

## Von der Old Downtown zur New Downtown: Das Beispiel der South Boston Waterfront in Boston

SUSANNE HEEG, Frankfurt

### From Old Downtown to New Downtown: A Case Study in South Boston Waterfront

Aim of this contribution is to analyze the conversion of the South Boston Waterfront, the former harbor of Boston, into a new downtown. It is argued that attempts to revive disused industrial areas close to the inner city are deeply dependent on planning efforts to stabilize the old downtown. In case of the South Boston Waterfront the attempts to revitalize the area are up to now not very promising despite a very successful reconversion of the old downtown of Boston. This has to do with real estate cycles and property-led development strategies which favor private real estate interests.

#### 1 Einleitung

Nach Ilse Helbrecht und Peter Dirksmeier (in diesem Heft) erleben wir gegenwärtig eine veränderte Form der Zentralität in der globalisierten Welt: Es entstehen „New Downtowns“ als neue städtische Teilräume im Gefüge der alten Städte, um das Bedürfnis nach innerstädtischem Leben zu bedienen. Die New Downtown ist den beiden Autoren zufolge ein Ergebnis der Renaissance der Innenstädte, in Folge derer es möglich wurde, innenstadtnahe Konversionsflächen wieder in den Stadtraum zu integrieren. Die starke „Nachfrage nach Innenstadt“ unterstützte demnach in vielen Städten eine Umnutzung von industriellen Flächen, wodurch neue Stadträume geschaffen werden konnten, die die alte Innenstadt ergänzen. Die neue Downtown ist folglich nicht nur das Ergebnis des Niedergangs der alten Innenstädte, sondern die neue Downtown basiert vielmehr auf einer Wiederinwertsetzung der alten Downtown. Sie entsteht also nicht in Konkurrenz zu alten innerstädtischen Arealen, sondern ihre Entdeckung steht mit der Aufwertung der alten Downtown im Zusammenhang. Die Aufwertung beider Gebiete ist wiederum auf die „Wiederentdeckung“ der

Lebensqualität innenstadtnaher Areale durch Bewohner, Stadtplaner und Immobilienwirtschaft zurückzuführen.

Im Folgenden werden am Beispiel der South Boston Waterfront die widerstreitenden Interessen beim Versuch analysiert, eine New Downtown zu schaffen. Die South Boston Waterfront ist ein großflächiges Konversionsprojekt, das direkt am CBD<sup>1</sup> der Stadt Boston angrenzt. Beispielhaft an diesem Projekt soll thematisiert werden, ob sich die Aufwertung der alten und neuen Downtown ergänzt oder ob die Aufwertung in einem widersprüchlichen Verhältnis der beiden Gebiete zueinander resultiert. Dies soll vor dem Hintergrund untersucht werden, dass – nicht nur in US-amerikanischen Städten, aber in diesen ganz besonders – in der Stadtentwicklung privatwirtschaftlichen Interessen der Vorrang vor Bewohnerinteressen eingeräumt wird. Konkret bedeutet dies zu analysieren, welche Herausforderungen mit der Entwicklung einer New Downtown einhergehen, wenn Stadtplanung die Aufgabe hat, die Voraussetzungen für den Aufbau des Gebietes zu schaffen, aber nicht in die Nutzungsvorstellungen der Eigentümer zu intervenieren. Bisher ging die Entwicklung der

neuen Downtown in Boston mit umfangreichen öffentlichen Anschubfinanzierungen einher, damit das Gebiet von privatwirtschaftlichen Akteuren als eine potenziell neue Entwicklungsfläche entdeckt wurde. Denn anders als häufige Darstellungen in den Medien vermuten lassen, ist die Entwicklung neuer Downtowns kein Selbstläufer, sondern benötigt umfangreiche öffentliche Interventionen und Investitionen, um anzulaufen, auf breiteres Interesse zu stoßen und durchzustarten. Erst dann, wenn Entwicklung und Management dieser Lagen auf Nutzerinteresse stoßen und hohe Renditen für Immobilienakteure versprechen, springt das private immobilienwirtschaftliche Interesse auf diese bis dahin ungewohnten Lagen über. Voraussetzungen hierfür sind allerdings öffentliche Vorleistungen hinsichtlich der Infrastrukturanbindung, des Flächenrecycling, direkter und indirekter Subventionszahlungen etc. Wenn jedoch – nachdem der Entwicklungsfunkel auf das neue Gebiet übersprungen ist – nicht regulierend eingegriffen wird, besteht die Gefahr, dass Immobilieneigentümer individuelle Interessen realisieren, die in der Regel mit der Umsetzung von Büroprojekten einher gehen, um hohe Renditen erzielen zu können. Dies gilt insbesondere bei innerstädtischen Konversionsgebieten, die direkt an den CBD angrenzen. Aufgrund der Lagebeziehungen scheint eine Ausdehnung der Büronutzung machbar.

In der Summe bedeutet die Realisierung individueller Interessen, dass keine neue lebendige Downtown entsteht, die den in der öffentlichen Debatte formulierten Ansprüchen neuer Erlebnis- und Begegnungsräume genügt, sondern eine Verlängerung des CBD in das neue Gebiet erfolgt. Als eine Konsequenz droht die neue Downtown zum Anhängsel des CBD zu werden: zu Arbeitszeiten belebt, aber in den Abendstunden verwaist. Insofern ist die Nähe der alten Downtown eine Chance für die Entwicklung einer neuen Downtown, aber zugleich auch eine Gefahr, wenn der Fehler begangen wird, zu hohe Konzentrationen an Büroentwicklungen zuzulassen. Eine Stadtplanung, die an Prinzipien des Laissez-faire und der Ermögli-

chung ohne große Einschränkung orientiert ist, scheint – wie Boston zeigt – unter der Bedingung sinnvoll zu sein, dass wenige oder keine immobilienwirtschaftliche Interessen in einem Gebiet bestehen. Wenn jedoch ein Gebiet in den Fokus immobilienwirtschaftlicher Interessen rückt, ist es notwendig, regulativ einzugreifen, um zu vermeiden, dass aus der Summe einzelwirtschaftlicher Entscheidungen gesamtstädtische Fehlentwicklungen resultieren.

Der Erfolg der öffentlich finanzierten Aufwertungsmaßnahmen kann also durchaus zwiespältig sein, wie mit Bezug auf die South Boston Waterfront argumentiert wird. Es stellt sich die Frage, ob mit umfangreichen öffentlichen Investitionen und einer Stadtplanung, die allenfalls selektiv in die privatwirtschaftliche Immobilienverwertung interveniert, tatsächlich eine neue Downtown entstehen kann. Bisherige Entwicklungen lassen eher vermuten, dass mit der neuen Downtown eine Verlängerung des Central Business Districts – als Teil der alten Downtown – in die South Boston Waterfront hinein verbunden ist. Es stellen sich also in Bezug auf die von Helbrecht und Dirksmeier angestoßene Diskussion um New Downtowns mehrere Fragen: kann die New Downtown tatsächlich von der Old Downtown unterschieden werden? Gibt es überhaupt Bemühungen, einen neuen städtischen Teilraum mit hoher Lebensqualität zu errichten? In welcher Weise interpretieren die Beteiligten (Stadtplaner, Bewohner und Immobilienakteure) die emphatische Betonung von urbanen Qualitäten in der öffentlichen Diskussion? Wer hat das Recht, zu bestimmen, was wo realisiert wird? In dem Beitrag wird argumentiert, dass trotz einer hohen Wertschätzung für urbane Orte, die sich durch einen hohen Anteil von Wohn- und Freizeitnutzungen auszeichnen, im innerstädtischen Raum „andere“ Orte realisiert werden. Diese „anderen“ Orte ergeben sich aus immobilienwirtschaftlichen Verwertungsbemühungen, die zu einer Ausdehnung der Büronutzungen in die neue Downtown hinein führen. Bei der Entwicklung von neuen Downtowns ist es also notwendig, die Bedeutung, Interessen und Rolle der Immobilienwirtschaft als Stadtgestalter in den Blick zu nehmen.

Im folgenden Abschnitt erfolgt eine Darstellung der Entwicklung der Bostoner Downtown mit besonderer Aufmerksamkeit auf wasser-nahe Areale. Es soll gezeigt werden, dass die Entwicklung der South Boston Waterfront zwei historische Vorläufer hatte, die in einer Phase der Kahlschlagsanierung sowie in einer der städtebaulichen und touristischen Aufwertung innerstädtischer Gebiete bestehen. In beiden Phasen sowie in der aktuellen Phase unterscheidet sich der Zielkorridor der öffentlichen Hand in Bezug auf die Entwicklungsgebiete kaum. Es geht um die Vorbereitung von Gebieten für immobilienwirtschaftliche Privatinitiative; was sich jedoch unterscheidet, ist das Interesse, das seitens der Immobilienwirtschaft auf den Gebieten ruht. Die öffentlichen Aufwertungsmaßnahmen in den beiden ersten Phasen sind eine Reaktion auf großflächige sozioökonomische Erosionsprozesse in der Nachkriegszeit und stellen Versuche dar, neue Nutzungsmuster zu etablieren. Insbesondere mit der touristischen Aufwertung, der Festivalisierung und „Mall-isierung“ wurde die Grundlage für eine Aufwertung der gesamten Innenstadt gelegt. Diese wiederum war eine Voraussetzung dafür, dass die South Boston Waterfront in den Fokus der Stadtplanung und Immobilienwirtschaft kam. Deren Hoffnungen sind, dass sich so nahe am CBD ein neuer Stadtteil – eine neue Downtown – entwickeln lässt. Dabei stehen immobilienwirtschaftliche und stadtplanerische Bestrebungen allerdings in einem Spannungsverhältnis. Ergeben sich daraus konkurrierende oder ergänzende Innenstädte? In Kapitel zwei und drei werden mit einem historischen Blick Problemkontexte, Aufwertungs-bemühungen sowie deren Ergebnisse in der alten Innenstadt analysiert. Im Fokus steht die spezifische Rolle der Stadtplanung als „Facilitator“, aber nicht als „Regulativ“ privatwirtschaftlicher Gewinnbestrebungen<sup>2</sup>. Im letzten Kapitel wird die Frage beantwortet, ob eine neue Downtown im Entstehen begriffen ist.

