um eine immobilienwirtschaftliche Entwicklung zu begünstigen.

Die jeweiligen Ziele korrespondierten jedoch nicht immer mit immobilienwirtschaftlichen Interessen, die sich je nach Phase des Immobilienzyklus anders artikulierten und unterschiedliche Nutzungsvorstellungen nach sich zogen und ziehen. Property-led development ist also in

hohem Maße vom Immobilienzyklus und der damit verbundenen Einbindungsfähigkeit der Immobilienwirtschaft abhängig.

Das folgende Kapitels basiert auf zwei Ordnungsprinzipien: zum einen auf der Darstellung der Planungsdiskussion sowie der Entwicklung zentraler Projekte. Sowohl die Planungsdiskussion als auch die Auseinandersetzungen um Projekte mit einem hohen Stellenwert (vor allem Fan Pier und Channel Center) spiegeln die Aushandlungen zwischen verschiedenen Akteuren wider. Daran lässt sich zeigen, mit welchen Bedingungen property-led development einher geht. Die Darstellung ist notwendigerweise selektiv; viele weitere Projekte und Anstrengungen in der South Boston Waterfront, die in diesem Zusammenhang auch interessant wären, sind ausgelassen worden (z. B. Cathartes Projekt, Boston Convention and Exhibition Center). Der Grund hierfür ist, dass die vertiefte Diskussion einzelner Projekte und Planungen mit hohem Stellenwert mehr Aufschluss über property-led development gibt als eine vollständige Behandlung der gesamten Entwicklung. Diese wäre ausufernd.

Da der Immobilienzyklus einen großen Einfluss auf die Umsetzung von Planungen hat, stellen die Phasen des Immobilienzyklus das andere Ordnungsprinzip dar. Wenn man Immobilienzyklus und Planungsdiskussion miteinander in Verbindung bringt, ergibt sich die Struktur, die das folgende Kapitel gliedert:

- Ende der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre: Anstoßphase;
- Mitte der 1990er Jahre bis Anfang des Jahrtausends: Municipal Harbor Plan;
- Anfang des Jahrtausends bis Herbst 2005: 100 Acres Masterplan.

### **8.1 Ende der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre: Anstoßphase**

In Reaktion auf spekulative Immobilienentwicklungen auf dem Gebiet der heutigen South Boston Waterfront gab es Ende der 1980er Jahre erstmalig Bemühungen zur Entwicklung einer Bauleitplanung (Zoning). Diese Bemühungen, die Eingang fanden in Zoning Code Articles 42A E, zielten auf einen Erhalt der industriellen und maritimen Struktur. Damit sollte einer unregelmäßigen gewerblichen Immobilienentwicklung, die zu einer Verdrängung der Industrie führen könnte, entgegen gewirkt werden. Eine Entwicklung anderer Nutzungen als die der Industrie sollte nicht völlig verhindert werden, sondern sie sollte kontrolliert werden. Diese Bemühungen zum Erhalt der Industriestruktur hatten einen sozialpolitischen Hintergrund, der in dem hohen Anteil an Industriearbeitern

in den angrenzenden südwestlichen Stadtvierteln (South Boston, Dorchester, Mattapan und Roxbury, vgl. Abb. 5.1) bestand. Die South Boston Waterfront war einer der letzten großen industriellen Standorte Bostons und damit Arbeitsplatz für viele Blue-Collar-Arbeiter. Die Errichtung des World Trade Centers weist jedoch darauf hin, dass bereits in den ausklingenden 1980er Jahren vom Financial District her eine Ausdehnung der Büroimmobilienentwicklung erfolgte. 1989 gab auch die Pritzker-Familie bekannt, dass sie nach der juristischen Klärung ihres Eigentumsrechts am Fan Pier Areal den Bau eines großen Büroprojektes beabsichtige. Dieser Plan wurde jedoch bald wieder aufgegeben: zum einen gab es seitens der Stadtplanung Vorbehalte gegen dieses Projekt und zum anderen brach der Immobilienmarkt und damit die Nachfrage nach gewerblichen Immobilien zusammen.

Die wirtschaftliche und immobilienwirtschaftliche Baisse Anfang der 1990er Jahre beendete also für eine gewisse Zeit immobilienwirtschaftliche Bestrebungen in der South Boston Waterfront. Zugleich änderte sich die planerische Ausrichtung. Es setzte sich allmählich die Überzeugung durch, dass eine Deindustrialisierung nicht aufzuhalten sei, sondern vielmehr die Stärken von Boston im Dienstleistungs- und Tourismusbereich auszubauen seien. Damit einhergehend änderten sich die in der Planung der South Boston Waterfront formulierten Ziele.

Ausdruck hierfür sind die gemeinsamen Anstrengungen von Massport und der BRA Anfang 1995, einen wirtschaftlichen Entwicklungsplan für die South Boston Waterfront aufzustellen, um eine Verdrängung des Industriefhafens zu vermeiden. Ziel war eine Kombination der Entwicklung von Tourismus, Dienstleistungen *und* Industrie. Die im Plan anvisierten Entwicklungen »[...] focus on maritime and industrial jobs, commercial development, capital investment, tourism and transportation activities« (Boston Globe 31.1.1995 »Massport, Boston forge seaport development plan«). Dass die gemeinsamen Entwicklungsanstrengungen aber eher den Stellenwert von Absichtserklärungen hatten, zeigt unter anderem der im Juni 1995 öffentlich gewordene Plan von Massport, dem Team aus Projektentwickler Drew und Investor Fidelity Investment Fläche für ein Hotel, Büros und Wohnungen als Erweiterung des World Trade Centers in Erbpacht zu übertragen. Der Umstand, dass das Entwicklerteam für die 425-Zimmer-Hotelplanung einen 40 Mio. Dollar Kredit des föderalen »Department of Housing and Urban Development« (HUD) erhielt, zeigt die große Bereitschaft seitens der Stadt, andere Nutzungen als industrielle zuzulassen. Denn die Stadt musste den Kredit bei HUD beantragen und danach verteilen. Die Hotelplanung steht mit den erstmals im Spätherbst 1994 bekannt gewordenen Plänen in Zu-

sammenhang, ein neues Convention Center auf der South Boston Waterfront zu realisieren.

Damit wurde zweierlei erreicht: zum einen unterstützte die Stadt mit dem Hotelkredit Immobilienentwicklungen in einer Zeit, in der aufgrund der ungünstigen Immobiliensituation privatwirtschaftliche Entwickler nur zögernd tätig wurden. Zum anderen wurden mit der Planung des Convention Centers Signale gegeben, dass in diesem Gebiet in Zukunft eine Nachfrage für Gastronomie, Einzelhandel und Hotelgewerbe entstehen sollte. Damit wurden also kontrazyklisch Weichen für die Entwicklung von Tourismus- und Dienstleistungsangeboten in der Waterfront gesetzt. Die sehr aktiven öffentlichen Anstrengungen zur Attraktivitätssteigerung dieses Gebietes umfassen noch weitere Maßnahmen wie Hafenuntertunnelung etc. (vgl. Kap. 7.3). Die Bedeutung dieser Investitionen ist nicht zu unterschätzen: ein Gebiet, das bislang industriell genutzt wurde und als unattraktiv assoziiert wurde, erfuhr eine Bedeutungsveränderung, die sich allmählich von der nördlich gelegenen Waterfront auf die South Boston Waterfront erstreckte. Diese Veränderung von Bewertungen katapultierte die South Boston Waterfront ins Zentrum des städtischen und immobilienwirtschaftlichen Interesses.

Über die Bestrebungen zur Entwicklung der Standortpotenziale gibt auch ein Artikel aus dem Boston Globe vom August 1995 Aufschluss, in dem die South Boston Waterfront ähnlich wie andere bislang räumlich abgetrennte Gebiete als wirtschaftliche Expansionsgebiete diskutiert werden:

»The city of Boston has earmarked \$ 500,000 for a master plan that will study and identify »priority growth areas« in Boston for economic development, city officials said last night [...]. »We are trying to plan for the 21st century for the city of Boston,« Mayor Menino said. »With this plan in progress, we can continue to have a world-class city. We have to stay competitive with other cities, internationally and in America.« [...] It [the masterplan, S.H.] will look at areas that city planners consider prime for revitalization but that have seen a steady decline over the years, and areas that were overlooked during the development boom in the 1980s [...]. Some of the areas under study are the waterfront in East Boston, the North End, and South Boston; the Conrail yards in Allston-Brighton; and the area along Melnea Cass Boulevard in the South End and Roxbury.« (Boston Globe 7.8.1995 »Boston mapping new plan for growth«)

Mitte der 1990er Jahre erhält also die Diskussion rund um die Entwicklung der South Boston Waterfront und anderer Bostoner (Hafen-)Standorte an Fahrt. Die South Boston Waterfront wird zu dieser Zeit zumeist noch zusammen und gleichgewichtig mit anderen Standorten genannt. In

der Diskussion wird deutlich, dass die zukünftigen Entwicklungspotenziale der verschiedenen Bostoner Hafenstandorte nicht mehr im Hafenumschlag gesehen werden. Im Wettbewerb zum Hafenstandort New York/New Jersey ist das Hinterland Bostons zu klein und es bestehen keine optimalen naturräumlichen Bedingungen (zu geringe Tiefe für Containerschifffahrt). In einem Hafenplan der BRA vom Frühjahr 1996 wird präzisiert, dass die Zukunft der Hafenaareale in industriellen Hafentätigkeiten (z. B. Fischverarbeitung) und Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kultur und Kreuzschiffahrten gesehen wird.

Obwohl zu dieser Zeit in die Aufwertung der Hafenstandorte investiert wurde, waren die Entwicklungsperspektiven noch nicht festgelegt. Es wurde zwar entschieden, dass in der South Boston Waterfront auf der meerzugewandten, d. h. südöstlichen Seite, Anlegeplätze für Kreuz- und Containerschiffe entstehen sollten sowie verarbeitendes Hafengewerbe angesiedelt werden sollte, aber Pläne bezüglich der restlichen Fläche westlich davon bestanden noch nicht. In dieses Vakuum stießen Überlegungen, einen Sportkomplex zu errichten. Unabhängig voneinander brachten die Eigentümer von zwei hochkarätigen Bostoner Vereinen die Idee eines Stadions auf (für den American Football Verein »New England Patriots« sowie für den Baseballverein »Red Sox«, vgl. z. B. Boston Globe 4.2.1997 »Stadium plan viewed as part of big picture«). Dieser Vorschlag wurde sowohl von Bewohnern in South Boston als auch vom Bürgermeister Tom Menino, der 1993 Raymond L. Flynn in seinem Amt ablöste, abgelehnt.

Parallel dazu wurde schon seit geraumer Weile von Eigentümern von Flächen, die an das zukünftige Federal Courthouse angrenzen, Pläne für Bürogebäude diskutiert. Die Lage wurde als aussichtsreich für die Ansiedlung von Dienstleistungen rund um Rechtssprechung und Rechtsdienstleistungen betrachtet. Um geregelte Bedingungen angesichts dieser Entwicklungsinteressen zu gewährleisten, wurde innerhalb von wenigen Monaten vom BRA ein Interim-Masterplan für das Gebiet entwickelt (vgl. Boston Globe 1.12.1997 »Plan would change S. Boston waterfront«). Dieser Anfang Dezember 1997 veröffentlichte Plan – »The South Boston Seaport: A Master Plan for the Fort Point and South Boston Waterfront« – ist der Auftakt für die Entwicklung der South Boston Waterfront als auch für Auseinandersetzungen um die Entwicklungsausrichtung. Der Masterplan steht für das Bestreben, Erweiterungsfläche für unternehmensorientierte Dienstleistungen und touristische Angebote zu schaffen. Im Plan wird von 5.000 Hotelzimmern, 2 Mio. sft Wohnfläche, 14 Mio. sft Büro- und Einzelhandelsfläche, Freiflächen wie Parks und Spazierwegen und der Entwicklung des Convention Centers gesprochen.

Der Vorstoß wurde von allen Seiten (Wirtschaftsrepräsentanten, Bewohnern, Entwicklern, Presse) begrüßt. Kritisiert wurde allerdings die starke Wirtschaftslastigkeit der Planungen. Selbst von der Wirtschaftspresse wird angemerkt:

»While there's much to like about the mayor's plan, there also are some major concerns. Chief among them is the declaration the South Boston Seaport plan will forever »change the skyline« of Boston. Why is there this obsession with changing the skyline? Are we building a new neighborhood for Boston or building a new Manhattan-wannabe district? Our fear is the area won't have the bustling, cozy feel of the Back Bay [...] other concerns include: lack of open space; not enough housing; questionable developments on the waterfront; perhaps too many hotel rooms [...]« (Boston Business Journal 28.11.1997 »Historic blueprint«).

Diese Einschätzung wird von der Community-Organisation in der South Boston Waterfront geteilt (vgl. SAND 1998).

Mit der Veröffentlichung des Plans wurde Kritik laut, dass die Büro-/Einzelhandelsfläche in keinem vernünftigen Verhältnis zur Wohnfläche stehen würde: »Critics say that because the Menino administration took so much time to develop a plan for the area, it is already on the way to resembling a sterile suburban office park, rather than a bustling seaside district with a distinct Boston character.« (Boston Globe 24.11.1997, »City plans hotel, retail development for waterfront«) Der implizite Vorwurf, dass die South Boston Waterfront aufgrund mangelnder städtischer Planungsanstrengungen einem immobilienwirtschaftlichen Wildwuchs ausgesetzt werden würde, wurde mit einem Hinweis auf das Preisgefüge in der South Boston Waterfront begründet: in der South Boston Waterfront schaukelten sich im Zuge der Stabilisierung des Immobilienmarktes und geringer stadtplanerischer Regulierungen die Bodenpreise aufgrund der Erwartungen einer ertragreichen Entwicklung nach oben.

In der Auseinandersetzung um den als »Interim Masterplan« bezeichneten Masterplan lassen sich die Entwicklungsziele des lokalen Staates und zugleich die Widerstände dagegen nachvollziehen. Es zeigt sich, dass die Entwicklungsziele im Verlauf der nächsten Jahre trotz heftigen Widerstands kaum modifiziert wurden, aber neue Begründungen und Entwicklungsverfahren angewendet wurden. Die positive Bezugnahme auf immobilienwirtschaftliche Projekte wurde stärker.

## 8.2 Mitte der 1990er Jahre bis Anfang des neuen Jahrtausends: Municipal Harbor Plan

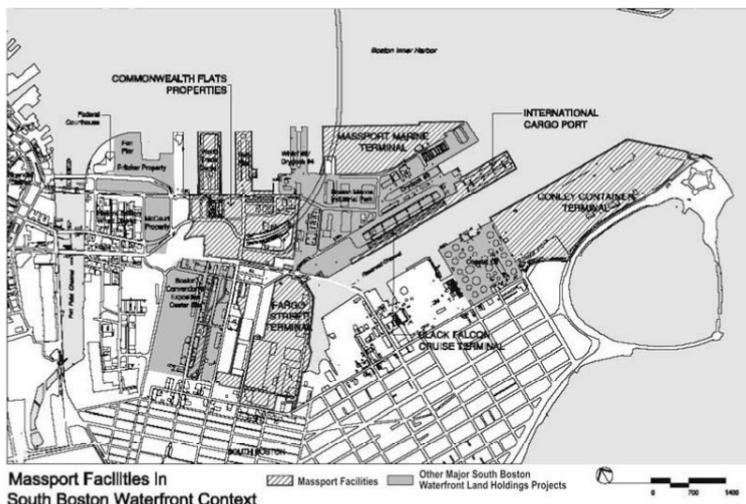
An der Diskussion um den Interim Masterplan lassen sich die Akteurskonstellationen und ihre Interessen nachzeichnen. Wichtig an den Akteurskonstellationen ist, dass sich aus ihnen die Kontextbedingungen für eine Strategie des property-led development ergeben. Property-led development kann nicht einfach bruchlos um- und durchgesetzt werden, sondern trifft in den Gebieten, auf die sie angewendet wird, in der Regel auf bestehende räumliche Strukturen und soziale Kontexte, die widerständige bzw. unterstützende Kraft entwickeln können. Da es sich um Gebiete handelt, die für neue sozioökonomische Nutzungen geöffnet werden sollen, müssen diese mit früheren Nutzungen und Nutzern abgestimmt werden. Denn es besteht die Gefahr, dass sich aus den bestehenden Nutzungen Akteurskonstellationen ergeben können, die Widerstand gegen neue Nutzungen leisten. Nicht alle Akteure sind gleich mächtig und durchsetzungsfähig, aber das Nachzeichnen der Diskussionen und der unterschiedlichen Positionen ermöglicht, die Rahmenbedingungen zu identifizieren, innerhalb derer eine Anwendung, Aushandlung und Modifizierung des property-led development stattfindet.

Die wichtigsten Akteure bzw. Akteursgruppen werden im Folgenden kurz charakterisiert. Es handelt sich um jene Akteure, die für die Planungsdiskussion Gewicht haben. Ein wichtiger Akteur in der South Boston Waterfront ist Massport, welche als Einrichtung des Staates Massachusetts zuständig ist für die Koordination und das Management des Logan Airports, des Ted-Williams-Tunnels und großer Teile des Industrial Ports. Der Interim Masterplan mit seiner deutlichen wirtschaftlichen Ausrichtung wurde von Massport unterstützt, da es eine Aufwertung ihrer Grundstücke bedeutete (vgl. Abb. 8.1).

Die Aktivitäten von *Massport* lassen auf eine widersprüchliche Politik bzw. Rolle schließen: einerseits einigte sich Massport mit der BRA auf eine Fortschreibung der hafenindustriellen Nutzung ihrer Flächen in der South Boston Waterfront. Gleichzeitig findet aber der Bau des ersten Bürogebäudes Ende der 1980er Jahre in der Waterfront auf einer Fläche von Massport statt. Mitte der 1990er Jahre stimmte Massport mit den Eigentümern eine Erweiterung des World Trade Centers ab (Boston Globe 15.11.1998 »Seaport District intensifies«). Damit ermöglichte Massport entgegen der Vereinbarung mit der BRA hafenfremde Nutzungen in der South Boston Waterfront, die eine Erweiterung des Financial Districts darstellten. Massport zielte damit auf Einkommen, die zur Querfinanzierung ihres eigentlichen Tätigkeitsfelds dienen, das defizitär

ist<sup>1</sup> (Boston Globe 1.8.2002 »Massport exec discloses links to developers«).

Abb. 8.1: Massport-Eigentum in der South Boston Waterfront



Quelle: Massport 2007

Der hohe Anteil von Büro- und Einzelhandelsfläche im Interim Masterplan kam damit den Interessen von Massport entgegen. Zugleich weist aber eine Steuerersparnis von 3 Mio. \$ für Fidelity Investments Engagement in der South Boston Waterfront darauf hin, dass auch die Haltung der Stadt nicht eindeutig war. Die Steuerersparnis beruhte auf der Anwendung von »121A«, wonach solche Projekte finanziell unterstützt werden sollen, die sich in einem sanierungsbedürftigen bzw. baulich problematischen Gebiet (»blighted«, »decadent« oder »substandard«) befinden (Boston Herald 9.2.2003 »Getting the breaks; Hub wheeler-dealers get property tax breaks«).

Kernstücke der South Boston Waterfront gehörten *privaten Eigentümern*. Projektvorschläge dieser Eigentümer (z. B. Pritzker, vgl. Ab-

1 »Massport controls much of the key land in the Seaport District, and despite its claims to be working closely with the BRA, it has been determinedly going its own way, encouraging development that will keep revenue pouring in. Massport is the driving force behind the only new private buildings going up on the waterfront: Fidelity's Seaport Hotel and office building complex, across Northern Avenue from the World Trade Center.« (Boston Globe 25.10.1998 »The new Seaport District could be the centre-piece of the harbor revival«)

schnitt 8.2.1) änderten sich im Verlauf des Immobilienzyklus. Während der Interim-Masterplan Diskussion beinhalteten alle diese Vorschläge einen hohen Büroanteil, der im Rahmen des Interim-Masterplans hätte realisiert werden können. Kritiker bemängelten aber, dass sich unter diesen Bedingungen die Gefahr eines anonymen Büroparks ergeben würde.

Auf vorsichtige Kritik stieß der Plan selbst bei einigen Mitgliedern der BRA-Kommission, die den Masterplan ausarbeitete. Ein Mitglied merkte an, dass »... the master plan contains mere lip service to traditional maritime uses, in favor of large-scale commercial development that could turn the area into a kind of theme park« (Boston Globe 24.11.1997 »City plans hotel, retail development for waterfront«). Auch die *Boston Society of Architects* (BSA) bemängelte die geplante hohe Dichte insbesondere an der Wasserkante. Es wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass zugunsten eines lebendigen und lebenswerten Viertels der Anteil von Wohnungen auf 8 bis 10.000 neue Einheiten erhöht werden müsse (Boston Globe 11.11.1998 »Housing and Waterfront«).

Auch die *Bewohner* in South Boston inklusive der South Boston Waterfront lehnten den Plan ab – allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Der City Councilor von South Boston, James Kelly, befürchtete eine Gentrifizierung der South Boston Waterfront, die auf South Boston übergreifen würde. Wohnungsbau in der South Boston Waterfront wäre Wohnungsbau für Bessergestellte, der die Lebenshaltungskosten in South Boston hochtreiben würde und damit Kellys angestammte Wähler vertreiben würde. Deshalb drängte er auf eine gewerbliche Entwicklung ohne große Wohnanteile (vgl. Boston Globe 15.10.1998 »The new Seaport District could be the centerpiece of the harbor revival«).

Teile der Bewohner von South Boston, aber insbesondere der South Boston Waterfront fingen bald an, sich selbst – und damit gegen Kelly – zu organisieren. Ihr Interesse bestand darin, die South Boston Waterfront zu einem belebten, urbanen Viertel zu machen. Der Plan, überwiegend gewerbliche Projekte als Erweiterung des Financial Districts zu entwickeln, stieß auf ihre entschiedene Ablehnung. Nachdem es Proteste seitens der Bewohner von South Boston gegeben hatte, fand Februar 1998 ein Hearing statt, auf dem der damalige BRA-Direktor O'Brien nach Einschätzung der Bewohner so herablassend und arrogant auf Fragen antwortete, dass dies zu einem Sturm der Entrüstung führte<sup>2</sup>. Im

---

2 Auf der SAND website wird dieses Treffen als der Anlass für die Gründung der Bewohner-Organisation gesehen. Es wird berichtet: »Mr. O'Brien (the BRA director, S.H.) went a long way toward unifying South Boston opposition at the very first meeting. First a gentleman from the Fort Point neighborhood asked a question; pointing out that the locations and heights were against existing laws. Mr. O'Brien flippantly answered

Rahmen dieser Auseinandersetzung wurden Ziele von SAND, als der bis Sommer 2005 unumstrittenen Interessensvereinigung der Bewohner der South Boston Waterfront<sup>3</sup> formuliert, die sich im weiteren Verlauf kaum änderten, sondern eher präzisiert wurden: Forderung von bezahlbarem Wohnraum, ausreichend Grünflächen und maßvoller Verdichtung, nach einer Mindestanzahl von Wohneinheiten und gegen eine Blockierung der Sicht auf die Waterfront durch hohe Gebäude. Nach dem Interview mit Steve Hollinger, einem Aktivisten der ersten Stunde, hat der Protest dazu beigetragen, dass der erste Masterplan verworfen wurde.

Aber nicht nur der Protest der Bewohnervereinigung der South Boston Waterfront, sondern auch in den Lokal- und Wirtschaftszeitungen wurden Bedenken gegen dieses Projekt geäußert. Anfang 1998 fand eine breite Kritik des ersten Masterplans statt (Boston Globe 11.1.1998, »The city's 'master plan' should go back to the drawing board«, Boston Business Journal 28.11.1997 »Historic blueprint«). Es wurde übereinstimmend kritisiert, dass der Plan einen zu geringen Anteil an Frei- und Grünflächen, eine zu geringe Anzahl an Wohneinheiten, zu viele Hotelzimmer und große Büroprojekte aufweisen würde. Weiterhin würden viele Gebäude an der Wasserkante eine nicht erlaubte Höhe aufweisen. Vorwurf war weiterhin, dass keine fundierte Analyse und Belege für die Zukunftsprojektionen zugrunde liegen würden. Unisono wurde argumentiert, dass der Masterplan keinen Beitrag zu einem lebendigen Viertel, sondern zu einem Office-Park darstellen würde. Im Boston Globe wird angemerkt, dass der Plan eher eine Abbildung der Interessen von zwei großen Grundeigentümern sei. Diesbezüglich wird zusammenfassend bemerkt: »But the bottom line is that this isn't a master plan. It's a servant plan. The masters are the public and private development pressures.« (Boston Globe 11.1.1998 »The city's »master plan« should go

---

»they own the land, they can do what they want«, and cut off the gentleman, whose question clearly wasn't answered and probably started the formation of S.A.N.D. The last questioner, a gentleman from the City Point Neighborhood, asked: »Mr. O'Brien, I notice on your map that yellow harborwalk line goes right through »M« Street Park and my house. How come nobody ever spoke to me about possibly losing my house?« Mr. O'Brien arrogantly answered: »Look, if the line bothers you, I'll paint it out myself, OK? It's gone, OK? No more line«. With that the first meeting ended. So, in the space of two questions. Mr. O'Brien managed to insult everyone from one end of South Boston to the other.« <http://boston-seaport.com/SAND/Archive/980225Mahoney.html> (Zugriff: 9.6.2005)

- 3 Im September 2005 bildete sich eine zweite Interessensvereinigung, die nach Informationen von Gesprächspartnern vor allem von neuen Wohnungseigentümern in der South Boston Waterfront getragen wird.

back to the drawing board«) Mit der Formulierung »public and private development pressures« sind Massport und die Pritzker Familie gemeint.

