

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

eine Plattform des Lehrstuhls
für Planungstheorie und Stadtentwicklung
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region



Inhaltsverzeichnis

Editorial II|2010

Umschau

Ralph Buehler, Uwe Kunert, John Pucher: Making Transportation Sustainable: Insights from Germany.

Sonja Hirt: To zone or not to zone? Comparing European and American Land-use Regulation

Robert Pütz: Business Improvement Districts als Instrument der Quartiersentwicklung

Vera Klein, Juliane Pegels: New York City: 50 Jahre Erfahrung im Umgang mit privately owned public space

Karina M. Pallagst: Shrinking cities – challenges for planning in an international context

Johann Jessen, Heike Mayer: Regional Competitiveness and Quality of Life: The Case of Portland And Stuttgart

Gerhard Fehl: »National Grid«: Wie es 1785 in den USA zur rasterförmigen Aufteilung und kaskadenartigen Vermarktung des Landes der »North-Western Territories« kam

Markus Hesse: Vom hohen Ross auf die nordamerikanische Stadt.
Oder: ist die Stadtentwicklung in Mitteleuropa überlegen? Ein Zwischenruf

Lesetipps und Rezensionen

Ingrid Krau: Städtebau als Prozess. Kontinuität durch Transformation.
Eine Rezension von Ilse Helbrecht

Siegfried Frech, Richard Reschl: Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadtumbau, Stadtentwicklung.
Eine Rezension von Klaus Selle

Karoline Brombach: Der Baumarkt. Standortstruktur und Morphologie eines Bautyps zwischen den Zentren und Ansätze zu seiner Qualifizierung.
Eine Rezension von Claus-C. Wiegandt



Editorial II | 2010

Für diese Ausgabe von PNDonline sind Beiträge zusammengestellt, die je auf ihre Weise Bezüge zwischen der alten und neuen Welt über den Atlantik hinweg herstellen. Innerhalb Europas ist der Planerblick über die Grenzen heute schon fast Alltag. Im Zuge der Europäischen Integration kommen viele Maßgaben und Fördermittel, die für die räumliche Entwicklung und die raumbezogene Planung wichtig sind, aus »Brüssel«. Es gibt kaum ein neues »ExWoSt-Forschungsfeld« des BBSR, in dem nicht ein Sondergutachten die einschlägigen *best practices* der europäischen Nachbarländer aufbereitet. Netzwerke wie etwa das *European Urban Knowledge Network* fördern die gegenseitige Information und den Austausch von Gedanken. Die Kooperationen zwischen Planerschulen oder Raumforschungsinstituten weiten sich zudem über die europäischen Grenzen hinweg aus. In zahlreichen von der EU geförderten Projekten im Rahmen diverser Programme haben sich schließlich Kontakte zwischen Kommunen aufgebaut, die über das Projektende hinaus Bestand haben.

So weit ist es im Verhältnis von Europa zu den Vereinigten Staaten und Kanada noch nicht. Hier scheint eine Polarität charakteristisch zu sein. Einerseits gibt es selbstverständlich eine Fülle von monographischen und vergleichenden Untersuchungen zur räumlichen Entwicklung und Planungspraxis für die jeweiligen Kontinente, vor allem von Geographen, aber Austausch und Kooperation sind meist punktuell und oft an persönliche Bekanntschaften und bilaterale Arrangements gebunden. Andererseits gibt es die stilisierten Bilder von *der* Amerikanischen Stadt und *der* Europäischen Stadt, die wechselseitig als willkommene Deutungsfo-

lie, – je nach Perspektive als Schreckensszenario oder Vorbild – zueinander in Bezug gesetzt werden, meist als drohende »Amerikanisierung der Europäischen Stadt« oder aber als erwünschte »Europäisierung der Amerikanischen Stadt«. Diese Metaphern begleiten die Fachdebatte in vielen Varianten seit Jahrzehnten und sind ebenso unverwüsthlich wie die dann allfälligen Ermahnungen zur Differenzierung, dass es weder *die* Europäische Stadt noch *die* Amerikanische Stadt gäbe.

Den Schwerpunkt dieser Ausgabe bilden Beiträge, die sich – in beide Blickrichtungen –

entweder monographisch oder vergleichend mit Ausschnitten des Planungsgeschehens im jeweils anderen Kontinent befassen.

Aus Richtung der USA schauen **Ralph Buehler**, **John Pucher** und **Uwe Kunert** in ihrem Beitrag auf den Verkehr in Deutschland. Sie konstatieren an zahlreichen Indikatoren eine im Vergleich zu den USA deutlich größere Nachhaltigkeit des deutschen Verkehrsgeschehens und fragen, was man daraus an verwertbaren Erkenntnissen für die künftige US-amerikanische Verkehrspolitik gewinnen könne. Dieser Beitrag ist ursprünglich im Rahmen des Metropolitan Policy Program von Brookings entstanden, einem der vielen privat finanzierten *think tanks* in Washington DC. Im Zuge der Vorbereitung dieses Programms sind mehrere Analysen zu nationalen raumbezogenen Strategien in europäischen Ländern durchgeführt worden (www.brookings.edu/metro.aspx).

In ähnlicher Absicht wie Bühler et al., aber für einen anderen Planungssektor, vergleicht **Sonja Hirt** von der Virginia Tech in Blacksburg (VI) deutsche und US-amerikanische Planungswirklichkeit. Sie stellt detailliert die rechtlichen Bestimmungen und die Praxis der Nutzungsausweisungen auf kommunaler Ebene in beiden Ländern gegenüber - auch hier mit dem Befund, dass das deutsche Baurecht, namentlich die Baunutzungsverordnung, differenzierte Ausweisungen von Nutzungen resp. Nutzungsmischungen erlaube, die in den USA nicht zu Gebote stünden und einer der Gründe für die sehr viel rigidere Funktionstrennung in den Städten der Staaten seien.

Aus umgekehrter Perspektive verfolgt **Robert Pütz** die Entwicklung des *Business Improvement District (BID)*, des jüngsten amerikanischen Exportschlagers, wenn es um Konzepte und Instrumente zur Innenstadtentwicklung geht. In seinem Artikel, der die reale Entwicklung genauso im Auge hat wie dessen Erforschung, bekommt man einen aktuellen Einblick über die Verbreitung dieses Instruments: in Kanada erfunden, in den USA zur Serienreife gebracht, dann über den Atlantik transferiert, und dies - man staunt - besonders rasch und erfolgreich in Deutschland. Dort ist es auch besonders umstritten. In einigen Bundesländern wie Hamburg und Nordrhein-Westfalen ist es zwar inzwischen gesetzlich verankert, in anderen z.B. in Baden-Württemberg, wird es aber wegen seines

»Zwangscharakters« aus prinzipiellen Erwägungen noch strikt abgelehnt.

Mit einem für die Planungskultur in den USA charakteristischen, aber inzwischen auch in Europa Fuß fassenden Arrangement des »Vertragsstädtebaus«, den POPS, den *privately owned public spaces*, in New York City befassen sich **Vera Klein** und **Juliane Pegels**. Was dort mit dem Seagram Building von Mies van der Rohe in den 1960er begann hat, durchlief seither mehrere Etappen. Die oft ernüchternden Erfahrungen mit dem in der Zonenbauordnung geregelten Tauschgeschäft zwischen öffentlicher Hand und privatem Investor führten wiederholt dazu, die Regularien, Umsetzungsmodalitäten und Plankontrollen zu revidieren - eine Metamorphose, die sich bis heute fortsetzt.

In beide Richtungen mit gleicher Intensität kann **Karina M. Pallagst** blicken, seit Juli 2010 Professorin für Internationale Planungssysteme an der Universität Kaiserslautern, davor lange Jahre an der UC in Berkeley tätig. In ihrem Beitrag beleuchtet sie, wie das Themenfeld »Schrumpfende Städte« in den jeweiligen Fachdebatten verankert ist. Den wesentlichen Unterschied sieht sie weniger in der realen Entwicklung als mehr in der Perzeption. Auch in den USA gibt es schrumpfende Städte, und zwar nicht nur im *rust-belt*. Ähnlich wie in Deutschland um die Jahrtausendwende tat man sich dort zunächst schwer, das Phänomen schrumpfender Städte wahrhaben zu wollen bzw. als relevant zu akzeptieren. Noch liegt der Fokus der Aufmerksamkeit auf dem *urban decline*, also dem städtischen Verfall, innerhalb weiterhin wachsender Stadtregionen, die angesichts des starken Bevölkerungswachstums in den USA nach wie vor die große Mehrheit bilden. Hier konnte in den letzten Jahren gerade die Auszehrung von *downtown* in vielen nordamerikanischen Metropolen infolge des *re-urbanism* gestoppt werden. Inzwischen habe sich, so Pallagst, allerdings eine sich international vernetzende Forschung zu »shrinking cities« (SCIRN) etabliert, an der auch nordamerikanische Forscher beteiligt sind.

Mit Portland (Oregon) und Stuttgart stellen **Johann Jessen** und **Heike Mayer** (früher Metropolitan Institute Alexandria, heute Universität Bern) zwei prosperierende Stadtregionen gegenüber, deren Strategien zur Regionalentwicklung in ihren jeweiligen Ländern als besonders avanciert gelten.

Sie fragen, ob und in welcher Form sich der Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft tatsächlich in den aktuellen Strategien der Standortprofilierung niedergeschlagen hat. Zugespitzt formuliert: Ist dort anstelle klassischer Gewerbepolitik als zentrale Strategie der Wirtschaftsförderung die Umwerbung der hoch qualifizierten jungen *professionals* durch Aufwertung des städtischen Lebensumfeldes getreten, wie sie etwa in den populär gewordenen Thesen von Richard Florida zur *creative class* als wegweisend empfohlen wurde.

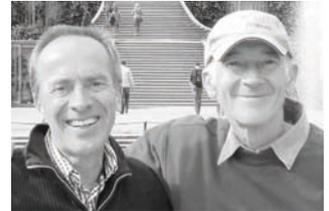
Über die Anfänge des *National Grid*, des orthogonalen Rasters, mit dem die USA westlich der Appalachen überzogen und nach dessen Maßgabe der »Wilde Westen« erschlossen wurde, informiert der stadthistorische Beitrag von **Gerhard Fehl**. In seiner detailreichen Darstellung zeigt er nicht nur, wie es zu dieser bis heute die Geometrie des Landes prägenden Form der Vermessung eines ganzen Kontinents kam, sondern auch, wie die von den staatlichen Instanzen eingemessenen Territorien aufgeteilt, verkauft, erneut aufgeteilt und wieder verkauft wurden und so auch ein Bodenmarkt mit seinen Agenten etabliert wurde, dessen Grundzüge bis heute erhalten sind.

Am Ende des Heftes steht ein vom Autor so genannter Zwischenruf, in dem **Markus Hesse** einige Grundzüge der aktuellen hiesigen Debatte über die »Europäische Stadt« und die »Amerikanische Stadt« kritisiert. Er beklagt die mangelnde Differenzierung und normative Unterfütterung vieler Aussagen, die als analytische Befunde deklariert werden. Verbunden sei dies mit einem verbreiteten Hang zu »steilen Thesen«, die durch keine Empirie gedeckt würden, und der schlechten Gewohnheit, zum Zwecke der Selbsterhebung ein pauschales Zerrbild der »Amerikanischen Stadt« zu zeichnen. Wir hoffen, mit der Auswahl unserer Beiträge nicht zu dieser Unsitte beizutragen. Auch für unsere Absicht, in den kommenden Ausgaben von PNDonline weitere Artikel zum Verhältnis der US-amerikanischen zur europäischen Stadtentwicklung aufzunehmen, werden wir die Ermahnungen von Markus Hesse beherzigen, wenn es um die Auswahl der zukünftigen Beiträge geht.

September 2010

JJ/C-CW





¹ **Ralph Buehler** is Assistant Professor in Urban Affairs and Planning at Virginia Tech's Alexandria Center. His teaching and research interests include transport policy and planning, land use, energy, and regional governance. Most of Ralph's research has an international comparative perspective.

Uwe Kunert is a Senior Researcher at the German Institute for Economic Research (DIW Berlin), Department of Energy, Transportation and Environment. His research focuses on transportation issues, including travel surveys, travel demand analysis and forecasting, and taxation in the transportation sector.

John Pucher is a professor of Urban Planning and Public Policy at Rutgers University in New Jersey. For over three decades, he has examined differences in travel behavior, transport systems, and transport policies in Europe, Canada, Australia, and the USA. Over the past 15 years, Pucher's research has focused on walking and bicycling, and what North American and Australian cities can learn from European cities to improve the safety, convenience, and feasibility of these non-motorized modes.

Making Transportation Sustainable: Insights from Germany

EXECUTIVE SUMMARY

Worsening traffic congestion and increasing reliance on foreign oil affect America's economic competitiveness. Excessive driving contributes to high energy consumption, carbon emissions, and pollution. The costs of maintaining the current structure are untenable. The existing gas tax cannot finance the massive investments needed to fix our deteriorating transportation system.

Increasing transportation sustainability in the United States requires policies that foster changes in travel behavior. Germany's case may provide a helpful example. Although car use has grown in both countries, Germany has been far more successful than the United States in creating a more balanced transportation system.

Sustainability, for the purposes of this report, means encouraging shorter trips by modes of transportation that require less energy and generate less harmful environmental impacts. Moreover, a more sustainable transportation system should foster commerce, reduce energy consumption and carbon emissions, increase safety, provide equal access to destinations for all groups of society, and enhance the quality of life.

America's challenge

This report examines the key differences and determinants of travel behavior in Germany and the United States. Americans travel by car twice as much per year as Germans and use transit only a sixth as much. Differences in car reliance between the United States and Germany are not solely due to income or residential density. Germans in the *highest* income quartile make a lower share of their trips by car than Americans in the *lowest* income quartile. And Germans living in low density areas travel by car about as much as Americans living at population densities five times higher.

The result is a transportation system in the United States that is less sustainable than in Germany. The per capita carbon footprint of

passenger transportation in the United States is about three times larger than in Germany. Although gas prices in the United States are half those in Germany, Americans spend five percent more of their budgets on transportation than Germans. In government outlays as well (federal, state and local), Germany spends less per capita on transportation than the United States.

German policies

German governments at all levels have influenced travel behavior through a series of policies enacted over decades. Pricing, restrictions, and mandated technological improvements help mitigate the harmful impacts of car use. Integration of public transportation at the metropolitan and national levels provide a viable alternative to the car. Targeted regional land planning policies encourage compact, mixed-use development, and thus keep trip distances short and feasible for walking or cycling. These policies were coordinated to ensure their mutually reinforcing impact.

Lessons for the United States

Public policy can play a major role in reshaping America's transportation system. The German experience offers five lessons to the United States for improving transportation sustainability through changes in travel behavior:

1. **Get the Price Right** in order to encourage the use of less polluting cars, driving at non-peak hours and more use of public transportation
2. **Integrate Transit, Cycling, and Walking as Viable Alternatives to the Car**, as a necessary measure to make any sort of car-restrictive measures publicly and politically feasible
3. **Fully Coordinate and Integrate Planning for Land Use and Transportation** to discourage car-dependent sprawl and promote transit-oriented development
4. **Public Information and Education to Make Changes Feasible** are essential in conveying the benefits of more sustainable policies and enforcing their results over the long term
5. **Implement Policies in Stages with a Long Term Perspective** because it takes considera-

ble time to gather the necessary public and political support and to develop appropriate measures.

A New Federal Approach

A window of opportunity for changes in transportation policy is opening in the United States. There is an impending transportation funding crisis, a deep recession, highly volatile energy prices, and imminent U.S. engagement in international climate change discussions. Moreover, the next update of the federal transportation law is due in the fall of 2009.

These opportunities require political commitment from Congress and the White House to a new set of federal policies. The focus should be on investing in infrastructure that supports the competitiveness and environmental sustainability of the nation, rather than funding unworthy pork barrel projects of individual states or districts. This will require a level playing field between all modes and a firm commitment to integrating transportation, land use, housing, and economic development plans in order to serve the projected growth over the next several decades.

I. INTRODUCTION

Long before climate change became a leading topic, countries in Western Europe and North America recognized the need to mitigate the negative impacts of their transportation systems.² This issue has become a policy priority in many countries, with the widely reached consensus on the role of greenhouse gases in climate change. Most countries are far from achieving the goal of transportation sustainability currently, with the United States often cited as one of the worst examples.

Sustainability, for the purposes of this report, means encouraging shorter trips by modes of transportation that require less energy and cause less environmental harm. Moreover, a more sustainable transportation system should foster commerce, reduce energy consumption and carbon emissions, increase safety, provide equal access to destinations for all groups of society, and enhance the quality of life.

Increasing transportation sustainability in the United States requires policies that change

travel behavior. While perhaps more difficult to achieve than improvements in technology, travel behavior change has the potential of reaping far greater and lasting sustainability gains. Germany's case may provide a helpful example. Although car use has grown in both countries, Germany has been far more successful than the United States in creating a balanced transportation system.

This report examines the applicable German transportation policies that could ultimately lead to a more sustainable U.S. transportation system. It starts with an overview of the similarities between the two nations. Next, it contrasts their degrees of transportation sustainability and explains how certain transportation and land use policies influence travel behavior. The report concludes with recommendations for future transportation policy in the United States based on this comparison.

II. POLITICAL AND ECONOMIC SIMILARITIES

Germany presents a number of similarities to the United States, rendering the comparison of their transportation systems meaningful. The United States and Germany are democracies with federal systems of government, in which the interaction of national, state and local levels shapes transportation policy. Both countries have market economies with

significant government involvement in the transportation sector. They are among the wealthiest countries in the world, although the United States had a higher per-capita income (\$45,800) than Germany (\$40,400) in 2007.³ Both countries have extensive roadway systems; along with China's, they are the largest in the world.⁴

In terms of car ownership, Germany comes closer to the United States than almost any other country. The car ownership rate in Germany is 72 percent of the U.S. rate—560 cars versus 780 cars per 1,000 inhabitants.⁵ Like Americans, most German households have a car, but Germans are less likely to own a second or third car. While the growth of the car ownership rate has slowed in Germany it has continued to rise in the United States since 1990 (Figure 1). The status symbol of the car contributes to the high rates of car ownership in both Germany and the United States.⁶

Both the United States and Germany have highly developed car manufacturing sectors. While General Motors, Ford, and Chrysler (the »Big Three«) have been struggling lately, the German car makers BMW, Daimler, Porsche, Audi, and Volkswagen raised their market shares overseas.⁷ While the global economic downturn that started in 2008 affected the entire world auto market, German manufacturers are faring better than their American counterparts.⁸

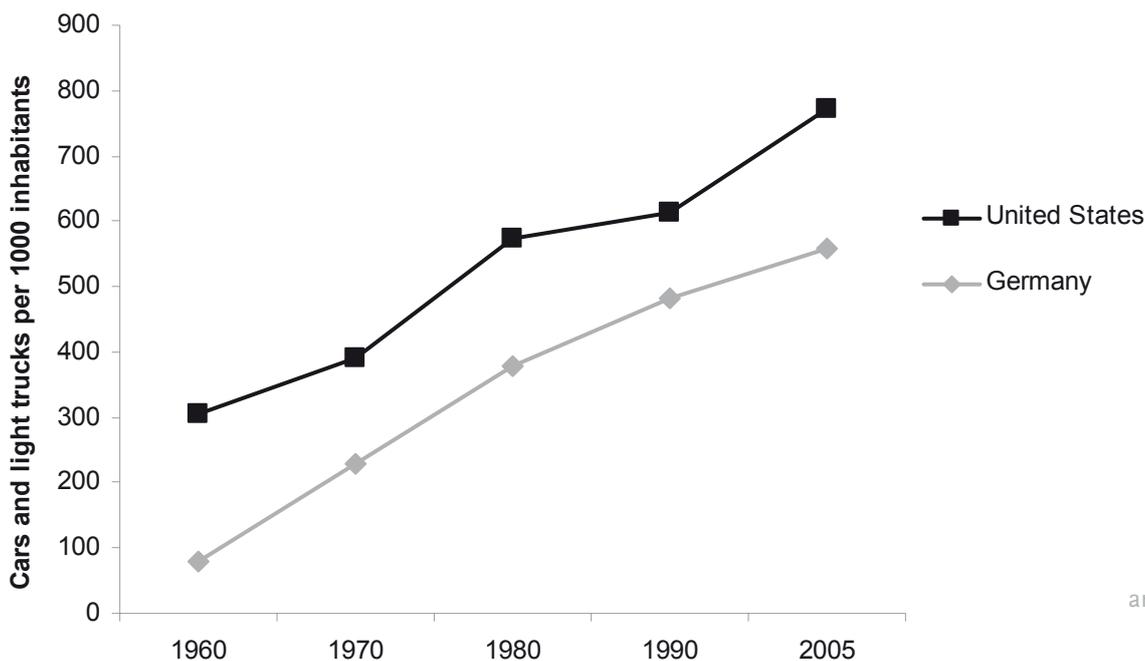


Figure 1. Trends in Car and light Truck Ownership per 1000 Inhabitants in Germany and the United States, 1960-2005

Sources: BMVBS 2007, FHWA 2007, Pucher and Lefevre 1996.

Table 1.
Passenger
Travel and
Sustainability

	United States	Germany
Car CO ₂ emissions per capita, in pounds, 2005	8,600	2,900
Miles per gallon, vehicle fleet, 2005	20	30
Energy use per passenger per year, in million British thermal units (BTU), 2004-2005	55	17
Energy use per passenger mile, in British thermal units (BTU), 2004-2005		
<i>Cars and Light Trucks Average</i>	6,250	3,050
<i>Transit Bus</i>	6,850	1,700
<i>Light Rail</i>	4,550	2,000
<i>Heavy Rail</i>	4,100	2,250
Percent of household budget for transportation, 2003	19	14
Traffic fatalities per 100,000 population, 2002-2005	14.7	6.5
Cyclist fatalities per 100 million miles of cycling, 2002-2005	18.0	4.0
Pedestrian fatalities per 100 million miles of walking, 2002-2005	8.0	4.0
Car fatalities per billion miles of car travel, 2002-2005	14.4	12.5
Government transit subsidy as share of public transportation operating budgets, in percent, for all levels of government, 2006	62	26

Sources: Own calculations based on the following sources (not cited elsewhere in the text): Association of German Transit Agencies (VDV), "VDV Statistics 2002" (2002); German Federal Environmental Protection Agency (UBA), *Comparison of Emissions of Different Modes of Transport* (German Federal Environmental Protection Agency, 2005); Oak Ridge National Laboratories, "Transportation Energy Data Book" (2007);

The car manufacturing and services industry is twice as important to the overall German economy (20 percent of GDP) as it is for the American economy (less than 10 percent of GDP).⁹ The German lobbies for car manufacturers (German Association of the Automotive Industry - VDA) and car users (German Automobile Association - ADAC) are at least as powerful as their American counterparts—the Motor Vehicle Manufacturers Association (MVMA) and the American Automobile Association (AAA).

Although suburban sprawl is most often associated with the United States, German cities have also been decentralizing.¹⁰ Much stricter land use controls and planning regulations have ensured a more compact pattern of metropolitan development in Germany, but the trend toward decentralization of German cities is strong.¹¹

Much of the development in and around German cities is as new as that around Ameri-

can cities, since many German cities were almost completely destroyed in World War II.¹² The decentralization of German cities since World War II has been fueled by rapidly increasing household incomes, soaring car ownership, and extensive road construction subsidized by the government. Current land use patterns in German metropolitan areas are not simply the result of centuries of dense development.

III. COMPARING OVERALL TRANSPORTATION SUSTAINABILITY

There is no agreement in the literature on the exact definition of sustainability. For the purpose of this report, encouraging shorter trips by non-polluting, less energy consuming and healthier modes of transportation is an essential component of a more sustainable transportation system. Moreover, a more sustainable transportation system should stimulate the economy, reduce energy consump-

on and the carbon footprint, increase safety, provide equal access to destinations for all groups of society, and increase the overall quality of life.¹³

Even though the countries display many similarities, the transportation system is more sustainable in Germany than in the United States, judging from a range of environmental, social, and economic indicators (Table 1). Much of the difference is due to dissimilar travel behavior in the two countries, which is partly the result of different policies.

From an environmental perspective, transportation related energy use and CO₂ emissions per capita in Germany are only about a third of the U.S. rate. That is mainly explained by more car use in the United States.¹⁴ In addition, the car and light truck fleet in the United States are 50 percent less energy efficient as in Germany. Even within the public transportation sector, German buses are four times as fuel-efficient as American buses on the basis of energy use per passenger kilometer, primarily due to more passengers per vehicle and more modern buses and trains.¹⁵

The transportation network is also safer in Germany. For example, total traffic fatalities per capita in the United States are 2.3 times

higher.¹⁶ The differences in traffic safety are especially striking for U.S. cyclists, whose fatality rate per mile cycled is over four times higher. Even car travel is safer in Germany, with slightly lower fatality rates per mile driven.¹⁷ The better traffic safety in Germany is due to better and more extensive cycling and walking infrastructure, better motorist training, traffic calming of most residential neighborhoods, and traffic priority for non-motorized transportation.¹⁸

Better alternatives to the automobile and less car dependence also lead to greater economic sustainability of transportation in Germany. At the household level, Americans spend five percent more of their budgets on transportation, mainly related to ownership costs of multiple cars.¹⁹ Americans spend more than Germans although Americans drive with gas sold at half the price (see Figure 2). Moreover, the public sector in Germany spends less on transportation than the United States per capita.²⁰ That is mostly due to the provision of less expensive walking, cycling, and public transportation facilities instead of massive roadway and parking supply, as in the United States.

These indicators show that the German passenger transportation system is more susta-

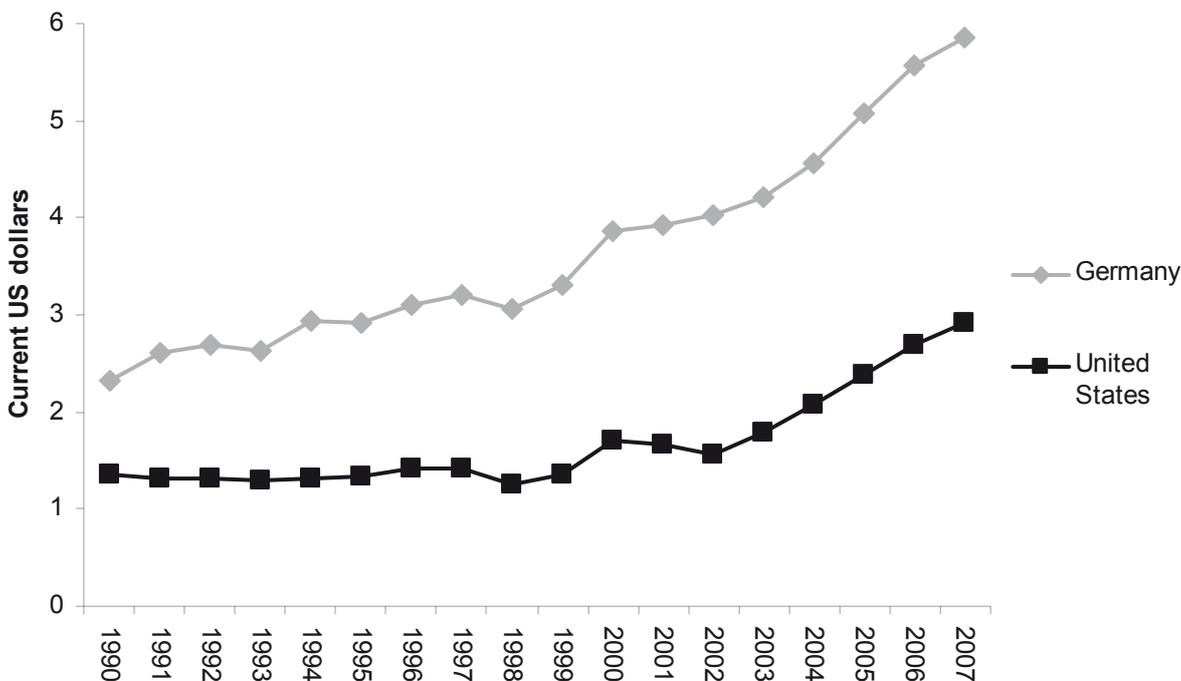


Figure 2. Trend in Gasoline Prices in the United States and Germany, 1990 – 2007 (per gallon unleaded gasoline)

Note: In current US dollars, using PPP conversion.
Sources: International Energy Agency (IEA), "Energy Prices and Taxes" (2008).

Table 2.
Differences
in Travel
Behavior in
Germany and
the United
States, 2001-
2002

	United States	Germany
Travel indicators		
Average number of trips per person per day	4.1	3.3
Average trip distance, in miles	9.9	6.9
Average distance traveled per person per day, in miles	40	23
Car use and ownership		
Average miles of car travel per person per year, in miles	14,900	6,800
Average vehicle miles of car travel per person per year, in miles	9,200	4,400
Percent of all trips made by car	86	61
Percent of short trips (less than a mile) made by car	67	27
Cars per 1000 inhabitants	780	560
Public transportation ridership		
Annual linked public transportation trips per capita, 2005	21	133
Percent of all trips made by transit	2	8
Non-motorized modes of transportation		
Percent of all trips made by bike	1	9
Percent of all trips made on foot	9	23

Sources: Own calculations based on the U.S. National Household Travel Survey 2001 and Mobility in Germany 2002;

American Public Transportation Association (APTA), "Transportation Factbook" (2006);
Association of German Transit Agencies (VDV), "VDV Statistics 2007" (2008).

inable than America's. Germans use more fuel efficient cars, buses, and light rail. Consequently, they consume less fuel, spend less money on transportation, and have a smaller transportation carbon footprint. In addition, the German transportation system is safer than the U.S. system, as shown by the number of traffic fatalities per capita, per trip, and per mile traveled.

IV. KEY DIFFERENCES AND DETERMINANTS OF TRAVEL BEHAVIOR

Individuals make their daily transportation decisions based, in part, on incentives, directions, and investments established by public policy decisions. Governments influence individual travel behavior through transportation, land use, housing, metropolitan development, and taxation policies. Other important factors influencing travel behavior include individual demographic and socioeconomic characteristics, spatial development patterns, and cultural preferences.²¹ This section starts by analyzing patterns in travel behavior in Germany and the United States. Following, it

presents the results of a multivariate analysis of the factors that influence travel behavior. Data employed are from the latest national travel surveys in Germany (Mobility in Germany 2002) and the United States (National Household Travel Survey 2001).²² The Appendix presents the methodology and the statistical results.

Table 2 shows some indicators describing the travel patterns in the two countries. Americans make more and longer daily trips than Germans. As a result, they travel seventeen miles more per day as the average German. Most of the additional travel is by car (Figure 3). Overall, Americans travel by car about twice as much as Germans.

Americans are more car-dependent than Germans regardless of income level or residential density. For example, Germans in the *highest* income quartile made a smaller share of their trips by car than Americans in the *lowest* income quartile (68 percent vs. 82 percent). In addition, Germans living in low density areas traveled roughly the same as Americans living at population densities five

times higher.²³

As Table 2 shows, Germans make six times as many linked public transportation trips per capita per year as Americans. That difference results from Germany's more extensive public transportation system, better intermodal connections, high frequencies of service, and more modern vehicles. In addition, Germans bike and walk more than Americans thanks to the much more extensive cycling and walking infrastructure and denser land patterns in German cities.

Our multivariate analysis presents the impact of a series of factors on German and U.S. travel behavior.²⁴ Travel patterns are reflected by the variables daily travel distance per inhabitant, average daily miles of car travel per inhabitant and individual choice of transportation mode. The socioeconomic and demographic factors are based on individual level data from the two national travel surveys. Spatial development variables (population density, mix of land use) and transportation policies supplement the individual characteristics. Transportation policies could not be measured directly, but were captured through policy outcome variables including:

(1) Automobile operating costs per mile as a

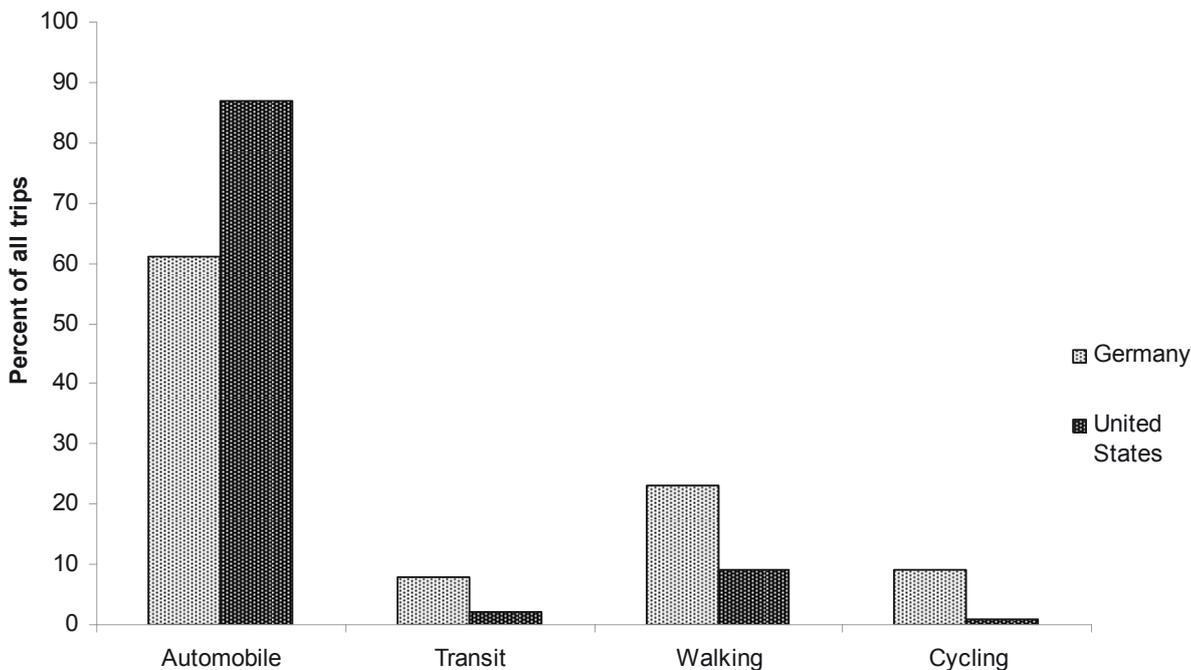
proxy for gasoline taxation. This variable is based on local gasoline prices and fuel efficiency of the household vehicle.

(2) Household distance from public transportation, as a substitute for transit access and supply.

(3) Relative speed of a car trip vs. other modes of transportation, as a proxy for road supply, time cost, and attractiveness of public transportation versus car.

The results of our models show that transportation policies and spatial development variables each account for 25 percent of the explained variability in travel behavior, the rest being accounted by individual characteristics. Making car use more expensive reduces the distance driven in both Germany and the United States. A 10 percent increase in car operating costs is associated with a 2 percent decrease in driving distance. In addition, American drivers are more sensitive to higher car use costs than Germans. This result may be explained by the already more economical driving behavior in Germany.

In both countries, people living in denser, mixed-use developments with transit access make fewer and shorter car trips. Americans



Sources: Own calculations based on the U.S. National Household Travel Survey 2001 and Mobility in Germany 2002.

Figure 3. Percentage of All Trips by Mode of Transportation in Germany and the United States, 2001-2002

have a tendency to reduce their daily travel distance if they live in these types of areas. However, they still make most short trips by car. This higher level of car use in the United States is most likely related to lower regional population densities and limited accessibility without a car. But when transit alternatives are available, Americans are willing to drive less.

If people can travel by car faster than by public transportation, they will choose to drive. In both countries, one mile per hour increase in car speed increases the likelihood of choosing to drive by about 7 percent. Public transportation becomes attractive when driving takes a long time (in case of congestion, speed regulations, traffic calming zones). In Germany, the average car travel speed is 33 percent lower than in the United States. This lower car travel speed contributes to higher levels of public transportation use in Germany.

This multivariate analysis points towards the importance of transportation policies in shaping travel behavior. Even controlling for socio-economic and demographic factors and spatial development variables, all income groups in the United States are more car dependent than Germans. While individual characteristics matter, the incentives provided by government influence people's travel patterns.

V. PUBLIC POLICIES THAT PROMOTE SUSTAINABLE TRANSPORTATION IN GERMANY

This section focuses on five categories of government policies that have been particularly important to transportation sustainability in Germany.²⁵

First, pricing, restrictions, and mandated technological improvements help mitigate the harmful impacts of car use. Second, Integration and coordination of public transportation at the regional and national levels provide a viable alternative to the car. Third, targeted regional land planning policies encourage compact, mixed-use development, and thus keep trip distances short and feasible on foot or by bike. Fourth, in addition, local and federal governments can make walking and cycling safe and convenient modes of travel. And fifth, all these policies are most

effective when they are fully coordinated to ensure their mutually reinforcing impact. The analysis of this set of policies contrasts the approaches in Germany and the United States.

A. Mitigating the Harmful Impacts of Car Use

While there are clear mobility benefits that come with car use, it also produces negative effects such as traffic congestion, pollution, and diminished traffic safety. Targeted pricing and regulation policies can help manage car travel demand and reduce pollution, traffic congestion and accidents. Table 3 at the end of this section summarizes these policies, as implemented in Germany and the United States.

Costs of car use: The overall cost of owning and operating a similar car is about 50 percent higher in Germany than in the United States.²⁶ Most of that difference is due to much higher taxes and fees in Germany. For example, sales taxes on new cars were three times higher in Germany than in most American states in 2007.²⁷ Similarly, annual vehicle registration fees are generally higher in Germany, but they vary greatly in both countries.²⁸

Another major difference is the cost of obtaining a driver's license. It costs an average driver-to-be roughly \$2,200 to obtain a driver's license in Germany. In many U.S. states, a license can be obtained for roughly \$100.²⁹ The higher cost in Germany is due to a mandatory minimum number of hours of driving lessons, sold by private driving schools. Many states do not require obligatory on road driving lessons to obtain a driver's license. High schools often provide driving lessons as part of their curriculum. In addition, the license fee itself is 2.5 times higher in Germany than in the United States.

Gasoline taxation also has a significant impact on costs. The fuel tax was nine times higher in Germany than in the United States in 2006 and Figure 2 shows that the gap between German and American fuel prices has increased over time.³⁰ While gasoline cost about 70 percent more in Germany than in the U.S. in 1990, the difference increased to 107 percent in 2006. That was partly due to an explicit policy of regular, annual increases in the gas tax in Germany between 1999 and

2003. The Green Party initiated this measure when it became part of the governing coalition in 1998.

The tax increase was explicitly designated as an environmental tax intended to curb car use and promote the purchase of more fuel-efficient cars.³¹ Studies found that this five-year policy resulted in 11 percent reduction in the energy use of passenger transportation, 9 percent reduction in carbon emissions, 12 percent increase in public transportation ridership, and only 1 percent growth in vehicle miles traveled per person.³² Though the policy expired in 2003, the five-year implementation of the environmental tax helped boost gas taxes and prices permanently.

The higher cost of car use in Germany provides funding not only for highways, but also for other government spending (Figure 4). Highway user tax revenue in Germany was 2.6 times higher than government road spending in 2006. With no earmarking of taxes for transportation as in the United States, highway user tax revenue is used to finance other government projects. In contrast, highway users receive net subsidies in the United States. Indeed, fuel and other highway user taxes are not sufficient to cover government spending on roads. The federal, state and lo-

cal governments in the U.S. covered only 72 percent of highways spending from highway revenues in 2006.³³ Moreover, the federal Highway Trust Fund, which receives the revenues from the federal gas tax, began running a negative balance in the fall of 2008.³⁴

Restrictions on car use: Compared to the United States, German cities place far more restrictions on car use in terms of road layouts, lower speeds, and less parking. Overall, the supply of roads per capita is less than half as much in Germany as in the United States.³⁵ In addition, there is a policy of discouraging traffic through city centers in Germany.³⁶ German cities create deliberate dead-ends, turn restrictions, one-way street networks, and extensive car free zones. High-speed limited access highways (Autobahns) rarely penetrate city centers in Germany as they do in most U.S. cities.³⁷

Most German cities also have much lower speed limits than cities the United States. Roughly 70 to 80 percent of the German city road network has speed limits of 19 miles per hour or less.³⁸ Almost all residential neighborhoods employ speed-inhibiting measures, such as restrictions to 19 miles per hour signs ("Tempo 30"), road narrowing, raised intersections and crosswalks, and speed humps.

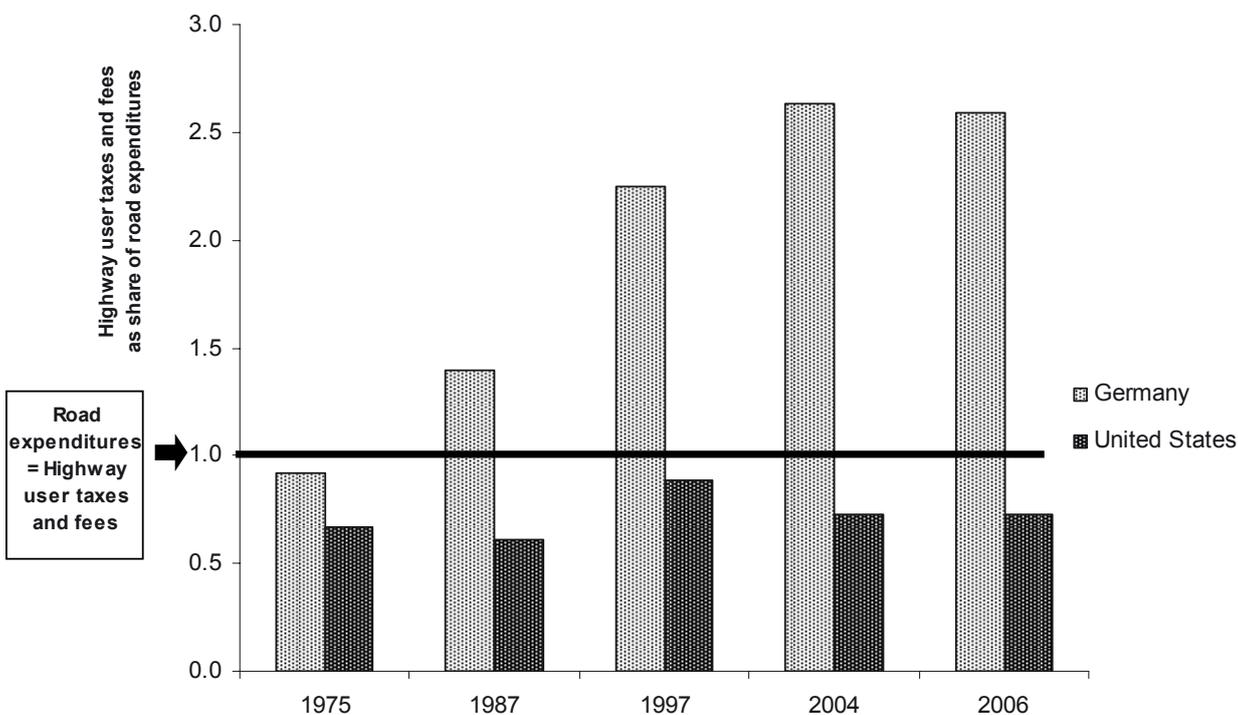


Figure 4. Highway User Taxes and Fees as Share of Road Expenditures by All Levels of Government in Germany and the United States

Sources: BMVBS 2007, FHWA 2007

Road designs such as traffic circles, extra curves, zigzag routes, and artificial dead-ends created by mid-block street closures contribute to lower car speeds. Many residential streets in Germany—both in the central city and in new suburban developments—impo-

se even lower speed limits, requiring cars to travel at ‘walking speed,’ set at 4 miles per hour. Importantly, traffic calming is usually area-wide and not for isolated streets. It ensures that through -traffic uses arterial roads designed to handle it instead of shifting traffic

	United States	Germany
Private costs of owning and operating a car		
Per mile cost of owning and operating a similar car (Honda Accord), 2006	\$0.72	\$1.09
Sales tax on buying a new car, 2007	~ 6 percent in most states	19 percent
Driver licensing regulation and cost, 2007	~\$100 driver's licensing fee in most states	average cost \$2,250 per license
	not all states mandate driving lessons	mandated on-road and in-class driving lessons
Taxes on gasoline, 2006	\$ 0.42 per gallon	\$ 3.6 per gallon
Share of taxes in price of a gallon of gasoline at the pump, 2006	15 percent	65 percent
Restrictions on car use		
Supply of roads per 1,000 inhabitants, 2006	13 miles	5 miles
Speed limits in cities, 2006	speed limits range from 25 to 45 mph	most German cities have traffic-calmed most of their residential streets to 19 mph
	some cities experiment with traffic calming	certain residential areas reduced car speeds to "walking speed" (4 mph)
Road layout in cities	interstate highways cut through most cities	limited-access highways are mainly outside of cities
	some cities have car-free streets (e.g. Madison (WI), Minneapolis (MN), Denver (CO) or Santa Monica (CA))	car-free zones in downtowns of most cities
		dead-ends, turn restrictions, one way street networks
Parking supply and cost	95 percent of car trips end with free parking	most cities have deliberately reduced car parking spots in downtowns and have increased fees for parking since the late 1960s
	some cities have reduced the number of car parking spots (e.g. Portland, OR) and/or charge for it	German cities have only 39 percent as many parking spots per 1,000 jobs than American cities

from one residential street to another.

Another measure discouraging car use in German cities is the high price and restricted supply of parking.³⁹ While 95 percent of parking in American cities is free of charge to

the driver, most parking in German cities requires payment, especially in the city center.⁴⁰ Further, the supply of parking in German cities is more limited than in the United States. One study estimates that German cities have only 39 percent as many parking spaces per

	California pioneered cash-out programs for employees who did not park at work	
Vehicle technology policy		
Fuel efficiency of car and light truck fleet	20 mpg (2005)	30 mpg (2005)
	16 mpg (1980)	23 mpg (1980)
Regulation of fuel efficiency	federal Corporate Average Fuel Efficiency (CAFE) standards regulate manufacturers; initially successful, but have not been renewed aggressively	high gas taxes
	gas guzzler tax	annual registration fees vary by engine size and exhaust emission
	income tax credits for hybrid and other fuel efficient cars	
Regulation of exhaust emission	EPA and state standards	increasingly strict EU wide standards for criteria pollutants
	the United States took the lead on air quality and catalytic converters since the National Environmental Policy Act (1969) and the Clean Air Act (CAA) (1970)	voluntary CO ₂ emission reduction commitment by European automobile industry
	California has some of the strictest standards in the Western World; California has pioneered Low Emission Vehicle Standards (LEV) and Super Ultra-Low Emission Vehicle Standards (SULEV)	potential EU-wide regulation of CO ₂ emissions is pending

Sources not cited elsewhere in the text:

Environmental Protection Agency (EPA), *Gas Guzzler Tax*, available at <http://www.epa.gov/fueleconomy/guzzler/index.htm> (May 2008);
 Environmental Protection Agency (EPA), *On-Road Vehicles and Engines*, available at <http://epa.gov/otaq/hwy.htm> (May 2008);
 Environmental Protection Agency (EPA), *Fuel and Fuel Additives*, available at <http://epa.gov/otaq/fuels.htm> (May 2008);
 Pew Center on Global Climate Change, "Comparison of Passenger Vehicle Fuel Economy and Greenhouse Gas Emission Standards around the World" (Washington, D.C.: Pew Center on Global Climate Change, 2004).

Table 3.
Policies to Mitigate the Harmful Impacts of Car Use - Measures and Indicators

1,000 jobs as American cities.⁴¹

Vehicle technology policy: Both the United States and Germany are world technology leaders. Higher fuel taxes in Germany, however, encourage more energy efficient cars. The German car fleet was 50 percent more fuel efficient than American cars and light trucks in 2005.⁴² Over the past 15 years, the average fuel efficiency of U.S. vehicle fleet increased only slightly. On average, the cars used by Americans in 2005 were less fuel efficient than the cars driven by Germans as far back as 1980.⁴³

Germany relies mainly on tax incentives to encourage the purchase and use of more fuel efficient and less polluting cars. The United States uses mainly federal standards. The high level of gas taxes is the driver of fuel efficiency technology in Germany, as throughout Europe. In addition, annual registration fees in Germany favor less polluting, more fuel efficient cars with small engines.⁴⁴ The United States provides income tax credits for hybrid and other fuel efficient cars. In addition, the United States experimented with taxes on fuel inefficient cars in the late 1970s. The »gas guzzler tax« has been paid by manufacturers of cars averaging less than 22.5 miles per gallon. However, this tax does not apply to pick-up trucks or sport utility vehicles. While successful initially, the U.S. federal Corporate Average Fuel Efficiency (CAFE) standards have remained virtually unchanged since 1985, though in December 2008 Congress approved a new fuel-economy target of 35 mpg by the year 2020.

B. Improving and Integrating Public Transportation Systems

The integration of different modes of public transportation at metropolitan, regional, and national levels makes public transportation convenient and attractive in Germany. This coordination includes transit services, schedules, and fares within metropolitan areas.⁴⁵ Starting with Hamburg in the 1960s, German cities created their own regional transit organizations, which fully coordinate all aspects of public transportation operations, ticketing, and fare structures.⁴⁶ Transfers between bus and rail are virtually seamless, both in terms of timing as well as distance walked.⁴⁷ German transit systems also integrate their services with walking and cycling facilities and provide extensive bike parking

facilities, at suburban rail, metro stations and bus stops.⁴⁸

This is in contrast to the rather fragmented U.S. approach. Most metropolitan areas have regional transit authorities, but with a much lower degree of coordination and integration of services than in Germany. There is little integration of timetables of suburban buses with rail transit timetables. Many transit stops are not in walking or biking friendly areas, with no sidewalks or short portions of sidewalks, particularly outside of the traditional urban cores.

The integration of transit fare structures in Germany is much better. Passengers can use one ticket for an entire trip inside a metropolitan area, regardless of how many transfers are necessary or how many transit modes used. German transit systems offer extremely deep discounts on weekly, monthly, annual, and semester tickets, making it economical and convenient to use public transit on a daily basis.⁴⁹ Compared to a single trip base fare, monthly tickets provide average discounts of 60 percent for adults and 75 percent for high school and university students.⁵⁰ In this way, public transportation becomes competitive with cars for the work commute.

In the United States, fares are rarely integrated across operators or steeply discounted with a monthly ticket. There are single ticket discounts for disadvantaged groups. All public transportation systems receiving federal subsidies are required to offer 50 percent discounts for the elderly and the disabled during non-peak travel times.⁵¹ A 2008 survey shows that only half of transit operators offer regional monthly tickets. Most monthly tickets are limited to one particular mode or one transit provider. Savings for a typical commuter (40 trips a month) with a monthly pass for bus, light and heavy rail were between 10 percent and 20 percent compared to single trip fare cards in 2007.⁵² In addition, transit riders may claim commuter federal tax benefits of up to \$230 per month.⁵³

Although the German transit systems offer integrated services and steep discounts, the German government actually subsidizes public transportation at a lesser degree than the United States. German public transit receives as a subsidy only 26 percent of its operating costs. In contrast, subsidies from state and local governments in the United States co-

vered about 62 percent of operating costs in 2006.⁵⁴ Higher occupancy rates and different funding arrangements explain the discrepancy. The German public transportation system carries more than twice as many passengers per vehicle as in the United States.⁵⁵ This generates more revenue to cover current expenses. In Germany, state governments limit their financial assistance to fare subsi-

dies for children and the elderly. Municipal governments finance most of the transit operations.⁵⁶

Public transportation is more successful in Germany not because of more subsidies, but due to much better fare and service policies, integrated systems of public transportation, and higher cost of car use. The result: Ger-

	United States	Germany
Regional integration of transit services and financing	regional transit authorities exist in almost all major metropolitan areas, but with a much lower degree of coordination and integration of services than in Germany	full coordination of operation and financing of public transportation in metropolitan areas through regional transit authorities
Multi-modal coordination	some cities integrate their bus and rail services	seamless transfers between bus and rail
	over 60 of the largest transit providers offer guaranteed-ride-home programs	integration of public transportation with walking and cycling through improvements in pedestrian and cycling facilities
	Transit Oriented Developments designed to increase walking, cycling and transit use	bike and car parking and rental programs run by transit providers
Region-wide fare integration across operators	fares are rarely integrated across operators	regional transit authorities integrate fares and time tables
	fragmented provision of transit service with little integration of timetables	state-wide time table coordination and transit tickets
Discounts	50 percent discounts for the elderly and the disabled on single tickets during non-peak travel times	many subsidized discounts for the elderly, school children, and other groups
	discount monthly tickets for commuters, but not as steep and extensive as in Germany	monthly tickets with steep discounts per trip
	federal tax benefits of up to \$ 230 per month	tax benefit based on daily commute distance for all modes including transit
Unified information systems for users	fragmented information provision	users can access information about regional, state-wide, and even national transit routes, connections and fares online
	real time information remains rare even on some rail services; bus stops often even lack timetables	real time information at most rail and light rail stops and on board of most trains and buses
Bus lanes and traffic signal priority	over a dozen Bus Rapid Transit systems exist in the US	most cities have special bus lanes and traffic signal priority for buses
	HOV lanes and shoulders give buses priority over cars	

Sources not cited elsewhere in the text:

Glenn Yago, *The Decline of Transit: Urban Transportation in German and U.S. Cities, 1900-1970* (Cambridge University Press, 1984).

Table 4.
Policies to Improve and Integrate Public Transportation Systems - Measures and Indicators

mans use transit six times more than Americans.⁵⁷

C. Promoting Safe and Convenient Walking and Cycling

Not only do German cities provide more transit possibilities, but they are also safer for pedestrian and cyclists than in the United States. Pedestrian and cyclist fatality and injury rates in 2000 were only a third as high in Germany as in the United States.⁵⁸ Moreover, pedestrian and cyclist safety has greatly increased in Germany since 1970, compared with only modest gains in the United States. For example, the number of cyclist fatalities fell by almost 80 percent in Germany over the past 35 years, compared to a decline of only 30 percent in the United States.⁵⁹ These improvements in cyclist safety were achieved despite the cycling boom in Germany between the mid-1970s and mid-1990s, when cycling levels doubled or tripled in most cities.

Higher levels of pedestrian and cyclist safety in Germany are the result of a complete, integrated system of bicycling and walking routes, which has been developed since the 1970s.⁶⁰ This allows cyclists and pedestrians to cover almost any trip either on completely separate lanes or on lightly traveled, traffic-calmed residential streets.⁶¹ In addition, virtually all German cities have created car-free zones in their centers, mainly intended for pedestrian use.⁶² These zones are comprised of a connected network of pedestrian streets. While available in some American cities (such as Madison, WI; Minneapolis, MN; Denver, CO; or Santa Monica, CA), car-free streets are rare in the United States.

D. More Mixed Land Use and Less Suburban Sprawl

Higher population density contributes to transportation sustainability. Greater mixes of land use and higher population concentrations lead to shorter average trip distances, which increase the possibilities for walking and cycling. Moreover, higher densities make public transportation service more economical and decrease average car speeds. Both Germany and the United States witnessed the decentralization of living, working and consumption over the last 50 years.⁶³ However, the population density over developed land area was three times greater in Germany than in the United States in 2003. This result can be explained by differences in the organization of the land-use planning process, zoning regulation, and local public finance in the two countries.⁶⁴

The land use planning process is a coordinated interaction among all levels of government and across jurisdictions in Germany. The planning process varies across states and is organized around the principles of cooperation and mediation.⁶⁵ Municipalities contribute to plans at the regional level, regional representatives provide input into state plans, and state officials work with federal ministries in creating the federal agenda. Once plans are made, lower levels of government create their arrangements bound by the federal framework. Moreover, at each level of planning, neighboring jurisdictions are required to seek input from each other. This compels states, regions and municipalities to collaborate with their peers.⁶⁶

	United States	Germany
Federal Policies		
Federal subsidies and regulations	walking and cycling projects are eligible for federal funds	earmarked federal funds for improvement of urban pedestrian and cycling facilities
	special federal funds for non-motorized transportation	federal funding for bike paths along federal highways
	state DOTs are required to have pedestrian and cycling staff	most pedestrian and cycling infrastructure is funded locally
	every highway project must include provisions to accommodate pedestrians and cyclists	tax benefit based on daily commute distance for all modes, including walking and cycling

Pedestrian and Bicycling Friendly Facilities		
Car-free zones	no area -wide pedestrian zones; pedestrian streets exist in some cities, such as Madison (WI), Minneapolis (MN), Denver (CO) or Santa Monica (CA)	most cities have large, pedestrianized, car-free areas in downtown
Traffic calming	some cities experiment with traffic calming	almost all German cities have traffic calmed most residential streets to 19 mph
	applications are not as systematic and comprehensive as in German cities	certain areas limit cars to walking speed (4 mph)
Pedestrian facilities	lack of pedestrian facilities in many developments and along many urban roads	universal provision of sidewalks in urban areas
	urban design often caters to automobiles	well light, clearly marked zebra-crossings
	some cities experiment with pedestrian oriented design and sidewalks in all new developments	pedestrian activated crossing signals at mid-block and intersections
Bike path networks	only few cities have a network of bicycling facilities, such as Portland (OE), Davis (CA), Minneapolis (MN), Madison (WI)	a majority of cities has comprehensive, region-wide integrated networks of separate facilities for cyclists
	large cities such as New York (NY) and Chicago (IL) have plans for fully integrated networks	these networks have been promoted locally since the 1970s
		many short-cuts for cyclists and bike parking facilities
Safety, Education, and Enforcement		
Traffic education	voluntary bicycling courses	safe and effective cycling training is part of school curriculum
	rarely any education of drivers, pedestrians and cyclists about rights of pedestrians and cyclists	rights of non-motorized modes are part of driver's training and testing
	safe routes to school in all states with dedicated staff	
Enforcement of pedestrian and cyclist's rights	rarely enforced	strict enforcement through police
		special protection of children and the elderly pedestrian and cyclist's rights

Sources not cited elsewhere in the text:

Ben Hamilton-Baillie, "Home Zones - Reconciling People, Places and Transport. Study Tour of Denmark, Germany, Holland and Sweden," (February, 2006);
 John Pucher, Charles Komanoff, and Paul Schimek, "Bicycling Renaissance in North America? Recent Trends and Alternative Policies to Promote Bicycling," *Transportation Research Part A* 33, (7/8) (1999): 625-54; Thunderhead Alliance, "Bicycling and Walking in the U.S. - Benchmarking Report 2007" (2007).

Table 5. Policies Promoting Safe and Convenient Walking and Cycling - Measures and Indicators

The German federal government has a limited, strategic role in land use planning. It defines the legal framework for planning, ensuring the consistency of planning techniques. In collaboration with the states, it sets the broad strategic goals of spatial development, such as sustainability.⁶⁷ In terms of data and analysis, the federal government regularly publishes a report outlining trends, challenges, and projections of spatial development in Germany.

The land-use plans are developed by the lower levels of government. The lower the level of government, the more detailed the content of the plan. As in the United States, municipal governments draw the actual land-use plans. However, local plans in Germany are restricted by regional and state plans and must comply with federal laws. Further, they coordinate plans regarding transportation, electricity distribution, or sewage in the new developments.⁶⁸ New development is limi-

	United States	Germany
Land-use planning process	state wide planning efforts exist, such as the New Jersey State Plan and Smart Growth initiatives in states such as Maryland	reciprocal planning process with interaction of different levels of government and across jurisdictions
	every urban area larger than 50,000 population has a Metropolitan Planning Organization	integration of land use and transportation planning
		federally and state mandated planning processes and tools for regional and local land use planning
Property rights	development occurs within local zoning regulations; there are examples of local growth moratoria and growth boundaries	The possibility to develop property is restricted, especially outside of built-up areas
Zoning regulations	zoning occurs locally and can differ from municipality to municipality	zoning only within and adjacent to settlements
	there are local experiments with changes in zoning regulation such as: Transit Oriented Developments (TOD), New Urbanist Developments, or Form Based Codes	zoning regulations allow some mixed use development even in residential zones
		federally standardized and defined land use zones
Local government finance	competition for local property tax	limited competition for local property and business tax in comparison with the United States
	limited tax base sharing exists in metropolitan areas such as Minneapolis-St. Paul	broad-base taxes, such as the income tax and value added tax, are shared among all levels of government
	there are significant federal and state subsidies, however for specific investments (e.g. housing, environmental protection, and transportation)	local governments depend to a larger extent on state and federal governments than in the United States

Table 6.
Policies that Encourage Mixed Land Use and Discourage Suburban Sprawl - Measures and Indicators

Sources cited elsewhere in the text.

ted by law to areas immediately adjacent to already built-up areas, although exceptions are made on a case by case basis.⁶⁹ Even in the case of private land, developers and the municipality must convince higher levels of government to allow development of areas not abutting existing settlements. In sharp contrast to the United States, land owners cannot seek compensation if development rights are not granted.

While the federal government gets involved in the land use planning process in Germany, there are no state or federal laws requiring mixed-use zoning in either country. Consequently, municipalities have a great deal of flexibility in deciding how to zone.⁷⁰ A review of local zoning laws and regulations in Germany and in the United States shows that German single-use zoning is often more flexible than its American counterpart.⁷¹ German single-use residential zones, for example, allow for doctor's offices, hostels, small hotels, and multi-story apartment buildings. These are generally not allowed in residential zones in the United States.

