

5. INNERSTÄDTISCHE AUFWERTUNG UND SANIERUNGSPOLITIK IN BOSTON

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

In Boston wurden als einer der ersten Städte in den USA Anstrengungen zur Revitalisierung der Downtown als auch der Waterfront unternommen¹. Innerstädtische Projekte von der frühen Nachkriegszeit bis zur jüngeren Vergangenheit – Meilensteine sind die (Kahlschlag-)Sanierung des West End (Beginn 1958), das Government Center (Eröffnung 1967), Faneuil Market Hall (Eröffnung 1976) und Rowe's Wharf (Fertigstellung 1987) – sind Vorgänger der gegenwärtigen Revitalisierungsbemühungen und stellen eine Reaktion auf Suburbanisierung und Deindustrialisierung dar. Die einzelnen Sanierungsprojekte schließen räumlich aneinander an und bedeuteten eine Ausweitung und Aufwertung der Downtown. Dies gilt auch für die South Boston Waterfront: sie ist die

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

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

Ziel bei der Planung und Umsetzung der einzelnen Sanierungsprojekte war und ist die Schaffung zusätzlicher Fläche für unternehmensorientierte Dienstleistungen und gehobenes Wohnen. Verantwortlich für die einzelnen Projekte zeichnet die Boston Redevelopment Authority, die in der Literatur als außergewöhnlich mächtige bis allmächtige Stadtplanungsbehörde bezeichnet wurde. Diese aus der Stadtverwaltung ausgegliederte Organisation verbindet als Aufgabenbereiche Planung und Wirtschaftsförderung miteinander (z. B. Mollenkopf 1983:139 ff., Horan/Jonas 1998). Von BRA-Vertretern wird sie als die wirtschaftsnaheste Organisation der Stadt bezeichnet: die Direktoren kommen in der Regel aus der Immobilienwirtschaft und legen ihrem Handeln unternehmerische Prinzipien zugrunde².

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

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

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

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

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

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

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

5.1 Hintergrund für innerstädtische Sanierungsprojekte

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

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

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

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

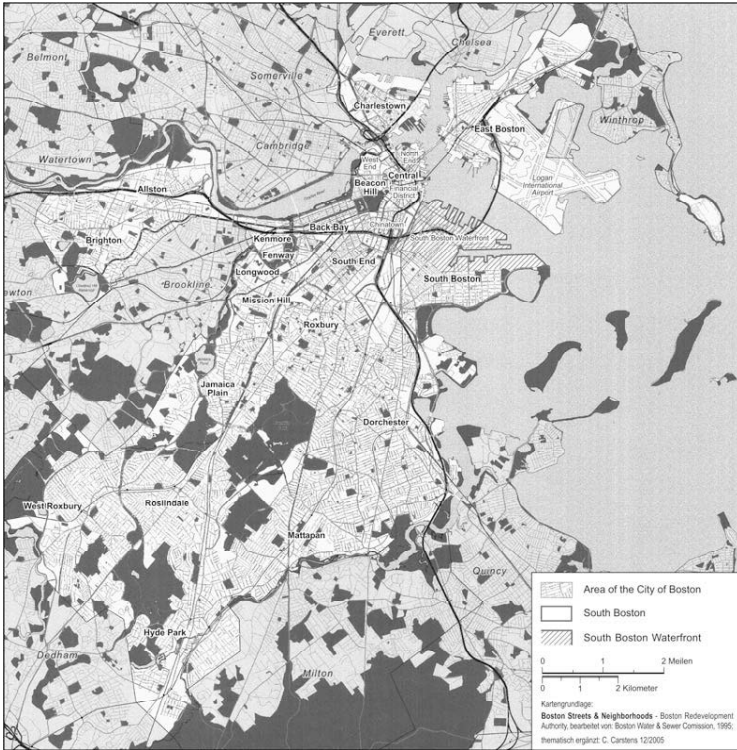
Zensusjahr	Boston + Inseln	South Boston
1950	801.444	55.670
1960	698.081	45.766
1970	641.071	38.488
1980	562.994	26.666
1990	574.282	29.467
2000	589.141	29.956

