

# Macht in konfliktreichen Grossprojekten der Stadtentwicklung

## *Revitalisierung des Hafens Puerto Madero in Buenos Aires*

Marco Pütz und Johannes Rehner

Dr. Marco Pütz ist Wirtschaftsgeograf und leitet die Gruppe Regionalökonomie und -entwicklung in der Forschungseinheit Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL in Birmensdorf.

Johannes Rehner ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Wirtschaftsgeographie, Ludwig-Maximilians-Universität München.

**Abstract:** The paper discusses the impact of power structures on large-scale urban development projects. These projects are characterized by the involvement of a large number of both private and public institutions, changing actor constellations and power asymmetries; thus they are appropriate for analyzing power relations in conflicts. By analyzing a waterfront development project in Buenos Aires, our explorative case study shows the relevance of different power resources during the planning and development process. Furthermore, it reveals the strategies of different actors and the exercise of power. Due to the outstanding importance of public discourse and communication within the professional elite, the paper highlights the complementarity of power and discourse. The management model of Puerto Madero uses a particular form of private-public partnership and demonstrates the changing power asymmetries and their impact on the planning process. Our results show that, despite the complete privatization of real estate, neither private nor public institutions are able to take a dominant position. Rather, power relations are dynamic and actor constellations have to be negotiated continuously.

### 1. Einleitung

Grossprojekte der Stadtentwicklung haben sich in den vergangenen 20 Jahren als Strategie zur städtebaulichen und wirtschaftlichen Aufwertung von Städten oder einzelnen Quartieren etabliert (Kipfer, Keil 2002; Knieling 2003). Die Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen oder nicht mehr genutzten Infrastrukturanlagen wurde durch Grossprojekte oft erst möglich. Einen eigenen, weltweit zu findenden Typus von Grossprojekten stellt dabei das *waterfront development* oder die *waterfront regeneration*, d.h. die Wiedernutzung von Häfen und die so gewonnene Wiederanbindung der Stadt an Flüsse oder Seen dar (u.a. Priebis 1998; Bassett et al. 2002; Schubert 2002; Fisher 2004).

Am Beispiel von Grossprojekten der Stadtentwicklung lässt sich gut die Bedeutung von

Machtbeziehungen für ihren Planungs- und Entwicklungsprozess zeigen (Raco 2003; Jacobs 2004). Grossprojekte sind durch einen mehrjährigen Planungs- und Entwicklungsprozess geprägt, an dem zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind. Da staatliche und nicht-staatliche Akteure involviert sind, stehen Grossprojekte zudem in einem Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher und privater Steuerung. Ausserdem stehen Grossprojekte oft in der öffentlichen Diskussion und bergen ein beträchtliches Konfliktpotenzial. Das Zusammenspiel von Akteuren, Akteurkonstellationen und Steuerungsformen lässt sich gut bei auftretenden Konflikten verfolgen, da diese einen räumlich, zeitlich und inhaltlich klar bestimmbar Ausschnitt des Planungs- und Entwicklungsprozesses bieten.

Durch diese Orientierung auf den Planungs- und Entwicklungsprozess, die Berücksichtigung des lokalen institutionellen Kontextes, öffentliche und private Steuerungsformen sowie Akteurkonstellationen mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ordnet sich der Beitrag in die Governance-Debatte ein (u.a. MacLeod, Goodwin 1999; Desfor, Jørgensen 2004; Pütz 2004; Healey 2006). Indem diese Perspektive zudem konkrete Entscheidungen oder einzelne Konflikte des Planungs- und Entwicklungsprozesses in den Mittelpunkt der Analyse stellt, sollen nicht nur die offiziell zuständigen Akteure (z.B. der planenden Verwaltung), sondern die Einfluss (Macht) ausübenden und an den entscheidenden Interaktionen beteiligten, individuellen und kollektiven Akteure betrachtet werden.

Die hier gewählte Fallstudie der Revitalisierung des Hafens Puerto Madero in Buenos Aires ist für die Analyse von Macht in konfliktreichen Grossprojekten der Stadtentwicklung aus verschiedenen Gründen geeignet. Das Projekt ist erstens durch ein besonderes Managementkonzept mit öffentlich-privater Steuerung gekennzeichnet. Zweitens hat in allen Phasen des Planungs- und Entwicklungsprozesses eine intensive öffentliche Debatte mit einer aktiven Beteiligung der Zivilgesellschaft stattgefunden. Drittens kam es zu einer Reihe von Konflikten bei der Privatisierung und Nutzung der Flächen

sowie hinsichtlich des Revitalisierungskonzeptes und der angestrebten Entwicklungsrichtung des Quartiers allgemein. In der Fallstudie soll sichtbar werden, welche Machtbeziehungen zwischen Akteuren im Planungsprozess bestehen, wie diese sich verändern können und auf Basis welcher Machtressourcen Entscheidungen getroffen werden, welche die Dynamik des Entwicklungsprozesses beeinflussen.

## 2. Macht als Schlüssel zum Verständnis gesellschaftlich-räumlicher Entwicklungsprozesse

Seit Mitte der 1990er-Jahre gilt die Analyse von Macht und Machtbeziehungen verstärkt als ein Schlüssel zum Verständnis gesellschaftlich-räumlicher Entwicklungsprozesse (Allen 1997; Massey 1999). Ausgehend von der Erkenntnis, dass Gesellschaft und Politik in ihren räumlichen Bezügen verstanden werden müssen, rückt die Frage in den Mittelpunkt, «how conceptually one might connect power and spatiality, and how one might disentangle the power relationships imbued in specific spatio-temporalities» (Jones, A. 2003: 369). Die Beantwortung dieser Frage erscheint zunächst einfach. In vielen Streitfragen der Stadtentwicklung geht es um das Festlegen oder Verändern der Grenzen von Grundstücken oder Standorten. Konkrete Beispiele für die Verbindung von Macht und Raum sind sozial segregierte Stadtviertel, *gated communities* oder die Privatisierung und Überwachung öffentlicher Räume. Trotz dieser Alltagserfahrungen von Macht in der Stadtentwicklung bleibt weitgehend unklar, was Macht eigentlich ist, wie sie funktioniert oder ausgeübt wird und welche Rolle dabei der Raum oder Räumlichkeiten spielen.

Im Folgenden werden zunächst verschiedene Begriffe und Konzeptionen von Macht vorgestellt, die für die raumbezogene Diskussion relevant sind (2.1). Anschliessend wird gezeigt, wie Macht funktioniert und ausgeübt wird, d. h. mit welchen Machtressourcen Akteure ihre Ziele erreichen und durchsetzen können (2.2). Die Konzeptionalisierung von Macht wird abgeschlossen, indem *Macht* als eine Einflussgrösse bei der Umsetzung räumlicher Planung durch *Diskurs* als eine weitere Einflussgrösse ergänzt wird (2.3).

### 2.1 Was ist Macht? Begriffe und Konzeptionen

Einer einfachen Definition zufolge ist Macht<sup>1</sup> «the ability to achieve certain ends» (Johnston

2000: 629). Allerdings ist Macht nicht etwas, das sich von einem identifizierbaren Zentrum über beliebige Entfernungen ausdehnen kann. Macht ist auch kein Ding, das sich im Raum zwischen Orten bewegen oder Orte durchqueren kann. Vielmehr ist Macht als ein «relational effect of social interaction» (Allen 2003: 2) zu begreifen. Eine Dualität von Herrschenden und Beherrschten ist nicht gegeben. So geht die politische Macht nicht vom Staat, sondern von einer Vielzahl von Netzwerken aus. Macht kann nicht besessen werden. Vielmehr ist die Verteilung von Macht instabil, nicht fixierbar, situationsspezifisch neu auszuhandeln, nicht eindeutig verteilt und verschiedenen Akteuren zuzuordnen (Foucault 1976: 115). «Power is neither given, nor exchanged, [...] it only exists in action» (Foucault 1980: 89). Auch die Subjekte selbst sind das Ergebnis von Machtprozessen. Macht funktioniert nicht mehr repressiv, sondern hauptsächlich produktiv. Macht kann immer nur in Bezug auf andere ausgeübt werden und ist damit eine relationale Kategorie, die nur in Interaktions- oder Kommunikationsprozessen untersucht werden kann (Imbusch 1998a: 9 f.). Macht kann daher benutzt werden, um Beziehung zwischen Individuen, Gruppen oder auch Staaten zu charakterisieren. Machtbeziehungen repräsentieren die lokal- und regionalspezifischen Formen von Governance.

Grundsätzlich ist es nicht möglich, zu handeln, ohne Macht auszuüben. Da Akteure durch Handeln sowohl gewinnen als auch verlieren können, ist Macht ein ambivalenter Begriff. Sogar der mächtigste Akteur sieht sich mit Wettbewerbern oder Oppositionen konfrontiert und muss Koalitionen eingehen und soziales Kapital bilden, um seine Ziele erreichen zu können (Berndt 1999: 309). Als «paradox of power» bezeichnet Hirschleifer (1991), dass schwächere (ärmere, kleinere) Akteure im Machtkampf ihre Position gegenüber vermeintlich stärkeren Akteuren oft verbessern können.