Less competition among municipalities for property taxes in Germany facilitates the cooperation and coordination of land-use planning in Germany. Property taxes provided for

only 9 percent of local revenue in German municipalities compared to 35 percent for municipalities and townships in the United States in 2002. German municipalities are more dependent on intergovernmental transfers, which account for about 40 percent of local revenue, compared to 25 percent for U.S. municipalities and townships.⁷² Broad-base taxes, such as the income tax and value added tax, are shared among federal, state, and local governments in Germany. These taxes are collected by the federal government and then distributed across states and municipalities based on a formula incorporating population size, economic activity, and level of public services provided locally. Besides more municipal competition for taxes, the local government system in the United States is also more fragmented with multiple special purpose governments such as school districts.⁷³

The key to more dense and mixed-use settlements in Germany lies in a higher level of vertical and horizontal cooperation and interaction among jurisdictions, a strategic role of the federal government, stricter control of new developments, differences in zoning practices, and less competition for local taxes among municipalities.

	United States	Germany
Coordinate "carrots" and "sticks"	little coordination between policy "carrots"	coordination of policies and planning for all modes of transportation and land use
	policy "sticks" for car use are rarely used	simultaneous implementation of "stick" policies for cars and improvements of alternatives
Integrate transportation and land-use planning	MPOs serve as coordinators, but have limited implementation powers	formal links between land-use and transportation planning
		joint federal ministry for land-use and transportation planning
Campaigns, promotion, and outreach	campaigns exist, but not as extensive as in Germany	public awareness campaigns and promotion of non-automobile transportation by the national association of transit authorities, federal and state ministries of transportation, national cycling and alternative transportation associations

Table 7. Coordinating Transportation Related Policies to Ensure their Mutually Reinforcing Impact-Measures and Indicators

E. Coordinating the Transportation Related Policies to Ensure their Mutually Reinforcing Impact

More sustainable transportation can be achieved only if transportation-related policies are implemented in a coordinated way. It is politically difficult and potentially inequitable to restrict car use and make it more expensive unless there are feasible and convenient alternatives to car use. Thus, car-restrictive policies must be accompanied by the provision of high quality public transportation services as well as safe and convenient walking and cycling facilities.

The German experience shows a possible path towards the implementation of policies aimed at changing travel behavior. German cities started imposing restrictions on car use and parking in the 1970s. With each successive restriction, conditions for walking, bicycling, and public transportation use were improved and better integrated with each other. These improvements were popularized by extensive public awareness campaigns developed by different transportation agencies and associations (transit authorities, state and federal ministries of transportation, cycling associations).

The coordination process was developed not only among different modes of transportation, but also between transportation, other types of infrastructure, and land use policies in Germany. In most German cities, transportation and land use planning are conducted by the same local government agencies or are at least explicitly coordinated with each other. The same coordination takes place at the state and federal levels of government. For example, federal policies regarding transportation, metropolitan development, and land use planning are the responsibility of a single ministry: Federal Ministry of Transport, Building, and Urban Affairs. There is no equivalent in the United States, either at the state or federal level of government.⁷⁴

VI. LESSONS FOR THE UNITED STATES

U.S. transportation policy largely relies on technological solutions to improve environmental sustainability. Standards and taxes provide incentives to make cars more energy efficient, less polluting, and safer. There is little public opposition or political controver-

sy over policies that simply provide more options and better technology without changing travel behavior.

The German experience offers five lessons to the United States on improving transportation sustainability through changes in travel behavior. While difficult to implement, the U.S. policymakers need to charge motorists a price that reflect the full cost of driving. This measure should be accompanied by integrated and convenient transit, walking, and cycling alternatives. Further, the transportation changes should be coordinated with changes in land use policies. All the adjustments need to be widely advertised and there should be a sustained campaign to educate the public about the benefits produced by the new policies. Last but not least, the policies should be implemented in a stepwise manner, with a long term perspective. These policies are inter-related; their success depends on a combined implementation over time. Some of these policies are in place already in a few states or cities in the United States. This signals that these measures are a feasible alternative for the United States, given political will and adequate planning.

1. Get the Price Right

Probably the biggest obstacle to sustainable transportation in the United States is the failure to require motorists to pay the true social, economic, and environmental costs of driving.⁷⁵ Congestion pricing, higher fuel taxes, and vehicle fees that promote higher fuel efficiency and more environmentally friendly cars are examples of such pricing policies. Charging for at least a portion of the negative externalities generated by car use would create a series of direct and indirect effects. For one, car use, and especially single-occupant car use, would fall. Recent evidence shows that a higher cost of driving, caused by the high gasoline prices over the last years, is associated with a decline in vehicle miles traveled in the United States.⁷⁶ Consumers would shift to less polluting cars and they would avoid congested areas at peak times. Moreover, new housing developments would probably be more compact and less car-dependent, with high costs of driving.

The right pricing of driving is essential to encourage more use of public transportation, walking, and cycling. The record transit ridership during 2008 in the United States

emerged in an environment of high and volatile gas prices.⁷⁷ Further, these types of pricing strategies would generate revenue for badly needed investments in transportation infrastructure. In Germany, higher car use fees and taxes cover not only highway investments, but also other government spending.

2. Integrate Transit, Cycling, and Walking as Viable Alternatives to the Car

Providing safe, convenient, and cheaper alternatives to the car is necessary to make any sort of car-restrictive measures publicly and politically feasible. For example, the city of Hanover, Germany introduced an integrated mobility program in 2004. The project creates a service package of all transit services in the greater Hanover region, including taxis, car-sharing services, and rental cars. In addition, users of the program receive 25 percent discounts for long-distance rail travel in Germany and other services such as bicycle maintenance, luggage delivery, and travel information.⁷⁸

A cheap, regionally integrated and extensive public transportation system provides a real alternative to the car. The evidence from the U.S. shows that a low-priced public transportation service alone is not sufficient to attract riders. Pricing should be coordinated over different public transportation services in order to make it more convenient for the traveler. For several decades, the German transit systems have provided regionwide monthly and annual tickets with steep discounts and further reduced fares for children and the elderly. For example, the city of Freiburg offers an annual ticket for all transit services in the region for roughly \$600.⁷⁹

3. Fully Coordinate and Integrate Planning for Land Use and Transportation

The packaging of self-reinforcing land use and transportation policies is perhaps the most important lesson that Germany can offer the United States. Transportation policies in Germany have been effective in promoting a sustainable transportation system precisely because they are integrated with land use policies aimed at discouraging car-dependent sprawl. In Germany, federal, state, and local governments participate in a top-down and bottom-up interactive planning process. At all levels of government, land-use planning is formally connected to transportation and

other areas of planning.

While not coordinated, government regulation of private property and the involvement of higher levels of government in local affairs are commonplace in the United States.⁸⁰ Furthermore, federal government spending in the United States influences local policies and spatial development patterns.⁸¹ For example, the federally-funded Interstate Highway System, federal housing, and defense spending have a large impact on municipal policies, finances, and local economic development.⁸² The states and municipalities interact with the federal government in a siloed manner, dealing with each specialized federal agency separately. In addition, the federal agencies do not synchronize their strategies in response to the local partners. Formalized coordination and integration of land use and transportation planning at all levels of government can help guide transportation policy and change travel behavior.

4. Public Information and Education to Make Changes Feasible

Public information and education are crucial components of any sustainable transportation policy. Behavior-changing policies introduce costs, in financial terms or in terms of restrictions. In addition, the costs tend to be immediate while the benefits materialize over the medium or long term. Policymakers need to have an effective communication campaign that emphasizes policy benefits and the end results. Some policies might appeal to the greater good and long term societal goals, but most successful policies provide an individual short term benefit of some sort. For example, everyone benefits from improved air quality, safer travel, and a better quality of life. A relatively immediate positive benefit might be less traffic congestion and more transit services. In Germany, the increase in the gas tax by 75 U.S. cents per gallon between 1999 and 2003 became politically acceptable only when the government promised to use the resulting revenue to lower social security taxes for all employees.

While public information may be construed as a temporary public awareness campaign, education is a permanent tool to affect behavioral change. Bicycle education for children in primary schools in Germany exposes children to traffic rules at an early age. Drivers in Germany have to learn the rights of pedestri-

ans and cyclists as part of their driving lessons before the permit test.

5. Implement Policies in Stages with a Long Term Perspective

Changes in travel behavior do not happen overnight. The sustainable transportation and land use policies in Germany evolved over several decades. It took considerable time to gather the necessary public and political support and to develop appropriate measures. Policies were implemented initially at a small scale. Successful experiments in a few cities led to their increasing adoption in other cities and eventually nationwide. For example, regional transit organizations were introduced in Hamburg in the late 1960s and had spread to virtually all metropolitan areas throughout Germany by 1990.

Non-controversial projects should be implemented first. For example, German cities started to traffic-calm streets and neighborhoods where a majority of citizens agreed on the harmful effects of car use. The positive outcomes, such as improvements in quality of life and traffic safety, helped win public support for the extension of traffic calming schemes. All cities and villages in Germany have most of their neighborhoods traffic calmed currently.

Policies should be implemented stepwise. A phased approach and long-term view is especially necessary for controversial national policies. The environmental tax reform in Germany increased the gasoline price by 15 U.S. cents per gallon each year from 1999 to 2003. This policy was not very popular, but a phased approach made it possible to increase gasoline taxes by a total of 75 U.S. cents per gallon. A one-time gas tax hike of this magnitude would have been doomed to fail.

These policies should also be applied in a combined manner to achieve a greater synergy of their effects. As previously explained, the success of car-use pricing is dependent on the availability of safe, convenient, and cheaper alternatives to the car. The joint implementation of these policies may lead to a tipping point in travel behavior, when people may decide to walk, bike, or use transit.

VII. CONCLUSION

Different transportation policies help explain the greater sustainability of transportation in Germany versus the United States. Despite high car ownership rates, the German government made car use more expensive and less convenient than in the United States. This policy was coupled with wide ranging public transportation policies. Extensive, frequent, convenient, and attractively-priced transit services offer viable alternatives to the car in Germany. This transportation policy was implemented in concert with a supportive land use policy. Every level of government in Germany explicitly encouraged compact, mixed-use developments with first-rate facilities for walking and cycling. While each of these policies matters in isolation, combined, these policy carrots and sticks best explain the current status of the transportation system in Germany.

Far more than in Europe and Canada, public policy in America has been crisis-driven. Transportation and land use policies are no exception. Almost all policy changes towards more sustainability resulted from crises such as energy shortages, hazardous levels of air pollution, and escalating traffic fatalities. Now there is an impending transportation funding crisis, volatile energy prices, and possible U.S. action on climate change. Additionally, the next update of the federal transportation authorization law is due in fall 2009, presenting new policy opportunities for Congress should it summon the political will.

Certainly, most Americans will not give up their cars, but they could reduce the number of trips they make. Less driving is possible if transportation policies provide safe, convenient, and practical alternatives. Even without reduced car ownership, the reduction in driving would enhance the sustainability of transportation in the United States. A more sustainable transportation system means not only greater choice of transportation services and lower household transportation expenditures, but a higher quality of life in the longer term.

NOTES

² David Banister, John Pucher, and Martin Lee-Gosslin, "Making Sustainable Transport Acceptable." In Piet Rietveld and Roger Stough, eds., *Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2007).

³ International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database" (2008).

⁴ As of 2006, the United States, China and Germany had the most extensive road networks in the world. In terms of road density, including all categories of paved roads, the United States has less than a fourth the supply of roads per square miles than Germany (0.27 vs. 1.11 miles), but 71 percent more roadway per capita (8.26 vs. 4.84 miles per 1,000 population). See International Road Federation, "World Road Statistics" (2007). Organization of Economic Cooperation and Development, "OECD Statistics" (2007).

⁵ Federal Highway Administration (FHWA), *Highway Statistics* (Department of Transportation, 1990–2008). German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS), *German Transport in Figures 1991–2008* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 1991–2008).

⁶ Barbara Schmucki, *Dreams of Moving Traffic: Urban Transportation Planning in East and West Germany Since 1945* (Munich: Campus, 2001). Martin Wachs and others, *The Car and the City: The Automobile, the Built Environment, and Daily Urban Life* (University of Michigan Press, 1992). Winnfried Wolf, *Railways and Automobiles: Passenger and Freight Transport on Rails and Roads: History and Perspectives* (Hamburg: Rasch und Roehrig, 1986).

⁷ IRF, "World Road Statistics."

⁸ Andreas Cremer, "VW, BMW and Mercedes Sales Tumble as Recession Bites", *Bloomberg News*, February 6, available at www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601100&refer=germany&sid=ajoFJ6foYKs. In December 2008, the U.S. federal government provided \$ 13.4 billion to the "Big Three" in hopes of staving off failure. Amid continuing dramatic declines in car sales at the beginning of

2009, this amount might not prove sufficient. According to their auditor's annual report, GM is on the brink of bankruptcy as of March 2009. See: Bhattiprolu Murti and Neal E. Boudette, "GM Auditors Raise Doubts on Auto Maker's Viability" *The Wall Street Journal*, March 5, 2009, available at <http://online.wsj.com/article/SB123625134434838921.html>.

⁹ Including automobile manufacturing, car dealerships, car repairs, gas stations, assorted car travel services, and road construction, the car related industry in the USA only accounted for 10% of all US jobs in 2006 and for less than 10% of GDP. By comparison, the German industry—excluding road construction—accounted for 14% of all jobs in the German economy in 2005 and for 20% of GDP. See FHWA, *Highway Statistics*. German Automobile Industry Association (VDA), "Automobile Manufacturing in Germany" (2007).

¹⁰ Barbara Schulz and Fabian Dosch, "Controlling Trends in Settled Land Area in Germany and Switzerland," *DISP Journal* 41 (2005): 5–15.

¹¹ Stephan Schmidt and Ralph Buehler, "The Planning Process in the U.S. and Germany: A Comparative Analysis," *International Planning Studies* 12 (1) (2007): 55–75.

¹² Paul Baron, "Transportation in Germany: A Historical Overview," *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 29 (1) (1995): 9–20. BMVBS, *Overview: Changes in Urban Development over Time* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2008). Uwe Koehler, "Traffic and Transport Planning in German Cities," *Transportation Research Part A* 29A (4) (1995): 253–261. Schmucki, *Dreams of Moving Traffic*.

¹² BMVBS, *German Transport in Figures 1991–2008*. U.S. Department of Energy, *Transportation Energy Intensity Indicators*, (Department of Energy, 2007).

¹³ The United Nations defines sustainable development as meeting "the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (*World Commission of Economic Development* 1987, p.43). Newman and Kenworthy (1999) and the World Bank (1996) describe

sustainable transportation as mediating between economic growth, social development and the environment. Banister et al. (2007) identify at least two competing paradigms within sustainable transportation. The first calls for reducing energy inputs into the transportation system, while maintaining transportation output. This approach relies mainly on technological innovations to make vehicles more energy efficient. The other foresees reductions in transportation inputs and outputs, thus calling for changes in travel behavior towards non-motorized modes and public transportation. See Banister, Pucher, and Lee-Gosslin, "Making Sustainable Transport Acceptable". Peter Newman and Jeffrey Kenworthy, *Sustainability and Cities* (Washington: Island Press, 1999). The World Bank, "Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform" (1996). United Nations-World Commission of Economic Development, "Our Common Future" (Oxford: Oxford University Press, 1987).

¹⁴ BMVBS, German Transport in Figures 1991-2008. U.S. Department of Energy, Transportation Energy Intensity Indicators, (Department of Energy, 2007).

¹⁵ The German public transportation system carried 21 passengers per vehicle versus 11 passengers per vehicle in the United States in 2005. The number of transit passengers per vehicle was calculated as a ratio of transit passenger miles and vehicle miles. Association of German Transit Agencies (VDV), "Annual Report 2005" (2006). APTA, "2007 Public Transportation Fact Book", p. 12, table 7 and p. 16, table 11, available at www.apta.com/research/stats/factbook/documents/factbook07.pdf (June 2008).

¹⁶ International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD), "Selected Risk Values for the Year 2005," available at cemt.org/IRTAD/IRTADPublic/we2.html (January 2008).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ See Table 3.

¹⁹ German Federal Office for Statistics (DE-STATIS), Income and Expenditure Survey (German Federal Office for Statistics, 2003). U.S. Department of Labor, "Consumer Expenditure Survey" (Department of Labor, 2003).

²⁰ The total spending (capital and mainte-

nance) for highways and transit by all levels of government was \$ 625 per capita in the United States and \$460 per capita in Germany in 2006. The number for the United States is calculated based on highway and transit numbers provided by Congressional Budget Office (CBO), "Trends in public Spending on Transportation and Water Infrastructure, 1956-2004" (August 2007) and 2006 U.S. Population from Bureau of Census, Annual Population Estimates 2000 to 2008, (Department of Commerce, 2008), table 1. The exchange rate used is in purchasing power parities (PPP)—0.858 Euros (Germany) per US dollar from OECD, "Main Economic Indicators, March 2009" (2009), p.281. The highway spending for Germany is from BMVBS, *Transport in Figures*. The transit figures are indexed for inflation from the numbers provided by Hans Joachim Rönnau and others, "Environmental policy recommendation for the financing of the local public transport" (Berlin: German Federal Environmental Protection Agency (UBA), 2003).

²¹ Genevieve Giuliano and Joyce Dargay, "Car Ownership, Travel and Land Use: A Comparison of the US and Great Britain," *Transportation Research Part A* 40 (2005): 106-24. John Pucher and Christian Lefevre, *The Urban Transport Crisis in Europe and North America* (Mac-Millan Press, 1996). Andreas Schafer and David Victor, "The Future Mobility of the World Population," *Transportation Research Part A* 34 (2000): 171-205.

²² These two surveys are the most comparable national surveys in the world, since the German survey used the American survey as a model. They are also rather close in periods of data collected. While there are a few minor differences, the surveys are consistent in almost all aspects of variable definitions, methodology, timing, target populations, sample size, and response rates. Table A-1 in the Appendix provides more information on the differences between the two surveys. For more information see Uwe Kunert, J. Kloas, and H. Kuhfeld, "Design Characteristics of National Travel Surveys. International Comparison for 10 Countries," *Transportation Research Record* 1804 (2002): 107-116.

²³ In this case, low dense areas have population densities of less than 1,000 people per km². FHWA, *National Household Travel Survey 2001-Version 2004* (Department of Transportation, 2005). German Institute for

Economic Research (DIW) and Institute for Applied Social Sciences (INFAS), „Final Report: The Mobility in Germany Travel Survey“ (2004). Oak Ridge National Laboratories, „National Household Travel Survey 2001“ (Version 2004).

²⁴ The Appendix, available online, presents detailed description of the variables used and the results of each specification of the model; See www.brookings.edu/reports/2009/0416_transportation_sustainability_buehler.aspx.

²⁵ David Banister, *Unsustainable Transportation* (Routledge, 2005). David Banister, John Pucher, and Martin Lee-Gosslin, „Making Sustainable Transport Acceptable.“ In Piet Rietveld and Roger Stough, eds., *Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2007). Pietro Nivola, *Laws of the Landscape. How Policies Shape Cities in Europe and America* (Washington: Brookings, 1999). John Pucher, „Urban Passenger Transport in the United States and Europe: A Comparative Analysis of Public Policies. Part 2. Public Transport, Overall Comparisons and Recommendations,“ *Transport Reviews* 15 (3) (1995): 211–27. Transportation Research Board (TRB), „Making Transit Work: Insight from Western Europe, Canada and the United States“ (2001).

²⁶ American Automobile Association (AAA), „Your Driving Costs 2006“ (2007). German Automobile Association (ADAC), „Driving Costs 2006“ (2007).

²⁷ German Federal Ministry of Finance (BMF), *Federal, State, and Local Tax Revenues in 2006* (German Federal Ministry of Finance, 2007). U.S. Federation of Tax Administrators, „State Sales Taxes on Vehicle Purchases“ (2007).

²⁸ BMF, *Registration Fees for Passenger Vehicles* (German Federal Ministry of Finance, 2006). DIW (German Institute for Economic Research), „Vehicle Registration Fees in Europe“ (2005). FHWA, *Summary of State Motor Vehicle Registration Fee Schedules* (Department of Transportation, 2001). TRB, „Making Transit Work.“

²⁹ Fahrtipps, „Costs of a Driver’s License“ (2008). FHWA, *Motor Vehicle Driver Licenses*, (Department of Transportation, 2007). German Federal Vehicle Register (KBA), *The*

Basics About Driver’s Licensing in Europe (German Federal Vehicle Register, 2007).

³⁰ Aral, „Gasoline Taxes“ (2007). Bureau of Transportation Statistics (BTS), *National Transportation Statistics* (Department of Transportation, 2000–2008). International Energy Agency (IEA), „Energy Prices and Taxes“ (2008).

³¹ Kai Schlegelmilch, *The Experience with Green Budget Reform in the EU and Especially Germany* (German Federal Environmental Protection Agency, 2005).

³² Ibid. German Federal Environmental Protection Agency (UBA), *Environmental Tax Reform* (German Federal Environmental Protection Agency, 2005).

³³ FHWA, *Highway Statistics 2006* (Department of Transportation, 2008), table HF-10, available at www.fhwa.dot.gov/policy/ohim/hso6/pdf/hf10.pdf (January 2008).

³⁴ In response, Congress transferred \$ 8 billion from the general fund, in order to replenish the Highway Trust Fund for the last month of the fiscal year 2008 fiscal year and the beginning of the 2009 fiscal year.

³⁵ IRF, „World Road Statistics.“

³⁶ John Pucher and Ralph Buehler, „Making Cycling Irresistible: Lessons from the Netherlands, Denmark, and Germany,“ *Transport Reviews* 28 (1) (2008): 495–528.

³⁷ Paul Baron, „Transportation in Germany: A Historical Overview,“ *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 29 (1) (1995):9–20. BMVBS, *Overview: Changes in Urban Development over Time* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2008). Uwe Koehler, „Traffic and Transport Planning in German Cities,“ *Transportation Research Part A* 29A (4) (1995): 253–261. Schmucki, *Dreams of Moving Traffic*. Robert Caro, *The Powerbroker: Robert Moses and the Fall of New York* (Random House, 1975). Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier. The Suburbanization of the United States* (Oxford University Press, 1985). Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (Random House, 1961). TRB, „Consequences of the Interstate Highway System for Transit: Summary of Findings,“ *TCRP Synthesis Report No. 42* (1998).

- ³⁸ Carmen Hass-Klau, *The Pedestrian and City Traffic* (New York: Belhaven Press, 1993). Carmen Hass-Klau, „Impact of Pedestrianization and Traffic Calming on Retailing: A Review of the Evidence from Germany and the UK,” *Transport Policy* 1 (1) (1993): 21-31.
- ³⁹ Manfred Boltze and Petra Schaefer, „Alternatives for Parking Restrictions and Enforcement,” *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 6 (2005):11-15. German Federal Highway Research Institute (BAST), *Current Practice of Local Parking Management Schemes in Germany* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2004). Institute of German Economy Köln Consult GmbH, „The Cost of Parking in Germany“ (2008). Koehler, „German Cities.“ Hartmut Topp, „Parking Policies to Reduce Car Traffic in German Cities,” *Transport Reviews* 13, (1) (1993): 83-95. ———. „The Role of Parking in Traffic Calming,” *World Transport Policy and Practice* 1, (3) (1994):17-22.
- ⁴⁰ Michael Manville and Donald Shoup, „People, Parking and Cities,” Access 25 (2004): 2-8. Donald Shoup, „Instead of Free Parking,” Access 15 (1999):6-9. Donald Shoup, *The High Cost of Free Parking* (Chicago: APA Planners Press, 2005).
- ⁴¹ Jeffrey Kenworthy, „A Global Perspective on Urban Transport: Shaping the Future of Urban Settlements with Rail-Based Public Transport Systems“ (Bern, Switzerland: Swiss Federal Railways, 2002).
- ⁴² BMVBS, *Transport in Figures*. BTS, National Transportation Statistics.
- ⁴³ Ibid.
- ⁴⁴ DIW, „Vehicle Registration Fees in Europe“ (2005). DIW, „Quantifying the Effects of the Environmental Tax Reform“ (2005).
- ⁴⁵ German Federal Government, *Federal Government Report about Transit Since Reunification* (German Federal Government, 1999). John Pucher and Stefan Chlörer, „Urban Transport in Germany: Providing Feasible Alternatives to the Car,” *Transport Reviews* 18, (4) (1998): 285-310. John Pucher and Stefan Kurth, „Making Transit Irresistible: Lessons from Europe,” *Transportation Quarterly* 49 (1) (1995): 117-28.
- ⁴⁶ BMVBS, *Transport in Figures*. Pucher and Kurth, „Making Transit Irresistible.” Pucher and Chlörer. „Urban Transport in Germany.”
- ⁴⁷ Association of German Transit Agencies (VDV), „Annual Report 2006“ (2007).
- ⁴⁸ Pucher and Buehler. „Making Cycling Irresistible.”
- ⁴⁹ VDV, „Annual Statistics 2005“ (2006). VDV „Annual Report 2006“ (2007).
- ⁵⁰ VDV, „Annual Statistics 2007“ (2008).
- ⁵¹ U.S. Code, Title 49, Sec. 5307, (d) (1)(D).
- ⁵² APTA (American Public Transportation Association), „2008 Public Transportation Fare Database”, p.12, table 2, p.15, table 5, and p.50, table 15 (2008).
- ⁵³ As of March 23, 2009. See Transit Center, Inc, „Commuter TaxSave: Employee Benefits”, available at www.mycommutertaxsave.com/FAQ.htm (March 2009)
- ⁵⁴ Under federal regulations, some capital funds may be used to fund a portion of operating expenses, and would therefore be considered operating funds. APTA, „2008 Public Transportation Fact Book“, available at www.apta.com/research/stats/factbook/documents08/2008_funding_operations_final.pdf (June 2008), p.41, table 47.
- ⁵⁵ The German public transportation system carried 21 passengers per vehicle versus 11 passengers per vehicle in the United States in 2005. The number of transit passengers per vehicle was calculated as a ratio of transit passenger miles and vehicle miles. Association of German Transit Agencies (VDV), „Annual Report 2005“ (2006). APTA, „2007 Public Transportation Fact Book“, p. 12, table 7 and p. 16, table 11, available at <http://www.apta.com/research/stats/factbook/documents/factbook07.pdf> (June 2008).
- ⁵⁶ Rönna, „Strategies for Innovation.“ Rönna and others, „Financing Public Transport“.
- ⁵⁷ This is the number of transit trips per person per year. This number is a ratio of linked transit trips to population. The number of linked trips is calculated by dividing the number of annual unlinked transit passenger trips in the United States by a factor of

1.6 to convert it into linked trips. The conversion factor was decided based on a National Center for Transit Research 2005 report and a conversation with APTA data expert John Neff. The number of transit linked trips is readily available for Germany. APTA, „2008 Public Transportation Fact Book- Part 2“, p. 2, table 1, (June 2008). National Center for Transit Research, „Public Transit in America: Results from the 2001 National Household Travel Survey“, Report No. BC 137-48 (2005) (University of South Florida, Center for Urban Transportation Research, 2005). Personal communication from John Neff, senior policy researcher, American Public Transportation Association, November 26, 2006. VDV „Annual Statistics 2005“ (2006).

⁵⁸ John Pucher and Lewis Dijkstra, „Promoting Safe Walking and Cycling to Improve Public Health: Lessons from the Netherlands and Germany,“ *American Journal of Public Health* 93, (3) (2003):1509–1516.

⁵⁹ IRTAD. „Selected Risk Values.“

⁶⁰ BMVBS (Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs). *Ride Your Bike* (BMVBS, 2002). BMVBS, *Overview: Changes in Urban Development over Time* (BMVBS, 2008). Schmucki, *Dreams of Moving Traffic*.

⁶¹ City of Berlin, „Cycling in Berlin“ (2006). City of Freiburg, „Transportation Planning in Freiburg“ (2007). City of Muenster, „Muenster German Capital of Cycling“ (2004). City of Munich, „Transportation Planning in Munich“ (2006).

⁶² GTZ, „Urban Transport Strategy Review: Experiences from Germany and Zurich“ (Eschborn: GTZ, 2001). Joseph Hajdu, „Pedestrian Malls in West Germany: Perceptions of Their Role and Stages in Their Development,“ *Journal of the American Planning Association* 54, (3) (1989): 325-35.

⁶³ Robert Burchell and others, „Costs of Sprawl 2000,“ TCRP Report 74 (Washington: Transportation Research Board, 2002). DIFU (The German Urban Institute), „Suburbanisation and Urban Development in Germany: Trends - Models - Strategies“ (Berlin, Köln: DIFU, 2004). Colin Divall and Winstan Bond, *Suburbanizing the Masses: Public Transport and Urban Development in Historical Perspective* (Burlington: Ashgate, 2003). Nivola, *Laws of the Landscape*.

⁶⁴ Schmidt and Buehler, „The Planning Process.“

⁶⁵ Dietrich Fuerst and Frank Scholles, „Introduction to Regional Planning: Organization“ (Hannover: Institute for Regional Planning, Leibnitz University, 2003). The German Federal Office for Building and Regional Planning, 2000). Klaus Kunzmann, „State Planning: A German Success Story?“ *International Planning Studies* 6, (2) (2001): 153-66.

⁶⁶ Schmidt and Buehler, „The Planning Process.“

⁶⁷ Claus Wiegandt, „Mixed Land Use in Germany: Chances, Benefits and Constraints,“ Lecture at International Planning Symposium on Incentives, Regulations and Plans - The role of states and nation-states in smart growth, University of Maryland, College Park: Planning National Center for Smart Growth Research and Education, 2004.

⁶⁸ Fuerst and Scholles, „Introduction to Regional Planning.“ The German Federal Office for Building and Regional Planning, *Law and Practice of Urban Development in the Federal Republic of Germany* (Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 1993). Kunzmann, „State Planning.“

⁶⁹ The German Federal Office for Building and Regional Planning, *Law and Practice of Urban Development*.

⁷⁰ Sonia Hirt, „The Devil is in the Definitions. Contrasting American and German Approaches to Zoning,“ *Journal of the American Planning Association* 73 (4) (2008): 436-450. Jonathan Levine, *Zoned Out. Regulation, Markets and Choices in Transportation and Metropolitan Land-Use* (Washington: Resources for the Future, 2006). Wiegandt, „Mixed Land Use.“

⁷¹ Hirt, „The Devil is in the Definitions.“

⁷² Bureau of the Census, *Census of Governments* (Department of Commerce, 2005). German Federal Office for Statistics (DESTATIS), „Quarterly Report on Local Finances“ (German Federal Office for Statistics, 2006).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ While not an integrated federal department, the White House Office of Urban Affairs was

created on February 19, 2009. The goal of this White House office is to coordinate urban policy across federal departments. The detailed responsibilities and the budget were not finalized as of March 30, 2009.

⁷⁵ Mark Delucchi, "Summary of the Nonmonetary Externalities of Motor-Vehicle Use," Working Paper 96-3(1) (Institute of Transportation Studies, University of California-Davis, 2004). Mark Delucchi, "Do Motor-Vehicle Users Pay Their Way?" *Transportation Research A* 41 (2007): 982-1003.

⁷⁶ Robert Puentes and Adie Tomer, "The Road ...Less Travelled: An Analysis of Vehicle Miles Traveled Trends in the U.S." (Washington: Brookings Institution, 2008).

⁷⁷ APTA, "Public Transit Ridership Surges as Gas Prices Decline -- Highest Quarterly Transit Ridership Increase in 25 years", available at http://www.apta.com/media/releases/081208_ridership_surges.cfm (December 2008).

⁷⁸ Claudia Nobis, "Multimodality - facets and causes of Sustainable Mobility Behavior," *Transportation Research Record* 2010 (2007):35-44.

⁷⁹ City of Freiburg, "Overview of Transit Planning" (2008).

⁸⁰ Anthony Downs, "Contrasting Strategies for the Economic Development of Metropolitan Areas in the United States and Europe." In A. Summer, P. Cheshire, and L. Senn, eds., *Urban Change in the United States and Western Europe: Comparative Analysis and Policy* (Washington: The Urban Institute Press, 1999). Nivola, *Laws of the Landscape*.

⁸¹ Ibid.

⁸² Nivola, *Laws of the Landscape*.

A version of this article has been published in the Metropolitan Policy Program at Brookings in April 2009.

To zone or not to zone?

Comparing European and American Land-use Regulation

This paper compares German and American approaches to land-use regulation. Conclusions are derived from a review of regulatory documents and expert interviews conducted in the German city of Stuttgart. The analysis shows that in the United States, the zoning approach is most commonly based on the assumption of exclusivity (i.e., each land-use district is suitable for only a single type of human activity, such as residential, business or industrial); whereas in Germany the prevailing principle is that of predominance (i.e., each land-use district is suitable for multiple types of activity and most districts end up essentially mixed-use). Thus, although the names of the land-use categories used in both countries are similar, their definitions – the types of activities they permit – are starkly different. The paper concludes that zoning reform in the United States must start with a fundamental rethinking of the definitions behind our standard zoning categories and recommends further learning from European nations.

A broad consensus has emerged among planners that contemporary American urban and regional landscapes, particularly those developed since the 1950s, are unsustainable (e.g., Burchell et al. 2005, American Planning Association 1998, Talen and Knaap 2003, Duany and Talen 2002, Calthorpe 1993). These landscapes, often labeled as »sprawl,« are defined by low densities, segregated land uses and housing types, increasing traffic congestion and air pollution, and a failure to restore the vitality of historic urban cores (Downs 2005). Not surprisingly, much planning energy has focused on combating the problem. Yet, the sprawling patterns stubbornly persist. Smart Growth, as

Downs (2005: 367) notes, seems to be »much more talked about than actually carried out in practice.«

In this paper, I focus on one of the most popular tenets of Smart Growth: mixed land uses. Many premier urban scholars and many programmatic planning documents point to mixed use as key to restoring the vibrancy of American cities (e.g., Grant 2006, Talen and Knaap 2003, Daniels 2001, Downs 2001, Congress for the New Urbanism 2001, American Planning Association 1998, Montgomery 1998, Kunstler 1996, Schwanke et al. 1987). Mixed use has become, as Grant (2002: 71) put it, the new planning »mantra.«



Sonia Hirt, Ph.D.

Associate Professor in
Urban Affairs and Planning
College of Architecture and
Urban Studies, Virginia
Tech

Yet, wherever empirical research on the implementation of the mixed-use principle has been carried out, it has shown that in practice mixed-use zoning remains an exception (Talen and Knaap 2003; Hirt 2007; Grant 2003, 2002).

I argue that when it comes to mixed use, the problem is not just that it is »much more talked about than actually carried out in practice.« Rather, the problem is that when we, American planners and citizens alike, talk about mixed use, we lack a good reference point which would enable us to define the term meaningfully. Yet a reference point is important because as Angotti and Handhardt (2001) argue, there is no single definition of mixed use. There are degrees of mixed use and our definition of the term depends entirely on our point of comparison. I believe that when we talk of having mixed use in our cities, we tend to talk of having *more* mixed use than we used to have under strict Euclidean zoning from the mid-20th century. Thus, if we adopt a new downtown mixed-use district, it seems to us we have made a significant change. I propose to switch the reference point: instead of comparing current, ostensibly pro-mixed-use American zoning codes with standard Euclidean codes from the 1950s, I suggest we begin comparing them to land-use practices in other nations. And since Germany is the country credited with inventing use-based zoning (Talen 2005, Platt 2004, Liebmann 1996), it is a logical starting point. Then, when compared to German (and, more generally, European) land-use practices, many recent U.S. ideas of what pro-mixed-use zoning is seem surprisingly modest.

I first review the benefits of mixed use, as outlined in the literature, and argue for the need to learn from other nations such as Germany. I summarize the basic principles of German land-use planning, especially with respect to promoting mixed use, and compare them to standard American practices. I find that while the names of German and American land-use zones seem similar, their definitions and the uses they permit are very different. I conclude with a brief note on land-use regulation in other European countries and offer some thoughts on the current status of land-use regulatory reform in America.

The overview of German land-use planning is based primarily on data I collected during

a field visit to the German city of Stuttgart in 2006. The data include federal land-uses statutes; local planning and land-use regulatory documents; and in-person and phone interviews with the planning staff of the City of Stuttgart, planning consultants working in the region, and planning academicians from the University of Stuttgart and the University of Bonn. Other data sources include secondary literature on German planning and land-use regulation, both historic and current, and online resources.

The benefits of mixed use

Diversity – diversity of people, built forms, human activities and land uses – is the lynchpin of urbanity (Talen 2006, 2005: 37). As J. Jacobs (1961) astutely argued nearly half a century ago, land-use diversity may be the most important precondition of urban vitality. It has the potential of attracting more pedestrian activity, increasing social interaction, and restoring a richer civic life (Montgomery 1998, Calthorpe 1993, Krier 1988, Jacobs and Appleyard 1987). It also brings important benefits along the three key aspects of planning sustainable cities: efficiency, equity and environmental protection (Campbell 1996). As Grant (2002: 72-3) explains:

Mix creates an urban environment active at all hours, making optimum use of infrastructure.

- Smaller, post-baby-boom households can have a greater range of options (rather than just detached homes).
- Mixing housing types could increase housing affordability and equity by reducing the premium that exclusive, segregated areas enjoy.
- By providing housing near commercial and civic activities, planners could reduce the dependence of the elderly and children on cars.
- Enabling people to live where they can shop, work, or play could reduce car ownership and vehicle trips, increase pedestrian and transit use, and thus alleviate the environmental consequences associated with automobile use.

U.S. planning, however, has historically sought to separate the uses (Boyer 1983). Separation was a reaction to the threats which noxious industry posed to public health in

the late 19th century (Grant 2002). It served several positive purposes: it reduced health and safety hazards and stabilized the market. But it reduced civic life (Kunstler 1997, Calthorpe 1993, Krier 1988, Jacobs 1961), increased inequities by inflating housing prices (Asabere and Huffman 1997, Dowell 1984) and erecting legal barriers between rich and poor, contributed to sprawl (Talen 2005), increased car dependence, worsened pollution (Ewing, Pendall et al. 2002; Fischel 1999; Pendall 1999), and even harmed public health by reducing the need for physical activity (Burchell and Mukherji 2003).

Growing evidence for the negative effects of separation and the benefits of mixed use led to a paradigm shift in planning (Hirt 2005). Mixed use has become the new planning gospel in the U. S. and Canada (Grant 2002). It is a key tenet of today's leading planning movements such as Smart Growth and New Urbanism (Downs 2005, 2001; Talen and Knaap 2003; Daniels 2001; Congress for the New Urbanism 2001). It is also heavily promoted in Europe (Office of the Deputy Prime Minister 2005, Hoppenbrouwer and Louw 2005, Wiegandt 2004, Rowley 1996, Sykora 1995, Healey and Williams 1993). In fact, when it comes to mixed use, programmatic documents issued on both sides of the North Atlantic share much of the same rhetoric (European Commission 1999b, American Planning Association 1998; also Siy 2004). But the rhetorical similarities are superficial because, as we shall further see in examining the German experience, the European and the American approaches to mixed use – past and present – have been quite different.

Learning from European countries

Kenneth Jackson (2005: 13, also von Saldern 2005) recently observed that what distinguishes the United States from other democratic nations in the post-World War II-era is that while other nations have been eager to learn lessons from the United States, Americans »did not bother to learn from European and Asian experience.« This lack of learning is regrettable for planners, Jackson argues, because European cities albeit not problem-free, tend to be more vibrant, compact, mixed-use, and ecologically friendly.

Jackson's dire assessment aside, there is now a burgeoning body of literature that has ta-

ken on the task of »learning from European cities« (Beatley 2000). Nivola's (1999) study of national policies across the North Atlantic and their impact on the urban landscape is perhaps the most influential example. Nivola points out that European cities have retained much of their vitality as a result of a number of government policies, such as the much larger proportion of national budgets dedicated to mass transit rather than highways, the higher European taxes on gas, the lack of home-ownership subsidies, the heavier reliance on consumption in lieu of income and property taxes, and the policies designed to protect European small business. Beatley (2000) adds the greater European emphasis on green technologies; and the stronger role of national and regional governments in protecting farmland and establishing growth boundaries and greenbelts (also Alterman 1997). Siy (2004) points to recent planning initiatives of the European Union which also promote compact cities and the conservation of green space.

Most of the above-cited literature acknowledges that European cities »exhibit a much higher level of mixing and integration of functions,« and it identifies mixed use as a key asset (Beatley 2000: 41). However, while some studies have noted the exceptional nature of U.S. single-family zoning (Cullingworth 1993), none has examined in depth the question of exactly what is different about European regulation that enables the mix.

This gap in the literature has had unfortunate consequences for planning practice. American practitioners tend to be unaware of the key distinctions between American and European land-use regulation. They generally lack an international perspective that would allow them to assess American practice critically. As a result, the standard American way of zoning land in a highly prescriptive fashion and in mutually exclusive districts – fit for housing, commerce or industry, but rarely for a mix of them – has come to seem the normal and inevitable state of affairs, the only possible »default system« (Levine 2006). In turn, recent ideas for mixed-use zoning, which are often promoted as almost revolutionary proposals for regulatory revamping, have proceeded largely in a vacuum, without the benefit of learning from abroad. Thus the current system has taken on an aura of inevitability, while proposals for its reform have taken on an aura of brave innovation. These

connotations fade, however, when we consider that in other nations mixed-use zoning has always been the normal state of affairs.

American versus German approaches to mixed use

Comparative basis

A choice to compare German and American land-use regulation rests on several rationales. In both countries, zoning developed as an extension of 19th-century nuisance laws which aimed to amend the dangerous conditions of the polluted industrial city (Lefcoe 1979, Logan 1976). By the 1860s, European countries like Italy and France had already adopted rules to protect housing from factories. A select few American cities had made similar attempts (Fischler and Kolnick 2006). However, it was German reformers in the 1870-80s who invented the idea of zoning an entire city into separate residential and industrial districts (Platt 2004, Liebmann 1996). In 1891, Frankfurt became one of the first large cities to have a citywide zoning plan with use-based districts (Logan 1976). The German system was widely emulated in the U. S. (Logan 1976, Scott 1971).¹

Today, the planning systems in Germany and the U.S. share fundamental features. Both countries are federations with national, state and local levels of government. In both, the federal level plays a limited role in planning by providing key framework documents, while most land-use planning occurs locally.² In both countries, municipalities employ two main land-use policy instruments. They first prepare a general plan, which broadly outlines the intended uses of land for the entire municipal area (i.e., the U.S. Master Plan and the German Preparatory Land-use Plan, *Flächennutzungsplan*). These plans serve as the basis for legally binding documents that set the rules of building. In the U. S., the rules are written and graphically presented in a zoning code comprising text and map, and a set of subdivision regulations (see Levy 2005). In Germany, they take the form of the Building Land-use Plans,³ *Bebauungspläne*.⁴ Like American zoning codes, the *Bebauungspläne* regulate use, area and bulk (e.g., lot depth and coverage, setbacks, building height, etc.). But unlike American codes, they also show existing buildings and infrastructure (see Wiegandt 2000; Federal Office of Regional

Planning, Building and Urban Development 1993; Kimminich 1975). Another difference is that in the U. S. the zoning code is a single document with a map of the entire municipality. In Germany, a municipality draws many *Bebauungspläne*.⁵ Typically, each is a map of a city block and includes written rules regarding land use, bulk and area.

Most importantly, the U.S. and the German systems share an overarching premise. In both, development is guaranteed *by right* as long as property owners abide the legal rules. This is far from trivial because not all planning regimes around the world operate in this way. The English system, for example, is discretionary in that there are no formal zoning rules, compliance with which guarantees the private party's right to build (Booth 2003).

Historical perspectives

Despite the similarities Germany and the U.S. have always treated mixed use differently. The goals of German zoning since its inception were control of noxious industry, relief from crowding and protection of the countryside (Liebmann 1996, Lefcoe 1979). The first two of those were of course aims of U.S. zoning as well (the third gained prominence later; Liebmann 1996). But U.S. planners had additional concerns and the zoning system they devised became a quintessentially American institution (Platt 2004).

What distinguished the two systems from the start was that German regulations focused on bulk and density, while U.S. regulations emphasized land-use control. German planners rarely prohibited all industry from residential areas; rather, they permitted it under performance standards. The Frankfurt code from 1891, for example, had six zones: two residential, two mixed-use and two industrial. Industrial enterprises that needed permits under the Imperial Code were banned from residential areas, but all others were allowed under certain criteria (Logan 1976). Moreover, in German codes commercial uses were permitted in all parts of town; they were banned amid residences only if they released noxious fumes. Single- and multi-family dwellings were almost always allowed to co-exist freely; the legal texts rarely distinguished between them (Liebmann 1996). In fact, J. Stübgen, the doyen of early 20th-century German planning, spoke forcefully of the need

to connect places of business with dwellings and argued that »mixing of the wealthy and the poor should be promoted« (cited by Talen 2005: 156).

From early on, U.S. planners were keener on separation. In 1914, J. Nolen noted that the key U.S. contribution to planning might be »the separation of business and residential neighborhood« (cited by Talen 2005: 154). In 1929, E. Freund argued that: »People [in Europe] do not mind a little store around the corner a bit...We wouldn't have that in this country [the U.S.] because it is not compatible to our ideals« (cited by Liebmann 1996).

Through the 20th century, American planners can be credited with inventing at least four zoning ideas: hierarchical zoning, the exclusively residential zone, the exclusively single-family zone, and non-hierarchical zoning. By the consecutive application of these ideas, U.S. zoning evolved over time in a clear direction: toward more use-separation.

The most fully zoned American city in the early 1900s was Los Angeles. By 1915, it had zoned almost its entire area in various residential or industrial districts. Initially, even the most restrictive residential zones allowed some commerce and industry as »residence exceptions« (Scott 1971, Pollard 1931). But by 1916, when New York enacted the first truly comprehensive zoning code in the U.S., all industry and most commerce were banned from the residential districts. New York's code established three types of zones: residence, business and unrestricted (Willis 1993). The addition of the business zone is significant in that commerce was for the first time deemed sufficiently incompatible with residences as to require its own category. The code introduced the notion that the land uses form a *pyramid*. Residential uses made the top of the pyramid, while industrial uses made the bottom. Residential uses could locate freely in all zones that were below them in the pyramid (i.e., in business and industrial zones), but non-residential uses could not be built in the residential zones. Similarly, commercial uses could freely exist in the industrial zones, but industrial uses were barred from commercial zones (Hirt 2007, Platt 2004, Asabere and Huffman 1997). The code was quasi-separationist because mixed use could legally occur – albeit only in the lower-level zones – and because it did not distinguish between single- and multi-family housing types but allo-

wed them to mix.

In the same year, 1916, Berkeley, California invented the idea of the *exclusively single-family zone*, which prohibited other types of housing (Fischler 1998b). Berkeley's code also differed from New York's in that it was *non-hierarchical*. It treated each zone as »pure« or suitable for only a single use. In other words, not only did it ban industry in the residential zones but it also banned residences in the industrial zones (Scott 1971).

Widespread adoption of zoning across the U.S. occurred after two pivotal events in 1926: the Supreme Court ruling in *Euclid v. Ambler* and the adoption of the Standard Zoning Enabling Act. Both legitimized separation. In *Euclid v. Ambler*, the Court affirmed zoning as a valid exercise of police power and endorsed the sanctity of single-family zones by declaring apartments in such zones as almost »nuisances« (see Nelson 1977: 11). And although the Standard Zoning Enabling Act dealt mostly with procedural matters (see Platt 2004), it did mention that land should be zoned for »trade, industry, residence, or other purpose,« thus implicitly endorsing the idea of single-use areas (Department of Commerce 1926).

In the years immediately following 1926, New York's quasi-separationist hierarchical code served as a model for U.S. locales. But after World War II, New York's model lost its appeal and Berkeley's model (in which each zone is deemed suitable for a single use) spread around the U.S. (see Gerckens 2005, 2003). Even New York, when adopting its second code in 1961, moved toward separation by limiting residential-business mix, differentiating between dwelling types and creating exclusively single-family zones (Strickland 1993). By the late 20th century, a large majority of U.S. locales had adopted non-hierarchical codes (Platt 2004). In doing so, they split their land into cells each fit for a single type of activity and outlawed the building of new mixed-use areas.

Current American versus German practice

Today, there is remarkable consistency in zoning districts used across the U.S. In almost all municipalities – Katz (2004) estimates in around 99 percent of them – the districts are land-use-based. In other words, the key factor that distinguishes between districts is the

list of land uses they allow (of course along with area and bulk rules). Regardless of the variation in names (e.g., »business« instead of »commercial,« and »industrial« instead of »manufacturing«), the standard classes of districts are: residential, commercial (often split into retail and office), industrial and agricultural. Separate public districts are also common, albeit less so, since public uses are often conditionally listed in the other zones. The classes are normally subdivided into sub-classes; e.g., residential classes branch into one-family, two-family and multi-family ones. Regarding each land-use district, the zoning code typically specifies the primary (or by-right) permitted uses, the accessory uses (which are closely related to the primary uses; e.g., garages in residential zones), and the conditional uses (e.g., civic buildings in residential zones). In hierarchical codes, as already noted, mix is allowed in the lower-level districts. But in the more common, non-hierarchical codes, the mix is very restricted, and it may occur only as non-conforming use, at the border of neighboring districts, or in a special mixed-use zone. In both hierarchical and non-hierarchical codes, however, the single-family zones ban all other major uses (for a summary, see Platt 2004, Cullingworth 1993).

To my knowledge, there are no studies of exactly what proportion of U.S. locales use hierarchical vs. non-hierarchical codes, nor are there any nationwide surveys of locales with mixed-use zones. Where case studies have been performed, they have pointed to the dominance of non-hierarchical zoning, and the marginal status of mixed use (Grant 2002). Talen and Knaap (2003) showed that while half of Illinois locales have nominally mixed-use zones, most of these zones allow only residential-civic mix while banning the mix of housing types and the mix of retail and housing. Thus, these zones qualify as »mixed-use« only in name. In a study of sixty Ohio locales, Hirt (2007) found that only a fifth of the codes are hierarchical. And although half of all codes had mixed-use zones, they permitted a very limited mix. Levine (2006: 76-79) observed that while single-family zones occupy by far the largest share of territory in any U.S. metropolitan area, they typically ban all other main land uses and are almost immune to variances or re-zonings allowing for land-use change. In short then, American zoning separates uses quite strictly. Exactly how strictly becomes clearer when

we look at German practice.

Municipal land-use regulation in Germany is guided by a federal statute: the Federal Land Use Ordinance (*Baunutzungsverordnung* or *BauNVO*). This document defines several districts and the uses they permit (Federal Ministry for Transport, Building and Housing 1990). It is flexible in that it allows locales, when preparing their legally binding plans, to choose which federal categories to use on their land. However, locales cannot invent districts that do not exist in the federal statute. Once they select which federal categories to apply, they must broadly comply with the list of uses permitted under each *BauNVO* category (European Commission 1999a, Dietrich and Dransfeld 1995).

At first glance, the German land-use classes are remarkably similar to their U.S. counterparts. They carry virtually the same names. But there are stark differences in the definitions of German vs. U.S. land-use classes; i.e., in the lists of land uses they permit.

The *BauNVO* lists four land-use classes: residential, mixed, commercial and special.⁶ These are divided in ten subclasses: small-scale residential, exclusively residential, general residential, special residential, village-type, mixed-use, town-center, commercial, industrial and special districts.⁷ But consider the uses each of them allows. From a U.S. standpoint, almost all qualify as mixed-use. »Small-scale residential« areas may allow the following uses by right: single- and two-family homes, farms, small shops,⁸ restaurants, crafts, and non-disturbing industry. The »exclusively residential« areas, despite their name, permit by right all dwellings (without distinguishing between single- and multi-family) but also list small shops, crafts, hotels and civic buildings as special uses. The »general residential« areas allow by right all dwellings,⁹ small shops, restaurants and civic buildings; they may permit as special uses hotels, gas stations and non-disturbing industry. Regarding what constitutes »non-disturbing industry,« another statute applies—the German Industrial Norms (*Deutsche Industrienorm* or *DIN 18005*). This statute sets standards for industrial emissions and noise for each of the *BauNVO* residential classes.

Thus, no area is envisioned for only single-family houses. There is no residential-only category to begin with. The residential clas-

ses differ in their *balance* of uses; yet none is single-use.¹⁰ According to the experts, the guiding principle is that at least 50 percent of the land in residential zones should be occupied by dwellings.¹¹ One expert explained:

»Clearly, the residential classes are intended so that people can have normal and comfortable living conditions. They are, as their names say, meant for 'living'.¹² But how do you define living? You obviously need shelter but you cannot really sustain living without an easy access to things that make it possible – like buying bread or other basic necessities. So having access to such services seems to me as part of living as having shelter. They really are part of the same. So if someone proposes a store in a 'living' district, my thought is whether it enhances living. If it's a big specialized store, most people don't need it in their lives on a daily basis. But if it's a small bakery, I see it as part of daily living.«

Notwithstanding the above discussion, many city blocks in German cities are single-use. In fact, large areas made of contiguous city blocks may turn only residential and, just as in the U.S.; the urban outskirts often end up dominated by mono-functional chunks of land occupied by mega-stores or industrial campuses. The *BauNVO* does not require mixed use. The only class under which a mix is mandated is the Mixed-use District (*Mischgebiete*). In all other classes, the *BauNVO* only lists the uses which locales *may* allow. Furthermore, it gives locales the flexibility to place additional restrictions. For example, although according to the *BauNVO* the 'exclusively residential' areas *may* allow stores, a particular *Bebaungsplan* may ban them. But the experts interviewed said that this is rather rare in German practice. Moreover, they noted that the most restrictive of the *BauNVO* residential classes are all but extinct. The small-scale residential class, which limits dwellings to only single-and two-family, is used only in small villages. The exclusively residential class, which does not restrict dwelling types but allows non-residential only as conditional uses, today takes only an estimated 5-to-10 percent of Stuttgart and does not exist in Bonn at all.^{13 14} In contrast, 66 percent of metro Detroit and 80 percent of metro Cleveland are under single-family zoning, which bans all but single-family houses and their accessories (Hirt 2007, Levine 2006, NOACA 2002).

The following scenario illustrates the diffe-

rence between German and U.S. standard practice. If a developer proposes a new single-family development occupying several vacant city blocks, located in a predominantly residential part of town, there certainly would be no legal reason to prohibit it in either country. In both, the residential group would normally be zoned under some residential label (most likely »single-family residential« in the U.S. and »general residential« in Germany). However, if a property owner proposes a small new store amid the residences, under U.S. zoning this could occur only if the future store's lot were rezoned as commercial. Such rezoning, however, is in most cases very unlikely. In Germany, in contrast, the store's construction would not require rezoning or other legal reclassification. Rather, the store would already be on the list of permitted uses and planners would be unlikely to ban it, if it would serve only the local residents. In other words, the underlying presumption in the United States is that a store does not fit amid the dwellings, unless proven otherwise; whereas in Germany, the underlying presumption is that the store fits amid the dwellings, unless proven otherwise.

The experience of other European countries

Only a survey of planning across Europe can show whether the German approach is typical. Here I can only offer brief notes on three South European states: Greece, Serbia and Bulgaria. In recent decades, all three have undergone economic or political hardships and, in the case of Serbia, even war. Yet in all three, large cities like Belgrade, Salonica and Sofia are remarkably vibrant. In all three, the planning systems use the same main instruments: a general city plan and multiple legally binding building land-use plans. Yet the level of mixed use allowed exceeds what we find in Germany, not to mention the U.S.

In Serbia, state statutes categorize land-use districts (including residential ones) based on their predominant – not single – use. Belgrade's code interprets the statute in setting specific percentages of residential vs. commercial uses for the various parts of town. The percentage varies from 50/50 to 80/20. No residential areas ban commerce completely. In Greece, a Presidential Decree outlines the following districts: exclusively residential, general residential, central, light industrial, heavy industrial, tourist and green space. But the »exclusively« residential are-

as not only allow all types of dwellings, but also permit by right small stores and small hotels, as well as all civic uses. Note that the decree does not list commercial districts, as commerce is allowed in *all* residential areas. Bulgarian state statutes use almost the same typology, again omitting any reference to commercial areas, as small-scale commerce is deemed an integral part of the residential experience.¹⁵

Discussion and conclusions: American zoning from the comparative perspective

American zoning of course does not preclude mixed use. Mixed use may occur in special zones, in areas with non-conforming uses, at the borders of single-use zones, or via rezonings and variances even in the standard zoning districts. But American zoning does make mixed use difficult by treating it as an exception. This is, I believe, because eight decades of Euclidean zoning have given land-use separation (especially separation which occurs via the establishment of single-family districts) an air of normalcy and inevitability (Wickersham 2001). Separation has become the »default planning system« (Talen 2005), the »state of nature« (Levine 2006), a habit of the heart. Yet the experience of other countries shows that there is nothing normal or inevitable either about separation or about residential-only districts. In fact, in other countries residential areas are by definition mixed-use and single-family zones do not even exist.

From this perspective, recent planning efforts to promote mixed use in America fall short of their stated goal. If Talen and Knaap (2003) and Hirt (2007) are correct in asserting that the most common zoning tools to encourage mixed use in U.S. locales are planned unit developments (PUD) and mixed-use zones, then this provides further proof that mixed use continues to be treated as an exception. Both tools presume that mixed use is suitable for a few corners of the city and needs its own, exceptional districts. Both are piecemeal solutions that do not question the basic premise of standard zoning: that uses should *normally* be separated. Both reduce the idea of the mixed-use city to that of the mixed-use *part* of the city. Perhaps instead of coloring new spots on the zoning map under »PUD« or »mixed-use« labels, a much more substantive approach – one with citywide

impact – would be to revise the zoning text and expand the oppressively short list of permitted uses in the standard residential zones. This could be done, as in Europe, by allowing small-scale commercial uses that will serve the local residents.

Of course aside from PUD there are other, more promising alternatives to standard zoning: performance and form-based codes. Performance zoning was proposed in the U.S. in the 1950s (Scott 1971) and has been used in cities such as Largo, Florida, and Ft. Collins, Colorado. Building on the German tradition of regulating industry, it requires development to meet certain standards (in terms of impervious surface, noise, traffic, etc.) without specifying land use. Form-based zoning, the New Urbanist idea, was proposed in the 1990s and is used in places such as Kendall and Seaside, Florida, and parts of Arlington, Virginia. It ostensibly defines zones according built-form character (scale and style) rather than land use (Katz 2004, Duany et al. 2004, Duany and Talen 2002a, b).

Unfortunately, performance and form-based zoning have had limited impact. Only a few dozen locales have switched from standard to performance zoning. And while Duany et al. (2004) notes that 900 developments with form-based codes have been built (which represents a small proportion of *all* new developments), the website of the Congress for New Urbanism lists only 22 locales with form-based codes (out of 40,000 US cities and towns). Furthermore, form-based zoning is not used town-wide. Rather, form-based or performance elements are co-opted into standard codes as additional rules and applied (like PUD or mixed-use zones) to small areas (Langdon 2006, Miller 2004, Porter 1998).

I believe the root of the problem lies in that we have become too accustomed to guiding urban development by dividing cities into pieces of land, each fit for a single human activity. Yet, international experience shows that a different approach is not only possible but also widely practiced. And I would like to end with an additional problem with form-based zoning, which I see as follows: it goes too far, yet not far enough. By doing away with the familiar categories of residential, commercial and industrial, I believe form-based advocates often shock local officials and citizens alike. Yet there is nothing inherently wrong with land-use-based zoning. In fact, Germa-

ny and the other countries I studied do practice it. But instead of defining use districts in terms of exclusivity, other countries define them in terms of predominance; i.e., residential zones are dominated by dwellings, yet they allow other appropriate uses which enable and complete everyday life. What these appropriate uses are may be defined in terms of form, performance standards, or land-use ratios – all methods are used in some combination in Germany and Southern Europe. Planners may also use their discretion in deciding which services target only the local residents. But while form-based zoning may go »too far« in nominal abolition of standard use-based categories, it does not go far enough in allowing mixed use. For example, Duany and Talen's (2002) »transect« model – the theoretical basis of the so-called *Smart-Code* – eliminates use-based zones in favor of the following six alternatives: Rural Preserve, Rural Reserve, Sub-urban Edge, General Urban, Urban Center and Urban Core. Yet only the last two, the Urban Center and the Urban Core, qualify as mixed-use from a European viewpoint. The Sub-urban zone is for single-family detached housing with possible civic or office uses – yet a single-family category does not even exist in Germany. The General Urban zone is for single-family detached and row housing with retail »confined to designated lots, typically at corners« – a definition more restrictive than that of even the »exclusively« residential areas in Greece. So perhaps instead of spending energy on new systems of classification, we should strive to learn more from other countries where mixed use has always been a way of life.