Quelle: Boston Public Library 2006

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

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

Abb. 5.1: Lage von South Boston im Stadtgebiet Boston



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

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

schaftlichen Mix im CBD³, der sich als nicht mehr tragfähig erwies, verlor auch sein baulicher Ausdruck bspw. in der Form von Lagerhäusern, Einzelhandelsläden und alten Bürogebäuden an Wert. Ähnliche Abwertungstendenzen wurden auch in Wohngebieten im inneren Ring um den CBD festgestellt: Beispiele hierfür sind West End, Charlestown, South End und South Boston⁴. Ungefähr die Hälfte des Bostoner Bevölkerungsverlustes von 1950 bis 1970 fand in den innerstädtischen Vierteln statt. Mit der Abwanderung der weißen Bevölkerung zogen viele Haushalte von Schwarzen und anderen Minoritäten nach, was die Flucht der Weißen und die Angst um eine Wertminderung der Immobilien nur steigerte (Kennedy 1992).

Bis in die 1970er Jahre hinein galten innerstädtische Immobilieninvestitionen als eine schlechte Kapitalanlage. Der Inbegriff für erfolgreiche Immobilienprojekte waren Shopping Malls und Wohnprojekte in den Vororten. Für Boston ähnlich wie für andere Städte bedeuteten diese Entwicklungen aber einen Verlust an Steuereinnahmen und wirtschaftlichen Grundlagen. Steuern auf Wohn- und Gewerbegebäude sowie gewerblich genutzte Flächen (»property tax«) stellen in den USA im Unterschied zu Deutschland eine zentrale städtische Einnahme- und Finanzierungsquelle dar⁵. Da sich die Höhe der Steuereinnahmen aus dem Wert der Gebäude ergibt, bedeuteten ausbleibende Investitionen in die gebaute Umwelt eine Wertminderung innerstädtischer Standorte und

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

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

5.2 Urbane Regime und Sanierungsprojekte

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

In vielen US-amerikanischen Städten bildeten sich in der Nachkriegszeit in Reaktion auf diese Situation urbane Allianzen, um eine lokale Entwicklungsagenda auszuarbeiten und Kräfte auf notwendige Veränderungen auszurichten. Die Business Community in Boston, die aus einem eng verwobenen Geflecht von wichtigen Unternehmen, großen Banken und etablierten Rechtsanwaltsbüros bestand, baute in dieser Zeit verschiedene Einrichtungen⁶ auf und organisierte Veranstaltungen (College Citizen Seminars am Boston College) mit dem Ziel, eine Central-City-Agenda auszuformulieren (Mollenkopf 1983: 154 ff.). Im Verlauf einer 10jährigen Diskussion zwischen städtischen und Wirtschaftsvertretern wurde ein Konsens aufgebaut, einen Verfall der Innenstadt durch einen Umbau aufzuhalten. Antrieb für diesen Konsens war es, die Abwanderung von Kaufkraft in die Vororte und den Verfall der (eigenen) Immobilienwerte zu stoppen. Hierzu wurden zwei Ansatzpunkte identifiziert:

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

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

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

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

Im »General Plan for Boston« von 1950 wurden von 27 ha bebauter innerstädtischer Fläche zum Abriss und für die spätere Neuentwicklung bestimmt (Keyes 1969: 26 f., Mollenkopf 1983: 144). Die Downtown von Boston umfasst 3,9 km² (d. h. 388,5 ha oder 1,5 square miles)⁷.

Zur Umsetzung der Sanierungsaufgabe wurde 1957 die Boston Redevelopment Authority (BRA) geschaffen, in der zur Bewältigung der umfangreichen Aufgaben wirtschaftliches, immobilienwirtschaftliches und planerisches Know-how kombiniert werden sollte. Die BRA sollte unabhängig von der Housing Authority eine enge Zusammenarbeit mit Projektentwicklern und Investoren verfolgen, um die Chancen einer innerstädtischen Aufwertung zu steigern. Im Jahr 1960 wurde der City Planning Board in die BRA integriert, in deren Folge die BRA sowohl Planung als auch Wirtschaftsförderung zu ihren Aufgaben zählt. Die auch für andere US-amerikanische Städte ungewöhnliche Situation einer Kombination beider Aufgaben in einer Organisation ist auf Edward Logue zurückzuführen. Logue, der von Januar 1961 bis August 1967 BRA-Direktor war, machte seine Tätigkeit für die BRA davon abhängig, dass der Planning Board als eigenständige Einrichtung aufgelöst wurde⁸. Damit wurde eine durchsetzungsstarke und wirkungsmächtige Organisation geschaffen, die inzwischen seit annähernd 50 Jahren Umbau- und Sanierungsaufgaben verfolgt (Whitehill/Kennedy 2000: 201 ff.). Die BRA wird von einem Direktor geleitet, der vom Bürgermeister ernannt wird. Entscheidungen werden in einem fünfköpfigen BRA-Board diskutiert, wobei vier Mitglieder vom Bürgermeister und ein Mitglied vom Bundesstaat Massachusetts ernannt werden. Die letztendliche Entscheidungsbefugnis obliegt – auch auf Intervention Logans – dem Direktor. Die BRA stellt eine parastaatliche Organisation dar, die über einen von