Als zwei grundsätzlich verschiedene Perspektiven können in deskriptiv-analytischer Hinsicht ein hierarchisch-instrumenteller und ein funktional-strategischer Machtbegriff unterschieden werden (Weiss 2002a: 486 f.). Dem hierarchisch-instrumentellen Machtbegriff liegt ein unilineares kausales Handlungsmodell zu Grunde, nach dem ein Akteur auf andere einwirkt. Dabei verläuft die Machtbeziehung zwischen Machthaber und Machtunterworfenem asymmetrisch. Da Macht nicht tatsächlich ausgeübt werden muss, um zu wirken, ist sie vor allem als prinzipielle Möglichkeit von Macht zu begreifen. Je nach Situation können Dinge,

Eigenschaften, Menschen oder soziale Beziehungen zu Machtressourcen werden. Bereits der Ruf, Macht zu besitzen, ist Macht, so dass sie sowohl als reales als auch als fiktives Mittel eingesetzt werden kann. Dieser instrumentelle und relationale Machtbegriff entspricht dem Alltagsverständnis.

Dem hierarchischen Verständnis von Macht mit einer herrschenden und einer unterdrückten Instanz steht der funktional-strategische Machtbegriff gegenüber. Das kausale Machtmodell wird hier erweitert um Interdependenzen, d.h. Netzwerke, in denen Verhandlungen stattfinden und Koalitionen gebildet werden können. Macht ist hier «weicher» definiert und umfasst ausgleichende Belohnungen, die Konditionierung durch kulturelle Standards, Verhaltensnormen und ideologische oder moralische Überzeugungen. Macht unterliegt damit einer dynamischen Logik, da Veränderungen von Machtpositionen möglich sind. Diese funktionalen Ansätze der Macht können in Theorien gesellschaftlicher Steuerung aufgenommen werden.

Im Allgemeinen orientieren sich machttheoretische Ansätze an den ihnen zugrunde liegenden Metatheorien und an den jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen. Aufgrund der damit verbundenen unterschiedlichen Zugänge und Widersprüchlichkeiten scheint eine Synthese machttheoretischer Ansätze heute nicht mehr möglich<sup>2</sup>. In zwei grundlegenden Konzeptionen kann Macht als Kapazität (*power over*) und als Ressource (*power to*) begriffen werden (Imbusch 1998a: 10f.; Allen 2003: 17ff.):

- Macht über jemanden oder etwas (*power over*) bezieht sich auf die Möglichkeit (Potenzial, Kapazität) eines Akteurs, den eigenen Willen gegen Widerstand durchzusetzen und die Handlungen oder Verhaltensweisen anderer Akteure zu be- oder verhindern. Die Kontrolle über andere steht im Vordergrund der als präventiv zu verstehenden Machtausübung.
- Macht, etwas zu tun oder nicht zu tun (*power to*) meint die Möglichkeit oder Fähigkeit eines Akteurs, etwas zu tun, was er ohne Macht nicht getan oder gekonnt hätte. Macht wird mobilisiert, um gewünschte Ziele zu erreichen.

Macht ist nur selten gerecht, d.h. symmetrisch zwischen Individuen, Gruppen, Orten (*places*) oder Massstabebenen (*scales*) verteilt. Das liegt daran, dass die Produktion von Macht unmittelbar mit der Produktion von Raum verbunden ist. Die räumlichen Ausprägungen der Macht sind unterschiedlich, weil die Akteure mit unterschiedlichen Freiheitsgraden handeln.

Diese ungleichen Machtverhältnisse im Raum aufgrund der engen sozialen Verbindung von Macht und Raum wurden von Massey (1993) in Anknüpfung an Foucaults Begriff der «Archäologien der Macht» als Geometrien der Macht, «power geometry», bezeichnet. Die Idee der Machtgeometrien hilft nicht nur, Raum besser zu konzeptualisieren. Sie ist auch geeignet, die Beziehung von Raum und Politik zu verstehen und damit die Bedeutung von Macht für die politische Gestaltung räumlicher Prozesse zu zeigen. Raum ist weder holistisch geschlossen noch individualistisch reduziert, sondern sozial konstruiert (Läpple 1991). Kontinuierlich erschaffen und gestalten wir Räume, Orte und Identitäten. Da bei der Konstruktion von Räumen und Identitäten Machtstrukturen mitgedacht werden, ist die Gestaltung von Räumen gleichbedeutend mit der Gestaltung von Machtbeziehungen (Massey 2003: 44). Ihre Neukonzeption von Raum und Politik bezeichnet Massey (1999, 2003) als «spaces of politics». Dieser Ansatz zeigt, dass Machtstrukturen nicht beurteilt werden können, ohne die Rolle des Raums zu berücksichtigen. Umgekehrt gilt auch, dass Raumstrukturen nicht ohne Machtgeometrien betrachtet werden können. Die «räumlichen Repräsentationen sozialer Macht» oder «das Gefüge der Macht innerhalb der Konstruktion von Raum» (Massey 2003: 45) müssen bei der Analyse von Räumen angesprochen werden. Die Entscheidungen über die Art der Flächennutzung sind zum Beispiel als räumliche Repräsentation sozialer Machtausübung zu interpretieren.

## 2.2 *Wie funktioniert Macht?*

### *Zum Ausüben von Macht*

Für die empirische Machtanalyse ist zu berücksichtigen, dass das Funktionieren oder Ausüben von Macht nicht nur eine Frage der Mittel ist, sondern vor allem vom strategischen Kalkül der Akteure abhängt. Es geht im Wesentlichen um die Fragen, wie Interessen gegen Widerstände durchgesetzt und wie das Risiko zu verlieren minimiert werden kann. Die Mittel, mit denen Akteure ihre Ziele durchsetzen, können als Machtressourcen bezeichnet werden. Sie gehören zu den Handlungsressourcen der Akteure. Der Begriff und das Konzept der Machtressourcen sind ökonomischen und organisationstheoretischen Ansätzen entlehnt und wurden von Giddens (1984) in die machttheoretische Debatte gebracht. In dessen Strukturierungstheorie besteht Gesellschaft – stark vereinfacht – aus einem System von Regeln und Ressourcen. Inwiefern Akteure ihre Ziele durchsetzen, ist von

der jeweils spezifischen Handlungssituation und Akteurkonstellation sowie den eingesetzten Machtressourcen abhängig. Macht impliziert die Kontrolle und Verfügung über Machtressourcen. In einem einfachen hierarchischen Modell sind die Machtressourcen an den Machthaber gebunden. Im Gegensatz dazu werden die Machtressourcen in differenzierteren, netzwerkartigen Modellen der Macht bei Koalitionen und Verhandlungen ständig transformiert.

Machtressourcen können materiell oder ideell, dinglich oder qualitativ, konkret oder abstrakt, real oder fiktiv sein (Weiss 2002b). Eine einfache Systematisierung von Machtressourcen fragt, warum Akteure durchsetzungsfähig sind. Demnach lassen sich als Machtressourcen unterscheiden (Galbraith 1987: 58 ff.): der persönlich-biographische Hintergrund des Akteurs; seine Stellung im sozio-politischen System und seine physisch-materiellen Möglichkeiten. Etwas präziser als die Differenzierung sozio-politischer und physisch-materieller Aspekte ist Giddens (1984) Unterscheidung autoritativer und allokativer Ressourcen. Handeln bezieht sich nicht auf «the intentions people have in doing things but to their capability of doing things in the first place» (Giddens 1984: 9). Diese *capabilities* greifen auf autoritative Ressourcen (Verfügungsgewalt über Personen) und auf allokativen Ressourcen (Verfügungsgewalt über materielle Dinge) zurück. Sie entsprechen einem Verständnis von Macht, etwas zu tun oder nicht zu tun (*power to*).

In seiner Konzeption einer geographischen Konfliktforschung versteht Reuber (1999: 319 ff.) die autoritativen und allokativen Ressourcen als institutionelle Aspekte der Macht und verbindet sie mit den individuellen Eigenschaften der Akteure zu einem «3-Säulen-Konzept» der Macht (vgl. Abbildung 1).

Zu den *persönlichen Eigenschaften* der Akteure gehören kommunikative Fähigkeiten, Verhandlungsgeschick und Charisma. Mit diesen Attributen sind Akteure in der Lage, Eskalationen zu vermeiden oder Kompromisse zu schliessen und so weitsichtig zu handeln. Ihre Durchsetzungsfähigkeit erhöhen Akteure durch *autoritative Ressourcen*. Durch eine exponierte Position in Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft, z.B. als Mitglied in (vor-)entscheidenden Gre-

mien, verfügen Akteure über eine bessere Kenntnis der Spiel- und Verfahrensregeln und über informelle Kontakte zu Akteuren auf höheren Entscheidungsebenen als ihre Konkurrenten. Schliesslich basiert die Durchsetzungskraft der Akteure auf ihren *allokativen Ressourcen*. Im Kontext einer räumlichen Fragestellung sind das vor allem lokalisierbare, physisch-materielle Ressourcen. Beispielsweise besitzen Gemeinden eine grosse Durchsetzungsfähigkeit, wenn sie über eine grosse Bevölkerungszahl, Bodenbesitz, Steuerkraft, politische Mandate in übergeordneten Ebenen oder eigene Fachverwaltungen verfügen (Reuber 1999: 319 ff.). Mit Hilfe der Unterscheidung verschiedener Machtressourcen kann erkannt werden, inwiefern die Bewältigung von Konflikten oder eine Ausbalancierung von Machtbeziehungen bei individuellen oder institutionellen Aspekten ansetzen muss.