References

- ALTERMAN, R. (1997). The challenge of farmland preservation: Lessons from a six-nation comparison. *Journal of the American Planning Association*, 63(2), 220-243.
- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. (1998). *Planning Advisory Service Report No. 479: The Principles of Smart Development*. Chicago: Author.
- ANGOTTI, T. & E. HANHARDT. (2001). Problems and prospects for healthy mixed-use communities in New York City. *Planning Practice and Research*, 16 (2), 145-154.
- ASABERE, P & FORREST, H. (1997). Hierarchical zoning, incompatible uses and price discounts. *Real Estate Economics*, 25, 439-451.
- BEATLEY, T. (2000). *Green urbanism: Learning from European Cities*. Washington, DC: Island Press.
- BOOTH, P. (2003). *Planning by Consent: The Origins and Nature of British Development Control*. London: Routledge.
- BOYER, M. C. (1983). *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*. Cambridge: MIT Press.
- BURCHELL, R., DOWNS, A., MUKHERJI, S. & MCCANN, B. (2005). *Sprawl Costs: Economic Impacts of Unchecked Development*. Washington, DC: Island Press.
- BURCHELL, R. & MUKHERJI, S. (2003). Conventional development versus managed growth: The costs of sprawl. *American Journal of Public Health* 93(9), 1534-1540.
- CALTHORPE, P. (1993). *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. Princeton: Princeton Architectural Press.
- CAMPBELL, S. (1996). Green Cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62 (3), 296-312.
- CODE # 6 ON BUILDING ACCESSIBLE ENVIRONMENTS IN URBANIZED AREAS [Naredba 6 za Izgrajdane na Dostypna Sreda w Urbaniziranite Teritorii; in Bulgarian]. (2004). Sofia: Blestyasht Fakel.
- CODE # 7 ON THE REGULATIONS AND STANDARDS OF DEVELOPMENT IN THE VARIOUS TYPES OF AREAS AND BUILDING ZONES [Naredba 7 za Pravila i Normativi za Ustrojstvo na Otdelnite Vidove Teritorii i Ustrojstveni Zoni; in Bulgarian]. (2004). Sofia: Blestyasht Fakel.
- CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. *Model Codes*. Available on-line at www.cnu.org/www.cnu.org/pdf/code_catalog_8-1-01.pdf.
- CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. (2001). *New Urbanism: Comprehensive Report & Best Practices Guide*. Ithaca: New Urban Publications.
- CULLINGWORTH, J. (1993). *The Political Culture of Planning: American Land Use Planning in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- DANIELS, T. (2001). Smart growth: A new American approach to regional planning. *Planning Practice and Research*, 16 (3/4), 271-279.
- DEPARTMENT OF COMMERCE. (1926). *A Standard State Zoning Enabling Act*. Washington, DC: Government Printing Office. Available on-line at www.planning.org/growing-smart/pdf/SZEnablingAct1926/pdf.
- DIETRICH, H. & DRANSFELD, E. (1995). Dusseldorf. In J. Berry & S. McGreal (Eds.). *European Cities, Planning Systems and Property Markets*. London: E & FN Spon.
- DOWALL, D. (1984). *The Suburban Squeeze*. Berkeley: University of California Press.
- DOWNS, A. (2005). Smart Growth: Why we discuss it more than we do it. *Journal of the American Planning Association*, 71(4), 367-380.
- DOWNS, A. (2001). What does »smart growth« really mean? *Planning*, 67(4), 20-25.
- DUANY, A., W. WRIGHT, S. SORLINEN, L. HALL, M. WATKINS, D. SLONE, G. HUGALDE & R. MERSON. (2004). *SmartCode & Manual*. Ithaca: New Urban Publications.

- DUANY, A. & TALEN, E. (2002a). Making the good easy: The Smart Code alternative. *The Fordham Law Journal*, (April), 1445-1468.
- DUANY, A. & TALEN, E. (2002b). Transect planning. *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), 245-267.
- EUROPEAN COMMISSION. (1999a). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Germany*. Luxemburg: Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION. (1999b). *European Spatial Development Perspective: Toward balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EWING, R., PENDALL, R. & CHEN, D. (2002). *Measuring Sprawl and Its Impacts*. Washington, DC: Smart Growth America.
- FEDERAL MINISTRY FOR TRANSPORT, BUILDING AND HOUSING. (1990). *Federal Land Utilization Ordinance [Baunutzungsverordnung or BauNVO; in German]*. Berlin: Author.
- FEDERAL MINISTRY FOR TRANSPORT, BUILDING AND HOUSING. (1997a). *Federal Building Code [Baugesetzbuch or BauGB; in German]*. Berlin: Author.
- FEDERAL MINISTRY FOR TRANSPORT, BUILDING AND HOUSING. (1997b). *Federal Regional Planning Act [Raumordnungsgesetz or ROG; in German]*. Berlin: Author.
- FEDERAL OFFICE OF REGIONAL PLANNING, BUILDING AND URBAN DEVELOPMENT. (1993). *Law and Practice of Urban Development in the Federal Republic of Germany*. Berlin: Author.
- FISCHEL, W. (1999). Does the American way of zoning cause the suburbs of metropolitan areas to be too spread out? In A. Altschuler, M. Morill, H. Wolman & F. Mitchell (Eds.). *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington, DC: National Academy Press.
- FISCHLER, R. (1998a). The metropolitan dimension of early zoning: Revisiting the 1916 New York City ordinance. *Journal of the American Planning Association*, 64(2), 170-188.
- FISCHLER, R. (1998b). Toward a genealogy of planning: Zoning and the Welfare State. *Planning Perspectives*, 13, 389-410.
- FISCHLER, R. and K. KOLNICK. (2006). *American Zoning: German Import or Home Product*. Paper presented at the Second World Planning Schools Congress, Mexico City.
- GERCKENS, L. (2005). *American Zoning & the Physical Isolation of Uses*. Available on-line at www.plannersweb.com/articles/gero65.html. Accessed February 2.
- GERCKENS, L. (2003). *Planning ABC's: An Overview of 26 Planning Topics from Automobile to Zoning*. Burlington: Planning Commissioners Journal.
- GRANT, J. (2003). Exploring the influence of New Urbanism in community planning practice. *Journal of Architectural and Planning Research*, 20 (3), 234-253.
- GRANT, J. (2002). Mixed use in theory and practice: Canadian experience in implementing a planning principle. *Journal of the American Planning Association*, 68 (1), 71-84.
- HEALEY, P. & R. WILLIAMS. (1993). European urban planning systems: Diversity and convergence. *Urban Studies*, 30 (4/5), 701-720.
- HIRT, S. (2007, forthcoming). The Mixed-use trend: Planning Attitudes and Practices in Northeast Ohio. *Journal of Architectural and Planning Research*.
- HIRT, S. (2005). Toward post-modern urbanism: Evolution of planning in Cleveland, Ohio. *Journal of Planning Education and Research*, 25 (1), 27-42.
- HOPPENBROUWER, E. & E. LOUW. (2005). Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands. *European Planning Studies*, 13 (7), 967-983.
- JACKSON, K. (2005). Transnational borderslands: Metropolitan growth in the United States, Germany and Japan since World War II. *Bulletin of the German Historical Institute*, 38, 11-32.

- JACOBS, A. & D. Appleyard. (1997). Toward an urban design manifesto. *Journal of the American Planning Association*, 53 (1), 112-120.
- JACOBS, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- KATZ, P. (2004). Form first: The New Urbanist alternative to conventional zoning. *Planning* (November).
- KIMMINICH, O. (1975). Town and country planning law in the Federal republic of Germany. In J. Garner (Ed.), *Planning Law in Western Europe*. New York: Elsevier.
- KRIER, L. (1988). Traditional ideas for today's towns. *City Magazine*, 10 (2), 20-23.
- KUNSTLER, J. (1996). Home from Nowhere: Remaking Our Everyday World for the Twenty-first Century. New York: Simon & Schuster.
- LANGDON, P. (2006). The not-so-secret code. *Planning* (January).
- LAW ON THE CONTENT AND PREPARATION OF URBAN PLANS. (1999). *State Newspaper of the Republic of Serbia* 33, 538, July 16. [Pravilnik o Sadržini i Izradi Urbaništichkog Plana, Služebni Glasnik RS; in Serbian].
- LAW ON TERRITORIAL DEVELOPMENT. (2001). [Zakon za Ustrojstvo na Teritorijata; in Bulgarian]. Sofia: Soloton Press.
- LAW ON TERRITORIAL DEVELOPMENT. (1995). *State Newspaper of the Republic of Serbia* 44, 1636, [Zakon o Gradyevinskom Zemlishtu, Služebni Glasnik RS; in Serbian].
- LEFCOE, G. (1979). *Land Development in Crowded Places: Lessons from Abroad*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- LEVINE, J. (2006). *Zoned Out: Regulation, Markets and Choices in Transportation and Metropolitan Land Use*. Washington, DC: Resources for the Future.
- LEVY, J. (2006). *Contemporary Urban Planning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- LIEBMANN, G. (1996). Modernization of zoning: A means to reform. *Regulation*, 2. Available at www.cato.org/pubs/regulation/reg19n2f.html.
- LOGAN, T. (1976). The Americanization of German zoning. *Journal of the American Institute of Planners*, 42 (4), 377-385.
- MILLER, J. (2004). *Smart Codes, Smart Places*. Available on-line at www.realtor.org/SG3.nsf/pages/summero4sm?OpenDocument.
- MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, URBAN PLANNING AND PUBLIC WORKS. Decree on Urban Design Standards. *State Newspaper*, 285, March 5 [Ephimeris tis Kiverniseos tis Elllenikis Demokratias Tefchos Tetarto, Arithmos Fillou, 285, 5 Martiou; in Greek].
- MONTGOMERY, J. (1998). Making a city: Urbanity, vitality and urban design. *Journal of Urban Design*, 3 (1): 93-115.
- NOACA (Northeast Ohio Area Coordinating Agency). (2002). *Summary of NOACA Region's Five-County Zoning Data*. Available at www.noaca.org.
- NELSON, R. (1977). *Zoning and Property Rights: An Analysis of the American System of Land-Use Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- NEWMAN, P. & A. THORNLEY. (1996). *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- NIVOLA, P. (1999). *Laws of the Landscape: How Policies Shape Cities in Europe and America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (ODPM). (2005). *Mixed Use Development, Practice and Potential*. Available at www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odmp_planning.
- ORDINANCE OF THE CITY OF BELGRADE. (2003). [Služebni List Grada Beograda; in Serbian]. Made available to the author by planning staff at the City of Belgrade, Serbia
- PENDALL, R. (1999). Do land use controls cause sprawl? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26 (4), 555-571.

- PLATT, R. (2004). *Land Use and Society: Geography, Law and Public Policy*. Washington, DC: Island Press.
- PORTER, D. (1998). Flexible zoning: A status report on performance standards. *Zoning News*. (January).
- POLLARD, W. (1931). Outline of the law of zoning in the United States. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 155 (2), 15-33.
- PRESIDENTIAL DECREE ON LAND-USE AREAS CATEGORIES AND CONTENT. (1990) [Proedriko Diatagma tis 23-2/6-3-87 (FEK - 166A): Katigories ke Periochomeno Chriseon Gis; in Greek]. Made available to the author by planning staff in the City of Salonica, Greece.
- ROWLEY, A. (1996). Mixed-use development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking? *Planning Practice and Research*, 11 (1), 85-98.
- SCOTT, M. (1971). *American City Planning since 1890*. Berkeley: University of California.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (2001). National-level planning institutions and decisions in the Federal Republic of Germany. In R. Alterman (Ed.). *National-level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-making*. Liverpool: Liverpool University Press.
- SCHWANKE, D., PHILLIP, P., VERSEL, D., FADER, S., HOLST, L., JERSHOW, O. & MYERSON, D. (1987). *Mixed-use Development Handbook*. Washington, DC: The Urban Land Institute.
- STRICKLAND, R. (1993). The 1961 zoning revision and the template of the Ideal City. In T. Bressi (Ed.) *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- SIY, E. (2004). Learning from Abroad: The European Approach to Smarter Growth and Sustainable Development. Available on-line at www.fundersnetwork.org/usr_doc.
- SPEIR, C. & K. Stevenson (2002). Does sprawl cost us all? Isolating the effects of housing patterns on public water and sewer costs. *Journal of the American Planning Association*, 1 (68), 56-70.
- SYKORA, L. (1995). Prague. In J. Berry & S. McGreal (Eds.) *European Cities, Planning Systems and Property Markets*. London: E & FN Spon.
- TALEN, E. (2006). Design that enables diversity: The complications of a planning ideal. *Journal of Planning Literature*, 20 (3), 233-249.
- TALEN, E. (2005). *New Urbanism and American Planning: The Conflict of Cultures*. London: Routledge.
- TALEN, E. & G. Knaap. (2003). Legalizing Smart Growth: An empirical study of land use regulation in Illinois. *Journal of Planning Education and Research*, 22 (4), 345-359.
- VON SALDERN, A. (2005). The suburbanization of German and American cities. *Bulletin of the German Historical Institute*, 38, 33-49.
- WICKERSHAM, J. (2001). Jane Jacobs's critique of zoning: From Euclid to Portland and beyond. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 28 (4), 547-563.
- WIEGANDT, C. (2004). *Mixed Land Use in Germany: Chances, Benefits and Constraints*. Available on-line at www.smartgrowth.umd.edu/InternationalConference/international-conference.htm.
- WIEGANDT, C. (2000). *Urban Development and Urban Policy in Germany: An Overview*. Bonn: Federal Office for Regional Planning and Building.
- WILLIS, C. (1993). In T. Bressi (Ed.) *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.

¹ The First American National Conference on City Planning in 1909 lavishly praised German zoning (Willis 1993: 13). Speaking at the conference, F. L. Olmsted, Jr. pointed to Germany as the country from which U.S. planners should be learning most (Fischler and Kolnick 2006). Over time, many U.S. zoning pioneers such as E. Bassett, A. Bettman, F. Howe, J. Nolen, B. Marsh and L. Veiller admitted their debt to Germany (Liebmann 1996, Talen 2005: 132, Fischler 1998b: 400, Logan 1976: 377, Scott 1971: 128-31).

² There is, however, an important difference here. The German states yield much greater power than their American counterparts in that they prepare general state plans. Local plans must conform to the state plans and are approved at the state level (Federal Ministry for Transport, Building and Housing 1997b; Federal Office of Regional Planning, Building and Urban Development 1993; Schmitd-Eichstaedt 2001).

³ The Federal Building Code (*Baugesetzbuch* or *BauGB*) sets the relationship between the Preparatory and the Building Land-use Plans (Federal Ministry of Transport, Building and Housing 1997a; Federal Office of Regional Planning, Building and Urban Development 1993). The system has been in place since 1961.

⁴ Literally, the term means »plan for the use of land for building purposes.«

⁵ Düsseldorf, e.g., has around 3,000 such plans (Dietrich and Dransfield 1995). Stuttgart has around 5,000.

⁶ Like U.S. codes, the *BauNVO* does not only control land uses but also sets bulk and area standards (e.g., open-to-built and floor-to-area ratios) for each land-use class. More standards are set in the *Bebauungspläne*.

⁷ In German these are: *Kleinsiedlungsgebiete*, *Reine Wohngebiete*, *Allgemeine Wohngebiete*, *Besondere Wohngebiete*, *Dorfgebiete*, *Mischgebiete*, *Kerngebiete*, *Gewerbegebiete*, *Industriegebiete* & *Songergebiete*.

⁸ The *BauNVO* does not impose size limits on stores in residential area but allows stores that »serve the daily needs of the neighborhood residents.« According to the experts, a large store like IKEA, which draws upon a regional market, could never fit into this category. When a shop is proposed in a residential area, the planners will analyze the proposal in terms of whether it will serve only the local neighborhood residents.

⁹ This does not mean that one can build a high-rise in any residential area. The *BauNVO* controls building mass through open-to-built ratios and floor-to-area ratios. The *Bebauungsplan* sets strict rules regarding setbacks, heights, etc. to ensure that the physical form of a building makes it conform to its surroundings.

¹⁰ In fact, the Commercial and Industrial classes in the *BauNVO* allow much less mixed-use than the residential classes. In both the Industrial and the Commercial areas, the only permitted dwellings are those of the facility owners and managers. According to the experts, it is presumed that most small to medium commerce and clean industries are dispersed in the residential areas. Thus, the Industrial and Commercial areas usually house large enterprises with disturbing effects. Hence most dwellings there are discouraged.

¹¹ Similarly, if a doctor or lawyer wanted to convert his or her residence to a professional practice, the prevailing principle would be that at least 50 percent of the building must remain in residential use.

¹² The names of the residential classes *Reine Wohngebiete*, *Allgemeine Wohngebiete*, and *Besondere Wohngebiete* are derived from the German verb »wohnen,« which means »to live.«

¹³ Unfortunately, unlike American cities, German cities do not maintain precise statistics on the percentage of their areas zoned under the various land-use classes. Thus, the figures I cite are based on the interviews.

¹⁴ It is important to note that not all parts of German cities are covered by *Bebauungspläne*. Historic areas often do not have *Bebauungspläne* since they are already built-out and thus there is no need to provide them with a legal document stating what is permissible to build in the future. If significant changes in either land use or form are proposed for such an area, the so-called »blend-in« rule applies (*BauNVO* & 34). This rule states that proposed buildings »blend-in« with the existing surroundings. Technically, the »blend-in« rule may be used to either to increase or to decrease the level of mixed use. If an area is occupied only by housing, the »blend-in« rule requires that only residences be built there in the future. But most historic areas are already mixed-use, so in most cases the rule implies that this mixed-use character should be maintained.

¹⁵ These notes are based on visits to Belgrade, Salonica and Sofia; 6 expert interviews (2 per city); and a review of the following translated statutes: from Serbian, Law on Territorial Development (1995), Law on the Content of Urban Plans (1998) and Belgrade's Ordinance (2003); from Greek, Presidential Decree on Land-use Areas (1990) and Ministry of the Environment, Urban Planning and Public Works' Urban Design Standards (2004); and from Bulgarian, Law on Territorial Development (2001), and Codes 6 and 7 (2004).

Business Improvement Districts als Instrument der Quartiersentwicklung



Robert Pütz lehrt und forscht seit 2004 als Professor für Humangeographie an der Universität Frankfurt am Main. Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der sozial- und wirtschaftsgeographischen Metropolenforschung.

In der Diskussion um Instrumente zur Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren sind in jüngerer Zeit Business Improvement Districts (BID) in den Blickpunkt von Politik und Planung gerückt. Mit ihnen verbindet sich die Erwartung, privates Kapital und Engagement für die Quartiersentwicklung gewinnen zu können und damit die innerstädtischen Zentren im Wettbewerb mit peripheren Lagen und Shopping Centern nachhaltig zu stärken. Als Beleg für den Erfolg von BID wird dabei häufig auf die USA verwiesen, insbesondere New York, wo BID in den 1990er Jahren stark zunahm und für den »Aufschwung« New Yorks in jener Zeit mitverantwortlich gemacht werden. Im nachfolgenden Beitrag sollen Business Improvement Districts zunächst in die allgemeine Debatte um Stadtpolitiken im neoliberalen Zeitalter eingeordnet werden. Anschließend wird skizziert, unter welchen Bedingungen sich die Idee ausgehend von Kanada nahezu weltweit als neues Governance-Modell ausgebreitet hat. Abschließend sollen mit Blick auf die Entwicklungen in Deutschland die Hauptproblemfelder vorgestellt werden, die im Zusammenhang mit BID diskutiert werden.

1 BID als neues Modell subkommunaler Steuerung

Als Business Improvement Districts (BID) werden allgemein Gebiete bezeichnet, die auf Antrag eines bestimmten Anteils der dort ansässigen Grundbesitzer räumlich definiert und eingerichtet werden. In BIDs sind alle Grundeigentümer (in einigen Ländern auch Geschäftsinhaber oder andere Akteure) dazu verpflichtet, eine Abgabe für eine private Organisation (BID-Aufgabenträger) zu leisten, die mit den Einnahmen Programme zur Attraktivitätssteigerung des Gebiets durch-

führt. Die Gründung und Finanzierung eines BID bedarf anfänglich der Zustimmung eines Mindestteils der Betroffenen und ist gesetzlich legitimiert.

Durch die gesetzlich legitimierte Übertragung von Verantwortung für die Quartiersentwicklung von kommunalen auf private Akteure können BID als paradigmatisch für Veränderungen angesehen werden, die seit dem Ende der 1990er Jahre in der Stadtforschung unter dem Stichwort neoliberale Stadtpolitiken zusammengefasst werden. Diese werden verstanden als ein Set

von neuen Regulationen, Programmen und Politiken, die – gemäß eines Paradigmas der »unternehmerischen Stadt« (HARVEY 1989) – primär darauf ausgerichtet sind, die Stadt auf ökonomische Inwertsetzung und Effizienz auszurichten, wobei ein verschärfter Standortwettbewerb und Städtekonkurrenz als Legitimation für die Durchsetzung der neuen Politikformen dienen (HEEG/ROSOL 2007, WARD 2000; WILSON 2004). Sie gehen einher mit spezifischen Problemwahrnehmungen sowie stadtpolitischen Zielen und Problemlösungsstrategien, die weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung und Nutzung urbaner Räume sowie das Selbstverständnis und die Ausfüllung kommunaler Aufgaben haben. BID können dabei stellvertretend für eine Reihe neuer stadtpolitischer Instrumente bzw. Problemlösungsstrategien angesehen werden.

Als zentrale Bestandteile der unternehmerischen Stadtpolitik (HARVEY 1989, JESSOP 1997; PECK/TICKELL 2002) gelten neue Akteurskonstellationen mit einer Stärkung privatwirtschaftlicher Akteure, ein Bedeutungsgewinn der sublokalen Ebene sowie eine zunehmende Privatisierung in unterschiedlichen Kontexten. Diese Elemente der »unternehmerischen Stadt« kommen sowohl in institutioneller als auch in inhaltlicher Perspektive paradigmatisch in Business Improvement Districts als neuer subkommunaler Steuerungsform zum Ausdruck:

- BID sind als eine spezielle Form des Public-Private-Partnership typisch für neue Akteurskonstellationen und allgemein für neue Formen der Interaktion zwischen öffentlichen, privaten und semi-privaten Akteuren in der »unternehmerischen Stadt« (MAYER 1994; HALL/HUBBARD 1998). Damit gewinnen netzwerkförmige Regierungsformen sowie informelle Herangehensweisen und Projektorientierung gegenüber traditioneller Steuerung der öffentlichen Hand an Bedeutung (BENZ/EINIG u. a. 2005; FÜRST 2003, PÜTZ 2004). Die neuen städtischen Regime fokussieren dabei vornehmlich auf ökonomische Zielsetzungen der regionalen Wettbewerbsfähigkeit von Städten. In der ambivalenten Natur von BID kommen die neuen Akteurskonstellationen, in denen sich die traditionellen Grenzen zwischen hoheitlich-öffentlicher und privater Sphäre verflüssigen, beispielhaft zum Ausdruck: Sie sind quasi-öffentlich, weil sie

gesetzlich legitimiert sind und der Staat die Abgaben von den Grundeigentümern erhebt und an den BID-Träger weiterleitet. Sie sind zugleich privater Natur, weil Grundbesitzer und Gewerbetreibende die maßgeblichen Akteure in BID-Träger-Organisationen stellen und entsprechend ihrer zumeist wirtschaftlichen Interessen die Handlungsfelder von BID ausrichten. Solchermaßen gewinnen BID derzeit weltweit als machtvoller Akteur der Stadtentwicklung an Bedeutung, dem zunehmend auch über das eigene Quartier hinaus Verantwortung übertragen wird. So sind BID in Hamburg als Träger öffentlicher Belange akzeptiert worden und können durch diese formelle Einbindung in Planungsverfahren zukünftig eine noch stärker gestalterische Rolle bei Stadtentwicklungsplanungen einnehmen.

- Die Stärkung privater Akteure geht zunächst einher mit einem Bedeutungsgewinn der lokalpolitischen Ebene, der unter dem Begriff re-scaling diskutiert wird (BRENNER 1997a; 1997b). BID stehen als subkommunale Governance-Form darüber hinaus für eine Re-Territorialisierung, bei der fixierte politisch-administrative Territorialisierungen wie kommunale Grenzen an Bedeutung verlieren und sich zunehmend zu verflüchtigen scheinen. Dies wird dadurch befördert, dass räumlich gekammerte »Zugriffe« auf gesellschaftliche oder ökonomische Prozesse leichter möglich scheinen, wenn sie eben nicht an tradierten Planungsebenen und den damit verbundenen Institutionen- und Machtgefügen ansetzen, sondern sie durch neue und flexible Regionalisierungen umgehen. BID, die in ihren Grenzziehungen quer zu existierenden Gemeinde- oder Bezirksgrenzen verlaufen, verkörpern daher idealtypisch die »Politics of Scale« (OSSENBRÜGGE 2003: 164), in deren Rahmen überkommene politisch-administrative Gliederungen umso stärker an Bedeutung verlieren, je mehr neue Territorialisierungen wie Business Improvement Districts auf subkommunaler Ebene entstehen.
- Letztlich stehen BID paradigmatisch für zunehmende Tendenzen einer Privatisierung in der Stadtentwicklungspolitik. Privatisierung meint in diesem Zusammenhang nicht nur eine eigentumsrechtliche Überführung von z.B. Wohnungsunternehmen von kommunalem in privates Eigentum. Privatisierung steht darüber

hinaus vor allem für die zunehmende Verbreitung markt- bzw. wettbewerbsorientierter Ansätze in der Organisation öffentlicher Aufgaben, die bis zur Übertragung vormals öffentlicher Aufgaben an private Dienstleister reichen kann (NASCHOLD u. a. 1998; NASCHOLD 1993; GLASZE 2001), sowie für eine zunehmende Verlagerung von klassischen städtischen Funktionen wie die Marktfunktion von öffentlichen Räumen in zunehmend privat regulierte Bereiche wie Shopping Center. BID stehen stellvertretend für diese Formen der Privatisierung, zum einen durch die Übertragung einer Marktlogik auf vormals öffentlich »geschützte« Bereiche der Stadt- und Quartiersentwicklung und der Wahrnehmung von Kontroll- und Sicherheitsaufgaben im öffentlichen Raum, zum anderen durch die Regulierung öffentlichen (Straßen-)Raums durch private Organisationen.

PECK und TICKELL verstehen die Durchsetzung neoliberaler Politikmuster wie die oben aufgezeigten nicht als einfachen Abbruch bisheriger Regulationsmodi, sondern konzeptualisieren zwei Etappen eines »roll back and roll out neoliberalism« (PECK/TICKELL 2002). Die Vermarktlichung der Stadtpolitik, die mit einer Abkehr von einer wohlfahrtsstaatlichen Grundorientierung einhergeht, sowie die Liberalisierung, die vor allem die Privatisierung öffentlicher Unternehmen bedeutet, können dabei als Merkmale der »roll back«-Phase aufgefasst werden. Business Improvement Districts stehen dagegen paradigmatisch für die »roll out«-Phase, die durch die Entwicklung und Durchsetzung neuer Regulationsmodi zur Krisenregulierung gekennzeichnet ist.

2 Internationale Ausbreitung von BID

Die geschilderten Prozesse des »roll back and roll out neoliberalism« wie auch die damit einhergehende Durchsetzung neuer Steuerungsmodelle und Stadtpolitiken vollziehen sich scheinbar zeitgleich in vielen Ländern. Am Beispiel von Business Improvement Districts als einer neuen und zugleich klar definierten Instrument der Stadtentwicklung kann dabei exemplarisch deutlich gemacht werden, wie sich Problemwahrnehmungen und Problemlösungsstrategien durch konkrete Stadtentwicklungsmodelle im Zusammenhang mit Globalisierungsprozessen

derzeit weltweit verbreiten (Ward 2006, McCann 2008).

So steht die Einführung von BID in Deutschland in einer langen Reihe von Ländern, die BID als neues Instrument der Quartiersentwicklung eingeführt haben. Nach übereinstimmender Literaturlage wurde das BID-Konzept in den 1960er Jahren in Kanada entwickelt, und zwar in Bloor West Village, einem seinerzeit unter Abwertungsdruck stehenden Stadtteil im Zentrum von Toronto. Die dort ansässigen Geschäftsleute forderten seinerzeit von der Stadt die Verabschiedung eines Gesetzes, das die Erhebung einer Abgabe für Immobilieneigentümer ermöglicht, um damit Aufwertungsmaßnahmen des Geschäftsviertels finanzieren zu können (WIEZOREK 2004: 23). Die Bloor West Village Business Improvement Area wurde 1971 gegründet und bezeichnet sich als weltweit ersten Business Improvement District. In den folgenden Jahrzehnten breitete sich das BID-Konzept zunächst in Toronto und der Provinz Ontario, schließlich über ganz Kanada und die Vereinigten Staaten aus.

1975 entstand mit dem »Downtown Development District« in New Orleans der erste BID in den USA (vgl. HOUSTON 2003; HOYT 2003c: 2). In den Vereinigten Staaten gab es jedoch bereits in den 1960er Jahren eigene Innenstadtkonzepte wie den »special purpose district« und den »special assessment district«, die als Vorbilder gedient haben, so dass US-amerikanische BID mit HOYT (2003c: 9) als »hybrid of these two concepts« aufgefasst werden können. In den 1990er Jahren kam es dann zu einem regelrechten Boom an BID-Gründungen in den USA. Etwa zwei Drittel aller gegenwärtigen BID, deren Zahl auf mehrere tausend geschätzt wird, wurden nach 1990 gegründet (BRIFFAULT 2004: 1; WARD 2007: 660). Mehr als 60% aller amerikanischen BID befinden sich dabei in den fünf Bundesstaaten New York, Kalifornien, New Jersey, North Carolina und Wisconsin (MITCHELL 1999; 2001). BID in den USA konzentrieren sich mehrheitlich auf Geschäftszentren, entsprechend dominieren Politikfelder, welche die Attraktivitätssteigerung eines Viertels aus Sicht der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden beinhalten: Marketing (Corporate Design) sowie »Sicherheit und Sauberkeit«. Allerdings arbeiten nicht alle BID bis ins Detail nach einem einheitlichen Schema. Vielmehr gibt es Variationen zwischen den

Bundesstaaten, die sich von den Anforderungen an den Gründungsablauf und die dabei notwendigen Zustimmungsquoren, über den Kreis der Abgabepflichtigen und Modelle der Kostenverteilung bis hin zu Zielsetzungen und Bestimmungen über die Form und Besetzung der Lenkungsorgane erstrecken (HOUSTOUN 2003: 16; VOLLMER 2008: 39f.).

In den 1990er Jahren haben sich die USA zum weltweiten Vorbild bei der Expansion der BID entwickelt. In den meisten Ländern, die gegenwärtig über das BID-Modell verfügen, galten für die Initiatoren einige wenige Business Improvement Districts aus New York City, das alleine derzeit 64 BID mit einem Investitionsvolumen von jährlich knapp 100 Mio US-\$ beherbergt (SBS 2010), und Philadelphia als empirischer Beleg für den Erfolg des Modells und die Übertragbarkeit auf eigene Städte. Zu diesen wenigen Vorbildern gehören in New York die Bryant Park Restoration Corporation, die Grand Central Partnership, die Downtown Alliance sowie die Times Square Alliance und in Philadelphia der Center City District BID (WARD 2007: 662).

BID sind derzeit weltweit in mindestens 16 Ländern etabliert (WARD 2007), in weiteren Staaten werden entsprechende Gesetzesinitiativen vorbereitet (PÜTZ 2008: 9ff.). Es lassen sich drei Gründe dafür identifizieren, dass das BID-Konzept sich so erfolgreich verbreiten konnte:

- So gibt es erstens zahlreiche Anzeichen dafür, dass sich das Leitbild der unternehmerischen Stadt international als ein hegemonialer Diskurs etabliert hat, der Stadtpolitiken auf Ziele der interkommunalen Wettbewerbsfähigkeit, ökonomischen Effizienz etc. ein schwört. Solche Diskurse, deren Untersuchung in einem internationalen Maßstab noch aussteht, sind deshalb so machtvoll, weil sie die Wahrnehmung bzw. Definition gleicher Problemstrukturen bewirken, die dann wiederum ähnliche Konzepte der Problemlösung nahe legen (z.B. die Wahrnehmung eines Bedeutungsverlustes der Innenstädte bzw. gewachsener Geschäftslagen im Wettbewerb mit nicht-integrierten Standorten, die Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung erfordern). Die Folge ist auf lokaler Ebene Anpassungshandeln in Form der Übernahme neuer

Institutionen (wie BID) und die Ausrichtung auf spezifische Politikfelder (z.B. »Sicherheit und Sauberkeit« als ein international zu beobachtender Fokus von BID) oder Bauprojekte (z.B. Wohnen am Wasser oder Revitalisierungsprojekte, die auf die Wohnwünsche »globaler Eliten« zielen, von denen man sich vermehrte Investitionen etc. erhofft), was insgesamt Prozesse der internationalen Politikkonvergenz stark befördert.

- Konzepte wie BID verbreiten sich zweitens über internationale Imitations- und Lernprozesse, bei denen neue Steuerungsmodelle als best practice Beispiele von Akteuren der Stadtentwicklung auf unterschiedlichen Ebenen – Landes- oder Kommunalpolitiker, Stadt- und Regionalplaner, IHK-Repräsentanten etc. – aufgegriffen, ggf. modifiziert und in wieder die weltweite Zirkulation solcher Konzepte eingespeist werden (PECK/THEODORE 2010, MCCANN 2009). In Ländern, die die Durchsetzung neoliberaler Steuerungsmodelle in den vergangenen Jahren bewusst forciert haben, vollzog sich die Implementierung des BID-Konzeptes dabei vor allem im Rahmen eines Top-down-Prozesses. So wurde die Einführung von BID in Großbritannien durch den Politikwechsel durch Tony Blairs New Labor maßgeblich vorangetrieben. Das nordamerikanische BID-Modell, speziell BID in New York und Philadelphia, diente dabei explizit als Vorbild, wobei – im Unterschied zu den USA, wo die Etablierung von BID vornehmlich auf private Initiativen zurückzuführen ist – die britische Regierung BIDs top-down einführte: Sie initiierte einen landesweiten Wettbewerb für Kommunen und wählte aus 80 Bewerbungen insgesamt 22 Pilotprojekte aus, in denen BID später implementiert wurden. Blair erklärte: »These will be similar to the successful US examples where local businesses help pay for projects that improve their local area« (DETR 2001: 1). Britische Regierungsvertreter proklamierten BID weiterhin als »New York-style schemes«. Auch in Neuseeland, das mit zahlreichen radikalen Reformen seit den 1980er Jahren international als Musterstaat für neoliberal geprägte Politikmodelle gilt, werden BID, von denen es mittlerweile rund 140 gibt, durch die lokalen Regierungen initiiert, etabliert und genehmigt, konkrete Maßnahmen dann von einem Aufsichtsrat

bestehend aus Grundbesitzern und Geschäftsinhabern umgesetzt (Town Center Development Group 2005: 9). In anderen Ländern vollzog sich die Einführung von BID daher eher als Bottom-up-Prozess, wobei ebenfalls internationale Lernprozesse bedeutsam waren – allerdings eher auf Initiative lokaler Akteure zurückgehen. Auch hierbei spielen die »Referenz-BID« in Philadelphia und New York eine zentrale Rolle, nämlich als Ziel von Informationsreisen lokaler Repräsentanten, die in ihren Kommunen BID gründen wollen. Dies lässt sich z.B. für Südafrika (HOYT 2006: 232, Peyroux 2008) zeigen: Repräsentanten aus Südafrika nahmen 1996 am »First World Congress on Town and City Centre Management« in England teil und unternahmen im Anschluss Informationsreisen nach Atlanta, Baltimore, New York, Philadelphia und Washington, um das BID-Modell kennen zu lernen (HOYT 2006: 232). Im Anschluss daran wurde der erste offizielle CID (City Improvement Districts) 1999 in Pretoria gegründet, seitdem folgten weitere Gründungen und kommunale BID-Verordnungen, 2007 existierten nach HOYT und GOPALAGGE (2007: 947) in Südafrika insgesamt bereits 42 CIDs (vgl. auch PEYROUX 2006 und 2008). In Deutschland wurde die BID-Idee maßgeblich von Repräsentanten des Einzelhandels und der IHKs vorangetrieben, wobei ebenfalls Informationsreisen zu den US-amerikanischen Vorbildern wesentliche Impulse lieferten (z. B. FUCHS u. a. 2004). Wenige Modell-BIDs fungieren damit als best practice-Beispiele, die international verbreitet werden. Neu etablierte BID – von ihren gesetzlichen Grundlagen bis zu den Aufgabenbeschreibungen – dienen ihrerseits dann wieder als Vorlagen für andere Neugründungen, in Deutschland z.B. das Hamburger BID-Gesetz, das in großen Teilen als Vorbild für entsprechende Gesetze in anderen Bundesländern diente (s.u.).

- Einen erheblichen Einfluss auf die internationale Verbreitung von BID besitzen drittens internationale Organisationen und ihre Vertreter. Hierzu zählen zum einen Vereinigungen wie die International Downtown Association (IDA, vgl. www.ida-downtown.org), ein Netzwerk von mehr als weltweit 650 Institutionen und Gebietskörperschaften, die durch thematisch orientierte Fachkongressen für ihre

Mitglieder, durch die Publikation einschlägiger Ratgeberliteratur sowie durch Fortbildungsseminare Expertenwissen produzieren und damit maßgeblich zur Erstellung und globalen Zirkulation von Blaupausen-Konzepten der Innenstadtrevitalisierung durch BID beitragen. Zu solchen »transfer agents« (Stone 2004), die als »Globalisierungsbeschleuniger« von BID wirken, zählen auch internationale Organisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Dies lässt sich vor allem in Osteuropa beobachten, wo BID im Zuge der Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung implementiert werden. So wurde das BID-Modell in Serbien durch das Serbia Local Government Reform Program (SLGRP), das im Juni 2002 vorgestellt wurde, finanziell unterstützt durch die US Agency for International Development (USAID 2007). Das Programm sah zunächst vier BID vor, die nach nordamerikanischem Vorbild von einer international arbeitenden Unternehmensberatung etabliert worden sind. Mitglieder der BID-Präsidien haben darüber hinaus Informationsreisen nach New York City unternommen, um sich dort über das BID-Modell zu informieren. Entsprechend ähneln die Organisationsstruktur sowie die Politikfelder dem New Yorker Vorbild (WARD 2007: 664). Auch bei der Initiative in Albanien, einen BID in Tirana umzusetzen, kommt ausländischen Beratern und international tätigen Institutionen eine entscheidende Rolle zu. Im Falle Albaniens ist es die GTZ, die Projekte der Politikberatung finanziert, bei denen Fachleute aus unterschiedlichen Aufgabenfeldern den Umbau und die Modernisierung der Kommunalverwaltung und Stadtplanung in Tirana unterstützen sollen. Im Zuge dessen wird auch ein privates Beratungsunternehmen aus Frankfurt finanziert, das auch in Deutschland Kommunen zur Implementierung von BID berät, um in Tirana unter den Geschäftsleuten der Hauptgeschäftsstraßen Überlegungen zu einer BID-Initiative anzustoßen (vgl. Kolluqi 2008).

Wie der kursorische Überblick zeigt, sind BID mittlerweile in nennenswertem Umfang global verbreitet bzw. im Prozess der Verbreitung begriffen. Ausgewählte BID aus den USA – insbesondere New York – dienen dabei weltweit als Vorbilder und »Blaupause«,

ihre Zirkulation erfolgt maßgeblich über Expertennetzwerke. Dies kann beinhalten, dass BID hinsichtlich der Organisationsstruktur oder/und der inhaltlichen Ausrichtung nachgebildet werden, aber auch, dass auf »erfolgreiche« Beispiele verwiesen wird, um die Etablierung eines BID zu legitimieren. Nicht zu unterschätzen ist aber auch die Rolle internationaler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit oder anderer internationaler Institutionen für die grenzüberschreitende Verbreitung von governance-Mustern.

Empirisch noch nicht hinreichend geklärt ist die Frage, ob sich durch die internationale Verbreitung von BID auch grenzüberschreitend dominanter Tätigkeitsfelder von BID herausbilden, die für eine internationale Homogenisierung von Politikfeldern bzw. zunehmende Politikkonvergenz sprechen. Erste Anzeichen sprechen dafür, dass die Neuverteilung von Kompetenzen in der Quartiersentwicklung mit einer stärkeren Gewichtung von kommerziellen, den Grundstückswert steigernden Interessen bei der Entwicklung von Stadträumen einhergeht, d. h. dass die vielschichtigen Privatisierungsprozesse zu einer Kommodifizierung der BID-Bereiche in den Innenstädten bzw. Subzentren führen. Ob hiermit eine Homogenisierung von Angebotsstrukturen einhergeht, welche sich z. B. am Mainstream-Shopping und an Managementstrukturen ökonomisch erfolgreicher Einkaufszentren orientiert, oder ob lokale Besonderheiten von Stadtquartieren als Wettbewerbsvorteil aufgefasst werden und durch BID eher stärker konturiert denn nivelliert werden, kann auf Grundlage der bislang vorliegenden Untersuchungen noch nicht hinreichend beantwortet werden.

Was ein Blick auf die inhaltliche Fokussierung der BID im internationalen Vergleich jedoch nahe legt, ist, dass die Gestaltung öffentlicher Räume nach kommerziellen Interessen prinzipiell das Risiko birgt, eine Politik zu befördern, die auf Ausschlussprinzipien setzt. Zahlreiche Selbstdarstellungen von BID-Initiativen bestärken diese Befürchtung der sozialwissenschaftlichen BID-Forschung. Exemplarisch hierfür mag der BID in Dublin gelten, der – zahlreiche nordamerikanische Vorbilder imitierend – vor allem auf Sicherheit, Sauberkeit und den Ausschluss »störender« Bevölkerungsgruppen setzt, um die Innenstadt als Einkaufs- und Aufenthaltsort zu stärken: »Imagine a Dublin city with landscaped streets, without chewing gum, without

graffiti, with no overflowing rubbish bins, with no broken paths, with no drunken revelers on our streets, no dilapidated buildings, a city with a welcoming and embracing environment, with hospitality wardens helping people [...]. Business Improvement Districts (BID) will transform our Capital City to reach its full potential« (Dublin BID 2008). Wie Gentrifizierung als eine ökonomische Strategie der Wohnungswirtschaft beschrieben werden kann, so sind Homogenisierungen von Besuchern einer Einkaufsstraße Bestandteil des ökonomischen Kalküls der Betreiber. Um einen exklusiven Charakter zu erzeugen oder zu stärken, setzen vor allem BID in Großbritannien und in den USA auf Kontroll- und Überwachungsstrategien – z. B. eine höhere Präsenz privater Sicherheitskräfte –, was dazu führen kann, dass »Sicherheit und Sauberkeit« als Feld der Stadtentwicklungspolitik immer mehr in den Vordergrund rückt. Die Frage, ob diese kritisch zu betrachtende Fokussierung auch in Deutschland dominant werden wird, kann angesichts der erst jungen und teilweise durchaus heterogenen Entwicklungen noch nicht abschließend beantwortet werden.

3 BID in Deutschland

Deutschland zählt zu den Vorreitern des BID-Modells in Europa. Seit Ende der 1990er Jahre wird hier in unterschiedlichen Kontexten – angestoßen durch Interessenverbände wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG) oder die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschlands (BCSD) sowie Institutionen wie das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) – vor allem aus praxisorientierter Perspektive über Möglichkeiten und Übertragbarkeiten des Modells auf deutsche Verhältnisse diskutiert (WIEZOREK 2004: 121). Auch in Deutschland spielten die USA, insbesondere New York, eine wichtige Vorbildfunktion bei der Übertragung des BID. Das erste deutsche BID-Gesetz wurde Ende 2004 in Hamburg verabschiedet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Es folgten Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein (alle 2006) sowie das Saarland (2007) und Nordrhein-Westfalen (2008). Andere Bundesländer gehen allerdings bewusst den gegensätzlichen Weg der freiwilligen Mitwirkung an Initiativen zur Aufwertung von innerstädtischen Quartieren (in Bayern z. B. mit der Initiative »Leben

findet Innenstadt«).

Angesichts der steigenden Zahl an Bundesländern mit entsprechenden Gesetzesinitiativen scheint sich der Ansatz der verpflichtenden Anliegereinbeziehung in die Mitfinanzierung von Projekten zur Quartiersentwicklung in der deutschen Stadtentwicklung zu etablieren (HEINZE/TSCHECHSCHER 2008: 21). Dies gilt umso mehr, als bislang freiwillige Modelle in verpflichtende Modelle transformiert werden, wie es in NRW 2008 mit Inkrafttreten des »Gesetzes über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)« zu beobachten war. Darüber hinaus ist Deutschland noch in einer anderen Dimension Antreiber einer Ausbreitung des BID-Modells, allerdings weniger in räumlicher als vielmehr in funktionaler Dimension, indem das BID-Modell von Geschäftsvierteln auf andere Stadträume übertragen wird. Hier hat Hamburg mit dem »Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren«, das am 1.1.2008 in Kraft trat, auch auf internationaler Ebene eine Vorreiterrolle eingenommen. Es wird interessant sein zu beobachten, wie die hier geschaffenen »Housing Improvement Districts (HID)« (GORGOL 2008), die weitgehend die BID-Funktionsweise adaptieren, sich in die globale Zirkulation von Ideen und Konzepten einspeisen.

4 BID – Leitlinien der wissenschaftlichen Auseinandersetzung

Die Literaturlage zu BID ist mittlerweile umfangreich. Insgesamt lassen sich in der internationalen Debatte um BID vier zentrale Diskussionsstränge identifizieren, die mit absteigender Intensität die Debatten dominieren:

- Fallstudien mit nationalem oder lokalem Fokus dominieren: Publikationen oder Forschungsprojekte zu Business Improvement Districts bleiben meist auf nationale oder kommunale Fallstudien beschränkt, liefern lediglich eine Beschreibung des BID-Modells in unterschiedlichen Kontexten oder der lokalen Unterschiede bei der Implementierung innerhalb eines Landes. BRIFFAULT 1999 und MITCHELL 2001 untersuchten die Entwicklung von BID in den USA, HOYT legte Fallstudien zur Implementierung von BID in den USA, in Kanada, Südafrika und Neuseeland vor

(2003a, 2003b, 2005). Die Ansätze sind dabei in ihrer Mehrzahl anwendungsbezogen. Nur wenige Studien befassen sich mit dem Vergleich internationaler Implementierungsansätze und beschreiben dabei nicht nur die jeweiligen Unterschiede, sondern beleuchten die Hintergründe der unterschiedlichen Ansätze und ihre globale Verbreitung und »Übersetzung« (Implementierungsstrategien, Transfermodi, mächtige Akteure) (zuletzt WARD 2007 und 2009, vgl. auch MCCANN/WARD 2010). Das Potential, am Beispiel von BID Erkenntnisse über die Mechanismen der Globalisierung von Governance-Modi der unternehmerischen Stadt zu gewinnen, wird damit bislang nur selten genutzt.

- Praxisbezug vorherrschend: Eine zentrale Frage in der Diskussion um BID ist deren Eignung als Werkzeug zur Steigerung der lokalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Revitalisierung von Stadtteilzentren, die durch die Konkurrenz von suburbanen Einkaufszentren an Attraktivität verloren haben (MITCHELL 2001; ROTHENBERG PACK 1992). Diesem Tenor folgend besteht die Mehrzahl der Literatur zu BID aus Handbüchern, die sich mit der Umsetzung von BID-Projekten vor dem Hintergrund von Stadtplanung, Citymarketing und Quartiersmanagement befassen. Der größte Vorteil von BID wird dabei übereinstimmend in der Überwindung des sog. Trittbrettfahrerproblems gesehen, an dem freiwillige Lösungen regelmäßig scheiterten (aus transaktionskostentheoretischer Sicht dazu z. B. HEINZE 2007). Best-Practice-Lösungen, optimale Finanzierungsmodelle, Empfehlungen zum Vorgehen bei der Etablierung eines BID, Überlegungen hinsichtlich effektiver BID-Gebietsgrößen etc. dominieren die Literatur. Gründungsmodalitäten, Strukturen, Finanzierung, Funktionen und Maßnahmen vor allem der nordamerikanischen BID sind dabei aufgrund ihres Vorbildcharakters ausführlich erforscht (vgl. u. a. BRIFFAULT 1999; HOUSTON 2003; GROSS 2005). In Deutschland wurden verschiedene Arbeiten zur Klärung der Übertragbarkeit des Modells verfasst, die sich teilweise auch mit juristischen Fragestellungen befassen (vgl. BLOEM/BOCK 2001; MSWKS 2001), darüber hinaus existieren bereits Ratgeber zur Implementierung von BID, die zum ei-

nen allgemeine Informationen enthalten und den legislativen Prozess beschreiben, zum anderen einen Leitfaden zur konkreten Umsetzung anbieten (vgl. HDE 2004; DIHK 2006 u. a.).

- Soziale Ausgrenzung als zentrales sozialwissenschaftliches Forschungsfeld: Der Schwerpunkt der sozialwissenschaftlichen Forschung liegt in den sozialen Auswirkungen von BID. Vermeintlich positive Entwicklungen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit, Immobilienpreise und Leerstandsraten werden kritisch zu betrachtende Tendenzen gegenübergestellt. Hierbei zielt die Kritik v. a. auf die Ausgrenzung sozioökonomisch benachteiligter Gruppen durch eine oftmals primär auf Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit zielende Maßnahmenpakete und die Verdrängung alteingesessener Händler durch finanzstarke Unternehmen, gleichzeitig werden vermeintliche positive Effekte wie beispielsweise die Kriminalitätsreduzierung kritisch hinterfragt (vgl. TOEPFER/EICK/SAMBALE 2007; HOYT 2005; WIEZOREK 2004; MARQUARDT und FÜLLER 2008). Sehr häufig wird die umstrittene Frage der demokratischen Legitimierung aufgegriffen und ein Verlust an Partizipationsmöglichkeiten konstatiert, die sich aus der Übertragung von Kompetenzen der Stadtentwicklung von öffentlichen auf private Akteure ergibt (BRIFFAULT 1999).
- Privatisierung des öffentlichen Raumes als prominentes Thema: Ein vierter Strang der Diskussion rankt sich um BID als neue Form von governance im Kontext neoliberaler Stadtentwicklungsprozesse: Über die Macht- und Kompetenzverlagerung von staatlichen an private Akteure werden bestehende Hierarchien im Bereich der räumlichen Planung (die bislang weitgehend demokratisch legitimiert sind) rekonfiguriert, wobei private Akteure nicht gleichberechtigt an Teilhabechancen gewinnen, sondern spezifische Akteurskonstellationen mit – so die Befürchtung – partikulär kommerziellen Interessen an Bedeutung gewinnen (z. B. weil sie traditionell besser organisiert sind als bspw. Anwohner und damit leichter ansprechbar). Diese Rekonfiguration von Akteuren geht einher mit einer Neuverteilung von Kompetenzen und Verfügungsrechten. Der Staat setzt Anreize zur privaten Steuerung und setzt diese in entsprechenden Regelsystemen

(v. a. Gesetze) um. Besonderes Augenmerk gilt hier den neuen Managementpraktiken im Rahmen von Public-Private-Partnership und der Verschiebung von Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Sphären, die mit der außergewöhnlichen Stellung von BID einhergeht: Sie sind quasi-öffentlich, weil sie durch legislative Akte begründet werden und der (lokale) Staat die Finanzierung organisiert; sie sind privater Natur, weil sie außerhalb politisch-administrativer Hierarchien stehen (MORCÖL/ZIMMERMANN 2006: 22). BID werden interpretiert als Teil eines Trends zu »private cities« (GLASZE/WEBSTER/FRANTZ 2006), in denen »pseudo-public spaces of consumption and distraction« (LIGHT/SMITH 1998: 17) zunehmend den städtischen Raum prägen. Begünstigt durch die zentrale Rolle, die Grundeigentümer bei der Finanzierung und Steuerung von BID spielen, ist die Vermutung einer größeren Rolle von kommerziellen, den Grundstückswert steigernden Interessen bei der Entwicklung von Stadträumen naheliegend. Die Frage ist also, ob es über die vielschichtigen Privatisierungsprozesse zu einer Kommodifizierung der BID-Bereiche in den Innenstädten bzw. Subzentren kommt. Zudem wird diskutiert, ob der Umstand, dass auch Flächen im öffentlichen Eigentum zunehmend privatwirtschaftlichen Interessen unterliegen, mit Exklusionspraktiken einhergehen (KILIAN 1998) und infolgedessen das Politikfeld »Sicherheit und Sauberkeit« an Raum gewinnt. Hier stehen vor allem die sicherheitspolitische Orientierung von BID und die damit einhergehende Zunahme von Videoüberwachung und anderen Kontrollstrategien im Blickpunkt (EICK 2006, TÖPFER/EICK/SAMBALE 2007). GRAHAM sieht BID darüber hinaus als paradigmatisches Beispiel für ein »splintered street management« und eine Privatisierung, die auf »steuerlicher Exklusivität« beruht, die die Grundprinzipien freier und demokratisch legitimer Zugänglichkeit und Gestaltung bedrohe (2001: 365).

In Deutschland ist die kritische Auseinandersetzung ähnlich strukturiert wie auf internationaler Ebene. Hier nimmt jedoch die Debatte um die demokratische Legitimierung von BID einen deutlich prominenteren Platz ein.

Die meisten Publikationen, die über reine Ratgeberliteratur hinausgehen, stellen diesen Aspekt in den Vordergrund (z.B. VOLLMER 2008). Der Zwangscharakter von BID wird in der Literatur weitgehend akzeptiert, da der Trittbrettfahrerproblematik anders nicht beizukommen sei. Dass in Deutschland die Frage nach einer freiwilligen oder erzwungenen Mitwirkung dominiert, dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass zeitgleich mit dem Aufkommen des BID-Modells auch andere Organisationsformen gegründet wurden, welche die Attraktivitätssteigerung von innerstädtischen Zentrenlagen zum Ziel haben und die sich vor allem dadurch unterscheiden, dass die Abgaben von den Grundeigentümern bzw. Gewerbetreibenden freiwillig erfolgen. Hierzu zählten insbesondere die Initiative »Leben findet Innenstadt« in Bayern. Die freiwillige Mitwirkung wurde hier insbesondere gewählt, um auch andere gesellschaftliche Akteure (Anwohner, Soziale Institutionen) stärker mit beteiligen zu können.

5 Literatur

ATCM (Association of Town Centre Management) (1997): Town Improvement Zones Discussion Report. Markt- und Absatzforschung (GMA). InfoDienst February, S. 1-2.

BCSD (Bundesvereinigung für City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2003): Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?! Ingolstadt.

BENZ, ARTHUR/FÜRST, DIETRICH (2003): Region, Regional Governance, Regionalentwicklung. In: ADAMSCHEK, BERND/PRÖHL, MARGA (Hg.), Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunale zur regionalen Strategie, Gütersloh, S. 11-66.

BLOEM, MARIO/BOCK, STEFAN (2001): Business Improvement Districts (BID). Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf Innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

BRENNER, NEIL (1997a): Die Restruktu-

rierung staatlichen Raums: Stadt- und Regionalplanung 1960-1990. PROKLA 109, S. 545-566.

BRENNER, NEIL (1997b): Global, fragmented, hierarchical: Henri Lefebvre's geographies of globalization. Public Culture (10), S. 135-167

BRIFFAULT, RICHARD (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. Columbia Law Review 99, S. 365-477.

BRIFFAULT, RICHARD (2004): May 14, 2004 Draft. The Business Improvement District and American Cities, S. 1-10.

DETR (Department Of The Environment, Transport And The Regions) (2001): Blair unveils BID – A Scheme to Improve Local Quality Life. Pressemitteilung vom www.gnn.gov.uk (24.4.2001).

DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2006): Zum Thema: BID – eine neue Form von Public Private Partnership zur Zentrenentwicklung! Positionspapier 19.2.2006.

Dublin BID (2008): Welcome to Dublinbids. Internet: www.dublinbid.com. (28.4.2008)

EICK, VOLKER (2008): Raumgreifender Neoliberalismus. Kriminalpolitik und Privatisierung öffentlicher Räume. In: LANGE, HANS-JÜRGEN (Hg.), Kriminalpolitik. Wiesbaden. S. 360-385.

EINIG, KLAUS/GRABHER, GERNOT/IBERT, OLIVER/STRUBELT, WENDELIN (2005): Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung 09/10.2005, S. I-IX.

FUCHS, TINE u. a. (2004): Business Improvement Districts in New York City. Ergebnisse einer Studienreise im Dezember 2003. www.dihk.de/inhalt/download/ Bericht_BDIs_NYC.pdf. (2.3.2008).

GLASZE, GEORG (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. Berichte zur deutschen Landeskunde 75 (2-3), S. 160-177.

GLASZE, GEORG/WEBSTER, CHRIS/FRANTZ, KLAUS (Hg., 2006): Private Cities

- Global and Local Perspectives. London.
- GORGOL, ANDREAS (2008): Housing Improvement Districts (HIDs): Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung? In: SCHNUR, OLAF (Hg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis, Wiesbaden, S. 277-298.
- GRAHAM, STEPHEN (2001): The spectre of the splintering metropolis. Guest Editorial. *Cities* 18, S. 365-368.
- GROSS, JILL SIMONE (2005): BID in New York City's low-income and high income neighbourhoods. *Economic Development Quarterly* 19 (2), S. 174-189.
- HALL, TIM/HUBBARD PHIL (Hg., 1998): *The entrepreneurial city: geographies of politics, regime and representation*. Chichester.
- HARVEY, DAVID (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* 71B, S. 3-17.
- HDE (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) (2004): *Business Improvement Districts. Leitlinien zur Verwirklichung von BID-Projekten in Deutschland*. Berlin.
- HEEG, SUSANNE/MARIT ROSOL (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37 (149), S. 491-509.
- HEINZE, FRANK (2007): BID in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. *RaumPlanung* 130, S. 17-22.
- HEINZE, FRANK/TSCHENTSCHER, CHRISTINE (2008): BID in Deutschland. Ein Überblick. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 21-33.
- HOUSTOUN, LAWRENCE O. Jr. (2003): *Business Improvement Districts*. Washington.
- HOYT, LORLENE M. (2003a): The Emergence, success and implications of Business Improvement District Organisations. web.mit.edu/course/11/11.204/ www/webportfolio/inquiry/Hoyt_2003a.pdf. (15.3.2006).
- HOYT, LORLENE M. (2003b): Using a Policy Network Lens to Examine the Emergence, Success and Implications of Business Improvement District Organisations. Draft. www.urbanrevitalization.net. (15.3.2006).
- HOYT, LORLENE M. (2003c): The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization. Washington.
- HOYT, LORLENE M. (2005): Planning through compulsory commercial clubs: Business Improvement Districts. *Economic Affairs* 25 (4), S. 24-27.
- HOYT, LORLENE M. (2006): Importing Ideas: The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy. *International Journal of Public Administration* 29, S. 221-243.
- HOYT, LORLENE M./GOPALAGGE, DEVIKA (2007): The Business Improvement District Model. A Balanced Review of Contemporary Debates. *Geography Compass* 1 (4), S. 946-958.
- KILIAN, TED (1998): Public and private, power and space. In: LIGHT, JONATHAN/SMITH, ANDREW (Hg.), *Philosophy and Geography II. The production of public space*, Lanham u. a., S. 115-134.
- KOBAYASHI, TOSHIKI (2002): The Actual Situation of Citizen Participation for Town Management in City Core. Analysis of Inquiry for the Town Management Organization. *Papers on City Planning* 37, S. 319-324.
- KOLIQUI, SHPETIM (2008): Globalisierung von Governance-Mustern der unternehmerischen Stadt, dargestellt am Beispiel der Stadt Tirana, Albanien (= unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt), Frankfurt.
- JESSOP, BOB (1997): The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In: JEWSON, NICK/ MACGREGOR, SUSANNE (Hg.): *Transforming cities: contested governance and new spatial divisions*. London, S. 28-41.
- LIGHT, JONATHAN/SMITH, ANDREW (Hg., 1998): *Philosophy and Geography II. The production of public space*. Lanham u. a.

MARQUARDT, NADINE/FÜLLER, HENNING (2008): Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BID auf soziale Kontrolle in Los Angeles. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*, Passau, S. 119-138.

MAYER, MARGIT (1994): Public-Private Partnership – eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik? In: ROTH, ROLAND/WOLLMANN, HELLMUT (Hg.): *Kommunale Politik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen, S. 440-450.

MCCANN, EUGENE J. (2009): Urban policy mobilities and global circuits of knowledge. Toward a research agenda. Unveröffentlichtes Manuskript.

MCCANN, EUGENE J./WARD, KEVIN (2010): Relationality/territoriality. Toward a conceptualization of cities in the world. *Geoforum* 41 (2): S. 175-184.

MITCHELL, JERRY (1999): *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*. The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government. New York City. www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/mitchell.pdf. (12.01.2005)

MITCHELL, JERRY (2001): *Business Improvement Districts and the 'New' Revitalization of Downtown*. *Economic Development Quarterly* 15, S. 115-123.

MORCÖL, GÖKTUG/ZIMMERMANN, ULF (2006): *Metropolitan Governance and Business Improvement Districts*. *International Journal of Public Administration* 29 (1-3), S. 5-29.

MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (2001): *Business Improvement Districts (BID). Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.

NASCHOLD, FRIEDER (1993): *Modernisierung des Staates: zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin.

NASCHOLD, FRIEDER/OPPEN, MARIA/

WEGENER, ALEXANDER (1998): *Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive*. Berlin.

OSSENBRÜGGE, JÜRGEN (2003): *Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-) politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse*. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 47 (3-4), S. 159-176.

