

Stadtentwicklung für das 21. Jahrhundert das Modell Boston

Kommunale Handlungsspielräume, soziale Orientierung, Disparitätenabbau

Rita Schneider-Sliwa

Das amerikanische Verständnis von sozialstaatlichen und planerischen Aufgaben unterscheidet sich erheblich von dem in westeuropäischen Ländern, in denen die Planung hierarchisch aufgebaut ist und nationalen Zielvorgaben folgt. In den USA wurde den Staaten und Kommunen vom Gesetzgeber ein großer Ermessensspielraum bei der Planung und Auslegung von Bundesgesetzen und -programmen zur Stadtentwicklung gewährt. Der kommunale Handlungsspielraum führte häufig zu einer Abkoppelung der sozialen von wirtschaftlichen Zielsetzungen, eine Tendenz, die durch den allgemeinen Rückbau des Sozialstaats in den 80er Jahren noch verstärkt wurde. Die Stadt Boston traf jedoch in dieser Ära eine bewußte Entscheidung für eine sozialverträgliche Stadtplanung, den Abbau von Disparitäten und die enge Verknüpfung von sozialen und wirtschaftlichen Zielsetzungen durch *Linkage*-Politik.

Die politische Entscheidung für eine nachhaltige sozialverträgliche Stadtentwicklung fällt die Stadt Boston gemeinsam mit dem Bundesstaat Massachusetts, um den Wirtschaftsstandort Boston für Investoren attraktiv zu halten und Entwicklungen vorzubeugen, die dem Ruf der Stadt abträglich sein könnten. „Image“ war immer ein wichtiger Faktor in der Stadtentwicklung Bostons, denn die städtische Wirtschaft beruht seit dem 17. Jh. auf drei Stützpfälern, für die die Reputation wichtig ist. Diese sind die Bildungs- und Forschungszentren, Handel, Banken und das Finanzwesen, welche schon im 19. Jh. US-weite und später internationale Bedeutung erlangten, sowie die „Manpower“-Ressourcen, d. h. die Verfügbarkeit besonders gut ausgebildeter Arbeitskräfte durch die 65 Universitäten und Colleges im Großraum Boston (Ganz und Konga 1989).

Wie wichtig gerade diese Bildungseinrichtungen sind, zeigt sich an deren jährlichen Einnahmen von rd. 5 Mrd. US\$ und an deren Beitrag zum allgemeinen Wirtschaftswachstum: Über 500 Firmen mit fast 200 000 Angestellten und 35 Mrd. US\$ Jahresumsatz im Raum Boston gelten als „spin-offs“ des Massachusetts Institute of Technology (Boston Chamber of Commerce 1989).

Biomedizinische Firmen und die 31 Groß- und Forschungskliniken der Kernstadt ziehen internationale Investitionen an und erhalten den Großteil der Mittel, welche die amerikanische Regierung landesweit für medizinische Forschung ausgibt. Weit über 200 internationale Konzerne haben daher Niederlassungen in der Kernstadt; auch viele europäische Konzerne lassen in Boston forschen und nutzen Agglomerationsvorteile und die national und international bedeutende „intellektuelle Infrastruktur“ Boston-Cambridge aus. Die „intellektuelle Infrastruktur“ – die Universitäten, Forschungsinstitute und privaten biomedizinischen Forschungseinrichtungen, die zuliefernde Hochtechnologieforschung und -produktion – ist daher Bostons komparativer Standortvorteil in einer *knowledge based, innovation driven economy* und erweist sich als ausgesprochen wachstumsträchtig. Bis zum Jahr 2000 werden biomedizinische Forschung, Handel, Banken, Finanz- und Immobilienwesen und unternehmensbezogene Dienstleistungen 477 000 neue Arbeitsplätze im Großraum Boston schaffen. Dennoch wird eine aktive wachstumsorientierte Planung in der Kernstadt Boston betrieben, da sie eine Schlüsselrolle für den gesamten Staat Massachusetts hat. Obwohl

die City of Boston nur 9,5 % der Bevölkerung von Massachusetts aufweist, verzeichnet sie 17 % aller Arbeitsplätze des Bundesstaates (1990 über 600 000 Arbeitsplätze). 21% des gesamten Haushaltseinkommens, das im Staat erzielt wird (ca. 13 Mrd. US\$ jährlich) entfallen auf die Stadt Boston, die auch 24 % des Wertes der Güterproduktion und der Dienstleistungen auf sich vereinigen (ca. 28 Mrd. US\$ jährlich). 22% des gesamten Steueraufkommens von Massachusetts (1992 ca. 2 Mrd. US\$) werden in Boston erhoben (City of Boston 1991, S. 11). Daher war das Wirtschaftswachstum der Kernstadt Boston von jeher ausschlaggebend für die Konjunktur des gesamten Bundesstaats und ein besonderer Schwerpunkt planungs-politischer Bemühungen.

Sozialverträgliche Stadtentwicklung als Wirtschaftspolitik

Die Stadt versucht jedoch nicht, Wachstumsförderung abgekoppelt von der Sozialpolitik zu betreiben. Vielmehr wurde die soziale Orientierung als eine gleichwertige Komponente der Kommunalpolitik etabliert, weil eine Nichtbeachtung der sozialen Entwicklungen das Wirtschaftswachstums behindern würde: Die City of Boston erfährt gegenwärtig eine „Krise“, hervorgerufen durch den Rückzug der Bevölkerung und des Gewerbes aus dem Umland, wo natürliche infrastrukturelle Engpässe in der Wasserversorgung und Kanalisation zur Einschränkung der gewerblichen und industriellen Nutzung führten (Urban Land Institute 1991). Durch den Zuzug von Bevölkerung und Gewerbe wird in der Kernstadt bezahlbarer Wohnraum knapp. Die in der Nähe der Downtown liegenden Slums von Dorchester, Roxbury oder East Boston (vgl. Abb. 1) weisen eine ansehnliche, für Luxussanierung geeignete Bausubstanz aus der lahrhundertwende auf. Für die dort lebenden Minoritäten besteht eine akute Gefahr, verdrängt zu werden. Während der Hochkonjunktur 1985 und 1987 wurden in diesen Stadtteilen jährlich ca. 3100 Wohnungen umgewandelt, während der Rezes-

sion von 1989–1991 noch rd. 1 000 Einheiten jährlich. Wohnungsumwandlungen werden in Boston jedoch als Fehlentwicklung gewertet, die dem internationalen Ruf einer *knowledge-based city* und damit dem Wirtschaftsstandort Boston schaden, denn durch Gentrification würden zwar einige Slums saniert, die Problematik in einigen anderen aber durch den Zuzug verdrängter Bevölkerung erheblich verschärft. Auch würde die nachfragebedingte Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt die Expansion der wichtigsten Wirtschaftszweige beeinträchtigen. Geplant sind überwiegend Arbeitsplätze im Bereich der mittleren Einkommen, welche luxussanierte Wohnungen nicht finanzieren können.