### 2.3 Macht und Diskurs

Jeder räumliche Planungs- und Entwicklungsprozess wird sowohl durch Machtbeziehungen als auch durch Kommunikation und Diskurs geprägt<sup>3</sup>. Macht und Diskurs sind komplementäre Elemente planerischen Handelns. Allerdings kann ein Diskurs nicht völlig machtfrei sein. Und umgekehrt gilt, dass Macht auch diskursiv ausgeübt werden kann. Reuter (2000: 10 f.) unterscheidet diskursive Akte und Akte der Macht als die kleinsten Einheiten der räumlichen Planung:

- *Diskursive Akte* (Diskurs-Handlungen) sind alle Äusserungen zur argumentativen Überzeugung und Rechtfertigung im Verlauf des Planungsprozesses – Fragen, Argumente und Gegenargumente. Diese Sprechakte erfahren ihren Geltungsanspruch, indem sie Gründe anführen, die rational anerkannt werden können. Ihr Geltungsanspruch ist jederzeit angreifbar.

- *Akte der Macht* (Macht-Handlungen) versuchen mit allen Mitteln eigene Interessen durchzusetzen. Dazu kann auch Argumentation gehören. Allerdings dient sie dann nicht mehr der Wahrheit, sondern der strategischen Durchsetzung von Macht und ist daher kein Diskurs im Sinne von Habermas. Bereits die Begrenzung der Teilnehmer am Diskurs oder das Festlegen von Themen sind Akte der Macht. Bei Unterbre-

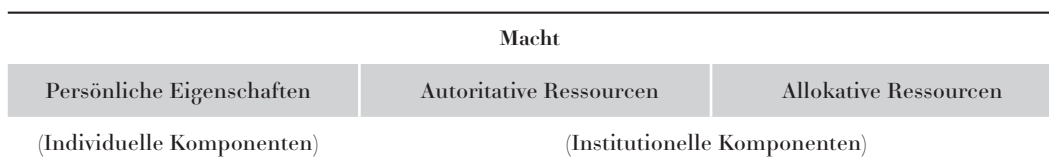


Abb. 1: «3-Säulen-Konzept» der Macht nach Reuber. (Quelle: Reuber 1999: 320)

chung oder Beendigung eines Diskurses entstehen oft Akte der Macht, wenn Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Entscheidung durch den Höchsten in der Hierarchie, die Mehrheit oder einen Kompromiss im Anschluss an einen Machtkampf ist dann oft nur noch «der symbolische Gebrauch eines demokratischen Rituals» (Reuter 2000: 10).

Diskurs und Macht können zur Modellierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen genutzt werden. Planung als politischer Prozess geht davon aus, dass sich diskursive und Macht-Akte mischen. Alle Interessenten oder Betroffenen versuchen direkt oder indirekt die Entscheidung sowie mögliche Vor- und Nachteile zu beeinflussen. Daher handeln Akteure nie völlig selbstlos als Vertreter eines allgemeinen Interesses. Vielmehr versuchen sie sowohl durch machtorientiertes Verhalten als auch durch überzeugende, Einverständnis erzielende Kommunikation ihre Interessen auch gegen Widerstände anderer durchzusetzen. Hinter beiden Handlungsarten stehen verschiedene Rationalitäten. Die Verständigung im Diskurs basiert auf der Rationalität des kommunikativen Modells. Sie kann Einzel- von allgemeinen Interessen unterscheiden und ist daher gesellschaftlich. Im Gegensatz dazu beruht machtorientiertes Verhalten auf den Kalkülen über bestmögliche Strategien zur Durchsetzung von Interessen einzelner Akteure und ist daher instrumentalisiert (Reuter 2000: 11).

In der wechselseitigen Beziehung von Macht und Diskurs sieht Reuter (2000: 14) die theoretische Grundlage für einen neuen planerischen Rationalitätsbegriff. Demnach lassen sich Planungsprozesse weder durch den wissenschaftlich-instrumentellen noch durch einen an Habermas angelehnten, idealen, diskursiven Rationalitätsbegriff erklären. Vielmehr ist

von komplementären Rationalitäten auszugehen, in denen Macht und Diskurs eine instabile Beziehung eingehen. Für die Analyse und Evaluation räumlicher Entwicklung ist es damit möglich, Planungsprodukte wie z. B. Pläne nicht mehr als willkürliches Ergebnis zufälliger, nicht beeinflussbarer Machtbeziehungen, sondern als Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung zu betrachten, in die Planer eingreifen können und sollen. Mit dem Wandel von Staat und staatlicher Steuerung sowie im Zuge des *political turn* der Raumwissenschaften findet Macht zunehmend auch in theoretischen Debatten Berücksichtigung (Reuter 2000: 11 f.). So erweitert z. B. Forester (1989: 27 ff.) das Modell kommunikativer Rationalität von Habermas um machtbedingte Störungen. Flyvbjerg (1998: 227 ff.) weist darauf hin, dass sich Macht in der Planung vor allem in der Fähigkeit der Mächtigen zeigt, ihre Handlungen kontextspezifisch zu rechtfertigen. Ausserdem treten in labilen, konfliktreichen Situationen Kommunikation und Argumentation hinter Mittel der Macht zurück. Autoren wie Forester, Flyvbjerg oder auch Reuter eint, dass sie Macht enttabuisieren. Macht wird nicht mehr als statische, hierarchisch fest vorgegebene Rahmenbedingung räumlicher Entwicklungsprozesse angesehen, sondern als elementarer Bestandteil gesellschaftlicher oder politischer Prozesse.

### 3. *Hafenrevitalisierung Puerto Madero, Buenos Aires*

Am Beispiel des Waterfront-Entwicklungsprojektes Puerto Madero in Buenos Aires wird im Folgenden die Bedeutung von Machtbeziehungen für den Planungs- und Entwicklungsprozess dargestellt. Die Fallstudie ist ex-

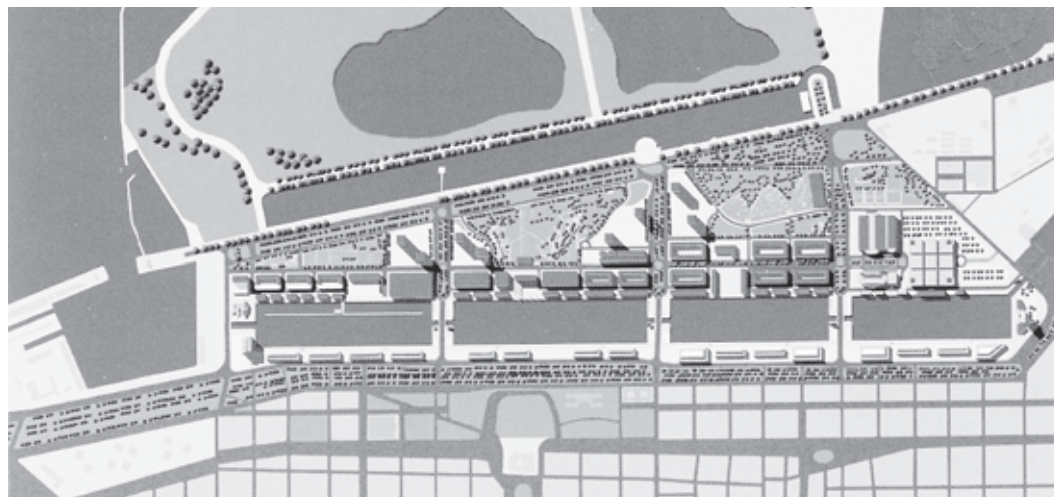


Abb. 2: Masterplan Puerto Madero, Buenos Aires. (Quelle: CAPM 1999)

plorativ angelegt und hat zum Ziel, das Ausüben und Funktionieren von Macht sichtbar zu machen. Sie stützt sich auf 2005 und 2006 durchgeführte Experteninterviews und Dokumentenanalysen<sup>4</sup>.

Der Hafen Puerto Madero umfasst ein Areal von 170 ha (einschliesslich der Wasserflächen) und ist in hoch attraktiver Lage, in unmittelbarer Nachbarschaft zum Zentrum der argentinischen Hauptstadt, dem neuen CBD Catalinas, sowie dem Naherholungsgebiet *Reserva Ecológica* gelegen (vgl. Abbildung 2). Im Westteil des Areals befinden sich 16 Docks, 15 davon als Backsteinbauten im viktorianischen Stil errichtet, sowie die Hafenbecken (knapp 40 ha). Auf der vom Stadtzentrum abgewandten Ostseite des Hafens befinden sich vier denkmalgeschützte Industriebauten, zahlreiche Baugrundstücke (insgesamt 47 ha) sowie Parks und andere öffentliche Flächen (zirka 43 ha; Rojas 2004: 60).