7 Insgesamt verfügt Boston über eine Grundfläche von 125,9 km².

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

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

Das erste Projekt, das umgesetzt wurde und nationale Bedeutung erlangte, war die Sanierung des West End Ende der 1950er Jahre, eines Viertels nordwestlich des CBD (McQuade 1966). Die Sanierung wurde mit einem weitgehenden Abriss des Gebäudebestandes gleichgesetzt, der im Juni 1958 begann und 1960 abgeschlossen wurde⁹. Zur Begründung des Abrisses, der ca. 7.000 bis 9.000 Bewohner zum Umzug zwang (Jakle/Wilson 1992: 312), wurde auf den hohen Anteil »billigen Wohnraums« verwiesen. »Billiger Wohnraum« wurde als ein Indikator für einen niedrigen baulichen und hygienischen Zustand verstanden (Keyes 1969: 27). John Mollenkopf (1983: 157) zitiert den Bürgermeister Hynes, der das Projekt vorantrieb: »The only way that decay and blight may be uprooted [...] is by a complete physical change in the affected neighborhood or area.«

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Übergang zur entrepreneurial city

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

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

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

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

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

Gegen eine Fortführung der Sanierungspolitik sprachen also mehrere Gründe:

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

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

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

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

Nachdem erste Anstrengungen noch unter dem Bürgermeister Collins und dem BRA-Direktor Logue wenig erfolgreich waren, gelang es unter Bürgermeister White¹², die Entwicklung anzustoßen. Die Zöger-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Sozialer Entrepreneurialism?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Linkage Programm und Community Benefits¹⁴ haben sich allerdings auch kritische Stimmen zu Wort gemeldet. Es wird kritisiert, dass sich Investoren mit dem Linkage-Programm und Community Benefits von den Zonierungen freikaufen können. Damit gelänge es, Festlegungen bezüglich von Höhe, Dichte und Nutzung, die spezifisch für Stadtteile festgelegt werden, zu umgehen. Die Kritik ist, dass es den Investoren durch die Zahlungen möglich wird, diese Regulierungen rechtmäßig außer Kraft zu setzen. In einigen Fällen sind Community Benefits als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Projektentwickler und BRA zur Finanzierung von Parks, Kanalisation oder Straßenbau genutzt worden, d. h. zur Finanzierung von Investitionen, die zur öffentlichen Daseinsvorsorge bzw. in den Bereich der öffentlichen Infrastrukturleistungen gehören. In diesem Sinne kommen Community Benefits nicht den Nachbarschaften zugute, die mit einer dichteren und höheren Bebauung leben müssen, sondern dienen zur Reduzierung der öffentlichen Ausgaben bzw. zur Wertsteigerung der Immobilien und Flächen vor Ort.

5.5 Von managerialism zur entrepreneurial city á la Boston?

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

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

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

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

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

In Boston bestand das Ziel einer unternehmerischen Stadtpolitik darin, die infrastrukturellen Voraussetzungen und Vorteile für Investments zu schaffen. Ein positives Wirtschaftsklima sollte die Stadt im Zuge eines Bedeutungsverlustes von räumlichen Distanzen gegenüber anderen Städten positiv herausheben. Der Zugang zu Immobilienentwicklung in Boston wie in anderen US-amerikanischen Städten kann als ein Ergebnis der politisch-territorialen Veränderung verstanden werden. Rückläufige föderale Unterstützung für Wohlfahrts-, Wohnungs-, Gesundheits-, Infrastrukturprogramme etc. erhöhten die Angewiesenheit auf die Einnahmen aus der »Property Tax«. Keine andere Einnahmequelle (wie Zuweisungen des Staates Massachusetts, Gebühren etc.) erbrachte vergleichbare Einnahmen¹⁵. Neue Einnahmemöglichkeiten – bspw. durch eine neue

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: eigene Darstellung