Sozialverträgliche Stadtentwicklungspolitik in Boston

Die progressive Tradition

Obwohl es ähnliche Entwicklungen in anderen amerikanischen Städten gibt, reagierte Boston als erste in entschiedener Weise. Bereits 1976 und dauerhaft seit 1983 ist die Stadtpolitik gekennzeichnet durch Sozial-



Foto 1: Der Marine Industrial Park im Luftbild

verträge, die Verknüpfung sozialer und wirtschaftlicher Zielsetzungen sowie *community empowerment*, also das aktive Einbinden basisdemokratischer Prozesse. Dabei fühlten

sich Planer und Politiker auch der langen progressiven Tradition der Stadt verpflichtet. Boston ist nicht nur ein Machtzentrum demokratischer Senatoren und Präsidenten gewesen, sondern verfügt über eine 200jährige sozialorientierte Tradition als Ausgangspunkt der Amerikanischen Revolution oder der *Abolitionist Movement* zur Abschaffung der Sklaverei im 19. Jh. Als Gründungsort des ersten akademischen Stadtplanungsinstituts der USA wurde Boston im frühen 20. Jh. auch ein Zentrum innovativer sozialreformerischer Ansätze in der Stadtentwicklung. Seit den 50er Jahren wurden für eine wachstums- und redistributiv-orientierte Stadtpolitik auch spezielle Planungsinstitutionen geschaffen, die im Vergleich zu anderen Städten ungewöhnlich weitreichende Vollmachten erhielten.

Um der Stadt ein wirkungsvolles Instrument für die Durchsetzung ihrer sozialverträglichen Planungen gegenüber privatwirtschaftlichen Interessen zu geben, schuf der Bundesstaat Massachusetts auch als einziger Staat ein Mandat zum Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen strukturstarken und -schwachen (Stadt-)Gebieten, ein Mandat, das selbst die amerikanische Verfassung nicht kennt. Auf dieser Grundlage konnte die Stadt Boston mittels Direktive oder Konsensfindungsprozeß aller gesellschaftlich relevanten Gruppen einige Neuheiten in der Stadtentwicklung einführen.



Abb. 1: Die Stadtteile Bostons
Bearbeitung Abb. 1-5 G. Hellmuth

Quelle: City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1992

Sozialverträge im Ausbildungssektor

Eine solche Besonderheit sind die festen Partnerschaften oder Sozialverträge, welche zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft geschlossen wurden. Der bekannteste ist der Bostoner Sozialvertrag (*Boston Compact*), ein Abkommen zwischen den Ausbildungsstätten und der Privatwirtschaft. Danach werden Absolventen Bostoner Fachhoch- und Hochschulen im Bostoner Arbeitsmarkt bevorzugt. Zusätzlich wurde eine Vereinbarung zwischen der Ge-

Fotos: Landsat/Esri Aerial Photography, Boston

schäftswelt und den Bostoner Schulen getroffen, wonach Schüler mit abgeschlossener Schulausbildung vorrangig eingestellt werden. Die reale Aussicht auf einen Arbeitsplatz soll v. a. das Problem der *high school „drop outs“* verringern und damit deren dauerhafte Ausgrenzung vom Arbeitsprozeß (Economic Development and Industrial Corporation 1991).

Für die Versorgung minderqualifizierter Arbeitskräfte aus der Innenstadt wurde eine *Boston residents policy*, eine Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Kernstadtbewohner durchgesetzt. Es handelt sich hierbei um eine Auflage, einem gewissen Prozentsatz von Kernstadtbewohnern bei Einstellungen Vorrang vor suburbanen Pendlern zu geben. Bei allen Bauprojekten, die mit öffentlichen Mitteln bezuschußt sind, müssen 50 % der Angestellten Kernstadtbewohner sein (ihr Anteil soll auf 80 % erhöht werden), 25 % Minderheiten und 10 % Frauen (Whittlesey 1992). 1986 wurden diese Auflagen auf alle privaten Bauprojekte ausgedehnt, um einen Großteil der hochbezahlten Bauarbeiterstellen zum Nutzen der Kernstadt sicherzustellen. Da Minderheiten, Kernstadtbewohner allgemein und Frauen in der Baugewerkschaft unterrepräsentiert sind, wurden städtische Mittel bereitgestellt, damit die Gewerkschaften Ausbildungsprogramme für diese Personengruppen einrichten und ihnen dadurch den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Soziale Orientierung zeigt sich auch darin, daß Boston seine traditionell tertiär- und quartärwirtschaftliche Struktur diversifiziert und im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungspolitik für minderqualifizierte *blue collar*-Arbeitskräfte Industrien aufbaut, z. B. im Marine Industrial Park in unmittelbarer Downtownnähe (Rubin 1992; vgl. Foto 1). Dies ist ein Novum in der City of Boston, die traditionell keine Industriestadt war.

Arbeitsmarktpolitik für innerstädtische Problemgebiete

Ein wichtiger Aspekt der Arbeitsmarktpolitik ist ferner die gezielte Ausbildung und Umschulung minderqualifizierter Arbeitskräfte für die spezifischen Bedürfnisse des Bostoner biomedizinischen Arbeitsmarktes. Damit werden schwervermittelbaren Jugendlichen, v. a. aus innerstädtischen Problemgebieten, Einstiegsmöglichkeiten in die unteren beruflichen Ebenen des biomedizinischen Forschungs- und Produktionssektors gegeben. Weil dieser Sektor Bostons größter Arbeitgeber ist (12 % aller Arbeitsplätze), sind solche Ausbildungsprogramme sehr wichtig. Seit Mitte der 80er Jahre konnten dadurch über 7000 Jugendliche aus Slums nachhaltig in diesen Wirtschaftssektor integriert werden. Bei der Ausbildungsförderung gibt es auch spezielle Hilfen für alleinstehende Mütter, inkl. der Kinderbetreuung während der Zeit der Umschulung. Dadurch werden die Möglichkeiten für alleinerziehende Teenage-Mütter verbessert,

sich selbst aus der Wohlfahrtsabhängigkeit befreien zu können. Wie wichtig solche Ausbildungsprogramme in Boston überhaupt sind, belegen einige Zahlen: Die Hälfte der Armen von Boston hat keinen High-School Abschluß, wohingegen 60 % der Wohlhabenden einen Collegeabschluß aufweisen; 65 % der Latinos leben in Armut, davon verfügt die Hälfte nicht über ausreichende Englischkenntnisse (Economic Development and Industrial Corporation 1991, S. 6). Ähnliche städtische Ausbildungsprogramme für Minderqualifizierte gibt es in anderen Städten der USA kaum.

Die auf innerstädtische Problemgebiete abgestimmte Politik zeigt, daß man in der *knowledge-based city* dem Standortfaktor Wissen/Ausbildung auf zwei Ebenen ein großes Gewicht einräumt. Nicht nur die großen Wissenschaftskomplexe werden als Stützpfiler der Bostoner Wirtschaft angesehen, sondern auch die Ausbildungsförderung der städtischen Unterschicht. Über die Ausbildung wird die *underclass* in den Arbeitsprozeß integriert, können soziale Schranken abgebaut und wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht werden. Der Sozialvertrag ermöglicht daher eine Zwischenstufe im dualen Arbeitsmarkt von Boston, der bislang durch große Anteile von Spitzenverdienern einerseits und Personen unterhalb der Armutsgrenze andererseits gekennzeichnet war (Cousineau 1992).