Als Folge dieser massiven Kritik wurde der Interim-Masterplan schnell aufgegeben und andere Strategien zur Entwicklung der South Boston Waterfront angewendet. Es zeigte sich, dass auf heterogene Interessen reagiert werden musste. Dies war zumal deshalb notwendig, weil nach dem Zoning Code, Article 80, eine Information und Anhörung der Bewohner und Öffentlichkeit vorgeschrieben ist. Bürgermeister Menino setzte in der Folge ein South Boston Waterfront Committee (SBWC) ein. Unabhängig davon wurde mit direkter und indirekter Unterstützung der BRA eine Reihe von Konferenzen, Tagungen und Anhörungen initiiert, die die »ideale« Entwicklung der Bostoner waterfront zum Thema hatte. In diesem Zusammenhang entstanden Gutachten, Studien und Publikationen, die alle für die baldmöglichste Entwicklung plädierten. Die Situation auf dem Immobilienmarkt sei günstig, so dass viele Ziele verwirklicht werden könnten. Wichtig in diesem Zusammenhang sind mehrere Workshops der »Boston Harbor Conference«, in denen wichtige Themen der zukünftigen Entwicklungsdiskussion gesetzt wurden. Die Boston Harbor Conference wird als eine »public-private conference«<sup>4</sup> bezeichnet, die von Channel 5 (einem lokalen Fernsehsender), Boston Globe (der wichtigsten Lokalzeitung), MIT (Massachusetts Institute of Technology, das zusammen mit der Harvard University zu den renommiertesten Hochschulen der USA gehört) und der Boston Redevelopment Authority finanziert wurde. Damit sollte ein lokales Forum etabliert werden, das sich aus Experten aus (Immobilien-)Wirtschaft, Design, Planung und Wissenschaft zusammensetzte und Leitlinien zur Entwicklung der waterfront in Boston entwarf. Einige Ergebnisse gingen in die Empfehlungen einer angesehenen Expertengruppe und in eine Studie des MIT ein, die von der Fleet Bank finanziert wurde und auf Arbeiten von Architekten, Planern und Ökonomen basierte<sup>5</sup>. Ein zentrales Ergebnis war, dass sich in der Diskussion ein gemeinsames Problemverständnis über die Herausforderungen und Grenzen der Planung herausbildete. Obwohl Empfehlungen und Studie die gesamte waterfront in

---

4 Die Boston Harbor Conference steht damit in einer Reihe von weiteren Konferenzen und Organisationen, welche die Entwicklung wichtiger Schwerpunktbereiche von Boston zum Thema hatten (vgl. BRA 2000a).

5 Vgl. hierzu Hotel Online Press Release [www.hotel-online.com/Ne.../BostonWaterfrontStudy\\_March\\_98.htm](http://www.hotel-online.com/Ne.../BostonWaterfrontStudy_March_98.htm) (Zugriff September 2005), Boston Globe 27. März 1998 »MIT study sees gains from a new waterfront«.

Boston zum Thema haben sollte, dreht sich die Diskussion vorrangig um die South Boston Waterfront<sup>6</sup>.

In der Studie und den darauf aufbauenden Empfehlungen des »National Panels«<sup>7</sup> der Boston Harbor Conference lassen sich zwei dominante Themenstränge identifizieren, in denen das Verständnis von Herausforderungen und Potenzialen, d. h. das Problemverständnis zum Ausdruck kommt. Diese Themenstränge prägten die weitere Planungsdiskussion.<sup>8</sup>

Im Zuge des Baus der South Boston Waterfront und der Ansiedlung von Unternehmen würden 58.500 neue Arbeitsplätze im Bereich Hotel, Einzelhandel, Bürobeschäftigung und Unterhaltung entstehen. Dadurch könnten Steuereinnahmen erhöht werden, womit der weitere Infrastrukturausbau und eine Erhöhung der Lebensqualität in der South Boston Waterfront finanziert werden könnte. Eine belebte Ökonomie und der Betrieb eines neuen Convention Centers würden Gastronomie, Einzelhandel und Hotelgewerbe stärken. Es wird prognostiziert, dass mit den entstehenden Arbeitsplätzen und Wirtschaftsaktivitäten der unvermeidliche Bedeutungsverlust des Hafens und der Hafenindustrie kompensiert werden könne.

Zugleich wird für Übersichtlichkeit in der Bauweise (»smaller-scale buildings«) argumentiert. Zahlreiche Grün- und Freiflächen (bspw. in der Form einer Esplanade am Wasser und mehreren Pocket Parks) sowie ausreichend Wohneinheiten werden als Voraussetzung für ein urbanes Umfeld und ein lebendiges, lebenswertes Viertel gewertet. Über kulturelle Destinationen sowie eine Aktivierung und einladende Gestaltung öffentlicher Räume könnten Besucher und Touristen angezogen werden. Es wird erwartet, dass das neue Viertel durch eine Kombination von Hotels, Besucherattraktionen, Wohnungen, Büros und Einzelhandel zum Magnet für die gesamte Metropolregion werden könnte.

Das Ziel, mit der Entwicklung der South Boston Waterfront zur wirtschaftlichen Dynamik beitragen zu wollen, zeigt sich im Verlauf der weiteren Diskussion als wenig konfliktträchtig. Streitpunkt war und ist,

---

6 So wird über einen Referenten der Boston Harbor Conference berichtet: »[...] so much attention was paid to South Boston's 1,000-acre waterfront site that he felt like a beggar at a banquet representing East Boston's interests.« (Boston Globe 22.4.1998 »Boom with a view«)

7 Das »National Panels« wurde mit hochkarätigen Mitgliedern besetzt: u. a. mit Paul Krugmann, Wirtschaftsprofessor am MIT, Peter D. Linneman, Direktor des Real Estate Center an der Wharton School of Business und mit dem früheren Ministerpräsidenten von Massachusetts und Virginia.

8 Vgl. hierzu Boston Globe 27.3.1998 »MIT study sees gains from a new waterfront«, Boston Business Journal 29.5.1998 »Caution on the waterfront«, [www.bostonseaport.com/SAND/Archive/000104fanpier.html](http://www.bostonseaport.com/SAND/Archive/000104fanpier.html) (Zugriff: Juni 2005).

was als Voraussetzung für die Entfaltung von Wirtschaftsdynamik und postindustrielle Raumstrukturen zu betrachten sei, d. h. als Bedingung für eine lebendige Nachbarschaft und urbane Umwelt. Sowohl für den Standpunkt eines höheren Anteils als auch eines geringeren Anteils an Freiflächen und Wohneinheiten fanden sich Verfechter. Beide Seiten argumentieren, dass sich mit einem höheren bzw. geringeren Anteil eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung realisieren ließe. Das weist darauf hin, dass die planerischen Maßnahmen im Rahmen eines property-led development keineswegs eindeutig sind. Gehört ein gewisser Anteil Wohnungen dazu, um günstige Voraussetzungen für eine Wirtschaftsentwicklung zu schaffen? Wenn ja, wie hoch ist dieser Anteil? Wie dicht darf/kann gebaut werden, um ein dynamisches Stadtgebiet zu schaffen, das neuen Arbeitsweisen und Lebensformen angepasst ist? Ist eine kleinteilige, fußgängerfreundliche Einkaufsstraße Bedingung für die Bindung interner und externer Kaufkraft? Steigert ein gewisser Anteil an Grünflächen die wirtschaftliche Attraktivität des Gebietes? Wie kann eine Aktivierung des öffentlichen Raums erzeugt werden, um Besucher und Touristen im Viertel zu binden? In welcher Weise ist die Beteiligung der Nachbarschaft an der Planung sinnvoll, um die Entstehung eines kohärenten Stadtteils zu ermöglichen?

Bei dem Nachzeichnen der Planungsdiskussion geht es nicht darum festzustellen, welche Position angemessen oder etwa unangemessen ist, sondern welche Einschätzung sich durchsetzen kann. Die Fragen, die im Laufe der Diskussion aufgeworfen wurden, weisen darauf hin, dass sich nur in der konkreten Auseinandersetzung die Strategie des property-led development materialisiert. Die konkreten Auseinandersetzungen fanden und finden rund um die Planungsdiskussion und einzelne Projekte statt. Es zeigt sich anhand der Planungsdiskussion aber auch, dass unabhängig von der Einschätzung, wie hoch der Anteil von Wohn- und Freiflächen etc. sein sollte, jede Festlegung durch das »Nadelöhr« immobilienwirtschaftlicher Akzeptanz gehen muss: es sind die Grundstückseigentümer, Investoren und Projektentwickler, die schlussendlich darüber entscheiden, ob ein Immobilienprojekt realisiert wird.

Neben der Boston Harbor Conference initiierte die BRA ab 1998 eine Vielzahl von Workshops unter der Anleitung von professionellen Planern mit allen Beteiligten aus der South Boston Waterfront (Grundstücksbesitzern, dort ansässigen Unternehmen, Projektentwicklern, Investoren, Bewohnern und Stadtteilaktivisten etc.). In den Workshops sollten Kernpunkte für einen neuen Masterplan benannt und eine Vielzahl von Interessen eingebunden werden. Im Rahmen dieser Diskussion wurden ein Planwerk entwickelt, das – nachträglich betrachtet – vor allem die Interessen der Bewohner und Stadtteilorganisationen widerspie-

gelt. Die Grundstücksbesitzer bzw. ihre Interessensvertreter haben sich nach Auskunft mehrerer Gesprächspartner (Steve Hollinger, Shirley Kressel, Sarah Kelly) in diesen Verhandlungen eher passiv verhalten. Als Ergebnis der Workshops, Charetts und Diskussionen wurde im Februar 1999 der Seaport Public Realm Plan (SPRP) veröffentlicht, der die Grundlage für den noch zu entwickelnden Masterplan sein sollte. Als die wichtigsten Ziele, die mit der Gestaltung der South Boston Waterfront erreicht werden sollten, wurden genannt:

- Gewährleistung des öffentlichen Zugangs zum Wasser;
- Erhaltung und Förderung des Industriebhafens;
- Planung der South Boston Waterfront als lebendiger, gemischtgenutzter Stadtteil;
- Entwicklung der South Boston Waterfront als ein integraler Teil der Bostoner Wirtschaft;
- Förderung der South Boston Community

Damit spiegelt der SPRP die Prinzipien wider, die in zahlreichen Publikationen, Diskussionen, Workshops und der Presse formuliert wurden (vgl. BRA 1999). Es zeigt sich, dass sich ein konsensuales Verständnis über zentrale Entwicklungsziele herausgebildet hatte. Wie Steve Hollinger (SAND) bemerkte, wurde der SPRP in der Nachbarschaft nicht als der ideale Entwicklungsplan gesehen, aber er wurde als Kompromissprodukt verschiedener Interessen akzeptiert (Interview 27.6.2005). Aber bereits im Herbst 1999 tauchten erste Widersprüche zwischen dem SPRP und den Projektplänen der Immobilienwirtschaft auf. Die Boston Society of Architects verglich die Projektpläne für zwei Areale im Inner Harbor (Fan Pier und Pier Four, siehe Abb. 8.2) mit den im SPRP entwickelten Leitlinien (Boston Globe 14.11.1999 »Downtown. Stick to the Plan«). Zentrale Differenzen bestanden demnach in der Höhe und Dichte der Ausnutzung sowie in der projektierten Nutzung. Während der damalige BRA-Direktor Tom O'Brien festlegte, dass nur sehr wenige Gebäude in der South Boston Waterfront die Höhe von 300 ft erreichen sollten, gab es nach den zwei Projektplänen bereits sechs Gebäude in einer Höhe von 250 bis 300 ft. Dies entspricht mehr als 50% der vorgeschlagenen Gebäude. Im SPRP wurde weiterhin das Ziel vorgegeben, dass nur maximal ein Drittel der neuen Geschossfläche für Büronutzung vorgesehen werden sollte. Allein der Projektvorschlag für Fan Pier sah aber schon für die Hälfte der zu entwickelnden Fläche Büronutzung vor. Dieser hohe Büroanteil spiegelte die Erwartungen aufgrund des starken Büromarktes wider. In der Konsequenz war die Anzahl der zu schaffenden Wohneinheiten geringer. Wenn das im SPRP formulierte Ziel von 5.000

bis 8.000 Wohneinheiten umgesetzt werden sollte, dann hätte dies im Fan Pier Areal mindestens 1.000 Wohneinheiten bedeutet. Im Projektvorschlag waren jedoch nur 450 Miet- und Eigentumswohnungen der gehobenen Klasse enthalten. Diese Diskrepanz zwischen den Plänen wurde in der Lokalpresse thematisiert. Es wurde dabei an den Bürgermeister und den BRA-Direktor appelliert, die Durchsetzung der SPRP-Ziele zu gewährleisten (z. B. Boston Globe 17.12.1999 »We deserve more out of Seaport«).

Noch während der SPRP als Grundlage für den zukünftigen Masterplan, den Municipal Harbor Plan (MHP), ausgearbeitet wurde, begannen schon organisatorische Vorbereitungen zum MHP. Der MHP sollte eine Konkretisierung des SPRP darstellen, d. h. Implementierungs- und Umsetzungsfragen klären. Aber im Unterschied zum SPRP, der auf einer breiten öffentlichen Beteiligung aufbaute, basierte der MHP auf einem geschlossenen Teilnehmerkreis. Die Mitglieder für diese Beratungen wurden vom Bürgermeister und dem BRA-Direktor ausgewählt. Seitens der Stadtteilorganisation SAND wurde bemängelt, dass nur ein einziger Stadtteilaktivist an den Beratungen beteiligt wurde und keine öffentlichen Veranstaltungen abgehalten wurden<sup>9</sup>. Demgegenüber wurden wichtige Grundstücksbesitzer in der South Boston Waterfront sowie eine Vielzahl von Experten, Interessens- und Beratungsorganisationen eingeladen, wie z. B. Boston Harbor Association, Save the Harbor/Save the Bay, Chamber of Commerce, Greater Boston Real Estate Board, Conservation Law Foundation, Boston Society of Architects, Urban Harbor Institute at the University of Massachusetts/Boston (vgl. BRA 2000: 269 ff.).

Da es sich bei den Planungsgebieten des MHP um waterfront-Gebiete von East Boston über North End bis nach South Boston handelt, war nach »Chapter 91« die Zustimmung des Massachusetts State Secretary of Environmental Affairs nötig. Im Frühjahr 2000 wurde der Draft Municipal Harbor Plan, d. h. der vorläufige Masterplan dem State Secretary of Environmental Affairs zur Begutachtung vorgelegt. In der Zeit bis zur »selektiven« Zustimmung des Staates im Dezember 2000 wurde von

---

9 »The Municipal Harbor Plan weakens protection offered by existing state Chapter 91 waterfront regulation. And unlike the Public Realm Plan that resulted from a two-year City-wide effort, the Municipal Harbor Plan is not being shaped according to a universal set of urban waterfront planning standards, but rather by economic interests including the Fan Pier developers themselves [...] No community meeting have been held by the BRA to help shape the Municipal Harbor Plan. And only a single community leader, one unfamiliar with the South Boston Waterfront, was granted a seat on the Municipal Harbor Plan CAC.« (Interview mit Steve Hollinger, 27.6.2005)

verschiedenen Organisationen bereits darauf hingewiesen, dass im Draft MHP wichtige Ziele des SPRP nicht mehr auftauchen würden. Vielmehr sei der Plan eine Widerspiegelung der Interessen der Immobilienwirtschaft. Es sei deutlich, dass mit dem MHP eine Abkehr von dem Ziel gemischtgenutzter Entwicklung vollzogen werden würde und eine Hinwendung zu mehr gewerblichen Entwicklungen auf Kosten der Wohnnutzung erfolgen würde:

»The prospect of a »24-hour neighborhood« in the South Boston waterfront district is receding into the haze of Boston Harbor. Fancy commercial uses dominate plans for the Fort Point Channel area, where architects and city planners once called for the construction of 8,000 to 10,000 new housing units. A realistic look into the pipeline reveals maybe 2,500 future units, hardly the making of a new Back Bay (a lively, mixed use district close to the downtown, added by S.H.). These include about 800 units of luxury housing on the Fan Pier and adjacent properties controlled by the Chicago-based Pritzker family and local developer Frank McCourt, possibly 300 units to be developed by Steve Karp on Pier 4, an estimated 500 to 800 units along the east side of D Street to be developed by Cathartes Investment. Last years's public realm plan for the South Boston seaport (SPRP, S.H.) warned that »financially capable« commercial interests could crush residential interests. But that report like the recently released Municipal Harbor Plan, didn't say enough about how the city can push back. Instead, Mayor Menino lowered the bar, citing a goal of 4,000 units to be built within 10 years.« (Boston Globe 23.3.2000 »Tomorrow: A look ahead«)

Es überwiegt in der öffentlichen Diskussion die Einschätzung, dass der MHP eine Rechtfertigung des Fan Pier-Entwicklungsplans (vgl. 8.2.1 weiter unten) sei: »Both moves (submission of the Draft MHP as well as the Draft Environmental Impact Report for the Fan Pier project to the State Secretary of Environmental Affairs, added by S.H.) fly in the face of widespread opposition, to both the Pritzker proposal and the Municipal Harbor plan, which essentially authorizes a project of the magnitude the Pritzkers have proposed.« (Boston Globe 11.4.2000 »Next few weeks called crucial for waterfront city planners to file draft harbor plan for South Boston«) Diese Einschätzung ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die BRA trotz ihrer Verlautbarung, Voraussetzungen für ein kleinteilig strukturiertes, gemischtgenutztes Viertel zu schaffen, dem Pritzker-Plan zugestimmt hat. Dieser Plan wies einen Schwerpunkt im Bereich der gewerblichen Entwicklung mit einer hohen Ausnutzung der Fläche auf.

Im Dezember 2000 wurde der MHP in Teilen genehmigt: während die Planungen für den Inner Harbor weitgehend akzeptiert wurden, wur-

de für das Teilgebiet Fort Point Waterfront (d. h. Industrial und Historic Fort Point) eine Präzisierung eingefordert. Die grundsätzliche Zustimmung zum MHP wird in der Presse, von Umweltschützern, Hafen- und Stadtteilaktivisten als Unterstützung der Immobilienwirtschaft gewertet. So wird von Umweltschützern berichtet, deren Kritik »reflects a long-standing complaint that the BRA lacks a coherent planing process and instead allows large-scale development to be driven by private meetings and personal relationships with the mayor.« (Boston Globe 1.8.2000 »Mayor backs plans of developers for waterfront heights«)

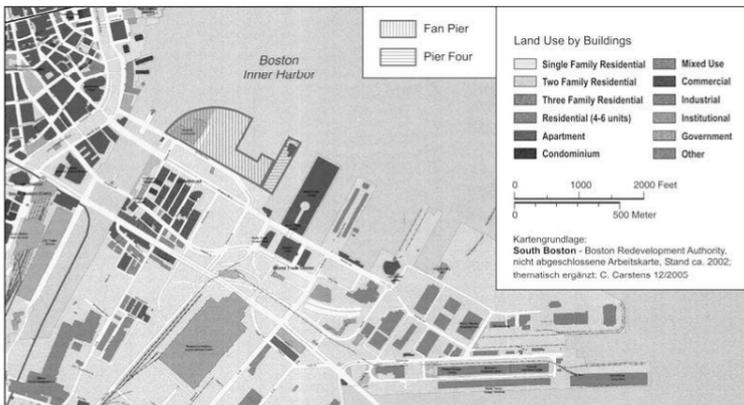
Die Kritik ist, dass zugunsten von wirtschaftlichem Wachstum und einer schnellstmöglichen Entwicklung der South Boston Waterfront die vorher breit diskutierten und akzeptierten Ziele aufgegeben würden. Offensichtlich gab es eine Bereitschaft seitens der BRA als auch des Bürgermeisters, den Projektentwicklern und Investoren entgegen zu kommen, damit eine baldige Umsetzung stattfand.

In dieser Phase, d. h. bis Anfang 2001, konzentriert sich die öffentliche Diskussion auf Fan Pier. Anhand der Diskussion um Fan Pier können die Konfliktlinien gebündelt gezeigt werden. Mit der Diskussion soll weiterhin geklärt werden, welche Formen der Planung und Aushandlung mit property-led development in Boston verbunden sind. Zusammengefasst verdeutlicht die Diskussion eine Interdependenz zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Immobilienakteuren. Die Differenz zwischen den Projektplänen von Projektentwicklern in der South Boston Waterfront und dem SPRP lassen bereits den Spielraum für lokale Gestaltung erahnen. Während noch in der Phase des Immobilienbooms auf die Gestaltbarkeit der Projektplanungen gesetzt wurde, waren in der Baisse weitreichende Zugeständnisse nötig, um die immobilienwirtschaftlichen Akteure zum Bau zu bewegen. Im Ausklang des Immobilienbooms drängten immobilienwirtschaftliche Akteure auf eine schnelle Genehmigung ihrer Projekte, um noch von der günstigen Konjunktur zu profitieren. Die Stadt befand sich in der Zwickmühle, da sie ähnliche Ziele anstrebte, damit aber im Widerspruch zur öffentlichen Diskussion stand. D. h. um die Immobilienwirtschaft zur Umsetzung der Projekte zu motivieren – um damit in der Folge stadtpolitische Ziele realisieren zu können –, war es notwendig, auf Interessen der Immobilienakteure einzugehen.

## 8.2.1 Fan Pier

Fan Pier ist ein L-förmiges Areal, das direkt an der Wasserkante mit Ausblick auf die Hochhäuser des Financial Districts, Teile der langgezogenen waterfront und die Bostoner Bucht liegt (siehe Abb. 8.2). Aufgrund der außerordentlich attraktiven Lage wurde Fan Pier als das »Tafelsilber« der South Boston Waterfront bezeichnet. Es wurde davon ausgegangen, dass dieses Areal als erstes entwickelt werden würde. Tatsächlich wurde Fan Pier als Initialzündler für die Entwicklung des neuen Stadtteils gesehen. Aufgrund dieser hohen Bedeutung als »signature project« wurde Fan Pier als ein »Planned Development Area« ausgewiesen. Dies bedeutet, dass ein Projekt, das über eine entsprechende Größe (>1 acre) verfügen muss, aus dem herkömmlichen Planungsverfahren herausgenommen wird (vgl. Anhang C). Ein PDA-Verfahren ermöglicht es, für dieses Teilgebiet vollkommen neue und vom Rest des Gebietes abweichende Festlegungen zu treffen. Damit wird der Möglichkeitsraum immobilienwirtschaftlicher Verwertungsoptionen erweitert. Als Gegenleistung müssen die Investoren ein auszuhandelndes »Community Benefit« erbringen (vgl. Kap. 6). Im Falle des Fan Pier Areal ist dies die Bereitstellung einer Fläche für die Errichtung des Institute of Contemporary Art (ICA). Die BRA, der die Aushandlung des benefit oblag, bewertet das ICA als eine Art Ankerinvestition, um damit Touristen und Bewohner anzu ziehen (Boston Globe 26.10.2000 »Points of View«).

Abb. 8.2: Fan Pier und Pier Four in der South Boston Waterfront



Die Öffentlichkeit (wie z. B. Bewohner von South Boston bzw. der Stadt) kann nach Veröffentlichung des Projektplans durch die BRA

schriftliche Eingaben machen (bspw. durch ihre City Councilors), aber es bestehen keine Möglichkeiten, Änderungen einzufordern. Eine besondere Stellung nimmt die Impact Advisory Group (IAG) ein, deren Mitglieder vom Bürgermeister ernannt werden und in der Regel aus ausgewählten »Stakeholders« des Gebietes wie Bewohnern, Eigentümern etc. bestehen. Das IAG soll die BRA beraten bei der Bestimmung und Aushandlung von »public benefits«. Aber auch hier besteht kein Anrecht darauf, dass Forderungen und Anliegen in die Planung eingehen. Vielmehr wird innerhalb der BRA entschieden, welche Änderungsvorschläge bzw. Kritiken aufgenommen werden; die schlussendliche Genehmigung des Plans obliegt dem BRA Board und der BRA Zoning Commission. Bei den PDAs handelt es sich meist um Projekte, die mit einem hohen Prestige versehen sind: sie werden von der BRA als zentral für die Entwicklung des jeweiligen Gebietes bzw. Bostons erachtet.