## *2 Innenstadt in der Nachkriegszeit: Suburbanisierung und Kahlschlagsanierung*

Boston war wie viele US-amerikanische Städte in der Nachkriegszeit ein Ort des rapiden Niedergangs, der sich in einem Wegzug der Bevölkerung, einer Abwanderung von Dienstleistungen und Gewerbe sowie Desinvestitionen in die gebaute Umwelt ausdrückte. Diese Veränderungen betrafen größere Teile des Stadtgebietes, wurden aber insbesondere in Bezug auf die Innenstadt und innenstadtnahe Gebiete diskutiert. Im Zuge dessen wurden in Boston frühzeitig Anstrengungen zur Revitalisierung der Downtown als auch der Waterfront unternommen. Diese Besonderheit teilt Boston mit Baltimore. Beide Städte werden immer als US-amerikanische Vorzeigebispiele für eine Revitalisierung der Innenstadt und Aufwertung der Waterfront genannt (Ward 2002, Frieden/Sagalyn 1990) – wobei Boston eher für die Revitalisierungs- und Baltimore eher für die Waterfront-Entwicklungen bekannt wurden. Ausnahmslos alle Aufwertungs-bemühungen stellen eine Reaktion auf Suburbanisierung und Deindustrialisierung und damit auf sinkende Steuereinnahmen dar. Bei der Aufwertung lassen sich aber unterschiedliche Phasen identifizieren. Meilensteine der Aufwertung in Boston sind die (Kahlschlag-)Sanierung des West End (Beginn 1958) und auf dem Areal des heutigen Government Center (Eröffnung 1967) sowie die Phase der touristischen Aufwertung mit den Beispielen Faneuil Market Hall (Eröffnung 1976) und Rowes Wharf (Fertigstellung 1987). Die einzelnen Sanierungsprojekte schließen räumlich aneinander an und bedeuteten eine Ausweitung und Aufwertung der Downtown. Dies gilt auch für die South Boston Waterfront: Sie ist die letzte verbliebene Expansionsfläche angrenzend an den Central Business District (CBD). Bis zu dem Zeitpunkt, an dem begonnen wurde, Aufwertungsmaßnahmen für die South Boston Waterfront zu diskutieren, war sie aber weder ein Teil des CBD noch der alten Downtown. Dies hängt damit zusammen, dass die South Boston Waterfront bis in die 1980er Jahre hinein von

Hafen und industriellen Nutzungsstrukturen geprägt war. Zudem stellte bis zur Entscheidung der Untertunnelung der Interstate 93, die am Rande des CBD auf Stelzen verlief, diese eine Barriere zwischen CBD und der South Boston Waterfront dar.

Boston ist schon seit dem 19. Jahrhundert von Suburbanisierung geprägt. Der Suburbanisierung waren aber enge Grenzen gesteckt, da sie nur auf der begrenzten Fläche zwischen Boston und den nächsten Industriestädten stattfinden konnte. Als die Bostoner Vororte expandierten, füllten sie also die Fläche zwischen der Stadt und den Industriestandorten des Hinterlandes auf (Bluestone/Stevenson 2000, 77). Zum Problem für die Entwicklung von Boston – ähnlich wie anderer US-amerikanischer Städte – wurde die Suburbanisierung jedoch erst in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Seitdem bedeutet Suburbanisierung eine Abwanderung von Unternehmen und finanziell gut gestellter Bevölkerung und war damit der Ausgangspunkt für sich verschärfende städtische Problemlagen aufgrund des Verlusts von Steuereinnahmen und ausbleibenden Investitionen in Teilen des innerstädtischen Gebäude- und Wohnungsbestandes. Mit der Schaffung attraktiver Stadtteile sollte diese Entwicklung gestoppt werden. Ein Rückgang der Abwanderung ist aber erst seit den 1980er Jahren festzustellen (Tab. 1).

Ein entscheidender Faktor, der in den USA zur Suburbanisierung beitrug, war die Zunahme von gesellschaftlichem Wohlstand. Damit wurde es für eine größere Anzahl von Privathaushalten möglich, sich ein Auto zu leisten und für ein Eigenheim in größerer Entfernung vom Arbeitsplatz zu entscheiden. Von nicht zu vernachlässigender Bedeutung ist dabei der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Bundesstaatliche Freeway-Programme trugen dazu bei, dass ein Netz von Autobahnen zwischen den großen US-amerikanischen Städten entstand. Diese Städte wurden so auch von weiter entfernt gelegenen Orten zugänglich (Frieden/Sagalyn 1990, 25f.). Ein weiterer Faktor, der die Suburbanisierung begünstigte, waren öffentliche Bürgschaften der Federal Housing Administration für den Bau

von Einfamilienhäusern. Für Banken bedeutete dies eine risikofreie Hypothekenvergabe, für die Immobilienwirtschaft einen neuen Markt, für Kreditnehmer bessere Konditionen und für die Städte den sogenannten „white flight“ (Bluestone/Stevenson 2000, 81, Mollenkopf 1983, 41). Vor allem weiße US-Amerikaner verfügten über das Einkommen, um den Traum eines Einfamilienhauses im Umland zu realisieren und sich materiell besser zu stellen. Sie versuchten damit, den sich verschlechternden innerstädtischen Lebensbedingungen zu entkommen; zugleich trugen sie dazu bei, dass diese Bedingungen weiter erodierten.

Tab. 1: Entwicklung der Bevölkerung in Boston (Stadt) und dem Stadtteil South Boston

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

Quelle: Boston Public Library 2006

Ähnlich wie andere Städte war Boston von der Abwanderung von Industrie und Dienstleistungen betroffen. Räumliche Expansionsmöglichkeiten zusammen mit niedrigeren Bodenpreisen im Umland begünstigten industrielle Verlagerungen. Nach Mollenkopf (1983, 23ff.) war die Suburbanisierung von Industriearbeitsplätzen stärker als die der Bevölkerung. Aber nicht nur Verlagerungen, auch Neugründungen fanden mit der Abwanderung wirtschaftlich aktiver Bevölkerung zahlreicher im Umland statt als in der Stadt. Schließlich folgten auch Dienstleistungen ihren Kunden an den Stadtrand; Beispiele hierfür sind Groß- und Einzelhandel, Gesundheitsdienste, kundenorientierte Tätigkeiten von Banken, Versicherungen etc.

Boston war also in der Nachkriegszeit durch Bevölkerungsverlust, Deindustrialisierung und damit einem Verlust von industriellen Arbeits-

# Autorenbeleg

plätzen geprägt. Zugleich nahmen privatwirtschaftliche Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen in weiten Bereichen der Innenstadt ab, wodurch sich der Zustand von Wohn- und anderen Gebäuden im inneren Bereich verschlechterte. Zwischen 1920 und 1959 wurde in der Innenstadt kein einziges Bürogebäude errichtet. „Boston’s total real estate valuation declined 28 percent from a pre-Depression high of \$1.8 billion to \$1.3 billion in 1960“ (Mollenkopf 1983, 145f.).

Die sozioökonomischen Veränderungen ließen sich also deutlich an der baulichen und Nutzungssituation des CBD ablesen. Mit dem wirtschaftlichen Mix im CBD<sup>3</sup>, der sich als nicht mehr tragfähig erwies, verlor auch sein baulicher Ausdruck bspw. in der Form von Lagerhäusern, Einzelhandelsgeschäften und alten Bürogebäuden an Wert. Ähnliche Abwertungstendenzen wurden auch in Wohngebieten im inneren Ring um den CBD festgestellt: Beispiele hierfür sind West End, Charlestown, South End und South Boston<sup>4</sup>. Ungefähr die Hälfte des Bostoner Bevölkerungsverlustes von 1950 bis 1970 fand in den innerstädtischen Vierteln statt, die zu „No-Go-Areas“ großer Teile der Bevölkerung wurden. Mit der Abwanderung der weißen Bevölkerung zogen viele Haushalte von Schwarzen und anderen Minoritäten nach, was die Flucht der Weißen und die Angst um eine Wertminderung der Immobilien weiter steigerte (Kennedy 1992).