Wegen des möglichen negativen Images für eine *knowledge-based city* zählt die Eliminierung des dualen Arbeitsmarktes zu den wichtigen Planungsprioritäten. Überdies steht ein segmentierter Arbeitsmarkt mit schlecht ausgebildeten Arbeitskräften der geplanten wirtschaftlichen Expansion der High-tech und Biomed-Industrien im Wege. Der Bostoner Sozialvertrag stellt damit eine Verbindung zwischen ökonomischen und sozialen Zielen dar. Aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen betreibt Boston eine *Human Development*-Strategie und eine Abkehr von der rein angebotsorientierten Stadtentwicklungspolitik, d. h. dem Angebot von Büro-, Gewerbe- und Verkaufsflächen.

Umverteilung zwischen strukturstarken und -schwachen Stadtgebieten: Linkage-Politik

Die starke Sozialorientierung in der Stadtentwicklungspolitik zeigt sich auch in der innovativen *Linkage*-Politik, die einen Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Stadtgebieten innerhalb der Kernstadt herzustellen versucht. Eine Umverteilung erfolgt dadurch, daß die Bebauung lukrativer Downtowngrundstücke und die Sanierung verfallener Wohn- und Gewerbegebiete aneinander gekoppelt werden. *Developer* einer Downtownimmobilie werden mit einer Zwangsabgabe belegt. Diese fließt einem Treuhandfonds für den gemeinnützigen Wohnungsbau, die Gewerbeentwicklung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Ausbildungs-, und Umschulungspro-

gramme sowie einige andere soziale Zwecke zu, wobei die *Linkagemittel* fast ausschließlich in ausgewiesene Armuts- und Verfallsgebiete investiert werden. Damit wird die Downtown als Entwicklungsressource für die Slums und Gebiete wirtschaftlicher Stagnation angezapft. Es gibt nur wenige andere Städte in den USA mit einer solchen *Linkage*-Politik (San Diego, Seattle, San Francisco), Boston hat jedoch die schärfsten Bestimmungen und verfolgt die Strategie auch am konsequentesten.

Die *Linkage*gebühr, die periodisch der Inflation angepaßt werden soll, beträgt sechs US\$ pro Quadratfuß neuer Nutzfläche und muß vor Erteilung der Baugenehmigung gezahlt werden. Im allgemeinen werden 1 US\$ Ausbildungs- und Umschulungsprogrammen für weniger qualifizierte Arbeitskräfte und 5 US\$ einem *Housing Trust Fund* für die Schaffung neuen, bezahlbaren Wohnraums zugeführt. Es gibt auch gebietsspezifische Auflagen, bei denen *Developer* von über 100 000 ft² Büro- oder Gewerbeflächen Geld in einen *Neighborhood Jobs* Treuhandfonds einzahlen müssen, der von der städtischen Rechnungsstelle verwaltet und überprüft wird. 20 % des Geldes müssen einem bedürftigen Personenkreis aus der unmittelbaren Umgebung des errichtenden Gebäudes zugute kommen. Dies ist besonders wichtig, weil die großen Mischnutzungskomplexe oft einen nachteiligen Effekt auf die unmittelbar umgebenden Kleingewerbe und Wohnbereiche haben.

Aspekte der Linkage-Politik

Linkage für die Wohnraumversorgung *Housing Linkage*, das als Anschubfinanzierung eine „Hebelfunktion“ hat, erbrachte in Boston zwischen 1983 und 1992 über 120 Mio. US\$ für steuerbegünstigte sozialgebundene Wohnungen. Dabei tragen diese Mittel nicht die gesamten Baukosten für *affordable housing*, da dies nur zu Schnell- und Billigbauweise nach Art des sozialen Wohnungsbaus führen und neue Slums schaffen würde. Außerdem würden die Mittel bei einer Gesamtfinanzierung von Projekten nur relativ wenig leisten. Sie werden daher dazu benutzt, durch eine einmalige Subvention die Gesamtbaukosten für eine mittelständische Wohneinheit auf ein Niveau zu senken, welches erlaubt, diese dauerhaft unter marktüblichem Wert an sozial Schwache zu vermieten. Die Einhaltung der Sozialbindung an Mieter und Nachmieter wird überprüft, so daß über *Linkage*-Projekte keine „schleichende Gentrifizierung“ eines Wohnviertels einsetzen kann. Derartige Subventionen können auch für bereits bestehende Wohnanlagen verwendet werden, sofern dadurch die laufenden Kosten nachweislich auf ein Niveau gesenkt werden, das erlaubt, einen Anteil von mindestens 30 % der Wohneinheiten als „bezahlbaren“ Wohnraum zu vermieten (*affordable housing* nach den Kriterien des *US Department of Housing*

and Urban Development - HUD). Danach gilt eine Wohnung als bezahlbar, wenn untere und mittlere Einkommensgruppen nicht mehr als 25-30% ihres Einkommens für Miete ausgeben müssen. Dabei wird die Kategorie der unteren Einkommen nach den Kriterien des Bundeswohnungsbauministeriums in *very low income* Haushaltseinkommen, die unter 50% des städtischen Durchschnitts liegen) und *other low income* eingeteilt (Einkommen von 51% bis 80% des städtischen Durchschnitts; City of Boston, Public Facilities Department 1991, S. 10).

*Linkage*auflagen besagen, daß sich der Anteil der "bezahlbaren" Wohnungen qualitativ nicht von den Wohnungen zu marktüblichen Mieten unterscheiden darf, außerdem müssen sie in derselben Wohnanlage gebaut werden, so daß keine sozialräumliche Ausgrenzung erfolgen kann. Zum *Housing Linkage* gehören auch Maßnahmen, die Mietpreisbindung auf HUD-subventionierten Wohnungen (also Sozialwohnungen des Bundes), die in den nächsten Jahren ausläuft und über 10 000 Wohneinheiten betrifft, per kommunaler Bestimmung zu verlängern oder diese Wohneinheiten mit Linkagemitteln so zu subventionieren, daß sie bezahlbar bleiben. Die Aktivitäten aller Planungsverantwortlichen richteten sich 1992/93 verstärkt gegen Pläne des *US Department of Housing and Urban Development*, densozialen Wohnungsbau zu privatisieren und die in den 90er Jahren endende 20- bis 30jährige Mietpreisbindung auf subventioniertem Wohnungsbau tatsächlich auslaufen zu lassen. Der Wegfall der Mietpreisbindungen bei mehreren tausend Sozialwohnungen würde die bestehende Wohnungsnot und die Armut- und Obdachlosenproblematik in Boston drastisch verschärfen und zu einem Gentrifizierungsprozeß in den stark verfallenen downtownnahen Wohnvierteln Roxbury und Dorchester führen.

Das *Linkagekonzept*, das Stadtentwicklung an soziale Zielsetzungen koppelt, schließt jedoch weit mehr als nur die Wohnraumversorgung ein, so z.B. auch Wachstums- und Dichtebeschränkungen in der Downtown, bei der die weitere Hochhausbebauung eingeschränkt wurde oder die Politik der Stadt und des öffentlichen Dienstes ihre Geldmittel (Steuern, Subventionen oder ihre Rentenfonds) nur bei solchen Banken anzulegen, die erheblich in verfallene Gebiete investieren (*Dreier und Ehrlich* 1991).