Der erste Fan-Pier-Projektvorschlag wurde von der Pritzker-Familie in der Hochphase des Immobilienbooms Ende der 1980er Jahre vorgelegt. Dieser Vorschlag, der Gebäude mit einer Höhe von 500 ft umfasste, wurde sofort abgelehnt. Zum einen war diese Höhe nicht mit der Flughafen der vom Logan Airport startenden Flugzeuge vereinbar und zum anderen überwogen zu dieser Zeit noch die Versuche eines Erhalts der Industriestruktur. Der folgende Vorschlag wurde während des nächsten Immobilienbooms um die Jahreswende 1997/98 eingereicht. In dem vorgelegten Projektvorschlag waren 800 Hotelzimmer, ein Wohn- und vier Bürogebäude mit Höhen bis zu 350 ft enthalten. Die Gebäude befanden sich direkt an der Wasserkante und bildeten aufgrund der Höhe – die jenseits der erlaubten Höhe lag – einen Riegel zum Hinterland. Nachdem dieser Vorschlag wohlwollend von der BRA kommentiert wurde, entbrannte eine Kritik von Umweltplanern, Architekten, Städteplanern, Stadtteilorganisationen und weiteren Aktivisten<sup>10</sup>. In der Folge verschwand der Vorschlag ähnlich wie der Interim-Masterplan schnell in der Versenkung.

Der nächste Vorschlag wurde bereits anderthalb Jahre später, im Sommer 1999 vorgelegt. Dahinter stand das Bestreben der Eigentümer, die Chancen der günstigen Immobilienkonjunktur, d. h. die starke Nachfrage nach Büro-, Wohn- und Hotelimmobilien nicht verstreichen zu lassen. Der Vorschlag mit einem finanziellen Umfang von 1,2 Mrd. \$ enthielt ein Hotel, drei Wohn- und drei Bürogebäude sowie das Institute of Contemporary Art. Um Umweltschützer und Hafenaktivisten milde zu

---

10 Dazu gehören vor allem Hafenaktivisten wie die Boston Harbor Association. Diese Organisation unterstützt einen öffentlichen Zugang zum Wasser und eine weitere Entwicklung des Industriehafens.

stimmen, wurde ein »Gezeitenpark« im Wasser und ein Ponton zum Flanieren und Angeln hinzugefügt. Die Gebäude rangierten in der Höhe von 143 bis 298 ft, wobei die Gebäude in Wassernähe 250 bis 298 ft hatten. Im Vergleich zum letzten Vorschlag wurde ein größerer Abstand zur Wasserkante gelassen und nur ein Gebäude wurde zur bestmöglichen Ausnutzung der Fläche nahe am Wasser geplant. Nichtsdestotrotz wurde mit Gebäudehöhen von mehr als 55 ft die vom Staat Massachusetts gesetzte Obergrenze für Gebäude an der Wasserkante verletzt. Auch im SPRP wurde eine maximale Höhe von 55 ft am Wasser festgelegt.

Selbst das von Menino eingesetzte SBWC bemängelte am Projektvorschlag, dass die von ihnen als optimal vorgeschlagene Dichte von 1,5 Mio. sft deutlich überschritten wurde. Der Vorschlag von 1997 wies eine Dichte von 3,04 Mio. sft und der von 1999 von 3,3 Mio. sft auf. In der Presse wurde kritisch kommentiert, dass das Design (Höhe und Gestaltung) für die 11 Gebäude auf Fan Pier und Pier Four im – zu diesem Zeitpunkt noch – vorläufigen MHP den Projektvorschlägen der Projektentwickler entsprechen würde. Da zur gleichen Zeit mehrere private Treffen zwischen Menino und den Projektentwicklern stattgefunden hatten, forcierte dies die Kritik an der Art und Weise der Entwicklung. Es wurde darauf hingewiesen, dass »Menino's support for the developers' design plans may ensure the financial success of the ventures« (Boston Globe 1.8.2000 »Mayor backs plans of developers for waterfront heights«). Deutlich wurde kritisiert, dass aber so der soziale Erfolg des Projektes bedroht sei. Angesichts der zunehmenden Kritik an dem Projektvorschlag (u. a. durch »Conservation Law Foundation« und »Boston Society of Architects«) und einer ausstehenden Bewilligung durch den Staat Massachusetts, drohte Nicholas Pritzker im Oktober 2000, »he will fold up his plans for 3.3 Mio. square feet of hotels, condominiums, and office buildings if environmental officials don't agree to the plan by Nov. 15.« (Boston Globe 22.10.2000 »Focus on Oct. 15-21«)

Trotz dieser Drohung forderte der State Secretary of Environmental Affairs eine Reduzierung der Höhe und Dichte im Projektplan (Boston Herald 15.11.2000 »Fan Pier proposal seeks a solution«). Gegen Mitte Dezember 2000 überraschte die Ankündigung, dass es eine Übereinkunft zwischen Stadt, dem Staat Massachusetts und den Pritzkers gegeben habe (Boston Globe 15.12.2000 »1,000 acres; Making it livable«): der Projektvorschlag wurde in der vorgelegten Form bewilligt. Trotz dieses großen Vertrauensvorschlusses erfolgte jedoch keine Umsetzung, da im Jahr 2001 der Bostoner Immobilienmarkt an Dynamik verlor. Nachdem die Pritzkers Hyatt Development Corporation keinen Zuschlag für einen verbilligten Kredit zum Bau eines Hotels auf Fan Pier erhielt

(aber dafür das Hotelprojekt von Joe Fallon in der South Boston Waterfront), versuchte die Pritzker Familie seit Herbst 2003 die Fläche zu verkaufen (Boston Herald 3.2.2004 »City Hall gives loan to Friedman«). Bis Sommer 2005 wird nur noch in der Form über Fan Pier berichtet, dass die Pritzker-Familie keine Käufer für die Fläche findet bzw. überzogene Preisvorstellungen hat. In der Berichterstattung klingt eine Enttäuschung an, dass trotz des entgegenkommenden Verhaltens von Stadt und Staat keine Taten des Investors/Projektentwicklers folgten. Nur das ICA, das unabhängig vom Fan Pier-Investor umgesetzt wird, ist seit Herbst 2004 im Bau.

Bis 2005 erwächst aus der »öffentlichen Enttäuschung« ein »öffentlicher Druck«. Aus der lokalen Berichterstattung ergibt sich der Eindruck, dass die Pritzker Familie auf Zeit spielt, um einen möglichst hohen Gewinn aus dem Grundstück zu schlagen. »Opfer« ist demnach die Stadt Boston, deren Juwel South Boston Waterfront nicht entwickelt wird und damit nicht zur wirtschaftlichen Dynamik beiträgt. Diese »diskursive« Situation begünstigte kurz vor der Bürgermeisterwahl im Herbst 2005 den Befreiungsschlag von Menino, der Pritzker drohte, ihm die Projektgenehmigung zu entziehen, wenn er nicht bald verkaufen bzw. bauen würde. Ohne Projektgenehmigung wäre das Areal aber nur noch ein Bruchteil dessen wert gewesen, was es im Sommer 2005 wert war. Alternativ wurde damit gedroht, das Areal, das als Parkplatz für die Beschäftigten im Financial District genutzt wurde, als das zu besteuern, was es ist: nämlich ein potenziell hochwertiger Büro- und Wohnstandort. Dies hätte bedeutet, dass die Pritzker Familie entweder einen Wertverlust hätte hinnehmen müssen (Variante: Entzug der Genehmigung) oder eine deutlich höhere Grundsteuer zu zahlen gehabt hätte (Besteuerung als Büro- und Wohnprojekt). Tatsächlich haben sich die Drohungen widersprochen, denn bei einer Rücknahme der Planungsgenehmigung könnte keine Grundsteuer für Büroprojekte erhoben werden.

Aber die Drohungen zeigten Wirkung: im August 2005 kündigte Joe Fallon (Fallon Company) an, die Fläche für 115 Mio. \$ zu kaufen<sup>11</sup>. Es wird als ein offenes Geheimnis gehandelt, dass Menino und Fallon gute Freunde sind (Gespräch S. Kressel, G. McDonough, S. Hollinger und Boston Globe 7.12.2005 »Developer to start work in '06 on Fan Pier condos, office tower«). Zum Teil wird daraus die Vermutung abgeleitet, dass es sich bei der Drohung um ein abgekartetes Spiel handelte: während die einen sagen, dass Menino mit der Drohung Fallon den Weg ebnete, gehen andere davon aus, dass der Verkauf schon längst vorbereitet gewesen sei und Menino sich vor der Wahl nur als starker Mann präsen-

---

11 Dies entspricht 5,48 Mio. \$/acre.

tieren wollte. Aber auch mit dem Eigentümerwechsel änderte sich erst mal nicht viel: Fallon kündigte an, vorerst nur Wohnungen realisieren zu wollen, da zu diesem Zeitpunkt kein Markt für Büros, Hotel und Einzelhandel bestünde. Diese Absichtserklärung beinhaltete, dass mehr Wohnungen realisiert werden sollten als in der Projektbewilligung vorgesehen waren.<sup>12</sup>

Ingesamt zeigt sich, dass die mit Fan Pier verbundenen Hoffnungen nicht eintraten. Es wurde erwartet, dass mit der Entwicklung der attraktiven innenstadt- und wassernahen Flächen der Startschuss für die gesamte South Boston Waterfront gesetzt werden würde – und damit Raum für neue postindustrielle Wirtschaftsaktivitäten und Lebensformen geschaffen werden würde. Tatsächlich wurde dieses Projekt parallel zum konjunkturellen Abschwung auf Eis gelegt. Dies konnte trotz einer Berücksichtigung der Interessen der Eigentümer in der Planung nicht verhindert werden.

### **8.3 Anfang des Jahrtausends bis Herbst 2005: 100 Acres Masterplan**

Aufgrund der Baisse auf dem Immobilienmarkt war Anfang des neuen Jahrtausends auf einige Zeit absehbar, dass im Bereich des Inner Harbor keine Projektentwicklungen stattfinden würden. Dies hätte für die Teams aus Projektentwickler/Investoren bedeutet, spekulativ für einen nicht kalkulierbaren Markt zu entwickeln. Den hohen finanziellen Vorleistungen würde dabei kein absehbarer Ertrag und Gewinn gegenüber stehen. Immobilienwirtschaftliche und planerische Anstrengungen verlagerten sich aber an den westlichen Rand, d. h. Fort Point Waterfront (bestehend aus Fort Point Historic District und Fort Point Industrial). Die Planungsbemühungen entstanden aber nicht erst in der Immobilienbaisse, sondern bereits vorher. Ein Beispiel hierfür ist das Channel Center.

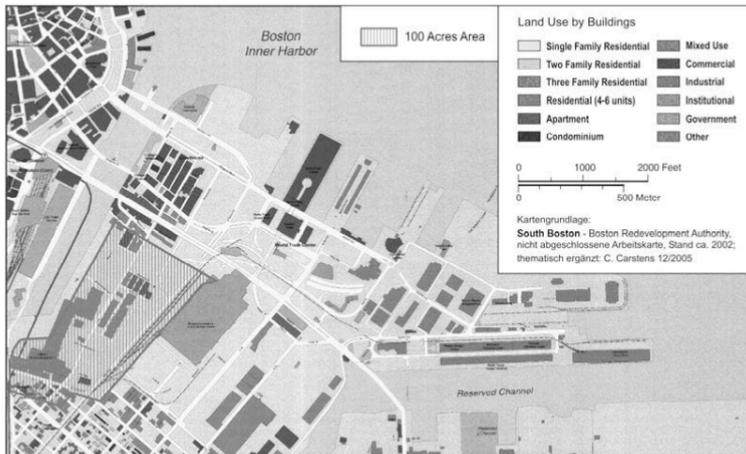
Während die Bewilligung des MHP in den Jahren 1999/2000 noch ausstand, erfolgte die Entwicklung dieses Projektes in der Fort Point Waterfront zwischen Fort Point Channel, dem Convention Center und

---

12 Anfang 2006 wurde das Gerücht laut, dass die letzte verbliebene, unbeplante Fläche auf Fan Pier die Hände wechseln würde: das 24 acre große Areal von Frank McCourt, das bis dato als Parkfläche diente, sollte für bis zu 225 Mio. Dollar an einen anonymen Käufer übergehen (Boston Globe 14.1.2006 »McCourt reportedly selling S.Boston site«). Diese Transaktion war jedoch im Weiteren (bis Herbst 2007) kein Thema mehr in der Bostoner Presselandschaft, weshalb zu vermuten ist, dass der Handel nicht zustande kam.

dem Headquarter von Gillette. Kurz nachdem der MHP unter Ausschluss von Fort Point Waterfront bewilligt war, waren die Planungen für das Channel Center des Immobilienfonds Beacon Capital Partners schon auf dem Tisch (Boston Globe 25.1.2001 »South Boston Project hit Southie residents, artists balk at \$300M A St. complex, tower«). Das Projekt hatte mit 7,5 acres die Größe von drei Fünfteln des Fan Pier A-areals und beinhaltete Wohn- und Büronutzungen auf 1,75 Mio. sft. Nach bestehendem Planungsrecht waren Wohn- und Büronutzung in diesem Industriegebiet aber nicht zugelassen. Zudem waren die im Projektvorschlag vorgesehenen Gebäudehöhen höher als in der Zoning festgelegt. Diese Planungssituation wäre durch den MHP verändert worden. Da die Möglichkeit der Nutzungsänderung, die im MHP festgeschrieben werden sollte, aber für die Fort Point Waterfront nicht bewilligt wurde, musste eine »Ausnahmesituation« geschaffen werden. Dies geschah, indem das Projektareal von Beacon Capital Partners als PDA festgelegt wurde.

Abb. 8.3: 100 Acres in der South Boston Waterfront



Das Projekt Channel Center bezog sich auf ein unterschiedlich strukturiertes Areal. Es bestand aus Lagerhäusern, Industriegebäuden und freier Fläche. Während die Gebäude saniert werden sollten, sollte auf dem freien Areal ein 25stöckiges Büroprojekt und ein gemischtgenutzter Komplex entstehen (Boston Globe 25.1.2001 »South Boston Project hit Southie residents, artists balk at \$300M A St. complex, tower«). Umstritten war vor allem die Höhe des Büroturms, der von vielen Bewohnern als »Vorbote« des Financial Districts betrachtet wurde. Nach Ver-

handlungen einigte sich BRA und Beacon Capitals's Projektentwickler auf 150 ft Höhe. Diese Festlegung überstieg die Vorgaben des MHP, die vom zuständigen State Secretary zwar nicht bewilligt wurden, aber die Basis für darauf aufbauende Masterplanungen sein sollten.

Channel Center wurde von den Bewohnern im weiteren Verlauf aber weitgehend akzeptiert. Hintergrund hierfür war die Bereitschaft von Beacon Capital Partners, Ateliers zu bauen, um den zu erwartenden Aufwertungsdruck abzumildern. Viele Künstler, die in der Fort Point Waterfront Wohn- und Arbeitsraum kombinierten, befürchteten eine Verdrängung durch gehobenen Wohnraum. Mit dem Projekt der »Midway Studios« sollte dieser Entwicklung vorgebeugt werden. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Verhaltensweise von Beacon Capital mit einer Situation zusammenhängt, in der aufgrund der Immobilienbaisse keine alternative Nachfrage für die Fläche bestand. Zur Akzeptanz des Projektes trug auch bei, dass im Design Anregungen der Bewohner aufgenommen wurden. Beacon Capital Partners belegte damit die Bereitschaft, auf Vorstellungen der Bewohner einzugehen.

Parallel zu dieser Diskussion erfolgte die Ausarbeitung des sogenannten »100 Acres Masterplan«<sup>13</sup>. Dieser Masterplan war durch das Ausklammern der Fort Point Waterfront aus dem MHP notwendig geworden. Der Prozess der Ausarbeitung erwies sich als sehr konfliktreich, da die Bewohner den SPRP – ähnlich wie bei der Ausarbeitung des MHP – dem neuen Masterplan zugrunde legen wollten. Die Auseinandersetzung um die Konfliktbereiche »Grünflächen« und »Gebäudehöhen« verdeutlicht dabei die entstehenden Probleme zwischen BRA, Eigentümern und Bewohnern. Sie spiegelt die Spannungen wider, die mit einem property-led development in einem durch unterschiedliche Interessen strukturierten Kräftefeld einher gehen.

Von 2001 bis Sommer 2004 konstituierten sich – initiiert durch die BRA – verschiedene Arbeitsgruppen, die Entwürfe machten zu Verkehr, Straßenräume, Frei- und Grünflächen. Deren Ergebnisse wurden in verschiedenen öffentlichen Meetings diskutiert. Die Arbeitsgruppen setzten sich dabei aus Bewohnern des Gebietes, Eigentümern, Experten und Planern der BRA zusammen. Das Ergebnis war ein im Vergleich zum SPRP veränderter Grünflächenplan, der ein Kompromiss zwischen Planern und Bewohnern darstellte. Nach Aussagen von Steve Hollinger und Christina Lanzl von SAND<sup>14</sup> einigte man sich auf einen Grünstreifen am Fort Point Channel, der in einem Dreieck endete. Damit akzeptierten die

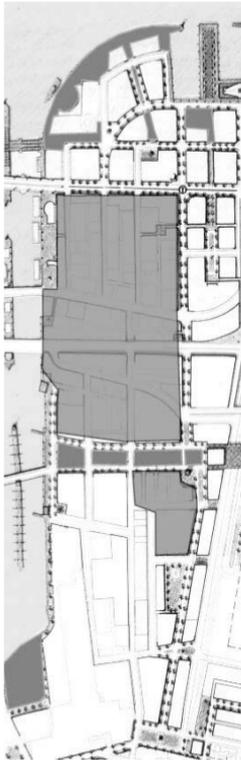
---

13 Zur Lage des Gebietes siehe Abb. 8.3.

14 Gespräch mit Steve Hollinger am 27. Juni und mit Christina Lanzl am 8. Juli 2005.

Bewohner eine Verschlechterung in der Grünflächenplanung. Der spitz zulaufende Teil würde sich wegen des Autoverkehrs weder als Liegefläche noch als Spielplatz für raumgreifende Spiele eignen. Dieser Kompromiss erfolgte jedoch, um den Grünstreifen und die Sichtachse zur Wasserkante zu erhalten.

Abb. 8.4: Open Space im Seaport Public Realm Plan<sup>15</sup>



Von Februar 2004 bis April 2005 fanden keine weiteren Workshops und öffentlichen Anhörungen statt, demgegenüber gab es von August 2004 bis April 2005 mehrere nicht-öffentliche Treffen zwischen BRA-Vertretern und Grundstückseigentümern im Gebiet des 100 Acres Masterplans (im Folgenden kurz als »Masterplan« bezeichnet). Das Ergebnis dieser Verhandlung wurde im Mai 2005 der Öffentlichkeit als »Memorandum of Understanding« (MoU) präsentiert und erzeugte große Verärgerung bei den Bewohnern im Gebiet. In den öffentlichen Anhörungen, die zwischen Mai und Oktober 2005 als Vorläufer der Unterzeichnung des MoU stattfanden, wurde von den NachbarschaftsvertreterInnen wiederholt bemängelt, dass die Ergebnisse der vielfältigen Workshops zwischen 1997 und 1999 (Ergebnis: Seaport Public Realm Plan) und zwischen 2001 und 2004 (Ergebnis: Eckpunkte für einen 100 Acres Masterplan) nicht zur Kenntnis genommen worden wären.

Quelle: BRA1999: 56 (Ausschnitt)

Es wurde kritisiert, dass der vormals als Sichtachse gedachte Grünstreifen zwischen Wormland St und Fort Point Ave durch Büroprojekte zerschnitten werden würde (vgl. Abb. 8.4 und 8.5<sup>16</sup>).

15 Der Schwerpunkt der Wohnbesiedlung in der Fort Point Waterfront ist dunkel unterlegt.

16 Den beiden Abbildungen liegen unterschiedliche Maßstäbe zugrunde.

Abb. 8.5: *Open Space in Draft 100 Acres Masterplan*

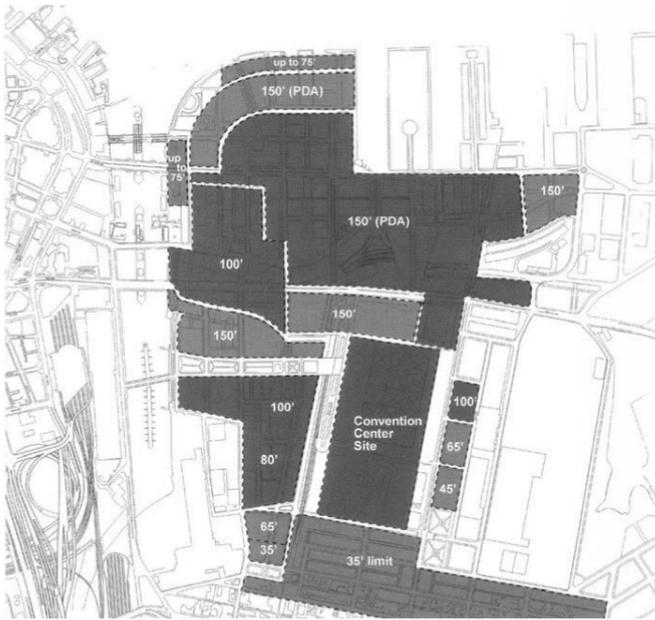
Quelle: BRA 2005: 39

Der Ausgleich in der Form eines Fußballfeldes zwischen der A Street und South Boston Bypass Road wurde nicht akzeptiert, da er zwischen stark befahrenen Straßen und am südlichen Ende des Schwerpunktes der Wohnbesiedlung liegen würde. Von SAND wurde darauf hingewiesen, dass offensichtlich die Verwertungsinteressen der Grundstückseigentümer höher gewichtet werden würden als die Erholungsmöglichkeiten der Bewohner und die attraktive Gestaltung des Gebietes (Public Meeting am 3.8.2005). Aufgrund der Nähe des umstrittenen Grünstreifens zum Financial District handelte es sich um hochwertige Flächen. Die Aussicht auf hohe Boden- und damit Miet- und Kaufpreise veranlasste die Eigentümer, auf eine Bürobauung zu drängen. Als Ausgleich dazu boten sie die Grünfläche im Süden des Gebietes an.

Ein weiterer Punkt, der vehement kritisiert wurde, war die Festlegung der Gebäudehöhen in diesem Gebiet. Seitens der Bewohner wurde kritisiert, dass sich die erlaubte Höhe vom IPOD über den MHP und SPRP bis zum 100 Acres Masterplan stetig erhöht hatte.

Nach dem IPOD von 1999 war der Bereich der Gebäudehöhen über 100 ft auf einen Bereich im Süden des Gebietes begrenzt. Im SPRP von 1999 war der Bereich mit Gebäudehöhen über 100 ft auf ein Teilgebiet im Norden des 100 Acres Areal begrenzt (vgl. Abb. 8.6). Im Vergleich zum IPOD sind die Höhengrenze im SPRP deutlich angehoben wurde.

Abb. 8.6: Gebäudehöhen im Seaport Public Realm Plan



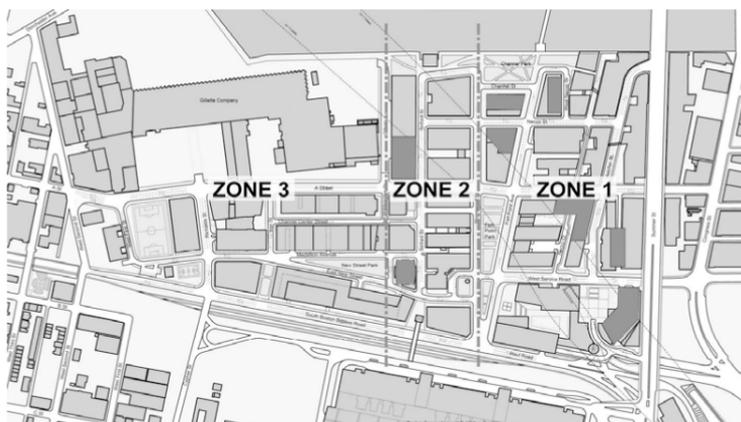
Quelle: BRA 1999: 67

Der MHP von 2001 wies eine weitere Zunahme der möglichen Gebäudehöhe auf. In Kernbereichen der Fort Point Waterfront rangierten die vorgesehenen Gebäudehöhen zwischen 100 und 150 ft. Im 100 Acres Draft Masterplan war eine weitere Erhöhung vorgesehen. Die zugelassene Gebäudehöhe betrug in allen Zonen mindestens 100 ft bzw. ging darüber hinaus (vgl. Abb. 8.7). In einer Zone erreichte sie 200 ft. Die Zunahme kann als ein Spiegel für die Aushandlungen der Akteure betrachtet werden. Seitens des BRA wird die zusätzliche Höhe als ein notwendiges Zugeständnis an die Eigentümer gesehen, um sie zur Bereitstellung eines Teils ihrer Fläche für Parks bzw. Freiflächen zu motivieren<sup>17</sup>. Es wurde argumentiert, dass die Eigentümer nicht nur Fläche zur Verfügung stellen, sondern auch für die Pflege der Grünflächen aufkommen würden. Diese auch für andere US-amerikanische Städte ungewöhnliche Situation ist auf die Entwicklung der Eigentümer- und Nutzungsstruktur in dem Gebiet zurückzuführen: in dem ehemaligen Industriegebiet befindet sich der überwiegende Teil der Flächen in Privat-

17 Aussagen beziehen sich auf Public Hearings am 6.7., 20.7 und 3. August 2005, die ich besucht habe.

besitz. In dieser Situation sei es notwendig – so Kairos Shen als Director of Planning des BRA –, ein Entgegenkommen zu zeigen, um die Mitarbeit der Eigentümer zu sichern.