Bis in die 1970er Jahre hinein galten innerstädtische Immobilieninvestitionen als eine schlechte Kapitalanlage. Der Inbegriff für erfolgreiche Immobilienprojekte waren Shopping Malls und Wohnprojekte in den Vororten. Für Boston ähnlich wie für andere Städte bedeuteten diese Entwicklungen aber einen Verlust an wirtschaftlichen Grundlagen und Steuereinnahmen. Steuern auf Wohn- und Gewerbegebäude sowie gewerblich genutzte Flächen („property tax“) stellen in den USA im Unterschied zu Deutschland eine zentrale städtische Einnahme- und Finanzierungsquelle dar<sup>5</sup>. Da sich die Höhe der Steuereinnahmen aus dem Wert der Gebäude ergibt, bedeuteten ausbleibende Investitionen

in die gebaute Umwelt eine Wertminderung innerstädtischer Standorte und damit in der Konsequenz abnehmende Steuereinnahmen. „At several points in the postwar decades, the city has faced outright fiscal crisis. In 1959, the city had the lowest bond rating of any city with a population of over 500,000; this nadir was the culmination of years of economic decline and disinvestment in the built environment“ (Bluestone/Stevenson 2000, 102). Es drohte ein Teufelskreis von Abwanderung und innerstädtischem Verfall, was weitere Abwanderung und Steuerausfälle nach sich zog. Notwendige Verbesserungen in der Infrastruktur mussten unterbleiben und städtische Sozialleistungen wurden reduziert. Dies vermittelt einen ersten Eindruck, warum der Umsetzung innerstädtischer Sanierungsprojekte eine hohe Priorität zukam. Die Sanierungsprojekte zielten jedoch allenfalls indirekt auf eine Stabilisierung oder Rettung der Downtown als einem Ort des Austauschs, der Kommunikation und Begegnung; vielmehr zielten die Maßnahmen auf eine Stabilisierung der ökonomischen Funktion und der Wohnlagen in der Downtown. Tatsächlich zerstörten die Aufwertungsmaßnahmen die Downtown als Ort der Kommunikation von ärmeren Haushalten und Minoritäten.

In vielen US-amerikanischen Städten bildeten sich in der Nachkriegszeit in Reaktion auf eine problematische innerstädtische Situation urbane Allianzen, um eine lokale Entwicklungsagenda auszuarbeiten und Kräfte auf notwendige Veränderungen auszurichten. Die Business Community in Boston, die aus einem eng verwobenen Geflecht von wichtigen Unternehmen, großen Banken und etablierten Rechtsanwaltsbüros bestand, baute in dieser Zeit verschiedene Einrichtungen<sup>6</sup> auf und organisierte Veranstaltungen (College Citizen Seminars am Boston College) mit dem Ziel, eine Central-City-Agenda auszuformulieren (Mollenkopf 1983, 154ff.). Im Verlauf einer 10jährigen Diskussion zwischen städtischen und Wirtschaftsvertretern wurde ein Konsens aufgebaut, einen Verfall der Innenstadt durch einen Umbau aufzuhalten. Im „General Plan for Boston“ von 1950 einigte man sich auf 27 ha als

# Autorenbeleg

innerstädtische Sanierungsfläche von insgesamt 388 ha, die die Downtown umfasst. Sanierung war in diesem Zusammenhang gleichbedeutend mit Abriss und einer späteren Neubebauung (Keyes 1969, 26f., Mollenkopf 1983, 144).

Zur Umsetzung der Sanierungsaufgabe wurde 1957 die Boston Redevelopment Authority (BRA) geschaffen, in der zur Bewältigung der umfangreichen Aufgaben wirtschaftliches, immobilienwirtschaftliches und planerisches Know-how kombiniert werden sollte. Die BRA, die in der Literatur als außergewöhnlich mächtige bis allmächtige Stadtplanungsbehörde bezeichnet wurde (Mollenkopf 1983, 139ff., Horan/Jonas 1998), zeichnete inhaltlich und finanziell verantwortlich für die einzelnen Projekte der Aufwertung.

Das erste Projekt, das umgesetzt wurde und nationale Bedeutung erlangte, war die Sanierung des Stadtteils West End Ende der 1950er Jahre, eines Viertels nordwestlich des CBD (McQuade

1966). Die Sanierung wurde mit einem weitgehenden Abriss des Gebäudebestandes gleichgesetzt, der im Juni 1958 begann und 1960 abgeschlossen wurde<sup>7</sup>. Zur Begründung des Abrisses wurde auf den hohen Anteil „billigen Wohnraums“ verwiesen (Jakle/Wilson 1992, 312). „Billiger Wohnraum“ wurde als ein Indikator für einen niedrigen baulichen und hygienischen Zustand verstanden (Keyes 1969, 27). John Mollenkopf (1983, 157) zitiert den Bürgermeister Hynes, der das Projekt vorantrieb: „The only way that decay and blight may be uprooted [...] is by a complete physical change in the affected neighborhood or area“. Das nächste große Projekt der Flächensanierung fand auf dem Gebiet eines Rotlichtdistrikts statt, das südöstlich an das West End anschloss. Auf dem Areal wurde das Government Center – das Rathaus der Stadt Boston – mit öffentlichen Geldern errichtet (Abb. 1), das als Signal für die Aufwertung und Neunutzung des Gebietes diente.



Abb. 1: Blick auf das Rathaus der Stadt Boston mit Hafenbecken im Hintergrund

Quelle: Biocrawler 2010

# Autorenbeleg

Ermöglicht wurden die umfangreichen Sanierungstätigkeiten durch den „Federal Housing Act“ von 1949, der besser unter der Bezeichnung „Urban Renewal Act“ bekannt ist. Ziel dieses Programmes war die Beseitigung von „urban blight“, d. h. sichtbaren Anzeichen von Verelendung, Verwahrlosung und einer sich verschlechternden Bausubstanz in der Innenstadt. Um Anreize für Immobilienprojekte zu bieten, wurde im „Chapter 121A“ die Möglichkeit zu Steuererleichterungen und Änderungen in den Flächennutzungen festgelegt, wodurch andere Bauweisen und Nutzungen ermöglicht wurden. Zuvor musste allerdings „urban blight“ festgestellt werden. Die Definition von „blight“ basierte auf sozialen und baulichen Aspekten und war äußerst umstritten, da der innere Zusammenhalt von Nachbarschaften zugunsten von sichtbaren Aspekten der Armut ausgeblendet wurde (Weber 2002, 179). Frieden/Sagalyn bezeichnen diese Vorgehensweise als „sanitizing the city“ und formulieren sarkastisch: „Soon city renewal directors were searching for ‚the blight that’s right‘-places just bad enough to clear but good enough to attract developers“ (Frieden/Sagalyn 1990, 23).

In der geographischen, politologischen und soziologischen Literatur herrscht breite Übereinstimmung darin, dass das explizite Ziel der Sanierungsmaßnahmen in der Nachkriegszeit darin bestand, die Innenstadt wirtschaftlich aufzuwerten (Mollenkopf 1983, Frieden/Sagalyn 1990, Kennedy 1992, O’Connor 1993). Die projektierte neue Innenstadt sollte einen veralteten Mix von Einzel- und Großhandel ablösen und den Anforderungen der Zeit gehorchen, d. h. als Fläche für neue Funktionen im Bereich politische Verwaltung, Einzelhandel und unternehmensorientierte Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Mit einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sollte die Zugänglichkeit verbessert werden. Gleichzeitig zielte eine Ausweisung von Sanierungsgebieten im Ring um den CBD (West End, South End, Charlestown etc.) auf eine soziale Aufwertung zugunsten der Mittelschicht, für die Wohnungen errichtet werden sollten. Um diesen Anforderungen zu

genügen, schien eine Neubebauung erforderlich. Öffentliche Investitionen waren dabei das Mittel zum Zweck: mit öffentlichen Mitteln wurden im Falle des Westend und auf dem Areal des Government Center Flächen mit alter Bausubstanz abgeräumt und damit Nachbarschaften zerstört, um neu zu bauen – aber für andere Bewohner und Nutzer.

Sanierungsgebiete waren vor allem solche Areale, die einen hohen Anteil an Minoritäten aufwiesen (Frieden/Sagalyn 1990, 28). Die selektive Einbeziehung von Vierteln in Sanierungsmaßnahmen verstärkte den Eindruck, dass es nicht nur um die Behebung einer schwierigen städtebaulichen Situation und eine Stärkung der Old Downtown ging, sondern um die Schaffung von Standorten für einkommensstärkere Schichten und Wirtschaftsaktivitäten, um die Steuerbasis auszudehnen. In diese Richtung geht auch die Argumentation von Thomas O’Connor: „It would be difficult for the administration to boast of a proud New Boston [during the 1960s, S.H.] when the refurbished downtown business district and Government Center were still hemmed in by a series of run-down old neighborhoods populated by blue-collar workers, low-income people of color, and a depressing collection of the homeless and the disadvantaged. The city’s new program was designed to transform those valuable locations into clusters of attractive communities with the kind of shiny new town houses and modern apartments that would bring middle-class families and well-to-do professionals back to the city, where they would make Boston once again an appealing place to live and a convenient place to work“ (O’Connor 1993, 214f.).