PECK, JAMIE/NIK THEODOR (2010): *Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations*. *Geoforum* 41, S. 169-174.

PECK, JAMIE/TICKELL, ADAM (2002): *Neoliberalizing space*. In: BRENNER, NEIL/THEODORE, NIK (Hg.): *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford, S. 33-57.

PEYROUX, ELISABETH (2006): *City Improvement Districts in Johannesburg: Assessing the political and socio-spatial implications of private-led urban regeneration*. *Dialog* 89, S. 9-14.

PEYROUX, ELISABETH (2008): *City Improvement Districts in Johannesburg. An examination of the local variations of the BID model*. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 139-162.

PÜTZ, MARCO (2004): *Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. München.

PÜTZ, ROBERT (2008): *Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen*. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 7-20.

ROTHENBERG PACK, JANET (1992): *BID, DIDs, SIDs, SADS: Private Governments in Urban America*. *Brookings Review* 10 (4), S. 18-21.

SBS - NYC Department of Small Business Services (2010): *Help for Neighborhoods: Business Improvement Districts*. = <http://www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/bid.shtml> (18.8.2010).

SCHOTE, HEINER (2008): *BID – privates*

- Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische Lagen. Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland und Erfahrungen aus Hamburg. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.): Business Improvement Districts. Passau, S. 61-77.
- STONE, DIANE (2004): Transfer agents and global networks in the »transnationalization» of policy. *Journal of European Public Policy* 11 (3), S. 545-566.
- TÖPFER, ERIC/EICK, VOLKER/SAMBALE, JENS (2007): Business Improvement Districts. Neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien. *PROKLA*. 37 (149) 4, S. 511-528.
- Town Center Development Group (2005): Business Improvement District: International model/New Zealand implementation. EDANZ Conference Workshop 2005. www.towncentredevelopment.co.nz/downloads/edanzcof_2005.pdf. (12.01.2008)
- TRAVERS, TONY/WEIMAR, JEROEN (1996): Business Improvement Districts New York and London. The Greater London Group At The London School Of Economics and Political Science. London.
- USAID (2007): Divac Teams Up To Promote Town's Investment Potential. www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/press/success/2007-11-26.html. (12.01.2008)
- VOLLMER, ANNETTE (2008): Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BID in den USA und Deutschland. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), Business Improvement Districts. Passau, S. 35-60.
- WARD, KEVIN (2000): A critique in search of a corpus: re-visiting governance and re-interpreting urban politics. *Transactions of the Institute of British Geographers* 25 (2), S. 169-185.
- WARD, KEVIN (2006): »Policies in Motion», Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts. *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), S. 54-75.
- WARD, KEVIN (2007): Business Improvement District: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability. *Geography Compass* 1 (3), S. 657-672.
- WARD, KEVIN (2009): Policies in motion and in place: the case of Business Improvement Districts. In: *Imagining Urban Futures* 7. http://www.sed.man.ac.uk/geography/research/publications/wp/iufp/iufp_wp7.htm (09.11.09).
- WIEZOREK, ELENA (2004): Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells. Berlin.
- WILSON, DAVID (2004): Toward a Contingent Urban Neoliberalism. *Urban Geography* 25 (8), S. 771-783
- WIEZOREK, ELENA (2005): Business Improvement Districts. Aktuelles aus dem internationalen BID-UMFELD. In: Landesbüro Stadtmarketing NRW (Hg.), Business Improvement Districts – Penicillin, Placebo oder Pragmatismus. 1. Nationaler Kongress zur Erfahrung mit neuen innerstädtischen Kooperationen. S. 31-41.
- YASUI, MIKI (2003): Issues around Introducing Business Improvement District to Japan. *City Planning Review* 242, S. 47-50.



Vera Klein, *1987

Studierte sowohl Jura als auch Geographie im Hauptfach an der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ein Stipendium des DAAD ermöglichte ihr im Frühjahr 2010 in New York City den Stand der aktuellen Auseinandersetzung und die neusten Veränderungen im *zoning code* sowie die Aufwertungen einzelner Stadträume zu erforschen.

Diese liefern die empirische Grundlage ihrer Bachelorthesis, die im August 2010 zur Erlangung des Bachelor of Science in Geographie eingereicht wurde.

New York City: 50 Jahre Erfahrung im Umgang mit *privately owned public space*

New York City hat mittlerweile fast 50 Jahre Erfahrungen im Umgang mit öffentlich zugänglichen Räumen, die sich in privatem Eigentum befinden. Obwohl die *privately owned public spaces (pops)* durch einen besonderen in der New Yorker Zonenbauordnung reglementierten Tausch zu Stande kommen, sind die Erfahrungen im Umgang mit diesen Räumen für die internationale Debatte interessant. Insbesondere die Veränderungen, die seit der umfassenden Inventarisierung aller *privately owned public spaces* beobachtet werden können, geben neue Einblicke in das Spannungsfeld privat/öffentlicher Interessen in der Koproduktion von Stadträumen.

Die Diskussion um öffentlich zugängliche Räume in unseren Städten ist keine Neue. In den vergangenen Jahrzehnten wurde immer wieder um den öffentlichen Raum gerungen – die Debatte nahm verschiedene Fragestellungen ins Visier, thematisierte vielfältige Probleme und wurde aus Blickwinkeln unterschiedlicher Disziplinen vorangetrieben. Die Kontinuität der Debatte macht deutlich: Der öffentlich zugängliche Raum ist nach wie vor wichtiger Bestandteil unserer Städte, er ist unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt, befindet sich im kontinuierlichem Wandel und stellt eine andauernde Herausforderung für die kommunale Planung dar (Harlander, Kuhn. 2005, Pesch 2008, Reicher, Haase 2009). Da die Diskussion um den Einfluss Privater auf öffentlich zugängliche Räume nicht auf europäische Städte beschränkt ist, sondern auf anderen Kontinenten gleicher-

maßen geführt wird, lohnt der Blick dorthin. Außereuropäische Planungskulturen und die damit verbundenen Werthaltungen gegenüber privaten Aktivitäten, haben Strategien und Instrumente entstehen lassen, deren wechselvolle Geschichte wertvolle Hinweise für die privat-öffentliche Koproduktion von Stadträumen bietet. Vor diesem Hintergrund rückt New York City wieder ins Blickfeld, wo das zehnjährige Jubiläum der Inventarisierung aller *privately owned public spaces (pops)* Anlass zu neuen Fragen gibt.

New York Citys *privately owned public spaces* sind öffentlich nutzbare Räume, die sich in privatem Besitz befinden. Die in der New Yorker Zonenbauordnung verankerte Strategie des *incentive zoning* gewährt Bauherren, die auf ihrem Grundstück einen öffentlich nutzbaren Raum errichten, einen Bonus in



Juliane Pegels, Dr.-Ing. und MSUP (USA), *1970
hat am Lehrstuhl für Planungstheorie und

Stadtentwicklung der RWTH Aachen am Forschungsprojekt »STARS - Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich privater und kommunaler Aktivitäten«, im Department of City Planning in New York City an der Inventarisierung der *privately owned public spaces* mitgearbeitet und zuletzt im Rahmen eines DAAD *post-doc fellowships* als *visiting scholar* an der RMIT University Melbourne geforscht. Sie ist Gründungsmitglied des Forschungsnetzwerkes STARSinternational.

Form von zusätzlich genehmigter Geschossfläche. Dieser Tausch – öffentlich zugänglicher Raum gegen zusätzlich genehmigte Geschossfläche – unterliegt besonderen Rahmenbedingungen, die Kooperation der privaten und kommunalen Akteure entsprechend bestimmten gesetzlichen Regelungen. Das *incentive zoning* wurde 1961 in die Zonenbauordnung der Stadt aufgenommen. Seitdem waren bis zum Jahr 2000 über 503 *pops* entstanden (Kayden 2000). In dieser Stadt, in der schon bei der Festlegung des stringenten Straßenrasters 1811 dem öffentlich nutzbaren Raum wenig Bedeutung zugemessen wurde, spielen die *privately owned public spaces* mit einer Gesamtfläche, die einem Zehntel des Central Parks entspricht, eine wichtige Rolle. Im dicht bebauten Manhattan haben sie das Potenzial, wertvolle Oasen der Erholung zu sein. In ihrer Gesamtheit zeichnen sie sich jedoch nicht durch herausragende gestalterische Qualitäten aus. Auch ist ihre Produktion und Instandhaltung nicht immer frei von Spannungen.

Ausgangspunkt: 2. New Yorker Zonenbauordnung

Die Geschichte der *privately owned public spaces* ist eng mit der Entstehung der Zonenbauordnungen der Stadt New York City verbunden. Obwohl erst die zweite Zonenbauordnung 1961 das *incentive zoning* einführte, also den Bau öffentlich nutzbarer Räume mit zusätzlich genehmigter Geschossfläche belohnte, bereitete schon die Zonenbauordnung von 1916 den Weg. Dieses Gesetzwerk interpretierend, errichtete Mies van der Rohe Ende der 1950er Jahre mit dem Seagram Building ein Bauwerk, das nicht nur architektonisch Furore machte (Blake 1975). Die stadträumliche Konzeption, den schlanken hohen Baukörper aus der angrenzenden Gebäudeflucht zu rücken und einen großzügigen Platzraum vorzulagern, beeindruckte die Stadtplaner. Dieser Entwurf versprach Licht und Luft in die schluchtenartigen Straßenräume zu bringen und für die Stadtnutzer wertvolle Aufenthaltsräume zu schaffen. Die Bereicherung, die in einer solchen Gestaltung gesehen wurde, sollte aber nicht allein der Park Avenue vorbehalten bleiben. Doch den Mehraufwand, den Seagram zu Imagezwecken investierte, konnte und wollte nicht jeder Bauherr leisten (Willis 1995). Schließlich wurde die Idee des *incentive zoning* geboren: Private Bauherren sollten durch Anreize

dazu animiert werden, ihr Kapital zugunsten der allgemeinen Öffentlichkeit einzusetzen. In diesem Falle bedeutete das, dem privaten Bauherren für den Bau und die Unterhaltung einer öffentlich nutzbaren Fläche einen Bonus in Form von zusätzlicher Geschossfläche zu genehmigen. Jeder Quadratmeter Freiraum konnte so den Bau zehn zusätzlicher Quadratmeter Geschossfläche legitimieren. Mit dem Bau des öffentlichen Raumes allein war jedoch die Pflicht des privaten Bauherren nicht getan. Dieser so genannte *plaza bonus* verpflichtet ihn, einen Teil seines Grundstücks dauerhaft der Öffentlichkeit zur Nutzung zur Verfügung zu stellen, einen nutzbaren Freiraum zu gestalten und solange instand zu halten, wie das Gebäude existiert.

Veränderungen und Wandel: 1961–2000

Zu Beginn des *incentive zoning* 1961 wurden zunächst zwei Typen von Freiräumen in der Zonenbauordnung spezifiziert, für die ein Bonus gewährt werden konnte: *plaza* und *arcade*. Beide Freiraumtypen wurden im Gesetzestext der Bauordnung grob umrissen, wenige Angaben zu ihrer Funktion gemacht, ihre Mindestgröße und die Lage auf dem Grundstück definiert. Das Vorbild Seagram Building schien die Intention ausreichend zu illustrieren. Doch was Seagram zur Selbstdarstellung kultivierte, konnte auch ein lukrativer Bonus vielen anderen Bauherren nicht entlocken. Obwohl der angebotene Bonus üppig dimensioniert war und fast 70 Prozent aller neuen Gebäude einen *pops* an ihre Seite bekamen, entstanden viele wenig attraktive Räume. Die minimalen Spezifikationen zu Gestaltqualität und Nutzungsintention wurden für das mittelmäßige Ergebnis verantwortlich gemacht. Schließlich folgten *zoning amendments*, Änderungen der Bauordnung, die präzisere Gestaltungsanforderungen in den Gesetzestext aufnahmen. Waren 1961 die Charakteristika der *plazas* und *arcades* mit einem breiten Pinselstrich skizziert, so glichen die überarbeiteten Anforderungen Uhrmacherarbeit. Durch diese Veränderungen expandierte der Gesetzestext auf das Fünffache. Nicht nur, dass er ohne juristischen Sachverstand kaum noch zu verstehen war, er engte zunehmend den entwurflichen Spielraum ein. Mit der fortschreitenden Einsicht, dass juristische Textfinessen allein kein Garant für hochwertige Gestaltung sein können, folgten weitere Anpassungen: Einfache

Genehmigungsverfahren wurden durch diskursivere Prozesse ersetzt. Diese sahen vor, dass die Gestaltungsexperten der Kommune bei der entwerflichen Umsetzung der gesetzlichen Richtlinien beratend eingreifen und kontextgebundene, nicht zu verallgemeinernde Anforderungen fallweise einfordern können. Schwierigkeiten und Probleme, die im Umgang mit *privately owned public spaces* in den Anfangsjahren auftauchten, wurden weniger mit Interessensunterschieden in Verbindung gebracht als vielmehr Defiziten im gesetzlichen Regelwerk zugeschrieben. Die nahe liegende Konsequenz, das Gesetzwerk entsprechend zu verändern, provozierte jedoch neue Probleme.

Neben den Veränderungen, die die Gestaltung der Räume betraf, mussten auch Anpassungen zu ihrer Lage in der Stadt vorgenommen werden. So kristallisierte sich bald die Tatsache als problematisch heraus, dass die *pops* nur dort errichtet wurden, wo Bauherren auf die Anreize des Bonus reagierten. Eine gezielte Einbettung der Räume in ihren jeweiligen Kontext hätte jedoch die Qualität eindeutig zu steigern vermocht. Andersherum konnten die öffentlich nutzbaren Räume und die damit verbundenen Boni als wichtiges Vehikel eingesetzt werden, um in verschiedenen Teilen der Stadt unterschiedliche planerische Ziele in ihrer Umsetzung zu unterstützen. Dies erforderte jedoch noch weitere Differenzierungen der Anforderungen, die per Gesetz an die Räume gestellt werden mussten. Diese Ausdifferenzierung trug primär zur zusätzlichen Verkomplizierung des gesetzlichen Regelwerkes bei. Nachdem auf diese Weise der Wirkungsgrad der Bauordnung zunehmend in Frage gestellt wurde, sollte eine radikale Änderung greifen: Ein *zoning amendment*, eine umfassende Gesetzesänderung, sollte die angewachsenen Gesetzestexte eliminieren, den fast gesetzlichen Anspruch auf einen Bonus reduzieren und die *privately owned public spaces* nur noch

in Einzelfällen genehmigen. Dies hätte bedeutet, die Zahl der Bonus-Freiräume stark einzuschränken, was die stimmberechtigte Mehrheit der New Yorker City Planning Commission jedoch nicht mit trug.

Eine weitere Schwierigkeit, die aus der unüberschaubaren Komplexität des gesetzlichen Regelwerks resultierte, betraf die Kontrolle der Räume. Bald wurde deutlich, dass der Bau dieser Räume nicht allein in neuen Verantwortlichkeiten für die privaten Bauherren mündete, sondern auch die Kommune musste neue Pflichten übernehmen. Dazu gehörte die systematische Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen. Wenn jedoch nur *zoning lawyer*, also ausgewiesene Rechtsexperten, die Gesetzestexte verstehen konnten, wie sollten Kontrollpersonen deren Einhaltung überprüfen können? Bei genauerem Hinsehen wurde sogar deutlich, dass sich Probleme, die vorschnell als rechtliche Verstöße gegen die Zonenbauordnung interpretiert worden waren, als Unzulänglichkeiten eines missverständlichen Gesetzestextes erwiesen. Auch diesen Herausforderungen musste begegnet werden. Dabei konnte es nicht allein bei einer Vereinfachung des Gesetzestextes bleiben, sondern es war eine systematische Aufarbeitung des gesamten Systems erforderlich. Was aus unserer Sicht vielleicht selbstverständlich scheint, machte eine grundlegende Aufarbeitung sämtlicher Akten und Dokumente erforderlich. Im Rahmen einer solchen Bestandsaufnahme wurde aber auch die Chance gesehen, eine kritische Evaluierung der schrittweise eingeführten Veränderungen vorzunehmen, die gesamte Strategie des *incentive zoning* zu reflektieren und schließlich umfassende Veränderungen einzuführen.



Abb. 3: Citicorp Building, 153 East 53rd Street
Foto: Juliane Pegels

Abb. 4: *pops* in Manhattan
Grafik: Juliane Pegels

Inventarisierung, Re-Konzeptionalisierung und *curatorial approach*

Wesentliche Voraussetzung für diese systematische Aufarbeitung war eine umfassende Bestandsaufnahme aller *privately owned public spaces*. Die im Rahmen dieser Studie erfolgte Evaluierung des *incentive zoning* lieferte wichtige Ansätze für neue Handlungsstrategien. Reagierten die oben erwähnten Veränderungen im Laufe der Jahre immer wieder auf einzelne Problemstellungen, so erlaubten die Erkenntnisse der Studie erstmalig etwas umfassender anzusetzen. Als vielleicht wichtigste Erkenntnis der Evaluierung wurde gesehen, dass eine zu große Zahl der Räume nicht den Anforderungen entsprechend bewertet wurde und die Anzahl der registrierten Probleme und Verstöße gegen die Bauordnung zu hoch waren. Daraus folgerten die New Yorker Planer, dass die Anforderungen an die Räume zielgerichteter formuliert werden sollten, dass die daraus resultierenden Aufgaben der beteiligten Akteure entsprechend genauer thematisiert, kommuniziert und eingefordert werden mussten und dass eine benutzerfreundliche Informationsbasis zur Durchführung systematischer Kontrollen zur Verfügung gestellt werden sollte. Umfassender ansetzend wurde gefolgert, dass die *pops* einer »Re-Konzeptionalisierung« bedürfen. Dieser Aufgabe sollte sich die 2003 eigens dafür gegründete Initiative »*Advocates for Privately Owned Public Spaces*« (APOPS) widmen. Sie sollte einen *curatorial approach* verfolgen und aus den über 500 beliebig ko-existierenden öffentlich nutzbaren Räumen ein wertvolles und kohärentes Netzwerk entwickeln: eine Art *de-Central-ized Park* (Pegels 2004).

Zehn Jahre nach der Veröffentlichung der Inventarisierung und sieben Jahre nach Gründung der APOPS-Initiative lohnt ein neuer Blick nach New York City. Einige punktuelle und aktuelle Beobachtungen geben erste



Antworten auf die Fragen: Welche Ansätze, die auf die ernüchternden Ergebnisse der Inventarisierung reagierten, sind umgesetzt worden? Was hat sich darüber hinaus verändert und welche Konsequenzen sind aus der umfassenden Bestandsaufnahme gezogen worden, die eine hervorragende empirische Basis darstellt?

10 Jahre danach: Aktuelle Beobachtungen

Während von den APOPS in den ersten Jahren nach ihrer Gründung zunächst wenig zu hören war – was sicherlich auch an mangelnder Personal- und damit Finanzausstattung lag – kann mittlerweile auf einen Reigen verschiedener Aktionen geblickt werden. So haben sich im Jahr 2007 beispielsweise Studierende von sechs amerikanischen Universitäten auf die Suche nach Ideen begeben, um bisher unbekannte Potenziale einzelner Räume aufzuspüren und einfallreiche Vorschläge zur Aufwertung der *pops* zu erarbeiten. Neben einfachen praktischen Hinweisen zur Beschilderung der Räume und kreativen Ideen zur Aufmerksamkeitssteigerung, forderten die Studierenden die Einrichtung einer unabhängigen, verlässlichen *stewardship organization*, die rechtlich und finanziell befähigt ist, sich um das Wohl der Räume zu kümmern (Columbia University, 2007). Diese Forderung reiht sich ein in eine Vielzahl vielversprechender Veränderungsansätze. Der rote Faden aber lenkt den Blick auf bisher wenig thematisierte Hindernisse in der Aufwertung der *pops* – aus dem praxisorientierten Blickwinkel stellt sich die Frage nach der »gelebten Realität hinter den verschiedenen Blaupausen«.

Im Wesentlichen prägen derzeit drei Entwicklungsstränge die Bemühungen um die Bonus-Räume: Zum einen wurden die *zoning regulations* im Jahr 2007 und 2009 weitere Male verfeinert; zum anderen versuchen die



Abb. 1: urban plaza, 767 Fith Avenue
Foto: Juliane Pegels

Abb. 2: residential plaza, 330 East 38th Street
Foto: Juliane Pegels

Beide Plätze wurden durch das Department Of City Planning New York City in die Kategorie der »*Neighborhood*«-Plätze eingestuft. Diese hochwertigen öffentlichen Räume ziehen Bewohner und Mitarbeiter aus der unmittelbaren Nachbarschaft an. Die Ausstattung beinhalten typischerweise Sitzgelegenheiten, Tische, Brunnen, Wasserspiele, Bepflanzung und Bäume, meist aber keine versorgende Infrastruktur.

New Yorker Planer weiterhin die vielen Verstöße, die in der Inventarisierung festgestellt wurden, zu beheben. Darüber hinaus machen verschiedene, privat initiierte Rehabilitationsprojekte Furore, in denen desolate *privately owned public spaces* zu attraktiven Orten werden (vgl. hierzu auch Klein 2010):

Überarbeitung der zoning regulations

Anstelle einer Neukonzeption des *incentive zoning* – wie die APOPS es in ihrem Ruf nach Re-Konzeptionalisierung gefordert hatten – überarbeitete das Stadtplanungsamt nochmals die *zoning regulations* (Zoning Amendment 2007 und 2009). Hierbei wurde die Förderwürdigkeit verschiedener Raumtypen überdacht und die Boni für diejenigen *privately owned public spaces* eingeschränkt, die als besonders problematisch galten. Außerdem wurde versucht, verschiedenen Gestaltungsdetails Einhaltung zu gebieten, mit denen private Eigentümer die öffentliche Nutzbarkeit einschränken. So wurden optische Barrieren, abendliche Schließungen, Stachelkonstruktionen auf Sitzgelegenheiten etc. verboten. Zudem wurden die Vorschriften für private, kommerzielle Teilnutzungen der Räume durch Kioske und Cafés verfeinert und damit weitere Tendenzen der privaten Nutzung eingeschränkt. Wenig befriedigend erschien bei diesen Lösungen jedoch, dass lediglich neu entstehende *pops* von diesen Regelungen profitieren. Hier sind die New Yorker Planer mit gesetzlichen Zwängen konfrontiert, die zu Gunsten der Rechtssicherheit verbieten, dass geänderte *zoning regulations* Wirkung für Zeiträume vor ihrem Inkrafttreten entfalten. Demnach gelten die neuen, präzisierten Anforderungen ausschließlich für neue Projekte. Bereits bestehende *pops* unterliegen den geänderten *regulations* nur, wenn der Eigentümer Umgestaltungsmaßnahmen an seinem Gebäude vornimmt und diese ebenfalls den dazugehörigen Freiraum betreffen.

Einforderung des gesetzlich vorgeschriebenen Standards

Ein weiterer Ansatz zur Verbesserung der *pops* liegt in der Behebung der zahlreichen, in der Inventarisierung registrierten Verstöße. Wenn in allen Räumen zumindest die jeweils geltenden gesetzlichen Vorgaben befolgt würden – ungeachtet der Tatsache, ob sie den neusten, striktesten entsprechen – würden weit mehr Räume als öffentlich zugänglich und nutzerfreundlich gelten als bisher. Einige Eigentümer erläuterten in Interviews, dass sie erst durch die Inventarisierungs-

studie erfahren hätten, wie schlecht ihre Räume eigentlich seien. Einige haben sich freiwillig ihrer Verpflichtung erinnert und ihre Freiräume den gültigen Anforderungen entsprechend gestaltet. Was in einigen Fällen freiwillig geschah, passiert oft leider erst auf Anmahnung der Behörden. Bei dieser Kontrolle und Durchsetzung geltenden Rechts sollen das Department of City Planning und das Department of Buildings zusammenarbeiten. Hier liegt jedoch immer noch ein Problem: weniger in der mangelnden Kooperationsbereitschaft dieser beiden Behörden, als in mangelndem Personal. Schon kurz nach der Inventarisierung war klar, dass die erforderliche systematische und umfassende Kontrolle von der Kommune allein nicht zu leisten ist. Deshalb wollte man sich des Verantwortungsgefühls und der Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer bedienen. Schon damals sollte die Bevölkerung begeistert, ihr Interesse an »ihren« Räumen instrumentalisiert und sie in ihrer Funktion als »*army of civilian guardians*«, wie Ellen Ryan vom Stadtplanungsamt sie bezeichnete, erüchtigt werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Kontrolle und Durchsetzung – wer auch immer sie leistet – liegt jedoch in der Kenntnis von Pflichtverletzungen. Um dieser Informationslücke zu begegnen wurde 2007 eine Berichtspflicht, eine Art TÜV für *privately owned public spaces*, eingeführt. Demnach muss der Eigentümer dem Stadtplanungsamt einen von einem lizenzierten Architekten, Landschaftsarchitekten oder Ingenieur verfassten Bericht vorlegen, der eine Liste der vorhandenen Gestaltungselemente, eine Fotodokumentation des Freiraumes und die Genehmigungsunterlagen beinhalten muss. Aber auch an der pro-aktiven Bürgeraktivierung wird weiter gearbeitet. So wurden im Frühjahr 2007 interessierte Freiwillige in einem Seminar qualifiziert, die Zustände einzelner *privately owned public spaces* zu kontrollieren, Abweichungen von den jeweils geforderten Gestaltungs- und Pflegeanforderungen aufzudecken und auf notwendige Veränderungen hinzuarbeiten (Municipal Art Society 2007). Ergänzend bemüht sich die Planungsbehörde allen Bürgern möglichst umfassende und verständliche Informationen zu den *pops* im Internet zugänglich zu machen (<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml>). Mit Hilfe dieser Visualisierungen können Unstimmigkeiten inzwischen schnell identifiziert und unkompliziert unter der Behördenrufnummer 311 oder per Email gemeldet werden. Dies ist

Abb. 5: 55 Water Street -
vorher
Foto: Juliane Pegels



Abb. 6: 55 Water Street -
nachher
Foto: Leonard Camposano



ein besonderes Anliegen der 2002 zur Direktorin des Stadtplanungsamtes berufenen Amanda Burden – ihrerseits Schülerin von William H. Whyte, dem Urbanisten, der die Stadt schon 1975 in der Verbesserung der *zoning regulations* beriet. Seit Amanda Burden die Leitung der City Planning Commission übernommen hat, berichten die Mitarbeiter, dass die öffentlich zugänglichen Räume der Stadt in ihrer Wertschätzung gestiegen sind, wovon auch die *pops* profitieren.

Rehabilitationsprojekte

Neben den beschriebenen Ansätzen, die *zoning regulations* zu verbessern und Verstöße nachhaltiger zu ahnden, haben einige Reha-

bilitationsprojekte in den letzten Jahren und Monaten Aufsehen erregt. Deren gestalterischer Anspruch geht nicht selten weit über das obligatorische, gesetzliche Maß hinaus. In einem dieser Fälle hat die wachsende Aufmerksamkeit der Medien auf die *privately owned public spaces* Wirkung gezeigt. So hat sich der Eigentümer des *elevated plaza* am Gebäude 55 Water Street zu einer umfassenden Sanierung entschieden, nachdem sein Raum in der New York Times als der unattraktivste aller Plätze bezeichnet worden war. Im Rahmen eines internationalen freiraumplanerischen Wettbewerbs, mit entsprechender medialer Präsenz, wurde ein umfassender Neugestaltungsvorschlag ausgewählt,

City Planning:
Projects & Proposals > Citywide > Privately Owned Public Space
Printable Version

- Home
- About Us
- Zoning
- Land Use Process
- Projects/Proposals
- Reference
- Products








[Privately Owned Public Spaces](#) • [Current Public Plaza Standards](#) • [History](#)
 • [2007 Text Amendment](#) • [2009 Follow-up Text Amendment](#) • [Inventory](#)




PLAZAS: THE GOOD, THE BAD (AND THE UGLY)

<<< ▶ >>>
27 / 62

Abb. 9: »bad plaza«
Quelle: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops/shtml



Abb. 7: Harmony Atrium - vorher
Foto: Kai Krüger

Abb. 8: Harmony Atrium - nachher
Foto: Vera Klein

der diesen *elevated plaza* in eine grüne Oase verwandelt hat. Einer ähnlich umfassenden Umgestaltung ist auch das unlängst neu eröffnete Harmony Atrium in unmittelbarer Nähe des Lincoln Center unterzogen worden. Unter neuem Namen erstrahlt der ehemals heruntergekommene Raum in neuem anspruchsvollem Design. Von besonderem Interesse ist dieses Fallbeispiel, da hier ein unbeteiligter Dritter – das Lincoln Center als Akteur in unmittelbarer Nachbarschaft – sich der Aufgabe der Rehabilitierung angenommen hat. Obwohl das Lincoln Center weder Gebäudeeigentümer ist, noch vom Geschossflächenbonus profitiert hat, hat es sich für die Aufwertung des Harmony Atriums

angenommen. Unter den vielen, durch das Lincoln Center animierten Spendern war der Großsponsor David Rubenstein, dem der Ort heute seinen neuen Namen verdankt. Das Engagement zur Aufwertung mag darin begründet sein, dass das Lincoln Center aus repräsentativen Gründen ein valides Interesse an seinem gesamten Umfeld hat oder darin, dass ein Ticketcenter in das Atrium gebaut werden durfte. Wie auch immer die Interessenlage ist – darüber kursieren verschiedene Ansichten – liegt hier ein weiteres öffentlich-privates Tauschgeschäft vor: in diesem Fall wurde nicht Freiraum gegen Geschossflächenbonus, sondern Ticketcenter gegen Aufwertung getauscht.

Abb. 10: »good plaza«
Quelle: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops/shtml

Die unterschiedlichen Stränge zur Verbesserung der *pops* gehen alle in die richtige Richtung, doch inwiefern das Potenzial der umfassenden Inventarisierung all dieser Räume ausgeschöpft wurde, wird kontrovers diskutiert (vgl. hierzu Nemeth 2009, Smithsimon 2008). Statt weitreichende Veränderungen zu initiieren, sind wieder kleine Schritte gemacht worden. Es kann also weiterhin grundsätzlich hinterfragt werden, ob es sich beim *incentive zoning* um ein faires Tauschgeschäft handelt. Davon scheinen die Bürger längst nicht mehr in allen Stadtteilen überzeugt zu sein. So entwickelt sich in einigen Nachbarschaften der Stadt Widerstand gegen weitere Bonusplätze. Das Department of City Planning hält aber an seinem Programm fest, denn es hält nach wie vor diese Form des *Public Private Partnership* für gelungen und sieht primär, dass öffentlich nutzbare Freiräume entstehen, die in einer Stadt wie New York dringend benötigt werden. In den Fällen hingegen, in denen wenig einladende oder unzugängliche *pops* aus dem Tausch resultieren, wird die Behörde wohl weiter am Ball bleiben müssen.

Privately Owned Public Space: Lehren für die Koproduktion von Stadträumen

Die Geschichte der *privately owned public spaces* in New York City ist eine lange wechselvolle, sicherlich nicht immer vorbildliche Story. Aber gerade die Erfahrungen, die die New Yorker Kommune in mittlerweile fünf Jahrzehnten in der Auseinandersetzung mit verschiedenen Fragestellungen zu öffentlich zugänglichen Räumen in privatem Eigentum gewinnen konnte, macht sie so interessant – und nicht nur für die amerikanischen Planer und »deren« Probleme. Die Vielzahl von *zoning amendments*, die zwischen 1961 und 2000 zur Verbesserung der *pops* eingeführt wurden, zeigen, wie schwierig es ist mittels gesetzlicher Richtlinien privat-öffentliche Interdependenzen zu organisieren, die qualitätvolle Stadträume entstehen lassen. Die zahlreichen, in New York City initiierten Veränderungsschritte zielten alle in die richtige Richtung, führten zu einzelnen Verbesserungen, aber verhinderten jahrelang das *incentive zoning* und die über 500 entstandenen *pops* in ihrer Gesamtheit kritisch zu bewerten. Mit der umfassenden Inventarisierung im Jahr 2000 wurde genau das möglich: das Produkt von knapp 40 Jahren *incentive zoning* zu erfassen. Diese Datenbasis, die in mühevol-

ler Arbeit über drei Jahre zusammen getragen wurde, hatte großes Potenzial. Auch die Rückschlüsse und Veränderungsansätze, die aus den zum Teil ernüchternden Ergebnissen formuliert wurden, waren plausibel. Deren Umsetzung aber, scheint weitaus schwieriger als gedacht.

Heute, zehn Jahre später, enttäuscht fast, wenn wieder nur vereinzelte Verbesserungen im *zoning code* vorgenommen werden, wenn die Kontrolle und Durchsetzung der an die Räume formulierten Anforderungen noch immer nicht etabliert sind und sich bei den Bürgerinnen und Bürger langsam Widerwillen regt. Wenn sich deren Wertschätzung für ihre Räume in Enttäuschung wendet, und sich ihr Engagement zur Verbesserung der Räume in Resignation wandelt, dann muss in New York City, diesem »Labor neuer Formen der Zivilgesellschaft« (Pegels 2004) ein neues Kapitel geschrieben werden. Dann ist auf operationaler und ideeller Ebene nicht wirklich gelungen, alle privaten und kommunalen Akteure von der Relevanz der Stadträume, der in Teilen ungewohnten Pflichten und Rechten zu überzeugen. Und dies kann nicht allein den Privaten zugeschoben werden. Wenn diese sich zum Teil erst durch die Inventarisierung und die daraus resultierende schlechte Presse des Wertes und der Wichtigkeit ihrer Stadträume bewusst geworden sind (Klein 2010), ist auch von kommunaler Seite einiges verpasst worden. Damit nähern sich die New Yorker Herausforderungen denen der Städte und Planungskulturen an, in denen Stadträume auch ohne *incentives* koproduziert werden (vgl. hierzu auch Berding, Havemann, Pegels, Perenthaler 2010): insbesondere in deutschen Städten ist es ein zentrales Anliegen, das Bewusstsein für die Alltäglichkeit und auch Notwendigkeit von kommunal-privaten Koproduktionen zu stärken, die Entwicklung aller Freiräume zu diskutieren und zu planen – egal in wessen Eigentum und Verantwortung die Räume sind – und alle beteiligten, kommunalen und nichtkommunalen Akteure davon zu überzeugen, dass ihre Stadträume einen wertvollen Baustein im Netzwerk darstellen, dessen qualitätvolle Entwicklung von nachhaltigem und umfassendem Wert ist – für alle: die Kommune, die Eigentümer, die Nutzerinnen und Nutzer.

Literatur

- BERDING, Ulrich; HAVEMANN, Antje ; PEGELS, Juliane; PERENTHALER, Bettina [Hrsg.] (2010, in Vorbereitung): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Aachen
- BLAKE, Peter (1975): »The Ten Best Lobbies in New York«. In: New York Times Magazine 28. Dezember 1975
- COLUMBIA UNIVERSITY (2007). In: www.arch.columbia.edu/gsap740259
- DEPARTMENT OF CITY PLANNING (2010). Inventory of Privately Owned Public Space. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_inventory.shtml (02.08.2010)
- DEPARTMENT OF CITY PLANNING (2010): A Primer for Public Plazas. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml (02.08.2010)
- HARLANDER, Tilmann; KUHN, Gerd (2005): Renaissance oder Niedergang? Zur Krise des öffentlichen Raums im 20. Jahrhundert. In: Bernhardt, Christoph; Fehl, Gerhard; Kuhn, Gerd; von Petz, Ursula [Hrsg.] (2005): Geschichte der Planung des öffentlichen Raums. (Dortmunder Beiträge für Raumplanung 122). Dortmund
- KAYDEN, Jerold S., The New York City Department of City Planning (DCP) und The Municipal Art Society of New York (MAS) (2000): Privately Owned Public Space: The New York Experience. New York
- KLEIN, Vera (2010): Privately Owned Public Spaces – Ein Konzept zur Gestaltung öffentlicher Räume. Bachelorthesis, Geographisches Institut der Universität Bonn
- MUNICIPAL ART SOCIETY (2007). In: www.mas.org/viewarticle.php?id=1443&emailfriend=1
- NEMETH, Jeremy (2009). Defining a Public: The Management of Privately Owned Public Space. In: Urban Studies 2009. No 46.
- PEGELS, Juliane (2004): Privately Owned Public Space. New York Citys Erfahrungen im Umgang mit öffentlichen Räumen, die sich in privatem Besitz befinden. Dissertation an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. I. Architektur und Planung. Nr. 1. Aachen
- PESCH, Franz (2008): Stadtraum heute. Betrachtungen zur Situation des öffentlichen Raums. In: Raumplanung 13. 6. Februar 2008
- REICHER, HAASE, ARCHITEKTEN UND STADTPLANER (2009): Der öffentliche Raum. Ideen, Konzepte, Projekte. Berlin
- SMITHSIMON, Gregory (2008): Dispersing the Crowd. Bonus Plazas and the Creation of Public Space. In: Urban Affairs Review (1/2008)
- WILLIS, Carol (1995): Form Follows Finance. New York
- ZONING AMENDMENT (2007): Privately Owned Public Plazas. Adopted by New York City Council 10/17/2007. In: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/index.shtml>
- ZONING AMENDMENT (2009): Public Plazas. Follow-up Text Amendment. Adopted by New York City Council 05/06/2009. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_2009_ta.shtml



Shrinking cities – challenges for planning in an international context



Urban shrinkage is a multidimensional phenomenon encompassing regions, cities, and parts of cities or metropolitan areas that are experiencing a dramatic decline in their economic and social bases. The causes of this urban decline are many and complex, though one common denominator is that each »shrinking city« has been significantly impacted by the forces of globalization (Pallagst, 2007 a).

Despite the fact that globalization is a strong influence in producing shrinking cities, economic change does not affect all cities and countries in the same way. On the contrary, shrinkage can show very different characteristics depending on national, regional and local contexts (Cunningham-Sabot and Fol, 2007).

Moreover, there is no clear definition of shrinking cities, but rather a range of various interpretations of the phenomenon. Brandstetter et al (2005) detect a wide spectrum of definitions, ranging from a natural growth-opposing process to decline with negative implications. Combine previous approaches, they further speculate that urban shrinkage is a cyclical process, embedded in a broader context of growing and shrinking. Within the US discourse, shrinking cities only recently cropped up as a new term in urban planning and development, often used in a similar way as urban decline (Grossmann, 2007).

The Shrinking Cities International Research Network (SCiRN) defines a shrinking city for its specific research focus more precisely, as a densely populated urban area with a minimum population of 10,000 residents that has faced population losses in large parts for more than 2 years and is undergoing economic transformations with some symptoms of a structural crisis (Wiechmann, 2006).

Shrinking Cities in Europe

Despite the fact that changes in demography and urban density of cities occur quite regularly, the acceptance of the shrinkage phenomenon is low (Benke 2005). Yet shrinking cities is not a new phenomenon.

Urban shrinkage has taken place in Europe since the middle ages. The collapse of the Roman Empire, the pest epidemic, and agricultural crises all left their mark in the ur-

Prof. Dr.-Ing. habil. **Karina M. Pallagst** is head of the department International Planning Systems, Faculty of Architecture, Spatial Planning, Civil Engineering at Kaiserslautern Technical University. Karina Pallagst previously worked as the director of the Shrinking Cities in a Global Perspective Program at UC Berkeley's Institute of Urban and Regional Development (IURD) and the Center for Global Metropolitan Studies. She is co-founder and member of the Management Board of SCiRN, the Shrinking Cities International Research Network (www.shrinkingcities.org).

ban fabric (Benke, 2005). These cities were never completely abandoned and usually re-settled. Later on, cities were frequently hit by epidemics, war, and fire. With the end of the 19th century, industrialization led to urbanization processes and drastic changes in the settlement patterns all over Europe, creating larger agglomerations on the one hand, and shrinking cities or regions on the other hand.

Further polarization set in with the building of the railway system.

Today, the locales of shrinkage are the post-socialist countries (especially Latvia, Bulgaria, Romania, Hungary, Slovakia, and the eastern part of Germany), the northern countries (especially Finland and Sweden), and Southern European countries (in particular, Italy and Spain), (See figure 1.)

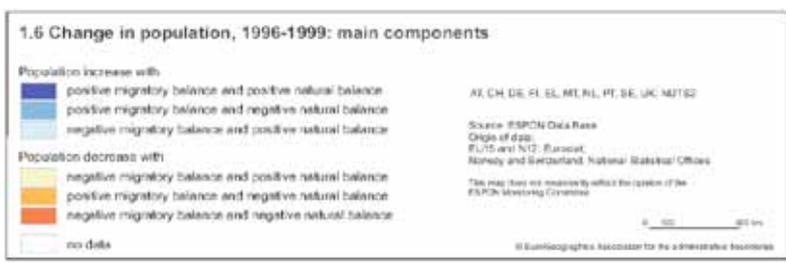
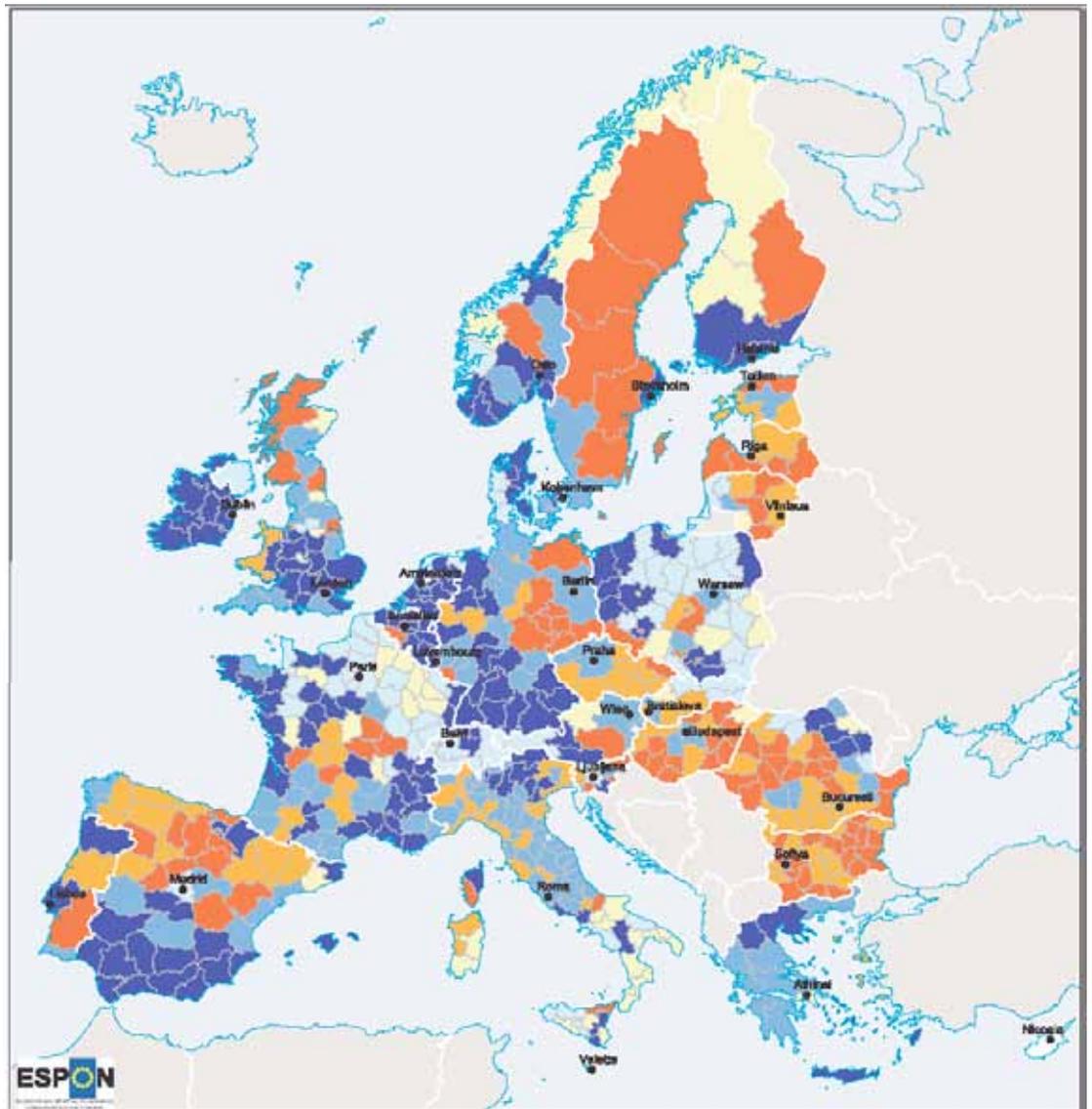


Figure 1: Population change in Europe
 Source: Federal Office for Building and Planning

The reasons for shrinkage in Europe are complex and partly overlapping. In the post-socialist countries, economic transformation led to shifts in the settlement system caused by migration. (e.g. Eastern Germany). New economic migration usually occurs in favor of the capital cities, while remote and peripheral regions lose population (e.g. in Slovakia, Romania, Bulgaria). Many western European countries are affected by changing demographic patterns, such as a low birth rate. The Northern countries are still losing population in the rural and peripheral regions. Germany and Italy are affected by dramatically low birth rates, leading to city shrinkage on a larger national scale. Some of these developments are overlapping and thus increasing the shrinkage problem. In Germany for example, population decline and economic transformations go hand in hand.

Shrinking Cities in the United States

When considering urban shrinkage in the United States, observations usually start with the post World War II era, the period when shrinkage of cities set in to a larger extent due to post-industrial transformations (Beauregard, 2003). As investigated by Beauregard (2003), only a few cities lost population between 1820 and 1930. All of them were port cities heavily dependent on trade, and their decline was either affected by transportation decisions regarding the railway system or crises like fires or droughts.

As for recent shrinkage processes, the academic discussion has for many years concentrated on urban decline. This does not necessarily take population losses of the entire city (urban and suburban areas), or regional shrinkage into consideration, but addresses the consequences of urban sprawl. Correspondingly, planning responses have dealt primarily with revitalizing distressed city centers. Yet shrinkage in the United States is primarily a problem of the context suburban development versus inner city decline. This pattern, labeled as »Hollowing out« or »Doughnut«-Effect, can be found all over the United States.

Despite the fact that the problems of shrinkage are found in a regional or urban-suburban context, American planning has been focu-

sing on revitalizing the distressed inner cities for many years, as these are the places of the largest problems. Cities like Pittsburgh and St. Louis, which have had to cope with economic decline and large population losses, receive a significant amount of attention from the American planning community. Less attention is paid to the fact that there are large-scale areas that are shrinking, in particular in the Northeastern »Rustbelt.« A city-regional approach is aggravated by the fact that inner city revitalization lies in the hands of specific organizations like redevelopment agencies, which are acting separately from planning departments. Multi-agency competencies make accounting for urban complexity more difficult.

In the US, shrinkage can be part of standard post-industrial transformations, which are due to the decline of manufacturing industries, or it can be triggered by »post industrial transformations of a second generation,« which are connected to the high-tech industry (e.g. dot-com bust) (Pallagst, 2007 a).

Especially in the United States, urban planning often concentrates on either managing urban growth, or tackling redevelopment in a fragmented (not a regional) way - this despite the fact that shrinkage often occurs throughout an entire metropolitan region. The current discourse in urban and regional planning in the United States still shows a high affinity toward growth. Despite the increasing popularity of the revitalization approach, which is usually focused narrowly on city centers, there is no active discussion of shrinking cities (Pallagst and Wiechmann 2005). According to Robert Beauregard, a focus on urban population losses and their consequences would place a counterpart to the literature on urban growth. He refers to shrinking populations as a 'stigma', not fitting into the ideal of local decision makers (Beauregard 2003: 673).

However, there has been a 'journalistic' discourse on shrinking cities, as the press have been taking on the topic recently. This development has been fuelled by an exhibition that has toured US cities, and a symposium organized at UC Berkeley on the topic 'shrinking cities'.

Figure 2: Urban shrinkage in the United States 2000-2004 based on US Census data
Source: Pallagst, 2007 a

- 1 Detroit
- 2 Cincinnati
- 3 New Orleans
- 4 San Francisco
- 5 Flint
- 6 Birmingham
- 7 Cleveland
- 8 Evansville
- 9 Pittsburgh
- 10 Dayton
- 11 St. Paul
- 12 Boston
- 13 Buffalo
- 14 Rochester
- 15 Washington
- 16 Mobile
- 17 Wichita Falls
- 18 Philadelphia
- 19 Sunnyvale
- 20 Daly City

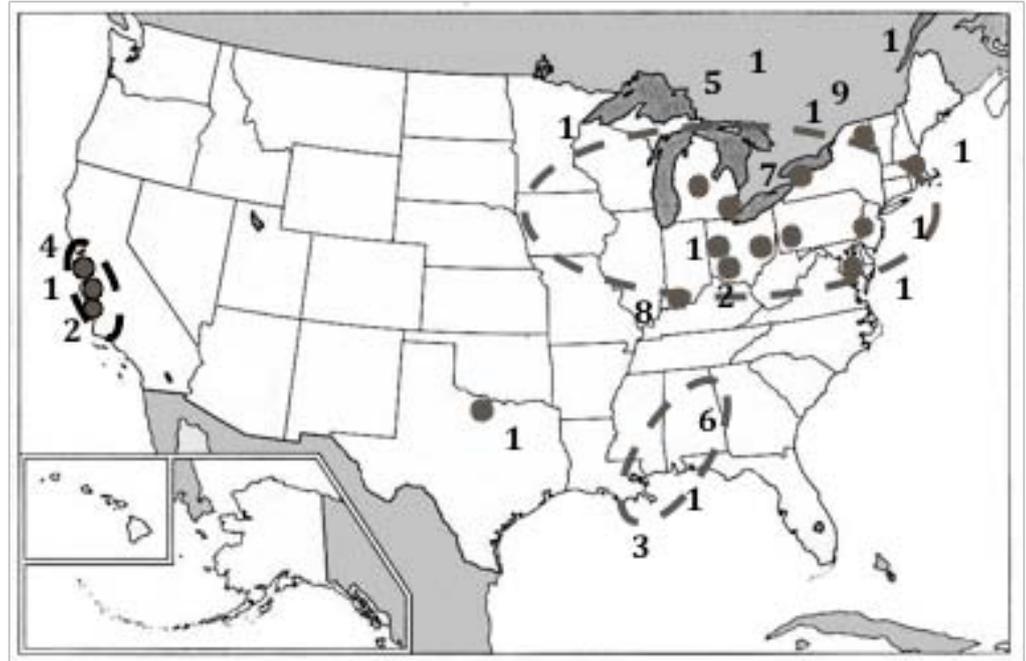


Figure 2 depicts the most recent clusters of shrinking cities over 100,000 inhabitants in the United States in order of their population growth rate (ascending from slowest growth rate). Interestingly, among them is the San Francisco Bay Area, with Silicon Valley as a shrinking region.

The main observations of shrinking cities researchers in the United States are the following (Pallagst, 2007 a):

- The phenomenon of shrinking cities is not only related to the well-known post-industrial »Rust-Belt« examples, but other areas are affected as well.
- Transformation processes occur within the sphere of land use; shrinking and growing are processes that can be observed in a parallel mode. Due to the overall population growth triggered by immigration, many cities in the US have to provide for redevelopment in shrinking areas and growth-related development at the same time.

Unlike in old industrial regions of Europe, shrinkage in the US is usually taking place in the urban core, while the suburban region continues to grow. In fact, early processes of shrinkage of the 1950s and 1960s were triggered by suburbanization. The sprawl pattern led to dramatic losses of population in the city centers. The problems of derelict sites, vacancies and abandoned urban quarters are well known. Social consequences include poverty, segregation, and homelessness, which are

happening to a much more dramatic extent in the United States than in European cities.

Nevertheless, suburbanization alone does not account for shrinking in the United States. Economic transformation has led to out-migration of the working force on a regional scale ever since the manufacturing industry has been in a downward spiral, while new economic centers of service, high-tech, and recreation industries have boomed.

The »German School« on the topic shrinking cities

Post-industrial transformations have occurred in Germany since the 1960s and 1970s, mainly leading to the shrinkage of urban cores (Brandstetter et al 2005). But shrinkage happened also on a larger scale. Most familiar are the economic downturns in the steel industry affecting the Ruhr Area, which is a region that has been in decline for decades. As for the discourse in urban planning, as early as in 1988, shrinking cities were identified as a new type of urban development with a profile to be distinguished from growing cities (Haeussermann and Siebel, 1988), but this debate was not further elaborated until in recent years.

The situation of German shrinking cities was aggravated dramatically at the beginning of the 1990s. With Germany's reunification, the former GDR joined a western European

country, and a large-scale economic transformation of the eastern part of the country set in leading to a high rate of unemployment (in many cities over 20%). The economic decline in this post-socialist phase led to a massive movement of population from the eastern part to the western part of Germany.

Despite various discussions in the 1980s, dealing with shrinkage is considered a new development in Germany today (Brandstetter, 2005). The basic trigger was the report of a commission on housing vacancies published in the year 2000, which received huge public attention. The planning debate for the East German Länder indicated a change in perspective about these areas, moving toward an urban development policy that is actively taking on declining development on a long-term basis. This has led to a paradigm shift in urban planning and development in (eastern) Germany. Meanwhile, it is now general consensus that the topic of shrinkage has reached an individual status in German urban planning and research.

Whereas population decline affects almost all eastern German cities, in the western part it is a problem of specific cities and regions. However, despite the different dimensions in shrinkage, one shared development trend is the ongoing demographic change of an ageing population and low birth rates. This problem will strongly enhance shrinkage in the western part of Germany in the future (Fuhrich and Kaltenbrunner, 2005).

The latest trend in planning for urban shrinkage in Germany targets the large number of abandoned housing units in eastern Germany. Unlike the drastic revitalization procedures during the 1970s, when tear-downs were carried out in many cities (European and US cities), this strategy is accompanied by revitalization, stabilization, and beautification measures. Despite the fact that tear-downs have always been part of urban development, the 1970s procedures have left a stigma regarding this process (Fuhrich and Kaltenbrunner, 2005). A framework for this strategy in Germany is the federal program »Urban Renewal East«, which comprises 350 cities. The program targets housing vacancies that peaked at 14.9% of the housing stock at the end of the 1990s (Liebmann, 2007). As a result, 190,000 housing units have been torn down.

The forerunner of this development was the city of Leipzig, which had developed the first strategic plan for the city following the federal program Urban Renewal East, and thus became a model for many other East German cities (Glock, 2005). This drastic intervention in the urban housing markets was fuelled by building associations owning most of the housing stock (Fuhrich and Kaltenbrunner, 2005). Yet not all neighborhoods were able to have their share in the revitalization process. Liebmann (2007) observes a polarization between revitalized, high-in-demand areas and those that have problematic development perspectives. In the future, the program will place a stronger emphasis on urban quality aspects than on quantitative (tear-down) aspects, while anticipating to achieve benefits for the entire city, not only individual neighborhoods (Liebmann, 2007).

Tracing an international discourse on shrinking cities

While there is an extensive planning debate in some European countries about shrinking cities (e.g. Germany, the Netherlands, and the United Kingdom),¹ the phenomenon has until now been overlooked in international comparative research. Moreover, although shrinking cities exist all over the world, there has not been much of an international discourse on the topic. German planners – as the forerunners of the current shrinking cities debate – are on the verge of developing a ‘German School’ on shrinking cities. However, for the most part, these discussions take place in German and are centered on a German epistemic community, with little or no links to other countries’ scholars. Problem-solving within national boundaries is typical for the shrinking cities debate – and perhaps also for planning in general.

Recent efforts are aimed at enhancing an international discourse on the topic of shrinking cities. Initiated by the visiting scholars’ roundtable at the Institute of Urban and Regional Development, University of Califor-

¹ Countries where a shrinking cities debate is still at the beginning are e.g. the US, France, Australia. Grossmann (2007) compares the current situation in the US with the eastern German discussion at the end of the 1990s, where taboos still exist, but a debate on shrinking cities is on the verge of braking ground.

nia, Berkeley, an interdisciplinary group of research specialists from five continents has been dealing with shrinking cities in a global perspective since the year 2004. A comparative viewpoint is essential to the research because the phenomenon of shrinking can be noticed all over the world, albeit within different cultural and socio-economic settings. The starting point of the investigation is European discourse about shrinking cities, since in other areas – in particular the United States – urban growth persists as the dominant paradigm in urban and regional planning (Pallagst, 2007 a).

This networked research will be vital in redefining land policy and regional governance for the international planning debate. Experiences and case studies from the US, Mexico, Brazil, Germany, France, United Kingdom, South Korea, Australia, and Japan are currently being investigated by an international team of researchers under the aegis of the Shrinking Cities International Research Network (SCiRN).

The first results of this international research reveal that the location of shrinking cities varies from country to country. For example, whereas the United Kingdom shows a North-South divide with shrinkage in the northern parts of the country, France's shrinking cities are located in the center of the country, apart from transportation networks (Cunningham-Sabot and Fol, 2007). The East-West divide of German city shrinkage was mentioned earlier in this paper. In the United States, the Rustbelt cities are the most affected by shrinkage.

Moreover, international comparison of shrinking cities reveals that there are different patterns of shrinkage on the level of the city. While in the US the pattern is usually a 'hollowing out' of the inner city leading to a so called 'doughnut effect' (Pallagst and Wiechmann, 2005)², other countries display different changes in the urban structure. For example, the Paris region has to face shrinkage in the outer suburban rings, which were the traditional locales of industrial development, while the core remains stable (Fol and Cunningham-Sabot, 2007). Eastern German cities display a pattern of perforation, where shrinkage occurs in different areas throughout the city (Fuhrich and Kaltenbrunner, 2005).

Shrinking cities - a paradigm shift in planning?

One dilemma of dealing with urban shrinkage from a planning perspective is that urban development is strongly interlinked with growth, leading to the perception of shrinkage as a threat or a taboo (Brandstetter et al, 2005; Cunningham-Sabot and Fol, 2007). Maintaining a strategy of economic growth with the aim of regaining population growth used to be the most common reaction of cities towards urban shrinkage, not very often leading to success. When challenging the predominance of growth as the normative doctrine in planning, Martinez-Fernandez and Wu (2007) ask whether shrinkage is a problem to be solved or an opportunity not to be missed. Fuhrich and Kaltenbrunner (2005) advocate for a new sensitivity in planning that relies on honesty when it comes to coping with future challenges of shrinking cities.

Creating realistic visions for shrinkage on the scale of the entire city is the main planning strategy in eastern Germany, sponsored by the federal funding program Urban Renewal East ('Stadtumbau Ost'). This goes hand in hand with a paradigm shift from growth-centered planning to actively planning for rebuilding cities. While this paradigm shift has been initiated in Eastern German cities, a comparable debate of the same depth is missing in western German planning (Fuhrich and Kaltenbrunner, 2005). One of the first cities to undergo the painful process of moving from planning for growth toward planning for shrinkage is the eastern German city of Leipzig (Glock, 2005). In other parts of the world, like the United States, this dramatic change in planners' ways of thinking and acting is still quite unusual. Some cities have a more difficult time in adjusting their visions for growth to confront the reality of shrinkage. The eastern German city of Dresden, for example, showed huge delays in planning reactions, resulting in miscalculated housing projections and building hype under the conditions of population loss. Moreover, in recent years it adjusted development policies toward long-term shrinkage after the population decline had already halted (Siedentop and Wiechmann, 2007). The United States example of Youngstown can be seen as

² This pattern can also be found in European cities, e.g. Glasgow (Cunningham-Sabot and Fol, 2007).

an attempt of a shrinking U.S. city to break with the existing growth paradigm (Pallagst, 2007 a). In view of the traditional focus of economic and urban growth in the United States, it is still not clear if Youngstown will initiate a shift in planning trends that affects other cities as well.

Conclusions

In many European countries, processes of shrinkage go hand in hand with demographic change and a shrinking population. In the United States, processes of shrinkage are embedded in an environment of a growing population. For this reason, and given the growth-oriented planning culture of the United States, a debate on urban shrinkage like it is currently taking place in European countries is not in sight in the United States. The question is whether planning will be capable of actively dealing with a topic that has been stigmatized for so long.