### 3.1 Projektbiographie

#### 3.1.1 Historischer Hintergrund des Puerto Madero

Der Puerto Madero ist ein Hafen mit relativ kurzer Historie, der erst 1899 nach britischem Vorbild und mit britischer Finanzierung fertig gestellt wurde und bereits 1920 technisch überholt war. Die Konzeption der Anlage mit vier in Serie geschalteten schmalen Hafenbecken behinderte den Schiffsverkehr und verursachte Staus, zudem verhinderte die geringe Wassertiefe und Durchfahrbreite die Nutzung des Hafens durch grössere Schiffe. Der Hafen war daher bereits kurz nach seiner Fertigstellung den steigenden Anforderungen des internationalen Schiffsverkehrs nicht mehr gewachsen, und schon im Jahr 1926 wurde der angrenzende und bis heute in Betrieb befindliche *Puerto Nuevo* eingeweiht (Domínguez Roca 1993: 138). Im Anschluss verfiel der Puerto Madero zunehmend und war in den 1970er-Jahren weitgehend aufgegeben. Mit dem aufkommenden Containerverkehr setzt der endgültige Niedergang des Hafens ein, da seine technischen Anlagen diesen Anforderungen nicht entsprechen.

Schon wenige Jahre nach der Inbetriebnahme stellte sich somit die Frage nach der Nachnutzung des Areals und der Anlagen. Bereits in den 1920er-Jahren kamen erste Konzepte der Umnutzung auf, im Rahmen derer die den Hafen im Osten begrenzende Uferpromenade *Costanera Sur* sowie das Flussbad<sup>5</sup> errichtet wurde. Konkrete städtebauliche Vorstellun-

gen wurden ab 1929 formuliert, unter anderem von Le Corbusier, es blieb aber zunächst bei unrealisierten Entwürfen (Knupp 2002: 48f.). Die meisten Pläne sahen die Beseitigung existenter Strukturen sowie eine Cityerweiterung vor, da der dicht bebauten Innenstadt Erweiterungsflächen fehlten und Buenos Aires kontinuierlich wuchs. Diese Konzepte nahmen im *Plan Regulador* (1962) und im durch die Militärregierung 1979 erarbeiteten Plan «*Esquema Director 2000*» konkrete Formen an. In dieser Zeit stand die Landgewinnung im Vordergrund urbaner Planung in Buenos Aires, was sich in der Aufschüttung eines Areals von zirka 350 ha im Osten des Hafens manifestiert. Diese Flächen sollten eine Erweiterung des Stadtzentrums ermöglichen, bilden aber heute das Naherholungsgebiet *Reserva Ecológica* (Domínguez Roca 1993: 139).

#### Historie

1888	Beginn der Bautätigkeiten im Puerto Madero
1899	Fertigstellung des Hafens «Puerto Madero»
1926	Einweihung des benachbarten «Puerto Nuevo»
1938/40	Umnutzungspläne von Le Corbusier und P. Jeanneret
1962	Umnutzungspläne im Plan Regulador
1969	Umnutzungspläne im Plan Esquema Director 2000
1970er	Hafenbetrieb weitestgehend aufgegeben

#### Umnutzung des Hafengeländes

1989	Gesetz zur Privatisierung
1989	Gründung der Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.
1990	Präsentation Plan Maestro
1991	Ausschreibung des nationalen Ideenwettbewerbes Beginn des Flächenverkaufs
1992	Präsentation des neuen Plan Maestro Beginn der Bautätigkeiten
1995	Wettbewerb Gestaltung der Freiflächen
1997	Endgültige Genehmigung des Plan Maestro
1998	Abschluss des Verkaufs der historischen Docks Fertigstellung der ersten Neubauten
2001/02	Finanz- und Wirtschaftskrise in Argentinien
2006	1,3 Mio. m <sup>2</sup> Geschossfläche fertig gestellt

Tab. 1: Projektbiographie.  
(Quellen: Eigene Zusammenstellung nach CAPM 1999; Domínguez Roca 1999, 2005)

### 3.1.2 Wirtschaftspolitischer Kontext der Projektkomplementierung und -realisierung

Die Zeit konkreter Projektplanung und -realisierung ist auf die letzten 20 Jahre anzusetzen und nahm mit dem Amtsantritt der Regierung Menem 1989 konkrete Formen an (vgl. Tabelle 1). Die wirtschaftliche und politische Lage Argentiniens stand zu diesem Zeitpunkt im Zeichen der schweren Wirtschafts- und Währungs-krise mit monatlichen Preissteigerungen von bis zu 200% (Heymann 2006: 12), auf die eine Politik der Wirtschaftsliberalisierung und ein strikter Sparkurs folgte. In diesem Umfeld verfügte der Staat nicht über die nötigen finanziellen Mittel, um ein Projekt dieser Grössenordnung selbst zu tragen. Um dennoch Prestigeprojekte zu realisieren, ergab sich der Zwang zu alternativen Managementmodellen. Die Liberalisierungspolitik griff daher auf die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sowie staatlicher Unternehmen und Liegenschaften zurück. Die 1990er-Jahre sind durch die Fortführung dieses Liberalisierungskurses, vergleichsweise hohe Einkommen und Währungsstabilität gekennzeichnet, da bis Ende 2001 der argentinische Peso fest an den US\$ gebunden war. Dies senkte das Währungsrisiko auf extrem niedriges Niveau und machte argentinische Immobilien für internationale Investoren besonders attraktiv. Zudem blühten einzelne Dienstleistungssektoren auf, während die meisten Industriebranchen aufgrund des hohen Preisniveaus argentinischer Produkte einen dramatischen Niedergang erlebten (Heymann 2006: 18).

Somit stellte sich die Konstellation der 1990er-Jahre als sehr vorteilhaft für die Realisierung privatwirtschaftlicher Grossprojekte dar. Der expansive Dienstleistungssektor sowie das hohe Wohlstands- und Konsumniveau belebten den Immobilienmarkt und sorgten für steigende Investitionen sowohl ausländischer Kapitalgeber als auch inländischer Privathaushalte und Unternehmen. Diese Phase endete nach einer Rezession 2000/2001 abrupt mit der Zahlungsunfähigkeit Argentiniens am Jahresende 2001, der Aufgabe des Wechselkurses sowie der temporären Sperrung der Bankkonten privater Anleger. Argentinien wurde innerhalb kürzester Zeit zu einem riskanten Investment, die Währung verlor 70% ihres Wertes und das Land erlebte eine schwere politische Krise. Beginnend mit dem Jahr 2003 zeigten sich Stabilisierungstendenzen, und seit 2004 wächst die Wirtschaft wieder rasch, nicht zuletzt aufgrund des gefallen Wechselkurses und niedrigen Preisniveaus.

Zum Zeitpunkt der Projektplanung und -implementation Anfang der 1990er-Jahre war die argentinische Hauptstadt (*Capital Federal*) der Zentralregierung unterstellt, und der Regierungschef der Stadt (*Intendente*) wurde vom Präsidenten der Republik Argentinien ernannt (Crot 2006: 233). Dementsprechend wurden die wichtigen stadtplanerischen Entscheidungen in Buenos Aires von der Zentralregierung gefällt und mit dem *Intendente* abgestimmt. Es herrschte ein überwiegend hierarchisches, autoritatives Top-Down-Steuerungsprinzip mit klarer Dominanz der Regierungsinstanzen, wenig Mitspracherecht der Parlamente und kaum partizipativen Elementen. Mit Erteilung des Status einer Autonomen Region und damit dem Rang einer Provinz hat die Stadtregierung sowohl an Legitimation als auch an Entscheidungsbefugnissen gewonnen. Ein Problem bleibt die mangelnde Abstimmung zwischen Stadt und Umlandgemeinden.

### 3.1.3 Das Managementkonzept

Die enge Verbindung zwischen dem Projekt Puerto Madero und der Regierung Menem manifestiert sich im gewählten Managementkonzept und dessen Implementierung. Bereits im Jahr des Amtsantritts 1989 erliess die neue Regierung das Gesetz zur Privatisierung öffentlichen Eigentums, das ihr die Möglichkeit verleiht, staatliche Betriebe und Liegenschaften mittels Dekret zu privatisieren. Noch im selben Jahr wurde auf diesem Weg das Unternehmen *Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. (CAPM)* geschaffen, das zu je 50% im Besitz der Stadt und des Landes Argentinien ist. Mit dessen Gründung übertrug der Staat die gesamten Liegenschaften des Areals aus öffentlichem Besitz (der Hafenverwaltung AGP) an die CAPM, die nun den kompletten Revitalisierungsprozess zu steuern hatte.

