

1. EINLEITUNG

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

1.1 Problemaufriss

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Räumliche Wirksamkeit

Ortsspezifisch \longleftrightarrow stadtweit

Zeitliche Wirksamkeit

Unmittelbar \longleftrightarrow langfristig

(nach Turok 1992: 364)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.1 Politik auf der lokalen Ebene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2 Wechselverhältnis zwischen Immobilien- und Stadtentwicklung?

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

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

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

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

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

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

1.1.3 Finanzmarkt als Engpassfaktor?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Stand der Forschung

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

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

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

- Städtische Wirtschaftsentwicklung
- Immobilienwirtschaft
- Unternehmerische Stadt
- Großprojekte

1.2.1 Städtische Wirtschaftsentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2 Immobilienwirtschaftliche Forschung

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

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

Analyse der Akteurskonstellationen

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

Räumliche Reorientierung

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

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

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

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

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

1.2.3 Unternehmerische Stadt

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

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

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

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

1.2.4 Großprojekte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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