Erfolg der *Linkage*-Politik

Auf welcher solider Grundlage das Konzept der Zwangsabgaben steht, zeigt sich daran, daß trotz der hohen Sozialauflagen in den 80er Jahren ein starker Bauboom einsetzte; alle neuen Downtowngebäude nach 1983 mußten diese Abgabe leisten (vgl. *Fotos 2 und 3*). Ein Beispiel für ein Downtown Projekt, das mit einer *Linkage*abgabe (2 Mio. US\$) belegt wurde, ist Rhowes Wharf (vgl. *Foto 4*), ein neuer Mischnutzungskomplex im klassizistischen Stil mit Büroflächen, Luxushotel und



Foto 2: Downtown Boston im Luftbild 1980



Foto 3: Downtown Boston im Luftbild 1990

Luxuseigentumswohnungen. In der gesamten Downtown finden sich weitere Gebäude, die *Linkage*abgaben erbrachten.

Dabei sind die *Linkage*abgaben keine vertragliche Verpflichtung der Unternehmer, die erst in der Zukunft einzulösen sind. Die Kommune hat die großen städtischen Versicherungskonzerne als Finanziers eingeschaltet, so daß die Abgaben noch vor Baubeginn dem Wohnungsbaufonds zugeführt werden können, der von einer Dachorganisation aller Stadtteil- und Stadtteil-Aufbauorganisationen und Stadtteilgruppen verwaltet wird (*Boston Housing Partnerships - BHP*). Das Konzept des „korrektiven

Kapitalismus“ zeigt sich hier in beeindruckender Weise: Die vertraglichen *Linkage*verpflichtungen verkauft die Stadt zu ihrem gegenwärtigen Wert an die großen Versicherungskonzerne. Diese wiederum gewähren dem *Developer* zur Zahlung seiner Verpflichtung ein Hypothekendarlehen auf seine Projekte. Somit können *Developer* ihre *Linkage*zahlungsverpflichtung nur unter Verlust ihres Projektes an die Gläubiger „vergessen“. Die Stadt erhält diese Geldmittel in bar und leitet sie an den *BHP-Housing Trust Fund* weiter, der die Stadtteile direkt in die Entscheidung über die *Linkage*projekte einbindet. Daher hat *Linkage* für al-



Foto 4: Der „Linkage“-pflichtige Mischnutzungskomplex Rhowes Wharf

le Beteiligten in Boston Vorteile: Die Stadt erhält die Abgaben sofort, die Versicherungskonzerne verdienen als Kreditgeber, die Subventionen durch *Linkage* machen den Wohnungsbau für Einkommensschwächere für Investoren interessant, die Wohnungssituation verbessert sich in den bedürftigsten Stadtteilen (Cousineau 1992). Man ist an das Motto des führenden Stadt- und Sozialreformers Jacob Rijs von 1902 erinnert: „Charity that will not pay will not stay.“ *Linkage* zeigt, daß die *corporate social responsibility* tatsächlich mobilisiert werden kann, daß das (erzwungene) Sozialengagement der Privatwirtschaft soziale Vorteile für die Zielgruppe hat und dabei Profit für die sozial Engagierten abwirft. *Linkage* wäre daher prinzipiell für jede Stadt geeignet, weil es nur eine neue Variante eines alten Themas in der amerikanischen Stadtentwicklung ist: „Let private enterprise do it“.

In Boston sind die Vorteile klar, denn die Hebelwirkung der *Linkage*-Abgaben war sehr groß. 1989 haben 7,4 Mio. US\$ 525 neue Wohneinheiten für Einkommensschwache subventioniert, weitere 15,15 Mio. US\$ führten zu 505 Wohneinheiten in modernen Obdachlosenunterkünften. Dies ist sog. *SRO Housing* (*single room occupancy*), bei der pro Person eine kleine Einzimmerwohnung zur Verfügung gestellt wird. Man kann daran ermesen, wie viele Wohneinheiten man 1992 für den Gesamtbetrag von 120 Mio. US\$ auf den Status des „bezahlbaren“ Wohnraums bringen kann. Es sind daher überall im Stadtgebiet Bautätigkeiten im Rahmen des *Linkage* Programms im Gang. Von den 10000 neuen Wohneinheiten, welche die Kernstadt zwischen 1980 und 1990 unter *Linkage Policy* 2821 Einheiten neu und verhalfen ca. 9000 einkommensschwache

chen Personen zu guten marktüblichen Mittelstandswohnungen. Diese sind so verteilt, daß sie die Einbindung ärmerer Personen in Mittelstandsgebiete oder sogar in Gebieten erstklassiger Bodenpreise erlaubt, wie es bei Tent City der Fall ist. In erster Linie schafft *Linkage* gute, marktübliche aber subventionierte Wohneinheiten in den bekannten Problemgebieten. Die Verteilung von *Linkage* Projekten (vgl. Abb. 2) gibt Aufschluß darüber, daß die Behörden ihre Bemühungen tatsächlich in den Konzentrationsgebieten der Armen und Minderheiten bündeln (vgl. Abb. 3 und 4), daß sie nach den Erkenntnissen des Census von 1980 einen Handlungsbedarf entwickelt haben und zusätzlich zum Wohnungsbau auch lokale Wirtschaftskreisläufe durch Strukturförderung dieser Problemzonen anzuregen versuchen (vgl. Abb. 5).

Der unter *Linkage* erreichte Wohnungsbau war erfolgreicher als beispielsweise die Bemühungen der Boston Housing Authority.