Neben der Revitalisierung des Puerto Madero als Oberziel sowie der Flächenveräußerung und Investorenakquisition ist es Aufgabe der CAPM, die nötige Infrastruktur zu errichten (Verkehrsflächen, Parks, Brücken, Ver- und Entsorgungsanlagen). Besonders bemerkenswert ist, dass das Unternehmen darüber hinaus für die Definierung sowie Überwachung des Entwicklungskonzeptes zuständig ist und daher *de facto* hoheitliche Aufgaben der Stadtplanung übernimmt. Diese Übertragung planungshoheitlicher Aufgaben bedeutet eine Entmachtung politischer Entscheidungsgremien im Bezug auf die Steuerung dieses Projektes, beinhaltet aber in diesem Fall keinen vollständigen Rückzug

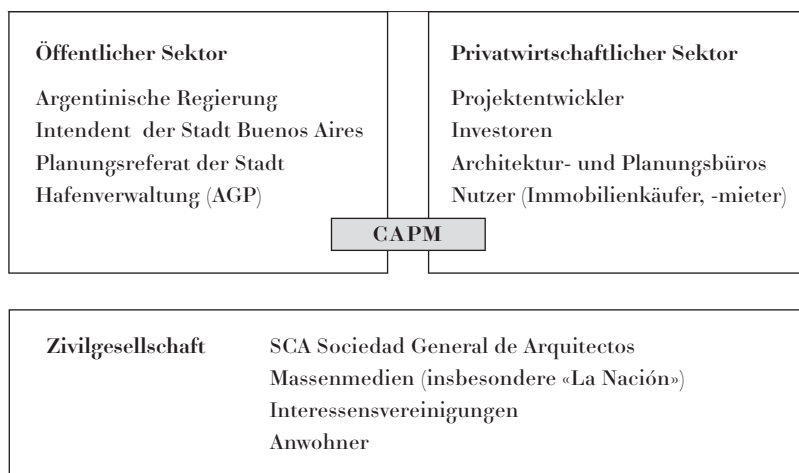


Abb. 3: Schlüsselakteure.  
 (Eigene Zusammenstellung  
 nach CAPM 1999; Vio 2004;  
 Domínguez Roca 1993;  
 Novoa 2005; Tageszeitungen)

von Politik und Verwaltung aus dem Projekt. Da die CAPM im Besitz der Bundesregierung sowie der Stadt Buenos Aires ist und deren Vertreter paritätisch den Aufsichtsrat stellen, ist der Einfluss der öffentlichen Hand gesichert, ohne eine finanzielle Verpflichtung zu beinhalten. Diesem Managementsystem wird zudem ein wesentlicher Vorteil durch die Flexibilität und die Unabhängigkeit von direkten Weisungen öffentlicher Institutionen bescheinigt (Vio 2004: 7; Rojas 2004: 200).

Eine Besonderheit des Konzeptes stellt die vollständige finanzielle Unabhängigkeit von den öffentlichen Haushalten dar. Für keine der genannten Funktionen erhält das Unternehmen eine Bezuschussung und ebenso wenig findet eine Übertragung von Veräußerungsgewinnen in den Staatshaushalt statt. Die Verkaufserlöse sind von der CAPM zur Finanzierung weiterer Investitionen und Infrastrukturmassnahmen einzusetzen. Da die Liegenschaften deren einzige Aktiva darstellen, mussten zur Errichtung von Infrastruktur erst liquide Mittel durch den Immobilienverkauf geschaffen werden – daher ist das Projekt nur in Etappen zu realisieren gewesen. In der ersten Phase wurden die Docks auf der Westseite des Hafens verkauft, wobei die Preise bis 5,9 Mio. US\$<sup>6</sup> für jedes einzelne der denkmalgeschützten Docks (je zirka 24.000 m<sup>2</sup> Nutzfläche) erreichten (Novoa 2005: 216). Auf diese Weise wurden die Finanzmittel aufgebracht, um die Erschliessungsmassnahmen auf der Ostseite des Hafens zu finanzieren.

Auch die zeitliche Befristung der Organisation gilt als Besonderheit: In den Statuten der CAPM war ursprünglich vorgesehen, dass sich die Gesellschaft nach dem Verkauf der Flächen, der Realisierung aller Infrastrukturmassnahmen und dem Abschluss der Baumassnahmen wieder auflöst. Die errichtete öffent-

liche Infrastruktur geht in den Besitz der Stadt Buenos Aires über. Allerdings ist die CAPM zu einem Unternehmen geworden, welches heute vielfältige Funktionen übernimmt und auch als Beratungsunternehmen und Projektentwickler agiert (Rojas 2004: 200); da sich diese Tätigkeiten zunehmend auf Projekte ausserhalb des Puerto Madero erstrecken, ist ein Auflösen der CAPM heute unwahrscheinlich geworden.

Die Kritik an dem der CAPM zugrunde liegenden Konzept richtet sich unter anderem auf die Besetzung des Aufsichtsrates durch Entsandte der Stadt- bzw. Nationalregierung, da unterstellt wird, dass diese eher einer parteipolitischen Logik folgen und sich weniger an planerischen Zielen oder der profitablen Führung der CAPM orientieren.

### 3.2 Akteurkonstellationen und Machtakte in wichtigen Konfliktfeldern

Da Machtverhältnisse und Machtakte nur in konkreten Interaktionen sichtbar werden, stehen im Folgenden zwei zentrale Konfliktfelder im Fokus der Diskussion: die Auseinandersetzung um die Projektplanung und das zur Anwendung kommende Entwicklungskonzept einerseits sowie die Kritik an Privatisierungsmechanismen andererseits. Die Konfliktfelder weisen spezifische Konstellationen der Akteure aus öffentlichem und privatem Sektor sowie der Zivilgesellschaft auf (vgl. Abbildung 3), die es zu analysieren gilt, um die konkrete Rolle wichtiger Akteure herauszuarbeiten.

#### 3.2.1 Konfliktfeld 1: Projektplanung und Entwicklungskonzept

Wie aus der Erläuterung des Managementkonzeptes ersichtlich, reduziert die Regierung

mittels eines Aktes der Mobilisierung autoritativer Machtressourcen ebendiese Ressource: der Staat gab die unmittelbare Verfügungsgewalt an ein Unternehmen ab. Dieser Machtakt löste auch das Problem unklarer Zuständigkeit verschiedener staatlicher Stellen, welches die Realisierung des Projektes erschwerte, auf (Rojas 2004: 201). Ergebnis dieses Machtaktes ist mit der CAPM ein neuer Akteur, der nicht direkt von den Weisungen der Politik abhängig ist, sich aber aufgrund institutionell definierter Machtasymmetrien den von der öffentlichen Hand ausgehenden Machtakten nicht entziehen kann – namentlich über den von Vertretern der Stadt und des Staates besetzten Aufsichtsrat. Nach dem Projektstart 1989 wurde zunächst – aufgrund einer bereits 1985 getroffenen Kooperationsvereinbarung – von der Stadt Barcelona und einem katalanischen Unternehmen, die bereits über Erfahrungen mit ähnlichen Projekten verfügten, der *Plan Maestro* erstellt. Somit kennzeichnete die Einbindung sehr weniger Akteure (Stadtregierung, CAPM und Planungsbüros) den Planungsprozess. Der erarbeitete Plan wurde 1990 vorgestellt und zog insbesondere von Seiten der argentinischen Architektenkammer SCA (*Sociedad Central de Arquitectos*) harte Kritik nach sich, die u. a. durch grosse Tageszeitungen an die Öffentlichkeit weitergegeben wurde (Novoa 2005: 213f.). Im Rahmen dieses Diskurses vorgebrachte Argumente waren der hohe Anteil bebauter Flächen, zu erwartende Verkehrsprobleme, hohe Kosten und das zugrunde gelegte Managementkonzept (Domínguez Roca 1999).

Ein vor allem in der öffentlichen Debatte wirksames Argument war die geringe Beteiligung argentinischer Unternehmen und Bürger am Planungsprozess. Diese Kritik rekurriert sowohl auf das fehlende Ausschreibungs- und Teilnahmeverfahren als auch auf die Tatsache, dass ein so wichtiges urbanes Projekt von ausländischen Planern bearbeitet wird, wie der ehemalige Präsident der SCA formuliert (CAPM 1999: 46). Somit waren neben der inhaltlichen Kritik an den Charakteristika des Planungsprozesses auch symbolische Bedeutungszuschreibungen und parteipolitische Differenzen zwischen der SCA und Vertretern der Stadtregierung Ursachen des Konfliktes.

Durch die Formulierung der kritischen Argumente in Expertenkreisen sowie im medial ausgetragenen Diskurs verändert sich die Akteurskonstellation entscheidend und ein Konflikt wird offensichtlich. Innerhalb dieses Konfliktes mobilisieren die neu eingreifenden Akteure autoritative Machtressourcen,

welche sich auf das Expertentum der Kritiker, namentlich der Architektenkammer stützen. Erst diese Mobilisierung im Rahmen eines öffentlich ausgetragenen Diskurses bedeutet eine Macht-Handlung, welche eine Verschiebung der Machtverhältnisse zur Folge hat.

Die SCA erreicht die Ausschreibung eines nationalen Wettbewerbes sowie die anschließende Neuplanung des Projektes. Darüber hinaus wird die Grundlage der Ausschreibung von einem Team erarbeitet, das aus einem Vertreter der CAPM, einem der Stadt Buenos Aires und zwei Vertretern der Architektenkammer besteht – ab diesem Zeitpunkt sieht die Architektenkammer von ihrer Oppositionshaltung ab und agiert als Partner im Projekt (Novoa 2005: 213ff.). Am 1991 ausgeschriebenen Wettbewerb beteiligten sich über hundert nationale Architektur- und Planungsbüros, von denen drei Vorschläge prämiert wurden, deren Autoren schliesslich ein Team aus insgesamt neun renommierten argentinischen Architekten bildeten, welches einen gemeinsamen Vorschlag erarbeitete. Dieser Plan wurde 1992 vorgestellt, im Anschluss nur noch leicht modifiziert und vom Stadtrat 1997 endgültig angenommen (Rojas 2004; Domínguez Roca 2005).

