

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 obsolet 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 ungeregelten 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 sozial-politischen 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 beabsichtigte. 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 Industriehafens 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 Containerschiffahrt). In einem Hafenplan der BRA vom Frühjahr 1996 wird präzisiert, dass die Zukunft der Hafenareale in industriellen Hafenaktivitäten (z. B. Fischverarbeitung) und Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kultur und Kreuzschifffahrten 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 angehiepts 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

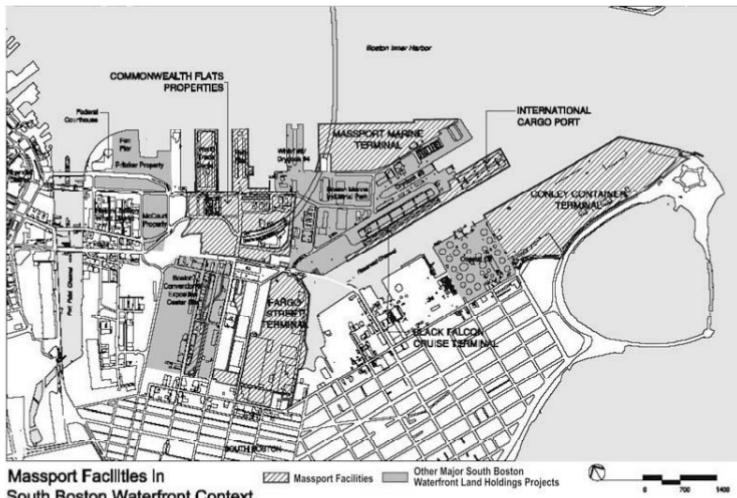
An der Diskussion um den Interim Masterplan lassen sich die Akteurskonstellationen und ihre Interessen nachzeichnen. Wichtig an den Akteurskonstellationen ist, dass sich aus ihnen die Kontextbedingungen für eine Strategie des property-led development ergeben. Property-led development kann nicht einfach 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 Plandiskussion 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

ist¹ (Boston Globe 1.8.2002 »Massport exec discloses links to developers«).

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



Massport Facilities in
South Boston Waterfront Context

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 centrepiece 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 führte². 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 Waterfront³ 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://bostonseaport.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«⁴ 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 basierte⁵. 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/News/BostonWaterfrontStudy_March98.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 Waterfront⁶.

In der Studie und den darauf aufbauenden Empfehlungen des »National Panels⁷ 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.⁸

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 könnte.

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 (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 eingesessenen 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, Charets 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 Industriehafens;
- 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 konsensuas 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 wurden⁹. 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 Harbar 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 year'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 planning 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«)

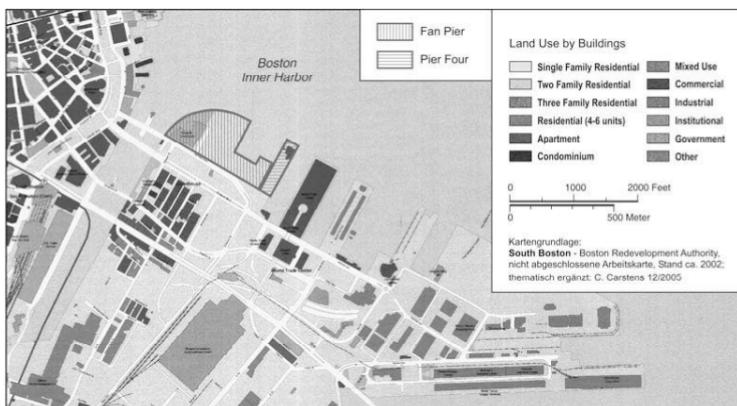
Die Kritik ist, dass zugunsten von wirtschaftlichem Wachstum und einer schnellstmöglichen Entwicklung der South Boston Waterfront die vorher breit diskutierten und akzeptierten Ziele aufgegeben würden. Offensichtlich gab es eine Bereitschaft seitens der BRA als auch des Bürgermeisters, den Projektentwicklern 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 privatwirtschaftlichen 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 Initialzünder 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 Areals 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 anzuziehen (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 Flugbahn 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, entbrandete eine Kritik von Umweltplanern, Architekten, Städteplanern, Stadtteilorganisationen und weiteren Aktivisten¹⁰. 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 Vertrauensvorschusses 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 kaufen¹¹. 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 präsentierte.