Möglich wurden diese Sanierungsprojekte durch umfangreiche bundesstaatliche Programme für städtische Modernisierungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Der bundesstaatliche Finanzfluss machte es für städtische Sanierungsorganisationen zwischen 1954 bis 1969 möglich, 573 Hektar innerstädtischen Bodens in den USA aufzukaufen. Auf dem Gebiet konnten 1.600 neue Projekte realisiert werden. Insgesamt stiegen die Bundeshilfen für Groß-

städte von 0,3 Milliarden US-Dollar im Jahr 1957 auf 9,3 Mrd. \$ im Jahr 1977, als sie ihren Höhepunkt erreichten. Boston erhielt von 1957 bis 1972 ca. 300 Mio. \$ und damit soviel wie keine andere US-amerikanische Stadt. In Boston gelang es dem damaligen BRA-Direktor Ed Logue in dieser Phase, ein Viertel der städtischen Fläche, auf der rund die Hälfte der städtischen Bevölkerung wohnte, in bundesstaatlich unterstützte Erneuerungsmaßnahmen zu bekommen (Mollenkopf 1983, 165). Zugleich ermöglichte diese Finanzierung die Einbindung der Bewohner und die Durchführung langwieriger und finanziell aufwendiger Planungsprozesse. Dies wurde notwendig, nachdem die Sanierung des West End starken Protest nach sich gezogen hatte. Insgesamt wurde Stadtplanung in dieser Phase als eine proaktive Aufgabe verstanden: angesichts des wahrgenommenen Niedergangs sollte die öffentliche Hand selektiv intervenieren, um Gebiete wieder für privatwirtschaftliche Investitionen attraktiv zu machen. Öffentliche Interventionen und Investitionen dienten dazu, die Gebiete soweit wieder herzustellen, dass Eigentümer den Wert ihrer Immobilien erkannten und erneut investierten.

### *3 Innenstadtaufwertung in der entrepreneurial city*

Die Beurteilung der Aufwertungs- und Sanierungspolitik der 1960er Jahre ist sehr unterschiedlich, je nachdem ob ihre wirtschaftlichen, städtebaulichen oder sozialen Aspekte betrachtet werden. Es ist allerdings nicht zu bestreiten, dass die Sanierungspolitik gemessen an den Zielen – wirtschaftliche Aufwertung, Stabilisierung der Immobilienwerte, Steigerung der Attraktivität innerstädtischer Wohnlagen für gehobene und Mittelschicht Haushalte – über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren sehr erfolgreich war und die Downtown als Ort zum Arbeiten und Leben wieder auf der Landkarte verortete. Der Erfolg dieser Sanierungspolitik, der sich in einem Bauboom und wirtschaftlicher Expansion der finanz- und unternehmensorientierten Dienstleistungen

ausdrückte, trat jedoch erst zu Beginn der 1980er Jahre ein. Es musste in den 1960er und 1970er Jahren erst ein „Tal der Tränen“ durchschritten werden, bevor der Erfolg sichtbar wurde. In diesem „Tal der Tränen“ ergaben sich jedoch Entwicklungen, die gegen eine Fortführung der Sanierungspolitik in der Form einer Flächensanierung sprachen: die zunehmenden Schwierigkeiten, Sanierungen gegen den Widerstand von Community Groups durchzusetzen, fehlende Nachfrage nach innerstädtischen Flächen, Beendigung der bundesstaatlichen Förderung aufgrund des Widerstands der republikanischen Partei gegen Städteprogramme sowie die gesamtwirtschaftliche Rezession.

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

Bis maximal Mitte der 1970er Jahre erfolgte die Zusammenarbeit mit Investoren auf der Basis von zentralstaatlichen Erneuerungsprogrammen. In dieser Phase der Totalsanierung bereiteten US-amerikanische Städte Flächen ohne Rücksprache mit möglichen Projektentwicklern vor. Sie mussten dann allerdings nicht selten feststellen, dass es keine interessierten Projektentwickler gab. Nachdem die finanzielle Unterstützung durch bundesstaatliche Erneuerungsprogramme nicht länger gesichert war und zugleich Probleme bei der Inwertsetzung der innerstädtischen Flächen bestanden, wurde es notwendig, neue Strategien zu entwickeln. In der neuen Phase, die von Frieden/Sagalyn (1990, 133ff.) auch als „Dealmaking-Phase“ bezeichnet wird, sprachen städtische Akteure bereits vor der Vorbereitung der Flächen mit Projektentwicklern, um das Interesse zu sondieren. Durch die Vorgespräche

# Autorenbeleg

wurden Möglichkeiten, Herausforderungen und Begrenzungen für alle Seiten deutlicher und damit kalkulierbar. In der Folge wandelte sich die Rolle der Planungsbehörden, die selbst zu Entwicklern und Co-Investoren wurden. Als Ergebnis von Verhandlungen übernahmen sie häufig bestimmte Teile der Projektentwicklung und erfassten die Möglichkeiten für finanzielle Erleichterungen bzw. Anreize. Stadtplanung erhielt seitdem die Rolle der Ermöglichung von privatwirtschaftlichen Investitionen. Realistisch wurde dies durch ein gestiegenes Interesse immobilienwirtschaftlicher Akteure an einer Investition in die Downtown.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Entwicklung von Faneuil Hall Marketplace (Abb. 2). Faneuil Hall und Quincy Market waren verfallene Gebäude in unmittelbarer Nachbarschaft zum Government Center, die vor ihrem Funktionsverlust als öffentliche Versammlungsorte und als Großmarkt dienten. Im Unterschied zum Government Center steht das Projekt Faneuil

Hall Marketplace für den Versuch, historische Baustrukturen zu erhalten und über eine Festivalisierung der Gebäude neue Aufmerksamkeit für die alte Downtown zu generieren. Dazu erfolgte ein Einbezug privater Immobilienakteure (hier: Projektentwickler), was aber vorbereitende Tätigkeiten und Investitionen der Stadt voraussetzte.

Nachdem erste Anstrengungen in den 1960er Jahren noch unter dem Bürgermeister Collins und dem BRA-Direktor Logue wenig erfolgreich waren, gelang es unter Bürgermeister White<sup>8</sup>, die Entwicklung anzustoßen. Die Zögerlichkeit der Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass – wie bereits erwähnt – der Ort erfolgversprechender Immobilienprojekte, insbesondere im Bereich von Einzelhandel und Gastronomie, nicht in der Innenstadt gesehen wurde. Nach einer längeren Suche nach geeigneten Projektentwicklern und Konzepten machte die Stadt einige Konzessionen, um Entwicklungen anzuregen. Diese Konzessionen beinhalteten, das Risiko



Abb. 2: Faneuil Hall Marketplace mit Quincy Market in Boston  
Quelle: EZ Boston Blog 2010

für Projektentwickler zu reduzieren bzw. das Investment abzusichern. Die Stadt verpachtete die ihr gehörende Fläche an den Investor mit der Vereinbarung einer anfänglichen Zahlungsobergrenze. Der Vorteil einer Pacht bestand für den Projektentwickler darin, dass kein zusätzlicher Kredit für den Erwerb des Grundstückes aufgenommen werden musste. Diese Reduzierung der Entwicklungskosten war notwendig, da Banken bei der Finanzierung innerstädtischer Projekte generell sehr zurückhaltend waren (Sagalyn 1989). Mit dem Entwickler konnte ein innovatives Nutzungskonzept vereinbart werden, das Erlebnis- und Gastronomieshopping in renovierten historischen Gebäuden beinhaltete. Das Nutzungs- und Entwicklungskonzept von Faneuil Hall Marketplace erwies sich mit der Eröffnung 1976 als sehr erfolgreich und wurde in vielen anderen Städten kopiert. In Anlehnung an den Projektentwickler James W. Rouse wird seitdem in den USA von einer „Rousification“ gesprochen, wenn der Erhalt und die Aufwertung innerstädtischer historischer Gebäude mit einer Umwandlung der Gebäude in Malls auf der Basis von Erlebnis- und Gastronomieshopping einhergeht. Rouses Konzept erwies sich als städtebaulicher „Renner“ in den USA, das durch die Historisierung und Inszenierung von (qualitativ hochwertigen und überwachten städtischen Einkaufs- und Erholungs-)Räumen zu einer Inwertsetzung der Downtowns beitrug. Im Gefolge dieses Projektes fand auch wieder Wohnungsbau statt. Dieser konzentrierte sich vor allem auf den angrenzenden Bereich zur Wasserkante und trug damit dazu bei, dass die Downtown auch jenseits der Arbeitszeiten belebt wurde.

Das Beispiel zeigt, dass das Dealmaking mit Angeboten an Projektentwickler/Investoren einherging, um sie von Investments, bestimmten Nutzungen, Gestaltungen und Ausrichtungen zu überzeugen. Die Gefahr bestand allerdings darin, dass bei einer Änderung der Rahmenbedingungen des Projektes – bspw. in Form von unvorhersehbaren Problemen mit der Gebäudesubstanz, einer Verseuchung des Bodens oder einer wirtschaftlichen Krise – Raum für

Nachverhandlungen bestand. Frieden/Sagalyn (1990, 155ff.) vermuten, dass diese Kostenteilung häufig dazu führte, dass mehr öffentliche Gelder in den Deal eingebracht werden mussten als zugegeben wurde.