Bibliography

- BEAUREGARD, Robert A. (2003) *Aberrant Cities: Urban Population Loss in the United States, 1820-1930*, *Urban Geography* 24, 8, 672-690.
- BENKE, Carsten (2005) *Historische Schrumpungsprozesse: Urbane Krisen und staedtische Selbstbehauptung in der Geschichte*, in: Gestring, Norbert et al (ed.) (2005) *Jahrbuch StadtRegion 2004/2005 Schwerpunkt Schrumpfende Staedte*, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 49-70.
- BRANDSTETTER, Benno et al (2005) *Umgang mit der schrumpfenden Stadt – ein Debattenueberblick*, *Berliner Debatte Initial* 16/6, 55-68.
- CUNNINGHAM-SABOT, Emmanuele and SYLVIE FOL (2007) *Schrumpfende Staedte in Westeuropa: Fallstudien aus Frankreich und Grossbritannien*, *Berliner Debatte Initial* 18/1, 22-35.
- FLORIDA, Richard 2002. *The rise of the creative class*, *Washington Monthly*, May 2002.
- FUHRICH, Manfred and KALTENBRUNNER, Robert (2005) *Der Osten – jetzt auch im Westen? Stadtumbau-West und Stadtumbau Ost – zwei ungleiche Geschwister*, *Berliner Debatte Initial*, 16/6, 41-54.
- GANSER, Karl (1999) *Internationale Bauausstellung Emscher Park*, in: Baierlorzer, Henry: *Siedlungskultur*, Vieweg, Braunschweig.
- GLOCK, Birgit (2005) *Umgang mit Schrumpfung. Reaktionen der Stadtentwicklungspolitik in Duisburg und Leipzig*, in: Gestring, Norbert et al (Ed.) (2005) *Jahrbuch StadtRegion 2004/2005 Schwerpunkt Schrumpfende Staedte*, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 71-89.
- GROSSMANN, Katrin (2007) *Schrumpfung zwischen Tabu und Thematisierung*, *Berliner Debatte Initial* 18/1, 14-21.
- HAEUSSERMANN, Hartmut and SIEBEL, WALTER (1988) *Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie*; in: Friedrichs, Juergern (ed.) *Soziologische Stadtforschung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 78-94.
- LIEBMANN, Heike (2007) *Fuenf Jahre „Stadtumbau Ost“ – eine Zwischenbilanz des Bund-Laender-Programms*, *RaumPlanung* 132/133, 131-134.
- MARTINEZ-FERNANDEZ, Cristina and TONG Wu (2007) *Stadtentwicklung in einer differenten Wirklichkeit – schrumpfende Staedte in Australien*, *Berliner Debatte Initial* 18/1, 45-60.
- MICHIGAN ECONOMIC DEVELOPMENT CORPORATION (2004): *Cool Cities*. <http://www.coolcities.com>: 20.10.2004.
- PALLAGST, Karina (2007 a) *Das Ende der Wachstumsmaschine*, *Berliner Debatte Initial*, 18/1, 4-13.
- PALLAGST, Karina (2007 b) *Growth management in the US between theory and practice*, Ashgate, Aldershot.
- PALLAGST, Karina and Thorsten WIECHMANN (2005) *Shrinking smart? Staedtische Schrumpungsprozesse in den USA*, in: Gestring, Norbert et al (ed.) (2005) *Jahrbuch StadtRegion 2004/2005 Schwerpunkt Schrumpfende Staedte*, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 105-127.
- SIEDENTOP, Stefan and Thorsten WIECHMANN (2007) *Zwischen Schrumpfung und Reurbanisierung – Stadtentwicklung in Dresden seit 1990*, *RaumPlanung* 131, 57-62.

i Recent magazine or newspaper articles on the topic shrinking cities include: *The New York Times*, *Governing Magazine*, *San Francisco Chronicle*, *USA Today*, *Shelterforce Online*.

ii <http://www.shrinkingcities.com/ausstellungen.o.html>.

iii The symposium was organized by UC Berkeley's Center for Global Metropolitan Studies, Institute of Urban and Regional development, and the recently founded Shrinking Cities International Research Network (SCiRN).

iv <http://www-iurd.ced.berkeley.edu/scg/index.htm>.

Regional Competitiveness and Quality of Life: The Case of Portland and Stuttgart

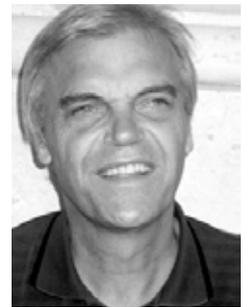
Contribution to M. Zepf /L. Andres (eds.): *Les Enjeux de la Planification territoriale en Europe*.
Lausanne 2011

1. Introduction

Traditionally, planning for economic development has been seen to stand in conflict with planning for the environment and sustainability. Consequently, economic competitiveness and quality of life as distinct planning goals were characterized more by an antagonistic relationship rather than one marked by interdependencies or synergistic relationships. Along traditional conflict lines, it was assumed that economic development – especially in resource-based economies – exploits natural resources for the sake of economic competitiveness. On the other hand those interested in economic progress view environmental planning as a detractor of economic growth. Economic development was reduced to what was called »smokestack chasing«, a metaphor symbolizing a one-sided practice of attracting companies by offering expensive tax breaks and which was little concerned with its qualitative social or environmental implications.

Traditional conflicts like industrial growth vs. public health and land and energy consumption vs. protection of natural resources are being moderated by the changes resulting from economic restructuring. With the rise of a knowledge-based economy and the increasing importance of human capital, traditional industrial location factors and determinants of economic success such as natural resources and costs have become less important and more dispensable. Instead, so called *soft or more intangible location factors* (Grabow, Henckel, & Hollbach-Gromig, 1995) have become more important in determining the location of economic actors such as firms and people. This is echoed by Salvesen and

Renski, for example, who note that »quality of life is becoming an increasingly important consideration in modern business location decisions« (2002, p. V). In particular, firms in industry sectors that are more dependent on knowledge workers and less on traditional location factors are sensitive to quality of life issues. Likewise, growth management, green space planning or environmental planning are not only addressed by those traditionally in support – such as environmentalists, farmers, progressives, etc. – but also by business representatives who increasingly perceive the environment as an important factor in securing regional competitiveness.



Dr. Johann Jessen ist
Professor am Städtebau-
Institut der Universität
Stuttgart



Dr. Heike Mayer
ist Professorin für
Wirtschaftsgeographie
am Geographischen
Institut der Universität
Bern (seit 2009), davor
Assistant Professor im
Urban Affairs and Planning
Program an der Virginia
Tech University in den USA
(2003-2008). Studium der
Verwaltungswissenschaften
an der Universität
Konstanz; Master in Urban
Studies (2000) und PhD
(2003) an der Portland
State University (Oregon).

Without doubt, quality of life has become an important factor in regional development. Writings about the creative class have promoted the notion of quality of life as a competitiveness factor. Florida's theory (2002, 2004) of the creative class has sharpened this argument by postulating that regional economic success depends on the attractiveness of a city or a region to innovative and creative people. According to Florida, the creative class (defined to encompass a broad range of knowledge workers such as scientists, lawyers, teachers and managers among others) is highly mobile and values tolerant, open, and diverse places. The theory's policy prescriptions are to focus on this type of human capital by developing an attractive urban environment rather than promoting traditional location factors such as lowering costs and cultivating the business climate. Even though the theory of the creative class has been widely criticized, most notably for its unclear definition of creativity (Markusen, 2006), its neglect of industrial structures and its primacy of people over jobs (Scott, 2006), and for its prescription of a neoliberal urban development agenda (Peck, 2005), it has had a tremendous impact on the debate about local and regional strategies of economic development among practitioners not only in the USA, but also in Europe. Quality of life has been widely discussed as an important element in regional economic development strategies. Economic developers are considering the importance of natural and cultural amenities, a certain urban environment or »buzz«, climate, schools, housing, etc, and they have become more aware about the needs of certain demographic groups. They hope to create quality environments for the creative class, which in turn spurs regional economic competitiveness.

In this article we ask, if and to what extent a paradigm shift can actually be observed in the practice of economic development and regional planning in metropolitan regions (Lang, 2005). Does the practice of economic development really start to shift from a mere focus on attracting companies through the use of expensive tax breaks or other incentives to one that is focused on the endogenous potential of a region? Is the policy field of economic development questioning its traditional focus on quantitative changes such as the creation of additional jobs or the attraction of companies? Is a new type of economic development practice emerging, in which interrelations of

topics such as sustainability, livability, workforce development, etc. are becoming more and more important (Clarke/ Gaile, 1998)? Has the debate on the creative left a trace in the practice of regional development or is it merely a matter relevant in discussions and debates about regional policy? And finally, do regions differ in the ways they develop policy that incorporates ideas about quality of life and the creative class? In other words can we see a trend towards a universal creative-class based regional development approach?

To answer these research questions, we contrast and compare a region in Germany (Stuttgart) and one in the United States (Portland).¹ We conducted 16 interviews (eight in each region) with regional experts from the major urban and regional planning organizations, economic development agencies, as well as academic experts who have extensive experience in the two regions. We interviewed the experts in 2007 when we visited Portland (October) and Stuttgart (December). In addition, we analyzed policy documents and the scholarly literature for each case. In the interviews we asked if there has been any change in recent years in the way local and regional institutions are looking at the relation between regional competitiveness and quality of life? Did quality of life become a more important concern in economic development strategies? Have, reciprocally, concerns of regional competitiveness gained growing influence on the definition and implementation of environmental and housing policy at the local and regional level? Which projects or programs do indicate that change?

First, we will give brief portraits of both regions (2.). Then we will present the findings, starting with a general characterizing of the strategies pursued in both regions (3.1). We identify the different fields where strategies to support economic competitiveness and quality of life converge (3.2), finally we will comment on emerging conflicts, synergies and coalitions emerging (3.3). In our conclusion (4.) we discuss how differences and

¹ This comparative research study on »Regional Competitiveness and Quality of Life. The Case of Portland and Stuttgart« was funded by the Transcoop-Program of the Alexander-von-Humboldt-Stiftung in Bonn and the Polytechnic State University of Virginia in Blacksburg (USA).

commonalities can be explained.

are addressing the connection between regional economic competitiveness and quality of life from a comparative perspective.

2. Regional Portraits: Stuttgart and Portland

We chose the Stuttgart region and the Portland region as case studies because the regions have a lot in common and because they seem to be an almost perfect match for a comparative approach in this perspective. Portland and Stuttgart are both economically successful and booming regions. They are similar in size and in their economic profile (see Table 1). They have experienced increased economic competitiveness, but also growth pressures that are associated with prolonged economic success. The two regions host regional planning organizations whose members are regionally elected. Thus, both regions are pioneers in regional planning policies in their respective countries (Benz 2003/ Seltzer 2004). Because of the similarities and commonalities, we see great potential in examining how the two regions

2.1 Stuttgart, Baden-Württemberg (Germany)

The city of Stuttgart is the capital and economic center for the German state of Baden-Württemberg. The Stuttgart region is home to about 2,7 mio. people who live in a total of 179 municipalities, some of which are big towns, others are small rural villages. The region is characterized by a distinct polycentric urban structure that is made up of the core city of Stuttgart and medium sized towns around it (Harlander/ Jessen 2001). Currently, the region is one of the economically most dynamic urban regions in Europe. Technology-led manufacturing industries (machinery, automobile, information technology) are clustered in dense networks of export-oriented companies. Stuttgart has a very distinct industrial profile as the »motor city«

Table 1: Comparison of Portland and Stuttgart

	Portland, USA	Stuttgart, Germany
Population		
Region	2,082,240 (2005)	2,667,766 (2005)
City	556,370 (2005)	592,569 (2005)
Density (City)	1547,6/qm (2006)	2,855/qm (2008)
Regional Employment	1,297,864 (2005)	1,029,310 (2005)
Per Capita Income	High-technology (Employment in 2005: 59,609) Metals, Machinery, And Transportation Equipment (Employment in 2005: 40,110) Creative Services (Employment in 2005: 9,227) Apparel and Sporting Goods (Employment in 2005: 8,003) Forest Products (Employment in 2005: 15,243) Nursery Products (Employment in 2005: 8,878)	Automobile (Employment in 2005: 106,936) Machinery (Employment in 2004: 67,986) Electronics, Information and Communication Technology (Employment in 2005: 68,027)

of Germany. Companies like Mercedes-Benz, Porsche, and Bosch are headquartered in the region and dominate the economic structure. Among European regions, Stuttgart stands out for its strong industrial profile. The region is also characterized by an outstanding infrastructure of research and training institutions as well as good transportation accessibility via train and highways. The region boasts a high income level and purchasing power, compared to other German regions a relatively low unemployment rate (4,2 % in 2008) and a booming real estate market. The labor market is attracting migrants from other German regions as well as from other countries. Today, over 20 % of the people living in the Stuttgart region have a foreign background and their integration is and will be a challenge to policymakers.

In 1994 a new regional planning agency (*Verband Region Stuttgart, VRS*) was formed to be the planning organization for the region, following the former *Regionalverband Stuttgart* that was founded in the early seventies. The organization is controlled by Germany's first regional parliament (*Regionalversammlung*), whose members are directly elected (5 year term); Hanover is the other region with a similar parliament). The agency develops a regional plan that formulates the goals, basic principles, and suggestions from which the planners at municipal levels have to take their line and define zones of housing or commercial development, green belts and open spaces. The *Verband Region Stuttgart* manages the public transportation system of the region and is responsible for open space planning. The organization has taken a more proactive role in open space planning in the last years. The region's economic development activities concentrate on established industry clusters and building networks to connect companies and research institutions. The *Verband Region Stuttgart* established an independent agency for economic promotion (*Wirtschaftsförderung Region Stuttgart*) and has initiated another independently operating agency focusing on tourism marketing (*Regio Stuttgart Tourismus Marketing GmbH*).

In Germany local governments enjoy a high degree of autonomy in planning and have fervently defended this against all demands for centralization of power. This holds true also for the Stuttgart region, though its regional planning system is stronger than anywhere else in Germany. The so called »local

autonomy« is guaranteed in the Constitution of Germany and empowers localities to decide on local laws and to collect local taxes. There is no equivalent to it on the regional level. Thus, the issues that are crucial for the spatial development in metropolitan areas are still predominantly discussed and decided on the municipal level, for instance on urban regeneration. The Scharnhäuser Park is the largest new housing area in the state of Baden-Württemberg with 12.000 inhabitants and 2.500 jobs. The project is conducted by the city Ostfildern, (36.000 inhabitants) neighboring to Stuttgart and one of the 179 members of the Stuttgart region. The project is located on a former military site and still under construction. »Stuttgart 21« is a highly profiled project at the main railway station in Stuttgart. The most important investors are the Bahn Company and the city of Stuttgart, others are the Federal Ministry of Transportation, Construction and Urban Development and the State of Baden-Württemberg. It is the only urban regeneration project, in which the regional planning agency VRS as a regional institution is engaged in, even though with a comparatively little amount of money. The planning of this highly controversial project started in 1994, the new railway station will be opened in 2019 and it is without any doubt the largest urban regeneration project of the region with the greatest impact on regional development (*Turmforum Stuttgart 21 2005*).

2. 2 Portland Oregon (United States)

Portland is the largest city in the state of Oregon, which is located between California and Washington State in the Northwest of the United States. The region is home to about 2,1 mio. people. Between 1990 and 2000, the Portland region experienced a tremendous increase in population and added more than half a million new residents. Unlike most other U.S. regions, Portland has a vibrant central city. Suburban development has been controlled by strong land use planning regulations and an urban growth boundary.

Economically, Portland is the most dynamic region in Oregon. It is located about three hours south of Seattle and 12 hours north of San Francisco. Historically, the region's industries were focused on natural resource extraction (timber, lumber, shipyards). In the last three decades, however, Portland's econo-

my has successfully transitioned into a more knowledgebased high-technology economy. The major industry clusters are high-technology manufacturing (with companies like Tektronix, Intel, and Hewlett-Packard), footwear and sports apparel (Nike, adidas, Columbia Sportswear), metals and machinery manufacturing (Freightliner), and export-oriented nurseries that sell trees and shrubs nationally and even internationally (Mayer/ Provo 2004). In contrast to Stuttgart, Portland's higher education infrastructure is not as well developed, but policy efforts and programs are currently under way to ameliorate this weakness. In the late 1990s, the region has seen a booming real estate market. Median income increased by 16 percent from 1990 to 2000 and housing prices more than doubled. The region is attracting migrants, especially from Latin American and Asian countries.

Portland and the state of Oregon are unique among other regions in the United States regarding their land use planning systems and controls. In the early 1970s, the state of Oregon decided to institute a state-wide land use planning system that featured urban growth boundaries. The initial intent was to protect valuable agricultural lands from development. Today, the system serves to regulate land use and urban sprawl. As a metropolitan region, Portland exhibits unique traits in how the land use planning system is implemented and is often considered the poster child for a way of planning that curbs urban sprawl, encourages mixed uses, and preserves open space. Parallel to the state-wide system, Portland established a regional organization – Metro – that would preside over land use planning (Abbott 2001/Seltzer, 2004). Like in the case of Stuttgart, this parliament is regionally elected (the only one in the United States). Metro develops regional functional plans and can require changes to local comprehensive plans to make them consistent with the regional plans and goals. Metro also establishes and manages Portland's urban growth boundary which affects 24 cities and parts of three counties. Besides land use planning, Metro manages waste and recycling, the Zoo and the convention center, regional green spaces, parks and open spaces. Metro's economic development efforts are primarily related to the provision of industrial lands within the urban growth boundary and the management of the convention center. Portland is one of a few regions in the United States that has intentionally and very deliberate-

ly adopted planning tools and instruments at the regional level (Abbott 1983/ 2001).

Portland is not only known for its regional planning approach, but also for its success with urban regeneration. The City of Portland has gained a reputation for being able to revitalize not only the downtown area but also inner-city neighborhoods (Abbott 2004). These areas were upgraded through the use of green spaces along the riverfront, the creation of new public spaces and plazas, mixed-use projects, and through a new interconnecting public transportation system that includes light rail, streetcar and buses. The central area of Portland (downtown area some inner-city neighborhoods) has gained population by 25% between 1990 and 2000. Areas like the Pearl District or South Water Front, the two largest urban regeneration projects of the last decade, are now vibrant mixed-use neighborhoods. Portland has become a poster child for the trend in downtown renaissance in the USA (Jessen/ Mayer 2009).

2.3 Comparing Portland and Stuttgart

The two regions have a great deal in common: both are prospering dynamic regions of similar size and importance in their respective states; both have strong regional institutions known for their unique standing. But the regions also differ in some important ways.

Compared to Portland Stuttgart still has a more traditional industrial base. The automotive industry is of great importance to the Stuttgart conurbation. A dense network of companies has been established over the years, comprising several global players. However, the industrial base has diversified in the last decades. The region is also home to a growing amount of enterprises related to information and communication technologies like the German plants of SEL Alcatel, IBM or Hewlett Packard, environmental technology and media. The specific mix of global players and innovative small and medium-sized firms that successfully compete on the world market is one of the key factors of the economic success of the region.

Portland has a somewhat more balanced industrial profile. Its economy has a strong traditional natural resource-oriented base (forestry, timber, metals and machinery). In recent years, however, the economy has shif-

ted towards more knowledge-based sectors and industries that require skilled talent. For example, the region has been able to grow a significant cluster of footwear and sports apparel companies that employ highly talented and creative people. In addition, a green building industry cluster is emerging, reflecting in part on the innovative position the region and the state take in regulating environmental issues and promoting sustainability.

Both regions boast of outstanding research and training capacities. With two well reputed universities and a considerable number of private and public research institutes, the Stuttgart region is one of the most productive nuclei of technological innovation, showing the largest number of patent-applications of all major urban regions in Germany. A high level of professional qualification and skills characterizes the labor force in the Stuttgart Region. In Portland, not so much the two universities, the research units of the high tech companies like Tectronix, Intel or global players in the leisure industry like Nike are the engines of technological innovation (Mayer 2005).

Besides these commonalities and differences, it should be kept in mind, that there are substantial differences in the overall context of regional policies between both regions. In the German context, a legal framework incorporates the regional level as a link between national and local planning. Regional governance beyond land use planning differs from region to region in Germany as some regions have been more proactive than others. In the United States, regional planning approaches are not proscribed and the extent to which regions undertake planning at the regional level depends on local circumstances. Thus, while the German context requires by law certain functions (regional planning) at the regional level, the nature and extent of regional planning in the United States is highly contingent on the regional context. Therefore, regional approaches in the United States differ widely and take on unique purposes (for an overview of different approaches see Foster 2001)

Finally, the image of the two regions could not differ more: Portland has a reputation of being a vibrant, »hip« and »green« city that attracts thousands of young, creative people (Cortright & Coletta 2004). Justified or not, Stuttgart has the ambiguous if not bad reputation of being an affluent, but boring, unlo-

ved city. Or as one of our interview partners put it: »Nobody who moves to Stuttgart for the sake of a job, is looking forward to living in that city.« Young, highly qualified people come to Portland *because* of the city; young, highly qualified people move to Stuttgart *inspite* of the city.

These differences point to important nuanced perspectives of the context in which regional and local policies take place in Portland and Stuttgart.

3. Findings

3.1 New regional development strategies?

Both regions are far from following a coherent and consistent regional and/ or local strategy that acts upon regional competitiveness and liveability as convergent objectives. Our interviews and research indicate that traditional strategies and conflict still dominate in both cities, but resulting from different reasons. This suggests that the specific local context, in particular the economic and planning history and development trajectories of each region play an important role in determining the ways in which policy makers and planners discuss and act upon new paradigms such as quality of life, creative class, and economic competitiveness.

In *Stuttgart* we find a highly professional economic development practice both at the regional and local level. Yet, economic development is still focused on directly addressing companies and the labor market by giving incentives to new companies in high-tech sectors, launching educational and research and development programs, modernizing the region's infrastructure (airport, convention center, public transportation) and by providing platforms for knowledge exchange on specific, firm-relevant topics. The interviewees acknowledged clearly defined reservations against strategies that focus on the creative class however it may be defined. The majority of our interview partners considered the present regional and local policies as adequate and successful. They clearly expressed doubts that a change of objectives and strategies in line with ideas about the creative class developed by Richard Florida is really needed in the Stuttgart region.

In *Portland*, economic development at the lo-

cal and regional level is highly fragmented, inefficient and focused on traditional tools such as marketing and industrial recruitment. This is reflected in the organizational structure of economic development planning: Metro does not have an economic development department. Each city in the region has its own economic development program. Traditional planning functions such as land use, transportation planning, etc. are the responsibilities of the regional planning agency Metro. Organizationally, planning for economic development and planning for quality of life are separate. Interviewees noted a deep division among the actors standing behind each. Paradoxically, traditional planning efforts in Portland (such as the implementation of the urban growth boundary in the 1970s, public transportation and transit-oriented developments, downtown redevelopment, upgrading public spaces, and the protection of greenspace) that were implemented over the past three decades have made the region very attractive to firms and people. Interview partners agreed that even though the region has been practicing what Richard Florida is recommending (i. e. focusing on improving the living conditions), it did not implement these strategies deliberately. The success of the region in translating quality of life into economic competitiveness seems to be an accidental and unintended result of a much longer strategy aimed at environmental goals for their own sake rather than economic objectives.

Stuttgart – professional regional economic development and conventional spatial planning

Regional economic development in the Stuttgart Region is widely seen as very professional, highly efficient, and mostly well-integrated into the spatial planning and into the economic development strategies pursued by the municipalities. On a regional level, there are hardly any severe conflicts between the regional planning schemes and the regional economic policies and there are well approved routines and procedures to handle upcoming problems. Major conflicts occur on the local level between local planning and local economic development, which primarily follow traditional lines. Mostly, these conflicts are about environmental regulations that are supposed to be too restrictive to allow for successful economic development or about

economic initiatives that are considered to be an unacceptable threat to the environment and the living conditions in the area.

On a regional level, these kinds of conflicts have been reduced to a minimum in the Stuttgart region. This shows that there is obviously a general understanding that, in the long run, environmental-friendly spatial planning is not a threat but a precondition of economic success. Economic development in the Stuttgart Region is in the hands of Stuttgart Region Economic Development (*Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH – WRS*), founded in 1995 as a subsidiary of the VRS (*Stuttgart regional planning agency*). Besides the VRS who holds the majority of the shares (51 %), other important shareholders are Kommunal Pool Region Stuttgart (association of municipalities and the five counties of the region (24 % share) and the LBBW (State Bank of Baden Wuerttemberg; total share: 16%). The ways the WRS promotes regional economic development and related activities are mostly traditional in contents and innovative in form.

The WRS constantly develops, implements and refines new concepts and instruments of business promotion and creating new jobs opportunities. In doing so, they maintain a close cooperation with local economic developers, companies, chambers of industry and commerce and other institutions. A good example is the so called real estate-e-marketplace, a digital regional marketing platform which addresses companies based both in and outside the region. It offers access to undeveloped land, logistics areas, production and storage space, office an retail space and business start-up centers (www.wrs.region-stuttgart.de) both addressed to companies that want to expand or relocate and are in search for new locations. Another very specific asset of the regional economic development strategy are the so-called regional competence and innovation centers. These are technology-based networks with an explicitly practise-based approach. By offering a platform for dialogue and cooperation between regional research institutions and regional firms, they aim at faster transferring research results into products. This is especially attractive for small and medium-sized companies as a convenient access to new innovative technologies. These competence centers are specialised: on environmental technology, virtual reality, telematics, mechatronics and other technologies.

The WRS also focuses on strengthening new technologies with a high economic potential by developing and implementing further the med networks, for instance for biotechnology (Bio Region STERN Management GmbH), energy and environmental technology, information and communication technology and for the so-called creative industries (with offerings for the music and film industry).

There is a broad consensus on the strategies of the WRS with its focus on supporting the companies of the region and on attracting companies and investors to the region. There are no explicit intentions to expand the scope of strategies that include issues of improving the quality of life for the sake of regional economic competitiveness and efforts to directly attract highly qualified workforce.

Portland: Fragmented regional economic development and progressive spatial planning

Portland has an exemplary regional planning system. Metro is responsible for coordinating land use planning and for transportation policy at the regional level. As a result, Metro's competencies in the realm of economic development are limited to issues related to the availability of industrial land and transportation of people and goods. Metro's original assignment was geared towards growth management and the protection of valuable farmland. Metro recognizes that »being a nice place is not sufficient« and that local and regional development policy has to embrace issues of economic competitiveness. Interviewees noted that Metro's perspective has lately changed from »promoting growth instead of accommodating growth«.

In contrast to Stuttgart, economic development planning and spatial planning are fragmented and not very well integrated. Metro does not have any formal authority to undertake business promotion of any kind. There is no equivalent organizational unit at the regional level that is responsible for economic development like the WRS in the Stuttgart region. For example, for the city of Portland, economic development planning is done by the Portland Development Commission PDC, created in 1958 as the urban renewal agency for the city. PDC's portfolio is heavily oriented towards physical economic development with housing and urban revitalization

at its core. Suburban jurisdictions like Beaverton, Hillsboro, or Gresham each have their own economic development programs. Each, however, mostly focuses on their own localities.

Interviewees noted that important parts of the private sector question Metro's regional development policies as unsupportive of industrial development. These groups argue that Metro's approach to spatial and transportation planning favors environmental goals over economic development goals. They criticize the region's supporters of growth management for being overtly biased towards environmental issues and for underrating and neglecting the needs of the local and regional economy. Other lines of conflict can be observed between traditional resource-based industry sectors and industries that rely more heavily on human capital and creativity.

In recent years, some attempts have been made towards a more regional approach to economic development. In 2002, a regional task force (Metropolitan Economic Policy Task Force) was formed to discuss the merits and potential of creating a regional economic development strategy. The taskforce consisted of a diverse group of 19 leaders from the public and private sector. The group identified four strategy elements, including livability and civic culture, talent, industry clusters, and land, infrastructure and business climate (Metropolitan Economic Policy Task Force, 2003). The implementation of the strategy was left to the Regional Economic Development Partners, a partnership of the region's economic development planners. In 2005, the efforts were followed up by the development of a Regional Business Plan and the Comprehensive Economic Development Strategy for the Portland-Vancouver Metropolitan Region.

However, Portland does not have a coherent and integrated strategy to address issues of quality of life and competitiveness. Quality of life goals are represented by the growth management efforts on behalf of Metro. Economic competitiveness is promoted by a fragmented group of private sector interests and local developers. Each group recognizes the importance of each other's planning objectives. However, organizational fragmentation and, to large degree, assumptions about the burden regional planning supposedly pose on economic growth and progress seem to

constrain the convergence between quality of life and competitiveness as objectives of an integrated strategy.

3.2 Emerging Changes

Not having a new coherent strategy does not mean that there is no indication at all about a shift in the relation between the objective of economic competitiveness and quality of life. This holds true for both regions. Most of the interview partners agreed that there is a shift - but more so in Portland than in Stuttgart. There seems to be a consensus that environmental concerns of any kind are not any longer seen as a threat to economic competitiveness in the first place even by the traditional sectors of the local economy. In both regions, interviewees noted the potential of so-called »green« or sustainable industries. Beyond that there are various kinds of more or less partial, fragmented, uncoordinated planning and policy approaches that reflect these shifts. They are significantly different in Stuttgart and Portland.

Stuttgart: landscape planning, child care, housing policy

In the Stuttgart region the regional and local experts were aware that quality of life has become an important determinant of regional economic competitiveness. The strong orientation towards traditional economic development in the Stuttgart region does not mean that there is no change in regional and local policies and planning practice at all. There were some topic areas and new forms of cooperation between the private sector, the region and the cities, that refer to the connectivity between economic competitiveness and quality of life. Namely, interviewees highlighted the emerging of a new understanding and/or new forms of cooperation in the area of landscape planning and child care.

One of the main areas that VRS (*Stuttgart regional planning agency*) is currently working on is the development of concepts and plans for the landscape of the region. It is recognized that this landscape represents the regions »green infrastructure«, thus placing it, at least in words, at the same level as the »grey infrastructure«, i. e. technical infrastructure like the regional transportation system. Since the early nineties the regional planners fol-

low an ambitious concept of landscape planning in Stuttgart. It is a major concern, not only to protect, but to continuously improve the quality of the »green infrastructure«. The VRS defines this policy as a major contribution both to the protection of the environment and to the economic attractiveness of the region. In 1996 the VRS set up a concept for a *Stuttgart Region Landscape Park* (Verband Region Stuttgart 1996), forming the overall framework for six so-called *Regional Landscape Parks*. These parks cover the total area of the region. Their boundaries are defined by natural assets (valleys, high plateaus etc.) and include the areas of several municipalities, though mostly only parts of it. Since 2005, the VRS gives financial incentives to the municipalities for cooperation, the creation of networks that integrate local initiatives and to implement measures like constructing hiking paths, renaturalizing river fronts or protecting wildlife habitats. Interviewees mentioned some initiatives to enlist local companies to join the network. But this was successful only in parts. The firms mostly confined themselves to sponsoring of specific single projects. These private contributions are not mandatory and may be interpreted as some other kind of corporate identity management on behalf of the engaged companies. Some firms are starting to recognize the importance of the regions environmental infrastructure. Mercedes Benz, for instance, has an environmental unit with a considerable annual budget for environmental projects in the Stuttgart Region.

Another area in which the region, localities and the private sector cooperate is the provision and financing of *childcare*. As there is still a considerable shortage and poor quality in child care infrastructure in Germany, especially for day nursery (age group 0-3 years), the large companies in the Stuttgart region (such as Daimler Benz, Porsche, Bosch and others) are highly active in this field. They spend a lot of money to create childcare facilities available to their employees. This is a result of changing demographics in the labor market. Increasingly, women are staying in the workforce and they often enter non-traditional occupations such as engineering and sciences. Firms see female employees as an important and valuable workforce that they cannot lose. As child care is seen as a genuine public matter the companies receive subsidies from the local authorities, at least as long as the municipalities themselves can

not provide a sufficient supply. The WRS has created a platform to improve the coordination of child care institutions in the region and to support cooperation between the public and private sector. This initiative is sponsored by local industrial firms, a regional bank and the regional TV station.

However, such financial engagement of private firms in public infrastructure is a rare exception. The general understanding is that there should be a strict »division of labor«: the companies pay their taxes and the regional and local public institutions hopefully spend it wisely to improve the quality of life and to provide a decent infrastructure. In Germany direct support of public investment through private companies is seen critically as a possible way to influence decisions made by democratically elected bodies.

Another area in which the private sector is engaging and which relates to quality of life is in the area of culture and arts. The region's largest firms start to invest in projects that go beyond traditional sponsoring of sports and cultural events. As part of their *Corporate Identity Management* the region's most prominent firms are investing directly in the creation of cultural institutions. Even smaller companies are involved. The Stihl Company, the world market leading producer of motor saws, financed a new art gallery for the city of Waiblingen in the Stuttgart region, where the firm is based. Moreover, the Stuttgart region benefits indirectly to a large degree from the marketing strategies of the automotive industry which since a few years include new attractive museums: The new Mercedes Benz Museum, built by the Mercedes Benz Company, opened in 2006. With its signature architecture the museum has become the most frequently visited museum in Stuttgart within a year. Of course, it is meant to help Mercedes Benz become a more successful automotive company, not to make Stuttgart more attractive in the first place, but, actually, it does. The new Porsche Museum (opened in 2009) will probably have the same effect.

In many large European cities strategies of urban regeneration and housing policy are seen as key instruments to make a region or a city more competitive and more livable at the same time. This is also true for Stuttgart (Jessen 2008). As mentioned above, the urban regeneration project Stuttgart 21 includes basically three elements: new railway tracks and

nodes for the long-distance and local public transport, a second new terminal for high-speed trains at the airport, a new urban quarter (100 ha) to be developed on the railway land for 10.000 people and 24.000 jobs. The plan is to replace the existing cul de sac main station with a state of the art underground through-station with an extended tunnelsystem. As the most ambitious endeavour of the region Stuttgart 21 has to fulfill high expectations. The project

- will integrate the Stuttgart region into the European high-speed-train network (Paris- Munich-Vienna) and substantially reduce long distance travel times
- will contribute to an environmentally sound transport system;
- will increase the accessibility and the attractiveness of the airport and trade fair;
- will give way to a more sustainable regional development by developing a new inner city area of 100 hectares, by expanding inner city parks and by substantially improving the public transport system;
- will make the city of Stuttgart a more livable place by providing new attractive locations for housing, services, retail and cultural venues (including architectural flagships such as the new underground railway station or the so-called Library 21 and others) and by linking up those parts of the inner city that have been separated by the railway tracks over decades.

The costs of the project will amount to 3.1 billion Euro. The Bahn AG, the state of Baden-Württemberg, the federal government, the city of Stuttgart and the VRS signed an agreement that fixed the financial obligations of the project partners. Even, though housing construction is a crucial part of the project's efforts in urban regeneration, it is has not been considered as chance to attract young, highly qualified urbanites as it is case with the urban regeneration strategies pursued in other cities like Copenhagen, Manchester, Hamburg, or Amsterdam (Jessen et al. 2008). The local authorities (apart from the planning department) do not see housing policy and downtown redevelopment as crucial economic strategies in this perspective. What can be found, are some halfhearted attempts to increase the share of new housing in the very heart of the regeneration area of Stuttgart 21. This is an improvement, because originally no housing at all was planned. Down-

town housing and mixed use developments in the central area close to the station have not been seen as viable. Moreover, there are no substantial initiatives to offer new forms of inner city housing to attract new target groups. Housing policy in Stuttgart still predominantly focuses on improving the living conditions for those who live in Stuttgart, especially young families.

Portland: reorienting planning and economic development, affordable housing and fighting gentrification.

Portland's »green image« has attracted many young and talented people. Emerging industries in the region such as high-technology, footwear and sports apparel, media, etc. rely on this type of labor pool and the region's planners are recognizing the need to develop proactive policies to retain this group. Our interview partners agreed that Portland has been very successful in attracting talent and businesses, but that the region needs to make better use of it and to be more strategic in developing its economic assets. In particular, the retention of talent and issues associated with housing, gentrification, etc are seen as important policy goals. Thus, in Portland, the focus of striving for new strategies is more one of organizational and process innovation and one of coping with the unintended negative social effects of the successful regional strategies of the last decades. The following issues reflect new ways of connecting more closely the goals of economic competitiveness and quality of life:

- Reorganizing and reorienting regional planning and economic development
- Promotion of new industries
- Increasing the efforts of affordable housing, especially for young people and families
- Fighting residential and commercial gentrification in the inner city.

Given the fragmented nature of different planning areas, the region's policymakers are keenly aware that they have to do something about this. As economic developers are noticing the gap between economic development and planning, they are working on new forms of dialogues between different parties. There are substantial efforts underway to create adequate platforms for regional economic development agencies. In particular, the region's

economic development professionals have formed a new organization at the regional level aimed at economic development.

In addition, interviewees noted a reorientation in the approach of planning. Metro, for example, is currently rethinking its decision-making procedures from a rigid top-down approach to a more cooperative approach that integrates regional economic associations, citizen groups and others. At the neighborhood level, new concepts of participation are underway focusing on facilitating access to the planning process for new citizen and migrants, as those groups that are critical to the region's economic future have been neglected in the past.

The private sector is engaging in regional green space planning. One example highlights this trend: In *Portland*, voters approved the Natural Areas Bond Measure in 2006 and directed Metro to acquire and protect about 4,500 acres of land inside and outside the urban growth boundary. The \$227.4 bond measure allows Metro to acquire land to permanently protect it from development and thereby increase quality of life for residents inside the urban growth boundary. Firms in the region such as Portland General Electric supported the bond measure.

A new orientation towards a merging of quality of life and economic competitiveness issues is reflected in changing priorities of local business promotion. The region's economic developers are focusing on the promotion of green or sustainable industries and creative industries. These have different location requirements than their older, more traditional resource-oriented counterparts. The region can already claim clusters such as the footwear and sports apparel industry, an emerging bicycle manufacturing sector, and alternative energy and sustainable building industry. It is expected that these strategies may help to retain and attract not only businesses in these fields but more importantly the human resources these industries need. Fostering these industries is supposed to create employment opportunities for the legions of young people the city attracted. This type of economic development may also have the potential for the creation of new types of synergies. Environmental concerns created a range of government regulations, policies, and programs that may contribute to the creation of new types of industries. Especially

in areas such as sustainability technologies, new industries have been developed as a result of environmental programs and policies (Allen/ Potiowsky 2007).

Affordable housing has always been a major concern of Portland's local policies. Since 1988 more than 10.000 housing units were built in the central city. At the same time new attractive areas emerged for housing and the close-in inner suburbs have gained appeal with young newcomers and families. Despite the success in developing new neighborhoods and increasing supply, there is still a shortage of housing. As was noted »the increase in housing« has not solved the problems how to provide quality housing for all (City of Portland 2008: 29). The Portland-Plan, the city's new comprehensive plan, which was created through an intense public participation process, identifies affordable housing as one of the primary goals also for the future. This follows local and regional efforts since the 1990s to orient public policy towards the provision of affordable housing. The city plans to use a fixed portion (30%) of public finances gained through tax increment funding (TIF) for the provision of affordable housing. TIF is a widely used instrument of public financing in inner-city redevelopment schemes. It is based on the increased tax revenues that can be expected from a successful development.

Housing will become even more important as the region is expecting population growth of more than 1 million residents by 2030. The city of Portland recognizes two specific target groups for the future housing policy: the young talented, but poor newcomers and young families with children, who do not have the resources of upscale housing. Both groups suffer from the lack of affordable housing in a specific way that puts the overall objective of economic competitiveness at risk.

Portland has attracted many newcomers that have moved to the region without necessarily having a job. Housing prices increased because of high demand and as a result of a successful and prospering economy. These newcomers have added a lot of vitality and vibrancy to the Portland region, but often cannot afford modest places to live. The city of Portland is interested, not only to attract these groups, but also to retain them in the city, as this is considered to be essential for

the city's economic future. In this perspective, improving the provision of affordable housing can be seen as part of an economic development strategy that is directly related to issues of quality of life. However, the established companies such as Nike, Intel, etc., that benefit from this group's presence, should have developed an interest to questions of affordable housing, but their efforts are still mainly directed towards improving education and workforce development infrastructure.

Another primary target group for affordable housing are families with children. Many of the former young single urbanites have started a family. In the last 10 years housing production was almost exclusively concentrated on luxury apartments for small well-to-do households, notably in the central area and in the new neighborhoods such as Pearl District and South Water front. There is an extreme lack of housing for families with little kids in the inner-city. The city of Portland is determined to change this. Family-oriented planning and housing provision is seen as another strategy to prevent specific demographic groups considered economically relevant from leaving the city or region. This includes not only plans of family housing construction but also plans for the necessary infrastructure such as child care facilities, schools and family friendly neighborhoods.

Gentrification - both commercial and residential - is an emerging area of conflict in Portland. Processes of densification and redevelopment in traditional neighborhoods cause problems. As these redevelopment processes have been concentrated on a few neighborhoods that are relatively close to downtown Portland, outlying areas have not experienced this type of upgrading nor are they subject to gentrification processes. Rising housing costs and the relocation of people who cannot afford living in close-in neighborhoods towards the outerlying suburbs are problematic unintended consequences of Portland's successful urban regeneration efforts. As a result, households have to move from their old neighborhoods into new areas, they face increased transportation costs and possibly a less ideal provision of public goods and infrastructure. The city of Portland recognizes this issue and aims not to become the victim of its own success. Thus, the Portland Plan emphasizes the issue of equity: urban development policy is only successful if all segments of

society can share the economic success and increasing quality of life in the region. This includes strategies to make the outer-ring suburbs more livable and accessible.

3.3 New conflicts - old conflicts

Have new conflicts emerged? How do they relate to the traditional conflicts between economic competitiveness and liveability? There are significant differences between the Stuttgart region and the Portland region. The differences can be illustrated in two examples: In Stuttgart, the urban redevelopment project Stuttgart 21 highlights severe tensions between the goals. In Portland the conflicts are pronounced in the controversial efforts to weaken the power of regional planning policies.

Stuttgart – massive regional conflict along traditional lines: Stuttgart 21

In Stuttgart traditional conflicts are still predominant. There is a deep-rooted skepticism among the citizens towards any change in their neighborhood (NIMBYism). They find expression in protests of citizens groups against big infrastructure projects like the new convention center or the planned extension of the airport. Most significant are the massive conflicts that are related to the project Stuttgart 21.

The project Stuttgart 21 that we outlined above has been highly controversial since 1994, when the first plans were announced. The conflict follows pretty much the traditional lines between economic and environmental demands. On one hand, the project is supported by the vast majority (80%) of the regional parliament and municipal council of Stuttgart. All major political parties except the Green party are dedicated followers of the project. They promote the project as a unique opportunity for sustainable urban development of the Stuttgart region. Stuttgart 21 is supported by the chamber of Industry and Commerce and by the local and regional economy. A »pro-Stuttgart 21-initiative« was formed where local celebrities advocated for the project, among them many executives of large companies, for instance the former CEO of Porsche, Wendelin Wiedeking. They claim that the project will substantially improve the high speed train connections from Stuttgart

to any other European city. It will bring faster and more efficient regional public transport. Moreover, it will locate thousands of new residents and jobs into the inner-city, will bring an enlargement of green spaces and the investments of 3 billion Euro needed for construction will boost the regional economy. This is thoroughly disputed by the opponents to Stuttgart 21. An anti-Stuttgart 21-alliance was formed that primarily fights the changing of the cul-de-sac railway station into an underground railway station with its extensive system of tunnels. The alliance presented an alternative planning solution that sticks to the cul-de-sac-station. Members of the alliance are BUND (Friends of the Earth Germany), ProBahn, (a non-profit organization of passengers of public transport in Germany), VCD (an association for sustainable mobility and a major German transport and environmental organization) and many other associations and local groups. It includes also a very active group of Stuttgart citizens who are dedicated to the struggle against the project. First, they have deep doubts that the financing scheme of Stuttgart 21 is sound. They expect that the real construction costs will double to at least 6 billion Euro. Thus, in the end it will cost the tax payer much more than announced. Second, they deny the claimed substantial improvement of the intercity and the regional public rail services, they point to the heavy risks the tunnel construction will bring to the local mineral water sources, and finally, they criticize that the old railway station, a landmarked historic building, will partly be destroyed.

What makes this regional conflict very special is its scale. The project Stuttgart 21 was never popular among citizens even though the local press coverage was predominantly pro Stuttgart 21. Several public opinion polls over the years showed that the majority of the Stuttgart population was constantly opposing the project. The anti-Stuttgart 21-alliance started a petition for a referendum against Stuttgart 21 in 2006. More than 67.000 Stuttgart citizens signed up, much more than needed to fulfill the quorum. Many local celebrities (scientists, artists and other well-known Stuttgart citizens) joined the anti-Stuttgart 21-alliance. Due to formal legal reasons, the referendum was not held in the end, very much to the frustration of the initiators of the petition and of many citizens. In August 2009, the election of the municipal council brought a completely unexpected landslide victory for

the Green Party. For the very first time in a large German city, they became the strongest parliamentary group in the council, whereas all other parties that supported Stuttgart 21 lost votes and the conservative party who had ruled local politics in Stuttgart since the mid-sixties lost its parliamentary backing. Probably for the very first time in a large city, a controversy about a single major urban project has completely changed the distribution of local political power. On one hand, this conflict is unique in its tremendous political impact, on the other hand, it has many traditional features. It is a conflict about a large-scale, technology-oriented urban project that focuses on environmental and financial issues. The old familiar antagonism between competitiveness and environment is still constitutive for the controversy.

Portland - new conflict, new coalitions: Measure 37

Very significant for new conflicts coalitions and for the present state of public debate about the future of regional planning policies in Portland was a public campaign in 2007. As the region has experienced attacks on its land use planning system (Measure 37), new alignments among economic and political actors emerged. Here, businesses that depend on the region's quality of life and livability (Nike, Nike spinoff nau, wineries etc.) have supported Measure 49 through campaign contributions and other support.

While open space planning seems to be a successful element in the wider growth management framework and one that has received widespread support from public and private interests, the state's land use planning system operates in a much more hostile environment. Over the years, voters in Oregon have approved measures that would limit the state's land use planning system. Most notable were the measures adopted in 2000 and in 2004. Measure 7 was approved in 2000 and required compensation for any loss of potential property value due to state or local regulations. The Oregon Supreme Court invalidated the measure but failed to provide an alternative or more moderated compensation program. This allowed other measures to emerge on the ballots, and in 2004, voters approved Measure 37. This measure required jurisdictions to compensate property owners if they faced losses in property value. If they

were not compensated, the alternative was to waive the regulations, essentially discouraging urban and regional planners from doing their job and enforcing the ideas of growth management in Oregon. By 2007, there were more than 7,414 claims filed with more than 4,867 in counties of the Willamette Valley, which represent the more urban part of the state (Institute of Portland Metropolitan Studies, 2009).

Measure 37 was, however, overturned by a popular vote in November 2007. The initiative was called Measure 49 and was voted on with a 62 to 38-percent margin of victory. What is relevant here, is the support that Measure 49 received from the private sector. The most prominent private sector supporters (in terms of financial contributions to the Yes on 49 campaign) were the founder of Nike, Phil Knight, and a wine maker from the Willamette Valley (Eric Lemelson). These private sector supporters represent an interesting coalition of private interests, which highlights the changed nature of Oregon's – and particularly of Portland's regional – economy.

This private sector support reflects the changed needs of industry in the state. Firms like Nike depend on the ability to attract and retain a highly qualified workforce (the creative class). Keeping Portland livable is one of their primary concerns. Niche agricultural sectors such as the wine industry is located just outside the urban growth boundary and benefits from the protection of fertile land in the Willamette Valley. Both industries have done quite well in recent decades, which stands in quite contrast to declining resource-dependent sector such as timber, fishery, or commodity agriculture. Howe et al. (2004) note that the »resource economy, which had once united the state, has emerged as a source of great conflict. Rural Oregon views environmentalists as urbanites seeking to destroy their ability to make a living in order to preserve the city's playground. It is easy to understand why those without jobs who live amidst an abundance of natural resources would come to believe that the state's land use planning system does not allow them to make a living« (p. 393).

Besides conflicts and synergies, the changing nature of the relationship between the environment and the economy is accompanied by changing constellations of actors. While the traditional perspective has pitched the indus-

trialist against the environmentalist, we now see different types of coalitions and alternative regimes in which formerly opposed actors are collaborating. This stands in contrast to theories of the growth machine or urban regimes (Imbroscio, 1997, 1998; Logan/ Molotch, 1988), that describe the ways in which business interests dominate urban politics and do not allow alternative considerations such as those for the environment or redistribution. However, new types of governance approaches highlight the various forms of regional cooperation and networks. Business coalitions and alliances are increasingly interested in social and environmental issues. Alternative regimes may arise. Kanter presents various examples of formal and informal business coalitions that are cooperating because of the need to represent a strong community in the global economy and Leo (1998) specifies the alternative growth regime that evolved in Portland and which engages farmers, environmentalist and business interests.

4. Conclusions

Regional development strategies aimed at economic competitiveness and quality of life have increasingly become interconnected. The two fields have traditionally been separate and defined by different planning goals, outcomes and sometimes even conflicts. However, we observe that regions utilize a combined perspective to enhance their economic standing. This is partially rooted in the universal decline of manufacturing and the rise of knowledge-based economies. In this paper, we examined and compared regional planning strategies aimed at promoting economic competitiveness and quality of life in Stuttgart (Baden-Württemberg/Germany) and Portland (Oregon/USA). Both regions have strong regional planning regimes and their economies are transitioning, making them ideally suited for a comparative study.

We found that both regions are far from following a coherent and consistent regional and/ or local strategy that acts upon regional competitiveness and livability as convergent objectives. Traditional strategies and conflicts are still predominant. The lack of a new coherent strategy does not mean that there is no indication at all about a shift in the relation between the objective of economic competitiveness and quality of life. What we found

were various kinds of more or less partial, fragmented, uncoordinated planning and policy approaches from various sides that reflect these shifts. There are significant differences between Stuttgart and Portland, though. How can we explain the differences between the two regions? The ways in which quality of life and competitiveness relate to each other in the planning approaches in these regions is highly contingent on the region's context and history.

The case studies illustrate the need for a more differentiated view on paradigm shifts such as the rise of the creative class, the importance of quality of life in economic development, etc. Regions follow certain paths and their respective approaches in planning are path dependent. These paths are shaped by the specific type of coalitions between the private and the public sector. They are also shaped by the development of unintended consequences that follow from certain strategies. In Portland, for example, economic restructuring resulted from the emergence of new industries. These industries benefited from the attractiveness of the region to certain demographic groups. And the attractiveness of the region was created through the careful attention on protecting open space through land use planning. As traditional industrial region, Stuttgart embodies a region, where competitiveness is seen as a result of the success of the region's export-oriented manufacturing firms and highly innovative research institutions. With its community of scientists, technicians and engineers the region has a very specific »creative class« of its own. Thus, Stuttgart planners do not see a need to develop specific policies aimed at the »creative class« shaped after the model Richard Florida presented. In Portland, the region's »green image« has attracted many newcomers who value quality of life. The unintended consequence of this successful attraction strategy is the need to plan for housing and employment opportunities for this group. Environmentally conscious regional planning as expressed in the long tradition of growth management, integrated land use and transportation planning, etc. has resulted in a successful economic development strategy primarily through the creation of a competitive labor pool. The resulting conflicts over gentrification, housing etc, have become important issues that the region needs to deal with.

References

- ABBOTT, C. (1983): Portland: planning, politics, and growth in a twentieth-century city. Lincoln: University of Nebraska Press.
- ABBOTT, C. (2001): Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest, University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- ABBOTT, C. (2004): Centers and Edges. Reshaping Downtown Portland. In: Ozawa, C. P.(ed.) (2004). The Portland Edge. Washington D.C.
- ALLEN, J./ POTIOWSKY, T. (2007). Portland's green building cluster: Economic trends and impacts. Portland.
- BENZ, A. (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung, No. 8/9, p. 505-512.
- CAMPBELL, S. (1996): Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. In: Journal of the American Planning Association, 62 (3), p. 296-312.
- CITY OF PORTLAND BUREAU OF PLANNING (2008): Portland Plan. Conditions, Trends and Issues. Central Portland. Plan Assessment, Portland.
- CLARKE, S. E./ GAILE, G. L. (1998): The work of cities (Vol. 1). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CORTRIGHT, J./ COLETTA, C. (2004): The young and restless: How Portland competes for talent. Retrieved December 3, 2007, from <http://www.restlessyoung.com/public/pdf/Portland.pdf>
- ERTEL, C. (1996): Revenge of the baristas: Economic growth and income stagnation in Portland, 1983-1993. In: *Metroscape* 2, p. 6-12.
- FLORIDA, R. (2002): The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York.
- FLORIDA, R. (2004): Cities and the Creative Class. New York/London.
- FOSTER, K. (2001): Regionalism on purpose. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- GAEBE, W. (2004): Wirtschaftlicher Strukturwandel in der Region Stuttgart. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*. H. 3-4 (2004), p. 214 – 225.
- GRABOW, B./ HENCKEL, D./ HOLLBACH-GROMIG, B. (1995): Weiche Standortfaktoren. Stuttgart.
- HARLANDER, T./ JESSEN, J. (2001): Stuttgart – polyzentrale Region im Strukturwandel. In: K. Brake/ Jens S. Dangschat/ G. Herfert (eds.): *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen*. Opladen, p. 187 - 199.
- HOWE, D. A./ ABBOTT, C./ ADLER, S. (2004): What's on the Horizon for Oregon Planners? In: *Journal of the American Planning Association*, 70(4), p. 391-398.
- IMBROSCIO, D. (1997): Reconstructing city politics: Alternative economic development and urban regimes. Thousand Oaks.
- IMBROSCIO, D. (1998): Reformulating urban regime theory: The division of labor between state and market reconsidered. In: *Journal of Urban Affairs*, 20(3), p. 233-248.
- INSTITUTE OF PORTLAND METROPOLITAN STUDIES (2009): Measure 37 Database. Retrieved June 3, 2009, from Measure 37 Database.
- JESSEN, J./ MAYER, H. (2008): Vorsprung durch Planung. Portland, Oregon. In: *Die alte Stadt*, H. 2 (2009), 263-282
- JESSEN, J./ MEYER, U./ SCHNEIDER, J. (2008): *stadtmachen.eu*. Stuttgart/ Zurich.
- JESSEN, J. (2008): Urban Regeneration and Local Governance. The Case of the Stuttgart Region. In: T. Kidokoro/N. Harata/ L.P. Subaru/ J. Jessen/ A. Motte/ E. P. Seltzer (eds.): *Sustainable City Regions. Space, Place and Governance*. Tokio, p. 227 - 246.
- KANTER, R. M. (1995): *World class: Thriving locally in the global economy*. New York.
- KANTER, R. M. (2000): *Business coalitions*

as a force for regionalism. In: B. Katz (Ed.), *Reflections on Regionalism*. Washington D.C., p. 154-181.

LANG, R. (2005): From the Review Editors. [Review of the book *Cities and the Creative Class*]. In: *Journal of the American Planning Association*, 71(2), p. 203-217.

LEO, C. (1998): Regional growth management regime: The case of Portland, OR. In: *Journal of Urban Affairs*, 20(4), p. 363(332).

LOGAN, J./ MOLOTCH, H. (1988): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*: University of California Press.

MARKUSEN, A. (2006): Urban development and the politics of a creative class: Evidence from a study of artists. *Environment and Planning A*, 38, p. 1921-1940.

MAYER, H. / PROVO, J. (2004): The Portland Edge in Context, in: C.P. Ozawa (ed.), *The Portland Edge. Challenges and Successes in Growing Communities*. Washington D. C., p. 9-34.

MAYER, H. (2005): Taking root in the Silicon Forest: The role of high technology firms as surrogate universities in Portland, Oregon. In: *Journal of the American Planning Association*, 71(3), p. 318-333.

METROPOLITAN ECONOMIC POLICY TASK FORCE. (2003): Final Report. Portland, Oregon: Institute of Portland Metropolitan Studies. Document Number)

OZAWA, C. P.(ed.) (2004): *The Portland Edge*. Washington D.C.

PECK, J. (2005): Struggling with the Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), p. 740-770.

SALVESEN, D./ RENSKI, H. (2002): The Importance of Quality of Life in the Location Decisions of New Economy Firms. Retrieved January 3, 2008, from <http://curs.unc.edu/curs-pdfdownloads/recentlyreleased/neweconomyreport.pdf>

SCOTT, A. (2006): Creative cities: Conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs*, 28(1), p. 1-17.

SELTZER, E. (2004): It's not an experiment: Regional planning at Metro, 1990 to the present. In: Ozawa (ed.): *The Portland edge: Challenges and successes in growing communities*. Washington D.C., p. 35-60

SELTZER, .E. (2008): Regional Planning and Local Governance. *The Portland Story*. In: T. Kidokoro / N. Harata /L.P. Subaru / J. Jessen / A. Motte / E.P. Seltzer (eds.), *Sustainable City Regions. Space, Place and Governance*. Tokio, p. 277-298.

TURMFORUM STUTTGART 21 (ed.)(2005): *Das Projekt Stuttgart 21*. Stuttgart.

VERBAND REGION STUTTGART (1996): *Landschaftspark Region Stuttgart*. Stuttgart.

VISION PDX (2008), *Portland 2030 – A Vision for the Future by the People of Portland, Oregon*. Portland.

WHEELER, S. (2002): The new regionalism: Characteristics of an emerging movement. In: *Journal of the American Planning Association*, 68(3), p. 267(212).

www.ostfildern.de

www.region-stuttgart.org

www.stuttgart.de

www.stuttgart21.de

www.stuttgart-tourist.de

www.wrs.region-stuttgart.de

www.metro-region.org/

www.portlandonline.com/

www.pdc.us/

www.portlandregion4biz.com/

www.lcd.state.or.us/



»National Grid«:

Wie es 1785 in den USA zur rasterförmigen Aufteilung und kaskadenartigen Vermarktung des Landes der »North-Western Territories« kam



Im Zug des etwa 8-jährigen Unabhängigkeitskriegs gegen ihren britischen Kolonialherren bildeten zunächst 12, dann 13 an der amerikanischen Ostküste gelegene, zusammen »Neu England« genannte Kolonien eine Konföderation. Die Bewohner waren überwiegend Briten puritanischen Glaubens, die sich 1776 in ihrem Freiheitsdrang und ausgehend von der naturrechtlichen Vorstellung, dass alle Macht vom Volk ausgehe, vom Königreich Großbritannien lossagten und sich 1777 für ihren Staatenbund eine erste, von Ideen der Aufklärung und des Humanismus durchdrungene, demokratische Verfassung gaben.

Mit dem sogenannten »Zweiten Frieden von Paris« endete 1783 dieser Krieg, aus dem die amerikanische Konföderation als Sieger hervorging (vgl. engl. Originaltext: »Treaty of Paris 1783«, in Wikipedia). Auf der Grundlage einer ersten Verfassung hatte sich bereits 1778 der neue Staatenbund der »Vereinigten Staaten von Amerika« mit einer föderalen Bundesregierung gegründet. Diese tagte bis zur Verabschiedung der überarbeiteten Zweiten Verfassung von 1787 als *Continental Congress* in vorläufiger permanenter Versammlung an wechselnden Orten. Diesem übertrugen die Gründungsstaaten zunächst nur wenige übergeordnete Aufgaben, wie z.B. das Postwesen, die Landesverteidigung, den Aufbau des obersten Gerichtswesens und der zentralen Verwaltung, behielten sich aber die Einziehung von Steuern selbst vor, sodass der *Continental Congress* nur über

geringes Kapital für den Aufbau des Staatswesens verfügte. Gleichzeitig stand er vor drei vordringlich zu lösenden Problemen:
- Er musste zum einen für die Abtragung der immensen Staatsschulden sorgen, die dem jungen Staatenbund aus dem Unabhängigkeitskrieg entstanden waren, insbesondere bei König Ludwig XVI. von Frankreich, damals Erzfeind von Großbritannien und Förderer des amerikanischen Unabhängigkeitskriegs.
- Er musste zum anderen sein Besoldungsversprechen gegenüber den Freiheitskämpfern einlösen, denen für den Fall eines Sieges anstelle eines regulären Soldes eine Entlohnung in Form von Land zugesagt worden war: z.B. einem einfachen Soldaten 40 ha, einem Oberst 200 ha; verbürgte Berechtigungsscheine (*bounty warrants*) waren Soldaten und Offizieren bei der Anwerbung im Lauf der Kriegsjahre ausgehändigt

Gerhard Fehl, * 1934, Dr.Ing., Master of Civic Design; Architekturstudium in Stuttgart und Karlsruhe, Studium der Stadtplanung in Liverpool und Harvard. Seit 1971 o. Professor für Planungstheorie an der Architektur fakultät der RWTH), 1996 emeritiert.

Abb. 1: Die Staaten, Kolonien und Territorien an der amerikanischen Ostküste zwischen 1792 und 1795.

