

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 sq ft pro zusätzlichem sq ft 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 ist¹. 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 inter-class 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 freikaufen², 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?