Die Notwendigkeit zu unternehmerischen Ansätzen wurde durch eine massive Deindustrialisierung der städtischen Ökonomie sowie Veränderungen von Besteuerungsmöglichkeiten in den 1980er Jahren verstärkt (Heeg 2008). Um höhere Steuereinnahmen zu generieren, wurde mehr Bautätigkeit angeregt: „To pay its bills Boston had little alternative but to permit more buildings and to increase the tax base“ (Kennedy 1992, 214). Zudem wurde eine Entwicklerlogik übernommen und versucht, die Gewinnspanne von Projekten zu kalkulieren und einen Teil davon abzuschöpfen. Um einen Anreiz für Projektentwicklung und Bautätigkeit zu bieten, wurde extensiv auf Chapter 121A, d. h. auf Steuererleichterungen und eine Flexibilisierung der Flächennutzungen („Zoning“), zurückgegriffen. Entsprechende Vergünstigungen und Anreize wurden mit einzelnen Entwicklern ausgehandelt, d. h. sie bezogen sich überwiegend auf einzelne Projekte und weniger auf größere geschlossene Sanierungsgebiete, wie noch in der Sanierungsära bis Ende der 1960er Jahre. Zudem bezogen sich die entsprechenden Deals auf die Downtown. Eine Folge war eine hektische Bauaktivität, die zeitlich versetzt in den 1980er Jahren wirksam wurde<sup>9</sup>. Dazu trugen auch Beschäftigungsgewinne in Bereichen wie Wertpapierhandel, Immobilienwirtschaft, Hotelgewerbe und den unternehmensorientierten Dienstleistungen bei, die zu einer enormen Zunahme der Büroflächennachfrage und damit der Bautätigkeit in Boston beitrugen. In den 1980er Jahren wurde die Skyline Bostons geschaffen, wobei große Teile durch spekulative Bautätigkeit entstanden. Knappheit an Boden beförderten eine intensivere Ausnutzung der gegebenen Fläche durch ein Bauen in die Höhe und eine räumliche Expansion vor allem in Richtung der South Boston Waterfront. Bis Ende der 1980er Jahre bewirkten die öffentlichen Investitionen und der immobilienwirtschaftliche „gold rush“

# Autorenbeleg

eine Aufwertung der Downtown, die zu ihrer Neubewertung führte: seit den 1980er Jahren war die Nachfrage nach dem Produkt „Downtown“ so groß, dass neue und bislang unbeachtete Gebiete in den Fokus kamen.

In der Summe trugen die Projekte, die in den späten 1970er bis Ende der 1980er Jahre entstanden sind, zu einer Wiederentdeckung der alten Downtown bei. Der Begriff „Wiederentdeckung“ bezieht sich dabei nicht nur auf Büroprojekte und touristische Highlights (wie Faneuil Hall Market Place oder das New England Aquarium), sondern umfasst auch Wohnprojekte in der Nähe der Wasserkante (Atlantic Avenue) sowie die Umwandlung des Militärhafens Charlestown Navy Yard in ein gemischtgenutztes Projekt. Insgesamt gilt, dass die Downtown von Boston mit diesen Projekten als ein interessanter Ort zum Wohnen, Ausgehen, Erleben und zur Kommunikation wiederentdeckt worden ist. Beim neu geschaffenen Raum handelt es sich jedoch um einen Raum, der trotz vieler öffentlicher Veranstaltungen durch Strategien der Kommerzialisierung und Überwachung des öffentlichen Raums geprägt ist.

Auch die Entwicklung der South Boston Waterfront steht im Zusammenhang mit dieser unternehmerischen Stadtpolitik. Erste Entwicklungsschübe erfolgten im Rahmen des Immobilienbooms Ende der 1980er Jahre. Der Sprung zur South Boston Waterfront, die nach der Untertunnelung der Interstate 93 nur durch den Fort Point Channel vom Financial Center getrennt ist, erfolgte maßgeblich durch drei Projekte: Federal Reserve Bank of Boston am Übergang von der Atlantic Avenue zur South Boston Waterfront, Federal Courtyard an der Spitze von Fan Pier und das World Trade Center. Entgegen der Vorstellung, dass die Entwicklung der South Boston Waterfront aufgrund der attraktiven Lage einen Selbstgänger darstellt, handelt es sich um eine sehr zyklische Entwicklung, die von der Nachfrage nach verschiedenen Immobilientypen beeinflusst wird. Weiter stellt sich die Frage, ob es sich bei dem Entwicklungsvorhaben um eine neue Downtown oder um eine Ausdehnung des CBD als Teil der alten Downtown handelt. Der

Unterschied besteht darin, wie Nutzungen verteilt sind, d.h. wie hoch das Gewicht der Wohnnutzungen im Verhältnis zu Büronutzungen ist.

## *4 Die South Boston Waterfront im Zusammenhang mit der alten Downtown*

Insgesamt bestand in Boston das Ziel einer unternehmerischen Stadtpolitik darin, die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Aufwertung der alten Downtown zu schaffen. Dies trifft auch auf die South Boston Waterfront als dem gegenwärtig größten Entwicklungsvorhaben in Boston zu. Die Chance zur Entwicklung der South Boston Waterfront als neuer Downtown eröffnete sich im Zuge des allmählichen Bedeutungsverlustes des Hafens ab den späten 1950er Jahren. Die Möglichkeit, tatsächlich Entwicklungsvorhaben umzusetzen, steht aber wiederum mit öffentlichen Investitionen sowie mit immobilienwirtschaftlichen Zyklen im Zusammenhang. Dies eröffnet aber einen Problemkontext, in dem Interessen der Bewohner, Stadtplaner und Immobilienakteure nicht immer in die gleiche Richtung gehen. Grundsätzlich herrschte seit Ende der 1980er Jahre die Meinung vor, dass die South Boston Waterfront das letzte Stück innenstadtnaher Fläche ist, das die Chance zur weiteren Revitalisierung der Innenstadt sowie zur Reurbanisierung bietet. Dies geht auch aus dem folgenden Zitat hervor:

„The waterfront, 1,000 acres stretching from the length of the Fort Point Channel to Massachusetts Bay, and now mostly a collection of vacant land, parking lots, and old warehouses, offers breathtaking views of the downtown skyline and proximity to the Financial District and Logan International Airport. [...] But the South Boston waterfront has never been transformed into a bustling waterfront district such as those under way from Baltimore to San Francisco. Such developments are aimed at creating economic growth and luring tourists and suburbanites, who might be persuaded to move back to a revitalized city. City officials say that began to change last week when Mayor Thomas M. Menino and city planners unveiled a master plan for the South Boston waterfront.“ (Boston Globe 1997)

Anlass für diese Aufbruchsstimmung war die Veröffentlichung von Leitvorstellungen, in denen das vernachlässigte Hafen- und Industrieareal als ein lebendiger Stadtteil der Zukunft mit Erlebnismöglichkeiten rund um die Uhr imaginiert wurde. Dies sollte mit mehreren öffentlichen Investitionsvorhaben ab Mitte der 1980er Jahre unterstützt werden, die im Weiteren zur Attraktivitäts- und Wertsteigerung des Standortes beitragen. Die wichtigsten Maßnahmen waren a) das Programm „Harbor Cleanup“, mit dem die Wasserqualität verbessert wurde, b) die Untertunnelung der Interstate 93 („Central Artery/Big Dig“), mit der die Trennung zwischen der Waterfront und der alten Downtown aufgehoben bzw. die Zugänglichkeit verbessert wurde, c) der Bau des Ted Williams Tunnel, der im Zuge der Central Artery-Baumaßnahme eine direkte Anbindung des Gebietes an das überregionale Autobahnssystem und den Logan International Airport herstellte. Seitdem kann der Logan International Airport von der South Boston Waterfront aus in 5 Autominuten erreicht werden. Schließlich wurde noch d) mit der „Silver Line“, einer an das Subway-System angebundenen Buslinie, die Waterfront mit der Stadt und dem Flughafen verbunden. Diese Infrastrukturmaßnahmen und Umweltverbesserungen haben zu einer beträchtlichen Standortaufwertung und zu einer Steigerung des Bodenwerts beigetragen.

Dies hat immobilienwirtschaftliche Erwartungen, die auf das Gebiet bezogen sind, geschürt. Die South Boston Waterfront verfügt zwischenzeitlich über ausgezeichnete Anbindungen und Lagevorteile, die die Attraktivität des Gebietes für Wohn- und Büronutzungen (und Folgenutzungen wie Einzelhandel etc.) stärkten. Es bestehen umfangreiche Möglichkeiten, diese Vorteile für die Gestaltung eines Raums mit einzigartigen Eigenschaften und Qualitäten zu nutzen. Mit dem Ende der 1990er Jahre erreichen Spekulationen auf die weitere Entwicklung ihren Höhepunkt. Anzeichen für diese Spekulation sind zum einen die Immobilientransaktionen, in deren Verlauf das Bodenpreisgefüge angehoben wurde und zum anderen eine Vielzahl von exklusiven Wohnprojekten, die jedoch bis 2008 noch

überwiegend auf die alte Downtown zielten, da Eigentümer von Flächen in der South Boston Waterfront diese für Büroprojekte frei halten wollen (Heeg 2008).