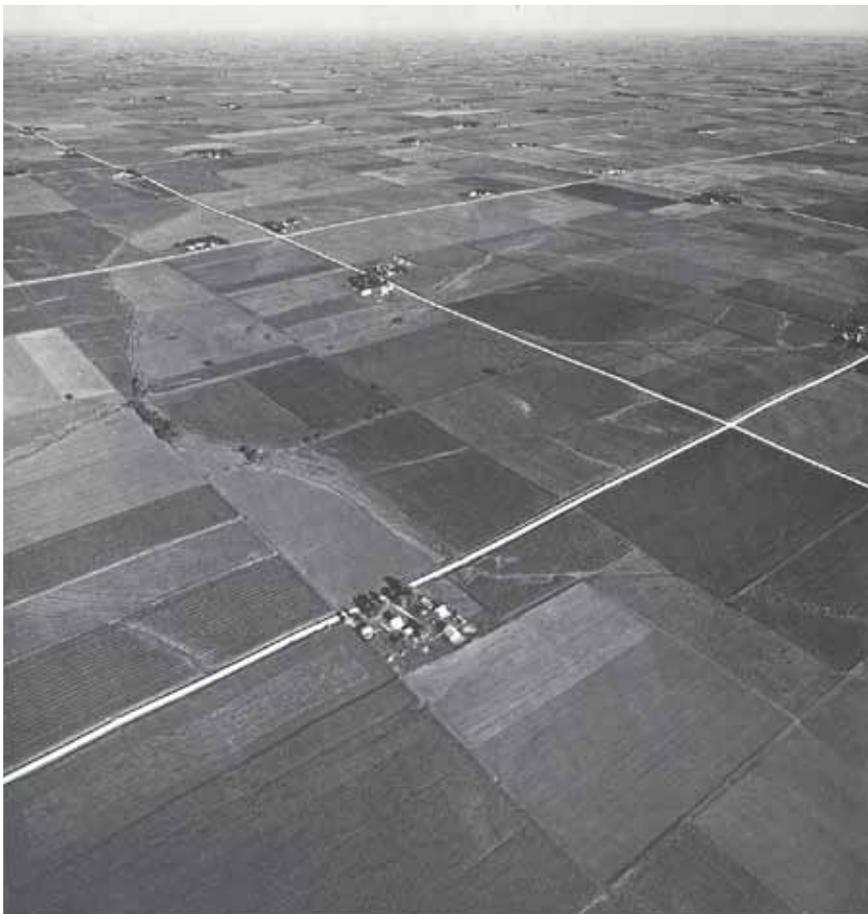
Abb. 2: Nebraska 1965: Landschaft im National Grid

worden (Treat 1910, 232). - Und schließlich musste er, wenn er über den weiten Siedlungsraum der sogenannten »Neuen Welt« verfügen und zugleich den neuen Siedlern dort ein Leben in Sicherheit gewähren wollte, mit dessen Ureinwohnern, den Indianern, einen Weg des friedlichen Zusammenlebens finden; denn diese hatten schon in den Jah-

ren vor dem Unabhängigkeitskrieg wiederholt deutlich gemacht, dass sie eine gewaltsame Besiedlung ihrer Jagdgründe nicht ohne Gegenwehr hinnehmen würden.

Im besagten Frieden von Paris hatte Großbritannien ein riesiges Territorium, einen Teil der sogenannten »Neuen Welt« etwa von der Größe des heutigen Frankreichs, an den jungen Bund der Gründungsstaaten abtreten müssen: Diese so genannten »North-Western Territories« reichten vom Gebirgszug der Appalachen im Osten bis hin zum Mississippistrom im Westen; im Süden waren sie begrenzt durch den Ohiostrom. Ein zuvor von der britischen Regierung fast zur Gänze für die Besiedlung gesperrtes Territorium, das nur vereinzelt und auf illegale Weise von Siedlern (*squatter*) und Fallenstellern (*trapper*) betreten worden war. Nach damaligen europäischen Vorstellungen galt das Territorium als unbesiedelt und unerschlossen: In seinen bergigen Teilen war es überwiegend mit Urwald bedeckt, in den Tälern oft versumpft, unwegsam ohne jegliche befestigte Straße, allein durchzogen von den wenigen Pfaden (*Indian trails*) der nomadisierenden Waldindianer und von wild fließenden Bächen und Flüssen. Weitgehend eine *Terra incognita*, war es zunächst nur über die Wasserwege zu erschließen, nur mit unendlicher Mühe durch Rodung von Urwald und Trockenlegung urbar zu machen und nur höchst ungenügend an die östlich, fern hinter den Appalachen gelegene Atlantikküste anzuschließen. Anders als in Neu-England zuvor, konnten folglich die künftigen legalen Siedler einen Warenaustausch ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse gegen dringend zum Überleben benötigte Werkzeuge, Waffen und Kleidung mit den Handelsplätzen am Atlantik auch auf lange Sicht nur in spärlichem Ausmaß erwarten. Wer in der Wildnis zu siedeln wagte, mußte für lange Zeit bereit sein, in einer »*economy of thrift*« (Lasch 1991, 72 ff.), einer Wirtschaft äußerster Sparsamkeit, zu leben, in der er nur für sein und seiner Familie nacktes Überleben arbeitete, sich in allem selbst zu helfen verstand und im Übrigen auf Gott und sein Gewehr vertraute: »Jeder in einer Person ein Jäger und Krieger, Baumfäller, Handwerker und Farmer.« (Richter 1954, 18).

Noch stärker als in der Kolonialzeit, musste der *Continental Congress* daher auf die Zielstrebigkeit neuer Siedler, deren Pragmatis-



mus und Gemeinschaftssinn setzen. Aber auch auf jene, von manchen Zeitgenossen als »rätselhaft« angesehene »treibende Kraft nach Westen« (»*Westward ho!*«), die teilweise auf dort vermuteten Goldvorkommen gründete, aber wohl auch auf dem im 16. Jh. auf gekommenen Heilsversprechen von jener »Neuen Welt«, die Gott mit der Entdeckung Amerikas in die Hände der rechtgläubigen Puritaner gelegt habe. Nach diesem Mythos bestehe die Lebensaufgabe jedes einzelnen Gläubigen nicht nur in seiner Abkehr von der »Alten Welt« (Europa) mit ihrer Unterdrückung und Heuchelei, sondern vor allem in seiner tatkräftigen Hinwendung zur »Neuen Welt«, in welcher er die Chance habe, mit seiner eigenen Hände Kraft das einst »verlorene Paradies« (Milton 1674) wieder zurück zu gewinnen (vgl. u.a. Murray/ Schirmacher 1999). Der *Continental Congress* unterstellte also mit Blick auf seine Landnahme-Politik in den *North-Western-Territories* ein hinreichend großes Reservoir von rechtgläubigen Siedlern hüben und drüben des Atlantik, die, genügsam, zäh und zielbewusst, sich der neu gestellten immensen agrarischen und gesellschaftlichen Kultivierungsaufgabe widmen würden. Eine Grundannahme, die weit abwich von jener, die in den weiter südlich angrenzenden Teilen des Kontinents vorherrschte, wo insbesondere die absolutistischen Mutterländer, Frankreich und Spanien, die Landbewirtschaftung in ihren Kolonien seit dem 17. Jh. vorzugsweise auf große Güter ausgerichtet und auf Sklavenarbeit gegründet hatten (Vgl. für Texas u.a. Armand 1859).

Für den *Continental Congress* stand also drängend die Beantwortung der Frage im Raum: Wie ließ sich ein solch wildes und riesiges Territorium wie die *North-Western Territories* ohne staatliche Vorab-Investitionen, ohne Einführung herrschaftlicher Güterwirtschaft und ohne Sklavenarbeit dennoch rationell, zügig und rechtssicher für die Besiedlung erschliessen? Eine wohlgeordnete Besiedlung für alle Bürger sollte es sein, ganz im Rahmen der auf den Menschenrechten gründenden vorläufigen Verfassung; aber auch eine Besiedlung die, wie es in der Präambel der Zweiten Verfassung von 1787 heißt, den Zielen »der Sicherung des Inneren Friedens« (*insure domestic tranquillity*) und »der Förderung des allgemeinen Wohlstandes« (*promote general welfare*) diene.

1. Das Amerikanische »Land-System« ab 1781 : Entstehung und Grundätze

Selten fängt etwas bei Null an, doch hier bietet sich ein Beispiel, bei dem der Anfang einer langen und prägenden Entwicklung nahe beim Nullpunkt lag. Es waren damals wohl einige klassische und zeitgenössische Beispiele systematisch-geometrischer Bodenaufteilung großer Territorien bekannt: etwa die rasterförmige, auf die Römerzeit zurückgehende Einteilung der Po-Ebene bei Padua; oder der aufgeklärte Vorschlag eines Geometers im 18. Jh. für eine rasterförmige administrative Neueinteilung von Frankreich und natürlich einige Beispiele des späten 17. Jh. von staatlich geförderten Ansiedlungen an der »Indianergrenze« in Virginia und Kentucky (Reps 1992, 208-210). Keines der damals bekannten Beispiele war jedoch für den *Continental Congress* vereinbar mit den Grundsätzen der Verfassung. Denn der nach Freiheit und Selbstbestimmung auf jeder politischen Ebene – Bundesregierung, Einzelstaaten, Landkreise (*counties*), Gemeinden, Quartiere - strebende Bund der Gründungsstaaten hatte sich ja gerade aus den Fesseln englischer Kolonialherrschaft befreit und lehnte jegliche obrigkeitliche Form von »Kolonisierung« entschieden ab, insbesondere die Zuteilung von Land seitens einer Obrigkeit an ihre Untertanen. Statt dessen fühlten sich die Bundesstaaten den Vorstel-

Abb. 3: Die Wildnis der Appalachen, wie sie heute nur noch in einigen Reservaten erhalten ist: unwegsame Berge, Urwälder, Sümpfe; Flüsse und Seen



lungen eines allgemeinen privaten Grundeigentums, eines allgemein zugänglichen Bodenmarktes, demokratischer Mitbestimmung und dem Prinzip der »Subsidiarität« verpflichtet: Was auf unterer Ebene zu regeln möglich sei, solle dort geregelt werden! Dem gemäss: Aufbau des Staates von unten her, von den sich zu örtlichen Gemeinschaften zusammenfindenden Siedlern, denen keine Obrigkeit Vorschriften machen sollte, wo und wie sie zu siedeln hätten, wieviel jedem zugeteilt würde und wem jeder zu Dank und Gehorsam verpflichtet sei. Eine örtliche Gemeinschaft sollte vielmehr – im Sinn der »grassroot democracy« - für ihr Gemeindegebiet eigene Normen aufstellen können, was z.B. Art, Form und Ausgestaltung der Ansiedlung anbelangte; sie sollte aber auch die Verhaltensweisen ihrer Mitglieder reglementieren können: »In allem, was die gegenseitigen Pflichten der Bürger angeht, ist jeder ein Untertan der Gemeinschaft. In allem, was nur ihn selbst angeht, ist er ein Herr; er ist frei und schuldet Gott allein Rechenschaft für sein Tun. Die Gemeinschaft darf sich in seine Handlungen nur einmischen, wenn sie sich durch sein Tun verletzt fühlt oder wenn sie seine Mitarbeit benötigt« (deTocqueville 1835 (1996, 56)).

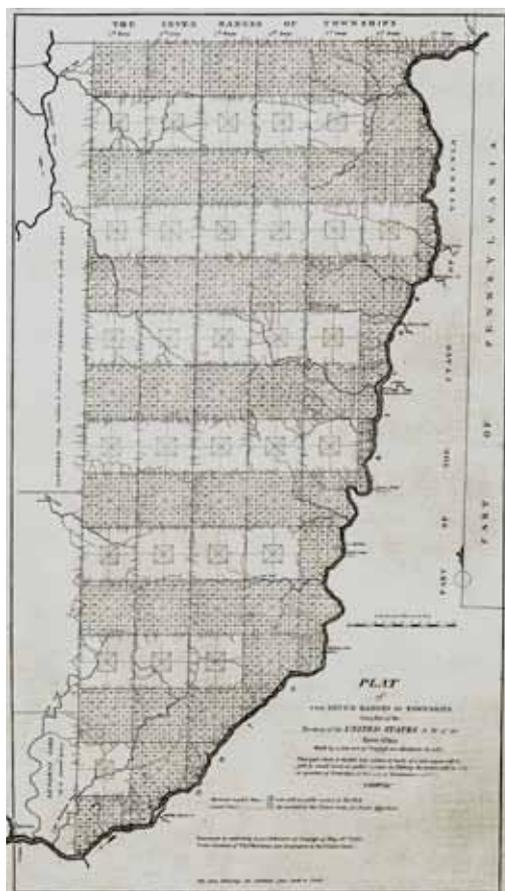


Abb. 4: Karte von 1785 des Probegebiets Seven Ranges im Osten von Ohio am Ohiostrom.

Über solche und ähnliche allgemeinen Grundsätze bestand zwischen den Gründungsstaaten im *Continental Congress* weitgehend Einigkeit. Sobald es aber 1781 um Grundsätze ging, wem das Land der *North-Western Territories* zunächst gehören sollte, wie es aufzuteilen und zu vermarkten sei und wie der neue Staatenbund zu den Mitteln kommen sollte, die er für das Gemeinwohl, also z.B. die Schaffung von Infrastruktur in den *North-Western Territories* benötigte, da erhob sich heftiger Streit und die Interessen der einzelnen Gründungsstaaten prallten hart aufeinander:

- Jeder von ihnen beanspruchte für sich einen Teil des neuen Territoriums, und zwar sowohl den Boden, als auch die politische Macht darüber; kurz: jeder strebte nach Erweiterung des eigenen Gründungsstaats über die Berge hinweg, möglichst bis hin zum fernen Mississippi (Reps 1992, 214); neue Staaten auszuweisen sei unnötig, da zunächst einmal die Gründungsstaaten im neuen Territorium zu ihrem verdienten Recht kommen müssten.
- Dagegen gab es Stimmen der Vernunft, die forderten, den gesamten ungeteilten Boden der *North-Western Territories* in das Eigentum der Bundesregierung zu übernehmen, um ihn dann aufzuteilen in einerseits diejenigen Gebiete, die die Bundesregierung für künftige Aufgaben benötigt und andererseits in Gebiete, die auf dem Bodenmarkt privaten Käufern zum Kauf angeboten würden. Aus diesen Verkäufen entstünde ein jährlicher, der Bundesregierung zufließender Erlös, mit welchem sie einen Finanzhaushalt aufbauen könne, aus dem dann u.a. der Aufbau notwendiger Infrastruktur, insbesondere zunächst befahrbarer Wege, im neuen Territorium zu bestreiten wäre.

In langen und harten Auseinandersetzungen konkretisierten sich im *Continental Congress* zwischen 1781 und 1785 die Zielsetzungen der US-Bundesregierung für die Besiedlung der *terra incognita*, und politische Mehrheiten bildeten sich um sie herum. Bei der Konzipierung eines Programms spielte neben Benjamin Franklin und George Washington vor allem der aufgeklärte Jurist und Architekt, Verfasser der Unabhängigkeitserklärung von 1776 und spätere US-Präsident (1801-1809) Thomas Jefferson eine bedeutsame Rolle als Mitglied des *Continental Congress*: Er verfass-

te u.a. mehrere Denkschriften und einen Plan für die Neuen Territorien (Jefferson 1784), die nach und nach Zustimmung und schließlich eine knappe Mehrheit fanden (ausf. Hockett 1925, 189 ff.):

- Das gesamte *North-Western Territory* wird zunächst in das Eigentum der Bundesregierung überführt. Eine neue Bundesbehörde, das *Land-Office*, ist alsbald einzurichten und übernimmt den gesamten Boden des Territoriums, um ihn im Interesse der Bundesregierung zu verwalten, zu verwerten und zu vermarkten.
- Die Gebiete von fünf neuen Bundesstaaten werden im *North-Western Territory* ausgewiesen; diese aber werden erst dann gegründet und erhalten eine eigene Staatsregierung, wenn eine jeweilige Mindestbevölkerung von 60.000 Einwohnern erreicht ist: *Ohio* (1802), *Indiana* (1816), *Illinois* (1818), *Michigan* (1837) und *Wisconsin* (1848).
- Die Gründungsstaaten nehmen ihre Gebietsansprüche in den *North-Western Territories* zurück und werden dafür im Gegenzug nicht belastet mit den anteiligen Kosten für den Aufbau der Bundesregierung und ihrer Verwaltung (erst 1801 stimmte der Bundesstaat Connecticut als letzter dieser Regelung zu).
- Der Boden des Territoriums wird kategorisch weder unentgeltlich abgegeben, noch wird eine spontane Landnahme (*squatting*) zugelassen, da dergleichen als kontraproduktiv im Hinblick auf die angestrebte Deckung des künftigen Finanzbedarfs der Bundesregierung anzusehen ist. Dementsprechend werden berittene Truppen von Landjägern, später *Rangers* genannt, u.a. zur Abwehr illegaler Landnahme in den noch unbesiedelten Grenzgebieten an der »Indianergrenze« stationiert; sie sind befugt, jeden, der keinen Grundeigentumsbrief (*land-title*) für ein ordnungsgemäß vermessenes Stück Land bei einem *Land-Office* erworben hat, zu vertreiben, sein Haus, Hab- und Gut einzuäschern und seine Felder zu verwüsten (Havighurst 1956, 53).
- Die Interessen der Ureinwohner an ihren Jagdgebieten sind vertraglich zu regeln, wobei der in die Hände der Bundesregierung übergehende Boden den einzelnen Indianerstämmen »angemessen« abzugelten ist.
- Die Besiedlung des Territoriums erfolgt, mangels Startkapital der Bundesregierung für den Landwegebau, zunächst nicht vom Land her, sondern von den Flüssen und Seen her.
- Das gesamte Territorium wird nicht auf einen Schlag für die Besiedlung freigegeben, sondern das *Land-Office* eröffnet zum Landverkauf Zug um Zug bereits vermessene Abschnitte von wenigen hundert bis zu etwa 1.000 Quadratmeilen (1 sqm = 2,6 qkm).
- Es muss beim Bodenverkauf ausgeschlossen werden, dass ein Landstück zwei- oder gar mehrmals verkauft wird; das *Land-Office* muss sich also eine verlässliche zentrale Übersicht, eine Art Grundkataster des gesamten Territoriums anlegen, in der das bereits vergebene und das noch zum Verkauf stehende Land sorgfältig registriert ist. Der Boden des gesamten *North-Western Territory* ist daher nach einem noch zu erprobenden geodätischen System rasterförmig zu vermessen und einzuteilen, was eine einheitlich anwendbare, von Käufer und Verkäufer überprüfbare und auch in der Wildnis »vor Ort« nachvollziehbare Orientierung ermöglicht - jedoch die vorhandene Topographie, den Bewuchs, die Boden- und Wasserqualität außer Acht lässt.
- Bei der Besiedlung hat das *Land-Office* davon auszugehen, dass der größte Teil des Territoriums landwirtschaftlich genutzt, aber auch eine gewerbliche, insbesondere eine industrielle Nutzung an den Flüssen berücksichtigt wird (Vance 1977, 266 ff.).
- Zwischen vier Interessengruppen ist schon bei der Einteilung von Grund und Boden vorab ein Interessensausgleich zu berücksichtigen; d.h. für jede Interessengruppe hat das *Land-Office* ein ausreichendes Flächenangebot vorzuhalten (Hockett 1925, 189 ff): 1.) Die Bundesregierung selbst, die für bestimmte, ihr laut Verfassung zukommende staatliche Aufgaben große Flächen benötigt, die sie für sich vorab reserviert (*state reserve*), d.h. ehe Land an Private verkauft wird; Flächen insbesondere für das Militär, das Gerichtswesen und den Strafvollzug, die zivile Erziehung und Ausbildung. Solche »*state reserves*« sind in das Quadratmeilenraster einzufügen und möglichst gleichförmig über das gesamte Territorium hin zu verteilen, um der Bundesregierung bei noch unbekanntem künftigen Bedarf überall einen Bodentausch zu ermöglichen. 2.) Die Veteranen des Unabhängigkeitskriegs, denen,

wie oben erwähnt, die Konföderation der Gründerstaaten ihre Besoldung in Form von Boden mit den ihnen ausgehändigten *bounty warrants* verbürgt hatte und die die Bundesregierung nun nach dem gewonnenen Krieg einzulösen hatte; ihnen sind kleinere Gebiete in verstreuter Lage zwischen den anderen zum Verkauf freigegebenen Gebieten anzubieten.

3.) Die bereits vor und während des Unabhängigkeitskriegs gegründeten privaten *Land Companies*, Zusammenschlüsse kapitalkräftiger Interessenten, die, nach dem Muster der alten absolutistischen Kolonisierung, riesige zusammenhängende Flächen vorwiegend für landwirtschaftliche Großbetriebe zu erwerben suchen. Sie fordern beim Landverkauf nicht nur Rabatte, sondern auch großzügige Kredite zur Unterstützung ihrer Vorhaben, die ihnen aber der *Continental Congress* aus Geldmangel und Grundsatz nicht gewähren kann (Reps 1956, 216). Und schliesslich

4.) Die Masse der kleinen Siedler (Wittke 1964, 101 ff.), die als *subsistence farmer*, d.h. mit eigenen und ihrer Familien Kräften, bestenfalls eine im Vergleich kleine Farm von 20 - 50 ha bewirtschaften können; ihnen wird der *Continental Congress*, weil sie über kein nennenswertes Eigenkapital verfügen, eine Hauptrolle beim Wagnis der Urbarmachung der Wildnis und der Kultivierung des Landes zuweisen, indem er für sie den Großteil des zum Verkauf angebotenen Landes vorsieht.

- Die Gründung von Ansiedlungen aber bleibt gänzlich der Initiative von Siedlergruppen oder von privaten Unternehmern auf dem bereits eingemessenen und zum Verkauf angebotenen Land überlassen.

Im selben Jahr 1785 verabschiedete der *Continental Congress* die »*National Land-Ordinance*«, eine Bundesverordnung und die gesetzliche Grundlage des *National Land-Systems* (Originaltext in: Treat 1910, 393 ff.). Sie legte das *Land-Office* u.a. auf folgende Reihenfolge von Schritten fest: Zuerst rechtsgültiger Vertragsabschluss mit den Indianern in deren Stammesgebieten. Danach Vermessung des Gebietes und Grobeinteilung des Bodens in besagtem geodätisch eingemessenen 1-Meilen Gitter - später *National Grid* genannt. Schließlich erst der Verkauf des nun systematisch aufgeteilten Bodens an interessierte Käufer (ibid.,162).

- Indianer-Verträge (*Indian treaties*): Es erwies sich von Anfang an als außerordentlich mühselig, mit den Indianern Verträge abzuschließen und, falls dies gelungen war, die Indianer dann auch daran zu binden, war ihnen doch das amerikanische Rechtssystem und Rechtsempfinden fremd. Folglich zog sich die praktische Eröffnung von Land für die Besiedlung der *North-Western Territories* unerwartet in die Länge. Bis 1815 war erst etwa ein Viertel der Fläche von Ohio in einem nicht zusammenhängenden Flickenteppich von Stammesgebieten vertraglich soweit gesichert, dass die Vermesser nach und nach hatten tätig werden können.
- Vermessungs- und Bodenaufteilung: Noch 1785 wurden umgehend in einem Erprobungsgebiet die Methode der im Urwald erschwerten Vermessung und Einteilung des Landes in ein gleichförmiges Gitternetz angepackt; das Erprobungsgebiet, *Seven Ranges* genannt, lag im Ostzipfel des neu zu gründenden Bundesstaates Ohio, am Ohiorstrom, unmittelbar westlich der Grenze des Bundesstaates

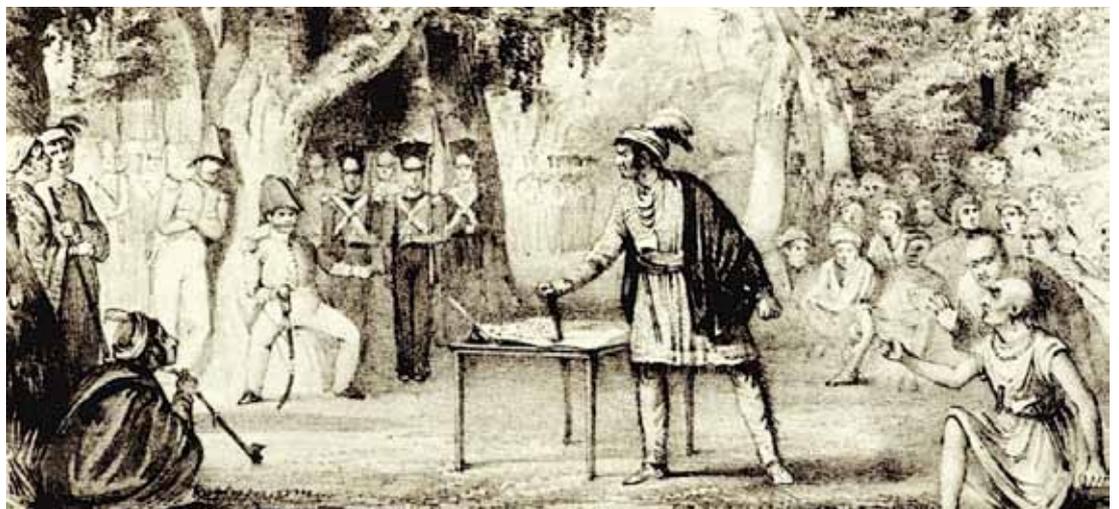


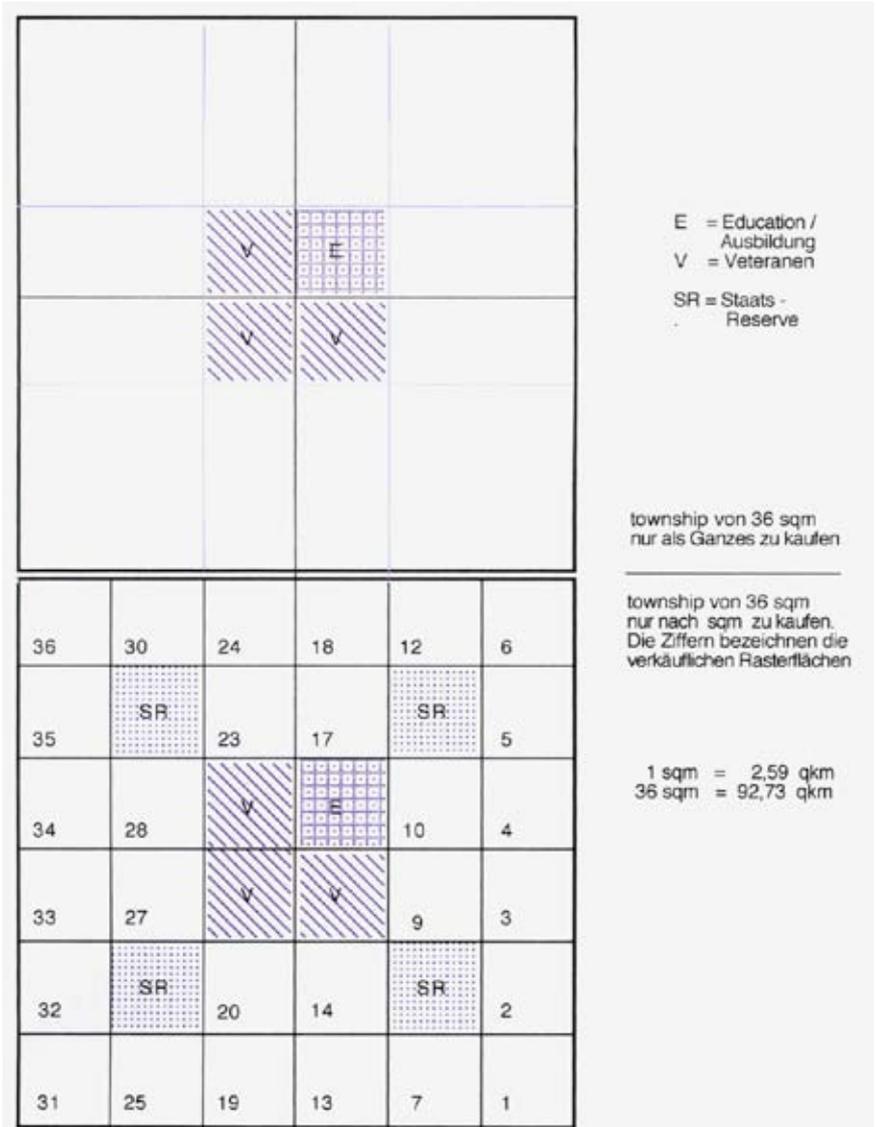
Abb. 5: Verhandlung zwischen Vertretern der Bundesregierung und den Osceola-Indianern 1820. Das in den Tisch gestoßene Messer des Häuptlings hieß: »Kein Vertrag!«

Virginia; ob zuvor mit dem dort lebenden Indianerstamm ein Vertrag geschlossen worden war, ist nicht bekannt. Die Vermesser teilten das Gebiet in sieben nord-südlich verlaufende Spalten (*ranges*) von je 6 Meilen Breite (= 9,66 km) und in 15 ost-westlich verlaufende Zeilen mit den gleichen Abmessungen. Es entstanden so 80 quadratische (teilweise auch vom Ohiostrom angeschittene) Flächen von je 36 Quadratmeilen (= 92,73 qkm). Diese Quadrate wurden »townships« (amerikanisch: Verwaltungseinheiten) genannt, ohne dass dies in irgendeiner Weise mit Stadtgründungen zu tun hatte; ja, diese gleichförmige Einteilung des Bodens in *townships* stellte sich geradezu gegen die überlieferte Dominanz der Stadt über das Land: das Land dominierte hier mit seiner Einteilung in eine gleichförmig gerasterte Fläche, nicht aber die Ansiedlungen, die irgendwo, je nach Marktlage und Privatinitiative, in einer jeden *township* an jeder Stelle in beliebiger Anzahl angelegt werden mochten; diese gänzlich auszufüllen, war, nach damaligem Ermessen, wegen der geringen Größe der Ansiedlungen und der der Landwirtschaft zugeordneten Bedeutung, gar nicht vorstellbar. Die Vermessung erfolgte durch theodolithische Einmessung eines Meridians (u.a. Corboz 2001, 143 ff). Vom Meridian aus wurde mit 100 yards (= ca. 96 m) langen Eisenketten und grossen rechten Winkeln die 1-Meilen Quadrate des Netzes im Urwald festgelegt und deren Eckpunkte entweder mit in die Erde gerammten schweren Pfosten oder aber durch nahe gelegene grosse Bäume (*witness trees*) amtlich festgelegt und mit Regierungsschildern unübersehbar gekennzeichnet (Havinghurst 1856, 88). 1786 war die Vermessung des Probegebietes *Seven Ranges* binnen Jahresfrist abgeschlossen (Reps 1956, 214). In dem vermessenen und im Raster eingeteilten Probegebiet wurden zwei verschiedene Arten von *townships* für zwei verschiedene Arten von Landkäufern vorgesehen: Solche *townships*, die als eine Einheit mit 36 Quadratmeilen nur als Ganzes geschlossen an *Land Companies* verkauft werden sollten (29 *townships*). Und in größerer Menge solche *townships*, in denen einzelne Quadratmeilen (= 2,59 qkm) an kleinere Landinteressenten verkauft werden sollten (51 *townships*, teilweise angeschnitten). In den als Ganzes zu verkaufenden *townships* waren im Zent-

rum jeweils vier Quadratmeilen (= 10,36 qkm) für den Staat reserviert: drei für die Ansiedlung von Kriegsveteranen und eine für Zwecke der Erziehung und Ausbildung. In den *townships* aber, in denen die Quadratmeilen einzeln zum Verkauf angeboten wurden, waren im Zentrum ebenfalls vier Quadratmeilen für diese beiden Zwecke reserviert - aber zusätzlich vier weitere Quadratmeilen als in ihrer Nutzung noch unbestimmte *state reserve* zur zukünftigen Verwendung der Bundesregierung. Insgesamt waren von den 36 Quadratmeilen einer solchen *township* 8 Quadratmeilen, also 22 %, als *state reserve* (= 20,73 qkm) dem Landverkauf an Private vorab entzogen.

- Verkauf: Der Verkauf der nicht für die Bundesregierung reservierten Flächen wurde zentralisiert, indem das *Land-Office* an seinem jeweiligen Amtssitz (zunächst Philadelphia, bis nach jahrelangen

Abb. 6: Die zwei Arten von townships, die für das Probegebiet Seven Ranges 1785 vorgesehen waren.



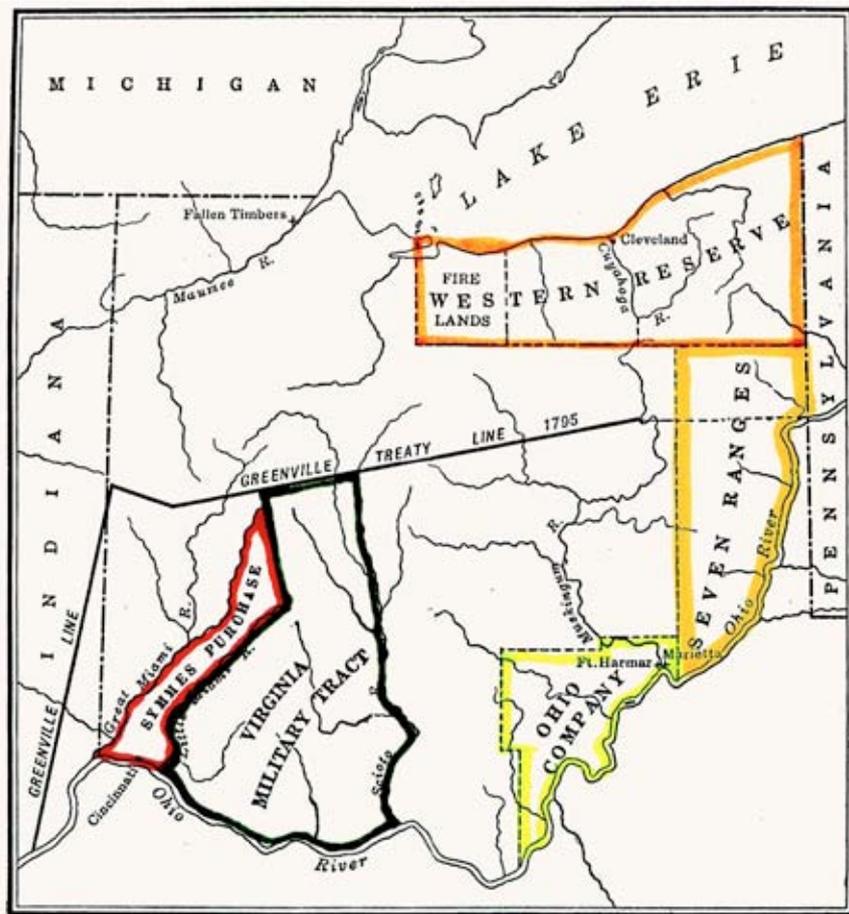


Abb. 7: Die großen Landausweisungen in Ohio um 1785: Military Reserve, private Companies und das Probegebiet Seven Ranges

Debatten Washington DC am Potomac River 1790 als Hauptstadt mit Sitz der Regierung festgelegt war) einmal jährlich eine Versteigerung von vermessenem und in *townships* oder Quadratmeilen eingeteiltem Land - zunächst der *Seven Ranges* und dann von anderen Teilen des *North-Western Territory* - veranstaltete, die landesweit angekündigt wurde. Das *Land-Office* registrierte nach den Versteigerungen sorgfältig den getätigten Bodenverkauf an Private in seinen Büchern. Die Mindestpreise für die Versteigerung waren - unabhängig von Lage, Bodengüte etc. - einheitlich auf 1,00 Dollar je *acre* (= 0,40 ha) festgesetzt, also je Quadratmeile auf mindestens 248 Dollar. Hinzu kam bei jedem *acre* ein weiterer festgesetzter Dollar zur Deckung der Vermessungskosten der Bundesregierung; mindestens kostete also jeder *acre* 2 Dollar (= je Quadratmeile mindestens 496 Dollar). Der Kaufpreis aus der Versteigerung war vom Käufer unmittelbar in bar an das *Land-Office* zu entrichten, ehe dieses ihm seinen Grundeigentumsbrief (*land title*) ausgingigte.

- Kaskadenprinzip des Landverkaufs: Die

Bundesregierung führte, um sich den kleinteiligen Landverkauf mit weniger als einer Quadratmeile gänzlich vom Hals zu halten, ein sogenanntes »Kaskadenprinzip« (*cascade*) des Landverkaufs ein, bei dem wenige große Käufer große Ländereien erwerben, diese dann aufteilen und die Teile an jeweils kleinere Käufer weiterverkaufen; solche Verkaufskaskaden konnten durchaus vier und mehr Stufen durchlaufen. Die Feinaufteilung des Bodens bis hinunter zu städtischen Bauparzellen von $1/4 - 1/8$ *acre* (= ca. 1.000 - 500 qm) war gänzlich dem privaten Grundstücksmarkt überlassen; dieser kaskadenartige Weiterverkauf von Boden mit dem Gewinn abwerfenden Zwischenhandel von Stufe zu Stufe wurde bald zur Grundlage des Geschäfts der gewerblichen Stadtgründer (*urban developer*).

Für die Grobeinteilung des Bodens behielt die Bundesregierung, trotz mancher Änderungen der gesetzlichen Grundlage, bei der weiteren, über das North-Western Territory hinausgehenden Besiedlung, verpflichtend den National Grid und die Vorab-Reservierung von Land als Staatsreserve bei.

2. Einige Mängel des *land-system* und ihre Abstellung bis ins 19. Jh. hinein

Die Bundesregierung hatte sich anfangs vor allem bei den Indianerverträgen und beim System des Bodenverkaufs in einigen bedeutsamen Punkten geirrt oder Tatsachen falsch eingeschätzt, denn der Landverkauf schleppte sich in Ohio und speziell in den *Seven Ranges* erst einmal mühselig dahin (Havighurst 1956, 113): Z.B. wurde dort zwischen 1786 und 1801 keine einzige der für große Landkäufer vorgesehenen *townships* verkauft; auch Städte waren bis dahin nur in geringer Anzahl gegründet worden: z.B. Marietta (1787), Cincinnati (1788), beide am Ohiorstrom gelegen, und Cleveland (1796) in der *Connecticut Reserve* am Eriesee. Das erwartete »große Geld« für die Staatskasse blieb zunächst aus. Reformen wurden nötig, ehe das *National Land System* mit dem *National Grid* praktikabel und für die Bundesregierung ertragreich gehandhabt werden konnte. Hier seien nur einige der Fehler des ersten Durchgangs und deren Beseitigung bis in die erste Hälfte des 19. Jh. hinein erwähnt:

- Die langfristig schwerwiegendste Fehl-

einschätzung des *Continental Congress* lag in seiner Annahme, dass mit den Indianerstämmen eine zügige Einigung über die Abtretung ihrer Stammesgebiete möglich sei. Dies gründete wohl in der bei Rechtgläubigen oft anzutreffenden Selbstgerechtigkeit und damit Unfähigkeit, andere Kulturen zu verstehen und zu würdigen; nämlich jene gegenüber der amerikanischen Kultur höchst unterschiedlichen Kulturen der verschiedenen indianischen Stämme (Stammel 1972, 29 ff.). In den *North-Western Territories* waren es die nomadisierenden Waldindianer, die in ihren weiten Stammesgebieten von der Jagd in ihren grenzenlosen Wäldern lebten und die das Ansinnen von Bodenabtretung an die landhungrigen, nach abgegrenztem Bodeneigentum und nach Ackerbau strebenden Amerikaner nicht zu begreifen vermochten. Die Indianer verteidigten ihre seit undenkbaren Zeiten wie Heiligtümer gehegten Jagdgründe gegen die schonungslos vorgehenden Amerikaner, die mit ihren Feuerwaffen das Wild willkürlich niedermachten, Wälder abbrannten, Natur zerstörten, den Boden aufrissen und als Herren auftraten ohne Häuptlinge zu sein. Indianer galten vielen Amerikanern seit dem 18. Jh. gemeinhin als unrechtmäßige Bewohner der doch ihnen verheißenen »Neuen Welt«; sie wurden als »Wilde«, vielleicht auch als »edle Wilde« angesehen, aber überwiegend doch als »Untermenschen«, die der ankommende Siedler von seinem teuer erworbenen Land in die Berge zu vertreiben oder gar auszumerzen berechtigt sei. Um 1783 hatte noch mancher im *Continental Congress* auf ein friedliches Zusammenleben von Rot und Weiß gehofft. Sobald aber der Zuwanderungsstrom von legalen Siedlern ab etwa 1800 answoll, nahm der amerikanische Landhunger zu und damit der Druck auf die Indianer in ihren Wäldern, während in gleichem Maße die amerikanische Geduld und Bereitschaft zu langwierigen Verhandlungen über die Abtretung von Stammesgebieten an die Bundesregierung so sehr abnahm, dass der amerikanische Senat 1830 das *Indian Removal Act* (Indianer-Umsiedlungsgesetz) für die südöstlichen Bundestaaten (Alabama, Florida, Georgia, Mississippi) verabschiedete, das die dortigen Indianer, die teilweise vom Ackerbau lebten, zwang, sich zum Landtausch und zur Umsiedlung in noch leere Gebiete in

der trockenen Prärie westlich des Mississippi bereit zu erklären. Die Umsiedlung wurde in die Hände des Militärs gelegt. Von der finsternen Geschichte der Umsiedlung ist insbesondere der *trail of tears* (Zug der Tränen) in Erinnerung geblieben, bei dem die bereits teilweise amerikanisierten Cherokee-Indianer 1831 von ihrem Stammesgebiet in den südlichen Appalachen aus etwa 630 km weit zu Fuß in das neu von der Bundesregierung ausgewiesene *Indian Territory* (Indianer-Territorium) westlich von Arkansas getrieben wurden, wobei etwa 1/4 der Umsiedler (ca. 4.000) auf dem Weg umkam. 1834 folgte der *Indian Intercourse Act*, ein Bundesgesetz, das die Umsiedlung weiterer notorisch renitenter Indianerstämme in das *Indian Territory* ermöglichte. Dies war ein in seinen Grenzen mehrfach verändertes Gebiet im Eigentum und unter strenger Kontrolle der Bundesregierung, das seit 1866 ca. 3.200 qkm umfasste und in 29 unterschiedlich große Gebietsteile für 29 streng voneinander getrennte Indianerstämme eingeteilt war - eine Art riesiges staatliches Internierungslager, in dem die Indianer keine Verfassung, keine Rechte, keine politische Vertretung, keinen *National Grid* hatten - und eben wie Wilde gehalten wurden (Reps 1981, 135 f). Weißen Amerikanern war das Betreten streng verboten, um ihre Ansiedlung zu unterbinden. Erst 1906 wurde das *Indian Territory* mit anderen Teilen der Prärie verbunden, Oklahoma genannt und als 46. Bundesstaat der Vereinigten Staaten mit eigener Verfassung gegründet - und für weiße Siedler geöffnet. Die zuströmenden Siedlungswilligen an den zurückweichenden Indianergrenzen aber hofften, dass mit der Umsiedlung der Indianer die Bereitstellung von neuem, indianerfreiem Land beschleunigt würde. Jedoch lösten die vom Militär begleiteten Zwangsumsiedlungen immer wieder aufs Neue kriegsartige Auseinandersetzungen zwischen Indianern und amerikanischen Truppen aus. In der amtlichen Bilanz standen zwischen 1830 und 1891 den 2.283 dabei gefallenen amerikanischen Soldaten und Offizieren ca. 400.000 erschossene, erschlagene, erfrorene und verhungerte Indianer gegenüber (Stammel 1972, 388-393). Ein frühes Beispiel für das sich in den USA wiederholende Vergessen der in ihre Verfassung eingegangenen Menschenrechte.

- Der wohl peinlichste Irrtum der Gründungsstaaten, in dessen Folge sie von den *Land Companies* nach Ende des Befreiungskrieges über den Tisch gezogen wurden, war angelegt in der ursprünglich arglosen Ausgabe der *bounty warrants* an die Freiheitskämpfer. Der Unabhängigkeitskrieg war noch nicht beendet, als sich schon ein neuer Markt eröffnete: Vor allem Offiziere kauften *bounty warrants* auf zu einem Preis von durchschnittlich 12 cents je acre, d.h. für 6 % des Mindestwertes bei den Landversteigerungen der Bundesregierung (Havighurst 19 56,152). Es war nun nämlich nur noch ein Teil der Freiheitskämpfer bereit, als Pionier in die Wildnis zu ziehen, um dort ein zugeteiltes Grundstück erst zu suchen und dann zu roden; dem übrigen Teil der Freiheitskämpfer war die heute greifbare »Hand voll Dollars« wertvoller als das in einer beschwerlichen Zukunft liegende eigene Land. Vorwiegend Offiziere hatten die *Land Companies* gegründet oder waren ihnen mit einer Handvoll zusammengekaufter Berechtigungsscheine beigetreten. Diese *Land Companies* erwarben nach dem Unabhängigkeitskrieg mit den *bounty warrants* am Ohio River gelegene riesige Ländereien in noch unvermessene Gebiet, da führende Gesellschafter

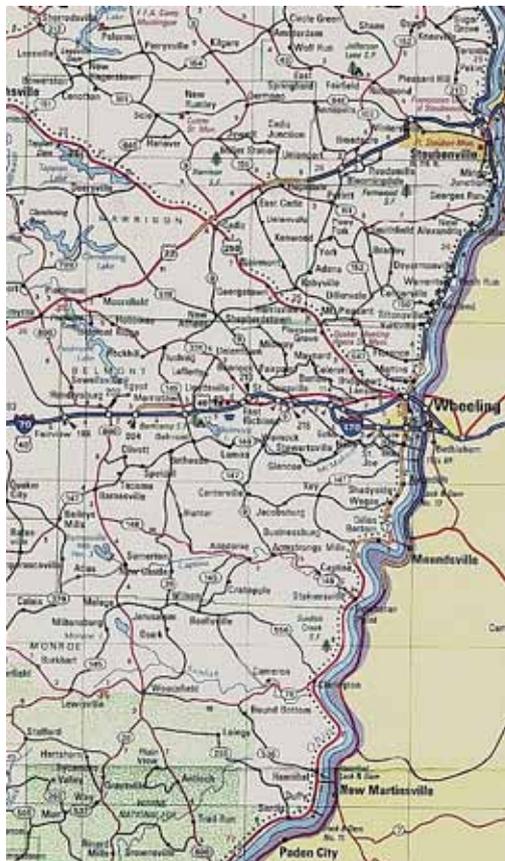


Abb. 8: Ohio Roadmap von 1998, Ausschnitt des Gebiet der Seven Ranges, wo das National Grid kaum Spuren bei der Straßenführung hinterlassen konnte, weil seine Gitterlinien 1785 nur Eigentums- oder Verwaltungsgrenzen festgelegt hatten, nicht aber Wegetrassen.

1778 Mitglieder des *Continental Congress* waren (wie bei der *Ohio Land Company*, *Symmes Company* oder *Scioto Company*; Reps 1969, 291 f) und die Bundesregierung nicht umhin konnte, auf Grund ihrer früher eingegangenen Verpflichtungen, diesen Landkäufen mit *bounty warrants* zunächst zuzustimmen. Indem sie den *Land Companies* nachträglich die Vermessung und Bodenaufteilung gemäss der *Land Ordinance* im System des *National Grid* zur Auflage machte, fügten sich diese Ländereien nahtlos in das Gesamtsystem der gitterförmigen Bodeneinteilung ein. Als aber die *Land Companies* damit begannen, das derartig eingeteilte Land an kleinere Einzelinteressenten zu verkaufen - oft an Siedler spezieller Herkunft, wie an französische Revolutionsflüchtlinge (*Scioto Company*), oder an Puritaner aus Connecticut (*Connecticut Reserve*) -, machten sie der Bundesregierung mit reduzierten Preisen ernsthafte Konkurrenz. Diese setzte jedoch bereits 1787 mit einer ersten Änderung (*amendment*) der *Land Ordinance* im nun konstitutionellen Kongress durch, dass Landkäufer nur noch höchstens 1/7 des Landpreises mit *bounty warrants* begleichen konnten -, womit sich dieser Handel nicht mehr lohnte und der Gründung weiterer *Land Companies* bald ein Ende gesetzt war (Hockett 1925, 200 ff). Um jedoch ihren Verpflichtungen gegenüber den Freiheitskämpfern nachkommen zu können, wies die Bundesregierung am Ohio River ein inzwischen vermessenes und im Gitter eingeteiltes Gebiet als *Military Tract* aus, wo allein Kriegsveteranen ihr Land in vollem Umfang mit *bounty warrants* erwerben konnten (Treat 1910, 238 f.). Erst 1810 kam der Landerwerb mit Berechtigungsscheinen gänzlich zum Abschluss.

- Es erwies sich bald als ein Fehler, dass das Netz der 1-Meilen-Linien lediglich zur Abgrenzung von Privatland bzw. von Verwaltungseinheiten, wie *townships* oder Landkreisen (*counties*), dienen sollte, also als reine Grenzlinien, nicht aber gleichzeitig als Linien zur Bestimmung eines künftig anzulegenden rechtwinkligen Wegenetzes – so, wie es schon die Römer in der Po-Ebene gehandhabt hatten. Der Fehler lag darin begründet, dass im *Continental Congress* wohl übersehen worden war, dass sich die Ländereien nicht in einem geschlossenen Zusammenhang verkauf-

fen liessen, sondern sie innerhalb eines zur Versteigerung kommenden Gebiets hier und dort zunächst zusammenhanglos verstreut lagen; daraus aber ergab sich im weiteren Verlauf des Landverkaufs ein Flickenteppich mit einer ständig abnehmenden Anzahl noch unverkaufter Flächen. - Nun war es bis etwa 1800 üblich, die Wegeverbindungen zwischen Farmen oder Ansiedlungen unabhängig vom *National Grid* von Ort zu Ort nach dem Prinzip der kürzest möglichen oder bequemsten Verbindung zu ziehen - bzw. zu trampeln. Das bedeutete jedoch, dass mit dem langsamen Verschwinden unverkauften Landes - und damit dichter werdender Besiedlung - immer häufiger Streit zwischen den Grundeigentümern und jenen, die einen neuen Weg schnurstraks über deren Grund anzulegen gedachten, entstand. Die Bundesstaaten oder die *Counties* mussten oft genug zum letzten Rechtsmittel greifen: der Enteignung im Gemeininteresse, dem »*eminent domain*« (also die gerichtlich an eine gesellschaftliche, meist örtliche Gruppe, als »Souverän des Volks«, erteilte Befugnis, genau bezeichneten Boden im Allgemeininteresse enteignen zu dürfen), um überhaupt einen neuen Weg anlegen zu können. Erst 1796 wurde erstmals in der *Connecticut Reserve* am Eriesee eine neue Praxis erprobt, dass nämlich die Gitterlinien des *National Grid* zugleich als künftige Linienzüge für Wegetrassen angesehen wurden: Bei Abschluss eines jeden Kaufvertrages mussten, als ein Vorbehalt des Bundesstaates Connecticut, die Trassen auf den 1-Meilen Gitterlinien als Mittelinie beidseitig in einer Breite von je 40 Fuss (= 16 m) »für alle Zeit« von Bebauung frei gehalten werden (Reps 1996, 217). Bei entstandenem Verkehrs- oder Verbindungsbedarf mussten dann die angrenzenden Grundeigentümer das ihnen je einseitig der Gitterlinie zugefallene Land der Wegetrasse für die Anlage eines neuen öffentlichen Wegs an die öffentliche Hand entschädigungslos zurückgeben. Vergleicht man also z.B. die heutige Straßenkarte des Gebiets der *Seven Ranges* mit dem Gebiet der *Connecticut Reserve* in der Gegend von Cleveland, so erkennt man den Unterschied deutlich: Wo das Gitter des *National Grid* im Gebiet der *Seven Ranges* kaum Spuren hinterlassen hat, prägt es bei Cleveland deutlich die durch Straßen im rechtwinkligen Gitter

eingeteilte Landschaft - mit Ausnahme einiger Hauptstraßen, die, aus Gründen der Verkürzung der Wegstrecke und damit erzielbarer Kosteneinsparung, Orte in direkter kürzester Linie miteinander verbinden. Seither wurde diese Praxis, dass die Gitterlinien des *National Grid* nicht nur Grenzen markieren, sondern auch als Leitlinien potentieller Wegetrassen fungieren, in den jüngeren Bundesstaaten verallgemeinert - und sie gilt bis heute.

- Eine weitere Fehleinschätzung des Continental Congress ist in seiner unangemessenen Unterbewertung des gravierenden Problems der Unwegsamkeit der *North-Western Territories*, insbesondere zunächst in Ohio, zu sehen (u.a. Dickens, 1843, Kap. 21); offensichtlich hatten die Mitglieder des *Continental Congress* keine Anschauung von der Wildheit der Natur gehabt, als sie davon ausgingen, dass das Gebiet vorzugsweise von den Flüssen her zu erschließen sei. Nun zeigte es sich aber, dass die meist von Neuengland herkommenden, am Kauf von Quadratmeilen Interessierten weder auf dem Land- noch auf dem Wasserweg in der Lage waren, vor einer Landversteigerung genauere Informationen aus direkter Anschauung im Urwald über die Topographie, Bodenbe-

Abb. 9: Ohio Roadmap von 1998, Ausschnitt der nordwestlichen Ecke von Ohio, die erst um 1807 vermessen worden war und wo die Gitterlinien des *National Grid* zugleich auch potentielle Trassen des Wegenetzes waren



schaffenheit etc. des angebotenen Landes zu gewinnen. Nur sehr Mutige wagten es, unbekanntes Land quadratmeilenweise blindlings zu ersteigern. Erschwerend kam für Landinteressenten noch hinzu, dass die Versteigerungen nur am fernen Sitz der Bundesregierung in Philadelphia (später in Washington D.C.) stattfanden, nicht aber in der Nähe des zu versteigernden Landes. Landkäufer, die Land in Partien von 20 – 40 ha für kleine Farmen weiterverkaufen wollten, wurden vorsichtig, als es sich erwies, dass die Unwegsamkeit ein besonders hartes Hindernis auf dem Weg zur eigenen Farm war, solange die Flüsse noch nicht reguliert und so unberechenbar und wild waren, dass sie nur mit Kanus, nicht aber mit kleinen Frachtschiffen befahrbar waren und mit Pferdefuhrwerken befahrbare Wege noch gänzlich fehlten. Die als Käufer des Landes in Frage kommenden Siedlungsspioniere konnten also nur etwa jene 50 Kilogramm mit sich bringen, die sie in der Unwegsamkeit auf dem Rücken 8 -14 Tage lang zu tragen vermochten: ein absolutes Minimum an Werkzeug, Waffen und Saatgut; und darüber hinaus mussten sie gänzlich verzichten auf die ansonsten bei der Urbarmachung unentbehrliche Arbeitskraft eines Pferds oder Maultiers, das ja weder in ein Kanu zu packen war, noch vor ein Fuhrwerk. Hinzu kam als Erschwernis beim Landerwerb, dass die geforderte unmittelbare Barzahlung des in der Versteigerung ermittelten Preises viele kleinere Landkäufer davon abhielt, daran teilzunehmen. Alles zusammen genommen, war es also kein Wunder, dass im Probegebiet *Seven Ranges* der Landverkauf wegen derartiger Erschwernisse zunächst nur schleppend vorankam und mancher Landinteressent sich lieber dahin wandte, wo der Bodenpreis für eine kurze Zeit noch günstiger war: bei den konkurrierenden *Land Companies*.

Um den Boden in Ohio zu mobilisieren, d.h. die Nachfrage nach Land anzuheizen, hatte der Gouverneur von Ohio, William H. Harrison, im Jahr 1800 im Kongress einen Antrag auf Korrekturen der *Land Ordinance* eingebracht, mit denen die Ausgangssituation beim Landverkauf für die Käufer verbessert werden sollte. Mit der als Gesetzesänderung angenommenen *Harrison Land Act* wurde auch die in Washington D.C. zentralisierte

jährliche Landversteigerung durch ein dezentralisiertes System von *Land-Offices* ersetzt, die überall dort eingerichtet wurden, wo jungfräuliches, aber schon vermessenes und im *National Grid* eingeteiltes Land aus Bundesbesitz zum Verkauf anstand (Treat 1910, 105). Nach Maßgabe der abgeschlossenen Vermessungen veranstalteten die *Land-Offices* nun auch etwas häufiger als einmal im Jahr ihre Landversteigerungen; darüber hinaus wurde eine Filiale im Hafen von New York, dem Ankunftsort der meisten Einwanderer von Europa her, eingerichtet und sogar eine Filiale in der Londoner City (Havighurst 1956, 106). Gemildert wurde u.a. auch das bisherige, eher grobmaschige Kaskaden-Prinzip: Landkäufer konnten von nun an ihr Land vom *Land-Office* auch in kleineren Flächen von 1/2, 1/4 und ab 1820 auch von 1/8 Quadratmeilen (= 320 ha) direkt bei einer regionalen Versteigerung erwerben, wobei die Zahlung des Kaufpreises nun kundenfreundlicher war: Land konnte entweder ohne einen Preisnachlass in vier gleichen Jahresraten bezahlt werden oder, bei sofortiger Barzahlung, mit einem Preisnachlass von 8 % auf den in der Versteigerung ermittelten Preis (Treat 1910, 170 ff).

Diese Reform des *Land Systems* stand im Zusammenhang mit verschiedenen anderen günstigen Faktoren: So hatte der Kongress 1796 die Herstellung des *Zanes Trace* genannten Landwegs beschlossen - genauer einer holperigen und matschigen Piste, die von Wheeling am Ohiorstrom in Virginia ausging und ca. 110 km tief in den Urwald hinein bis Zanesville führte, welches an deren Ende 1799 gegründet wurde (Reps 1965, 294). Aber auch die um 1800 verstärkt einsetzende Zuwanderung aus Kontinental-Europa, u.a. auch aus Deutschland (Wittke 1964, 101). Denn in allen europäischen Ländern setzte etwa in dieser Zeit »um 1800« der zivilisatorische und technologische Wandel Menschen frei, die mit ihren alten Qualifikationen oder mit ihren neuen Ansichten von Freiheit und Menschenwürde nicht länger in Europa bleiben wollten. Dies geschah teilweise in Folge der Französischen Revolution, der Napoleonischen Kriege und dem absehbaren Ende des Absolutismus (politisch motivierte Auswanderung), der Bauernbefreiung und Rationalisierung der Landwirtschaft, der Industrialisierung und Zurückdrängung der tradierten Handwerke (ökonomisch motivierte Auswanderung), der intensiveren Berichterstattung über die in Amerika geschaffenen

gesellschaftlichen Fortschritte, allem voraus der dort praktizierten nahezu unbeschränkten Freiheit der Bürger (idealistisch motivierte Auswanderung) und, nicht zuletzt, der zunehmenden Verfügbarkeit über größere, schnellere und billigere Schiffe für die Passage über den Atlantik. So wurde schon um 1803 in Ohio, aber auch in Indiana und Illinois von einem einsetzenden sogenannten »*land rush*«, einem Ansturm auf das dort neu von der Bundesregierung angebotene Siedungsland gesprochen (Havighurst 1956, 147 ff). Das Gerücht alleine zog vermehrt gewerbliche »Stadtgründer« an, Bodenspekulanten, die auf baldige Steigerungen der Bodenpreise wetteten und sich rechtzeitig »vor dem Sturm« die noch niedrigen Landpreise zu sichern hofften (Reps 1992, 349).

Das nun tatsächlich einsetzende Wachstum der Bevölkerung, die in Ohio zwischen 1800 bis 1820 von 43.000 auf 581.000 Einwohner sprunghaft anstieg (Treat 1910, 115) und entsprechende Erlöse bei den Landversteigerungen nach sich zog, ermutigte die Bundesregierung zu einer großen und weitsichtigen Investition in den Fernstraßenbau: Mit einem von Thomas Jefferson unterzeichneten Kongressbeschluss wurde 1806 die Herstellung der ersten sogenannten »*National Road*« verabschiedet, deren Herstellung sich bis 1825 hinzog. Eine derbe Piste (auch für schwere Fuhrwerke), die von Baltimore in Maryland bis Wheeling an die ältere *Zanes Trace* anschloss und sie von Zanesville aus quer durch Ohio über die Hauptstadt Columbus weiterführte durch Indiana hindurch bis zum 1820 neu gegründeten Indianapolis. Sie wurde später durch das südliche Illinois bis nach St. Louis am Westufer des Mississippi fortgesetzt - eine französische Stadtgründung von 1764, die die Vereinigten Staaten 1803 im *Louisiana Purchase* den Franzosen wegen ihrer beherrschend zentralen Lage am Mississippi und ihrer Wasserstraßenverbindung nach New Orleans abgekauft hatten. Mit der *National Road*, auf deren Trasse heute stückweise der U.S. Highway 40 weiterexistiert, war in Ohio für den Zug der Siedler von Ost nach West eine schon lange erhoffte grundlegende Verbesserung der Erreichbarkeit der neuen Siedlungsgebiete auf dem Landweg geschaffen worden. Gleichzeitig wurde auf ihr von West nach Ost der Austausch von Agrarprodukten aus den neuen westlichen Siedlungsgebieten in Richtung der Häfen am Atlantik erstmals ermöglicht. Also die verspätete Herstellung des in Ohio

so lange vermissten Transportweges sollte nun auch die Besiedlung des Mittleren Westens beschleunigen.

3. Stadt im National Grid

Fast alle in der Zeit bis etwa 1830 im *North-Western Territory* neu gegründeten Ansiedlungen wurden nach ähnlichen Prinzipien angelegt. Ob dann im Lauf der Zeit aus einer Ansiedlung eine Stadt wurde, erwies sich immer erst mit ihrem Wachstum. Auch ließen sich die neuen amerikanischen Ansiedlungen kaum mit den zeitgleichen europäischen Vorstellungen von Stadt vergleichen: die Rolle ihres Gründers und die Mitwirkung ihrer Bürger beim Aufbau waren vollständig verschieden, ebenso die Art ihrer materiellen Herstellung, ihrer Bodenaufteilung, ihrer Bebauung, ihrer gesellschaftliche Funktion und ihres Erscheinungsbilds.