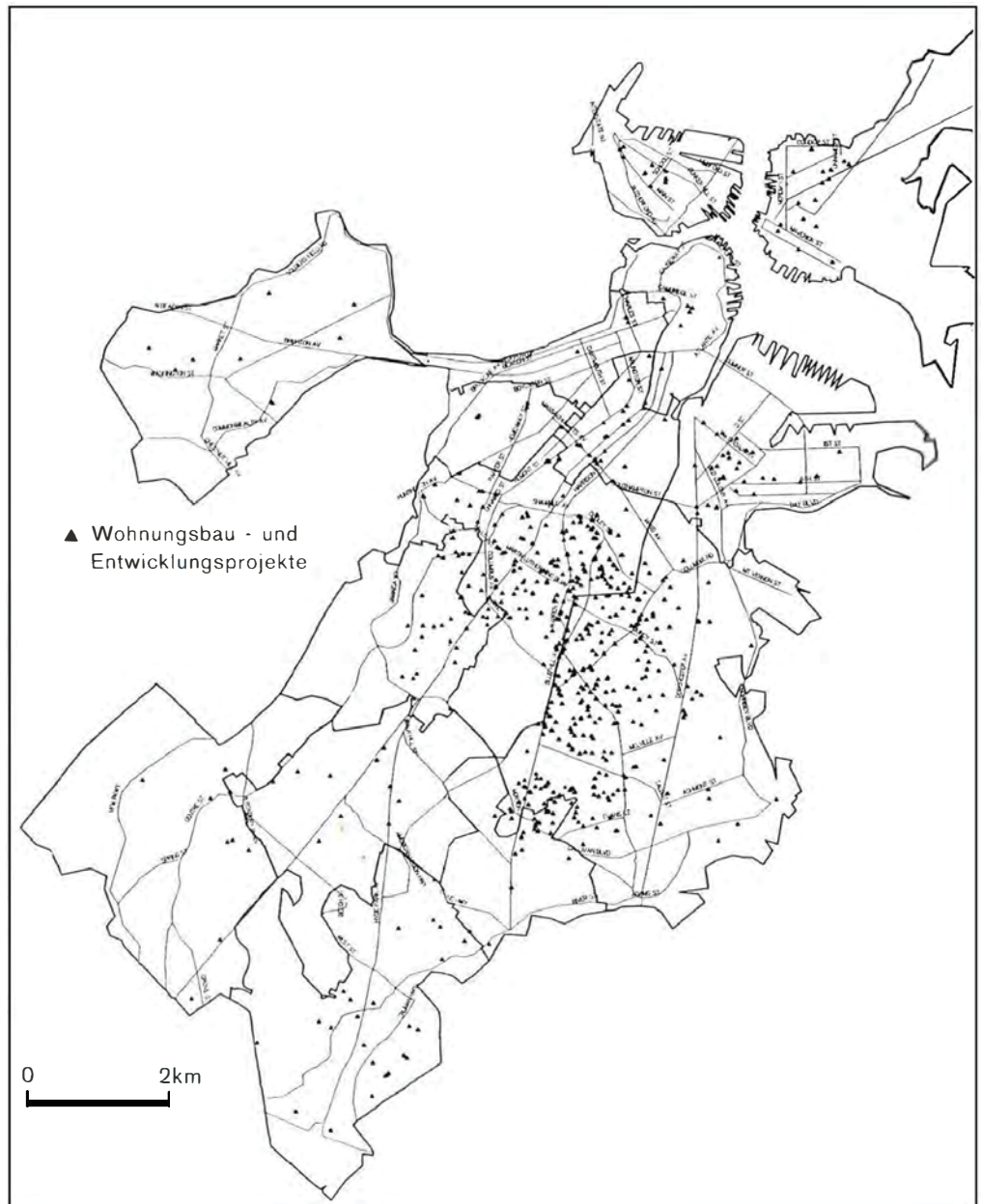


Abb. 2: Standortverteilung von Wohnungsbauprojekten und Gemeindevorrichtungen unter der *Linkage*-Politik
Quelle 2-5: City of Boston, Public Facilities Department, mündliche Mitteilung 1992

80% des städtischen Durchschnitts.

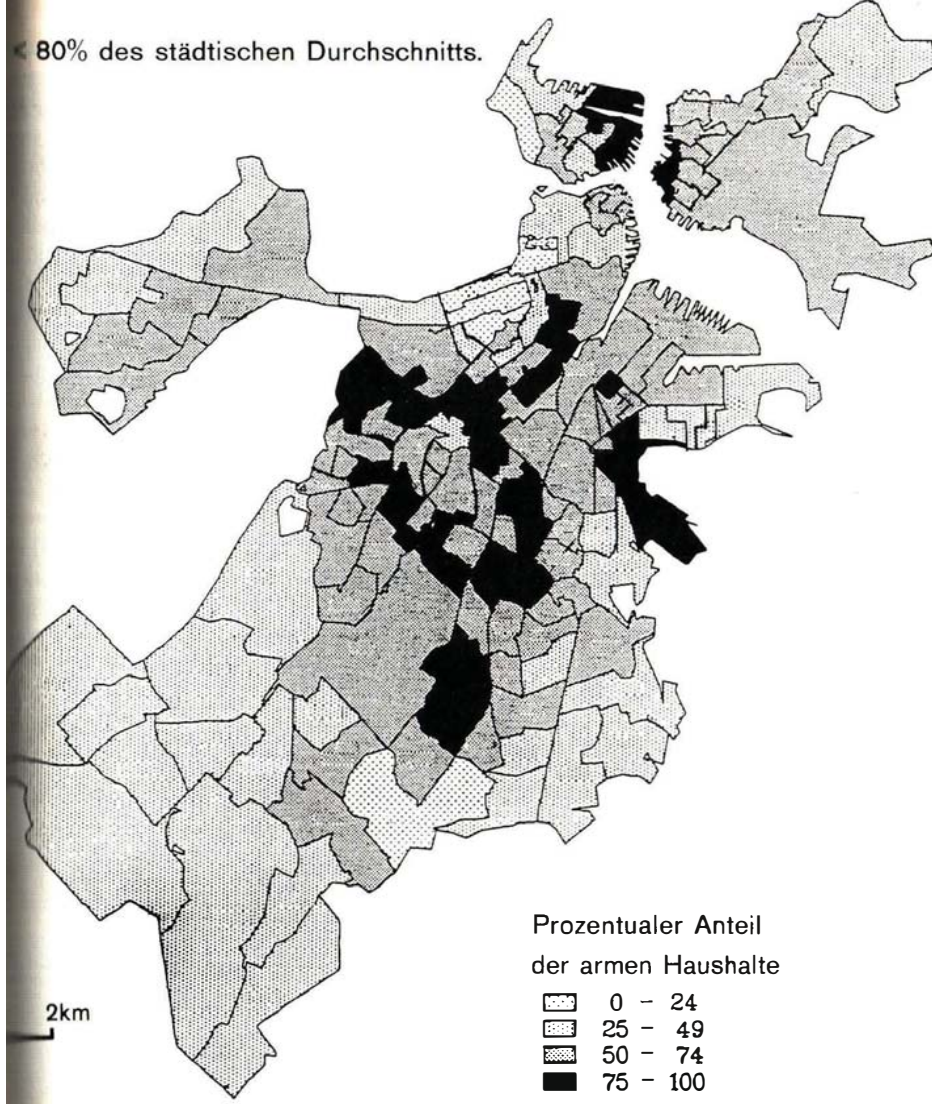


Abb. 3: Konzentrationsgebiete armer Haushalte in Boston 1980

Abb. 4: Konzentrationsgebiete von Minderheiten in Boston 1990

Diese Behörde untersteht direkt dem Bundeswohnungsbauministerium und verwaltet die Sozialwohnungen der Bundesregierung und diesbezügliche Bundesmittel. BHA verwaltet 15 000 Sozialwohnungen, wovon ein großer Teil wegen baupolizeilicher Mängel leer steht. Wegen schlechten Managements vergibt die Bundesregierung jetzt unter Druck des Staates Massachusetts ihre Mittel nicht mehr an BHA, sondern an effektivere städtische Behörden und *Boston Housing Partnerships* zur Subventionierung des gemeinnützigen sozialgebundenen Wohnungsbaus.