Im Zeitraum von 2000 bis 2005 wechselten schätzungsweise 50 % der bebaubaren bzw. bebauten Fläche der South Boston Waterfront die Eigentümer. Im Jahr 2006 wurde als einer der letzten großen und entscheidenden Deals ein 24-acres-Gelände im Inner Harbor für geschätzte 225 Mio. Dollar verkauft (Boston Globe 2006). Die Flächen im Inner Harbor und vor allem jene am Wasser wurden als die Filetstücke der Waterfront betrachtet, und es wurde davon ausgegangen, dass die Waterfront-Entwicklungen dort beginnen würden. Das Gebiet zeichnet sich durch viele Standortvorteile aus: Blick auf die Downtown, fußläufige Nähe zum Financial District, Möglichkeit zu verschiedenen Wassersportarten, Zugang zur Interstate und dem Highway-System sowie dem Flughafen in wenigen Minuten etc. Immobilienmarktprozesse haben diese Erwartungen aber durchkreuzt. 2008/09 sah es vielmehr danach aus, als ob diese Areale das Schlusslicht der Bebauung darstellen, obwohl die Stadt mit Projektbewilligungen nicht sparte. Hintergrund hierfür war ein kontinuierlich hoher Büroleerstand seit 2001, der bedingt durch die Finanzkrise nicht nur ein kurzfristiges „Zwischenhoch“ blieb, sondern sich verfestigt hat. Es zeigte sich, dass die Eigentümer der Flächen nicht gewillt waren, mit Wohnprojekten die Entwicklung des Gebietes zu beginnen. Vielmehr sollten günstigere Zeiten für Büroimmobilienprojekte abgewartet werden, um die Büroprojekte mit einzelnen Wohnungen zu ergänzen. In der Folge ist die Entwicklung bis in die Gegenwart zögerlich verlaufen.

Während auf dem Büromarkt seit dem neuen Jahrzehnt vorsichtiges Abwarten bzw. Stillstand herrschte, war der Wohnungsmarkt in der Innenstadt von Boston durch Engpässe gezeichnet, der zumindest im Segment für gehobene bis Luxus-eigentumswohnungen ab 2004 zu Bewegung führte. Die Ursache hierfür liegt in einer Veränderung der Präferenzstrukturen. Das Wohnen in der Innenstadt und am Wasser (bzw. mit Blick

# Autorenbeleg

auf Wasser und Innenstadt) genießt hohes Prestige. Großes Marktpotenzial wird bei den vielen gut verdienenden Haushalten der hoch qualifizierten Dienstleistungsbeschäftigten und Baby-Boomers gesehen, die innerstädtisches Wohnen nachfragen. Städtisches Flair bzw. die Vielfalt der kulturellen und kommerziellen Angebote kombiniert mit einem qualitativ anspruchsvollen und sicheren Umfeld soll für beide Gruppen die Attraktivität der Innenstadt erhöhen. Die Lagen, um eine solche Nachfrage zu befriedigen, sind jedoch begrenzt. Sie bestehen vor allem in Back Bay, South End, der South Boston Waterfront sowie weiteren innerstädtischen Waterfront-Gebieten.

Für Wohnungen in der Downtown und an der Waterfront können inzwischen sehr hohe Preise erzielt werden (Abb. 3). Nur ein geringer Teil der Wohnungen ist „affordable“, d. h. kann von Haushalten bezahlt werden, deren Einkommen an bzw. unter dem durchschnittlichen regionalen Haushaltseinkommen liegen<sup>10</sup>. Eine Analyse der Maklerfirma Otis & Ahearn ergab, dass von

2004 bis 2005 der Anteil der Eigentumswohnungen unter 500.000\$ stark abgenommen hat (Boston Globe 2005a).

Ein Indikator für die Attraktivität des innerstädtischen Wohnungsmarktes ist, dass Vermögens- und Immobilienfonds ab 2000 angefangen haben, Wohnungen in der Downtown durch Kauf und Bau in ihr Portfolio zu integrieren (Boston Business Journal 2005). Während also bei reinen Büroprojekten Vorsicht bestand, waren ab 2000 auf dem Markt der Eigentumswohnungen und der gemischt genutzten Projekte gegenteilige Entwicklungen zu beobachten. Die Überschriften geben Aufschluss über die Stimmung: „Baby boomers to have their say on luxury condo market“ (Boston Business Journal 15.10.2004), „Hot condo market leads developer to put apartments on block“ (Boston Globe 5.5.2005), „Luxury condos more than double local sales pace. More than two dozen condos traded hands for \$2M or higher“ (Boston Business Journal 1.8.2005), „Gold rush is on to build condominiums“ (Boston Business Journal 18.7.2005). Direkt an

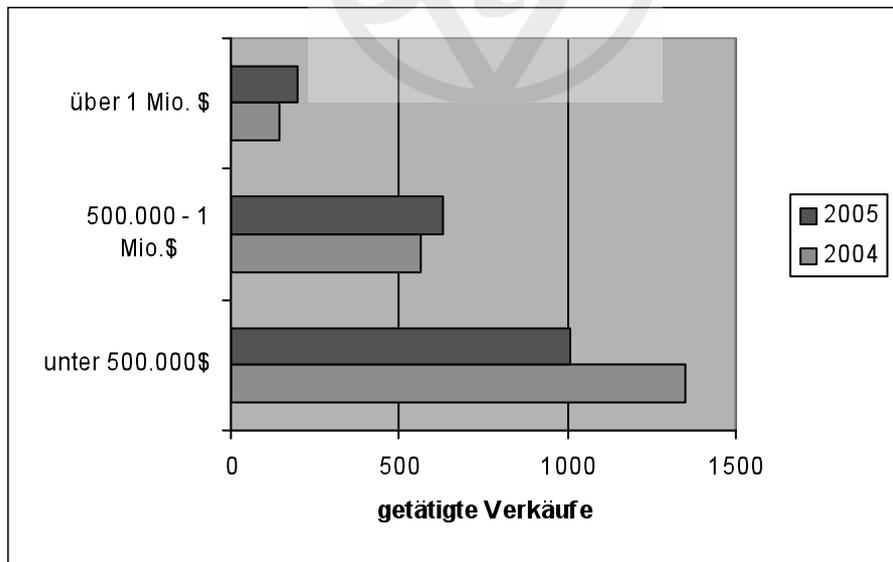


Abb. 3: Markt für Eigentumswohnungen in Bostons Downtown (Verkäufe im Zeitraum von Januar bis einschließlich Juni jeden Jahres)

Quelle: Boston Globe 2005a

der waterfront des Financial Districts, d. h. im Übergangsbereich zur South Boston Waterfront sind mehrere Projekte mit Eigentumswohnungen entstanden (Boston Globe 2005b). Mehrere Immobilien, die als Büroprojekte geplant waren, wurden in diesem Bereich zu Eigentumswohnungen umgewandelt. Dies gilt insbesondere für Projekte entlang der gesamten innerstädtischen Waterfront und des Rose-Kennedy-Greenway (vormals Central Artery/Big Dig-Vorhaben, Boston Globe 2004).

Von der Attraktivität von Wohnungen an der Waterfront sollte der Standort der South Boston Waterfront, der sowohl über die Nähe zum Wasser als auch zur Downtown verfügt, profitieren. Nachdem es in diesem Gebiet seit Anfang des neuen Jahrtausends kaum noch neue Büroplanungen gab, gab es seitdem mehrere Planungen zu Wohnprojekten. Überwiegend handelte es sich um gemischt genutzte Projekte, die durch den Boom auf dem Wohnungsmarkt – wieder – in Planung genommen wurden. Die Anzahl von Wohnungen, die realisiert bzw. geplant wurden, blieb allerdings absolut und im Vergleich zur alten Downtown gering. Dies hängt damit zusammen, dass zum einen die durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung mit 1.500 sf weit über den in Planungsdokumenten wie dem Seaport Public Realm Plan von 1999 oder der BRA-Studie von 1988 zur Wohnungsnachfrage projektierten Wohnungsflächen lag. In der South Boston Waterfront wurden von den Investoren weit weniger Wohnungen realisiert als von Stadtplanern anvisiert und von den Bewohnern gefordert, was sich damit erklären lässt, dass für sehr vermögende Käufer mit hohem und exklusivem Wohnflächenbedarf gebaut wurde. Zum anderen ist die geringe Anzahl von Wohnungen (Boston SAND 2009) ein Ergebnis der Erwartungen von Investoren, mit Büroprojekten eine höhere Rendite erzielen zu können. Diese Erwartung begünstigte in der South Boston Waterfront eine abwartende Haltung: viele Eigentümer realisieren geplante Büroprojekte bei ungünstigen Marktkonditionen nicht; dies bedeutet aber nicht, dass stattdessen Wohnprojekte umgesetzt werden. Vielmehr wird erwartet,

bis sich die Marktbedingungen wieder verbessert haben. Die Bewohner forderten vehement von den Stadtplanern, auf die Projektentwickler und Investoren Druck auszuüben, um Wohnungsbau umzusetzen; wenn notwendig durch das Setzen von negativen Anreizen (z.B. höhere Besteuerung des Bodens). Die Stadtplaner der BRA reagierten jedoch auf diese Aufforderung nicht. Bis in die Gegenwart sind wenig Projekte realisiert worden, was unter anderem mit der Finanzkrise zu erklären ist. Seit Sommer 2008 wurden bzw. blieben viele Entwicklungsvorhaben „auf Eis“ gelegt – unabhängig davon, ob es sich um Büro- oder Wohnprojekte handelte.