Vier Anlässe sind zu nennen, die im Zug der Besiedlung von Ohio, Indiana und Illinois damals zu einer Ansiedlung führten:

- Die neu gegründeten Bundesstaaten benötigten jeder eine Hauptstadt: Columbus in Ohio (1817), Indianapolis in Indiana (1818), Springfield in Illinois (1837), die in ihrer Gestaltung den Ansprüchen an Repräsentation des Bundesstaates zu entsprechen und die wichtigsten würdigen Amtsgebäude zu enthalten hatten: allem voraus das Gouverneurshaus (*State House*), die Bauten der Staatsverwaltung, das Gericht, das Staatsgefängnis, möglichst auch ein Staats-College und einen öffentlichen Platz (*public square*) für große Versammlungen im Freien. Die neuen Staatsregierungen pflegte den Standort zu suchen, und entschieden darüber; das Land für die Hauptstadtgründung konnte einer *state-reserve* entnommen werden, u.a. durch Bodentausch. Des gehobenen Anspruchs wegen wählte die Staatsregierung eine Kommission, die über den Stadtgrundriss zu entscheiden hatte und dazu den Entwurf gern einem erfahrenen Architekten anvertraute (Reps 1965, 272), der seine Vorschläge der Kommission vorlegte. Der Bundesstaat investierte in die repräsentativen öffentlichen Gebäude und Anlagen; private Investoren erwarben baublockweise oder einzeln Bauparzellen, die sie an Bauinteressenten verkauften, die ihrerseits ihre Häuser

darauf bauten. Die Freiheit bei der Gestaltung des Stadtgrundrisses war indes nicht beliebig groß, denn die Flächen für die Bebauung mit privaten Häusern waren, wie weiter unten zu zeigen ist, den alltäglichen Anforderungen der potentiellen Grundstückskäufer und dem Gewinnstreben der privaten Grundbesitzer unterworfen.

- Eine religiöse oder weltanschauliche Gemeinschaft gründete für ihre Anhänger eine ihren Vorstellungen vom Zusammenleben und von Gemeinschaft entsprechende Ansiedlung. Diese Vorstellungen waren häufig schon im Voraus in Form von Regeln niedergelegt, sodass die Gemeinschaft ihre Ansiedlung aus ihrem Kreis heraus meist selbst im Rahmen ihrer Regeln zu gestalten in der Lage war. Das Gewinnstreben spielte eine nachgeordnete Rolle gegenüber der notwendigen Sparsamkeit, die der Gestaltung der Ansiedlung Grenzen setzte - Eine Ansiedlung entstand, indem sich Siedler an ein oder wenige bereits bebaute Grundstücke angliederten, indem sie Nachbargrundstücke ankauften und diese bebauten. Dies geschah häufig in verkehrsgünstigen Lagen, nämlich dort, wo zwei Landwege sich kreuzten, was überall der Fall sein konnte, wo das Ein-Meilenraster des *National Grid* auch zugleich die potentiellen Trassen der Wege festlegte. Nur: In solchen Fällen bestimmte die Vorgabe des *National Grid* tatsächlich die weitere Aufteilung des Bodens der Ansiedlung im Raster manchmal bis in die später hinzugefügten Seiten- und Nebenstraßen hinein. Dergleichen war also nicht bewusste Gestaltung des Stadtgrundrisses im Raster, sondern nur Weiterführung im Kleinen der im Raster vorgegebener Landwege.
- Hinter dem nun zu erläuternden vierten Anlass blieben die zuvor genannten drei Anlässe, was Anzahl und Ausdehnung der Ansiedlungen betrifft, in den drei Bundesstaaten weit zurück. Es ist die aus privater Spekulation auf Bodenwertsteigerungen hervorgehende Ansiedlung eines als »Stadtgründer« auftretenden Bodenunternehmers, der ein seiner Ansicht nach genügend großes Terrain als Eigentum erworben hatte, um es in Straßen (gelegentlich auch Plätze) und in Bauparzellen aufzuteilen; diese verkaufte er im Kaskadenprinzip weiter an Landinteressenten, die entweder in der Ansiedlung

ihre Häuser zu bauen gedachten oder die dort selbst weitergehende Spekulation betreiben wollten. Da niemand ihm als dem Bodeneigentümer in die Verwertung seines Landes hineinreden konnte, war er auch völlig frei im Hinblick auf die Gestaltung seines Ansiedlungsplanes, also seines Stadtgrundrisses, der mit seiner Einteilung in öffentliche Flächen (Straßen und Plätze) und privates Bauland eine wesentliche Voraussetzung für die Vermarktung seines Landes bildete. Da in der Regel noch niemand auf dem von ihm käuflich erworbenen Land siedelte, gab es auch noch keine örtliche Gemeinschaft, die ihm ihren Willen auf dem Weg über die *grassroot democracy* hätte aufzwingen können. Er war als erster da und bestimmte als erster über die Lage und über den Stadtgrundriss: den Verlauf und die Breite der Straßen, die Maschenweite des Straßenrasters, die Dimensionen der Bauparzellen und zuweilen über die Lage öffentlicher Einrichtungen und über die Nutzungen bestimmter Bauparzellen. Den Stadtgrundriss ließ er vor dem Parzellenverkauf im Gelände abstecken und im Weg stehende Bäume fällen. Investitionen in den Boden wie Straßenbelag, Bordsteine, Bepflanzung mit Straßenbäumen, Bau einer Schule etc. tätigte er in der Regel aber nicht (Frischwasserleitungen, Kanalisation, Straßenbeleuchtung waren damals im fernen Westen vielleicht bekannt, aber nicht verfügbar); dies alles zu schaffen überließ er vielmehr den späteren Bewohnern und der *grassroot democracy*. Der Kaufpreis des Bodens, die Kosten des Entwurfs des Stadtgrundrisses, die erforderliche Rodung und die Werbungskosten bei der Vermarktung waren die einzigen ihm zufallenden Kosten. Seinen Gewinn zog er vollständig aus dem Verkauf von Parzellen. Waren diese allesamt verkauft oder gab es keine Nachfrage mehr danach, konnte er sich zurückziehen oder die Ansiedlung mit dem, was er daran verdient hatte, verlassen. Sein Erlös konnte, und darin bestand sein unternehmerisches Risiko, durchaus geringer sein, als das, was ihn der Grunderwerb gekostet hatte.

Die Freiheit des spekulierenden Stadtgründers bei der Gestaltung seines Ansiedlungsplans war nicht grenzenlos, sondern wurde eingegrenzt durch den Markt für Bauparzellen, genauer: durch die durchschnittlichen

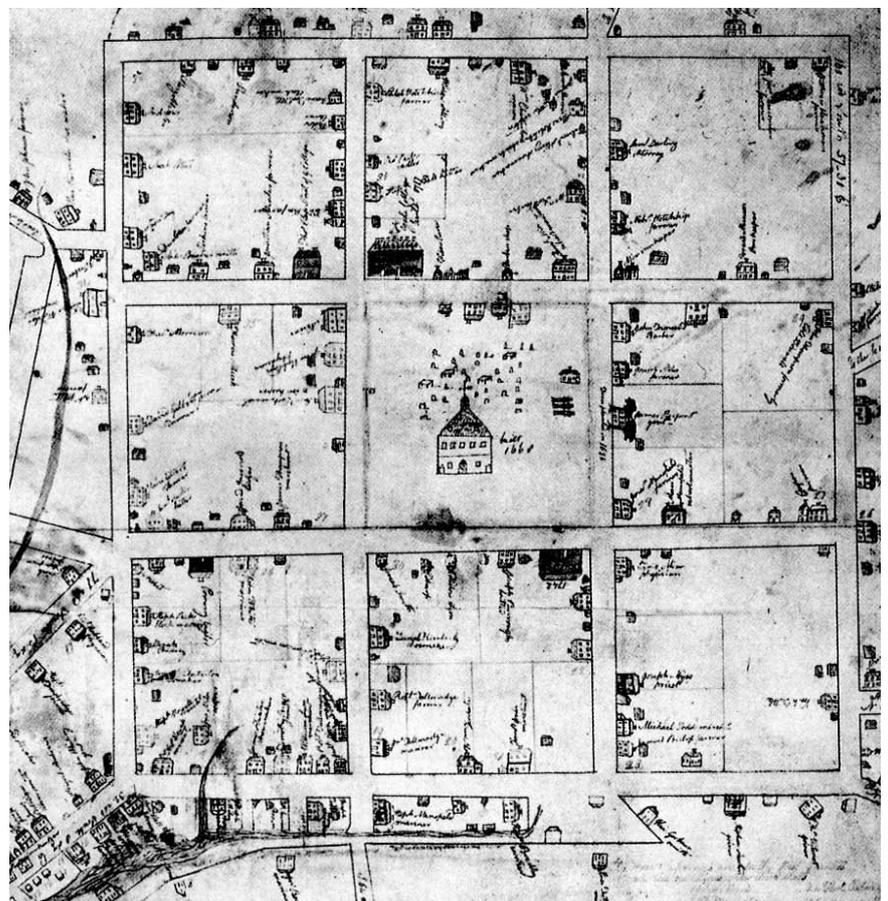
Anforderungen seiner Kundschaft, die in groben Zügen geprägt waren von praktischen Erfahrungen, Überlieferungen aus ihren Herkunftsländern und dem orts- und zeitbedingten Bedürfnis nach überschaubarer Klarheit der Ansiedlung in der sie umgebenden Wildnis. Solche durchschnittlichen Anforderungen waren vergleichbar gesetzten Standards, die ein Stadtgründer erfüllen musste, wenn seine anvisierte Kundschaft ihm tatsächlich Parzellen abkaufen sollte: jede Eigenwilligkeit und Abweichung davon war für sein Geschäft riskant. So lassen sich in Ohio, Indiana und Illinois in den 50 Jahren zwischen 1785 und etwa 1835 folgende vier, von den Siedlern nachgefragte Standardelemente in den vielen auf private Bodenspekulation gegründeten Ansiedlungen erkennen:

- **Straßenraster:** Ein mehr oder weniger regelmäßiges Straßenraster, das nicht, wie zuweilen behauptet, aus dem alles überlagernden gleichförmigen *National Grid* her stammt, wie etwa beim 2. Anlass; sondern davon unabhängig, gegenüber dem *National Grid* durchaus auch oft verkantet ausgerichtet war. Denn das System des Straßenraster hatte seine Wurzeln sowohl in den älteren kolonialen Ansiedlungen in Neuengland, allen voraus im Stadtgrundriss von New Haven (Vance 1977, 34); als auch in den von Europa mitgebrachten Erinnerungen von zeitgenössischen Stadtgrundrissen der Spätrenaissance, in der ebenfalls dem Straßenraster große Bedeutung beigemessen war: z.B. in protestantischen Städten, wie Mannheim, Erlangen und Hanau/Main; aber auch in Krefeld 1819 und bei großen Stadterweiterungen wie der Friedrichstadt von Berlin von 1740 oder der Maxvorstadt von München 1807; auch die weithin bewunderte New Town in Edinburgh war ab 1768 im Raster angelegt worden. Im Allgemeinen waren Straßenraster aus dem Wunsch nach rechtwinkligen Häusern geboren, aber auch nach Übersichtlichkeit im öffentlichen Raum. Diese aber leitete sich wahrscheinlich von den während der Zeit des Absolutismus den Straßenraum kontrollierenden geraden Blickachsen und Schusslinien her. Bei den Rastergrundrissen in amerikanischen Ansiedlungen kam mit Sicherheit das Bedürfnis der Stadtgründer hinzu, ihren »Parzellenverkauf von der Stange« möglichst übersichtlich zu halten.
- **Orientierung am Flusslauf:** Der »Kör-

per« eines vom Raster bestimmten Ansiedlungsplans war, sofern er an einem Fluss lag, meist unmittelbar an dessen Ufer gerückt und so ausgerichtet, dass die ins Land hineinlaufenden Straßen möglichst senkrecht zum Flußufer angeordnet waren. Dies garantierte allen an diesen Straßen siedelnden Anwohnern einen annähernd gleichen Zugang zum lebenswichtigen Wasser, denn dort landeten nicht nur Schiffe und wurden Schiffsladungen gestapelt (sofern ein Schiffsverkehr überhaupt möglich war), sondern dort wurde vor allem, solange noch Frischwasserleitungen fehlten, das Flusswasser als Trinkwasser für Mensch und Tier und zur Bewässerung des Gartens geholt. Diese Ausrichtung am Flussverlauf war ein von französischen Ansiedlern nach Amerika mitgebrachter Standard für Ansiedlungspläne jener Zeit (Vgl. Plan von St. Louis 1770. Reps 1965, 75).

- **Outlots (Ackergrundstücke):** In sämtlichen Ansiedlungsplänen, seien sie von privaten Bodenspekulanten erstellt oder Hauptstädten zugrunde gelegt, finden sich neben den im zu bebauenden Ansiedlungsgebiet ausgewiesenen Bau-

Abb. 10: Karte von New Haven in Connecticut von 1710, 1636 von britischen Puritanern gegründet. Der Ansiedlungsplan im strengen quadratischen Raster wurde zur Mutter kolonialer und späterer Ansiedlungen. Auf der unbebauten Rasterfläche in der Mitte, stand nur das Rathaus. Die townlots waren unregelmäßig und die outlots lagen ausserhalb um das Rastergebiet herum.



parzellen, genannt *townlots*, auch die außerhalb des Ansiedlungsgebiets ausgewiesenen Ackerparzellen der *outlots*. Die Ansiedlungspläne umfassten stets beide Arten von Grundstücken. Denn in der Zeit der Ansiedlung war es für alle Siedler selbstverständlich, dass sie für den eigenen Bedarf eines ganzen Jahres Gemüse, Obst, Getreide und Kartoffeln selbst anbauen mussten, dass also alle Familien ein entsprechend großes Stück Land zusätzlich zur Bauparzelle benötigten und somit neben ihren anderen Tätigkeiten Ackerbürger waren. Wo die Nach-

frage nach *outlots* selbstverständlich war, da konnten die Stadtgründer sie nicht ignorieren, wollten sie nicht den Erfolg ihres Projekts gefährden. Also wiesen sie, einer alten, auch europäischen Tradition und angeblichen Empfehlung des Aristoteles zufolge, jeder Bauparzelle eine Ackerparzelle draußen vor der Ansiedlung zu (Reps 1992, 350); dabei war der Einheitspreis für *outlots* in der Regel geringer als der von *townlots*. Wo die *outlots* in der Regel größer waren als die *townlots*, da war auch ihre Gesamtfläche größer als die Gesamtfläche der Bauparzellen. Das

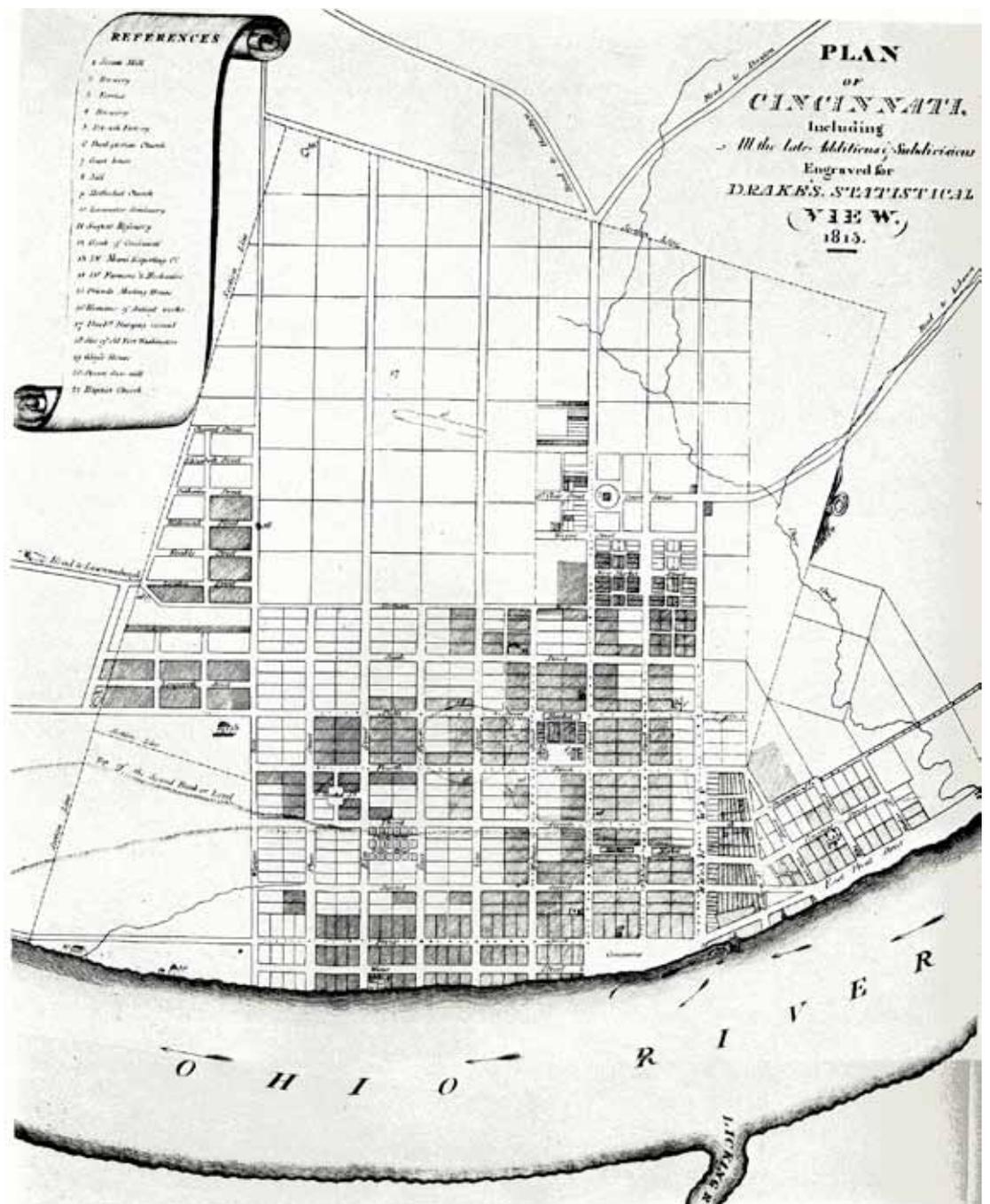


Abb. 11: Ansiedlungsplan von Cincinnati /Ohio von 1815.

Straßenraster erwies sich als nützlich, wenn Bauparzellen und Ackerparzellen so angeordnet waren, dass sie mehrheitlich an ein und derselben vom Fluß aus ins Land hinein führenden Straße lagen. Erst mit der Steigerung der amerikanischen Agrarproduktion und der Verbesserung des Transportwesens (Eisenbahn) um die Mitte des 19. Jh. ging bei neuen Siedlern die Nachfrage nach *outlots* bei den Ansiedlungen zurück, sodass Stadtgründer schließlich keinen Vermarktungsvorteil mehr in ihrer Ausweisung sahen. Bei wachsenden älteren Ansiedlungen wurden im gleichen Zusammenhang die ausgewiesenen *outlots* zu vorstädtischen *townlots* umgewidmet und bildeten die Grundlage für Stadterweiterungen im selben alten Straßenraster.

- Betonung gesellschaftlicher Gleichheit und Gleichberechtigung: Wie schon die europäischen, von Reformierten angelegten Stadtgründungen des 17. und 18. Jh. auf jeden Pomp beim Entwurf des Stadtgrundrisses verzichtet hatten (z.B. Hanau/Main, Amsterdam) waren auch die Ansiedlungspläne der privaten Städtergründer im Untersuchungsraum in dieser Zeit einheitlich und gleichheitlich. Die

nachträglich eingefügten privaten Bauten mochten wohl unterschiedlich hoch, breit und dekoriert sein, der Stadtgrundriss aber wies keine Herrschaftsattitüde auf, wie zentralperspektivische Ausrichtung auf einzelne Bauwerke oder auf Denkmäler; auch fehlt in der Mehrzahl der Ansiedlungen eine differenzierte Gestaltung des öffentlichen Raums.

Was ist geblieben von der nun gut zweihundertzwanzig Jahre zurückliegenden systematischen Bodenaufteilung und Vermarktung der *North-Western Territories*? Auf jeden Fall das stets aus der Luft erkennbare, über fast die gesamten Vereinigten Staaten westlich der Appalachen ausgedehnte Ein-Meilen-Raster des *National Grid*. Mit Sicherheit auch noch viele im Eigentum der Bundesregierung liegende ausgedehnte *state reserves*. Auch das kaskadenartige System des Bodenverkaufs hat seine Spuren hinterlassen bei den heute existierenden großen bis riesigen *Real Estate*-Unternehmen, die, wie u.a. *Sun City*, Boden- und Bauspekulation auf größtem Masstab und auf vielen Kaskadenstufen der Bodenaufschließung und Vermarktung betreiben. Die heutzutage dabei hervorgebrachten, zuweilen riesigen Ansiedlungen

Ansiedlung von Cincinnati

1788 hatte ein privater Stadtgründer in einem Umfeld mehrerer kleiner Ansiedlungen Cincinnati gegründet, da er wusste, dass in der Gegend der Sitz der Verwaltung des County (Landkreis) angesiedelt werden sollte. Das gegenüber dem Ansiedlungsplan verkantete, aus dem National Grid her stammende Land (gestrichelte Linien) hatte er von einem anderen Bodenspekulanten gekauft. Der Ansiedlungsplan innerhalb dieses Landes richtet sich nach dem Ufer aus: acht gleichbreite Straßen laufen ins Land hinein, vier von ihnen sind in den Teil der Ansiedlung hinein verlängert, in dem die *outlots* (Ackerparzellen) ausgewiesen sind; acht andere gleichbreite Straßen verlaufen senkrecht dazu. In der Mitte ist ein Baublock ausgespart, an dem sich ein Seminar, eine Brauerei und ein Markt (winzige Parzellen für Marktbuden) befinden. Ein zweiter Straßenmarkt befindet sich in der Nähe des Stapelplatzes. Das Courthouse (Kreisgericht) ist weiter landeinwärts im Bereich der *outlots* ausgewiesen.

Der Bereich der *townlots* (Hausparzellen) ist nahezu quadratisch und direkt an den Ohio River gerückt, da hier die Schiffände und der öffentliche Stapelplatz für Waren ausgewiesen sind. Die *townlots* sind alle nahezu gleich groß. Die Parzellen der *outlots* sind so groß wie acht Bauparzellen; sie konnten jedoch nach Bedarf unterteilt werden. Die grauen *townlots* waren 1815 bebaut, wahrscheinlich mit eingeschossigen Blockhäusern.

Das Gebiet von *townlots* und *outlots* ist an mehreren Stellen an Landwege angeschlossen, die sich nicht an die Linien des National Grid halten, sondern ungeregelt vom Land her auf das Straßenraster der Ansiedlung zulaufen.

Fluss aufwärts (rechts) haben zwei andere Bodenspekulanten unabhängig voneinander Land erworben und es ebenfalls so parzelliert, dass die ins Land hinein laufenden Straßen senkrecht zum Fluß liegen. Jede der beiden Ansiedlungen ist anders parzelliert, die eine davon mit sehr kleinen *townlots*. Auch diesen beiden Ansiedlungen ist landeinwärts Land für *outlots* zugeordnet. - Auf der Westseite (links) ist eine dritte Ansiedlung durch einen privaten Spekulant angelegt, die das bereits bestehende Raster der Hauptansiedlung aufnimmt; es besteht indes kein Zugang zum Ohio River, da das Land am Fluß zur Hauptansiedlung gehört.

von ein- bis zweigeschossigen Holzhäusern auf der »grünen Wiese« im Süden und Südwesten der Vereinigten Staaten, sind noch immer nicht zu »Stadt« geworden, sondern bilden, selbst wo sie, aus der Luft besehen, weiß und strahlend aufleuchten, nur Teil des uralten, fast grenzenlosen *urban sprawl*, der Selbstauflösung von Stadt in die Landschaft hinein, und der ihr eng verbundenen modernen *air pollution*, des Verlustes von frischer Landluft. »Das Ende der Landschaft« (MacLean 2008) aber hatte, zwecks Vermarktung der Landschaft, seinen Anfang schon bei der Einführung des *National Grid* genommen.

Literatur

- ARMAND, Friedrich (1859 / 1981): An der Indianergrenze. Als Siedler in Texas. Würzburg
- BRUCKMÜLLER, Ernst u.a. (Hg. 2002): Putzgers Atlas und Chronik zur Weltgeschichte. Berlin, 174-177
- CORBOZ, Andre (2001): Die Kunst, Stadt und Land zum Sprechen zu bringen. Basel
- DICKENS, Charles (1843 / 1958) Life and Adventures of Martin Chuzzlewit. London; deutsch: München
- GRANT, Jill (2001): The dark side of the grid: power and urban design; in: Planning Perspectives, Jahrg. 16, H. 3; 219-241
- HAVIGHURST, Walter (1956): Wilderness for Sale. New York
- HOCKETT, Homer C. (1925): Political and Social History of the United States, 1492-1828. New York
- JEFFERSON, Thomas (1784): Report of a Plan of Government for the Western Territories; in: Peterson, Merrill D. (1975 Hg.): Thomas Jefferson US-President 1743-1826. Harmondsworth / New York. 254-258
- LASCH, Christopher (1991) : The True and Only Heaven. Progress and its Critics. New York / London
- LINDEMANN, Hans-Eckhard (1999): Stadt im Quadrat. Braunschweig / Wiesbaden
- MACLEAN, Alex (2008): Over. Der American Way of Life oder Das Ende der Landschaft. München
- MILTON, John (1674): Paradise Lost. A Poem In Ten Books. London
- MUMFORD, Lewis (1961): The city in history: its origins, its transformations and its prospects. New York
- MURRAY, Iain H. / Schirmmacher Th. (1999): Die Hoffnung der Puritaner. Hamburg
- REPS, John W. (1965): Town Planning in Frontier America. Princeton, NJ
- REPS, John W. (1981): The forgotten frontier - urban planning in the American West before 1890. London
- REPS, John W. (1992): The making of urban America. A history of city planning in the U.S.. Princeton
- PRICE, Edward T. (1995): Dividing the Land: Early American Beginnings of our Private Property Mosaic. Chicago / London
- RICHTER, Werner (1954) : Kleine Geschichte der Vereinigten Staaaten. Frankfurt /M
- STAMMEL, H.J. (1972) : Lexikon amerikanischer Pioniergeschichte. Legende und Wirklichkeit. Gütersloh
- TEAFORD, Jon C. (1975): The municipal revolution in America. Origins of modern urban government 1650-1825. Chicago / London
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835; 1995): Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart
- TREAT , Payson J. (1910): The national land system 1785-1820. New York
- VANCE, J.E. (1977): The Scene of Man. The role and structure of the city in the Geography of Western Civilization. New York / London
- WITTKE, C. (1964): We who built America. The saga of the immigrants. Cleveland

Aus Wikipedia wurden die folgenden Wissensbestände abgerufen:

Amerikanischer Unabhängigkeitskrieg
 Indianerkriege
 Indian Removal Act von 1820
 John Milton
 Oklahoma Territory
 Pfad der Tränen - Cherokee Trail
 U.S. Highway 40 – National Road
 Verfassung der Vereinigten Staaten
 Zanesville



Vom hohen Ross auf die nordamerikanische Stadt. Oder: ist die Stadtentwicklung in Mitteleuropa überlegen? Ein Zwischenruf



Es geht ein Gespenst um in Europas Großstädten bzw. in Stadtplanung und –forschung: die These von einer möglichen Reurbanisierung und der Wiederkehr der Städte. Ein über Dekaden als nahezu säkular eingeschätzter Trend, der Bedeutungsverlust der (Kern-)Städte, scheint sich dem Ende zuzuneigen. »Die Städte« stehen offenbar vor einer Renaissance. Parallel dazu wird das vermeintliche Ende der Suburbs verkündet, zunächst in Nordamerika (»Over«), aber mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auch hierzulande. Auf dem Wege des mehr oder minder umstandslosen transatlantischen Transfers wurde auf diese Weise einer Diskursformation neue Nahrung gegeben, die in der Vergangenheit periodisch immer wieder Konjunktur hatte: die Rede von der »Amerikanisierung« der europäischen Stadt. Entsprechende vergleichende Sichtweisen wurden jüngst gleich von mehreren Zeitschriften der Stadtforschung und Planungswissenschaften präsentiert, mit unterschiedlichem thematischen Fokus und in unterschiedlicher analytischer Durchdringung.¹

Lange Zeit galt die nordamerikanische Stadt, mit ihrem unheilvollen Mix aus Flächenverbrauch, Autoorientierung, »big box«-Architektur und fordistischen Lebensentwürfen, als abschreckendes Beispiel und Bedrohung der gewachsenen, kompakten europäischen Stadt. Im Zuge der Immobilienkrise sowie im Angesicht von peak oil und Klimawandel hat sich dieser Diskurs in jüngster Zeit ganz erheblich beschleunigt. Und als Konsequenz daraus wurden zwischen den beiden Kulturräumen praktisch die Rollen getauscht: Das europäische Stadtmodell hat sich demnach nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch als dem nordamerikanischen überlegen erwiesen. »New urbanism« kopiert den euro-

päischen Städtebau – nicht umgekehrt wie in der klassischen Moderne, als der American way of life, als Eigenheim und Auto noch der Leitstern am Horizont waren. Die Suburbs seien demnach auf dem Weg zum nächsten »slum«, und der Suburbanisierung gehe auch in Europa, so das mittlerweile geflügelte Wort von Kollegen, das Personal aus. Inspiriert von den großformatigen Fotos des Alex McLean wird der Untergang der nordamerikanischen Landschaft und damit der Abschied von Suburbia als Raum- und Gesellschaftsmodell inszeniert.²

Diese Diskussion, so meine These, ist durch mehrere Schief lagen gekennzeichnet: zum

Markus Hesse, Jg. 1960,
Dipl.-Geograph, Dr. rer.
pol., seit 2008 Professor
für Stadtforschung an der
Universität Luxemburg.
Forschungsschwerpunkte:
Stadtforschung,
insbesondere (Sub-)
Urbanisierungsprozesse
und metropolitane
Governance; Mobilität,
Verkehr, Logistik im
räumlichen Kontext;
Europäische Stadtpolitik.

einen werden hiesige Trends überbewertet, unzulässig verallgemeinert, vorschnell als Ausdruck einer dauerhaften Trendwende interpretiert. Es fehlen m. E. das rechte Maß und die notwendige Differenzierung in der Bewertung von Entwicklungen, die an sich – punktuell, temporär, raum-zeitlich differenziert – unstrittig vorfindbar sind. Zum anderen werden die sich in Nordamerika vollziehenden Entwicklungen ebenso überhöht, vor allem was den pauschalen Abgesang auf die suburbs angeht. Beides zusammen wird mit einem erheblichen moralischen Überschuss versehen und ins Zentrum einer mitunter apodiktischen Gegenüberstellung von europäischer und nordamerikanischer Stadt gerückt. Klar ist, welches »Stadtmodell« hier besser abschneidet. Stärkere analytische Differenzierung und ein bestimmtes Quantum normative Abrüstung würde diesen Diskurs jedoch nicht nur erträglicher, sondern auch zielführender machen – vor allem mit Blick auf die Frage, was wir hier eigentlich vorfinden, wie das zu bewerten ist und wie wir damit umgehen sollten.

Im Dickicht der Beweislage

Denn anders als es die Rede von Renaissance, Reurbanisierung o. ä. suggerieren könnte, ist das Dickicht der »Beweislage« in dieser Sache weithin unübersichtlich. Wenn man sich die Mühe macht und genauer hinsieht, dann entdeckt man Uneinheitliches, Komplexes, dann stellen sich natürlich viele Fragen. Um welche Städte geht es hierzulande: Hamburg und München, das ewig neue Berlin, oder Wuppertal und Mönchengladbach? Welche Teile dieser Städte sind einbezogen: Berlin-Mitte oder – Kreuzkölln, Wedding? Und natürlich: wessen Reurbanisierung (»whose urban renaissance«) wird hier eigentlich verhandelt? ³ Wie hängt der Glanz an einem Standort mit Krise und Niedergang im anderen Quartier zusammen? Gibt es da womöglich zwangsläufige Verbindungen, Trajekte? In welchen zeitlichen Stufen erfolgt ihr Wandel? Was können problembewusstes Stadtmanagement und Politik hier tun? Wie kann man verhindern, dass mit dem Labeling von Stadtteilen als Problemquartier erst die Abwärtsspirale in Gang gesetzt bzw. beschleunigt wird, deren Folgen man angeblich bekämpfen will?

Entsprechendes gilt für die suburbanen Räume: Was wissen wir über sie, außer dass wir

sie aus einer normativen Perspektive heraus ablehnen? Können wir jetzt schon – den Marktdaten der Immobilienwirtschaft sei es gedankt – aus temporären Bewegungen säkulare Trends über ihr vermeintliches Ende ableiten? Kaum einer der pauschalen Abgesänge auf die suburbanen Teile der Stadtregion ist ja bisher empirisch untersucht, auf seine Randbedingungen und deren Wandel hin hinterfragt worden. Konzeptionelle Ideen zum Umbau dieses Teils der Stadt sind Mangelware, als wenn sich suburbane Räume mit steigenden Benzinpreisen schlicht in Luft auflösen würden. Nicht die europäische Stadt an sich, sondern die propagandistische Polarität zwischen Stadt und Vorstadt, city und suburb feiert hier eine erstaunliche Wiederkehr. Und auf diese Weise werden auch aktuelle Versuche zur Entwicklung einer angepassten siedlungsstrukturellen Typologie untergepflegt, die in Nordamerika mindestens zwischen den an die Kernstadt angrenzenden älteren inner-ring suburbs, den newer suburbs des späten 20. Jahrhunderts und den ex-urbs im ländlichen Setting vor allem des Südens unterscheiden. Entsprechend differenzierte Klassifikationen gibt es hierzulande im Prinzip auch.

Der Drang zur steilen These

Es könnte aber auch sein, dass es hier nicht um wissenschaftliche bzw. durch Forschung fundierte Analysen und vorsichtige Bewertungen geht, sondern dass sich hier schlicht um Feuilleton handelt – um den Drang zur steilen These, die öffentliche Resonanz verschafft, die sich aber schon beim ersten Gang ins empirische Feld als pauschaler Schnellschuss erweisen würde. Zumindest dürfte der Terminus der Reurbanisierung aufgrund seiner begrifflich-konzeptionellen Grenzen nur wenig zur Analyse des Problems beitragen, geschweige denn zu seiner Lösung. Man gehe in eine der polyzentrischen Stadtlandschaften z. B. vom Typus Rhein-Main, Rhein-Neckar oder »Straubing/Erding etc.« und suche nach Anfang und Ende, Kern und Rand, Zwischenraum ... Ist das klassische Inventar unserer Begriffe und Konzepte, von Theorien ganz zu schweigen, noch geeignet, diese Entwicklungen abzubilden? Und kann Reurbanisierung dazu beitragen, die aktuellen Dynamiken zu erfassen? Gibt es irgendeine Idee, was aus den vielen heterogenen Stadtbausteinen – jenseits der Schaufenster-Stadtzentren und Bionade-Biedermeierquar-

tieren – künftig werden soll, oder will man danach lieber erst gar nicht suchen?

Die Probleme an dieser Debatte sind m. E. zweierlei: Für sich genommen erstaunt zum einen das essentialistische Denken, das aus der gebauten Stadt auf den Zustand der Gesellschaft schließt, daraus das Denken und Handeln der Menschen liest. Hier lauert sicher keine Renaissance der Stadt, sondern wohl eher eine Renaissance des social engineering. Natürlich: Nichts gegen schöne, lebenswerte, robuste Städte, ganz im Gegenteil. Aber was sagen uns urban design, Dichte, Städtebau über die, die dort wohnen, über ihren sozialen Kontext und Zusammenhang, über ihr attachment zum Raum? Was wissen wir über Mobilität und Information bzw. Kommunikation als Teil der sozialen Praxis, die das Handeln im Raum nicht mehr als Schicksal, sondern als Möglichkeit begreift? Was sagt uns dies über die Funktionsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Städte, die immer stärker in großräumige Verflechtungen und Abhängigkeiten eingebunden sind, immer weniger in der Lage, ihre Probleme und Angelegenheiten in eigener Zuständigkeit zu regeln? In welchem Verhältnis steht eigentlich die Vermutung von der Reurbanisierung zur finanziellen Krise der Kommunen, die das zarte Pflänzchen der positiven Wanderungsbilanzen durch strategische Handlungsunfähigkeit auf Dauer schnell wieder zunichte machen könnte?

Bezogen auf die vergleichende Analyse befremdet zum anderen der rechthaberische, mitunter aggressive Ton, mit dem in Feuilleton und gelegentlich auch in der Wissenschaft nicht nur eine neue Phase der Stadtentwicklung – die Wiederkehr der guten europäischen Stadt – ausgerufen wird. Beim Blick auf die nordamerikanische Stadt und ihre europäischen Nichten und Neffen (Vorstädte und Umland) geht es dann, herab vom hohen Ross, gleich ums Ganze, wird hüben wie drüben mit bildhaften Assoziationen Fundamentales verkündet: das Ende einer historischen Entwicklung, eines zivilisatorischen Modells. ⁴ Bescheidener gehts hier offenbar nicht mehr. Dieser Ton erscheint wie die Begleitmusik zur Selbstbestätigung, dass der Einfamilienhausteppe sich (endlich) als das offenbart, was er im Kern immer war: Dystopie, zivilisatorischer Niedergang. Dabei ist es nur zu billig, über McLeans Fotos die Nase zu rümpfen und zu behaupten, dies könne hierzulande, also in Europa, nicht pas-

sieren. Unter anderen Rahmenbedingungen (schwaches Regulationssystem, individualistische Wertestrukturen, Einkommensverhältnisse, politisches System, Platzreserven ...) könnten sich durchaus entsprechende Analogien ergeben – bei allem Sinn für die fundamentalen Unterschiede, die Nordamerika bzw. die USA von Europa trennen.

Welche Maßstäbe hat die vergleichende Forschung?

Müsste man nicht – in der Forschung wie auch als wissenschaftlich ausgebildete/r PlannerIn – vorsichtiger argumentieren, sich weniger von normativen Setzungen als vielmehr von Unvoreingenommenheit leiten lassen? Sollten nicht nachvollziehbare Bewertungskriterien entwickelt und systematische Maßstäbe der vergleichenden Forschung angelegt werden, bevor man zu allgemeinen Urteilen und Transfers kommt? Schließlich steckt der Teufel wie bei vielen Dingen im Detail: was genau ist gemeint, wenn von Stadt und Umland, von innen und außen die Rede ist? Z. B. in Viernheim, in Herne, in Berlin-Lichtenrade? Dieses Abgrenzungsproblem manifestiert sich bekanntlich schon länger in den nordamerikanischen suburbs, die per definitionem hinter der Gemeindegrenze liegen, aber strukturell doch sehr verschieden sind und vielerorts längst Teil einer neuen urbanen Realität geworden sind. ⁵ Folgt man nicht einer sozialen Konstruktion, wenn gering verdichtetes Bauen innerhalb einer gegebenen Gemeindegrenze gut ist, aber jenseits dieser Grenze gleich schlecht?

Welche Rolle spielen sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, mithin staatliche Regulierungen für den Ausgleich von Differenz, der im internationalen Vergleich gern der Integrationsmaschine Stadt zugeschrieben wird? Wie gehen wir mit durchaus komplexen Abwägungsfragen um, wenn in bestimmten Situationen nicht alles zugleich – z. B. flächensparendes Bauen und die Sicherung von Freiraum im Bestand – zu haben sind? Ab wann trägt der räumliche shift vom Rand ins Zentrum (vgl. den Konflikt um die Ansiedlung von IKEA mitten in Hamburg-Altona) zu neuen Problemen, Konflikten, Unverträglichkeiten bei – auch wenn er theoretisch so schön ins Raster einer Renaissance der europäischen Stadt passen würde?

Fragen über Fragen, die es als angemessen er-

scheinen lassen, sorgfältig und systematisch zu analysieren, einen Sinn für Widersprüchliches zu bewahren. »Wenn die Menschen und die Häuser, die ‚Suburbia‘ definieren, mehr und mehr der eigentlichen Stadt ähnlich werden und immer weniger einander gleichen, dann könnten wir im Laufe der nächsten 40 Jahre von jeglicher Besessenheit ablassen (wir lieben die Vorstadt – wir lassen die Vorstadt). Für alles, was außerhalb der Stadtgrenzen liegt, ließe sich ein reicheres Vokabular entwickeln.«⁶ Die Geschichte vieler Leitbilder der Planung gibt zudem hinreichende Veranlassung, die normative Kirche mal im Dorf zu lassen, Steuerungsoptimismus zu zügeln und mit gebotener Distanz zu analysieren – statt mit breiter Brust sich selbst bestätigende Bekenntnisse über das Gute und Schlechte in der Stadtentwicklung abzugeben. Das Plädoyer von Küng mit Blick auf Kontroversen zur städtebaulichen Entwicklung spricht hier m. E. für sich: »Machen wir es uns nicht zu einfach!«⁷

Schließlich gibt es ganz praktische Herausforderungen, wie den Umbau der suburbanen Standorte überall dort, wo es sinnvolle Anpassungsmöglichkeiten an veränderte Rahmenbedingungen der Stadtregion gibt. Während viele Apologeten der europäischen Stadt sich am vermeintlichen Negativbeispiel USA abarbeiten und den Untergangpropheeten geben, werden jenseits dieser Oberfläche interessante Ideen zur Transformation von Einfamilienhausgebieten, zum Umbau von Strip-Korridoren u. ä. entwickelt.⁸ Daraus ließe sich auch für hiesige Problemstellungen lernen. Und selbstverständlich stellen sich auch gesellschaftspolitische Herausforderungen, etwa bezogen auf die finanzielle Konsolidierung des Staates und seiner Städte, die zunächst nicht mit städtischen bzw. raumbezogenen Politiken an sich korrespondieren. Sie sind im Ergebnis auch weitgehend unabhängig davon, ob wir unsere Wohnungen übereinander oder nebeneinander stapeln, d. h. in »Stadt« oder »Vorstadt« siedeln.

Im Zyklus der Stadtentwicklung beobachten wir derzeit offenbar eine neue Phase, in der sich veränderte Rahmenbedingungen und Bestimmungsfaktoren von Angebot und Nachfrage nach Raum, Fläche, Urbanität spiegeln. Dies wirft interessante Fragen und Problemstellung für die Forschung auf, und es gibt gute Gründe, diese Dinge sehr aufmerksam, neugierig, kritisch zu verfolgen. Die These jedoch, dass wir bereits an einer

Zeitenwende stehen, in der sich räumliche Strukturen, sozioökonomische Muster und privates Handeln in absehbarer Zeit auf eine prognostizierbare Art und Weise ändern werden und deren Bewertung eindeutige Schlussfolgerungen zulässt ... ist m. E. maßlos übertrieben. Sie gleicht in dieser Hinsicht anderen großen Erzählungen (wie z. B. derjenigen von der Amerikanisierung unserer Städte), die einer kritischen Überprüfung nicht standhalten.

Index

¹ DIE ALTE STADT 36 (2009), Heft 2/3: Suburbanisierung und Reurbanisierung – Wohnungsbau und Immobilienkrise in den USA; Stadtbauwelt 181/12.09: Abschied von Suburbia; Archithese 3.2009: Suburbia.

² ALEX MCLEAN: Over. The American Landscape at the Tipping Point. New York: Abrams. Fraglich ist hier allerdings, wieviele der Aufnahmen McLeans eigentlich im Kern ex-urbane Siedlungen und Wohnstandorte abbilden und insofern nicht zwangsläufig Beiträge zum vermeintlichen Niedergang Suburbias leisten.

³ LIBBY PORTER/KATE SHAW (2009): Whose urban renaissance? London/New York: Routledge.

⁴ Vgl. z. B. JÖRG HÄNTZSCHEL oder REIMAR KLÜVER im Feuilleton der Süddeutschen Zeitung, 5./6. Juli 2008, 11. Dezember 2008, 12. März 2009, 9./10. Mai 2009; s. a. GERHARD GROSS: Peak Oil. The Fiasco of Suburbia ... und die Perspektiven der europäischen Stadtentwicklung am Beispiel Münchens. Input auf der Veranstaltung "Bleibende Aktualität" am Lehrstuhl Planungstheorie der RWTH Aachen, 17. Juli 2009 (www.pt.rwth-aachen.de); schließlich als wortreiche amerikanische Stimme: Jim Kunstler, Elend ohne Ende. Stadtbauwelt 181, S. 41-47.

⁵ BERNADETTE HANLON/JOHN RENNIE SHORT/THOMAS J. VICINO (2010): Cities and Suburbs. New Metropolitan Realities in the U.S. London/New York: Routledge.

⁶ ALAN BERUBE, Stadtbauwelt 181, S. 17.

⁷ LUCAS KÜNG (2009): Machen wir es uns nicht zu einfach!, Archithese 3.2009, S. 12-17.

⁸ MARC ANGÉLIL/SARAH GRAHAM: Suburbia Reset, Archithese 3, 2009, S. 52-55; vgl. a. das Projekt „Towards Successful Suburban Town Centres“, das am University College London (UCL) durchgeführt wird (www.tsstc.ucl.ac.uk)



Rezension

Es ist eine interessante Idee, ein Buch zu schreiben und zu strukturieren anhand der Vortragsprogramme einer Fortbildungseinrichtung. Das Institut für Städtebau und Wohnungswesen München (ISW) der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) existiert seit 50 Jahren. Seit dem Sommer 1960 finden in den Räumen des Instituts bzw. in der nahe gelegenen Technischen Universität München Fortbildungsveranstaltungen für Architekten, Städtebauer und Stadtplaner statt. Das Buch beruht auf der These, dass sich in dem Wandel des Fortbildungsbedarfes und des –angebots der Planerzunft etwas Interessantes über die Vergangenheit und Entwicklung des Planungswesens in Deutschland erfahren lässt.

Es ist also originelles Buch, ein institutionelles Buch und zugleich auch ein persönliches Buch, das Ingrid Krau vorlegt. Der Gründungsdirektor Gerd Albers leitete die Geschichte des Institutes über mehr als 30 Jahre von 1960 bis 1991. Ab 1995 übernahm Ingrid Krau als Direktorin das ISW in der Münchner Steilheilstrasse Nr. 1 bis zum Jahre 2010. Über den gesamten Zeitraum der Fortbildungstätigkeit des ISW reflektiert die scheidende Direktorin in diesem Werk: das Vortragsarchiv von 50 Jahren dient als Fundus einer Berichterstattung über fünf Jahrzehnte Städtebau. Welche Weiterbildungsangebote waren zu welcher Zeit notwendig? Was wurde wann und wie diskutiert? Und was lässt sich aus all dem erkennen über den Wechsel und die Kontinuitäten im deutschen Städtebau?

Ingrid Krau sucht bei ihrer Archivarbeit in den Akten des Instituts ebenso nach langen Linien und Kontinuitäten wie nach den Brüchen in den Argumentationen und Wertschätzungen über die Zeit. Sie lässt in dem leicht verständlich geschriebenen Band eindrucksvolle Bilder von Städtebau und Notwendigkeiten des planungspolitischen Eingriffs in den Köpfen der Leser entstehen. Hierbei werden die 1960er bis Mitte 1990er Jahre weitestgehend dargestellt anhand der archivierten Vortragsmanuskripte der Redner im Hause des ISW. In einer gleichzeitig akribischen wie mühelos wirkenden Archivarbeit lässt Ingrid Krau hier noch einmal wesentliche Grundzüge der Planerdebatten der Nachkriegsjahrzehnte und Wiederaufbaujahre sichtbar werden. Dabei begegnet dem Leser manches Vertraute wie auch einiges



Ingrid Krau 2010:
Städtebau als Prozess.
Kontinuität durch
Transformation.
Berlin: Jovis Verlag GmbH

Rezensentin: Ilse Helbrecht
ist seit 2009 Professorin für
Kultur- und Sozialgeographie
an der Humboldt-Universität.

Überraschende. So scheint mir beispielsweise besonders interessant zu sehen, wie schon in den frühen 1960er Jahren weitsichtige Planer und Soziologen wie Hans-Paul Bahrdt und Rudolf Hillebrecht frühzeitig gegen eine Funktionstrennung und für die Entwicklung funktional gemischter Gebiete in den Innenstadtrandquartieren plädiert haben (S. 24f). Anhand der in den ISW-Akten belegten Vorträge wird deutlich, dass die Pauschalierung, mit der man so oft geneigt ist, eine ganze Dekade einseitig unter ein Label zu stellen und zu beurteilen als etwa Phase der »Funktionstrennung« oder der Doktrin der »Urbanität durch Dichte«, dass diese Illusion der reinen Lehre doch in den Diskussionen – zumindest auf dem reflektierten Niveau im ISW – tatsächlich widersprüchlicher und meist umkämpfter waren. So gelingt dem Buch von Ingrid Krau eine differenzierte Darstellung der Debatte, die ansonsten in Lehrbüchern vielleicht manchmal zu strömungsformig wider gegeben wird.

Gerade aus den 1960er Jahren, die wir Heutigen vermeintlich als eine Hochphase der Moderne mit all ihren brutalen Verkürzungen und Planungsallmachtphantasien bewerten würden, finden sich wunderschöne, nachdenkliche Zitate, die ein differenziertes Bild von der Zeit vor ca. 50 Jahren zeichnen. Als ein Beispiel mag dieser Passus von Gerd Albers aus dem Jahr 1964 dienen, der gedankenweit auf das immerwährende Bewusstsein der Unabschließbarkeit der Planung verweist (zitiert nach Krau 201, S. 26):

»Wir werden mit unserem Ordnungsbemühen stets auf dem Weg bleiben, einem Ziel zugewandt, das nur in groben Umrissen erfassbar ist ... das sollten wir nicht bedauern. Hier wird eine Dimension der Freiheit sichtbar, die die heutige Planung von den statischen Utopien früherer Zeiten abhebt. Das aber bedeutet, daß die heutige Planung nicht so sehr im Festlegen als vielmehr im Offenhalten liegt« (Albers 1964 zitiert nach Krau 2010, S. 26)

In dieserlei Richtungen lässt sich in dem Buch so mancher Schatz heben. So zum Beispiel auch zur Rolle der Sozialwissenschaften in den 1960er Jahren, die damals noch dafür zuständig waren, die idealen Bedingungen und Ziele der Gesellschaft zu definieren – welch Unterschied zu dem heute vorherrschenden Duktus der Dekonstruktion. Auch die wechselseitigen Annäherungsversuche

von Planern und Sozialwissenschaftlern sind interessant, wie Ingrid Krau sie aus den Zeitdokumenten heraus rekonstruiert und darstellt. Dabei haften den im ISW gehaltenen Vorträgen oft eine eigene Lebendigkeit an – wohl gerade weil es sich um Vortragsmanuskripte handelt und noch nicht um komplizierte, peer reviewte Zeitschriftenaufsätze. Die Betonung, das Pathos, der Aufrufcharakter sind deutlicher, als es in heutigen Texten vorfindbar ist und vielleicht auch erlaubt wäre.

In den 1970er und 1980er Jahren stellt die Verfasserin das zunehmende Auseinanderdividieren von Architekten und Planern heraus (S. 72). Dies wird spätestens ab den 1990er Jahren noch einmal forciert, weil Städtebau und Stadtentwicklung zunehmend mit der Förderung der lokalen Ökonomie wie auch sozialen Fragen der Integration verbunden sind. Die Renaissance der Stadtentwicklungspolitik in den letzten beiden Dekaden, das Aufkommen von Stadtmarketing und Public Private-Partnerships haben das Handlungsfeld der Planung grundlegend verändert. Darauf hat die Planerausbildung reagiert. Auch in den von Ingrid Krau analysierten Fortbildungsveranstaltungen des ISW für Planer und Städtebauer wird diese Gewichtsverlagerung deutlich – was sie als »Neue Zeit« beschreibt. Der Ton der Autorin ändert sich bei der Beschreibung der »Neuen Zeit« sichtlich. Einerseits wird er inspirierter, weil Ingrid Krau nun nicht mehr vorwiegend aus Archivarbeiten zitiert und Debatten rekonstruiert, sondern jetzt selbst als Institutsdirektorin des ISW Gestaltende war. Sie beschreibt also die durch sie und ihr Team zu Teilen gesetzten Impulse in den Debatten der 1990 Jahre mit Verve. Gleichzeitig verändert sich der thematisch-räumliche Fokus im Band. Nun stehen insbesondere die drei Städte München, Berlin und Hamburg im Zentrum, weil sie im Blick der Verfasserin seit den 1990er Jahren in ihrer Unterschiedlichkeit paradigmatisch zu sein scheinen für bestimmte, vielleicht sogar typisierbare Tendenzen in Stadtentwicklung und Städtebau: in München die Arbeit mit der Tradition, in Berlin die kritische Rekonstruktion, in Hamburg die zeitgemäße Weiterentwicklung (z.B. in der HafenCity).

Am Ende zieht die Autorin ein kurzes kluges Fazit: »Alle Bemühungen, die Stadt neu-, um- und weiterzubauen, kurz Städtebau, geschieht in aufwendigem Prozess. Seine Er-

gebnisse sehen anders aus, funktionieren anders and zeitigen andere Folgewirkungen als vorgedacht ... Gegenüber einem übermächtigen Strukturwandel entsteht durch diese oft ungeliebten Abweichungen und Verzögerungen letzten Endes jene langfristig wirksame Transformation, die die Stadt wider alle Leitmaximen vielschichtig und anpassungsfähig macht und ihr zu Dauer und Zukunftsfähigkeit verhilft« (S. 117).

Insgesamt handelt es sich um ein gelungenes Buch, das jedem zu empfehlen ist, der sich mit Kontinuitäten und Transformationen in 50 Jahren Städtebau und Planungsgeschichte in Deutschland beschäftigen möchte.

Ilse Helbrecht



Rezension

Einmal mehr: Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung in Deutschland

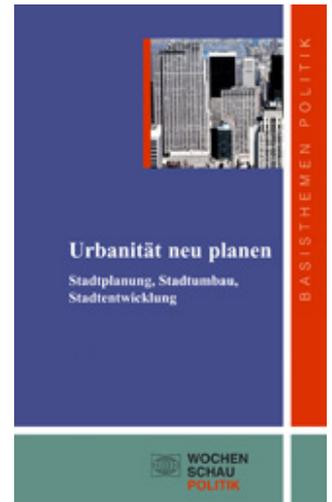
Legt man bei Fachpublikationen Wert auf einen sorgsam Umgang mit Begriffen und Bezeichnungen, so ist der Titel dieses Buches ein Ärgernis: »Urbanität neu planen« lautet er. Eine größere Häufung von Worthülsen ist in unserer Disziplin kaum vorstellbar. Die Wortreihung des Untertitels »Stadtplanung, Stadtumbau, Stadtentwicklung« verschlimmbessert das Sammelsurium noch weiter.

Da ist es nur konsequent, dass die Herausgeber auch in ihrer Einleitung eine präzise Gegenstandsbeschreibung schuldig bleiben. Es scheint irgendwie um alles zu gehen, was heute für die Entwicklung der Städte in Deutschland Bedeutung hat: Von der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung über Migration, Segregation, bürgerschaftliches Engagement bis zur kommunalen Finanzkrise. Da wäre ein Allerweltstitel wie »Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung...« sicher passender – wohl aber auch weniger marktgängig gewesen.

Hat man also den Titel unter Marketingbemühungen des Verlages (oder als Anpassung an die »Tag«-Kultur des Internets) abgebuht und die etwas beliebig um die folgenden Artikel mäandrierende Einleitung hinter sich gelassen, so folgt eine in ihrer thematischen

Breite durchaus interessante Aufsatzsammlung. In Texten von Stephanie Bock/Bettina Reimann, Jens Dangschat, Peter Gugemoos, Klaus Jungfer, Horst W. Opaschowski, Eckhart Ribbeck, Walter Siebel u.a. werden wichtige Facetten der heutigen Stadtentwicklungspolitik thematisiert. Dabei fällt auf, dass trotz aller Krisenhinweise viele Beiträge (von denen zur Finanzsituation abgesehen) in positiven Perspektiven münden – zumindest für die europäische (hier: deutsche) Stadt.

Zu bemerken ist aber auch, dass bestimmte Phänomene – etwa die so genannte Reurbanisierung – in verschiedenen Beiträgen durchaus kontrovers behandelt werden: Dabei unterscheiden sich nicht nur die Einschätzungen, sondern auch die Argumentationsgrundlagen – mal werden Plausibilitäten bemüht, mal Daten (die zeigen, dass trotz



Frech, Siegfried; Reschl, Richard (Hg.) (2010)
Urbanität neu planen.
Stadtplanung, Stadtumbau,
Stadtentwicklung.
Schwalbach [Wochenschau
Verlag]

Rückwanderungstendenzen bestimmter Gruppen, die Suburbanisierung vielerorts ungebrochen andauert). Hier hätte man sich eine Intervention der Herausgeber gewünscht – entweder bereits im Produktionsprozess oder doch in der Einleitung.

A propos Herausgeberschaft: Man fragt sich nach der Lektüre, an welche Zielgruppe sich der Band wendet. Fachleute werden das meiste schon kennen (einige der Texte sind ohnehin lediglich Varianten oder Aktualisierungen bereits erschienener Beiträge). Für Laien erscheinen aber viele Beiträge sprachlich wie inhaltlich nicht eben angemessen. Die Tatsache, dass der Band in Kooperation mit der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württembergs entstand, legt die Vermutung nahe, dass hier eine breitere Öffentlichkeit für aktuelle Probleme der Städte interessiert und über sie informiert werden sollte – aber erreicht man sie so?

(ks)

Frech, Siegfried; Reschl, Richard (Hg.) (2010) Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadumbau, Stadtentwicklung. Schwalbach [Wochenschau Verlag]

Rezension

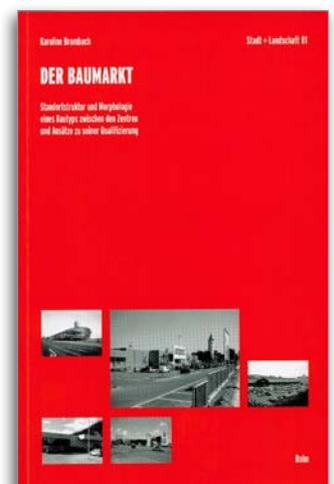
»Wie, wo, was, weiß Obi« oder auch »20 % auf alles – außer Tiernahrung« – wir alle kennen diese Werbesprüche der großen Baumarktketten in Deutschland. Sie verfolgen uns bundesweit im Fernsehen oder im Radio, in den Tageszeitungen oder im Internet. Sie sind ein Zeichen dafür, wie sich Baumärkte zu nationalen, teilweise sogar internationalen Konzernen entwickelt haben. Spielte sich der Heimwerkermarkt vor 50 Jahren noch in örtlichen Baustoff- und Eisenwarenhandlungen ab, so hat sich inzwischen eine Baumarktbranche herausgebildet, die meist randstädtische Standorte in einer eigenen Gebäudetypologie nutzt.

Die Standortstruktur und die Morphologie des Bautyps sind die beiden zentralen Untersuchungsgegenstände in einer Dissertation zu Baumärkten. Karoline Brombach hat ihr fast 300 Seiten umfassendes Werk am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart geschrieben, was auf ihre berufliche Herkunft als Architektin und Stadtplanerin hindeutet. Damit ist nach der Dissertation von Angela Uttke zu den Lebensmitteldiscountern jetzt in kürzester Zeit eine zweite interessante Arbeit außerhalb der Geographie erschienen, die sich ebenfalls mit einem speziellen Typ von neuen Handelseinrichtungen auseinandersetzt.

In ihrer hervorragend strukturierten und außerordentlich anregenden Dissertation erhält der Leser viele Informationen zu diesem neuen Handelszweig. Im zweiten Abschnitt

ordnet Karoline Brombach die Entwicklung der Baumärkte zunächst historisch und gesellschaftlich ein. Dabei werden viele verschiedene Aspekte erläutert, die zur rasanten Entwicklung der Baumärkte seit den 1960er Jahren beigetragen haben und im Ergebnis dazu geführt haben, dass es in Deutschland heute rund 2.500 Baumärkte mit durchschnittlich 5.000 qm Verkaufsfläche gibt. Einer der vielen grundsätzlichen Aspekte, die sie in diesem Teil anspricht, ist die Kostenersparnis beim Heimwerken, die ganz treffend auch als »Muskelhypothek« bezeichnet wird und die die Bildung von Wohneigentum erleichtert.

Der dritte Abschnitt dient dann der Einordnung von Baumärkten in das Wirtschaftsgeschehen und führt ebenso wie der zweite Abschnitt zu den eigentlichen Fragen der



Karoline Brombach: Der Baumarkt. Standortstruktur und Morphologie eines Bautyps zwischen den Zentren und Ansätzen zu seiner Qualifizierung. 290 S. und zahlr. Abb., Tab. und Photos. Stadt + Landschaft 01. Verlag Dorothea Rohn, Detmold 2010, 44,- Euro.

Dissertation hin. Hier erfährt der Leser einiges Wissenswertes über die neue Branche, das zum Verständnis der Standorte und des Erscheinungsbildes von Baumärkten recht hilfreich ist. Beiläufig führt die Autorin hier auch in die eigene Terminologie der Baumarktbranche bzw. des »Do-it-yourself-Sektors« (DIY) ein – so lernt der Leser, mit den Begriffen der »Megastores« oder »Schnelldreher«, des »overstoring« oder der »Beratungsinself« in den Baumärkten umzugehen.