Abb. 8.7: Höhezonen im 100 Acres Masterplan



Zone 1: 200'

Zone 2: 150'

Zone 3: 100'

■ Special site eligible for additional height with provision of exceptional public benefits

Quelle: BRA 2005: 62

Seitens der Bewohner wurde kritisiert, dass die Zugeständnisse an die Eigentümer die Lebensqualität im Gebiet nicht verbessern würden. Es sei nicht erkennbar, worin die »benefits« für die Bewohner im Ausgleich für die Optimierung der immobilienwirtschaftlichen Verwertungssituation bestehen würden. Die geplanten Gebäudehöhen und die Anlage der Grünflächen würden allein die Interessen der Grundstückseigentümer widerspiegeln: aufgrund der hochwertigen Lage an einer Brücke zum Financial District würde Grünfläche zu einem Büroprojekt umgewandelt werden. Demgegenüber würde die Grünfläche in der Form eines Fußballplatzes in eine wenig attraktive Lage am südlichen Rand zwischen Straßen und Industriegebäuden verlagert. Von dieser Lösung würden nicht die Bewohner, Besucher und in dem Gebiet Beschäftigten profitieren, sondern die Grundstückseigentümer.

Der folgende Ausschnitt der Diskussion zwischen Steve Hollinger, weiteren SAND-Mitgliedern und Kairos Shen (Planning Director of the BRA) spiegelt pointiert die unterschiedlichen Interessen und Positionen wider. Sie geben einen Einblick in die Strukturierung des Kräftefeldes.

**Exkurs (Mitschrift aus dem Public Meeting am 6. Juli 2005)**

Kairos Shen (KS) antwortet auf den Vorwurf der Bewohner, der vorgestellte Masterplan sei ein »real-estate-plan«: »If we had the resources, then we would implement the »community visions«. The Draft Masterplan is the result of negotiations between landowners and the BRA. It is a good compromise for the neighborhood.«

Darauf antwortet Steve Hollinger (SH): »With the current plan, the BRA is defending developer interests. The green space plan has not improved as a consequence of the negotiations.«

KS: »Up to now, no plan had the power to be implemented right away. But with the current plan we are at the point to implement it. The weakness of the SPRP was, that it didn't take into account what the landowners wanted. The current plan achieved a parity and it is a good and fair compromise.«

SH: »We are always at the beginning. What seemed to be the beginning, the SPRP, revealed itself just as the start of negotiations. When we accept your master plan and go on negotiating, then what will be the outcome? We have been giving away already a lot of good things. The heights increased considerably [...].«

KS: »The landowners were part of the negotiations of 1999 but it was clear from the beginning on, that this was only the start of planning. They did not intervene because the SPRP was too far fetched for them and did not address their problems. It was necessary to find a compromise between community and landowner interests. We did that the last year when we negotiated with the landowners and the results were good compromise solutions. If the community says a big park is a must for them, then we are again back to where we started, to the vision table. We must find realistic solutions. We must work on a reliable plan. We have to think about implementation not about visions.«

SH: »This is the beginning of negotiations? When it goes on, it will get even worse. Concerning heights, we are already at 200 feet height in Fort Point Channel. And I can't see what are the goodies for these concessions to the landowners and developers. It will be similar to negotiations on Fan Pier. Why don't you tax the land for what it is? Now it is used mostly as parking space. If you tax it for its real value the landowners will be forced to build. And then you have a better position for negotiations.«

KS: »A realistic not a visionary plan is necessary now. This includes to get the landowners to pay for the maintenance of the streets and parks. 20 acres have to be maintained continually! This means at least

100 Mio Dollar per year. That's what the PDA was for (er meint die PDAs für Fan Pier und Channel Center): to get the landowner to pay for maintenance of parks and streets. Considering that the city has financial problems in maintaining the green space it is not realistic to buy land in order to enlarge the green space and to maintain it by the city. Your participation has brought us to where we are now: a great and potentially rich plan. We want to put a flag into it. This is not the beginning of negotiations but what we have achieved. What is still open are question of shadow respectively the environmental impact.«

Comment of community member: »You are telling us we have no choice.«

KS: »The community here doesn't represent the neighborhood and elected persons. The elected people are not here today [...] but I have to listen to the elected people (er meint James Kelly, den City Councilor). And the elected people are happy with that plan. Moreover, you don't sign the contract – the contract is between the BRA and the landowners. When we don't plant the flag upon it today, we have no base on which to negotiate in the future. The landowners want a guarantee.«

Am 7. September 2005 unterzeichneten BRA und Grundstückseigentümer das »Memorandum of Understanding«. Dazu waren auch Mitglieder des IAG, u. a. Steve Hollinger, eingeladen, der jedoch nicht teilnahm, um seine Ablehnung deutlich zu machen. Mit der Unterzeichnung erhielt der Draft Master Plan bindende Wirkung, obwohl die Anhörung der Nachbarschaft noch nicht abgeschlossen war.

Ein halbes Jahr später gab es in Bezug auf Grünflächen und Gebäudehöhe im Gebiet des 100 Acres einen Durchbruch: das BRA gab bekannt, dass es mit den Grundstückseigentümern eine Übereinkunft erzielt habe. Als Ergebnis dieser Übereinkunft könne der als Sichtachse gedachte Grünflächenzug zwischen Wormland St und Fort Point Avenue nun doch realisiert werden sowie eine Höhebegrenzung auf 180 ft umgesetzt werden (Boston Globe 28.3.2006 »Waterfront compromise«) (vgl. Abb. 8.8 und 8.9). Im Gegenzug dazu konnten die Grundstückseigentümer bei den am Grünflächenzug angrenzenden Bürogebäuden die maximale Gebäudehöhe durchsetzen, d. h. die Ausnutzung der Fläche wurde im Vergleich zum vorigen Plan erhöht, aber insgesamt reduzierte sich die maximale Bürofläche geringfügig. Insgesamt kam die neue Regelung den Bewohnern entgegen ohne die Interessen der Grundstückseigentümer zu verletzen.

Abb. 8.8: Vergleich Grünflächen des Draft 100 Acres Masterplan von 2005 und der Revision im Masterplans



Quelle: BRA 2006

Diese Vereinbarung wurde ermöglicht, indem das gesamte Areal von 100 Acres zu einem PDA erklärt wurde. In der Konsequenz bestehen kaum noch unverrückbare Grenzen für Projektentwicklungen, sondern alle Veränderungen müssen auf einer Projekt-zu-Projekt-Basis verhandelt werden. Zwar bestehen Festlegungen zu Dichte, Nutzungen und Freiflächen, die als rahmensetzend gesehen werden; es wird aber zugleich angefügt, dass Veränderungen diskutierbar seien, wenn als Ausgleich umfangreich »public benefits« geleistet werden würden (Boston Globe 11.8.2006 »BRA approves master plan for Fort Point Channel«).

Aber bereits ein Jahr später, im Herbst 2007, zeigte sich am Beispiel eines Wohnprojektes wie unverbindlich die im PDA-Rahmen erzielten Vereinbarungen sind. Archon Group LP und Goldman Properties, die 2005 mehrere alte Lagerhäuser in der Fort Point Waterfront erworben hatten, erhielten 2006 die Erlaubnis ein altes Lagerhaus um mehrere Stockwerke zu erhöhen und zu einem Bürogebäude umzuwandeln. Diese Erlaubnis zur Umwandlung und zur Erhöhung der Nutzungsdichte war daran gekoppelt, andere historische Gebäude in der Summer Street 316-322 in 87 Wohneinheiten umzuwandeln. Angesichts des großen Anteils von – geplanten – Büroprojekten im Gebiet hatte das Wohnprojekt die Funktion den Wohnanteil deutlich zu erhöhen. Dies war 2006 noch im Interesse der Eigentümer, da der Büromarkt trotz Anzeichen einer Stabilisierung im Vergleich zum Wohnungsmarkt weniger attraktiv war.

Nach dem Einbruch im US-amerikanischen Wohnungsmarkt Mitte 2007 änderte sich diese Situation grundlegend. In der Folge versuchte Archon die Gebäude als Bürogebäude zu verkaufen. Das beauftragte Maklerunternehmen JLL kommentiert diesen Wandel folgendermaßen: »This was bought under one scenario [...]. If they can make the same sort of return without spending the time and energy doing so, my sense is they'll do it.« (Boston Globe 18.10.2007 »Fort Point Channel vision clouding over. Development team selling off properties as condo market cools«). Im Rahmen der PDA-gebundenen Verhandlungen konnten die Eigentümer also eine Erhöhung der Bürofläche in einem ehemaligen Lagerhaus für die Gegenleistung eines »public benefit« in der Form von Eigentumswohnungen aushandeln; während das Bürogebäude in der ausgehandelten Form umgesetzt werden soll, wurde aber das benefit bei nächster Gelegenheit ohne Konsequenzen aufgegeben.

*Abb. 8.9: Vergleich Höhe und Ausnutzung im Draft 100 Acres Masterplan von 2005 und der Revision im Masterplan*



*Quelle: BRA 2006*

Property-led development als der Versuch, mit Baupolitik Wirtschaftsförderung zu betreiben, ist in diesem Sinne ein umstrittenes Kräftefeld. Ein Ausdruck hierfür ist die Einschätzung der Möglichkeiten bzw. Begrenzungen von öffentlicher Planung: während Kairos Shen die Möglichkeiten, Grundstückseigentümer zu einer community-freundlichen Bauweise zu bewegen, als gering betrachtet, sieht Shirley Kressel (Mitglied der Boston Alliance for Neighborhoods) bei einem transparent angewendeten Zoning und darauf aufbauender Grundsteuer große Gestaltungsmöglichkeiten, Handlungen zu kanalisieren und Interessen zu lenken. Unabhängig von der Bewertung, welche Gestaltungsspielräume bestehen, zeigt das Beispiel des 100 Acres Gebietes, dass ein property-led development die Notwendigkeit bedeutet, auf die Interessen der Eigentümer und Investoren einzugehen. Im Falle des MHP und des Masterplans wurden die Interessen der Immobilienakteure in den Masterplan eingeschrieben. Ziel war, eine motivierende Situation zu schaffen: um die Akteure zum Bauen anzuregen, sollten ihnen Vorteile geboten werden. Fragen der Gestaltung wurden und werden so entschieden, dass es nicht gegen die Interessen der Eigentümer und Projektentwickler geht. Diese Situation ist neben der günstigen Position der Grundstückseigentümer nicht unerheblich auf den im Jahr 2005 bis 2007 ungünstigen Immobilienzyklus zurückzuführen. Weiterhin ist aber auch von Bedeutung, dass innerhalb der BRA der Wirtschaftsförderung Vorrang vor der Planung eingeräumt wird. Im Ergebnis resultiert daraus die mächtigere Position der Immobilienakteure: sie besteht nicht per se, sondern sie wird ihnen durch das spezifische Verhältnis zwischen Planung und Wirtschaftsförderung eingeräumt.

Es bleibt eine offene Frage, ob auf diese Weise die Potenziale der South Boston Waterfront als postindustrieller Möglichkeitsraum, der die Möglichkeit von Monopolrenten eröffnet, umgesetzt werden können. Die dafür notwendige kohärente und durchsetzungsstarke Stadtplanung fehlt. Die individuellen Immobilienakteure setzen auf eine Optimierung ihrer jeweiligen Position bzw. ihrer Areale, ohne auf die Potenziale des »größeren Ganzen«, nämlich des Stadtteils im städtischen Zusammenhang zu achten. Im Herbst 2007 gliedert sich Fort Point Waterfront in ca. 80% Bürofläche und 20% Fläche für andere Nutzungen wie Wohnen, Einzelhandel, Galerien und Künstlerstudios auf. »And the entire Seaport District has no police station, no fire station, no schools and not even a fraction of the number of residential units (existing under construction or planned) necessary to support a supermarket.« (SAND 2007)

## 8.4 Planung und Incentives

Tim McGourthy, Policy Director der BRA, betonte im Gespräch (22.8.2005) in Bezug auf die South Boston Waterfront die Ziele

- einen lebendigen Stadtteil mit hohen Lebensqualitäten zu schaffen;
- neue ökonomische Perspektiven in Branchen wie dem Tourismus und Life Science zu eröffnen;
- gut gestellte Haushalte anzusiedeln und schließlich
- Ausdehnungsmöglichkeiten für den Financial District zu schaffen.

Da sich die South Boston Waterfront in den letzten Jahren trotz der attraktiven Lage nicht als Selbstgänger erwies, wies McGourthy auf verschiedene Ansätze hin, das gewünschte Ziel der sozioökonomischen Belebung zu erreichen. Zum einen gäbe es Bestrebungen, die South Boston Waterfront zu einem urban renewal area zu erklären. Das Instrument des »urban renewal« stammt noch aus den 1950er Jahren und wurde zur Erneuerung US-amerikanischer Innenstädte angewendet. Der Vorteil besteht darin, dass in urban renewal areas »kleine« Änderungen in der Planung ohne Zustimmung von übergeordneten Kontrollgremien – wie z. B. der Zoning Commission in Boston – beschlossen werden können. Die Festlegung, was eine »kleine« bzw. »große« Änderung darstellt, würde der BRA obliegen (Gespräch 22.08.2005).

Darüber hinaus zeigt die Diskussion über Steuervergünstigungen, dass versucht wird, Anreizstrukturen für zentrale Bauprojekte herzustellen. So sollen Projektentwicklern mit dem Instrument »District Improvement Financing« Steuernachlässe eingeräumt werden. Ziel ist es, in traditionellen Industriegebieten wie South Boston oder Roxbury Bauvorhaben anzuregen. Damit können Steuern, welche die Immobilienbesitzer zu entrichten hätten, direkt für den Bau von Straßen, Tiefgaragen, Parks und anderer Infrastruktur in ihrem unmittelbaren Umfeld eingesetzt werden. So können die Eigentümer sicherstellen, dass ihre Steuerleistung für die Aufwertung ihrer und nicht einer anderen Umgebung verwendet wird.

»Initially, city development officials are looking at using the tax break in the Fort Point Channel area of South Boston and in some areas of Roxbury. A top candidate for the tax sweeter would be the Fort Point's so-called 100 acres, Maloney said. A mix of housing, research space and other development is being sketched out for that stretch of parking lots and undeveloped land.« (Boston Herald 6.5.2005 »City Hall considers a Break in Taxes«)

Es hat aber problematische sozialräumliche Konsequenzen, wenn Steuern in die Teilgebiete investiert werden, in denen sie erhoben werden. Damit besteht die Gefahr, dass sie nicht mehr in Gebiete fließen, die Verbesserungen benötigen, sondern jene Gebiete profitieren, die bereits aussichtsreiche Standorte darstellen. Dies bedeutet langfristig eine Stärkung der starken auf Kosten der benachteiligten Standorte.

Es gibt bereits Beispiele für Steuererleichterungen bei Projekten, die als notwendig bzw. zentral betrachtet werden. In wirtschaftlich angespannten Situationen wurde bereits in der jüngeren Vergangenheit eine Anschubfinanzierung für ausgewählte Projekte in Gebieten geleistet, von denen man sich Ausstrahlungseffekte auf weitere Investitionen erwartete. In der South Boston Waterfront kamen die Investitionen von Fidelity Investment (World Trade Center East and West und Seaport Hotel) und das Apartmentprojekt von Joe Fallon in diese Gunst. Der BRA-Direktor Mark Maloney argumentierte, dass man mit Programmen wie 121A, District Improvement Financing, Tax Increment Financing oder 40Q notwendige bzw. zentrale Projekte in einer finanziell angespannten Situation realisieren könne: Projekte, die weitere Entwicklungen nach sich ziehen würden (Boston Herald 9.2.2003 »Getting the breaks; Hub wheeler-dealers get property tax breaks«, Boston Globe 24.10.2004 »City Hall Tilter«). Augenblicklich fordert ein Entwickler mit einem großen Projekt am World Trade Center Komplex (beinhaltet eine Shopping Mall, Wohnraum und Hotelzimmer) Steuererleichterungen als Gegenleistung für public benefits. Die public benefits bestehen demnach in geplanten Grünflächen und Infrastrukturverbesserungen. Vor dem Hintergrund von Kosten für public benefits und gestiegenen Finanzierungskosten seien Steuererleichterungen und weitere finanzielle Unterstützungen gerechtfertigt, so der Entwickler.

Noch weitere Maßnahmen zielen darauf, Verwertungsbedingungen für Investoren zu optimieren. Entsprechende Ansatzpunkte sind neben dem Ziel der Steuervergünstigung

- Beschlagnahmung von Land zugunsten eines potenziellen Projektentwicklers;
- Veränderung der Nutzungsfestlegungen;
- Einsetzung bzw. Umwidmung von sozial gebundenen Fonds für Wirtschaftsförderung.

Ein Beispiel für den letztgenannten Punkt ist ein Fonds des US Departments of Housing and Development, der dazu eingesetzt wurde, Hotels mitzufinanzieren. Die durch diesen Fonds vergebenen Kredite waren eigentlich für Wirtschaftsprojekte in Wohnviertel vorgesehen. Das BRA

argumentiert, dass durch den Kredit Arbeitsplätze geschaffen werden würden; eine kreative Umwidmung wäre insofern gerechtfertigt (Boston Globe 10.8.2003 »Hotel Incentive«).

Darüber hinaus wurde im Sommer 2004 im Parlament von Massachusetts ein Gesetz verabschiedet, wonach für wichtige private Entwicklungsprojekte Land enteignet werden kann, wenn davon größere Entwicklungsimpulse zu erwarten sind. Für die Stadt Boston wird jedoch ein Problem darin gesehen, dass nach diesem Gesetz der Alteigentümer zu Marktpreisen entschädigt werden muss (Boston Herald 16.6.2004 »July starts law easing land grab by builders«).

Diese Analyse von property-led development in der South Boston Waterfront wirft Fragen nach der Position des lokalen Staates im Feld der Stadtentwicklung auf. Offensichtlich gab die BRA unter dem Druck von Grundstückseigentümern in der Planung nach. Der entscheidende Hintergrund hierfür besteht aber nicht in der absoluten Dominanz und Übermacht von Kapitalinteressen, sondern in der Interpretation stadtpolitischer Notwendigkeiten. Dies zeigt die unterschiedliche Interpretation zwischen BRA auf der einen Seite und Bewohnern bzw. Nachbarschaftsorganisationen auf der anderen Seite, was realistische Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Waterfront sind. Die zentrale Frage ist, kann die Planung Vorgaben für Immobilienentwicklungen machen? Darauf gibt es zwei schlüssige Antworten, die zeigen, dass die Entwicklung der Waterfront ein umkämpftes Feld mit unterschiedlichen Deutungsangeboten ist:

- BRA: Da die Flächen nicht der Stadt, sondern privaten Grundstücksbesitzern gehören, kann nur in beschränktem Rahmen vorgegeben werden, wie zu entwickeln ist und was entwickelt werden soll. Damit eine gewünschte Entwicklung induziert werden kann, müssen Angebote geschaffen werden. Diese bestehen z. B. in Zugeständnissen zur Bauhöhe oder -dichte. Mit der Gewährung entsprechender Zugeständnisse kann eine Kompromissbereitschaft der privaten Akteure erreicht werden. Ohne Zugeständnisse besteht die Gefahr, dass die South Boston Waterfront eine kaum genutzte Brachfläche bleibt.
- Bewohner/Nachbarschaftsorganisationen: Grundstücksbesitzer und Projektentwickler müssen sich an bestehende stadtplanerische Vorschriften halten. Diese beziehen sich auf die Nutzung der Areale, Höhe der Gebäude, Anteil von Grün-/Freiflächen und »affordable housing« etc. Es handelt sich um klare Richtlinien, die durchgesetzt werden können. Hierzu ist allerdings ein politischer Wille notwendig. Wenn es kein aktives Interesse an der Entwicklung einer Fläche bzw. eines Gebäudes gibt, dann ist dies auf eine mangelnde Nach-

frage nach bestimmten Immobilienangeboten zurückzuführen. Es macht keinen Sinn, dennoch Immobilienentwicklungen durch öffentliche Förderung voranzutreiben. Dies finanziert vor allem die entsprechenden Immobilienunternehmen und bringt keine Vorteile für die Stadt.

Hinter beiden Deutungsmustern steht eine Wahrnehmung der Aufgabe des lokalen Staates als Vermittlungsinstanz zwischen öffentlichem Interesse und Privatwirtschaft. Möglichkeiten und Pflicht des Staates liegen demnach in der Rolle als Schutz- bzw. Ausgleichsinstanz. Auf der städtischen Seite steht eine Selbstwahrnehmung, wonach städtische Repräsentanten das Möglichste versuchen, um eine sozial ausgleichende Entwicklung zu garantieren. Auf der anderen Seite steht die Interpretation von Nachbarschaftsvereinen, wonach ein gewisser Schulterchluss mit der Immobilienwirtschaft vorliegt, obwohl die städtische Aufgabe darin bestehen müsste, Bewohner- und Immobilieninteressen auszugleichen. Der lokale Staat kommt in dieser Auffassung städtischen Aufgaben nicht nach.

Tatsächlich ist der lokale Staat nicht der »Außenposten« oder »Handlanger« der Immobilienwirtschaft, aber er ist eingebunden in Formen der kapitalistischen Reproduktion, die den Handlungskorridor umreißen. Da die öffentliche Hand kaum noch als Bauherr tätig wird, ist Stadtentwicklung auf privates Kapital angewiesen. Eine Anpassung der städtischen baulichen Strukturen an neue wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten erfordert demnach die Bereitschaft und Notwendigkeit, auf private Akteure zuzugehen.

Die Entwicklung der South Boston Waterfront stellt insgesamt ein umkämpftes Feld dar. Es bestehen unterschiedliche Deutungsmuster bezüglich einer wünschenswerten und möglichen Gestaltung. Um Deutungshoheit zu erlangen, werden über Gutachten, Debatten und Anhörungen diskursive Praktiken gestärkt, die den engen Handlungskorridor diskursiv verfestigen. Dabei zeigt sich, dass die BRA nicht übermächtigen Immobilieninteressen ausgesetzt ist, sondern Maßnahmen zugunsten eines Wirtschaftswachstums höher bewertet als ausgleichsorientierte, planerische Ziele. Die soziale Wirklichkeit stellt eine Konstruktion dar, in der Handlungskorridore und -wege im Prozess der diskursiven Auseinandersetzung festgelegt werden. Die diskursive Auseinandersetzung ist jedoch hoch vermachtet und wird entscheidend von ökonomischen Interessen bestimmt bzw. beeinflusst. Im folgenden Kapitel wird die Position des lokalen Staates weiter untersucht.

## **9. POSTINDUSTRIELLE STADT UND GEBAUTE UMWELT: PROPERTY-LED DEVELOPMENT ALS NEUE PLANUNGSPHILOSOPHIE**

---

Baupolitik hat nicht erst seit Kurzem einen hohen Stellenwert in der (Stadt-) Politik. Maßnahmen, die sich auf die gebaute Umwelt in der Form von Straßen, technischer und baulicher Infrastruktur bezogen, wurden seit den 1930er Jahren in Nordamerika und Westeuropa weit verbreitet angewendet, um regionale Wirtschaftsförderung zu betreiben. Über öffentliche Investitionen in die technische, soziale und Verkehrsinfrastruktur sollten Arbeitsplätze geschaffen werden; öffentliche Bauvorhaben sollten als Motoren für eine breite sozioökonomische Entwicklung wirken. Durch die Schaffung von Einkommen sollte eine über die Bauprojekte hinausgehende Nachfrage nach langfristigen und kurzfristigen Konsumgütern geschaffen werden.

Die Phase, in der die öffentliche Hand Nachfragepolitik betreibt und eigenständig als Bauherr tätig ist, ist weitgehend vorbei. In den 1970er bzw. 1980er Jahren erfolgte ein Übergang zu einer stärker proaktiven Stadtpolitik, die mehrere Veränderungen beinhaltete. Die öffentliche Hand ist kaum noch als Bauherr tätig, sondern sucht nach privaten Investoren, die auf öffentlichen Flächen oder im öffentlichen Auftrag bauen. Während der 1960er und 1970er Jahre wurden in vielen Ländern im öffentlichen Auftrag mit gemeinnützigen Trägern Großwohnsiedlungen am Stadtrand bzw. großflächig erneuernde Maßnahmen im Altbaubestand geplant und umgesetzt. Seit den 1980er Jahren ist die städtische Politik stärker auf die Sanierung von Flächen, Gebäuden und physischer Infrastruktur ausgerichtet als auf den Neubau. Diese Art der erhaltenden und am Ausbau orientierten Baupolitik wird mit dem Ziel betrieben,

günstige Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und die Ansiedlung neuer Haushalte zu geben. Inzwischen geht es um Anziehen und Unterstützen von privaten Investitionen im innerstädtischen Bereich – in der Erwartung, damit zu einem höheren Steueraufkommen, Unternehmensansiedlungen und Wirtschaftswachstum beizutragen.