Grenzen der Linkage-Politik

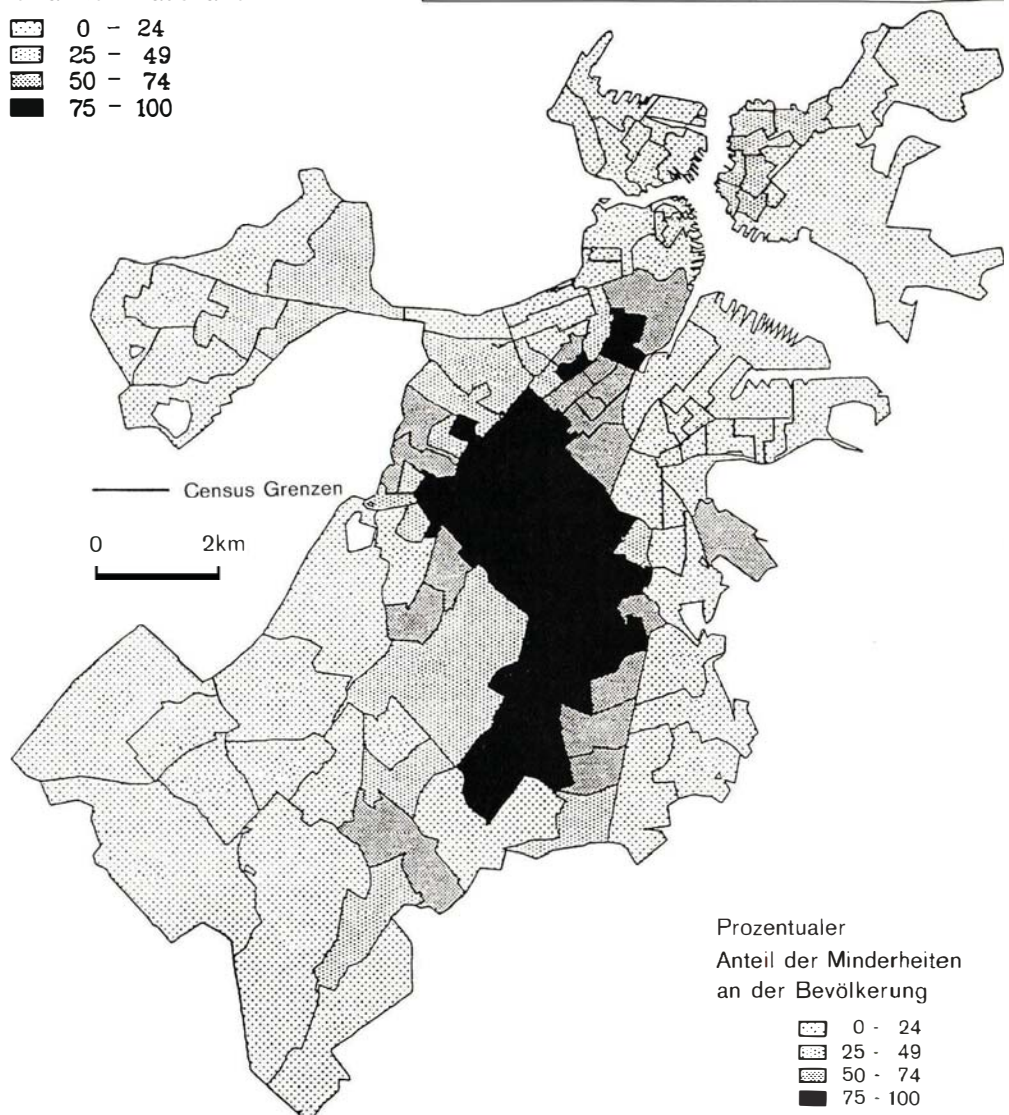
Linkage-Politik ist kein Allheilmittel gegen den Verfall, sondern lediglich ein Signal. *Linkage* kann nicht alle Mittel aufbringen, die notwendig sind, um den Verfall wesentlich aufzuhalten oder umkehren zu können (Griffen 1992). Die fehlenden Bundesmittel für Stadtentwicklung können kaum ausgeglichen werden. Daher kann *Linkage* zwar theoretisch die Kluft zwischen strukturstarke und -schwachen Innenstadtbereichen

verringern und deutliche Signale an Investoren und *communities* geben. In der Praxis aber verstärken sich die sozioökonomischen und räumlichen Disparitäten allein schon deshalb, weil die Bundesmittel für Revitalisierungen insgesamt gekürzt sind. Zudem ist das *Linkage*-Konzept noch nicht verfeinert genug und läßt Spielraum für ungünstige Auswirkungen. So kann die erfolgte *Linkage*-zahlung den *Developern* als Alibi dienen, künftige (in Boston geplante) Besteuerung sozialer Kosten, welche durch ein Bauprojekt entstehen, zu boykottieren. Nicht ohne Grund steht man der Tatsache skeptisch gegenüber, daß die Unternehmer die *Linkage*-verpflichtung in den 80er Jahren relativ problemlos akzeptierten.

Planungen für das 21. Jahrhundert

Zukunft der *Linkage* Politik

Der *Linkage*-Politik wurde angelastet, daß sie nur in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums funktioniere und keine Zugkraft in einer Rezession habe. Tatsächlich war in den zwei Jahren der Rezession 1989-1991 in Boston ein Rückgang in der Erhebung von *Linkage*-mitteln zu verzeichnen. Die meisten



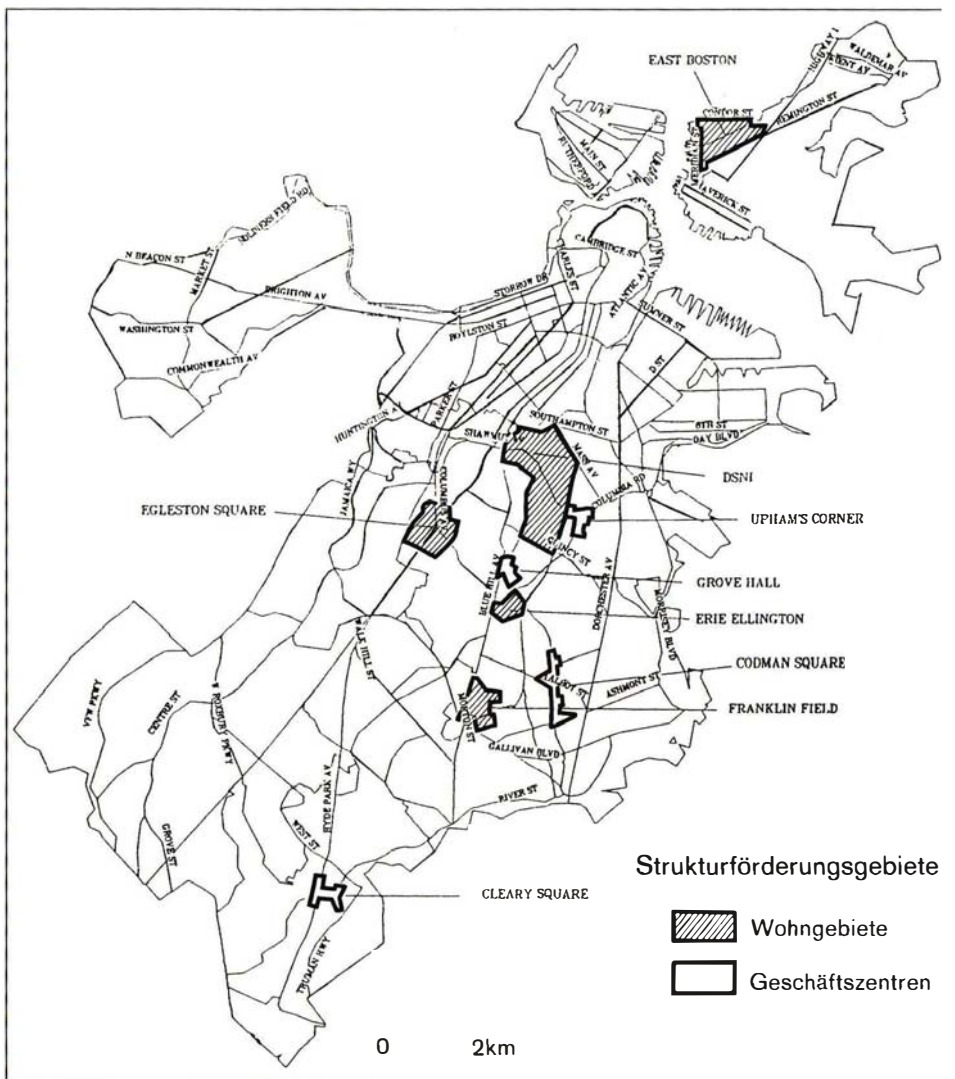


Abb. 5: Strukturförderungsgebiete im verfallenen Südwestkorridor Bostons

Quelle: City of Boston, Public Facilities Department.