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.¹²

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

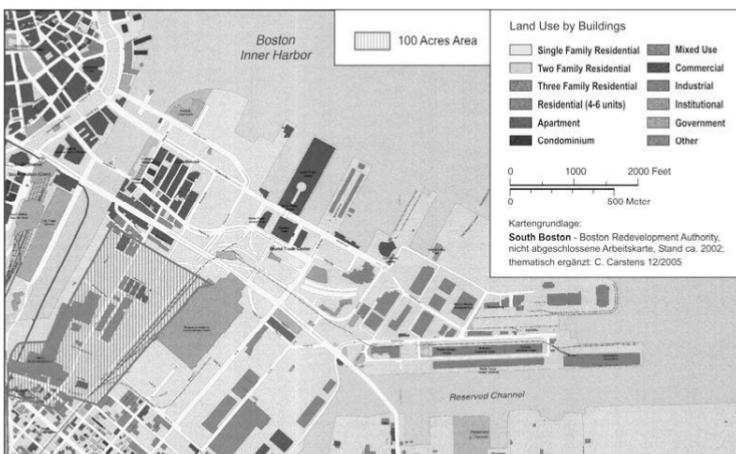
Aufgrund der Baisse auf dem Immobilienmarkt war Anfang des neuen Jahrtausends auf einige Zeit absehbar, dass im Bereich des Inner Harbor keine Projektentwicklungen stattfinden würden. Dies hätte für die Teams aus Projektentwickler/Investoren bedeutet, spekulativ für einen nicht kalkulierbaren Markt zu entwickeln. Den hohen finanziellen Vorleistungen würde dabei kein absehbarer Ertrag und Gewinn gegenüberstehen. 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 zu stande 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 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«¹³. 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 Plänen und Bewohnern darstellte. Nach Aussagen von Steve Hollinger und Christina Lanzl von SAND¹⁴ 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*¹⁵



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 8.5¹⁶).

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

16 Den beiden Abbildungen liegen unterschiedliche Maßstäbe zugrunde.

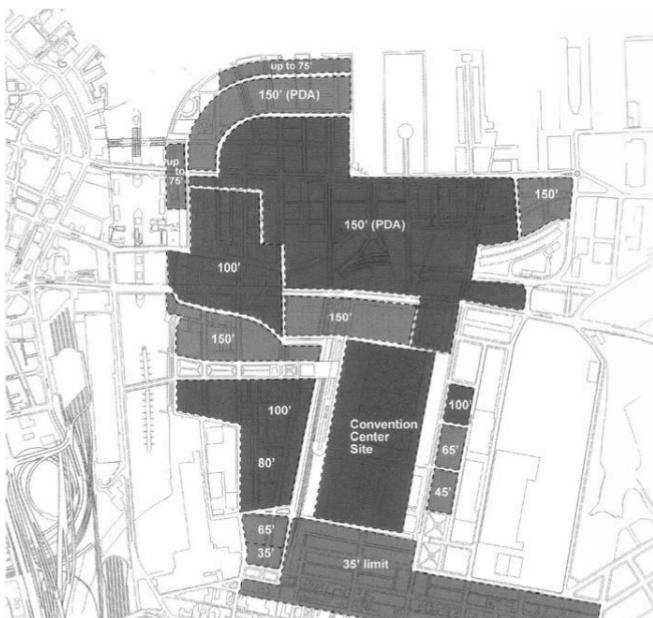
Abb. 8.5: *Open Space in Draft 100 Acres Masterplan*

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 Bürobebauung 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 Areals 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

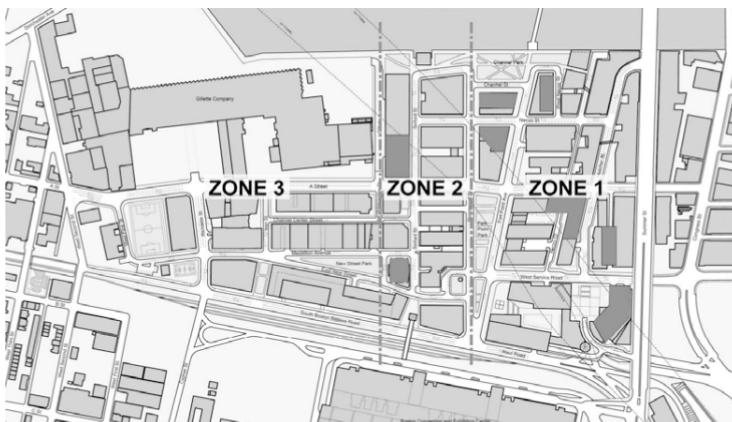
Quelle: BRA 1999: 67

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 motivieren¹⁷. 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 Wormald St und Fort Point Ave 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 rahmensexzend 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 angewandten 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

- Beschlagsnahme 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 Schulterschluss 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.