In den USA hatte im Juni 2005 ein Urteil des Obersten Gerichtshofs Aufsehen erregt, wonach Eigenheimbesitzer enteignet werden können, wenn auf ihrer Fläche eine höherwertige Nutzung realisiert werden kann. »Höherwertig« meint in diesem Zusammenhang eine Nutzung, die mehr Arbeitsplätze und höhere Steuereinnahmen verspricht als bisher auf der Fläche realisiert. Dies bedeutet, dass der lokale Staat enteignen kann, um die Fläche einem privatwirtschaftlichen Projektentwickler zu übergeben (New York Times 30.6.2005 »The buyouts versus the holdouts«). Im US-Bundesstaat Connecticut hatte eine solche Enteignung zu einem gerichtsscheidenden Konflikt geführt. Diese in Boston schon lange betriebene Politik wurde in der Stadt New London von den betroffenen Eigenheimbesitzern aber in Frage gestellt. Mit der gerichtlichen Entscheidung wurde auf oberster Ebene eine Praxis legalisiert, die in vielen Städten schon länger angewendet wurde (Boston Globe 11.12.2005 »Fla. eminent domain case rapped as ›reverse Robin Hood«). Die gebaute Umwelt wird in diesem Rahmen als ein Ansatz gesehen, städtische bzw. regionale Wirtschaftsförderung zu betreiben. Diese angebotsorientierte Politik ist jedoch nicht auf die USA beschränkt. Vielmehr zeigt das Beispiel der Enteignung in Neuenfelde in Hamburg eine ähnliche Ausrichtung. Damit in Hamburg die Endmontage des Airbus 380, des gegenwärtig größten Passagierflugzeugs der Welt, erfolgen konnte, musste die Landebahn verlängert werden. Um dieses Projekt möglich zu machen, wurde mit dem letzten verbleibenden Mittel, der Enteignung der Eigentümer gedroht. Das Vorgehen wurde dabei mit den potenziell entstehenden Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen gerechtfertigt.

Dieses Beispiel aus Deutschland und den USA zeigen, dass die öffentliche Hand inzwischen anders tätig ist: Baupolitik wird nach wie vor als Ansatz zum Wirtschaftswachstum betrachtet, aber inzwischen wird der Erfolg nicht mehr nur mit den neuen Arbeitsplätzen im Baugewerbe in Verbindung gebracht. Während nun privatwirtschaftliche Immobilieninvestitionen unterstützt werden, um Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Wachstumsvoraussetzungen zu schaffen, so zielte Baupolitik vorher auf die Schaffung regionaler bzw. volkswirtschaftlicher Nachfrage. Anders formuliert: während bis in die 1970er/1980er Jahre die öffentliche Hand aktiv tätig wurde, so ist sie jetzt »proaktiv« tätig, d. h. sie leistet Unterstützung für die Entfaltung privatwirtschaftlicher Tätigkei-

ten. Durch privatwirtschaftliche Bauprojekte bzw. Gestaltung der gebauten Umwelt sollen Investitionen, Unternehmen, Käufer und Touristen angezogen werden. Es sollen Projekte ermöglicht werden, mit denen die bauliche Hülle für neue Unternehmen und Haushalte hergestellt und zur Gestaltung einer postindustriellen Stadt beigetragen wird. Property-led development erfordert in diesem Zusammenhang, die Interessen der Projektentwickler und Investoren einzubeziehen und darauf einzugehen.

Im Falle des Großprojektes der South Boston Waterfront bedeutete dies, die Interessen der Immobilienakteure bereits im Vorfeld der Umsetzung, nämlich in der Planung, aufzunehmen. Planung in der Form von Stadtplanung – nicht Projektplanung – wird in Boston auf die privaten Akteure ausgerichtet, um ihnen einen unterstützenden Hintergrund für die Umsetzung ihrer Immobilienprojekte zu bieten. Zoning als eine Art der Bauleitplanung stellt in Boston allenfalls den Rahmen für eine Entwicklung, von dem ausgehend die Parameter diskutiert werden. Zoning muss also eher als ein Kontext verstanden werden, der von den Investoren, Eigentümern bzw. Projektentwicklern zugunsten einer Optimierung der Verwertungsbedingungen beeinflusst werden kann. Die Gegenleistung in der Form von »public benefits« umfasst hauptsächlich Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. So werden mit »public benefits« am Beispiel der South Boston Waterfront Straßen, Parks, Grundstücke für Museen, Beleuchtung etc. finanziert. Dies verändert die Zuständigkeiten im öffentlichen Raum und zeigt ein neues Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren an. Es erfolgt eine kontrollierte Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Private. Insofern ist property-led development mehr als eine Kombination aus Planung und Wirtschaftsförderung, sondern beinhaltet im konkreten Fall von Boston noch die private Organisation von Aufgaben der Daseinsvorsorge. Private immobilienwirtschaftliche Akteure werden in diesem Zusammenhang direkt in den Prozess der Stadtplanung einbezogen. Sie begleiten nicht nur die Planungsprozesse oder versuchen, ihre Interessen zur Geltung zu bringen, sondern sie konstituieren Aushandlungsprozesse. Ihre Logik strukturiert die Finanzierung, Planungs- und Umsetzungsprozesse und reicht in die Gestaltung und Nutzung der öffentlichen Räume hinein. Dies ist eine Begleiterscheinung von property-led development. Um die Immobilienwirtschaft als Motor für städtebauliche und wirtschaftliche Regenerationsprozesse nutzen zu können, ist es notwendig, ihre Logik und Rationalitätsmuster zu übernehmen. Zur Motivation von Immobilienakteuren werden Incentives bzw. Anreize bspw. in der Form einer höheren Ausnutzung einer Fläche, variablen Nutzung etc. eingesetzt. Die Akteure müssen hierzu eine Balance zwischen Aushandlung und Kooperation halten.

Diese Interpretation einer stark privatwirtschaftlich ausgerichteten Stadtentwicklung überrascht angesichts der positiven Interpretation der Bostoner Stadtentwicklungspolitik von Gregory Squires (1996) und Rita Schneider-Sliwa (1996). Beide sehen Boston aufgrund des »Linkage-Programms« als ein Beispiel für eine sozial ausgleichende Stadtpolitik. Unter den Bedingungen einer restriktiven Großstadtpolitik des Bundes und einer stadtpolitischen Sichtweise, wonach das individuelle Streben nach Glück und Gewinn unterstützt werden müsse, sei das Linkage-Programm ein Versuch, eine sozial umverteilende Politik zu realisieren. Mit Raymond Flynn als Bürgermeister von Boston wurde seit 1983 die Innenstadtentwicklung mit der Entwicklung randstädtischer Bezirke gekoppelt. Dies bedeutet, dass große kommerzielle Projekte in der Innenstadt zur Finanzierung von Wohnraum in benachteiligten Stadtteilen herangezogen wurden. Projektentwickler mussten seitdem für Büroprojekte über 100.000 sft pro zusätzlichem sft 5 Dollar housing linkage fee für Wohnprojekte (seit 2001: \$7,18) abtreten. Von 1993 bis 2005 konnten so \$84 Mio Linkage-Gebühren erzielt werden. Dieser Zahl stehen aber nur insgesamt 6.221 geförderte Wohneinheiten (affordable housing) gegenüber, wovon durchschnittlich 7,9% der Kosten pro Einheit gefördert worden sind (Arnold et al. 2005).

Die andere Seite dieses Programms ist eine Stadtentwicklungspolitik, die die Innenstadt zur räumlichen Anpassung an eine postindustrielle Wirtschaft vorsieht. Die Annahme dabei ist, dass eine revitalisierte Ökonomie und insbesondere eine wiederbelebte Downtown zu einer wirtschaftlichen Erholung der gesamten Stadt beiträgt. Wenn innerstädtische Räume intensiver genutzt, mehr Arbeitsplätze geschaffen, mehr Einkommen erzielt und ausgegeben werden, dann können die Ergebnisse, die in einer Wertsteigerung der Immobilien und gestiegenen Einkommen bestehen, zur Sanierung des städtischen Haushalts beitragen. Property-led development schließt also eine sozial ausgleichende Politik nicht aus. Eine Voraussetzung dieser Politik ist jedoch, die privilegierte Position von Unternehmen und Wirtschaftsinteressen zu akzeptieren, denn diese sind die Akteure, die eine Verbindung von Baupolitik und Wirtschaftsförderung mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erst möglich machen. Dies sind die Akteure, die Wirtschaftswachstum bewirken können. Demnach ist ein allgemein wachstumsorientiertes und unternehmerfreundliches Klima notwendig, um eine soziale Umverteilung betreiben zu können. Diese Politik ist räumlich selektiv: sie beinhaltet eine Konzentration auf die Innenstadt, denn dies ist der räumliche Bereich, in

dem eine erhöhte Flächennachfrage zu erwarten ist<sup>1</sup>. Es handelt sich um ein »preparing the ground for capital« (Squires 1996: 274) mit dem Ziel, Standorte für den wachsenden Dienstleistungssektor zu schaffen. Indem Dienstleistungen zur Koordination und Kontrolle globaler Unternehmen angesiedelt werden, wird versucht, vom gegenwärtigen Trend der wirtschaftlichen Globalisierung zu profitieren: die innerstädtische Büroentwicklung soll den Boom dieser Unternehmen in den CBD kanalisieren.

### Stellenwert von Planung und lokaler Politik

Diese Analyse wirft Fragen hinsichtlich der Stellung und Bewertung des lokalen Staates auf. Trifft damit die Einschätzung zu, die viele Gesprächspartner aus Planung, Wirtschaftsförderung und zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Interviews geäußert haben, nämlich dass die städtische Planung eine vermittelnde Funktion hat? Nimmt die öffentliche Hand die Aufgabe wahr, zwischen Bewohnern und Immobilienakteuren zu vermitteln? Andrew MacLaran und Pauline McGuirk (2003: 88) beschreiben die Selbstwahrnehmung von Planern mit ähnlichen Worten: »They represent the public interest, the generations yet unborn. They give political voice to the poor and the powerless. They provide a balance of power to the rich and influential (developers). In the planning and public decision-making process, planners are the neutral analysts and arbiters, the voice of the disinterested reason among political factions. Most planners have a mission to create a just and more humane society.« MacLaran/McGuirk fügen aber auch gleich hinzu »Planners can tell developers what they cannot do, and suggest what they should do, but the developer makes the final decision concerning what will happen or not happen.«

Wenn Planung bzw. Baupolitik die Aufgabe erhält, die Grundlagen für die sozioökonomische Dynamik einer Stadt zu schaffen, dann also scheint eine enge Zusammenarbeit mit der Immobilienwirtschaft als dem zentralen Akteur auf der Hand zu liegen. Diese muss zum Bauen motiviert werden und im Falle des Falles dafür Anreize geboten bekommen. Das Beispiel der Planung der South Boston Waterfront belegt diesen Aspekt. Wenn diese Einschätzung zutreffend ist, wie ist es dann aber um die Überparteilichkeit und vermittelnde Funktion gestellt?

Eine Antwort bietet David Harveys Analyse der Aufgabe der Planung im Kontext der gesellschaftlichen Reproduktion der kapitalistischen Stadt. Für seine Analyse bietet das Beispiel der South Boston Wa-

---

1 Harvey bezeichnet diese Politik als »feeding the downtown monster« (Harvey 2000: 141).

terfront Belege. Harvey (1985) sieht die Aufgabe der städtischen Planung darin, eine übergreifende Perspektive bzw. Planung herzustellen, damit der Akkumulationsprozess gewährleistet werden kann. Der Akkumulationsprozess setzt eine physische Infrastruktur voraus, die in einer baulichen, technischen und Verkehrsinfrastruktur besteht, um Arbeitskräfte, Konsumenten und Produktionskapazitäten einer sinnvollen Verbindung zuzuführen. Aufgrund der Dynamik des Arbeits- und Produktionsprozesses, aber auch der Lebensformen in Städten, unterliegt die Infrastruktur jedoch einem kontinuierlichen Wandel. Da aber die gebaute Umwelt immobil und fix ist, erfordert sie aus diesem Grund ständige Eingriffe zur Anpassung an neue Anforderungen. Braucht es dafür staatliche Planung oder könnten dies nicht bspw. jene Unternehmen leisten, die konkret neue Anforderungen stellen? Einzelnen Unternehmen fehlt die übergreifende Perspektive, d. h. die Gefahr einer Fehlallokation ist bei einer einzelbetrieblichen bzw. individuellen Bewältigung der Anpassungsleistungen hoch. Selbst in einer monoindustrialisierten Stadt besteht die Gefahr, dass das Kernunternehmen zu einem opportunistischen Verhalten neigt und seine Position in der Planung ausnutzt zugunsten einer optimalen Allokation von Ressourcen und Infrastrukturen für das Unternehmen, aber nicht für die Gesamtstadt und ihre Bewohner.

Aus dieser Parteilichkeit und häufigen Ineffizienz privater und partikularistischer Planung ergibt sich die Notwendigkeit einer überparteilichen staatlichen Stadt- bzw. Raumplanung. Da aus einzelbetrieblicher Perspektive die Planung einer bestimmten Straße Sinn macht – etwa um ein Unternehmen optimal an regionale und überregionale Verkehrsinfrastrukturen anzubinden –, aber bspw. Wohnungsbau nicht unbedingt im Interesse des Unternehmens ist, ist eine übergeordnete, politische Regulation des Raums notwendig. Nach David Harvey (1985: 156) gilt, dass »[...] politics then have to precede the economy.« Um eine passende Allokation der Infrastruktur zugunsten eines optimalen Akkumulationsprozesses zu gewährleisten ist also eine unabhängige planerische Instanz, die über private und einzelbetriebliche Interessen hinausgeht, notwendig. Aufgrund dieser Bedingungen und der Instabilität wirtschaftlicher Prozesse eröffnet sich also ein Raum für autonome politische Prozesse und spezifische Regierungskoalitionen.

Allerdings ist diese Unparteilichkeit bzw. Objektivität der staatlichen Planung in einem spezifischen Rahmen gefangen: die Reproduktion der gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Grundlagen einer städtischen Gesellschaft muss gewährleistet werden. Dazu ist eine Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen nötig (Krätke/Schmoll 1987): es müssen Bedingungen sowohl für wirtschaftliche Wachstumsprozesse als auch angemessene Lebensverhältnisse ge-

schaffen werden. Daraus ergibt sich allerdings ein nicht korrespondierender Bereich. Die aktive öffentliche Unterstützung wirtschaftlicher Wachstumsprozesse kann Arbeitsplätze und damit Einkommen sichern, sie kann aber auch eine Umverteilung zugunsten von privaten Gewinninteressen und eine Vernachlässigung sozialer Aufgaben bedeuten. Wenn jedoch andererseits ein Schwerpunkt städtischer Politik auf der breiten Sicherung von Lebensbedingungen liegt, kann dies zu einer Einschränkung von wirtschaftlichen Verwertungsinteressen führen (bspw. durch Maßnahmen einer Entschleunigung des Verkehrs oder dem Erhalt von Grün- und Freiflächen etc.). Dann besteht die Gefahr, dass einzelne Unternehmer Abstand von Investitionen an diesem Standort nehmen. Weitere Unternehmen könnten diesem Beispiel folgen und einen sich selbst beschleunigenden Prozess der wirtschaftlichen Erosion in Gang setzen. Damit würden die Steuereinnahmen abnehmen, welche die Voraussetzung für eine Sicherung der städtischen Lebensqualität sind. Städtische Planung hat also einen überparteilichen und autonomen Status, dieser ist jedoch immer in einem prekären Feld von Interessen und der Notwendigkeit, städtische Grundlagen zu reproduzieren, gefangen.

Nach Harvey ergibt sich aus dieser Autonomie ein gewisser Handlungsspielraum, der jedoch in Phasen der Wirtschaftskrise immer gewissen Beschränkungen unterliegt: »And at such conjunctures (economic crises in cities, S.H.) planners must either simply administer the budget cuts and plan the shrinkage according to the strict requirements of an externally imposed fiscal logic of the sort recently applied to New York or seek to head a movement for a forced rationalization of the urban system. The pursuit of the city beautiful is replaced by the search for the city efficient; the cry of social justice is replaced by the slogan »efficiency in government«; and those planners armed with a ruthless cost-benefit calculus, a rational and technocratic commitment to efficiency for efficiency's sake.« (Harvey 1985: 180)

Dies lässt sich auf Boston übertragen. Die 1980er Jahre waren Jahre der wirtschaftlichen Prosperität, die eine soziale Umverteilung und Beteiligung von Bewohnern an Sanierungsprojekten möglich machte. Demgegenüber bewirkte die ökonomische Krise in den 1990er Jahren eine restriktive Ausgabenpolitik, die trotz eines Aufschwungs in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fortgeführt wurde. Aufgrund von Haushaltsdefiziten und dem Gebot einer effizienten Planung ergab sich bei einer grundsätzlichen Beibehaltung der Planungsprinzipien eine inhaltliche Verschiebung. Dies lässt sich an den public benefits zeigen, die Ausgleichszahlungen an von einem Immobilienprojekt negativ betroffene Bewohner darstellen soll. Diese »Ausgleichszahlungen« mutierten im Verlauf der 1990er Jahre zu einem Instrument der Teilfinanzierung der

öffentlichen Daseinsvorsorge. Damit Projektentwickler aber Straßen, Parks etc. finanzierten, war ein Entgegenkommen in der Planung nötig. Die erste Voraussetzung für all die erwarteten positiven Effekte, d. h. Arbeitsplätze, Zuzug von Unternehmen, höhere Steuereinnahmen, Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur etc., bestand darin, dass Investoren und Projektentwickler bauten. Daraus ergibt sich eine Abhängigkeit von der Logik des Immobiliensektors. Die relative Macht der Immobilienwirtschaft ergibt sich aus der Angewiesenheit der öffentlichen Hand. Planungen, in denen private Profitabilitätskriterien nicht einbezogen werden, haben den Stellenwert von Visionen – trotz ihrer möglicherweise wünschens- und unterstützenswerten sozialen Ausrichtung –, die nur dann verwirklicht werden können, wenn ausreichend öffentliche Mittel zur Verfügung stehen. In der Regel werden solche Projekte auf Eis gelegt oder alternativ in Aushandlungen den Anforderungen der Immobilienwirtschaft angepasst. Wenn der öffentliche Druck sich als stark genug erweist, kann es auch gelingen, dass öffentliche Mittel für entsprechende Projekte bzw. Planungen zur Verfügung gestellt werden.

MacLaran und McGuirk beschreiben die Verwandlung von einer engagierten in eine »angemessene« Planung: »[...] irrespective of any formal channels for public participation in urban planning, it is the ownership of private property, conferring the power to withdraw from the development process, which ensures that property interests must be favoured. It is as though planning policies, often embodied in formal development plans and related documentation are »ghost written« by an invisible hand which serves property interests.« (MacLaran/McGuirk 2003: 81) Es gilt also seitens der öffentlichen Planung, eine prekäre Balance zwischen einzelbetrieblichen und gesellschaftlichen Interessen herzustellen, die vor allem in wirtschaftlichen Krisenzeiten zugunsten der immobilienwirtschaftlichen Interessen tendiert. Die South Boston Waterfront ist ein gutes Beispiel hierfür. Die Anwendung des SPRP stieß bei den Immobilienakteuren nicht auf Gegenliebe, sondern wurde als unrealistisch und weltfremd verworfen. Die öffentliche Hand musste in der Planung, um das Projekt zu befördern, auf Immobilieninteressen eingehen. Die Masterpläne spiegeln dies wider.

Property-led development bedeutet notwendigerweise eine Einbindung von Immobilienkapital. Dessen Einbindungsfähigkeit ist aber gering, da die Immobilienakteure ihr Verhalten an der erwarteten Nachfrage orientieren. Wenn es Einbrüche gibt oder eine Explosion einer sektoralen Nachfrage (z. B. nach Büros) stattfindet, dann sind die Einbindungsmöglichkeiten der Immobilienwirtschaft einem starken Druck unterworfen. Denn keine Nachfrage bedeutet, dass es kein immobilienwirtschaftliches Engagement geben wird; eine starke Nachfrage bedeutet,

dass es wenig Möglichkeiten gibt, Immobilienakteure zu zügeln. Property-led development bezeichnet in diesem Sinne eine Planungsphilosophie, wonach Privatinitiative und private Projekte gefördert werden müssen.

## Rescaling des Nationalstaates

Die Frage ist jedoch, ob eine Privilegierung privatwirtschaftlicher Interessen ein Phänomen wirtschaftlicher Krisenzeiten ist. Ergebnis des hier vorliegenden Forschungsvorhabens als auch regulationstheoretischer Forschungen ist, dass diese Ermächtigung privatwirtschaftlicher Interessen mit einem Formationswandel im Zusammenhang steht. Veränderungen in Planung und Politikausübung sind unter anderem auf neue lokalpolitische Handlungsspielräume infolge eines Rescaling der Nationalstaaten zurückzuführen. Aufgrund rückläufiger bundesstaatlicher Unterstützung sind Städte seit den 1980er Jahren gezwungen, ihre Ressourcen und Potenziale zu mobilisieren. Jede Stadtregion versucht, sich im Wettbewerb mit anderen Stadtregionen zu profilieren. »We can analyze the new forms of competitive development and their impact on politics through the concept of a »development coalition«, a place-based interclass coalition dedicated to economic development in a specific location.« (Keating 2001: 379) Und: »The very emphasis on economic development as an imperative for cities and regions enhances the power of the private sector, since they are the ones with the mobile resources to invest.« (Keating 2001: 383) Demnach haben sich neue lokale Koalitionen bzw. Allianzen ergeben, die für eine Stärkung wettbewerbsorientierter Stadtpolitik stehen. Es handelt sich also um eine grundsätzliche Tendenz, die nicht nur im Bereich der Stadtplanung zu beobachten ist oder nur in Phasen wirtschaftlicher Stagnation zum Tragen kommt.

Eine Gefahr besteht jedoch darin, dass die Machtbalance zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor verschoben wird. Dadurch, dass die Privatwirtschaft über PPP's am Prozess der Entscheidungsfindung und Politikgestaltung beteiligt wird, spiegelt entsprechende Politik und Planung in viel höherem Maße privatwirtschaftliche Interessen wider. Eine deutlichere Integration der Privatwirtschaft bedeutet zugleich einen direkteren Zugriff der Privatwirtschaft auf öffentliche Ressourcen. »Public-private partnership can also lead to a policy bias, in which public resources go into these activities of most interest and profit to the private sector. These are often property and land deals, or construction of facilities for the new consumption economy.« (Keating 2001: 383)

Der Übergang von Government zu Governance, der weit verbreitet für die lokale Ebene diskutiert wird, bedeutet in diesem Zusammenhang

eine Verschiebung der Machtbalance. Es geht nicht darum, dass öffentliche Steuerung durch private ersetzt wird, sondern dass private Interessen an der Politikgestaltung aktiv beteiligt werden. Dies setzt neue Formen der Koordination zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren voraus und umschreibt den Übergang zur unternehmerischen Stadt.

## Unternehmerische Stadt

Warum erlangen Politiken, die sich auf die gebaute Umwelt beziehen, d. h. property-led development, jedoch ein so hohes Gewicht in entrepreneurial cities? Hintergrund dürfte sein, dass nur geringe lokale Gestaltungsfähigkeiten in zentralen wirtschaftspolitischen Bereichen wie der Forschungs-, Arbeitsmarkt-, Technologie- oder Währungspolitik bestehen. Diese Politikfelder setzen voraus, dass umfangreich über Kapital verfügt werden kann. In der Regel werden diese Politiken von übergeordneten politischen Ebenen wie dem Nationalstaat oder supranationalen Einheiten angewendet. Diese Ebenen haben die finanziellen Kapazitäten, um eine entsprechende Politik umzusetzen.

Obwohl Städte im Rahmen des Städtewettbewerbs gezwungen sind, ihre Handlungspotenziale aktiv zu gestalten, bestehen jedoch nur wenige Ansatzpunkte. Zwei zentrale Politikfelder sind Qualifizierungs- und Baupolitik. In der Qualifizierungspolitik wird auf die standortgerechte Aus- und Weiterbildung regionaler Arbeitskräfte gesetzt. Der zweite zentrale Ansatzpunkt besteht in der Baupolitik bzw. Politiken, die sich auf die gebaute Umwelt beziehen. Die Ausformulierung der Flächennutzungsplanung bzw. Bauleitplanung obliegt dem lokalen Staat. Hier können Entwicklungskorridore festgelegt und Angebotsbedingungen gestaltet werden. Es können infrastrukturelle Voraussetzungen für neue Wirtschaftsweisen und -dynamiken gestaltet werden. Während Städte zu meist nicht über das Kapital verfügen, um eigenständig Forschungs- und Technologiepolitik betreiben zu können oder die Arbeitsbeziehungen zu verändern, so scheint Baupolitik ein gestaltbares Politikfeld zu sein. Der Vorteil der Baupolitik besteht in drei Punkten: Materialität, Praktikabilität und Umsetzbarkeit.

- **Materialität:** Mit Baumaßnahmen können sichtbare Wahrzeichen gesetzt werden. Stadtpolitik ist unter anderem mit der Schaffung und Gestaltung des städtischen Images befasst. In dem Maße, in dem Standortbedingungen ubiquitär werden, werden neue Alleinstellungsmerkmale gesucht, um Städte im Wettbewerb unterscheidbar zu machen. Baumaßnahmen bieten sich beim Versuch der Verände-

rung des städtischen Erscheinungsbildes und der Schaffung bzw. Verankerung eines städtischen Images an. Es können landmarks geschaffen werden, die Signalwirkung nach außen und innen entfalten. Beispiele hierfür sind das Guggenheim Museum in Bilbao oder das Phaeno in Wolfsburg. Es handelt sich um eine symbolische Politik, die über Bauprojekte vermittelt wird. Dadurch, dass Bauprojekte häufig mit bestimmten Politikern in Verbindung gebracht werden, können sich Stadtpolitiker mit Bauprojekten als Macher präsentieren.