Durch diskursive Akte setzt die Architektenkammer ihr strategisches Kalkül um und erreicht nicht nur die Partizipation ihrer Mitglieder am renommierten Projekt, sondern auch einen Wechsel von einem bilateral ausgehandelten Entwicklungsplan zu einem transparenteren Planungsverfahren. Eine Interpretation als partizipatives Planungselement im Sinne der Beteiligung aller relevanten Gruppen der Zivilgesellschaft erscheint allerdings nicht angemessen, da sie sich auf die professionelle Elite beschränkt. Nicht nur die Architektenkammer SCA als institutioneller Akteur, sondern Einzelpersonen als Vertreter der professionellen Elite lassen sich als einflussreiche Akteure, sowohl auf Seiten der öffentlichen Planung als auch der beteiligten Unternehmen, identifizieren. Das Ergebnis dieses Prozesses erfreut sich aber zumindest hinsichtlich der städtebaulichen Gestaltung weitgehender Anerkennung, auch durch ehemalige Kontrahenten wie die CAPM, welche das Ergebnis ausdrücklich begrüsst. Der ursprüngliche Plan sah eine sehr dichte Bebauung zu beiden Seiten der Hafenbecken vor, insgesamt sollten 3 Mio. m<sup>2</sup> Nutzfläche errichtet werden. Der letztlich gültige Masterplan sieht nun nur noch knapp 2 Mio. m<sup>2</sup> Nutzfläche vor, insbesondere sind die vorgesehenen Freiflächen deutlich vergrössert worden, und das Entwicklungskonzept wird als

den lokalen Gegebenheiten angepasster beurteilt (Domínguez Roca 1993).

Auch der umgesetzte Masterplan stiess auf Kritik, allerdings nicht wegen der vorgesehenen Flächennutzungen, sondern aufgrund von deren Ausgestaltung. Diese liess eine exklusive Nutzung durch nationale Eliten und Touristen und letztlich einen Beitrag zur Verfestigung der segregierten Sozial- und Wirtschaftsstruktur der Stadt Buenos Aires erwarten. Dem Projekt wird daher ein ausgrenzender Charakter zugesprochen – die sog. «Logik der Exklusion» – welcher bereits in dem Masterplan angelegt sei, da jegliche Elemente sozialer Integration durch Stadtplanung fehlen. Allerdings ist dieser Kritikpunkt in der öffentlichen Berichterstattung verhältnismässig wenig präsent, möglicherweise angesichts eines Konsenses über die Notwendigkeit einer Aufwertung des aufgelassenen innenstadtnahen Hafens. Zudem ist im Unterschied zu anderen exklusiven Projekten in Argentinien hier aufgrund des hohen Anteils öffentlicher Freiflächen und der vielfältigen Zugangsmöglichkeiten kein echter «Festungscharakter» festzustellen. Weitere Kritikpunkte richteten sich auf die sehr schlechte Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr und das angrenzende historische Stadtzentrum.

Der erste Konflikt zeigt, wie sich Politik und Verwaltung als Träger autoritativer Machtressourcen von ebendiesen weitgehend zurückziehen, Aufgaben an ein privatwirtschaftliches Unternehmen abgeben, indirekt aber weiterhin ihren strategischen Einfluss auf die Projektrealisierung sichern. Zudem wurde offengelegt, wie effizient Expertengruppen die ihnen von der Gesellschaft zugeschriebenen Machtressourcen strategisch nutzen können, um ihre kollektiven Interessen – gegen den Willen der Träger gesetzlich definierter autoritativer Machtressourcen – durchzusetzen. Drittens hat sich in diesem Teil der Debatte gezeigt, dass durch den damit verbundenen öffentlichen Diskurs die zunächst mangelnde Legitimation der Planungen geschaffen und letztlich ein Projekt konzipiert wurde, das sich zumindest der Wertschätzung durch Architekten erfreut, und in der Öffentlichkeit als das Prestigeobjekt und Symbol des modernen Buenos Aires dasteht, welches es laut den Initiatoren werden sollte.

### 3.2.2 Konfliktfeld 2:

#### Privatisierungskonzept und Investoren

Insgesamt verursachte die Privatisierung zwei wesentliche Konflikte: die Kritik am Privatisierungsprozess an sich und die Konflikte der

verschiedenen Interessenten an Flächen im Projekt. Der Verkauf von Flächen und Gebäuden wurde von der CAPM über öffentliche Ausschreibungen eingeleitet. Die Gebote wurden hinsichtlich der architektonischen Qualität, Kompetenz der Bieter und vorgesehenen Nutzungen beurteilt und danach hinsichtlich des gebotenen Preises evaluiert (Rojas 2004: 62f.). Die CAPM und die ausgewählten Bieter handelten darauf aufbauend einen Vertrag aus, in welchem sich Letztere zur Durchführung des Projektes mit festgelegtem Zeitrahmen und Investitionsvolumen verpflichteten. Durch diese vertragliche Bindung konnte die Realisierung des geplanten Projektes gesichert werden, und nur in wenigen Fällen kam es zu Abweichungen und der Auflösung vertraglicher Vereinbarungen. Trotz dieses zweistufigen Ausschreibungs- und Auswahlsystems war die öffentliche Kritik erneut scharf, dem Prozess wurde wiederum ein Mangel an Transparenz vorgeworfen. Im Kontext der Wirtschaftspolitik der Regierung Menem führte der Verkauf innenstadtnaher Flächen an z.T. ausländische Investoren zur massiven Kritik des vermeintlichen «Verschenkens» staatlichen Besitzes an globale *rent seeker*. Diese Interpretationsschemata des öffentlichen Diskurses rekurrieren vielfach auf eine allgemeine Globalisierungskritik.

Die Kritik wird von dem konkreten Vorwurf begleitet, durch Privatisierung und mit Hilfe eines Eliten-orientierten Projektes einkommensschwächere Schichten aus bestimmten, teilweise angestammten Räumen der Stadt auszuschliessen. Dies zeigt sich besonders deutlich in den Auseinandersetzungen um eine informelle Siedlung am Rand der *Reserva Ecológica*. Sie entstand hier ab Mitte der 1980er-Jahre durch Landbesetzung und Landgewinnung, wuchs insbesondere Anfang der 2000er-Jahre massiv an und beanspruchte die Formalisierung der Siedlung aufgrund eines Gesetzes, welches länger als 20 Jahre andauernde Landbesetzungen legalisiert. Da in unmittelbarer Nachbarschaft ein weiteres hochpreisiges Immobilienprojekt in Verbindung mit dem Puerto Madero geplant ist und die Flächen teilweise zur *Reserva Ecológica* gehören, suchte die Stadt nach Umsiedlungsmöglichkeiten. Stadt und Bewohner einigten sich im September 2005 auf eine Umsiedlung gegen finanzielle Entschädigung. Im öffentlichen Diskurs stehen sich hier zwei Positionen gegenüber: Auf der einen Seite steht die Kritik an der «Logik der Exklusion» und daran, dass durch die Privatisierung öffentlichen Raumes das Gewicht privater Investoren in Planungsfragen zu hoch wird. Auf der

anderen Seite wird einzelnen Gruppen unterstellt, durch Landbesetzungen, die Produktion unsicherer und ungeordneter Räume tragfähige Planungen zu untergraben und sich an letztlich von der öffentlichen Hand gezahlten Entschädigungen zu bereichern.

Eine Analyse der Akteurskonstellation und der Machtverhältnisse zeigt den weiterhin bestehenden Einfluss der öffentlichen Hand mittels der CAPM beim Verkauf einzelner Grundstücke und Gebäude an Investoren. Im Bieterwettbewerb konnten sich überwiegend mit erheblichen allokativen Ressourcen ausgestattete Unternehmen durchsetzen und mit der CAPM übereinkommen. Dies kann als Teil strategischer Überlegungen angesehen werden, da die CAPM starke Partner benötigt, welche über die finanziellen Ressourcen und das Wissen verfügen, um die vertraglich festgehaltenen Projekte tatsächlich realisieren zu können. Dass dies aber nicht das einzige Kriterium ist, zeigt die Notwendigkeit einer engen Orientierung am Plan Maestro, um berücksichtigt werden zu können. Die erfolgreichen Bieter verfügten nicht nur über finanzielle Ressourcen, sondern passen aus Sicht der CAPM auch gut in das propagierte urbane Entwicklungsmodell: hochwertige Dienstleistungen (Finanzen, Telekommunikation und Software), Appartements der oberen Preisklasse sowie Hotellerie und Gastronomie der Spitzenkategorie sollten die dominanten Nutzungsformen werden. Zudem zog die CAPM den relativ klein parzellierten Verkauf an zahlreiche unterschiedliche Akteure aus strategischen Gründen vor: Dadurch lassen sich nicht nur bessere Preise erzielen, sondern die Strategie verhindert eine markante Schwächung der eigenen Machtposition.

