

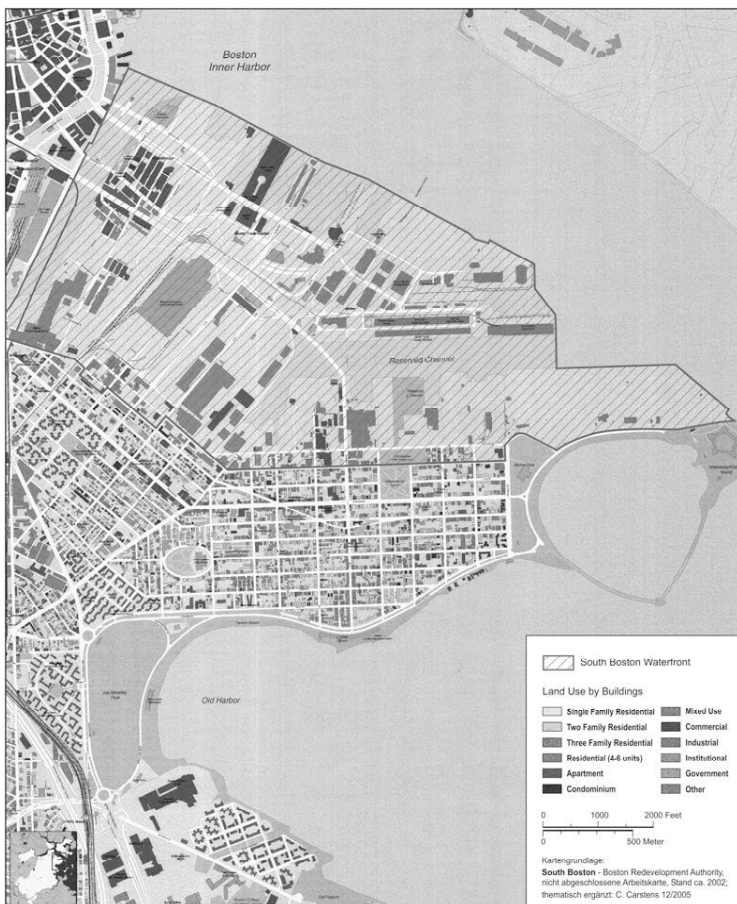
6. GESCHICHTE UND GLIEDERUNG DER SOUTH BOSTON WATERFRONT

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

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

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

Abb. 6.1: South Boston Waterfront



6.1 South Boston Waterfront als »Phönix aus der Asche«

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

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

Der sprunghafte Industrialisierungsprozess erforderte zusätzlichen Raum, der durch weitere Landaufschüttungen, die vor allem die Boston Wharf Company durchgeführte, geschaffen wurde. Bei der Boston Wharf handelt es sich um ein Unternehmen, das lange Zeit in städtischer Hand war. In der Folge wurde der industrielle Besitz u. a. um Maschinenbau, Brauereien, Ziegeleien, Fertigung von Aufzügen und Rasierklingen (Gillette), Woll-, Zucker- und Holzhandel ergänzt¹. Um den Zugang zur South Boston Waterfront zu verbessern, wurden nach der Landaufschüttung mehrere Brücken zum Festland errichtet. Der infrastrukturelle Ausbau der South Boston Waterfront stellte damit einen wichtigen Baustein für die Industrialisierung Bostons dar.

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

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

1 Bis auf Gillette ist nichts davon geblieben

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

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

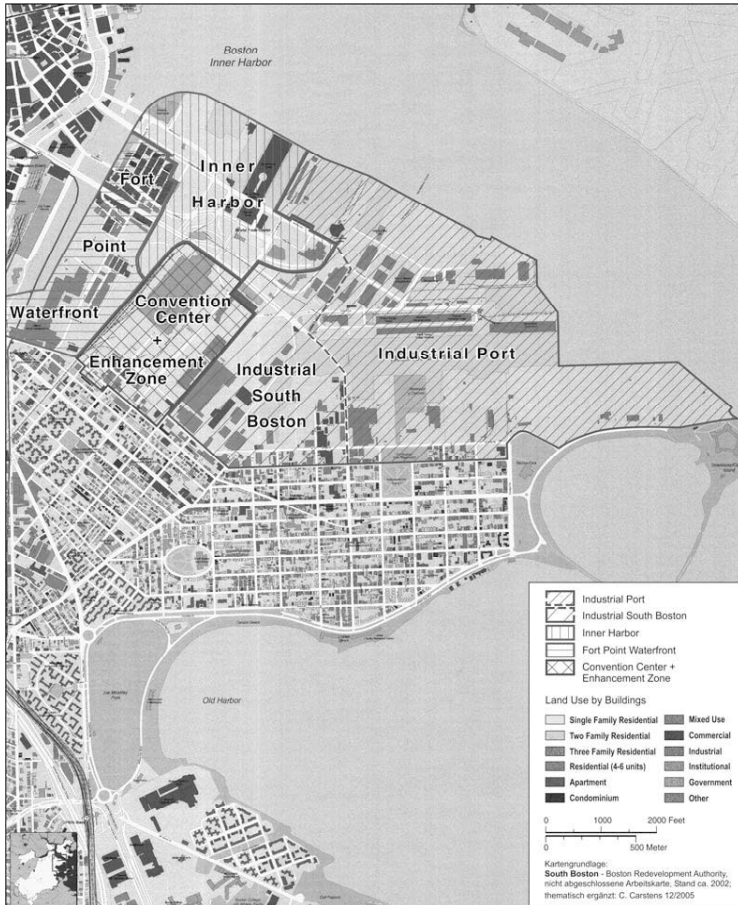
6.2 Gliederung der South Boston Waterfront

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

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

Diese Teilgebiete sind das Ergebnis historischer und aktueller Entwicklungen.

Abb. 6.2: Teilgebiete der South Boston Waterfront



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Planungsgrundlagen für die South Boston Waterfront

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