Hochfliegende Pläne zur Entwicklung der South Boston Waterfront als neuer Downtown haben sich bis Ende 2009 nicht erfüllt. Deutlich mehr Flächen wurden für Büroprojekte vorgesehen, wovon aber die wenigsten aufgrund von ungünstigen Marktbedingungen in Angriff genommen wurden; demgegenüber blieb die Anzahl der neuen Bewohner bedingt durch die Struktur der realisierten Wohnprojekte und der Präferenz für Büroprojekte gering. Die insbesondere von Stadtplanern und Bewohnern gewünschte Lebendigkeit des Stadtteils – und aus der Entwicklung der alten Downtown abgeleitet – hat sich bislang nicht eingestellt und es ist auch nicht zu erwarten, dass sich dies in nächster Zeit ändert.

## *5 Die South Boston Waterfront als neue Downtown?*

In der South Boston Waterfront wird durch Immobilienentwickler sowie Stadtplaner versucht, die besonderen Standortvorteile, die in der Wasserlage, der Nähe des CBD und der optimalen Anbindung bestehen, zu kapitalisieren<sup>11</sup>. Dabei besteht eine Spannung zwischen dem Bestreben, einen eigenständigen Raum, der sich vom CBD unterscheidet, zu schaffen, aber zugleich auch von der Verbindung zum CBD zu profitieren. Die Ambitionen der Stadtplaner zielen dabei auf breit geteilte Vorstellungen zu qualitativ gehobenen Wohn-, Einkaufs-, Gastronomie- und

# Autorenbeleg

Erlebnismöglichkeiten. „Breit geteilt“ bedeutet, dass diese Planungen ebenso von den Immobilienakteuren geteilt werden. Auch die Immobilienakteure erwarten sich eine Aufwertung des Gebietes über einen Nutzungsmix. Allerdings sind die meisten Immobilienakteure wenig diskussionsbereit, wenn sich der geforderte Nutzungsmix auf ihre Immobilie erstreckt. Auf das neue Gebiet bezogen begrüßen viele Immobilienakteure also einen Mix von Parks, Büro- und Wohngebäude, Museen etc., d. h. standörtliche Unterschiedlichkeit und Vielfältigkeit. Es wird erwartet, dass dieser Mix Marktpotenziale erweitert und zu einer Wertsteigerung ihres individuellen Eigentums beitragen kann. Für ihre eigene Fläche wollen sie jedoch die höchstmögliche Verwertung realisieren, die sich aus der Nähe zum CBD ergibt. Verschiedene Projekte haben bislang gezeigt, dass wenig Entgegenkommen besteht, wenn beispielsweise der Anteil der Bürofläche reduziert werden soll zugunsten von Wohn- oder Grünfläche. Es wird bei der Aufgabe der Aufwertung der Fläche immer auf andere Eigentümer verwiesen, aber bei dem eigenen Vorhaben auf die Zwänge des Marktes (Heeg 2008). In der Summe bedeutet ein solches Verhalten, welches nicht durch die Stadtplanung sanktioniert wird, dass immobilienzyklusabhängige Nutzungen realisiert werden, die die Tendenz zur Monostruktur mit sich bringen. Die allgemeine Forderung nach der Schaffung eines unverwechselbaren Raums stößt sich am Bestreben vieler Investoren, Büroentwicklungen zu realisieren, da diese in der konkreten Lage die höchste Rendite versprechen. Dieses Bestreben, das bis in die Gegenwart jedoch nicht vom Immobilienmarkt getragen wird, reduziert den Möglichkeitsraum, eine neue Downtown zu schaffen: ein Überangebot von Büros würde die South Boston Waterfront zu einer Erweiterung des CBD degradieren. Die Entwicklung der South Boston Waterfront erweist sich insgesamt als ein schwieriger Drahtseilakt zwischen individuellen Gewinnbestrebungen und einer übergeordneten, kohärenten Planung des Raums.

Bis 2009 wurden aufgrund des boomenden Wohnungsmarktes mehr Wohn- als Bürofläche

realisiert. Dies war noch in der Hochphase des Büromarktes Ende der 1990er Jahre nicht absehbar, was aber nicht bedeutet, dass mehr Wohnungen im Verhältnis zu Büros entstehen, sondern dass die Büroprojekte zeitlich ausgesetzt und auf später verschoben werden. Der immobilienwirtschaftliche Zyklus hat offensichtlich nicht nur Auswirkungen dahingehend, in welchem Tempo und ob gebaut wird, sondern auch was gebaut wird. Es scheint, dass der Pulsschlag des Immobilienmarktes den Takt für die Entwicklungen in der Waterfront setzt.

Deutlich ist, dass die Entwicklung in Wellen verlief und von der Downtown ausging. In Zeiten von Wirtschaftswachstum, wenn in hohem Maße neuer Büro- und Wohnraum nachgefragt wurde, führte die Knappheit an entwicklungsfähiger Fläche und ausbaubaren Objekten dazu, dass die Immobilienentwicklung auf die South Boston Waterfront übersprang. Immer dann, wenn der Büro- und Wohnungsmarkt der Downtown vom Angebot her ausgereizt war, erfolgte eine Verschiebung der Entwicklungsgrenze in Richtung der South Boston Waterfront. Der Umstand, dass die Entwicklung in diese Richtung ging und geht und nicht in andere angrenzende Stadtteile wie beispielsweise das South End, hängt mit der Neubewertung von wassernahen Flächen, aber auch damit zusammen, dass es sich bei dem letztgenannten Stadtteil um ein Wohngebiet handelt. Eine Ausdehnung kommerzieller Nutzungen würde dort zu beträchtlichen Konflikten und Reibungsverlusten führen. Demgegenüber ist in der South Boston Waterfront der Anteil der Wohnbevölkerung gering, und bei der Nutzungsausrichtung von Flächen gibt es noch „windows of opportunity“.

Grundsätzlich ergeben sich vor diesem Hintergrund aber Zweifel, ob mit der South Boston Waterfront eine neue Downtown entwickelt werden kann. Mit Planungen und Baumaßnahmen werden einzelne Projekte realisiert, die jedoch keinen kohärenten Stadtraum schaffen. Insbesondere die geringe Anzahl von Wohnungen – und damit Bewohnern – wirft die Frage auf, wie ein belebter Stadtraum entstehen soll. Bislang deuten die Büroprojekte darauf hin, dass ein

Stadtraum geschaffen wird, der aufgrund der Büronutzungen während des Tages belebt, aber wegen wenigen Bewohnern am Abend unbelebt ist. Die Frage, ob sich die Aufwertung der alten und neuen Downtown ergänzend oder widersprüchlich verhält, ist vor diesem Hintergrund schwer zu beantworten. Es ist zu erwarten, dass in weiterer Zukunft vorrangig Büroprojekte realisiert werden. Sollte sich dieses Szenario realisieren, dann ergänzen sich die beiden Downtowns nicht, sondern die neue Downtown stellt eine Verlängerung des CBD dar. Bei diesem Szenario stellt die South Boston Waterfront je nach Immobilienzyklus eine nachgefragte oder eine B-Lage dar. Damit würde sich das Verhältnis von alter und neuer Downtown eher widersprüchlich gestalten. Während die alte Downtown im Verlauf der letzten 20 bis 30 Jahre einen Wandel hin zu einem vergleichsweise hohen Wohnanteil mit vielfältigen Freizeitnutzungen durchlaufen hat, so droht bei der South Boston Waterfront wenn auch keine Monostruktur, aber so doch eine Nutzungsarmut. Damit kann die South Boston Waterfront keine Ergänzung der Downtown darstellen, sondern kann zum ungeliebten Anhängsel der alten Downtown werden.

Möglich wird dies durch eine stark privatwirtschaftlich getragene Stadtentwicklung (Squires 1996), in der Immobilienakteure weniger durch Stadtplanungsvisionen in die Stadtentwicklung eingebunden werden, sondern vielmehr die private Initiative die Basis für Entwicklungsvorhaben ist. Wenn private Vorhaben nicht mit öffentlichen Zielen korrespondieren wird mit Anreizen wie Planungserleichterungen und finanziellen Hilfen reagiert, die jedoch im Falle der South Boston Waterfront nicht dahingehend wirken, dass Raum bleibt für weniger zahlungskräftige Nutzungen oder für Nutzungen, die nicht die höchstmögliche Rendite erbringen. Die lebendige und belebte Downtown bzw. Downtown als Ort der Begegnung – wie sie von allen Beteiligten als Ziel formuliert wird – droht dabei eine unerreichbare Vision zu bleiben. Stadtplanung wird in Boston als eine flankierende Aufgabe verstanden, die Möglichkeitsräume für private Initiative eröffnen soll, aber nicht regulierend

eingreifen soll. In der Planung geht es um die Eröffnung von Gestaltungsspielräumen mit der zugrundeliegenden Philosophie, dass das Ergebnis, das private Eigentümer anvisieren, ein optimales auch für die städtische Gesellschaft ist. Dies ist jedoch fraglich, da in hochpreisigen Lagen wie der South Boston Waterfront sich ohne Regulierung jene Nutzungen durchsetzen, die die höchste Rendite abwerfen. Eine breit geteilte Vision eines lebendigen Quartiers ohne die Bereitschaft steuernd in private Verfügungsgewalten einzugreifen, ist wie ein Tiger ohne Zähne.

Zusammenfassend betrachtet stellt die Nähe zur alten Downtown und die Wiederentdeckung der Innenstadt nach Jahren des Niedergangs eine Voraussetzung für immobilienwirtschaftliche Tätigkeiten und die Entwicklung der South Boston Waterfront dar. Allerdings begünstigt dies mit Blick auf gegenwärtige Entwicklungen nicht, dass eine eigenständige neue Downtown entsteht als vielmehr eine Verlängerung des Central Business Districts.