In der Realisierungsphase des Projektes verändern sich durch die auftretenden Projektentwickler und -träger die Akteurskonstellation sowie die spezifischen Machtverhältnisse grundsätzlich. Daher werden im Folgenden zwei dieser Akteure beispielhaft vorgestellt. Die grössten Flächen besitzt die IRSA, ein vorher wenig bekanntes lokales Immobiliunternehmen, welches durch den Einstieg eines renommierten US-amerikanischen Investors zu einem der wichtigsten privatwirtschaftlichen Akteure im Immobilienmarkt der argentinischen Hauptstadt wurde und heute an zahlreichen Immobilien und Shopping-Centern beteiligt ist (IRSA 2005). Erst die allokativen (finanziellen) und persönlichen (Know-how) Machtressourcen des Investors ermöglichten es dem argentinischen Unternehmen, sich im Wettbewerb gegen internationale Grossinvestoren durchzusetzen. An-

dererseits benötigte der Investor die strategische Partnerschaft mit einem argentinischen Unternehmen, um seine Machtressourcen mobilisieren und seine Interessen durchsetzen zu können. Aufgrund der erwähnten Interpretationsschemata im Rahmen des Diskurses um das «Verschenken» von attraktiven Flächen an ausländische Investoren schien hier eine lokale Verwurzelung geboten. Die IRSA kaufte und restaurierte als einer der ersten Investoren zwei historische Docks. Der hierbei im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehende Erhalt des Kulturerbes ist als symbolisches Element im Rahmen des öffentlichen Diskurses von herausragender Bedeutung.

Eine solche erfolgreiche Kombination aus Ressourcen und Strategien zur Durchsetzung der eigenen Ziele findet sich auch bei einem weiteren bedeutenden Immobilienunternehmen im Puerto Madero wieder. Die Faena-Group ist eine strategische Partnerschaft bestehend aus mehreren ausländischen Investoren und einem argentinischen Unternehmer, welche historische Gebäude im östlichen Hafengebiet erwarb, sich dem Erhalt des Kulturerbes verschreibt und dies mit der Errichtung renditeträchtiger Immobilien kombiniert. Hier kommt die Wirkung der persönlichen Machtressourcen, insbesondere des öffentlichen Images und der Zuschreibung bestimmter Kompetenzen und Eigenschaften, zum Tragen. Die Person Faena konnte, aus dem Bereich Design und Mode kommend, ihren Namen als Marke etablieren. Diese Marke wurde nun – durch Realisierung namhafter Projekte, Allianzen mit weltweit renommierten Partnern (z.B. Philippe Starck) und Platzierung im kulturellen Leben der Stadt – mit dem Image des Erschaffers eines «Kulturdistriktes» in Puerto Madero aufgeladen.

Das zweite Konfliktfeld zeigt die spezielle Bedeutung des gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Kontextes für die Stadtentwicklung in Buenos Aires. So wird zum einen durch die Rolle ausländischer Investoren im Privatisierungsprozess ein Konflikt mit der Zivilgesellschaft ausgelöst. Zum anderen konkurrieren in diesem Kontext internationale Projektentwickler. In diesen Konflikten stehen zunächst allokativ Machtressourcen im Vordergrund, da sie über die Möglichkeit einer Teilhabe entscheiden. Dass sie aber nicht die einzigen sind, zeigt die Betrachtung der Bildung von Allianzen und strategischen Partnerschaften, in denen die persönlichen Machtressourcen einen erheblichen Einfluss auf die Glaubwürdigkeit von Argumenten im öffentlichen Diskurs und daher die Erfolgsaussichten der einzelnen Machtakte haben.

#### 4. Fazit

Die Analyse der Hafenrevitalisierung Puerto Madero in Buenos Aires zeigt, wie die Entstehung und Realisierung urbaner Grossprojekte durch dynamische Machtbeziehungen und Akteurkonstellationen geprägt wird. Am Beispiel von zwei Konfliktfeldern konnte sichtbar gemacht werden, wie sich im Verlauf des Planungs- und Entwicklungsprozesses die Akteurkonstellationen verändern und mit welchen Machtressourcen Akteure ihre Interessen durchsetzen können. Gleichzeitig konnte die Komplementarität und die produktive Kraft von Macht und Diskurs insofern veranschaulicht werden, als durch diskursive Akte *und* Macht-Akte in beiden Konfliktfeldern Korrekturen im Planungsprozess vorgenommen wurden: Der Konflikt um das Entwicklungskonzept wurde durch Ausschreibung eines nationalen städtebaulichen Wettbewerbes in eine neue, akzeptierte Richtung gelenkt; die Privatisierung und der Verkauf von Flächen wurden stark von der öffentlichen Hand gesteuert. Trotz der anhaltenden Kritik am elitären Charakter des Projektes wird der Puerto Madero in der Öffentlichkeit als ein neues Wahrzeichen von Buenos Aires dargestellt und wegen der hohen städtebaulichen Qualität als eine erfolgreiche Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen beurteilt.

Ein relevanter Erfolgsfaktor für die Planung und Realisierung von Grossprojekten ist das Verhindern bzw. Auflösen von Blockaden (steigende Kosten, zeitliche Verzögerungen) durch die Bewältigung von Konflikten. Gemäss des Habermas'schen Diskursverständnisses verändert eine kommunikationsorientierte Herangehensweise den Planungsprozess grundlegend und ermöglicht die Erarbeitung eines von den unterschiedlichen Akteursgruppen getragenen Konsens. Die Fallstudie zeigt, wie sich diskursive Akte und Macht-Akte mischen und dadurch nicht nur die Akteurkonstellationen und Machtverhältnisse verändert wurden, sondern auch Legitimation und die Unterstützung durch die Zivilgesellschaft erreicht werden konnte.

Sichtbar wird in der Fallstudie zudem, dass weder die privaten Investoren noch die staatlichen Akteure eine eindeutig dominante Rolle im Planungsprozess ausüben. Ein Hinweis auf die in der Literatur häufig konstatierte starke Position der Stadtverwaltung (Geddes 2000; Hemphill et al. 2006) ist in der Fallstudie darin zu sehen, dass die öffentliche Hand in den Akteurkonstellationen und an wichtigen Entscheidungen zumindest indirekt beteiligt ist. Aufgrund der Intensität der öffentlichen Debatte,

der dadurch bewirkten Veränderungen im Planungsprozess und schliesslich der öffentlichen Legitimation des Projektes, scheint sich die Position der Stadtverwaltung im Fall Puerto Madero jedoch nicht negativ auszuwirken und – wie von Jones (2003) befürchtet – dominante Rationalitäten zu reproduzieren sowie Machtasymmetrien zu manifestieren. Die Projektplanung und -entwicklung wird massgeblich durch «neue» Akteure (z.B. die Entwicklungsgesellschaft CAPM) oder erst im Prozessverlauf auftretende Akteure beeinflusst (z.B. die Architektenkammer SCA), die persönliche, allokativen (finanzielle) und autoritative (Expertise) Machtressourcen mobilisieren können. So befinden sich die Machtasymmetrien ständig in Bewegung und werden situativ ausgehandelt.

#### Anmerkungen

- 1 Macht und zum Teil synonym verstandene und kontrovers diskutierte Begriffe wie Herrschaft (vgl. u. a. Imbusch 1998b) oder Gewalt sind komplexe und vielschichtige Phänomene, die nur schwer und nicht quantifizierbar operationalisiert werden können. Das für die empirischen Sozialwissenschaften bis heute relevante handlungstheoretische Grundverständnis von Macht geht auf Weber zurück: «Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht» (Weber 1980: 28).
- 2 Übersichtsartige Darstellungen machtheoretischer Ansätze finden sich bei Hindess (1996), Imbusch (1998b), Berndt (1999), Rieger, Schultze (2002), Allen (2003) und Pütz (2004).
- 3 Im Zuge des *communicative turn* der Planungstheorie wird Kommunikation als essentielles Element eines kooperativen, interaktiven, diskursiven oder offenen Planungsprozesses angesehen (Healey 1992; Selle 1996). Die theoretische Basis kommunikativer Planungsansätze ist Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns (1981). Sie ist zu interpretieren als ein Gegenentwurf zum Modell des zweckrationalen Handelns und als theoretische Antwort auf die seit den späten 1960er-Jahren geäusserte Kritik an der objektivistischen, expertokratischen, wissenschaftsgläubigen und holistischen Entwicklungsplanung. Die neue Planung dagegen thematisiert die Interessen der planungsbeteiligten Akteure und versucht in einer gesellschafts- und kapitalismuskritischen Perspektive die Interessen der vermeintlich Schwächeren durchzusetzen. Planung wird verstanden «als ein Feld von Handlungsoptionen in für Politik typischen Machtkonstellationen» (Reuter 2000: 5).
- 4 Die Arbeit hat einen explorativen Charakter. Die Fallstudie soll die eingangs diskutierten konzept-

- tionellen Ausführungen illustrieren und stützen. Es wurden vier Expertengespräche mit Vertretern von beteiligten Architekturbüros, der CAPM und Wissenschaftlern geführt. Zusätzlich wurden die öffentliche Berichterstattung in Tageszeitungen sowie Planungsunterlagen analysiert.
- 5 Zu diesem Zeitpunkt verlief die Uferlinie des Rio de la Plata entlang der heutigen *Costanera Sur*. An diesem Standort wurden die genannten Anlagen errichtet und entwickelten sich zu einem attraktiven Naherholungssektor.
- 6 In späteren Phasen wurden Preise bis 10 Mio. US\$ erreicht (vgl. Rojas 2004: 61).