- **Praktikabilität:** Bau- und Sanierungspolitik liegt im Bereich städtischer Möglichkeiten. Es ist eine Schraube, an der aktiv gedreht werden kann. Bauprojekte erfordern häufige Abstimmung zwischen Projektentwicklern und Planern, wenn aufgrund von Änderungen Anpassungen zwischen Planung und Projekt erforderlich sind. Dies beinhaltet, dass die Akteure häufig an einem Tisch über Bedingungen der Immobilienprojekte diskutieren müssen. Damit bieten baulich orientierte Politiken Handlungsspielräume bzw. Möglichkeiten der Intervention. Im Unterschied zur Forschungs- oder Technologiepolitik lässt sich mit einer auf die gebaute Umwelt ausgerichteten Stadtpolitik etwas bewegen.
- **Umsetzbarkeit:** Durch eine Veränderung der Bewertung von innerstädtischem Wohnen und Arbeiten wird eine innerstädtische Baupolitik umsetzbar. Seit den 1980er Jahren hat das Wohnen und Arbeiten am Wasser und in der Innenstadt stetig an Attraktivität gewonnen, was sich in einer gestiegenen Nachfrage nach entsprechenden Angeboten ausdrückt. Dadurch werden entsprechende Projekte auch für Projektentwickler und Investoren attraktiv. Diese Veränderung lässt ein property-led development aussichtsreich erscheinen. Es wird erwartet, dass neue Haushalte und Unternehmen verstärkt in Städte ziehen und zur Wirtschaftsdynamik beitragen. Dieser Trend wird durch die Konversion alter Industrieflächen unterstützt: innenstadtnah haben sich durch die Deindustrialisierung neue Flächen und damit Gestaltungsmöglichkeiten ergeben.

### Wechselwirkung zwischen property-led development und Wirtschaftsdynamik

In stadtplanerischen Publikationen wird in Boston das Bemühen formuliert, die South Boston Waterfront zu einem einzigartigen Standort zu machen. Ein Beitrag dazu waren verschiedene öffentliche Infrastrukturinvestitionen. Dadurch ist ein Standort entstanden, der wie kein anderer in den USA über eine gute Anbindung und damit Erreichbarkeit, Was-

serlage und Nähe zum CBD verfügt. In der South Boston Waterfront bestanden insofern gute Voraussetzungen und Ansatzpunkte für ein property-led development. Das Beispiel der South Boston Waterfront belegt aber zugleich eine Spannung zwischen der Schaffung von postindustriellen, einzigartigen Räumen, Wirtschaftsdynamik und property-led development.

Die Frage nach dem Beitrag von property-led development zum städtischen Wachstum ist nicht leicht zu beantworten. Die Analyse hat gezeigt, dass eine Vielzahl von Faktoren besteht, die eine potenziell positive Wirkung verzerrt. So bedeutet das Vorhandensein attraktiver internationaler Geldanlagemöglichkeiten oder eine geringe städtische bzw. nationale Wirtschaftsdynamik, dass es keine Möglichkeiten gibt, einen direkten Einblick in den Wirkungszusammenhang zu erhalten. Unter der Bedingung, dass Verwertungsmöglichkeiten an einem anderen Ort höher sind, kann property-led development anlagensuchendes Kapital kaum halten – und wenn, dann stellt sich die Frage, zu welchem Preis. Die South Boston Waterfront zeigt, dass zum Teil hohe Vorleistungen und Zugeständnisse zu leisten sind. Es lässt sich jedoch das Bemühen festhalten, ein positives Wechselverhältnis herzustellen. Allerdings scheint dieses Bemühen nicht die ökonomische Logik und die Tätigkeitsmuster der Immobilienakteure weitergehend beeinflussen zu können.

Möglicherweise setzt der Versuch, mit innerstädtischen Großprojekten zur Wirtschaftsdynamik beitragen zu wollen, eine langfristige Perspektive voraus, die allerdings mit einem property-led development nicht harmoniert. Durch eine langfristige Planung, die auf eine standörtliche Attraktivität und gute Ausstattung setzt, könnten regionale bzw. städtische Vorteile gesteigert werden. Mit einer guten kulturellen Infrastruktur und einem lebendigen Viertel könnte überregionale Wirkung entfaltet werden. Dies könnte den Ruf von Boston stärken und auf die Stadt als Wirtschaftsstandort und attraktives urbanes Umfeld aufmerksam machen. Eine solche langfristige Planung, die den gesamten Standort im Auge hat, entspricht aber nicht unbedingt der einzelwirtschaftlichen Logik von Immobilienakteuren. Die betriebswirtschaftliche Logik zielt in der Immobilienwirtschaft vor allem auf eine Optimierung der jeweiligen Fläche bzw. des Projektes. Diese Strategie hat zum Ziel, den Ertrag und Profit kurzfristig zu steigern. Damit bestehen Bereiche, in der eine langfristig angelegte Stadtplanung und eher kurzfristige immobilienwirtschaftliche Maßnahmen nicht korrespondieren, denn eine einzelbetriebliche Logik widerspricht häufig dem Bestreben einen herausgehobenen, kohärenten Standort zu schaffen. In diesem Sinne stellt sich die Frage, ob property-led development eine Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist.

## Probleme von property-led development

Aus der Analyse des Fallbeispiels der South Boston Waterfront ergeben sich Einsichten in die Probleme einer solchen Politik. Diese bestehen in vier Punkten:

- räumlich exklusive Stadtentwicklung
- sozial exklusive Stadtentwicklung
- corporate driven governance
- Skalenerträge

### Räumlich exklusive Stadtentwicklung

Wie bereits mehrfach betont, konzentriert sich property-led development auf die Innenstadtbereiche, da dort eine starke Nachfrage nach Wohn- und Büroimmobilien besteht. Mit Bauprojekten in diesem Gebiet, in dem in Boston die Arbeitsplatzdichte am höchsten ist, können Angebote für weitere Unternehmen geschaffen werden. Weiterhin stellt die Innenstadt das bevorzugte Ziel von Touristen dar. Es ist plausibel, mit einer Stärkung der Angebote in der Innenstadt mehr Besucher, Arbeitskräfte und Bewohner anziehen zu können. Innerhalb der Stadtentwicklungspolitik erhält die Innenstadt also hohe Aufmerksamkeit: sie gilt als Visitenkarte für Besucher von außerhalb sowie als Gegenstand zur Identitätsbildung bei den Bewohnern der Stadt. Nicht zuletzt stellt die Innenstadt ein wertvolles Pfand dar, mit dem Investoren interessiert werden können. Dies gilt vor allem für wirtschaftlich dynamische Metropolen, die wie Boston über einen liquiden Immobilienmarkt verfügen. Die hohe Bewertung von Innenstadtpolitik spiegelt sich auch in der Waterfront-Diskussion in Boston wider. Noch Anfang bis Mitte der 1990er Jahre wurde die South Boston Waterfront gleichwertig im Zusammenhang mit großen Teilen der Bostoner Waterfront genannt. Im Verlauf der 1990er Jahre wurde die South Boston Waterfront jedoch immer häufiger als »unabhängiger«, »besonderer« und »eigenständiger« Standort – unabhängig von den anderen Waterfront-Standorten – diskutiert. Dies hängt damit zusammen, dass die South Boston Waterfront aufgrund ihrer Nähe zum CBD wie keine anderer Waterfront-Bereich in Boston die Möglichkeit eröffnet, einen neuen Innenstadtraum zu schaffen. In der South Boston Waterfront bietet sich die optimale Situation, innenstadtnah für neue Anforderungen planen und gestalten zu können.

## Sozial exklusive Stadtentwicklung

Damit können jedoch negative Auswirkungen auf Stadtentwicklungsmaßnahmen in benachteiligten Gebieten einher gehen. Wenn dort keine privatwirtschaftliche Dynamik herrscht, kann es schwierig werden, aufgrund der Konzentration auf die Innenstadt, öffentliche Unterstützungsleistungen zu erhalten. Dies gilt zumal dann, wenn davon ausgegangen wird, dass wirtschaftliche Dynamik in der Innenstadt spill-over Effekte in benachteiligten Gebieten erzeugen wird: sei es, dass sich die Entwicklung bis in dieses Gebiet ausdehnt oder sei es, dass Bewohner von benachteiligten Gebieten Arbeitsplätze in der Innenstadt erhalten. Mit den Einkommen kann demzufolge eine bewohnergetragene Aufwertung bewirkt werden. Die flächendeckende Wirksamkeit von spill-over Effekten ist jedoch zweifelhaft.

Eine weitere problematische Entwicklung ist die Aussicht auf eine sozial exklusive Stadtentwicklung, die mit der dargestellten Form des property-led development einher geht. Strategien des property-led development haben vor allem in der Innenstadt Aussichten auf Umsetzbarkeit, da dort eine erhebliche Nachfrage wirkt. Diese Nachfrage trägt zur Liquidität auf dem innerstädtischen Immobilienmarkt bei. In der Folge steigen die Bodenpreise in diesen Lagen. Nur sehr kaufkräftige Unternehmen und Haushalte können sich diese Lagen leisten. Da es sich um marktvermittelte Prozesse handelt und seitens der Planung in diese Marktprozesse kaum eingegriffen wird, ist zu vermuten, dass dies zu einer sozial exklusiven Entwicklung führt. Die South Boston Waterfront ist ein Beispiel hierfür. Da sich die meisten Projektentwickler aus ihrem öffentlich vorgeschriebenen Anteil von zehn Prozent affordable housing units freikaufen<sup>2</sup>, wird die soziale Zusammensetzung in diesen Gebieten über den Wohnungs- bzw. Immobilienmarkt gesteuert.

## Corporate driven governance

In der Forschung zu entrepreneurial cities wird davon ausgegangen, dass ein Übergang von government zu governance stattfindet. In Boston haben sich tatsächlich Formen von urbaner Governance durchgesetzt. Es

---

2 »Freikaufen« bedeutet, dass die Projektentwickler einen gewissen Betrag an die Stadt bezahlen, um diese affordable units in den innerstädtischen Gebieten nicht bauen zu müssen. Eine weitere Alternative ist, den Anteil an affordable units an einer anderen Stelle in der Stadt zu errichten. Auf diese Möglichkeit wird jedoch kaum zurückgegriffen. Projektentwickler bezahlen eher den »Ablass« (Interview mit Tim McGourthy, 21.6.2005).

sind Allianzen, Netzwerke und Partnerschaften zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren festzustellen. Politik wird in diesen Netzwerken ausgehandelt und nicht nur formal in politischen Gremien diskutiert, abgestimmt und hierarchisch durchgesetzt. Bezogen auf das Fallbeispiel South Boston Waterfront ergibt sich aber die Möglichkeit, »urban governance« weiter zu qualifizieren. Die Art und Weise der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure weist spezifische Charakteristika auf: sie lässt sich nicht als »state« oder »market driven« bezeichnen. Vielmehr weist sie Anzeichen einer Zusammenarbeit auf, die als »corporate driven« bezeichnet werden kann. »State driven« trifft nicht zu, da die privaten Immobilienakteure einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Planung hatten und haben. Vorgaben werden weniger durch Stadtplaner und Wirtschaftsförderer, d. h. staatliche Akteure gesetzt als vielmehr durch die Immobilienakteure. Es lässt sich aber auch nicht sagen, dass es sich um eine marktgeleitete Entwicklung handelt (»market driven«). Die Anzahl der Akteure in der South Boston Waterfront ist übersichtlich. Es handelt sich um Projektentwickler, Investoren und Grundstückseigentümer (Grundstückseigentümer sind überwiegend auch Investoren). Jeder einzelne Eigentümer hat ein Monopol auf seine Fläche. Auch wenn es möglicherweise eine Vielzahl von kaufwilligen Interessenten für eine Fläche gibt, so hat die Konkurrenz von Ideen und Projekten in diesem Gebiet wenig Einfluss. Einfluss haben die Entwicklungsvorstellungen des jeweiligen Eigentümers, der Monopolrechte auf sein Eigentum hat. Problematisch ist dieses Verhältnis, wenn es eine hohe öffentliche Erwartung bezüglich der Entwicklung dieses Gebietes gibt. Der lokale Staat verfügt über wenige Möglichkeiten, die Eigentümer zur Entwicklung und Bebauung ihrer Areale zu zwingen. Er ist vielmehr angewiesen auf Eigentümer und Investoren.

## Skalenerträge

Ähnlich wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch wird in der Immobilienwirtschaft versucht, Skalenerträge zu realisieren. Skalenerträge zu realisieren bedeutet in diesem Zusammenhang, dass erprobte Nutzungs- und Baukonzepte kopiert werden (bspw. bei Hotel- oder Shopping Mall-Konzepten). Betriebswirtschaftlich gesehen ermöglichen Skalenerträge Kostenvorteile gegenüber Wettbewerbern: Da finanzielle Kalkulationen auf Erfahrungswerten basieren, können standardisierte bzw. erprobte Konzepte die Kosten und Unsicherheiten reduzieren. In Hinsicht auf die Stadtentwicklung kann dies jedoch Nachteile haben. Zum einen steht die Anwendung eingeführter Konzepte nicht im Einklang mit städtischen Bemühungen, die Innenstadt zur Visitenkarte bzw. zum Aushängeschild

zu machen. Vielmehr kann die Anwendung von standardisierten Konzepten und Bauweisen zu einem seriellen Charakter der Stadt beitragen. Anstatt Unverwechselbarkeit und das Stadtimage über spektakuläre Architektur zu stärken, besteht die Gefahr, dass Langeweile und Durchschnittlichkeit erzielt wird.

Auch wenn durch Standardisierung in den Planungskosten gespart werden kann, setzt jedes Projekt dennoch eine große Kapitalkraft voraus. Diese Umstände tragen dazu bei, dass vor allem kapitalkräftige, institutionelle Investoren Skalenerträge realisieren können. Institutionelle Investoren sind die dominanten Immobilienakteure in der South Boston Waterfront. Dies hängt damit zusammen, dass große Kapitalsummen investiert werden müssen, da hohe infrastrukturelle Vorleistungen anfallen. Diese Anforderung als auch das Verhalten von institutionellen Investoren, umfangreiche Kapitalsummen anzulegen, führt dazu, dass große Einzelprojekte realisiert werden. Dies beinhaltet nicht nur, dass das einzelne Gebäude »groß« ist, sondern dass an einem Standort mehrere Projekte in Angriff genommen werden bzw. erworben werden. Dies ermöglicht es wiederum, Skaleneffekte zu erzielen. Hinsichtlich der Stadtentwicklung bedeutet dies aber die Dominanz von großen Baukörpern, die häufig monofunktional genutzt werden, da dies die Verwaltungskosten reduziert. Ob damit jedoch zur Entwicklung eines belebten, urbanen Viertels beigetragen wird, muss sich erst noch erweisen. Es ergeben sich aber begründete Zweifel. In der Regel dominiert die Entwicklung von Büro-, Einzelhandels- und Hotelimmobilien, da diese durchschnittlich die höchsten Renditen erbringen.

Bei der Anwendung von Strategien des property-led development ergeben sich große Unsicherheiten. Ergebnisse der Untersuchung des Großprojektes South Boston Waterfront weisen auf Einschränkungen der Wirksamkeit einer solchen Strategie hin. Es bestehenden konfligierende Bereiche zwischen dem Privateigentum an Immobilien und dem städtischen Versuch, diese Flächen zur Wirtschaftsförderung einzusetzen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen können Projektentwickler nur mit Gegenleistungen dazu gebracht werden, Planungsziele der öffentlichen Hand zu übernehmen. Urbane Governance als neue Koordinationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren kann an dieser Bedingung wenig ändern.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es interessant wäre, in die Zukunft zu sehen. Wie gestaltet sich das Gebiet in zehn oder 20 Jahren? Ob sich daraus neue bzw. andere Einsichten ergeben?

## LITERATURVERZEICHNIS

---

- Adrian, Hanns: »Wer gestaltet die Stadt?« in: Sauberzweig, Dieter/Laitenberger, Walter (Hg.): Stadt der Zukunft – Zukunft der Stadt, Baden-Baden: Nomos 1998.
- Aglietta, Michel: A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience, London: NLB 1979.
- Alonso, William: »Location Theory«, in: Friedmann, John/Alonso, William (Hg.): Regional Development and Planning A Reader. 3rd printing, Cambridge (Mass.): MIT Press, 1967, S. 78-106.
- Alonso, William: Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent. 3rd Printing, Cambridge (Mass.): Harvard University Press 1968.
- Altshuler, Alan/Luberoff, David: Mega-projects: the changing politics of urban public investment, Washington, D.C.: Brookings Institution 2003.
- Ambrose, Peter J.: Urban Process and Power, London/New York: Routledge 1994.
- Amin, Ash: Post-Fordism. A Reader, London: Blackwell, 1994.
- Appelbaum, Richard P./Christerson, Brad: »Cheap labor strategies and export-oriented industrialization: some lessons from the Los Angeles/East Asia apparel connection«, in: IJURR – International Journal of Urban and Regional Research 21 (2) (1997), S. 202-217.
- Arnold, Felix/Bechtel, Benjamin/Jonas, Anna/Tikkanen, Jonna: Integrative Stadtentwicklung in Boston. Bericht zur Exkursion »Stadtentwicklung in Nordamerika«, Hamburg: Institut für Geographie 2005.
- Ball, Michael: »The 1980s property boom«, in: Environment and Planning A 26 (1994), S. 671-695.

- Bathelt, Harald/Glückler, Johannes: Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. 2., korrigierte Auflage, Stuttgart: Ulmer 2003.
- Beauregard, Robert A./Haila, Anne: »The Unavoidable Continuities of the City«, in: Marcuse, Peter/Kempen, Ronald V. (Hg.): Globalizing Cities. A New Spatial Order, Oxford/Malden [Mass.]: Blackwell 2000, S. 22-36.
- Beitel, Karl: »Financial cycles and building booms: a supply side account«, in: Environment and Planning A 32 (2000), S. 2113-2132.
- Beyerle, Thomas: Standorthandeln von Finanzdienstleistern: Untersuchung zur Standortwahl und zum Standortverhalten von Finanzdienstleistern in einem höchstrangigen Banken- und Finanzzentrum am Beispiel Frankfurt am Main, Stuttgart: Universität Stuttgart 1998.
- Blomley, Nicholas K.: Unsettling the city. Urban Land and the Politics of Property, New York/London: Routledge 2004.
- Bluestone, Barry/Stevenson, MARRY Huff: The Boston Renaissance. Race, Space, and Economic Change in an American Metropolis, New York: Russel Sage Foundation 2000.
- BMRB – Boston Municipal Research Bureau: Special Report 04-4, Boston: BMRB 2004
- BMRB – Boston Municipal Research Bureau: Special Report 06-2, Boston: BMRB 2006.
- Boddy, Martin: »The property sector in late capitalism: the case of Britain«, in: Dear, Michael/Scott, Allen J. (Hg.): Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society, London: Methuen 1981, S. 267-86.
- Bone-Winkel, Stephan: »Immobilienanlageprodukte: Überblick und Vergleich«, in: Schulte, Karl-Werner et al. (Hg.): Handbuch Immobilieninvestition, Köln: Verlagsgesellschaft R. Müller 1998.
- Boston Public Library (2006): Boston Population Statistics. [www.bpl.org/research/govdocs/boststats.htm](http://www.bpl.org/research/govdocs/boststats.htm) (Zugriff 4. Mai 2006).
- Boyer, Robert: »Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation. Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade«, in: Demirovic, Alex et al. (Hg.): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster: Westfälisches Dampfboot 1992, S. 55-103.
- Boyer, Robert: The Transformations of Modern Capitalism. By the Light of the »Regulation« Approach and Other Political Economy Theories 9134, Paris: CEPREMAP 1991.
- BRA – Boston Redevelopment Authority (2006): 100 Acres Masterplan. [www.cityofboston.gov/bra](http://www.cityofboston.gov/bra) (Zugriff: 30. Mai 2006)

- BRA – Boston Redevelopment Authority: A Citizen's Guide to Development Review under Article 80 of the Boston Zoning Code, Boston: City of Boston 2001b.
- BRA – Boston Redevelopment Authority: New Century Begins With Building Boom 2001, [www.ci.boston.ma.us/bra/PDF/Publications//newcentury.pdf](http://www.ci.boston.ma.us/bra/PDF/Publications//newcentury.pdf), 4 August 2005.
- BRA – Boston Redevelopment Authority: South Boston Waterfront District: Municipal Harbor Plan. A Municipal Harbor Plan of the City of Boston, City of Boston/BRA 2000.
- BRA – Boston Redevelopment Authority: The Fort Point District 100 Acres Masterplan, City of Boston/BRA 2005.
- BRA – Boston Redevelopment Authority: The Public Process in Economic Development and Planning, Boston: City of Boston 2000a.
- BRA – Boston Redevelopment Authority: The Seaport Public Realm Plan, City of Boston/BRA 1999.
- Breen, Ann/Rigby, Dick: *The New Waterfront. A Worldwide Urban Success Story*, London: Thames and Hudson 1996.
- Brenner, Neil/Theodore, Nik: *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Malden: Blackwell 2002.
- Brenner, Neil: »Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union«, in: *Urban Studies* 36 (3) (1999), S. 431-451
- Bullmann, Udo et al.: »Regieren unter dem Zentralstaat: Regionen, Kommunen und eine sich verändernde Machtbalance in Europa«, in: Bullmann, Udo/Heinze, Rolf G. (Hg.): *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 109-141.
- Burgess, Ernest W.: »The growth of the city«, in: Park, Robert/Burgess, Ernest W. (Hg.): *The City*, Chicago: University of Chicago 1925, S. 47-62.
- Castells, Manuel: *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Mehrteiliges Werk: Das Informationszeitalter Teil 1*, Opladen : Leske & Budrich, 2001.
- CBRE – CB Richard Ellis (2005): *Immobilienteilmärkte in Boston*. [www.cbre.com/cbre/Templates/Corporate/General/GlobalResearch](http://www.cbre.com/cbre/Templates/Corporate/General/GlobalResearch) (Zugriff: 08/2005)
- CBRE – CB Richard Ellis: *Market View Boston Office. 2nd Quarter, Boston 2005*, [www.cbre-ne.com](http://www.cbre-ne.com), 1. Juli 2005.
- Chapman, Jeffrey/Facer II, Rex L.: »Connection Between Economic Development and Land Taxation«, in: *Land Lines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy* 4 (2005), S. 6-8.

- Clarke, Susan E./Gaile, Gary L.: »The Next Wave: Postfederal Local Economic Development Strategies«, in: *Economic Development Quarterly* 6 (2) (1992), S. 187-198.
- Coakley, Jerry: »The integration of property and financial markets«, in: *Environment and Planning A* 26 (1994), S. 697-713.
- Collinge, Chris/Hall, Stephen: »Hegemony and Regime in Urban Governance. Towards a theory of the locally networked state«, in: Jewson, Nick/McGregor, Susanne (Hg.): *Transforming cities. Contested governance and New Spatial Divisions*, London: Routledge 1997, S. 129-140.
- D'Arcy, Eamonn/Keogh, Geoffrey: »Towards a property market paradigm of urban change«, in: *Environment and Planning A* 29 (1997), S. 685-708.
- Daniels, Peter W.: *Service Industries in the World Economy*, Oxford: Blackwell 1993.
- De Leeuw, Aimé/Sayce, Sarah L.: *Theorie und Praxis der Wertermittlung von Gebäuden, Grund und Boden*, Frankfurt am Main: Peter Lang 1996.
- Dehesh, Alizera/Pugh, Cedric: »The Internationalization of Post-1980 Property-Cycles and the Japanese »Bubble« Economy, 1986-1996«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (1) (1999), S. 147-164.
- Desfor, Gene et al.: »Redevelopment on the North American water frontier: the case of Toronto«, in: Hoyle, Brian Stuart et al. (Hg.): *Revitalising the Waterfront: International Dimensions of Dockland Redevelopment*, London: Belhaven Press, S. 92-113.
- Desfor, Gene/Jorgensen, John: »Flexible Urban Governance. The Case of Copenhagen's Recent Waterfront Development«, in: *European Planning Studies* 12 (4) (2004), S. 479-496.
- DETMMA - Massachusetts Division of Career Centers and and Division of Unemployment Assistance (2005): NAICS Data. <http://www.detma.org/LMIdataprog.htm> (Zugriff 05/2005)
- Dicken, Peter/Lloyd, Peter E.: *Standort und Raum – Theoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie*, Stuttgart: Ulmer 1999.
- Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/Sambale, Jens: *Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2004.
- Elkin, Stephen: »Twentieth century urban regimes«, in: *Journal of Urban Affairs* 7 (2) (1985), S. 11-28.
- Esser, Josef/Hirsch, Joachim: »The Crisis of Fordism and the Dimensions of a »Post-Fordist« Regional and Urban Structure«, in: Amin, Ash (Hg.): *Post-Fordism. A Reader*, Oxford: Blackwell 1994, S. 71-97.