Wohnungsbauprojekte waren dadurch jedoch nicht betroffen, da der *Linkage*-fonds vor der Rezession dafür bereits ausreichte. Die Stadt hatte außerdem während der Rezession derartig umfassende Baumaßnahmen mit *Linkage*-abgaben initiiert, daß für sozialverträgliche Revitalisierungen in den *Neighborhoods* auf Jahre hinaus *Linkage*-Einkommensströme zu erwarten sind. Zu diesen Großprojekten, die gleichzeitig Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für den von der Rezession stark betroffenen Raum Boston sind, gehören: der Bau einer „Bio-med“ S-Bahnlinie, die Untertunnelung und Neugestaltung der *Central Artery*, und der Aufbau des Charlestown Navy Yard, um nur einige beispielhafte Projekte unter der *Linkage*-Politik zu nennen.

Großprojekte der Stadtentwicklung

Die geplante „Bio-med“ S-Bahnlinie, die in der gesamten Bauphase *Linkage*-mittel erbringt, wird in einem großen Bogen durch die südliche und südwestliche verfallene Kernstadt geführt (vgl. Foto 5), wobei alle wichtigen biomedizinischen Forschungs- und Produktionsstätten, die Großkliniken und Hochtechnologiezentren, die derzeit bestehen oder in der Planung sind, und gleich-

zeitig auch verkehrsmäßig unterversorgte Stadtgebiete verbunden werden (City of Boston 1991).

Beim *Central Artery* Großprojekt werden die sechsspurige und vier km lange Hochautobahn und ihre Zufahrtsrampen in der nördliche Downtown untertunnelt und der entstehende Freiraum unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten neugestaltet, womit der Charakter der Downtownrevitalisierung bewußt grundlegend verändert worden ist. Dies zeigt sich daran, daß die Downtownfläche, die nach Beseitigung der Hochautobahn frei wird, den *Developern* nicht mehr zur Verfügung gestellt wird, sondern eine Mischung von Parks, Gemeindevorrichtungen und Wohnanlagen für besondere Bevölkerungsgruppen, z.B. Alte und sozial Schwache, geplant ist. Das Gebiet liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu attraktiven Büroflächen, der historischen *Waterfront* und den dicht bewohnten Stadtteilen North End und Chinatown. Da es somit zum lukrativsten Bauland in der Downtown gehört und unter starkem Expansionsdruck des Finanzdistrikts steht, ist seine Ausweisung als Grünland und Allgemeingut um so bemerkenswerter (City of Boston, Boston Redevelopment Authority 1992).

Auch das Großprojekt Charlestown Navy Yard zeigt die soziale Ausrichtung innerhalb der Wachstumsorientierung. Charlestown Navy Yard (vgl. Foto 5) ist das bedeutendste Revitalisierungsprojekt außerhalb der Downtown und das derzeit größte zusammenhängende Revitalisierungsgebiet der USA. Das Gebiet ist im Besitz der öffentlichen Hand, deshalb kommt der Planung dafür eine große Bedeutung zu. Charlestown Navy Yard eignet sich aufgrund seiner historischen Bausubstanz für eine Luxusanierung und große privatwirtschaftliche *Developments*. Die Tatsache, daß die Stadt hier keine elitäre Entwicklung voranzutreiben versucht, ist von großer Bedeutung. Da der Bundesstaat Massachusetts im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten Renovierungen historischer Gebäude steuerbegünstigt, kann auf diesem Standort kostengünstiger und weit unter ortsüblichen Preisen Wohnraum geschaffen werden. Entscheidend war aber, daß die Bundesregierung der Stadt den gesamten Navy Yard mit Boden und Ge-

Summary Urban Equity Planning for the 21st Century – the Case of Boston by Rita Schneider-Sliwa

In the 1980s, the era of New Federalism and government retrenchment, the City of Boston institutionalized redistributive policies that channel resources, wealth and well-being to lagging urban areas, run-down neighborhoods, and the disenfranchised population. As one of very few cities in the US, the City of Boston opted for linkage policy. This links urban growth with social concerns, recognizing that growth without an active social policy would adversely affect long-term development goals.

Linkage policy tries to achieve a balance between economically prospering and declining parts of the city by levying taxes on downtown developers. These funds are used for a variety of development projects in needy urban areas. Specifically, linkage policy requires developers of lucrative downtown projects to pay a fee into a trust fund which will orient its development efforts exclusively towards run-down inner city neighborhoods. In other words, developers in areas with profit potential are being taxed to generate funds for investments in areas with little if any profit potential. Linkage, then, taps the downtown as a development resource for poorly developed inner city neighborhoods. Through linkage funds these will experience investments in housing, economic activities/employment generation, employment training and educational programs. Linkage policy is based on a Massachusetts State Law requiring policy makers to aim for balanced economic development. This was the first time that such a mandate was introduced into a state constitution in the US, a mandate that not even the United States Constitution has. As a form of 'corrective capitalism', i. e. a redistributive policy that is beneficial to all parties involved linkage policy is in accord with political traditions and the American cultural value system. This paper portrays Boston's linkage policy which has served as a model of new urban management in the United States.