## Literatur

- Bluestone, B. und Stevenson, M.H. (2000): *The Boston Renaissance. Race, Space, and Economic Change in an American Metropolis*. New York.
- Boston Business Journal (2005): Archstone-Smith pays \$1.1B for Oakwood Worldwide Apt. Sites. 1.8.2005.
- Boston Globe (1997): Plan would change S. Boston Waterfront: City's Proposal calls for Hotels, Housing, Stores, and more to draw Tourists and Residents to District. 1.12.1997.
- Boston Globe (1999): Today's Boston is his legacy. 29. Juli 1999.
- Boston Globe (2004): For Property Owners, Parks mean Profits. 14.6.2004.
- Boston Globe (2005a): Modestly priced Condos grow Rare. 20.8.2005.
- Boston Globe (2005b): Big Hotel to be cut from Plan for Wharf. 8.7.2005.
- Boston Globe (2006): McCourt Reportedly Selling S.Boston Site. 14.1.2006.
- Boston Municipal Research Bureau – BMRB (2006): Special Report 06-2. Boston.

# Autorenbeleg

- Chapman, J., Facer I. und Rex, L. (2005): Connection Between Economic Development and Land Taxation. In: Land Lines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy 4, 6-8.
- Frieden, B.J. und Sagalyn, L.B. (1990): Downtown, Inc. How America Rebuilds Cities. Cambridge.
- Harvey, D. (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in late Capitalism. In: Geografiska Annaler B 71, 3-18.
- Heeg, S. (2008): Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft. Die „South Boston Waterfront“ als Beispiel für eine neue Strategie städtischer Baupolitik. Bielefeld.
- Horan, C. und Jonas, A. (1998): Governing Massachusetts: Uneven Development and Politics in Metropolitan Boston. In: Economic Geography 74(5), 83-95.
- Jakle, J.A. und Wilson, D. (1992): Derelict Landscapes. The Wasting of America's Built Environment. Savage.
- Kennedy, L.W. (1992): Planning the City Upon a Hill. Boston Since 1630. Amherst.
- Keyes, L.C. (1969): The Rehabilitation Planning Game: A Study in the Diversity of Neighborhood. Cambridge.
- McQuade, W. (1966): Urban Renewal in Boston. In: Wilson, J.Q. (ed.): Urban Renewal: The Record and the Controversy. Cambridge, 259-276.
- Mollenkopf, J.H. (1983): The Contested City. Princeton.
- O'Connor, T.J. (1993): Building a New Boston. Politics and Urban Renewal 1950-1970. Boston.
- Pagano, M.A. und Bowman, A. (1995): Cityscapes and Capital. The Politics of Urban Development. Baltimore und London.
- Sagalyn, L.B. (1989): Measuring Financial Returns. When the City Acts as an Investor. Boston and Faneuil Hall Marketplace. In: Real Estate Issues 14, 7-15.
- Squires, G.D. (1996): Partnership and the Pursuit of the Private City. In: Fainstein, S.S. und Campbell, S. (Hrsg.): Readings in Urban Theory. Malden, 266-290.
- Ward, S.V. (2002): Planning the Twentieth-Century City. The Advanced Capitalist World. Chichester.
- Weber, R. (2002): Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment. In: Brenner, T. und Theodore, N. (Hrsg.): Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe. Malden, 172-193.

## Webseiten

- Biocrawler 2010: Foto des Government Center in Boston. <http://www.biocrawler.com/w/images/index.php?dir=7/75/&sort=size&order=desc> (25.06.2010)
- SAND – Seaport Alliance for a Neighborhood Design (2009): Report August 2009. [www.seaportalliance.org/SAND/Archive/050128housing.html](http://www.seaportalliance.org/SAND/Archive/050128housing.html) (12.10.2009)
- EZ Boston Blog 2010: Foto des Quincy Market in Boston. <http://ezboston.blogspot.com/> (25.06.2010)

Anschrift der Autorin: Prof. Dr. Susanne Heeg, Institut für Humangeographie, Goethe-Universität Frankfurt a. M., Robert-Mayerstraße 6-8, 60325 Frankfurt a. M., Email: [heeg@em.uni-frankfurt.de](mailto:heeg@em.uni-frankfurt.de)

- 1 Der Central Business District wird hier als ein Teilraum der alten Downtown verstanden. Im CBD konzentrieren sich Bürotürme mit entsprechenden Arbeitsplätzen und Versorgungsinfrastrukturen. Damit sind Nutzungsstrukturen verbunden, die sich in der Regel vorrangig auf die Arbeitszeiten konzentrieren. Die Downtown ist aber umfangreicher: Sie umfasst zusätzlich Einkaufsstraßen und innenstadtnahe Wohngebiete mit Gastronomie- und Freizeitfunktionen. Diese Teilbereiche sind in der Regel jene, die als lebendig und vielfältig wahrgenommen werden, da sie Nutzungen ermöglichen, die sich u. U. auf bis zu 24h am Tag ausdehnen.
- 2 Der Abschnitt zur South Boston Waterfront baut auf zahlreichen Interviews mit Akteuren rund um die Entwicklung der South Boston Waterfront auf, die von Mai bis September 2005 geführt wurden. Die Akteure umfassen Stadtplaner, Wirtschaftsförderer, Beratungsunternehmen, Investoren, Projektentwickler, Nachbarschaftsorganisationen, Bewohner und nichtstaatliche Organisationen. Der Abschnitt basiert weiterhin auf der Analyse der Berichterstattung zum Thema in der US-amerikanischen Presse (aber insbesondere The Boston Globe, Boston Herald, Boston Business Journal) sowie grauer Literatur.

# Autorenbeleg

- 3 Der Begriff Downtown und CBD wird in der Literatur häufig synonym verwendet. In der vorliegenden Arbeit wird jedoch ein Unterschied vorgenommen wie bereits in Anmerkung 1 ausgeführt. Für Boston bezieht sich der Begriff CBD auf das Gebiet um das Government Center (Central) sowie den Financial District. Demgegenüber umfasst die Downtown den CBD und angrenzende Stadtviertel, die im Zuge der Sanierung an Bedeutung gewonnen haben. Dabei handelt es sich vor allem um Back Bay, West End, North End, Beacon Hill und nördliche Teile von South End (insbesondere Theatre District und Chinatown).
- 4 „The 1950s provided a picture of commercial and industrial decline with the increasing presence of ‚blighting‘ lower-class minority groups and a lack of business confidence and investment even in the central business districts“ (Mollenkopf 1983, 144). Im Vergleich dazu war das Umland von überdurchschnittlichem wirtschaftlichem Wachstum geprägt.
- 5 Die Grundsteuereinnahmen betragen in Boston im Steuerjahr 1999 50,3 % der städtischen Einkünfte; im Jahr 2006 beliefen sie sich bereits auf 58,9 % (BMRB 2006, 2). In einer Untersuchung des Zusammenhangs von Wirtschaftsentwicklung und Grundsteuern in US-Städten wurde darauf hingewiesen, dass annähernd alle untersuchten lokalen Regierungen Grund und Boden als revenue-generating device genutzt hätten (Chapman et al. 2005).
- 6 Die wichtigste Organisation ist „the Vault“ – benannt nach dem Keller des Boston Safe Deposit & Trust Co., wo sich bekannte Politiker und Wirtschaftsvertreter trafen, um im internen Kreis eine Verständigung über Ziele und Inhalte der Stadterneuerung zu erreichen.
- 7 „The neighborhood’s 7,000 residents were notified in April 1958 that the city was taking their dwellings under the power of eminent domain. The bulldozers began rolling in June 1958: by November, 1,200 of the West End’s 2,700 households were gone. By 1960, only five of its buildings were left standing, including Massachusetts General Hospital and the old Charles Street Jail.“ (Boston Globe 1999)
- 8 Kevin H. White war von 1967 bis 1983 Bürgermeister.
- 9 Als Ergebnis dieser Politik hält Kennedy fest: „In 1974 the city had only 14 million square feet of premium office space but by the end of 1984 it had in excess of 25 million square feet and much more was planned. [...] The assessed value of taxable Boston real estate increased tremendously through the decade after the court-ordered updating of the city’s assessment practices in the early eighties. Total taxable value of \$ 22.5 billion in 1987, and to \$ 34.3 billion two years later. Revenues from property taxes account for about a third of Boston’s city budget.“ (Kennedy 1992, 221f.)
- 10 Dabei muss bedacht werden, dass das durchschnittliche regionale Haushaltseinkommen höher ist als das durchschnittliche städtische Haushaltseinkommen. Einige exklusive Vororte, die zur Metropolregion gehören, treiben das Durchschnittseinkommen in die Höhe. Grundsätzlich liegt das Haushaltseinkommen in den Vororten über dem der Stadt (Interview mit Stadtteilaktivistin Shirley Kressel 8.06.05 und BRA-Sprecher Tim McGourthy 21.06.05).
- 11 Dies gilt natürlich auch für die wenigen Bewohner in dem Gebiet, die jedoch – da sie keine großen Eigentümer darstellen – geringe Einflussmöglichkeiten haben. Für eine ausführlichere Darstellung auch der Interventionen der Bewohner siehe Heeg 2008.