- Fainstein, Susan S.: »The Changing World Economy and Urban Restructuring«, in: Judd, Dennis/Parkinson, Michael (Hg.), *Leadership and Urban Regeneration*, Newbury Park, CA: Sage 1990, S. 31-47.
- Fainstein, Susan S.: *The City Builders. Property Development in New York and London, 1980-2000*, Lawrence: University Press of Kansas 2001.
- Feagin, Joe R.: »The second circuit of capital: office construction in Houston, Texas«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 11 (1) (1987), S. 172-192.
- Florida, Richard: »The Economic Geography of Talent«, in: *Annals of the American Association of Geographers* 94 (4) (2002), S. 743-755.
- Florida, Richard: *Cities and the creative class*, New York: Routledge (2005)
- Frieden, Bernard J./Sagalyn, Lynne B.: *Downtown, Inc. How America Rebuilds Cities*. Second Printing, Cambridge (Mass.): MIT Press 1990.
- Fritsch, Michael et al.: »Regionalisierte Innovationspolitik sinnvoll«, in: *DIW-Wochenbericht Nr. 27 2004*, <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/04-27-1.html>, 1. August 2005.
- Giese, Ernst: »Innerstädtische Landnutzungskonflikte in der Bundesrepublik Deutschland – analysiert am Beispiel des Frankfurter Westends«, in: Aberle, Gerd et al. (Hg.): *Konflikte durch Veränderung der Raumnutzung*. Band 11 der Schriften des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Saarbrücken: Breitenbach 1979.
- Gondring, Hanspeter et al. (Hg.): *Real Estate Investment Banking. Neue Finanzierungsformen bei Immobilieninvestitionen*, Wiesbaden: Gabler 2003.
- Goodwin, Mark/Painter, Joe: »Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory«, in: Lauria, Mickey (Hg.): *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*, Thousand Oaks: Sage 1997.
- Gornig, Martin/Spars, Guido: »Bedeutung der Bau- und Immobilienwirtschaft für die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen«, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 10 (2006), S. 567-574.
- Gotham, Kevin Fox: »Theorizing urban spectacles: festivals, tourism and the transformation of urban space«, in: *City* 9 (2005), S. 225-246.
- Guy, Simon/Henneberry, John (Hg.): *Development and Developers: Perspectives on Property*, Oxford: Blackwell 2002.

- Haila, Anne: »Four Types of Investment in Land and Property«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 15 (3) (1991), S. 343-365.
- Hall, Tim/Hubbard, Phil (Hg.): *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chicester: Wiley 1998.
- Hall, Tim/Hubbard, Phil: »The entrepreneurial city: new politics, new urban geographies«, in: *Progress in Human Geography* 20 (2) (1996), S. 153-174
- Hall, Tim: *Urban Geography*, London: Routledge 1998.
- Hamnett, Chris/Randolph, Bill: *Cities, Housing & Profits*, London: Hutchinson 1988.
- Hartung, Frank: *Der Büroflächenmarkt der Landeshauptstadt Düsseldorf unter besonderer Berücksichtigung der Leerstandsproblematik*, Dortmund: Universität Dortmund 1998.
- Harvey, David: »From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism«, in: *Geografiska Annaler B* 71 (1989), S. 3-18
- Harvey, David: »On Countering the Marxian myth – Chicago-style«, in: Harvey, David: *Spaces of Capital. Towards a Critical Geograhly*, Edingburgh: Edingburgh University Press 2001a, S. 68-89.
- Harvey, David: *Limits to Capital*, Oxford: Blackwell 1982.
- Harvey, David: *Spaces of Capital*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2001.
- Harvey, David: *Spaces of Hope*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2000.
- Harvey, David: *Urbanization of Capital*, Oxford: Blackwell 1985.
- Häußermann, Hartmut/Birkelhuber, Daniela (Hg.): *Festivalisierung der Stadtpolitik: Stadtentwicklung durch große Projekte*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1993.
- Healey, Patsy et al. (Hg.): *Managing Cities. The New Urban Context*, Chicester: John Wiley 1995.
- Healey, Patsy/Barrett, Susan M.: »Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research«, in: *Urban Studies* 27 (1) (1990), S. 89-104.
- Healey, Patsy/Nabarro, Rupert (Hg.): *Land and Property Development in a Changing Context*, Aldershot: Gower 1990.
- Healey, Patsy: »An institutional model of the development process«, in: *Journal of Property Research* 9 (1992), S. 33-44
- Healey, Patsy: »Urban Policy and property development: the institutional relations of real-estate development in an old industrial region«, in: *Environment and Planning A* 26 (1994), S. 177-198.

- Heeg, Susanne: »Mobiler Immobilienmarkt? Finanzmarkt und Immobilienökonomie«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 48 (2) (2004), S. 124-137.
- Heeg, Susanne: »Städtische Flächenentwicklung vor dem Hintergrund von Veränderungen in der Immobilienwirtschaft«, in: Raumforschung und Raumordnung 5 (2003), S. 334-344.
- Heeg, Susanne: Politische Regulation des Raums. Metropolen – Regionen – Nationalstaat, Berlin: edition sigma 2001.
- Heßmann, Daniela: Vom Produkt zum Konzept : eine empirische Analyse zur Zukunft der Büroimmobilien, Bayreuth: Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 2002.
- Hirsch, Joachim/Roth, Roland: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus, Hamburg: VSA-Verlag 1986.
- Holz, Ingo-Hans: Stadtentwicklungs- und Standorttheorien unter Einbeziehung des Immobilienmarktes, Mannheimer Geographische Arbeiten 36, Darmstadt: Geographisches Institut der Universität Mannheim 1994.
- Horan, Cynthia/Jonas, Andrew: »Governing Massachusetts: Uneven Development and Politics in Metropolitan Boston«, in: Economic Geography 74 (5) (extra issue) (1998), S. 83-95.
- Hoyle, Brian Stuart et al. (Hg.): Revitalising the Waterfront. International Dimensions of Dockland Redevelopment, London: Belhaven Press 1988.
- Hoyt, Homer: The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities, Washington, DC: Federal Housing Administration 1939.
- Huffschmid, Jörg: Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg: VSA 1999.
- Imrie, Rob/Thomas, Huw: »Urban Policy Processes and the Politics of Urban Regeneration«, in: International Journal of Urban and Regional Research 19 (4) (1995), S. 479-494.
- Jakle, John A./Wilson, David: Derelict Landscapes. The Wasting of America's Built Environment, Savage [Maryland]: Rowman & Littlefield Publishers 1992.
- Jessop, Bob: »Die Zukunft des Nationalstaats – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa«, in: Becker, Steffen et al. (Hg.): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Hamburg: Argument 1997, S. 50-95.
- JLS - Jones Lang LaSalle : Deciding Where to Offshore 2004, [www.joneslanglasalle.com](http://www.joneslanglasalle.com), 1. März 2005.

- JLS – Jones Lang LaSalle: European Cross-Border Property Investment in the First Half of 2001, <http://www.europe.joneslanglasalle.com>, 1. Oktober 2001.
- Jones, Colin: »Property-led Local Economic Development Policies: From Advance Factory to English Partnerships and Strategic Property Investment?« in: *Regional Studies* 30 (2) (1996), S. 200-206.
- Kade, Gunnar/Vorlauffer, Karl: Grundstücksmobilität und Bauaktivität im Prozeß des Strukturwandels citynaher Wohngebiete. Beispiel: Frankfurt/M.-Westend, Materialien zur Bodenordnung I (16) der Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographischen Schriften, Frankfurt am Main: Selbstverlag des Seminars für Wirtschaftsgeographie der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main 1974.
- Keating, Michael: »Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age«, in: Scott, Allen J. (Hg.): *Global City Regions*, Oxford: Oxford University Press 2001, S. 371-390.
- Keating, Michael: »The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe«, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 15 (1997), S. 383-398.
- Kennedy, Lawrence W.: *Planning the City Upon a Hill. Boston Since 1630*, Amherst: The University of Massachusetts Press 1992.
- Keyes, Langley Carleton: *The Rehabilitation Planning Game: A Study in the Diversity of Neighborhood*, Cambridge [Mass.]: MIT Press 1969.
- Kleinberg, Benjamin: *Urban America in Transformation. Perspectives on Urban Policy and Development*, Thousand Oaks: Sage 1995.
- Kohler-Koch, Beate et al.: *Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1998.
- Kohr, Todd.: *Inside the Working Port: A Study of Boston's Designated Port Areas*. Ed. by the Boston Harbor Association, Boston: BHA 2003.
- Krätke, Stefan/Schmoll, Fritz: Der lokale Staat – »Ausführungsorgan« oder »Gegenmacht«, in: *Prokla* 17. Jg. 68 (3) (1987), S. 30-72.
- Krätke, Stefan: *Medienstadt: Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion*, Opladen: Leske + Budrich 2002.
- Krätke, Stefan: *Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie*, Basel: Birkenhäuser 1995.
- Krätke, Stefan: *Strukturwandel der Städte. Städtesystem und Grundstücksmarkt in der »postfordistischen« Ära*, Frankfurt am Main/New York: Campus 1991.

- LaPier, Terence: *Competition, Growth Strategies and the Globalization of Services. Real Estate Advisory Services in Japan, Europe and the United States*, London/New York: Routledge.
- Leborgne, Daniele/Lipietz, Alain: »Nach dem Fordismus«, in: Noller, Peter et al. (Hg.): *Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus*, Frankfurt/New York: Campus 1994, S. 94-111.
- Leitner, Helga: »Capital markets, the development industry, and urban office market dynamics: rethinking building cycles«, in: *Environment and Planning A* 26 (1994), S. 779-802.
- Leopoldsberger, Gerrit: *Kontinuierliche Wertermittlung von Immobilien. Schriften zur Immobilienökonomie Bd. 6*, Köln: Verlagsgesellschaft R. Müller 1998.
- Levine, Marc V.: »Globalization and Wage Polarization in U.S. and Canadian Cities: Does Public Policy Make a Difference?«, in: Kresl, Peter Karl/Gappert, Gary (Hg.): *North American Cities and the Global Economy. Challenges and Opportunities. Urban Affairs Annual Review* 44, Thousand Oaks: Sage 1995.
- Levy, John M.: *Urban and Metropolitan Economics*, New York: McGraw-Hill Book Company 1985.
- Lichtenberger, Elisabeth: »Der Immobilienmarkt im politischen Systemvergleich«, in: Fassmann, Heinz/Lichtenberger, Elisabeth (Hg.): *Märkte in Bewegung*, Wien: Böhlau 1995, S. 47-57.
- Lipietz, Alain: »The national and the regional: Their autonomy vis-à-vis the capitalist world crisis«, in: Palan, Ronan P./Gillis, Barry (Hg.): *Transcending the state-global divide: a neostructuralist agenda in international relations*, Boulder, Colo: Lynne Rienner 1994, S. 23-43.
- Lipietz, Alain: »The post-Fordist world: labour relations, international hierarchy and global ecology«, in: *Review of International Political Economy* 4 (1) (1997), S. 1-41.
- Lizieri, Colin/Baum, Andrew/Scott, Peter: »Ownership, Occupation and Risk: A View of the City of London Office Market«, in: *Urban Studies* 37 (7) (2000), S. 1109-1129.
- Lo, Vivien/Schamp, Eike W.: »Finanzplätze auf globalen Märkten – Beispiel Frankfurt/Main«, in: *Geographische Rundschau* 53 (7-8) (2001), S. 26-31.
- Logan, John R./Molotch, Harvey L.: *Urban fortunes : the political economy of place*, Berkeley, Calif.: Univ. of California Press 1987.
- Logan, John R.: »Cycles and Trends in the Globalization of Real Estate«, in: Knox, Paul (Hg.): *The Restless Urban Landscapes*, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1993, S. 33-54.

- Lowe, Michelle: »The Regional Shopping Centre in the Inner City: A Study of Retail-led Urban Regeneration«, in: *Urban Studies* 42 (3) (2005), S. 449-470.
- LPC – Lincoln Property Company: Year End Report 2003 2004, [www.lpcboston.com/pdf/2004-year-end-market-report.pdf](http://www.lpcboston.com/pdf/2004-year-end-market-report.pdf), 1. Juli 2005.
- Lütz, Susanne: *Der Staat und die Globalisierung der Finanzmärkte. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und in den USA*, Frankfurt am Main/New York: Campus 2002.
- MacLaran, Andrew (Hg.): *Making Space. Property Development and Urban Planning*, London: Arnold 2003a.
- MacLaran, Andrew/McGuirk, Pauline: »Planning the city«, in: MacLaran, Andrew (Hg.): *Making Space. Property Development and Urban Planning*, London: Arnold 2003, S. 63-94.
- MacLaran, Andrew: »Masters of space: the property development sector«, in: MacLaran, Andrew (Hg.): *Making Space Property: Development and Urban Planning*, Oxford: Blackwell 2003, S. 7-62.
- MacLeod, Gordon/Goodwin, Mark: »Reconstructing an urban and regional political economy: On the state, politics, scale, and explanation«, in: *Political Geography* 18 (1999), S. 697-730.
- Mann, Michael: »Has globalization ended the rise of the nation-state?«, in: *Review of International Political Economy* 4 (3) (1997), S. 472-496.
- Markert, Christoph/Zacharias, Thomas: »Wirtschaftsförderung und Immobilienwirtschaft. Partner in der operativen Stadtentwicklung«, in: *Standort*, 3 (2006), S. 118-122.
- Markusen, Ann: »Defense spending: a successful industrial policy«, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 10 (1986), S. 105-122.
- Massport – Massachusetts Port Authority (2007): *Waterfront Planning: South Boston*. [http://www.massport.com/business/water\\_water\\_south.html](http://www.massport.com/business/water_water_south.html) (Zugriff 10.5.2007)
- Mayer, Margit: »Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt«, in: Borst, Renate et al. (Hg.): *Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte*, Basel: Birkhäuser 1990, S. 190-208.
- McGuirk, Pauline/MacLaran, Andrew: »Changing approaches to urban planning in an »entrepreneurial city«: the case of Dublin«, in: *European Planning Studies* 9 (4) (2001), S. 437-57.
- McQuade, Walter: »Urban Renewal in Boston«, in: Wilson, James Q. (Hg.): *Urban Renewal: The Record and the Controversy*, Cambridge [Mass.]: MIT Press 1966.

- Meredith & Grew: Market Overview. 1st Quarter, Boston 2005, [www.m-g.com/resources\\_stats.html](http://www.m-g.com/resources_stats.html), 1. Mai 2005.
- Mitchell, Don: The right to the city: social justice and the fight for public space, New York: Guilford Press 2003.
- Mollenkopf, John Hull: The Contested City, Princeton [NJ]: Princeton University Press 1983.
- Moricz, Zoltan/Murphy, Laurence: »Space Traders: Reregulation, Property Companies and Auckland's Office Market, 1975-94«, in: IJURR – International Journal of Urban and Regional Research 21 (1997), S. 165-79.
- Mouleart F. et al.: »Large Scale Development Projects and Local Governance: from Democratic Urban Planning to Besieged Local Governance«, in: Geographische Zeitschrift 89 (2 + 3) (2001), S. 71-84.
- Murfeld, Egon (Hg.): Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft 3. Auflage, Hamburg: Hammonia-Verlag 2000.
- Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 2. Auflage, Berlin: edition sigma 1994.
- Nielsen, Klaus/Pedersen, Ove K.: »The Negotiated Economy - The Structure, the Processes, and the Instruments«, in: Hauser, Jean et al. (Hg.): Markets, Politics and the Negotiated Economy - Scandinavian and Post-Socialist Perspectives, Krakow: Krakow Academy of Economics 1991, S. 127-152.
- O'Connor, Thomas J.: Building a New Boston. Politics and Urban Renewal 1950-1970, Boston: Northeastern University 1993.
- Oßenbrügge, Jürgen: »Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-)politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 47 (3-4) (2003), S. 159-176.
- Pacione, Michael: Urban Geography. A Global Perspective, London: Routledge 2001.
- Pagano, Michael A. / Bowman, Ann O'M: Cityscapes and Capital. The Politics of Urban Development, Baltimore/London: John Hopkins University Press 1995.
- Park, Robert E./Burgess, Ernest W.: The City. 6. Auflage, Chicago: University of Chicago Press 1970.
- Peck, Jamie/Tickell, Adam: »Search for a New Institutional Fix«, in: Amin, Ash (Hg.): Post-Fordism. A Reader, London: Blackwell 1994.

- Peck, Jamie: »Moving and shaking: business élites, state localism and urban privatism«, in: *Progress in Human Geography* 19 (1) (1995), S. 16-46.
- Peiser, Richard B.: »Who plans America? Planners or developers?«, in: *American Planning Association Journal* 56 (1990), S. 496-503.
- Perez, Yolanda et al.: *Commercial Land Use in Boston. Report 590*, ed. by the BRA, Boston: Boston Redevelopment Authority 2003.
- Pfnür, Andreas/Armonat, Stefan: *Immobilienkapitalanlage institutioneller Investoren - Risikomanagement und Portfolioplanung*. Arbeitspapier Nr. 26 des Arbeitsbereichs Öffentliche Wirtschaft am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hamburg 2001.
- Pfnür, Andreas: *Modernes Immobilienmanagement*, Berlin: Springer Verlag 2002.
- Pfotenhauer, Erhart: »Stadterneuerung« in: Häußermann, Hartmut (Hg.): *Großstadt. Soziologische Stichworte*, Opladen: Leske + Budrich 1998.
- Pryke, Michael: »Looking back on the space of a boom: (re)developing spatial matrices in the City of London«, in: *Environment and Planning A* 26 (1994), S. 235-264.
- Pütz, Robert: »Money Talks – Die Internationalisierung des Marktes für Büroimmobilien in Ostmitteleuropa. Das Beispiel Warschau«, in: *Erdkunde* 55 (3) (2001), S. 211-227.
- Ratcliffe, John/Stubbs, Michael: *Urban Planning and Real Estate Development. The Natural and Built Environment Series 8*, London: UCL Press 1996.
- Rodenstein, Marianne: »Durchstaatlichung der Städte? Krisenregulierung durch die kommunale Selbstverwaltung«, in: Prigge, Walter (Hg.): *Die Materialität des Städtischen. Stadtentwicklung und Urbanität im gesellschaftlichen Umbruch*, Basel: Birkenhäuser 1987, S. 107-123.
- Sagalyn, Lynne B.: *Measuring Financial Returns When the City acts as an investor. Boston and Faneuil Hall Marketplace*, in: *Real Estate Issues* 14 (1989), S. 7-15.
- SAND – Seaport Alliance for a Neighborhood Design (1998): *South Boston view of the BRA Master Plan by Brian Mahoney*. [www.bostonseaport.com/SAND/Archive/980225Mahoney.html](http://www.bostonseaport.com/SAND/Archive/980225Mahoney.html) (Zugriff 9. Juni 2005)
- SAND – Seaport Alliance for a Neighborhood Design (2007): *SAND Comment*. [www.bostonseaport.com/SAND/Archive/071023comment.html](http://www.bostonseaport.com/SAND/Archive/071023comment.html) (Zugriff 29.10.2007)

- Sanders, Heywood T.: »The politics of development in middle-sized cities«, in: Stone, Clarence N./Sanders, Heywood T. (Hg.): The politics of urban development, Lawrence: University Press of Kansas 1987.
- Sassen, Saskia: Metropolen des Weltmarktes, Frankfurt am Main: Campus 1996.
- Sassen, Saskia: The Global City: New York, London, Tokyo, Thousand Oaks: Pine Forge Press 1991.
- Save the Harbor/Save the Bay: The Leading Edge: Boston Harbor's New Role in the City's Economy, Boston: Save the Harbor/Save the Bay 2004.
- Schätzl, Ludwig: Wirtschaftsgeographie. Bd. 1 Theorie, 7. Auflage, Paderborn: UTB Schöningh 1998.
- Schneider-Sliwa, Rita: »Stadtentwicklung für das 21. Jahrhundert – das Modell Boston. Kommunale Handlungsspielräume, soziale Orientierung, Disparitätenabbau«, in: Geographische Rundschau 10 (1995), S. 586-593.
- Schneider-Sliwa, Rita: Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA : prvatism, public-private partnerships, Revitalisierungspolitik und sozialräumliche Prozesse in Atlanta, Boston und Washington D.C., Berlin: Reimer 1996.
- Schubert, Dirk (Hg.): Hafen- und Uferzonen im Wandel. Analysen und Planungen zur Revitalisierung der Waterfront in Hafenstädten, Berlin: Leune 2001.
- Scott, Allen J. et al.: »Global City-Regions«, in: Scott, Allen J. (Hg.): Global City-Regions. Trends, Theory, Policy, Oxford: University Press 2001, S. 11-30.
- Scott, Allen J.: »Regional Motors of the Global Economy«, in: Futures 28 (5) (1996), S. 391-411.
- Scott, Allen J.: »The cultural economy of cities«, in: IJURR – International Journal of Urban and Regional Research 21 (2) (1997), S. 323-340.
- Scott, Allen J.: Global City-Regions. Trends, Theory, Policy, Oxford: University Press 2001.
- Smith, Neil: The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City, London/New York: Routledge 1996.
- Smyth, Hedley: Property Companies and the Construction Industry in Britain, Cambridge: Cambridge University Press 1985.
- Solesbury, William: »Property development and urban regeneration«, in: Healey, Patsy/Nabarro, Rupert (Hg.): Land and Property-development, Aldershot: Gower 1990.
- Spaulding & Slye Colliers: Market Statistics, 1st Quarter 2005, Boston: Spaulding & Slye Colliers 2005.

- Squires, Gregory D.: »Partnership and the Pursuit of the Private City«, in: Fainstein, Susan S./Campbell, Scott (Hg.): Readings in Urban Theory, Malden [Mass.]: Blackwell 1996, S. 266-290.
- Stone, Clarence N.: »The Study of the Politics of Urban Development«, in: Stone, Clarence N./Sanders, Heywood T. (Hg.): The Politics of Urban Development, Lawrence: University Press of Kansas 1997.
- Stone, Clarence N.: »Urban regimes and the capacity to govern«, in: Journal of Urban Affairs 15 (1) 1993, S. 1-28.
- Stone, Clarence N.: Regime Politics: governing Atlanta, 1946-1988, Lawrence: University Press of Kansas 1989.
- Storper, Michael: »The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies«, in: European Urban and Regional Studies 2 (3) (1995), S. 191-223.
- Storper, Michael: The Regional World. Territorial Development in a Global Economy. New York: Guilford Press 1997.
- Swyngedouw, Erik et al.: »Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy«, in: Brenner, Neil/Theodore, Nik (Hg.): Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe, Malden: Blackwell 2002, S. 195-229.
- Théret, Bruno: »To have or to be: on the problem of the interaction between state and economy and its »solidarist« mode of regulation«, in: Economy and Society 23 (1) (1994), S. 1-46.
- Turok, Ivan: »Property-led regeneration: Panacea or placebo?«, in: Environment and Planning A 24 (1992), S. 361-379.
- Vorlauffer, Karl.: Bodeneigentumsverhältnisse und Bodeneigentümergruppen im Cityerweiterungsgebiet Frankfurt/M.-Westend. Materialien zur Bodenordnung II. (18) der Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographischen Schriften. Frankfurt am Main: Selbstverlag des Seminars für Wirtschaftsgeographie der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main 1975.
- Wahlbröhl, Victoria: Die Immobilienanlageentscheidung im Rahmen des Kapitalanlagemanagements institutioneller Anleger – eine Untersuchung am Beispiel deutscher Lebensversicherungsunternehmen und Pensionskassen. Bd. 15 der Schriften zur Immobilienökonomie; hrsg. Von Prof. Dr. Karl-Werner Schulte, Köln: Verlagsgesellschaft R. Müller 2001.
- Ward, Stephen V.: Planning the Twentieth-Century City. The Advanced Capitalist World, Chicester: Wiley 2002.
- Weber, Rachel: »Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment«, in: Brenner, Neil/Theodore, Nik (Hg.): Spaces

- of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe, Malden: Blackwell 2002, S. 172-193.
- Wharf, Barney: »Vicious Circle: Financial Markets and Commercial Real Estate in the United States«, in: Corbridge, Stuart et al. (Hg.): Money, Power and Space, Oxford: Blackwell 1994, S. 309-326.
- Whitehill, Walter Muir/Kennedy, Lawrence W.: Boston. A Topographic History. 3rd edition, Cambridge [Mass.]: Belknap Press, Harvard University Press 2000.
- Wolfinger, Raymond. E.: The politics of progress, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1978.
- Wüthrich, Stefan.: Börsennotierte Immobiliengesellschaften. Neue Akteure auf dem Geschäftsliegenschaftenmarkt. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich, Zürich: ETH, IRL, Universität Zürich 2003.
- Zukin, Sharon: »Cultural Strategies of Economic Development and the Hegemony of Vision«, in: Merrifield, Andy/Swyngedouw, Eric (Hg.): The Urbanization of Injustice, London: Lawrence & Wishart 1996.



## **ANHANG A: METHODISCHE GRUNDLAGEN**

---

Da es sich um ein bisher unerforschtes Thema handelt, wurde auf qualitative Methoden zurückgegriffen. Diese methodische Ausrichtung lässt sich damit begründen, dass es sich bei der Thematisierung der Entwicklung der South Boston Waterfront um eine in die Tiefe gehende Untersuchung handelt. Es geht um spezifische Verhältnisse vor Ort und um die Qualität von Beziehungen, die sich einer quantitativen Untersuchung verschließen. Hinzu kommt, dass mit dem Thema »property-led development« ein bisher wenig wissenschaftlich bearbeitetes Feld untersucht wird. D.h. es kann nicht auf bestehende Analysen zurückgegriffen werden, die ein quantitatives Vorgehen rechtfertigen würden.