### Acknowledgments

Die Autoren danken drei anonymen Gutachtern für die wertvollen Hinweise und Diskussionsbeiträge.

### Literatur

- ALLEN, J. (1997): Economies of Power and Space. In: LEE, R.; WILLS, J. (Hrsg.) (1997): *Geographies of Economies*. London, pp. 59–70.
- ALLEN, J. (2003): *Lost Geographies of Power*. Malden, MA.
- BASSETT K.; GRIFFITHS R.; SMITH I. (2002): Testing Governance: Partnerships, Planning and Conflict in Waterfront Regeneration. *Urban Studies*, 39 (10): 1757–1775.
- BERNDT, C. (1999): Institutionen, Regulation und Geographie. *Erdkunde*, 53: 302–315.
- BOULDING, K. (1989): *Three Faces of Power*. Newbury Park.
- CORPORACION ANTIGUO PUERTO MADERO, CAPM (1999): *CAPM 1989–1999. Un Modelo de gestión urbana*. Buenos Aires.
- CORPORACION ANTIGUO PUERTO MADERO, CAPM (2005): *Puerto Madero*. Infografía indicativa a Octubre 2005.
- CROT, L. (2006): «Scenographic» and «cosmetic» planning. Globalization and territorial restructuring in Buenos Aires. *Journal of Urban Affairs*, 28 (3): 227–251.
- DESFOR, G.; JØRGENSEN, J. (2004): Flexible urban governance. The case of Copenhagen's recent waterfront development. *European Planning Studies*, 12 (4): 479–496.
- DOMÍNGUEZ ROCA, L. J. (1993): Nuevos Papeles del estado en la producción del espacio urbano. El caso de Puerto Madero, Ciudad de Buenos Aires, 1989–1992. *Primeras Jornadas de Geografía*, La Plata, 12–15 Octubre de 1993.
- DOMÍNGUEZ ROCA, L. J. (1999): Dynamique urbaine et restructuration portuaire: le cas de Buenos Aires. *CERUR, Notes de recherche, Documents de travail, études*, 8.
- DOMÍNGUEZ ROCA, L. J. (2005): *Centralidad y políticas urbanas. Reflexiones sobre el «deterioro» y la «rehabilitación»*. X. Encuentro de Geógrafos de América Latina. Sao Paulo, Marzo 2005.
- FISHER, B. (ed.) (2004): *Remaking the Urban Waterfront*. Washington, DC.
- FLYVBJERG, B. (1998): *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FORESTER, J. (1989): *Planning in the Face of Power*. Berkeley.
- FOUCAULT, M. (1976): *Mikrophysik der Macht. Über Strafrecht, Psychiatrie und Medizin*. Berlin.
- FOUCAULT, M. (1980): *Power/Knowledge*. Brighton.
- GALBRAITH, J. K. (1985): *The Anatomy of Power*. Boston.
- GEDDES, M. (2000): Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 782–800.
- GIDDENS, A. (1984): *The Constitution of Society*. Cambridge.
- HABERMAS, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt am Main.
- HEALEY, P. (2006): Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies*, 14 (3): 299–320.
- HEMPHILL, L.; MCGREAL, S.; BERRY, J.; WATSON, S. (2006): Leadership, Power and Multisector Urban Regeneration Partnerships. *Urban Studies*, 43 (1): 59–80.
- HEYMANN, D. (2006): Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina. (*CEPAL Serie estudios y perspectivas* 31). Buenos Aires.
- HINDESS, B. (1996): *Discourses of Power: From Hobbes to Foucault*. Oxford.
- HIRSHLEIFER, J. (1991): The Paradox of Power. *Economics and Politics*, 3 (3): 177–200.
- IMBUSCH, P. (1998a): Macht und Herrschaft in der Diskussion. In: IMBUSCH, P. (Hrsg.) (1998): *Macht und Herrschaft. Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien*. Opladen, S. 9–26.
- IMBUSCH, P. (Hrsg.) (1998b): *Macht und Herrschaft. Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien*. Opladen.
- IRSA (2005): Memoria y Estados Contables. *Ejercicios económicos finalizados el 30. de junio de 2005 y 2004*. Buenos Aires.
- JACOBS, K. (2004): Waterfront redevelopment: a critical discourse analysis of the policy-making process within the Chatham maritime project. *Urban Studies*, 41 (4): 817–832.
- JOHNSTON, R. J. (2000): Power. In: JOHNSTON, R. J.; GREGORY, D.; PRATT, G.; WATTS, M.; SMITH, D. M. (eds.): *The Dictionary of Human Geography*. 4th edition. Oxford, S. 629–631.
- JONES, A. (2003): Power in place: viticultural spatialities of globalization and community empowerment in the Languedoc. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 28: 367–382.

- JONES, P. S. (2003): Urban regeneration's poisoned chalice: is there an impasse in (community) participation-based policy. *Urban Studies*, 40(3): 581–601.
- KIPFER S.; KEIL R. (2002): Toronto Inc? Planning the Competitive City in the New Toronto. *Anti-pode*, 34 (2): 227–264.
- KNIELING, J. (2003): Stadt-regionale Entwicklung durch Grossprojekte, Festivalisierung und neue Leitbilder. Planungsstrategien in der Metropolregion Hamburg. In: ZIBELL, B. (Hrsg.) (2003): *Zur Zukunft des Raumes. Perspektiven für Stadt – Region – Kultur – Landschaft (Stadt und Region als Handlungsfeld, 1)*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, S. 137–162.
- KNUPP, M. (2002): Puerto Madero in Buenos Aires. Erfolgreiches Beispiel einer Waterfront Revitalization? *Geographische Rundschau* 54, 4: 46–51.
- LÄPPLÉ, D. (1991): Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept. In: HÄUSSERMANN, H.; IPSEN, D.; KRÄMER-BADONI, T.; LÄPPLÉ, D.; RODENSTEIN, M.; SIEBEL, W. (Hrsg.) (1991): *Stadt und Raum. Soziologische Analysen (Stadt, Raum und Gesellschaft, 1)*: 157–207. Pfaffenweiler.
- MACLEOD, G.; GOODWIN, M. (1999): Space, scale and state strategy: Towards a reinterpretation of contemporary urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23(4): 503–529.
- MASSEY, D. (1993): Power-geometry and a progressive sense of place. In: BIRD, J.; CURTIS, B.; PUTNAM, T.; ROBERTSON, G. (eds.) (1993): *Mapping the future: Local cultures, global change*. London, New York, pp. 56–69.
- MASSEY, D. (1999): Spaces of Politics. In: MASSEY, D.; ALLEN, J.; SARRE, PH. (eds.) (1999): *Human Geography Today*. Cambridge, pp. 279–294.
- MASSEY, D. (2003): Spaces of Politics – Raum und Politik. In: GEBHARDT, H.; REUBER, P.; WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.) (2003): *Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen*. Heidelberg, Berlin, S. 31–46.
- NOVOA, G. (2005): Puerto Madero: un proyecto bisagra. In: WELCH GUERRA, M. (Hrsg.) (2005): *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires: 201–233.
- PRIEBIS, A. (1998): Hafen und Stadt. Nutzungswandel und Revitalisierung alter Häfen als Herausforderung für Stadtentwicklung und Stadtgeographie. *Geographische Zeitschrift*, 86. 1: 16–30.
- PÜTZ, M. (2004): *Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. München.
- RACO, M. (2003) Assessing the discourses and practices of urban regeneration in a growing region. *Geoforum*, 34(1): 37–55.
- REUBER, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. *Erdkundliches Wissen*, 131. Stuttgart.
- REUTER, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. *DISP*, 141: 4–16.
- RIEGER, G.; SCHULTZE, R.-O. (2002): Machttheoretische Ansätze. In: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R.-O. (Hrsg.) (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München, S. 488–495.
- ROJAS, E. (2004): *Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington D.C.
- SCHUBERT, D. (2002): Revitalisierung von brachgefallenen Hafen- und Uferzonen. Transformationsprozesse an der Waterfront. *Raumforschung und Raumordnung*, 60 (1): 48–60.
- VIO, M. L. (2004): *Puerto Madero. Una contratendencia de los 90's en intervenciones urbanas*. Unveröffentlichtes Dokument. Curso de Posgrado Grandes Proyectos Urbanos. Lincoln Institute of Land Policy.
- WEBER, M. (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. revidierte Auflage. Studienausgabe, zuerst 1921/22. Tübingen.
- WEISS, U. (2002a): Macht. In: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R.-O. (Hrsg.) (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München, S. 486–487.
- WEISS, U. (2002b): Machtressourcen. In: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R.-O. (Hrsg.) (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*. München, S. 488.

Dr. Marco Pütz  
Eidg. Forschungsanstalt WSL  
Zürcherstr. 111  
CH-8903 Birmensdorf  
marco.puetz@wsl.ch

Dr. Johannes Rehner  
Ludwig-Maximilians-Universität  
München  
Institut für Wirtschaftsgeographie  
Ludwigstr. 28  
D-80539 München  
rehner@bwl.uni-muenchen.de