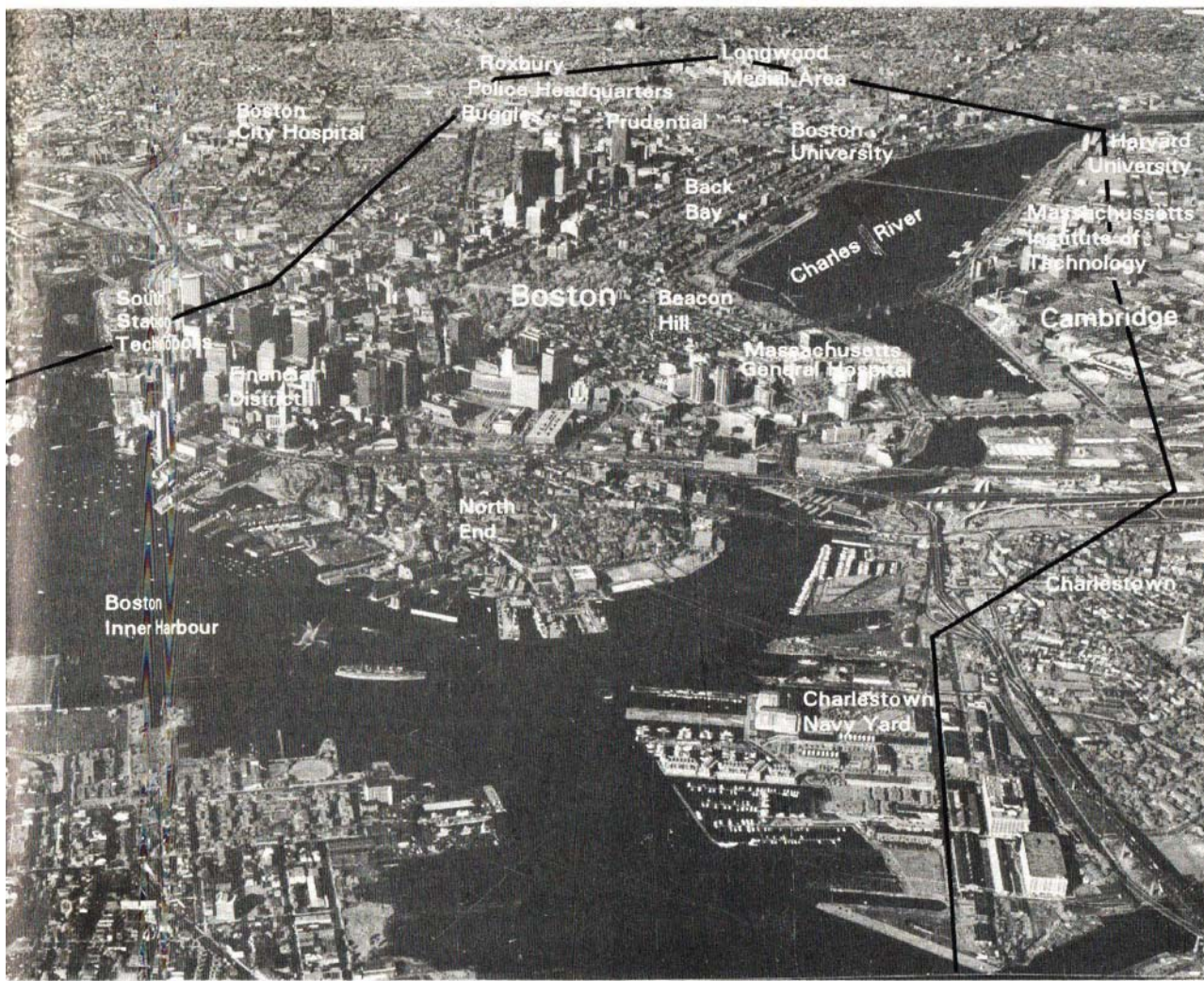


Foto 5:
Die geplante
„Crosstown
Bio-Science
Line“ im
Luftbild

Bearbeitung:
G. Hellmuth

bäuden übereignete und damit Boston die Möglichkeit gab, dieses Problemgebiet kostengünstig und sozial-orientiert zu einem neuen Stadtteil mit Tausenden von Arbeitsplätzen, Luxus- sowie sozialgebundenen Wohnungen aufzubauen. Nach Vollendung wird Charlestown Navy Yard eine *New Town* in der Kernstadt Boston sein und eine voraussichtliche Bevölkerung von 70 000 haben (*Perkins und Avault* 1992).

Fazit

Die Revitalisierungspolitik Bostons legt einen Schwerpunkt auf Wachstumsförderung. Dabei wird die soziale Entwicklung aber nicht von der wirtschaftlichen abgekoppelt. Vielmehr wird eine klare Sozialorientierung verfolgt und strikt durchgesetzt, was die Stadt Boston zu einem nationalen Modellfall macht. Ausgehend von der Downtown als Entwicklungsressource, wird ein ganzheitlicher revitalisierungsansatz umgesetzt, der Wohnraumversorgung, wirtschaftliche und soziale Ziele anstrebt. Dabei werden auf der institutionellen Ebene die Entscheidungen durch Konsenslösungen erreicht, wobei den *grassroots*-Organisationen ein besonderes Gewicht eingeräumt wird. Ein Abbau der sozialräumlichen Disparitäten wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen im Wohnungsbau sowie der Gewerbe- und Ausbildungsförderung angestrebt, um die Lebensumstände in den einzelnen Stadt

teilen nachhaltig zu verbessern. Das Strategiebündel zeigt eine eindeutige Ausrichtung auf Gebiete der ärmeren Bevölkerung.

Das Bostoner Modell der Stadtentwicklung ist fast einzigartig in den USA. Zwar haben auch andere Städte in den vergangenen 10 bis 15 Jahren neue Mechanismen und Konzepte entwickelt, um sozialverträgliche Stadtentwicklungen herbeizuführen. Boston hat jedoch das umfassendste Konzept überhaupt, die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen und, darauf aufbauend, das größte Durchsetzungsvermögen. Der große kommunale Handlungsspielraum würde es prinzipiell jeder Stadt erlauben, in eigener Regie Mandate und Mechanismen zum Ausgleich der Lebensverhältnisse zwischen strukturstarken und -schwachen Stadtgebieten einzusetzen, und es wäre denkbar, daß sich weitere Städte dem Bostoner Modell anschließen würden. Es bleibt jedoch abzuwarten, in wie vielen Fällen der politische Wille auf der kommunalen Ebene die entsprechenden Entscheidungen herbeiführen kann. ■

Autorin

Priv.-Doz. Dr. Rita Schneider-Sliwa, geb. 1953.
John F. Kennedy Institut, Freie Universität Berlin,
Lansstraße 5-9, 14195 Berlin.
Arbeitsgebiete/Forschungsschwerpunkte:
Geographische Großstadtforschung; Stadtplanung
und sozialräumliche Prozesse; Wirtschaftsgeographie,
Regionalentwicklungen und Raumordnungspolitik.

Literatur

- Boston Chamber of Commerce: Boston - Fruits of the Mind. Investor's Guide 1989. Boston 1989
Boston Housing Partnership: BHP II Program Overview. Boston 1992
City of Boston: Building Boston's Economic Future. An Agenda for Economic Development. Boston 1991
City of Boston, Boston Redevelopment Authority: Building Bridges of Opportunity - Linkage, Affordable Homes and Jobs. Boston 1988
Dies.: Central Artery Corridor, Progress Report. Boston 1992
Dies.: The Economy - Excerpt from the Official Statement of the City of Boston, Mass. Boston 1992
City of Boston, Public Facilities Department: Comprehensive Housing Affordability Strategy (CHAS) City of Boston Fiscal Years 1992-1996. Boston 1991
Cousineau, Ch., City of Boston, Public Facilities Department, Policy Operations, Policy and Program Development - mündliche Mitteilung 1992
Dreier, P., and *B. Ehrlich*: Downtown Development and Urban Reform. The Politics of Boston's Linkage Policy. *Urban Affairs Quarterly* 26 (1991) Nr. 2, S. 191-216
Economic Development and Industrial Corporation: Investing in Human Development, Promoting Economic Self Sufficiency. Status Report and Funding Strategy (vorl. Report). Boston 1991
Ganz A., and *L.F. Konga*: Boston in the World Economy. In: *R. V. Knight* and *G. Gappert* (Eds.): Cities in a Global Society. *Urban Affairs Annual Review* 35 (1989), S. 132-140
Griffen, S., City of Boston, Public Facilities Department, Resource Development, Policy and Program Development - mündliche Mitteilung 1992
Perkins, G., and *I. Avault*, City of Boston, Boston Redevelopment Authority, Policy Development and Research mündliche Mitteilung 1992
Rubin, J., Economic Development and Industrial Corporation - mündliche Mitteilung 1992
Urban Land Institute: Market Profile Boston. Washington, D.C. 1991
Whittlesey, R., Boston Housing Partnerships - mündliche Mitteilung 1992