Das methodische Spektrum, das in dieser Arbeit verwendet wurde, umfasst Experteninterviews, Begehung, Analyse wissenschaftlicher und grauer Literatur, Zeitungs- und Zeitschriftenrecherche und -analyse sowie statistische Auswertungen. Da meine empirische Phase in der heißen Phase des Wahlkampfes (um Bürgermeisteramt und City Council Positionen) stattfand, war meine Recherche mit einzelnen Problemen behaftet. Da die Entwicklung der South Boston Waterfront ein strittiges Thema im Wahlkampf war, wollten politische Vertreter sich zum Teil nicht dazu äußern. Vertreter aus der Immobilienwirtschaft begründeten ihr mangelndes Interesse z.T. damit dass sie für sich keinen Sinn/Vorteil in einer in Deutsch veröffentlichten Studie sahen. Zum Teil war ihnen wohl einfach die Zeit zu schade. Es gelang dennoch, mit zentralen Vertretern von öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und immobilienwirtschaftlichen Organisationen zu sprechen.

## 1. Interviewte Personen, Funktionen und Termine

**Joachim Nagel**, Direktor Niederlassung Hamburg, DTZ Zadelhoff, 19. Februar 2003

**Hela Hinrichs**, National Director of JonesLangLaSalle, Hamburg, 6. Februar 2002

**Shirley Kressel**, Boston Alliance of Neighborhoods, Landscape Architect, 8. Juni 2005

**Tim McGourthy**, Policy Director of BRA, 21. Juni 2005, 22. August 2005

**Steve Hollinger**, SAND Aktivist, Member of the IAG 100 Acres, Fort Point Channel, 27. Juni 2005

**Christiana Lanzl**, SAND Aktivistin, 8. Juli 2005

**Lauren Budding**, Senior President of Save the Harbor/Save the Bay, 13. Juli 2005

**Sarah Kelly**, Interim Director of Boston Harbor Association, 15. Juli 2005

**John Drew**, Drew Company, President, 20. Juli 2005

**Joseph Fallon**, The Fallon Company, 25. Juli 2005

**Ruben Moreno**, Partner of Cathartes Investment, 25. Juli 2005

**Kirsten V. Brown**, Assistant Vice President of Spaulding & Slye Colliers, (Consultant for Pritzker-Family, Fan Pier-Development) 8. August 2005

**Peter Woodford**, Executive Director of South Boston Neighborhood Development Corp., 8. August 2005

**Bruce Berman**, Save the Harbor / Save the Bay, Communications Director, 9. August 2005

**Gail McDonough**, Vice President of Spaulding & Slye Colliers (Investment Consulting), 11. August 2005

**Gregg A. Donovan**, Management Consulting Corp., zuständig für Projekt Eigentumswohnungen A-Street, 11. August 2005

**Ben Breslau**, Vice President and Director of Research, Spaulding & Slye Colliers, 26. August 2006

## 2. Abgelehnte Interviews

**Boston Municipal Research Bureau.** Grund: befassen sich nicht mit dem Thema;

**Mehrere Entwickler und Investoren.** Grund: kein Interesse, keine Zeit, keine Antworten, keine spezifischen Angaben zur Ablehnung

**Massport:** Keine Reaktion auf mehrmalige Nachfrage;

**BRA-Planungsabteilung,** Kairos Shen (Planning Director) und Richard McGuiness (Senior Planner). Grund: keine Zeit, da sich Verhandlungen zum »Memorandum of Understanding« in heißer und sensibler Phase, befinden; zugleich finden noch mehrere Public Hearings zum »100 Acres Master Plan« in der South Boston Waterfront statt;

**Jim Kelly,** City Councillor for South Boston (im Sommer läuft der Wahlkampf für die Wahlen im November. Aus Zeitgründen wurde abgesagt);

**Tax Assesment Authority:** Zuständige Person reagierte nicht auf mehrmalige Versuche, ein Gespräch zu vereinbaren

### **3. Teilnahme an drei Public Hearings von Anfang Juli bis 3. August**

Durch die Teilnahme konnten die fehlenden Interviews mit Kairos Shen und Richard McGuinness kompensiert werden. Die Public Hearings gaben Einblicke in unterschiedliche Position, Interessen und Auseinandersetzungen. Mir gelang es zudem, in diesen Hearings weitere Gesprächspartner zu erschließen. Von den Hearings habe ich Mitschriften angefertigt.

### **4. Zeitungsanalysen: The Boston Globe, Boston Herald, Boston Business Journal, The New York Times**

Wichtig für die Zeitungsanalyse waren »The Boston Globe« und »Boston Business Journal«. Der Boston Globe bietet eine breit gefächerte und umfangreiche Dokumentation der Entwicklungsdiskussion. Vor allem dahingehend, wer welche Interessen verfolgt und in welchem Stadium eines Projektes sich welche Probleme ergeben. Die Berichterstattung ist zyklisch. »Hochs« in der Berichterstattung, also die ausführliche und z.T. tägliche Thematisierung der South Boston Waterfront steht in einem engen Bedingungsverhältnis mit Konflikten, strittigen Punkten und kaum vorhersehbaren Entwicklungen. Jenseits dieser heißen Phasen der Berichterstattung gibt es nur kurze Berichte. Wenn, dann beziehen sie sich auf den Beginn einer Bauhandlung, der Bewilligung eines Bauvorhabens oder etwa der Finanzierungsbestätigung für ein Projekt. Das Boston Business Journal als eine Zeitung, die Wirtschaftsnachrichten bietet, ermög-

licht einen Einblick in immobilienwirtschaftliche Tätigkeiten und Strukturen auf dem Bostoner Immobilienmarkt. Auch hier gibt es unterschiedliche »Gezeiten« in der Berichterstattung, die sich durch den Immobilienzyklus ergeben. In Zeiten reger Tätigkeit, d.h. in der anziehenden und Boomphase wird häufig berichtet. Sobald aber die Anzahl von Transaktionen (Käufe, Verkäufe, Vermietungen, Umzug) abnehmen, nimmt auch die Berichterstattung ab. In dem Boston Business Journal finden sich noch Informationen, welche weiteren Geschäftsfelder und Wirtschaftsaktivitäten verschiedene Investoren und Projektentwickler noch verfolgen. Dadurch lässt sich der Stellenwert der Tätigkeit in der South Boston Waterfront besser einschätzen. Andere US-amerikanische und lokale Zeitschriften ergänzen die Berichterstattung. Es zeigt sich aber, dass abgesehen von einzelnen Artikeln im Toronto Star, der Los Angeles Times, der New York Times und weiteren Zeitungen das Großprojekt kaum in der überregionalen Berichterstattung auftaucht.

## **5. Statistische Analysen**

Zur Analyse der sozioökonomischen Situation in Boston war die Analyse von statistischem Material wichtig. Der Aufenthalt in Boston ermöglichte den Zugang zu wichtigen statistischen Daten

## **6. Analyse der Literaturlage (inkl. grauer Literatur)**

Während des Aufenthalts in Boston wurden in allen zugänglichen Organisationen und Quellen nach Literatur gesucht, die das Thema betrafen. Dadurch gelang der Zugang zu Informationen (insbesondere graue Literatur), die sich für das Thema als sehr relevant erwiesen.

## **ANHANG B: BOSTON ZONING CODE**

---

Der »Boston Zoning Code« besteht aus verschiedenen »Articles«: manche regeln allgemeine Bedingungen (z.B. Article 80 zur Partizipation), aber der überwiegende Anteil legt Nutzungsbedingungen für spezifische Gebiete fest. Zentrale Regelungsbereiche gebietsspezifischer Articles sind die Festlegung und Regulierung von Flächennutzung, Höhe, Dichte, Straßen-, Gebäude- und Freiflächengestaltung, Design und den Anteil von Parkplätzen und »affordable housing«. Für die South Boston Waterfront umfasst die Zoning zusätzlich zu diesen allgemeinen Bestandteilen noch den Harborwalk und Anforderungen in Bezug auf die aufgeschützten Wattgebiete.

Die Einhaltung des Zoning Codes wird von der BRA überwacht. Jedes Projekt muss von ihr bewertet und von der BRA-internen Zoning Commission bewilligt werden.

Folgende Articles regeln die Gestaltung und Nutzung verschiedener Areale in der South Boston Waterfront:

- Article 27P: South Boston Waterfront Interim Planning Overlay District
- Article 42A: Waterfront Service District
- Article 42D: Waterfront Manufacturing District
- Article 42E: Fort Point Waterfront

Diese Articles sind z.T. durch neue Planungsgrundlagen wie den Municipal Harbor Plan bzw. den »100 Acres Masterplan« aufgehoben worden bzw. in sie integriert worden. Deshalb wird nicht näher auf deren Inhalte eingegangen.

Im Folgenden soll Article 80, der die öffentliche Beteiligung regelt, dargestellt werden. Er ist aus dem Grund in den Anhang aufgenommen worden, weil er für die gesamte Stadt und nicht nur für die South Boston Waterfront Gültigkeit hat. Hinzu kommt, dass er nicht die Planung bestimmt, sondern das Verfahren qualifizieren soll, in dem Planung realisiert werden soll.

## Article 80

In diesem Artikel werden Beteiligungsformen, öffentliche Informations- und Beratschlagungsfristen für verschiedene Immobilienprojekte festgelegt. Diese umfassen:

- Large Project Review (Projekte mit mehr als 50.000 sft neue Fläche);
- Small Project Review (Projekte mit weniger als 50.000 sft neue Fläche);
- Planned Development Area (PDA) als spezielle Regelung für große bzw. komplexe Projekte (vgl. hierzu Kap. 6 und 8) und
- Institutional Master Plan Review umfasst spezielle Regelungen für Krankenhäuser und Bildungseinrichtungen.

Ziel ist es jeweils, das Design von Immobilienentwicklungen und die möglichen Auswirkungen auf die Nachbarschaft zu bewerten. Hierzu werden einzelne Verfahrensschritte festgelegt, in denen u.a. Verkehrs-, Umwelt-, Design-, Denkmalschutz- und Kontextfragen diskutiert werden. Das Verfahren besteht aus 4 Schritten, die über einen festgelegten Zeitraum abgewickelt werden sollen, damit der Investor eine klar umrissene Planungsperspektive hat. Die einzelnen Schritte ermöglichen es dem Investor, Änderungsvorgaben in die Planung aufzunehmen. Zugleich soll dies der Nachbarschaft die Möglichkeit geben, Kritik und Einspruch an den Projektvorschlägen zu äußern. Die vier Schritte umfassen:

- Project Notification and Scoping Determination: Einreichen des Projektes durch Entwickler und Festlegung spezifischer Details durch die BRA, die der Entwickler präzisieren muss (ca. 80 Tage);
- Draft Project Report and Preliminary Adequacy Determination: Bereitstellung detaillierter technischer Analysen durch Entwickler, öffentliche Anhörung und Einforderung weiterer Spezifikationen aufgrund möglicher negativer Auswirkungen des Projektes (bis zu 170 Tagen);

- Final Project Impact Report and Adequacy Determination: Überarbeitung des Projektvorschlags durch Entwickler, öffentliche Anhörung und abschließende positive bzw. negative Bewertung durch die BRA (bis zu 170 Tagen);
- Certification and Implementation: Unterzeichnung einer Übereinkunft zwischen BRA und Entwickler, Design Bewertung, Bewilligung und Bau (zeitlich Dauer vom Projekt und weiteren Umständen abhängig).

Während dieser vier Schritte erhält die Öffentlichkeit zwei Mal die Gelegenheit Kritik und Anregungen einzubringen (während des zweiten und dritten Schritts). Hierzu werden öffentliche Anhörungen und Treffen abgehalten. Die Anzahl der Anhörungen ist nicht festgelegt, sondern richtet sich nach der Komplexität des Projektes und der geäußerten Kritik.

In Erweiterung des Articles 80 ist im Oktober 2000 noch die Einführung von Impact Advisory Groups (IAG) beschlossen worden. Eine IAG berät die BRA bei der Festlegung eines angemessenen Ausgleichs für die erwarteten Nachteile eines Entwicklungsprojektes. Die Mitglieder der IAG werden vom Bürgermeister bestimmt und umfassen in der Regel Bewohner, Gewerbetreibende, Grundstücks- und Immobilienbesitzer. Damit soll der Feststellungsprozess für den Entwickler besser einschätzbar sein. Zudem soll eine größere öffentliche Beteiligung gewährleistet sein, um potenzielle Konflikte frühzeitig aus dem Weg zu räumen.



## **ANHANG C: STATISTIK**

**Tab. C1: Entwicklung der Beschäftigung in Boston nach Branchen, 1977-2000**

absolute Zahlen, Standard Industrial Classification-System

Industry	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	1977- 2000 in %
Agri./Mining	954	1005	1111	1266	1309	1300	1311	1169	1312	1136	1264	1545	1697	77,88
Construction	14372	11136	12125	12189	14114	16290	15998	11148	11519	13162	13678	18982	19809	37,83
Manufacturing	54123	54342	51497	47706	42970	37796	33442	30213	28842	29014	28425	28308	27978	-48,31
Transp/Comm./Pub.	36058	37090	38973	38516	38326	36752	35790	34661	35682	36389	36767	36938	38298	6,21
Wholesale Trade	31297	28363	28606	27169	25762	25511	21999	16907	15666	16366	16178	17152	16862	-46,12
Retail Trade	58670	60657	59902	60923	64902	63906	63197	56509	57207	60826	62774	66056	66600	13,52
<b>FIRE</b>	<b>68375</b>	<b>71593</b>	<b>79075</b>	<b>81012</b>	<b>90357</b>	<b>104339</b>	<b>96623</b>	<b>89212</b>	<b>85939</b>	<b>93730</b>	<b>101257</b>	<b>108157</b>	<b>109087</b>	<b>59,54</b>
Banking	19055	19792	22380	24169	27587	29957	28097	21966	21649	23347	21491	22932	26224	37,62
Securities	6854	7595	9151	10213	12708	20499	21677	24182	26670	31824	42171	47150	45079	557,70
Insurance	34045	35479	36279	35218	35831	35564	31817	29858	25621	25325	23423	22903	21720	-36,20
Real Estate/Other	8421	8728	11264	11413	14230	18318	15032	13206	12000	13234	14172	15172	16065	90,77
<b>Services</b>	<b>174752</b>	<b>198529</b>	<b>208381</b>	<b>222456</b>	<b>241934</b>	<b>257686</b>	<b>266250</b>	<b>250553</b>	<b>269683</b>	<b>273815</b>	<b>288866</b>	<b>312534</b>	<b>314441</b>	<b>79,94</b>
Hotel	5994	6323	6959	9008	10976	12036	13418	12300	12008	11384	11260	12632	12959	116,20
Health	59443	63367	65392	67725	70543	73765	77306	82406	90516	88202	92075	95883	94721	59,35
Educational	26126	26322	26571	28445	29668	30084	31104	28866	29482	31752	31372	32144	32343	23,80
Cultural	6345	6636	5759	6382	6720	7890	10963	8569	9510	8935	10096	10127	10387	63,70
Social/Non-Profit	17027	19061	20249	20745	21928	21888	23446	22379	24693	23334	24067	25425	25989	52,63
Professional	28949	39485	43144	48334	54312	58938	63933	61041	61998	63115	67899	80714	80768	179,00
Non-Prof. Busi Serv	20660	25709	29498	30344	34711	40052	33342	24441	30645	35983	40250	42291	43319	109,68
Personal	10208	11627	10810	11472	13076	13034	12738	10551	10831	11110	11846	13318	13957	36,73
<b>Government</b>	<b>89238</b>	<b>96887</b>	<b>92540</b>	<b>89442</b>	<b>92190</b>	<b>99898</b>	<b>101351</b>	<b>92198</b>	<b>90739</b>	<b>92040</b>	<b>89310</b>	<b>93527</b>	<b>93306</b>	<b>4,56</b>
<b>Total</b>	<b>527839</b>	<b>559604</b>	<b>572210</b>	<b>580680</b>	<b>611864</b>	<b>643478</b>	<b>635960</b>	<b>582571</b>	<b>596589</b>	<b>616478</b>	<b>638520</b>	<b>683200</b>	<b>688077</b>	<b>30,36</b>

**Tab. C2: Entwicklung der Beschäftigung in Boston nach Branchen, 2001-2004**

absolute Zahlen, North American Industry Classification System

Description	2001	2002	2003	2004	2001-2002	2003-2004	2001-2004
<b>Goods-Producing Domain</b>	<b>33.536</b>	<b>30.524</b>	<b>27.364</b>	<b>25.865</b>	<b>-8,98</b>	<b>-5,48</b>	<b>-22,88</b>
Natural Resources and Mining	36	65	59	55	80,56	-6,64	53,01
<b>Construction</b>	<b>16.182</b>	<b>15.182</b>	<b>13.816</b>	<b>12.722</b>	<b>-6,18</b>	<b>-7,92</b>	<b>-21,38</b>
<b>Manufacturing</b>	<b>17.318</b>	<b>15.277</b>	<b>13.488</b>	<b>13.088</b>	<b>-11,79</b>	<b>-2,97</b>	<b>-24,43</b>
DUR - Durable Goods Manufacturing	9.141	8.218	6.902	6.626	-10,10	-4,00	-27,51
NONDUR - Non-Durable Goods Manufacturing	8.176	7.058	6.586	6.462	-13,67	-1,89	-20,97
<b>Service-Providing Domain</b>	<b>544.924</b>	<b>528.169</b>	<b>510.531</b>	<b>506.848</b>	<b>-3,07</b>	<b>-0,72</b>	<b>-6,99</b>
<b>Trade, Transportation and Utilities</b>	<b>74.283</b>	<b>70.616</b>	<b>68.204</b>	<b>66.584</b>	<b>-4,94</b>	<b>-2,38</b>	<b>-10,36</b>
22 - Utilities	3.244	2.950	2.664	2.631	-9,06	-1,24	-18,89
42 - Wholesale Trade	9.877	9.352	8.501	8.283	-5,32	-2,57	-16,14
44-45 - Retail Trade	27.813	27.274	27.502	27.763	-1,94	0,95	-0,18
48-49 - Transportation and Warehousing	33.349	31.040	29.537	27.907	-6,92	-5,52	-16,32
<b>Information</b>	<b>21.383</b>	<b>19.065</b>	<b>17.047</b>	<b>15.739</b>	<b>-10,84</b>	<b>-7,67</b>	<b>-26,39</b>
<b>Financial Activities</b>	<b>90.872</b>	<b>87.735</b>	<b>81.231</b>	<b>80.064</b>	<b>-3,45</b>	<b>-1,44</b>	<b>-11,89</b>
52 - Finance and Insurance	78.774	76.093	70.385	68.987	-3,40	-1,99	-12,42
53 - Real Estate and Rental and Leasing	12.098	11.642	10.845	11.077	-3,77	2,14	-8,44
<b>Professional and Business Services</b>	<b>107.558</b>	<b>99.510</b>	<b>96.591</b>	<b>97.006</b>	<b>-7,48</b>	<b>0,43</b>	<b>-9,81</b>
54 - Professional and Technical Services	61.830	56.743	54.100	53.928	-8,23	-0,32	-12,78
55 - Management of Companies and Enterprises	9.900	9.337	8.645	7.517	-5,69	-13,05	-24,07
56 - Administrative and Waste Services	35.829	33.430	33.847	35.562	-6,70	5,07	-0,75
<b>Education and Health Services</b>	<b>138.382</b>	<b>142.829</b>	<b>139.703</b>	<b>142.452</b>	<b>3,21</b>	<b>1,97</b>	<b>2,94</b>
61 - Educational Services	44.405	45.042	40.631	40.937	1,43	0,75	-7,81
62 - Health Care and Social Assistance	93.976	97.787	99.072	101.515	4,06	2,47	8,02
<b>Leisure and Hospitality</b>	<b>49.557</b>	<b>49.300</b>	<b>48.964</b>	<b>49.355</b>	<b>-0,52</b>	<b>0,80</b>	<b>-0,41</b>
71 - Arts, Entertainment, and Recreation	7.645	8.160	8.147	7.992	6,74	-1,91	4,53
72 - Accommodation and Food Services	41.912	41.139	40.817	41.363	-1,84	1,34	-1,31
<b>Other Services</b>	<b>19.728</b>	<b>19.919</b>	<b>19.616</b>	<b>19.178</b>	<b>0,97</b>	<b>-2,23</b>	<b>-2,79</b>
<b>Public Administration</b>	<b>43.162</b>	<b>39.197</b>	<b>39.177</b>	<b>36.470</b>	<b>-9,19</b>	<b>-6,91</b>	<b>-15,50</b>
<b>Total, All Industries</b>	<b>578.460</b>	<b>558.693</b>	<b>537.895</b>	<b>532.712</b>	<b>-3,42</b>	<b>-0,96</b>	<b>-7,91</b>

## Urban Studies

Jonathan Everts

### **Konsum und Multikulturalität im Stadtteil**

Eine sozialgeographische  
Analyse migrantengeführter  
Lebensmittelgeschäfte

Juni 2008, ca. 210 Seiten,  
kart., ca. 22,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-866-7

Frank Eckardt,

Kathrin Wildner (eds.)

### **Public Istanbul**

Spaces and Spheres  
of the Urban

Juni 2008, ca. 300 Seiten,  
kart., ca. 32,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-865-0

Achim Hölter,

Volker Pantenburg,

Susanne Stemmler (Hg.)

### **Metropolen im Maßstab**

Der Stadtplan als Matrix  
des Erzählens in Literatur,  
Film und Kunst

Juni 2008, ca. 300 Seiten,  
kart., ca. 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-905-3

Kristiane Hasselmann

### **Die Rituale der Freimaurer**

Performative Grundlegungen  
eines bürgerlichen Habitus  
im 18. Jahrhundert

Mai 2008, ca. 300 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., ca. 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-803-2

Birgit Althans,

Kathrin Audehm, Beate Binder,  
Moritz Ege, Alexa Färber (Hg.)

### **Kreativität.**

#### **Eine Rückrufaktion**

Zeitschrift für Kulturwissen-  
schaften, Heft 1/2008

März 2008, ca. 120 Seiten,  
kart., 8,50 €,  
ISBN: 978-3-89942-914-5

Marcus S. Kleiner,

Winfried Fluck,

Rainer Winter,

Jörg-Uwe Nieland

### **Diskursguerilla**

Kultur- und medienwissen-  
schaftliche Analysen  
des Widerstands

März 2008, ca. 250 Seiten,  
kart., ca. 24,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-684-7

Susanne Heeg

### **Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft**

Die »South Boston Waterfront«  
als Beispiel für eine neue  
Strategie städtischer Baupolitik

Februar 2008, 276 Seiten,  
kart., 26,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-819-3

Annett Zinsmeister (Hg.)

### **welt[stadt]raum**

Mediale Inszenierungen

Januar 2008, 172 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 18,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-419-5

Martina Heßler

### **Die kreative Stadt**

Zur Neuerfindung eines Topos

2007, 364 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 29,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-725-7

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:**

**[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

## Urban Studies

Laura Bieger

### **Ästhetik der Immersion**

Raum-Erleben zwischen Welt  
und Bild. Las Vegas,  
Washington und die White City

2007, 266 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 26,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-736-3

Lars Frers

### **Einhüllende Materialitäten**

Eine Phänomenologie des  
Wahrnehmens und Handelns  
an Bahnhöfen und  
Fährterminals

2007, 302 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 30,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-806-3

Alexander Jungmann

### **Jüdisches Leben in Berlin**

Der aktuelle Wandel  
in einer metropolitanen  
Diasporagemeinschaft

2007, 594 Seiten,  
kart., 41,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-811-7

Volker Eick, Jens Sambale,

Eric Töpfer (Hg.)

### **Kontrollierte Urbanität**

Zur Neoliberalisierung  
städtischer Sicherheitspolitik

2007, 402 Seiten,  
kart., 21,00 €,  
ISBN: 978-3-89942-676-2

Tina Jerman (Hg.)

### **Kunst verbindet Menschen**

Interkulturelle Konzepte für  
eine Gesellschaft im Wandel

2007, 264 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 23,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-862-9

Laura J Gerlach

### **Der Schirnerfolg**

Die »Schirn Kunsthalle  
Frankfurt« als Modell  
innovativen Kunstmarketings.  
Konzepte – Strategien –  
Wirkungen

2007, 242 Seiten,  
kart., zahlr. Abb., 26,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-769-1

Karin Bock, Stefan Meier,  
Gunter Süß (Hg.)

### **HipHop meets Academia**

Globale Spuren eines lokalen  
Kulturphänomens

2007, 332 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-761-5

Andreas Pott

### **Orte des Tourismus**

Eine raum- und  
gesellschaftstheoretische  
Untersuchung

2007, 328 Seiten,  
kart., 28,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-763-9

Stephan Lanz

### **Berlin aufgemischt:**

**abendländisch,  
multikulturell,  
kosmopolitisch?**

Die politische Konstruktion  
einer Einwanderungsstadt

2007, 434 Seiten,  
kart., 34,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-789-9

Dietrich Helms,

Thomas Phleps (Hg.)

### **Sound and the City**

Populäre Musik im urbanen  
Kontext

2007, 166 Seiten,  
kart., 16,80 €,  
ISBN: 978-3-89942-796-7

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:**

**[www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