Im vierten Abschnitt geht es in allgemeiner Form um die Standortanforderungen von Baumärkten. Dabei wird hier vor allem die planerische Steuerung mit den verschiedenen Instrumenten ausführlich und kenntnisreich dargestellt. Es wird deutlich, wie Baumärkte als Teil des Fachmarktsegments im rechtlichen Regelungssystem von Raumordnung und Städtebau beurteilt werden und ihre Ansiedlung in nicht-integrierten bzw. teilintegrierten städtebaulichen Lagen möglich geworden ist. Karoline Brombach erweist sich hier als eine versierte Expertin für die Erklärung der Standortmuster. Die Aussagen zur Morphologie bzw. zum äußeren Erscheinungsbild der Baumärkte, die als zweites zentrales Erkenntnisinteresse angekündigt waren, bleiben an dieser Stelle leider noch etwas knapp. So wird zwar immer wieder angedeutet, dass Baumärkte ein wesentliches Element der Zwischenstadt sind und am Rande der Städte auch bei Baumärkten Gestaltungsfragen bisher vernachlässigt wurden, doch eine eigene systematische Darstellung dieser Gestaltungsaspekte jenseits der Beschreibung von Standortfaktoren fehlt in diesem Abschnitt. Um etwas über den Aspekt der architektonischen und städtebaulichen Gestalt von Baumärkten zu erfahren, muss sich der Leser gedulden und sich zunächst auf die beiden Fallstudien einlassen.

So wird im fünften Teil der Arbeit die Entwicklung der Baumärkte ausführlich und gründlich für die beiden Regionen Stuttgart und Westsachsen nachgezeichnet. Die beiden Untersuchungsräume sind geschickt gewählt, weil die regionalen Besonderheiten der Standortstruktur von Baumärkten in West- und Ostdeutschland kontrastreich herausgearbeitet werden können. Es wird hier einerseits deutlich, dass eine Region mit hohen Bodenpreisen und einer dichten Siedlungsstruktur zu einer höheren Grundstücksauslastung mit Rückwirkungen auf das

Erscheinungsbild der Baumärkte führt. Andererseits zeigt sich, dass auch unterschiedliche Einstellungen in der planerischen Steuerung auf die verschiedenen Standortmuster der Baumärkte wirken. Mit ihren beiden Fallstudien kann Karoline Brombach einen gewichtigen Beitrag zur räumlichen Differenzierung der baulichen Gestaltung in Deutschland leisten.

Schließlich greift Karoline Brombach im sechsten Teil ihrer Arbeit den Aspekt der Morphologie von Baumärkten, also den Aspekt des äußeren Erscheinungsbildes ausdrücklich auf. Sie hat sich für diesen Teil 22 Beispiele aus dem In- und Ausland gesucht und systematisiert Konflikte der Gestaltung entlang der vier Aspekte ‚Flächenverbrauch und –versiegelung‘, ‚Erschließung und Orientierung auf dem Grundstück‘, ‚visuelle Wirkung durch Farbe und Werbeträger‘ sowie ‚Baukörper und Bezug zum Umfeld‘. In diesem Teil stehen Lösungsansätze im Sinne von best practice im Vordergrund. Angedeutet wird allerdings schon, wie etwa Modulbauweisen oder Aspekte des corporate design die bauliche Gestaltung beeinflussen und eine hochwertige Gestaltung dadurch in der Regel verhindert wird. Dieser Teil wird durch zahlreiche Fotos zu den einzelnen Aspekten der Gestaltung sowie kleine Handzeichnungen, die die Konflikte andeuten, recht anschaulich.

Insgesamt ist die Arbeit außerordentlich lesefreundlich gestaltet. Dies gilt zum einen für den flüssig formulierten Text, zum anderen aber auch für das sehr angenehme Layout des gesamten Bandes. Dazu gehört die graphische Gestaltung ebenso wie die vielen Fotos und die aussagekräftigen Karten.

Karoline Brombach zeigt mit ihrer stimmigen Arbeit hervorragend die enge Verbindung zwischen der Geographie des Einzelhandels, der Stadtgeographie, der Architektur, dem Städtebau und der Raumplanung. Ihre Arbeit liegt auf der Schnittstelle dieser Fachdisziplinen. Indem sie die Erkenntnisse dieser Disziplinen zusammenführt, eröffnet sie eine äußerst interessante Studie zu einem alltäglichen und bisher wenig beachteten Bautyp. Die Arbeit zeigt schließlich in einer feinfühligem und keineswegs arroganten Expertensicht, welche fatalen räumlichen und baulichen Folgen eine Geschäftspolitik hat, die eine Kosteneffizienz und Zweckarchitektur in den Vordergrund ihres Handelns stellt.

Die Aussage eines Baumarktbetreibers in einer Fußnote der Arbeit zeigt dieses Dilemma deutlich: »Unsere Architektur darf natürlich nicht zu teuer aussehen, sonst verliert unser Preis-Leistungs-Verhältnis an Glaubwürdigkeit.« Wie dieses Zitat sind es auch die eigenen Werbesprüche der Baumarktketten – etwa: »Praktiker – hier spricht der Preis« –, die einiges über die Standortstruktur und die Morphologie der Baumärkte verraten können, die in dieser ausgesprochen empfehlenswerten Dissertation so sorgfältig herausgearbeitet werden.

Claus-C. Wiegandt

Diese Rezension ist 2010 auch in der Zeitschrift »ERDKUNDE. Archive for scientific geography« der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn erschienen.



Lesetipps II|2010

In dieser Ausgabe mit Lesetipps von Marion Klemme (mk).

»Lässt sich Wandel gestalten?«

Kora Kristof (2010): Wege zum Wandel. Wie wir gesellschaftliche Veränderungen erfolgreicher gestalten können. München

Veränderungen in der Stadt...sie geschehen fortwährend und an vielen Orten. Manche sehnen wir herbei: wir wünschen uns mehr Grün in der Stadt, weniger Verkehr auf unseren Straßen oder angenehmere Verweilmöglichkeiten im öffentlichen Raum. Andere scheuen wir, so meiden wir Baustellen oder rümpfen bei dem einen oder anderen Großprojekt die Nase. Und vor wieder anderen Veränderungen graut es uns regelrecht, wie zum Beispiel der Verödung von Innenstädten, gesundheitsschädlichen Feinstaubbelastungen oder der Vereinsamung einzelner Menschen.

Über all diesen Entwicklungen schwebt der Wunsch von Planern, Gestaltern und Machern in der Stadt, selber und aktiv nachhaltige Vorhaben auf den Weg zu bringen, Entwicklungen in positive Bahnen zu lenken, Einfluss zu nehmen und mitzugestalten. Kora Kristof gibt in ihrem Buch »Wege zum Wandel« nützliche Hinweise, »wie wir gesellschaftliche Veränderungen erfolgreicher gestalten können« – so der Untertitel des Buches. Dabei fragt sie u.a.: »Was sind gute Ideen? Wer spielt dabei eine Rolle? Warum ist Zeit wichtig?« und gibt Denkanstöße für eine Auseinandersetzung mit Wegen zum Wandel. (mk)



Literatur II | 2010

American Automobile Association (AAA), „Your Driving Costs 2006“ (2007). German Automobile Association (ADAC), „Driving Costs 2006“ (2007).

ABBOTT, C. (1983): Portland: planning, politics, and growth in a twentieth-century city. Lincoln: University of Nebraska Press.

ABBOTT, C. (2001): Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest, University of Pennsylvania Press. Philadelphia.

ABBOTT, C. (2004): Centers and Edges. Reshaping Downtown Portland. In: Ozawa, C. P.(ed.) (2004). The Portland Edge. Washington D.C.

ALLEN, J./ POTIOWSKY, T. (2007). Portland's green building cluster: Economic trends and impacts. Portland.

ALTERMAN, R. (1997). The challenge of farmland preservation: Lessons from a six-nation comparison. Journal of the American Planning Association, 63(2), 220-243.

AMERICAN PLANNING ASSOCIATION.

(1998). Planning Advisory Service Report No. 479: The Principles of Smart Development. Chicago: Author.

Marc ANGÉLIL/Sarah GRAHAM: Suburbia Reset, Archithese 3, 2009, S. 52-55; vgl. a. das Projekt „Towards Successful Suburban Town Centres“, das am University College London (UCL) durchgeführt wird (www.tsstc.ucl.ac.uk)

ANGOTTI, T. & E. HANHARDT. (2001). Problems and prospects for healthy mixed-use communities in New York City. Planning Practice and Research, 16 (2), 145-154.

APTA (American Public Transportation Association), „2008 Public Transportation Fare Database“, p.12, table 2, p.15, table 5, and p.50, table 15 (2008).

APTA, „2008 Public Transportation Fact Book“, available at www.apta.com/research/stats/factbook/documents08/2008_funding_operations_final.pdf (June 2008), p.41, table 47.

ARMAND, Friedrich (1859 / 1981): An der Indianergrenze. Als Siedler in Texas. Würz-

- burg
- ASABERE, P & FORREST, H. (1997). Hierarchical zoning, incompatible uses and price discounts. *Real Estate Economics*, 25, 439-451.
- ASSOCIATION OF GERMAN TRANSIT AGENCIES (VDV): Annual Report 2005 (2006). APTA, „2007 Public Transportation Fact Book“, p. 12, table 7 and p. 16, table 11, available at www.apta.com/research/stats/factbook/documents/factbook07.pdf (June 2008).
- ATCM (Association of Town Centre Management) (1997): *Town Improvement Zones Discussion Report*. Markt- und Absatzforschung (GMA). InfoDienst February, S. 1-2.
- David BANISTER, John PUCHER, and Martin LEE-GOSSLIN: *Making Sustainable Transport Acceptable*. In Piet Rietveld and Roger Stough, eds., *Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2007).
- David BANISTER, *Unsustainable Transportation* (Routledge, 2005). David Banister, John Pucher, and Martin Lee-Gosselin, „Making Sustainable Transport Acceptable.“ In Piet Rietveld and Roger Stough, eds., *Institutions and Sustainable Transport: Regulatory Reform in Advanced Economies* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2007).
- Paul BARON: *Transportation in Germany: A Historical Overview*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 29 (1) (1995):9-20.
- BCSD (Bundesvereinigung für City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.) (Hg., 2003): *Business Improvement Districts (BID) – Ein Modell (auch) für Deutschland?* Ingolstadt.
- BEATLEY, T. (2000). *Green urbanism: Learning from European Cities*. Washington, DC: Island Press.
- BEAUREGARD, Robert A. (2003) *Aberrant Cities: Urban Population Loss in the United States, 1820-1930*, *Urban Geography* 24, 8, 672-690.
- BENKE, Carsten (2005) *Historische Schrumpfungprozesse: Urbane Krisen* und städtische Selbstbehauptung in der Geschichte, in: Gestring, Norbert et al (ed.) (2005) *Jahrbuch StadtRegion 2004/2005 Schwerpunkt Schrumpfende Staedte*, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 49-70.
- BENZ, A. (2003): *Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 8/9, p. 505-512.
- BENZ, ARTHUR/FÜRST, DIETRICH (2003): *Region, Regional Governance, Regionalentwicklung*. In: ADAMSCHEK, BERND/PRÖHL, MARGA (Hg.), *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunale zur regionalen Strategie*, Gütershol, S. 11-66.
- BERDING, Ulrich; HAVEMANN, Antje ; PEGELS, Juliane; PERENTHALER, Bettina [Hrsg.] (2010, in Vorbereitung): *Stadtträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten*. Aachen
- Alan BERUBE, *Stadtbauwelt* 181, S. 17.
- BLAKE, Peter (1975): »The Ten Best Lobbies in New York«. In: *New York Times Magazine* 28. Dezember 1975
- BLOEM, MARIO/BOCK, STEFAN (2001): *Business Improvement Districts (BID). Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf Innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- BMVBS: *German Transport in Figures 1991-2008* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 1991-2008).
- BMVBS: *Overview: Changes in Urban Development over Time* (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2008).
- Manfred BOLTZE and Petra SCHAEFER, „Alternatives for Parking Restrictions and Enforcement,“ *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 6 (2005):11-15.
- BOOTH, P. (2003). *Planning by Consent: The Origins and Nature of British Development Control*. London: Routledge.

- BOYER, M. C. (1983). *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*. Cambridge: MIT Press.
- BRANDSTETTER, Benno et al (2005) Umgang mit der schrumpfenden Stadt – ein Debatteneuerblick, Berliner Debatte Initial 16/6, 55-68.
- BRENNER, NEIL (1997a): Die Restrukturierung staatlichen Raums: Stadt- und Regionalplanung 1960-1990. PROKLA 109, S. 545-566.
- BRENNER, NEIL (1997b): Global, fragmented, hierarchical: Henri Lefebvre's geographies of globalization. *Public Culture* (10), S. 135-167
- BRIFFAULT, RICHARD (1999): A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. *Columbia Law Review* 99, S. 365-477.
- BRIFFAULT, RICHARD (2004): May 14, 2004 Draft. The Business Improvement District and American Cities, S. 1-10.
- BRUCKMÜLLER, Ernst u.a. (Hg. 2002): *Putzgers Atlas und Chronik zur Weltgeschichte*. Berlin, 174-177
- BURCHELL, R., DOWNS, A., MUKJERJI, S. & MCCANN, B. (2005). *Sprawl Costs: Economic Impacts of Unchecked Development*. Washington, DC: Island Press.
- BURCHELL, R. & MUKHERJI, S. (2003). Conventional development versus managed growth: The costs of sprawl. *American Journal of Public Health* 93(9), 1534-1540.
- Robert BURCHELL and others, „Costs of Sprawl 2000,“ TCRP Report 74 (Washington: Transportation Research Board, 2002). DIFU (The German Urban Institute), „Suburbanisation and Urban Development in Germany: Trends - Models - Strategies“ (Berlin, Köln: DIFU, 2004).
- BUREAU OF THE CENSUS, *Census of Governments* (Department of Commerce, 2005). German Federal Office for Statistics (DESTATIS), „Quarterly Report on Local Finances“ (German Federal Office for Statistics, 2006).
- CALTHORPE, P. (1993). *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. Princeton: Princeton Architectural Press.
- CAMPBELL, S. (1996): Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. In: *Journal of the American Planning Association*, 62 (3), p. 296-312.
- Robert CARO, *The Powerbroker: Robert Moses and the Fall of New York* (Random House, 1975).
- CITY OF BERLIN, „Cycling in Berlin“ (2006). City of Freiburg, „Transportation Planning in Freiburg“ (2007). City of Muenster, „Muenster German Capital of Cycling“ (2004). City of Munich, „Transportation Planning in Munich“ (2006).
- CITY OF FREIBURG, „Overview of Transit Planning“ (2008).
- CITY OF PORTLAND BUREAU OF PLANNING (2008): *Portland Plan. Conditions, Trends and Issues*. Central Portland. Plan Assessment, Portland.
- CLARKE, S. E./ GAILE, G. L. (1998): *The work of cities* (Vol. 1). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CODE # 6 ON BUILDING ACCESSIBLE ENVIRONMENTS IN URBANIZED AREAS [Naredba 6 za Izgrajdane na Dostypna Sreda w Urbaniziranite Teritorii; in Bulgarian]. (2004). Sofia: Blestyasht Fakel.
- CODE # 7 ON THE REGULATIONS AND STANDARDS OF DEVELOPMENT IN THE VARIOUS TYPES OF AREAS AND BUILDING ZONES [Naredba 7 za Pravila i Normativi za Ustrojstvo na Otdelnite Vidove Teritorii i Ustrojstveni Zoni; in Bulgarian]. (2004). Sofia: Blestyasht Fakel.
- COLUMBIA UNIVERSITY (2007). In: www.arch.columbia.edu/gsap740259
- CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. *Model Codes*. Available on-line at www.cnu.org/www.cnu.org/pdf/code_catalog_8-1-01.pdf.
- CONGRESS FOR THE NEW URBANISM. (2001). *New Urbanism: Comprehensive Report & Best Practices Guide*. Ithaca: New Ur-

ban Publications.

CORTRIGHT, J./ COLETTA, C. (2004): The young and restless: How Portland competes for talent. Retrieved December 3, 2007, from <http://www.restlesslyyoung.com/public/pdf/Portland.pdf>

Andreas CREMER: VW, BMW and Mercedes Sales Tumble as Recession Bites, Bloomberg News, February 6, available at www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601100&refer=germany&sid=ajoFJ6foYKs. In December 2008, the U.S. federal government provided \$ 13.4 billion to the »Big Three« in hopes of staving off failure.

CUNNINGHAM-SABOT, Emmanuele and SYLVIE FOL (2007) *Schrumpfende Staedte in Westeuropa: Fallstudien aus Frankreich und Grossbritannien*, Berliner Debatte Initial 18/1, 22-35.

CULLINGWORTH, J. (1993). *The Political Culture of Planning: American Land Use Planning in Comparative Perspective*. London: Routledge.

DICKENS, Charles (1843 / 1958) *Life and Adventures of Martin Chuzzlewit*. London; deutsch: München

DIE ALTE STADT 36 (2009), Heft 2/3: Suburbanisierung und Reurbanisierung – Wohnungsbau und Immobilienkrise in den USA; *Stadtbauwelt* 181/12.09: Abschied von Suburbia; *Archithese* 3.2009: Suburbia.

DANGSCHAT/ G. HERFERT (eds.): *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen*. Opladen, p. 187 - 199.

DANIELS, T. (2001). Smart growth: A new American approach to regional planning. *Planning Practice and Research*, 16 (3/4), 271-279.

Mark DELUCCHI, "Summary of the Nonmonetary Externalities of Motor-Vehicle Use," Working Paper 96-3(1) (Institute of Transportation Studies, University of California- Davis, 2004). Mark Delucchi, "Do Motor-Vehicle Users Pay Their Way?" *Transportation Research A* 41 (2007): 982-1003.

DEPARTMENT OF CITY PLANNING (2010). *Inventory of Privately Owned Public Space*. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/

[pops/pops_inventory.shtml](http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml) (02.08.2010)

DEPARTMENT OF CITY PLANNING (2010): *A Primer for Public Plazas*. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml (02.08.2010)

DEPARTMENT OF COMMERCE. (1926). *A Standard State Zoning Enabling Act*. Washington, DC: Government Printing Office. Available on-line at www.planning.org/growingsmart/pdf/SZEnablingAct1926/pdf.

DETR (Department Of The Environment, Transport And The Regions) (2001): *Blair unveils BID – A Scheme to Improve Local Quality Life*. Pressemitteilung vom www.gnn.gov.uk (24.4.2001).

DIETRICH, H. & DRANSFELD, E. (1995). *Dusseldorf*. In J. Berry & S. McGreal (Eds.). *European Cities, Planning Systems and Property Markets*. London: E & FN Spon.

DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2006): *Zum Thema: BID – eine neue Form von Public Private Partnership zur Zentrenentwicklung! Positionspapier* 19.2.2006.

Colin DIVALL and Winstan BOND, *Suburbanizing the Masses: Public Transport and Urban Development in Historical Perspective* (Burlington: Ashgate, 2003). Nivola, *Laws of the Landscape*.

DIW, „Vehicle Registration Fees in Europe“ (2005). DIW, „Quantifying the Effects of the Environmental Tax Reform“ (2005).

DOWALL, D. (1984). *The Suburban Squeeze*. Berkeley: University of California Press.

Anthony DOWNS, „Contrasting Strategies for the Economic Development of Metropolitan Areas in the United States and Europe.“ In A. Summer, P. Cheshire, and L. Senn, eds., *Urban Change in the United States and Western Europe: Comparative Analysis and Policy* (Washington: The Urban Institute Press, 1999). Nivola, *Laws of the Landscape*.

DOWNS, A. (2005). Smart Growth: Why we discuss it more than we do it. *Journal of the American Planning Association*, 71(4), 367-380.

DOWNS, A. (2001). What does »smart

- growth« really mean? *Planning*, 67(4), 20-25.
- DUANY, A., W. WRIGHT, S. SORLINEN, L. HALL, M. WATKINS, D. Slone, G. Hugalde & R. Merson. (2004). *SmartCode & Manual*. Ithaca: New Urban Publications.
- DUANY, A. & TALEN, E. (2002a). Making the good easy: The Smart Code alternative. *The Fordham Law Journal*, (April), 1445-1468.
- DUANY, A. & TALEN, E. (2002b). Transect planning. *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), 245-267.
- Dublin BID (2008): Welcome to Dublinbids. Internet: www.dublinbid.com. (28.4.2008)
- EICK, VOLKER (2008): Raumgreifender Neoliberalismus. Kriminalpolitik und Privatisierung öffentlicher Räume. In: LAN-GE, HANS-JÜRGEN (Hg.), *Kriminalpolitik*. Wiesbaden. S. 360-385.
- EINIG, KLAUS/GRABHER, GERNOT/IBERT, OLIVER/STRUBELT, WENDELIN (2005): *Urban Governance*. Informationen zur Raumentwicklung 09/10.2005, S. I-IX.
- ERTEL, C. (1996): Revenge of the baristas: Economic growth and income stagnation in Portland, 1983-1993. In: *Metroscapes* 2, p. 6-12.
- EUROPEAN COMMISSION. (1999a). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Germany*. Luxemburg: Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION. (1999b). *European Spatial Development Perspective: Toward balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EWING, R., PENDALL, R. & CHEN, D. (2002). *Measuring Sprawl and Its Impacts*. Washington, DC: Smart Growth America.
- FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION (FHWA): *Highway Statistics* (Department of Transportation, 1990-2008).
- FEDERAL MINISTRY FOR TRANSPORT, BUILDING AND HOUSING. (1990). *Federal Land Utilization Ordinance* [Baunutzungsverordnung or BauNVO; in German]. Berlin: Author.
- FEDERAL MINISTRY FOR TRANSPORT, BUILDING AND HOUSING. (1997a). *Federal Building Code* [Baugesetzbuch or BauGB; in German]. Berlin: Author.
- FEDERAL MINISTRY FOR TRANSPORT, BUILDING AND HOUSING. (1997b). *Federal Regional Planning Act* [Raumordnungsgesetz or ROG; in German]. Berlin: Author.
- FEDERAL OFFICE OF REGIONAL PLANNING, BUILDING AND URBAN DEVELOPMENT. (1993). *Law and Practice of Urban Development in the Federal Republic of Germany*. Berlin: Author.
- FHWA: *Highway Statistics*. German Automobile Industry Association (VDA), *Automobile Manufacturing in Germany* (2007).
- FHWA, *Highway Statistics 2006* (Department of Transportation, 2008), table HF-10, available at www.fhwa.dot.gov/policy/ohim/hso6/pdf/hf10.pdf (January 2008).
- FISCHEL, W. (1999). Does the American way of zoning cause the suburbs of metropolitan areas to be too spread out? In A. Altschuler, M. Morill, H. Wolman & F. Mitchell (Eds.). *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington, DC: National Academy Press.
- FISCHLER, R. (1998a). The metropolitan dimension of early zoning: Revisiting the 1916 New York City ordinance. *Journal of the American Planning Association*, 64(2), 170-188.
- FISCHLER, R. (1998b). Toward a genealogy of planning: Zoning and the Welfare State. *Planning Perspectives*, 13, 389-410.
- FISCHLER, R. and K. KOLNICK. (2006). *American Zoning: German Import or Home Product*. Paper presented at the Second World Planning Schools Congress, Mexico City.
- FLORIDA, R. (2002): *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York.
- FLORIDA, Richard 2002. *The rise of the creative class*, *Washington Monthly*, May 2002.

- FLORIDA, R. (2004): Cities and the Creative Class. New York/London.
- FOSTER, K. (2001): Regionalism on purpose. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- FUCHS, TINE u. a. (2004): Business Improvement Districts in New York City. Ergebnisse einer Studienreise im Dezember 2003. www.dihk.de/inhalt/download/Bericht_BDIs_NYC.pdf. (2.3.2008).
- Dietrich FUERST and Frank SCHOLLES, „Introduction to Regional Planning: Organization“ (Hannover: Institute for Regional Planning, Leibnitz University, 2003). The German Federal Office for Building and Regional Planning, 2000).
- FUHRICH, Manfred and KALTENBRUNNER, Robert (2005) Der Osten – jetzt auch im Westen? Stadtbau-West und Stadtbau Ost – zwei ungleiche Geschwister, Berliner Debatte Initial, 16/6, 41-54.
- GAEBE, W. (2004): Wirtschaftlicher Strukturwandel in der Region Stuttgart. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie. H. 3-4 (2004), p. 214 – 225.
- GANSER, Karl (1999) Internationale Bauausstellung Emscher Park, in: Baierlorzer, Henry: Siedlungskultur, Vieweg, Braunschweig.
- GERCKENS, L. (2005). American Zoning & the Physical Isolation of Uses. Available on-line at www.plannersweb.com/articles/gero65.html. Accessed February 2.
- GERCKENS, L. (2003). Planning ABC's: An Overview of 26 Planning Topics from Automobile to Zoning. Burlington: Planning Commissioners Journal.
- GERMAN FEDERAL ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (UBA), Environmental Tax Reform (German Federal Environmental Protection Agency, 2005).
- GERMAN FEDERAL GOVERNMENT, Federal Government Report about Transit Since Reunification (German Federal Government, 1999).
- GERMAN FEDERAL HIGHWAY RESEARCH INSTITUTE (BAST), Current Practice of Local Parking Management Schemes in Germany (German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2004).
- GERMAN FEDERAL MINISTRY OF FINANCE (BMF), Federal, State, and Local Tax Revenues in 2006 (German Federal Ministry of Finance, 2007). U.S. Federation of Tax Administrators, “State Sales Taxes on Vehicle Purchases” (2007).
- GERMAN FEDERAL OFFICE FOR STATISTICS (DESTATIS): Income and Expenditure Survey (German Federal Office for Statistics, 2003).
- Genevieve GIULIANO and Joyce DARGAY: Car Ownership, Travel and Land Use: A Comparison of the US and Great Britain, Transportation Research Part A 40 (2005): 106-24.
- GLASZE, GEORG (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. Berichte zur deutschen Landeskunde 75 (2-3), S. 160-177.
- GLASZE, GEORG/WEBSTER, CHRIS/FRANTZ, KLAUS (Hg., 2006): Private Cities – Global and Local Perspectives. London.
- GLOCK, Birgit (2005) Umgang mit Schrumpfung. Reaktionen der Stadtentwicklungs politik in Duisburg und Leipzig, in: Gestring, Norbert et al (Ed.) (2005) Jahrbuch StadtRegion 2004/2005 Schwerpunkt Schrumpfende Staedte, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 71-89.
- GORGOL, ANDREAS (2008): Housing Improvement Districts (HIDs): Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung? In: SCHNUR, OLAF (Hg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis, Wiesbaden, S. 277-298.
- GRABOW, B./ HENCKEL, D./ HOLLBACH-GROMIG, B. (1995): Weiche Standortfaktoren. Stuttgart.
- GRAHAM, STEPHEN (2001): The spectre of the splintering metropolis. Guest Editorial. Cities 18, S. 365-368.
- GRANT, J. (2003). Exploring the influence of New Urbanism in community planning practice. Journal of Architectural and Plan-

ning Research, 20 (3), 234-253.

GRANT, J. (2002). Mixed use in theory and practice: Canadian experience in implementing a planning principle. *Journal of the American Planning Association*, 68 (1), 71-84.

GRANT, Jill (2001): The dark side of the grid: power and urban design; in: *Planning Perspectives*, Jahrg. 16, H. 3; 219-241

GROSS, JILL SIMONE (2005): BID in New York City's low-income and high income neighbourhoods. *Economic Development Quarterly* 19 (2), S. 174-189.

GROSSMANN, Katrin (2007) Schrumpfung zwischen Tabu und Thematisierung, Berliner Debatte Initial 18/1, 14-21. GTZ, „Urban Transport Strategy Review: Experiences from Germany and Zurich“ (Eschborn: GTZ, 2001). Joseph Hajdu, „Pedestrian Malls in West Germany: Perceptions of Their Role and Stages in Their Development,“ *Journal of the American Planning Association* 54, (3) (1989): 325-35.

HAEUSSERMANN, Hartmut and SIEBEL, WALTER (1988) Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie; in: Friedrichs, Juergern (ed.) *Soziologische Stadtforschung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 78-94.

HALL, TIM/HUBBARD PHIL (Hg., 1998): *The entrepreneurial city: geographies of politics, regime and representation*. Chichester.

Bernadette HANLON/ John RENNIE SHORT/ Thomas J. VICINO (2010): *Cities and Suburbs. New Metropolitan Realities in the U.S.* London/New York: Routledge.

Jörg HÄNTZSCHEL oder Reimar KLÜVER im Feuilleton der Süddeutschen Zeitung, 5./6. Juli 2008, 11. Dezember 2008, 12. März 2009, 9./10. Mai 2009; s. a. GERHARD GROSS: Peak Oil. The Fiasco of Suburbia ... und die Perspektiven der europäischen Stadtentwicklung am Beispiel Münchens. Input auf der Veranstaltung „Bleibende Aktualität“ am Lehrstuhl Planungstheorie der RWTH Aachen, 17. Juli 2009 (www.pt.rwth-aachen.de); schließlich als wortreiche amerikanische Stimme: Jim Kunstler, Elend ohne Ende. *Stadtbauwelt* 181, S. 41-47.

N. HARATA/ L.P. SUBARU/ J. JESSEN/ A. MOTTE/ E. P. SELTZER (eds.): *Sustainable*

City Regions. Space, Place and Governance. Tokio, p. 227 - 246.

HARLANDER, Tilmann; KUHN, Gerd (2005): Renaissance oder Niedergang? Zur Krise des öffentlichen Raums im 20. Jahrhundert. In: Bernhardt, Christoph; Fehl, Gerhard; Kuhn, Gerd; von Petz, Ursula [Hrsg.] (2005): *Geschichte der Planung des öffentlichen Raums*. (Dortmunder Beiträge für Raumplanung 122). Dortmund

HARLANDER, T./ JESSEN, J. (2001): Stuttgart – polyzentrale Region im Strukturwandel. In: K. Brake/ Jens S.

HARVEY, DAVID (1989): From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* 71B, S. 3-17.

Carmen HASS-KLAU, *The Pedestrian and City Traffic* (New York: Belhaven Press, 1993).

Carmen HASS-KLAU, „Impact of Pedestrianization and Traffic Calming on Retailing: A Review of the Evidence from Germany and the UK,“ *Transport Policy* 1 (1) (1993): 21-31.

HAVIGHURST, Walter (1956): *Wilderness for Sale*. New York

HDE (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) (2004): *Business Improvement Districts. Leitlinien zur Verwirklichung von BID-Projekten in Deutschland*. Berlin.

HEALEY, P. & R. WILLIAMS. (1993). *European urban planning systems: Diversity and convergence*. *Urban Studies*, 30 (4/5), 701-720.

HEEG, SUSANNE/MARIT ROSOL (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37 (149), S. 491-509.

HEINZE, FRANK (2007): BID in der Quartiersentwicklung. Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. *RaumPlanung* 130, S. 17-22.

HEINZE, FRANK/TSCHENTSCHER, CHRISTINE (2008): BID in Deutschland. Ein Überblick. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S.

- 21-33.
- Sonia HIRT, „The Devil is in the Definitions. Contrasting American and German Approaches to Zoning,“ *Journal of the American Planning Association* 73 (4) (2008): 436-450.
- HIRT, S. (2007, forthcoming). The Mixed-use trend: Planning Attitudes and Practices in Northeast Ohio. *Journal of Architectural and Planning Research*.
- HIRT, S. (2005). Toward post-modern urbanism: Evolution of planning in Cleveland, Ohio. *Journal of Planning Education and Research*, 25 (1), 27-42.
- HOCKETT, Homer C. (1925): *Political and Social History of the United States, 1492-1828*. New York
- HOPPENBROUWER, E. & E. LOUW. (2005). Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands. *European Planning Studies*, 13 (7), 967-983.
- HOUSTON, LAWRENCE O. Jr. (2003): *Business Improvement Districts*. Washington.
- HOWE, D. A./ ABBOTT, C./ ADLER, S. (2004): What's on the Horizon for Oregon Planners? In: *Journal of the American Planning Association*, 70(4), p. 391-398.
- HOYT, LORLENE M. (2003a): The Emergence, success and implications of Business Improvement District Organisations. web.mit.edu/course/11/11.204/ www/webportfolio/inquiry/Hoyt_2003a.pdf. (15.3.2006).
- HOYT, LORLENE M. (2003b): Using a Policy Network Lens to Examine the Emergence, Success and Implications of Business Improvement District Organisations. Draft. www.urbanrevitalization.net. (15.3.2006).
- HOYT, LORLENE M. (2003c): The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization. Washington.
- HOYT, LORLENE M. (2005): Planning through compulsory commercial clubs: Business Improvement Districts. *Economic Affairs* 25 (4), S. 24-27.
- HOYT, LORLENE M. (2006): Importing Ideas: The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy. *International Journal of Public Administration* 29, S. 221-243.
- HOYT, LORLENE M./GOPALAGGE, DEVIKA (2007): The Business Improvement District Model. A Balanced Review of Contemporary Debates. *Geography Compass* 1 (4), S. 946-958.
- IMBROSCIO, D. (1997): Reconstructing city politics: Alternative economic development and urban regimes. Thousand Oaks.
- IMBROSCIO, D. (1998): Reformulating urban regime theory: The division of labor between state and market reconsidered. In: *Journal of Urban Affairs*, 20(3), p. 233-248.
- INSTITUTE OF GERMAN ECONOMY KÖLN CONSULT GmbH, „The Cost of Parking in Germany“ (2008).
- INSTITUTE OF PORTLAND METROPOLITAN STUDIES (2009): Measure 37 Database. Retrieved June 3, 2009, from Measure 37 Database.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: „World Economic Outlook Database“ (2008).
- INTERNATIONAL ROAD FEDERATION: *World Road Statistics* (2007).
- INTERNATIONAL TRAFFIC SAFETY DATA AND ANALYSIS GROUP (IRTAD): Selected Risk Values for the Year 2005, available at cemt.org/IRTAD/IRTADPublic/we2.html (January 2008).
- Kenneth JACKSON, *Crabgrass FRONTIER. The Suburbanization of the United States* (Oxford University Press, 1985).
- JACKSON, K. (2005). Transnational borderslands: Metropolitan growth in the United States, Germany and Japan since World War II. *Bulletin of the German Historical Institute*, 38, 11-32.
- Jane JACOBS, *The Death and Life of Great American Cities* (Random House, 1961). TRB, „Consequences of the Interstate Highway System for Transit: Summary of Findings,“ TCRP Synthesis Report No. 42 (1998).

- JACOBS, A. & D. Appleyard. (1997). Toward an urban design manifesto. *Journal of the American Planning Association*, 53 (1), 112-120.
- JACOBS, J.(1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- JEFFERSON, Thomas (1784): Report of a Plan of Government for the Western Territories; in: Peterson, Merrill D. (1975 Hg.): *Thomas Jefferson US-President 1743-1826*. Harmondsworth / New York. 254-258
- JESSEN, J./ MAYER, H. (2008): Vorsprung durch Planung. Portland, Oregon. In: *Die alte Stadt*, H. 2 (2009), p. x-y.
- JESSEN, J./ MEYER, U./ SCHNEIDER, J. (2008): *stadtmachen.eu*. Stuttgart/ Zurich.
- JESSEN, J. (2008): Urban Regeneration and Local Governance. The Case of the Stuttgart Region. In: T. Kidokoro/
- JESSOP, BOB (1997): The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In: JEWSON, NICK/ MACGREGOR, SUSANNE (Hg.): *Transforming cities: contested governance and new spatial divisions*. London, S. 28-41.
- KANTER, R. M. (1995): *World class: Thriving locally in the global economy*. New York.
- KANTER, R. M. (2000): Business coalitions as a force for regionalism. In: B. Katz (Ed.), *Reflections on Regionalism*. Washington D.C., p. 154-181.
- KATZ, P. (2004). Form first: The New Urbanist alternative to conventional zoning. *Planning* (November).
- KAYDEN, Jerold S., *The New York City Department of City Planning (DCP) und The Municipal Art Society of New York (MAS) (2000): Privately Owned Public Space: The New York Experience*. New York
- Jeffrey KENWORTHY, „A Global Perspective on Urban Transport: Shaping the Future of Urban Settlements with Rail-Based Public Transport Systems“ (Bern, Switzerland: Swiss Federal Railways, 2002).
- KILIAN, TED (1998): Public and private, power and space. In: LIGHT, JONATHAN/ SMITH, ANDREW (Hg.), *Philosophy and Geography II. The production of public space*, Lanham u. a., S. 115-134.
- KIMMINICH, O. (1975). Town and country planning law in the Federal republic of Germany. In J. Garner (Ed.). *Planning Law in Western Europe*. New York: Elsevier.
- KLEIN, Vera (2010): *Privately Owned Public Spaces – Ein Konzept zur Gestaltung öffentlicher Räume*. Bachelorthesis, Geographisches Institut der Universität Bonn
- KOBAYASHI, TOSHIKI (2002): *The Actual Situation of Citizen Participation for Town Management in City Core. Analysis of Inquiry for the Town Management Organization*. *Papers on City Planning* 37, S. 319-324.
- Uwe KOEHLER: *Traffic and Transport Planning in German Cities*, *Transportation Research Part A* 29A (4) (1995): 253-261. Schmucki, *Dreams of Moving Traffic*.
- Uwe KOEHLER, „Traffic and Transport Planning in German Cities,“ *Transportation Research Part A* 29A (4) (1995): 253-261.
- KOEHLER, „German Cities.“ Hartmut Topp, „Parking Policies to Reduce Car Traffic in German Cities,“ *Transport Reviews* 13, (1) (1993): 83-95. —. „The Role of Parking in Traffic Calming,“ *World Transport Policy and Practice* 1, (3) (1994):17-22.
- KOLIQI, SHPETIM (2008): *Globalisierung von Governance-Mustern der unternehmerischen Stadt, dargestellt am Beispiel der Stadt Tirana, Albanien (= unveröffentlichte Diplomarbeit am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt)*, Frankfurt.
- KRIER, L. (1988). Traditional ideas for today's towns. *City Magazine*, 10 (2), 20-23.
- Lucas KÜNG (2009): *Machen wir es uns nicht zu einfach!*, *Archithese* 3.2009, S. 12-17.
- Uwe KUNERT, J. KLOAS, and H. KUH-FELD: *Design Characteristics of National Travel Surveys. Internationals Comparison for 10 Countries*, *Transportation Research Record* 1804 (2002): 107-116.

- KUNSTLER, J. (1996). *Home from Nowhere: Remaking Our Everyday World for the Twenty-first Century*. New York: Simon & Schuster.
- Klaus KUNZMANN, „State Planning: A German Success Story?“ *International Planning Studies* 6, (2) (2001): 153-66.
- LANG, R. (2005): From the Review Editors. [Review of the book *Cities and the Creative Class*]. In: *Journal of the American Planning Association*, 71(2), p. 203-217.
- LASCH, Christopher (1991) : *The True and Only Heaven. Progress and its Critics*. New York / London
- LANGDON, P. (2006). The not-so-secret code. *Planning* (January).
- LAW ON THE CONTENT AND PREPARATION OF URBAN PLANS. (1999). *State Newspaper of the Republic of Serbia* 33, 538, July 16. [Pravilnik o Sadrrjini i Izradi Urbani-stichkog Plana, Slujebni Glasnik RS; in Serbian].
- LAW ON TERRITORIAL DEVELOPMENT. (2001). [Zakon za Ustrojstvoto na Teritoriyata; in Bulgarian]. Sofia: Soloton Press.
- LAW ON TERRITORIAL DEVELOPMENT. (1995). *State Newspaper of the Republic of Serbia* 44, 1636, [Zakon o Gradyevinskom Zemlishtu, Slujebni Glasnik RS; in Serbian].
- LEFCOE, G. (1979). *Land Development in Crowded Places: Lessons from Abroad*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- LEO, C. (1998): Regional growth management regime: The case of Portland, OR. In: *Journal of Urban Affairs*, 20(4), p. 363(332).
- Jonathan LEVINE, *Zoned Out. Regulation, Markets and Choices in Transportation and Metropolitan Land-Use* (Washington: Resources for the Future, 2006). Wiegandt, „Mixed Land Use.“
- LEVINE, J. (2006). *Zoned Out: Regulation, Markets and Choices in Transportation and Metropolitan Land Use*. Washington, DC: Resources for the Future.
- LEVY, J. (2006). *Contemporary Urban Planning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- LIEBMANN, G. (1996). Modernization of zoning: A means to reform. *Regulation*, 2. Available at www.cato.org/pubs/regulation/reg19n2f.html.
- LIEBMANN, Heike (2007) *Fuenf Jahre „Stadtumbau Ost“ – eine Zwischenbilanz des Bund-Laender-Programms*, *RaumPlanung* 132/133, 131-134.
- LIGHT, JONATHAN/SMITH, ANDREW (Hg., 1998): *Philosophy and Geography II. The production of public space*. Lanham u. a.
- LINDEMANN, Hans-Eckhard (1999): *Stadt im Quadrat*. Braunschweig / Wiesbaden
- LOGAN, J./ MOLOTCH, H. (1988): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*: University of California Press.
- LOGAN, T. (1976). The Americanization of German zoning. *Journal of the American Institute of Planners*, 42 (4), 377-385.
- Michael MANVILLE and Donald SHOUP, „People, Parking and Cities,“ *Access* 25 (2004): 2-8.
- MARKUSEN, A. (2006): Urban development and the politics of a creative class: Evidence from a study of artists. *Environment and Planning A*, 38, p. 1921-1940.
- MARTINEZ-FERNANDEZ, Cristina and TONG Wu (2007) *Stadtentwicklung in einer differenten Wirklichkeit – schrumpfende Staedte in Australien*, *Berliner Debatte Initial* 18/1, 45-60.
- MAYER, H. / PROVO, J. (2004): *The Portland Edge in Context*, in: C.P. Ozawa (ed.), *The Portland Edge. Challenges and Successes in Growing Communities*. Washington D. C., p. 9-34.
- MAYER, H. (2005): *Taking root in the Silicon Forest: The role of high technology firms as surrogate universities in Portland, Oregon*. In: *Journal of the American Planning Association*, 71(3), p. 318-333.
- MACLEAN, Alex (2008): *Over. Der American Way of Life oder Das Ende der Landschaft*. München
- MACLEAN, Alex: *Over. The American Landscape at the Tipping Point*. New York: Abrams.

MARQUARDT, NADINE/FÜLLER, HENNING (2008): Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BID auf soziale Kontrolle in Los Angeles. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*, Passau, S. 119-138.

MAYER, MARGIT (1994): Public-Private Partnership – eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik? In: ROTH, ROLAND/WOLLMANN, HELLMUT (Hg.): *Kommunale Politik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen, S. 440-450.

MCCANN, EUGENE J. (2009): Urban policy mobilities and global circuits of knowledge. Toward a research agenda. Unveröffentlichtes Manuskript.

MCCANN, EUGENE J./WARD, KEVIN (2010): Relationality/territoriality. Toward a conceptualization of cities in the world. *Geoforum* 41 (2): S. 175-184.

METROPOLITAN ECONOMIC POLICY TASK FORCE. (2003): Final Report. Portland, Oregon: Institute of Portland Metropolitan Studies. Document Number)

MICHIGAN ECONOMIC DEVELOPMENT CORPORATION (2004): Cool Cities. <http://www.coolcities.com>: 20.10.2004.

MILLER, J. (2004). SmartCodes, SmartPlaces. Available on-line at www.realtor.org/SG3.nsf/pages/summer04sm?OpenDocument.

MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, URBAN PLANNING AND PUBLIC WORKS. Decree on Urban Design Standards. State Newspaper, 285, March 5 [Ephimeris tis Kiverniseos tis Elllenikis Demokratias Tefchos Tetarto, Arithmos Fillou, 285, 5 Martiou; in Greek].

MITCHELL, JERRY (1999): Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery. The Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government. New York City. www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/mitchell.pdf. (12.01.2005)

MITCHELL, JERRY (2001): Business Improvement Districts and the 'New' Revitalization of Downtown. *Economic Development Quarterly* 15, S. 115-123.

MONTGOMERY, J. (1998). Making a city: Urbanity, vitality and urban design. *Journal of Urban Design*, 3 (1): 93-115.

MORCÖL, GÖKTUG/ZIMMERMANN, ULF (2006): Metropolitan Governance and Business Improvement Districts. *International Journal of Public Administration* 29 (1-3), S. 5-29.

MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (2001): Business Improvement Districts (BID). Untersuchung von Business Improvement Districts (BID) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

MUMFORD, Lewis (1961): *The city in history: its origins, its transformations and its prospects*. New York

MUNICIPAL ART SOCIETY (2007). In: www.mas.org/viewarticle.php?id=1443&emailfriend=1

MURRAY, Iain H. / Schirmmacher Th. (1999): *Die Hoffnung der Puritaner*. Hamburg

Bhattiprolu MURTI and Neal E. BOUDETTE: "GM Auditors Raise Doubts on Auto Maker's Viability"

NASCHOLD, FRIEDER (1993): *Modernisierung des Staates: zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin.

NASCHOLD, FRIEDER/OPPEN, MARIA/WEGENER, ALEXANDER (1998): *Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive*. Berlin.

NELSON, R. (1977). *Zoning and Property Rights: An Analysis of the American System of Land-Use Regulation*. Cambridge: MIT Press.

NEMETH, Jeremy (2009). Defining a Public: The Management of Privately Owned Public Space. In: *Urban Studies* 2009. No 46.

Peter NEWMAN and Jeffrey KENWORTHY: *Sustainability and Cities* (Washington: Island Press, 1999).

- NEWMAN, P. & A. THORNLEY. (1996). *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- Pietro NIVOLA, *Laws of the Landscape. How Policies Shape Cities in Europe and America* (Washington: Brookings, 1999).
- NOACA (Northeast Ohio Area Coordinating Agency). (2002). *Summary of NOACA Region's Five-County Zoning Data*. Available at www.noaca.org.
- Claudia NOBIS, "Multimodality - facets and causes of Sustainable Mobility Behavior," *Transportation Research Record* 2010 (2007):35-44.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (ODPM). (2005). *Mixed Use Development, Practice and Potential*. Available at www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odmp_planning.
- ORDINANCE OF THE CITY OF BELGRADE. (2003). [Slujebni List Grada Beograda; in Serbian]. Made available to the author by planning staff at the City of Belgrade, Serbia
- ORGANIZATION OF ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT: *OECD Statistics* (2007).
- OSSENBRÜGGE, JÜRGEN (2003): *Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-) politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse*. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 47 (3-4), S. 159-176.
- OZAWA, C. P.(ed.) (2004): *The Portland Edge*. Washington D.C.
- PALLAGST, Karina (2007 a) *Das Ende der Wachstumsmaschine, Berliner Debatte Initial*, 18/1, 4-13.
- PALLAGST, Karina (2007 b) *Growth management in the US between theory and practice*, Ashgate, Aldershot.
- PALLAGST, Karina and Thorsten WIECHMANN (2005) *Shrinking smart? Staedtische Schrumpfungprozesse in den USA*, in: Gestring, Norbert et al (ed.) (2005) *Jahrbuch StadtRegion 2004/2005 Schwerpunkt Schrumpfende Staedte*, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 105-127.
- PECK, J. (2005): *Struggling with the Creative Class*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), p. 740-770.
- PECK, JAMIE/NIK THEODOR (2010): *Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations*. *Geoforum* 41, S. 169-174.
- PECK, JAMIE/TICKELL, ADAM (2002): *Neoliberalizing space*. In: BRENNER, NEIL/THEODORE, NIK (Hg.): *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford, S. 33-57.
- PEYROUX, ELISABETH (2006): *City Improvement Districts in Johannesburg: Assessing the political and socio-spatial implications of private-led urban regeneration*. *Triolog* 89, S. 9-14.
- PEYROUX, ELISABETH (2008): *City Improvement Districts in Johannesburg. An examination of the local variations of the BID model*. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 139-162.
- PEGELS, Juliane (2004): *Privately Owned Public Space. New York Citys Erfahrungen im Umgang mit öffentlichen Räumen, die sich in privatem Besitz befinden*. Dissertation an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. I. Architektur und Planung. Nr. 1. Aachen
- PENDALL, R. (1999). *Do land use controls cause sprawl?* *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26 (4), 555-571.
- PESCH, Franz (2008): *Stadtraum heute. Betrachtungen zur Situation des öffentlichen Raums*. In: *Raumplanung* 13. 6. Februar 2008
- PLATT, R. (2004). *Land Use and Society: Geography, Law and Public Policy*. Washington, DC: Island Press.
- POLLARD, W. (1931). *Outline of the law of zoning in the United States*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 155 (2), 15-33.
- PORTER, D. (1998). *Flexible zoning: A status report on performance standards*. *Zoning News*. (January).
- PRESIDENTIAL DECREE ON LAND-USE AREAS CATEGORIES AND CONTENT.

(1990) [Proedriko Diatagma tis 23-2/6-3-87 (FEK - 166A): Katigories ke Periochomeno Chriseon Gis; in Greek]. Made available to the author by planning staff in the City of Salonica, Greece.

Libby PORTER/Kate SHAW (2009): *Whose urban renaissance?* London/New York: Routledge.

PRICE, Edward T. (1995): *Dividing the Land: Early American Beginnings of our Private Property Mosaic.* Chicago / London

John PUCHER: *Urban Passenger Transport in the United States and Europe: A Comparative Analysis of Public Policies. Part 2. Public Transport, Overall Comparisons and Recommendations,* *Transport Reviews* 15 (3) (1995): 211–27. *Transportation Research Board (TRB), „Making Transit Work: Insight from Western Europe, Canada and the United States“* (2001).

John PUCHER and Ralph BUEHLER: *Making Cycling Irresistible: Lessons from the Netherlands, Denmark, and Germany,* *Transport Reviews* 28 (1) (2008): 495–528.

John PUCHER and Stefan CHLORER, „Urban Transport in Germany: Providing Feasible Alternatives to the Car,“ *Transport Reviews* 18, (4) (1998): 285–310.

John PUCHER and Lewis DIJKSTRA, „Promoting Safe Walking and Cycling to Improve Public Health: Lessons from the Netherlands and Germany,“ *American Journal of Public Health* 93, (3) (2003): 1509–1516.

John PUCHER and Christian LEFEVRE: *The Urban Transport Crisis in Europe and North America* (Mac-Millan Press, 1996).

John PUCHER and Stefan KURTH, „Making Transit Irresistible: Lessons from Europe,“ *Transportation Quarterly* 49 (1) (1995): 117–28.

Robert PUENTES and Adie TOMER, „The Road ...Less Travelled: An Analysis of Vehicle Miles Traveled Trends in the U.S.‟ (Washington: Brookings Institution, 2008).

PÜTZ, MARCO (2004): *Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion*

München. München.

PÜTZ, ROBERT (2008): *Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungsprozesse und Forschungsfragen.* In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts.* Passau, S. 7-20.

REICHER, HAASE, ARCHITEKTEN UND STADTPLANER (2009): *Der öffentliche Raum. Ideen, Konzepte, Projekte.* Berlin

REPS, John W. (1965): *Town Planning in Frontier America.* Princeton, NJ

REPS, John W. (1981): *The forgotten frontier - urban planning in the American West before 1890.* London

REPS, John W. (1992): *The making of urban America. A history of city planning in the U.S..* Princeton

RICHTER, Werner (1954) : *Kleine Geschichte der Vereinigten Staaaten.* Frankfurt /M

RÖNNAU, „Strategies for Innovation.“ Rönnau and others, „Financing Public Transport“.

ROTHENBERG PACK, JANET (1992): *BID, DIDs, SIDs, SADS: Private Governments in Urban America.* *Brookings Review* 10 (4), S. 18-21.

ROWLEY, A. (1996). *Mixed-use development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking?* *Planning Practice and Research*, 11 (1), 85-98.

SALVESEN, D./ RENSKI, H. (2002): *The Importance of Quality of Life in the Location Decisions of New Economy Firms.* Retrieved January 3, 2008, from <http://curs.unc.edu/curs-pdfdownloads/recentlyreleased/neweconomyreport.pdf>

SBS - NYC Department of Small Business Services (2010): *Help for Neighborhoods: Business Improvement Districts.* = <http://www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/bid.shtml> (18.8.2010).

Andreas SCHAFER and David VICTOR: *The Future Mobility of the World Population,* *Transportation Research Part A* 34 (2000): 171-205.

- Kai SCHLEGELMILCH: The Experience with Green Budget Reform in the EU and Especially Germany (German Federal Environmental Protection Agency, 2005).
- Stephan SCHMIDT and Ralph BUEHLER: The Planning Process in the U.S. and Germany: A Comparative Analysis, *International Planning Studies* 12 (1) (2007): 55-75.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (2001). National-level planning institutions and decisions in the Federal Republic of Germany. In R. Alterman (Ed.). *National-level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-making*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Barbara SCHMUCKI: Dreams of Moving Traffic: Urban Transportation Planning in East and West Germany Since 1945 (Munich: Campus, 2001).
- SCHOTE, HEINER (2008): BID – privates Engagement und private Investitionen für gewachsene innerstädtische Lagen. Überblick über die Anwendung des BID-Instrumentariums in Deutschland und Erfahrungen aus Hamburg. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.): *Business Improvement Districts*. Passau, S. 61-77.
- Barbara SCHULZ and Fabian DOSCH: Controlling Trends in Settled Land Area in Germany and Switzerland, *DISP Journal* 41 (2005): 5-15.
- SCHWANKE, D., PHILLIP, P., VERSEL, D., FADER, S., HOLST, L., JERSHOW, O. & MYERSON, D. (1987). *Mixed-use Development Handbook*. Washington, DC: The Urban Land Institute.
- SCOTT, A. (2006): Creative cities: Conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs*, 28(1), p. 1-17.
- SCOTT, M. (1971). *American City Planning since 1890*. Berkeley: University of California.
- SELTZER, E. (2004): It's not an experiment: Regional planning at Metro, 1990 to the present. In: Ozawa (ed.): *The Portland edge: Challenges and successes in growing communities*. Washington D.C., p. 35-60
- SELTZER, .E. (2008): *Regional Planning and Local Governance. The Portland Story*. In: T. Kidokoro / N. Harata /L.P. Subaru / J. Jessen / A. Motte / E.P. Seltzer (eds.), *Sustainable City Regions. Space, Place and Governance*. Tokio, p. 277-298.
- Donald SHOUP, „Instead of Free Parking,“ *Access* 15 (1999):6-9. Donald Shoup, *The High Cost of Free Parking* (Chicago: APA Planners Press, 2005).
- SIEDENTOP, Stefan and Thorsten WIECHMANN (2007) *Zwischen Schrumpfung und Reurbanisierung – Stadtentwicklung in Dresden seit 1990*, *RaumPlanung* 131, 57-62.
- SMITHSIMON, Gregory (2008): Dispersing the Crowd. Bonus Plazas and the Creation of Public Space. In: *Urban Affairs Review* (1/2008)
- STAMMEL, H.J. (1972) : *Lexikon amerikanscher Pioniergeschichte. Legende und Wirklichkeit*. Gütersloh
- STONE, DIANE (2004): Transfer agents and global networks in the »transnationalization“ of policy. *Journal of European Public Policy* 11 (3), S. 545-566.
- STRICKLAND, R. (1993). The 1961 zoning revision and the template of the Ideal City. In T. Bressi (Ed.) *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- SIY, E. (2004). *Learning from Abroad: The European Approach to Smarter Growth and Sustainable Development*. Available on-line at www.fundersnetwork.org/usr_doc.
- SPEIR, C. & K. Stevenson (2002). Does sprawl cost us all? Isolating the effects of housing patterns on public water and sewer costs. *Journal of the American Planning Association*, 1 (68), 56-70.
- SYKORA, L. (1995). Prague. In J. Berry & S. McGreal (Eds.) *European Cities, Planning Systems and Property Markets*. London: E & FN Spon.
- TALLEN, E. (2006). Design that enables diversity: The complications of a planning ideal. *Journal of Planning Literature*, 20 (3), 233-249.

- TALLEN, E. (2005). *New Urbanism and American Planning: The Conflict of Cultures*. London: Routledge.
- TALLEN, E. & G. Knaap. (2003). *Legalizing Smart Growth: An empirical study of land use regulation in Illinois*. *Journal of Planning Education and Research*, 22 (4), 345-359.
- TEAFORD, Jon C. (1975): *The municipal revolution in America. Origins of modern urban government 1650-1825*. Chicago / London
- THE WALL STREET JOURNAL: March 5, 2009, available at <http://online.wsj.com/article/SB123625134434838921.html>.
- THE WORLD BANK: *Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform (1996)*. United Nations- World Commission of Economic Development, "Our Common Future" (Oxford: Oxford University Press, 1987).
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835; 1995): *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart
- TÖPFER, ERIC/EICK, VOLKER/SAMBALE, JENS (2007): *Business Improvement Districts. Neues Instrument für Containment und Ausgrenzung? Erfahrungen aus Nordamerika und Großbritannien*. PROKLA. 37 (149) 4, S. 511-528.
- Town Center Development Group (2005): *Business Improvement District: International model/New Zealand implementation*. EDANZ Conference Workshop 2005. www.towncentredevelopment.co.nz/downloads/edanzcof_2005.pdf. (12.01.2008)
- TRANSIT CENTER, INC, "Commuter Tax-Save: Employee Benefits", available at www.mycommutertaxsave.com/FAQ.htm (March 2009)
- TRAVERS, TONY/WEIMAR, JEROEN (1996): *Business Improvement Districts New York and London. The Greater London Group At The London School Of Economics and Political Science*. London.
- TREAT, Payson J. (1910): *The national land system 1785-1820*. New York
- TURMFORUM STUTTGART 21 (ed.) (2005): *Das Projekt Stuttgart 21*. Stuttgart.
- USAID (2007): *Divac Teams Up To Promote Town's Investment Potential*. www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/press/success/2007-11-26.html. (12.01.2008)
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR: *Consumer Expenditure Survey (Department of Labor, 2003)*.
- VANCE, J.E. (1977): *The Scene of Man. The role and structure of the city in the Geography of Western Civilization*. New York / London
- VERBAND REGION STUTTGART (1996): *Landschaftspark Region Stuttgart*. Stuttgart.
- VISION PDX (2008), *Portland 2030 – A Vision for the Future by the People of Portland, Oregon*. Portland.
- VOLLMER, ANNETTE (2008): *Öffentliche und private Interessen in Business Improvement Districts – Zur Frage der demokratischen Einbindung von BID in den USA und Deutschland*. In: PÜTZ, ROBERT (Hg.), *Business Improvement Districts*. Passau, S. 35-60.
- VON SALDERN, A. (2005). *The suburbanization of German and American cities*. *Bulletin of the German Historical Institute*, 38, 33-49.
- Martin WACHS and others: *The Car and the City: The Automobile, the Built Environment, and Daily Urban Life (University of Michigan Press, 1992)*.
- WARD, KEVIN (2000): *A critique in search of a corpus: re-visiting governance and re-interpreting urban politics*. *Transactions of the Institute of British Geographers* 25 (2), S. 169-185.
- WARD, KEVIN (2006): *»Policies in Motion«, Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*. *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), S. 54-75.
- WARD, KEVIN (2007): *Business Improvement District: Policy Origins, Mobile Policies and Urban Liveability*. *Geography Compass* 1 (3), S. 657-672.
- WARD, KEVIN (2009): *Policies in motion and in place: the case of Business Improve-*

- ment Districts. In: *Imagining Urban Futures* 7. http://www.sed.man.ac.uk/geography/research/publications/wp/iufp/iufp_wp7.htm (09.11.09).
- WHEELER, S. (2002): The new regionalism: Characteristics of an emerging movement. In: *Journal of the American Planning Association*, 68(3), p. 267(212).
- WICKERSHAM, J. (2001). Jane Jacobs's critique of zoning: From Euclid to Portland and beyond. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 28 (4), 547-563.
- Claus WIEGANDT, „Mixed Land Use in Germany: Chances, Benefits and Constraints,“ Lecture at International Planning Symposium on Incentives, Regulations and Plans - The role of states and nation-states in smart growth, University of Maryland, College Park: Planning National Center for Smart Growth Research and Education, 2004.
- WIEGANDT, C. (2004). Mixed Land Use in Germany: Chances, Benefits and Constraints. Available on-line at www.smartgrowth.umd.edu/InternationalConference/international-conference.htm.
- WIEGANDT, C. (2000). *Urban Development and Urban Policy in Germany: An Overview*. Bonn: Federal Office for Regional Planning and Building.
- WIEZOREK, ELENA (2004): Business Improvement Districts – Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells. Berlin.
- WIEZOREK, ELENA (2005): Business Improvement Districts. Aktuelles aus dem internationalen BID-UMFELD. In: Landesbüro Stadtmarketing NRW (Hg.), *Business Improvement Districts – Penicillin, Placebo oder Pragmatismus*. I. Nationaler Kongress zur Erfahrung mit neuen innerstädtischen Kooperationen. S. 31-41.
- WILSON, DAVID (2004): Toward a Contingent Urban Neoliberalism. *Urban Geography* 25 (8), S. 771–783
- WILLIS, Carol (1995): *Form Follows Finance*. New York
- WILLIS, C. (1993). In T. Bressi (Ed.) *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- WITTKE, C. (1964): *We who built America. The saga of the immigrants*. Cleveland
- Winnfried WOLF: *Railways and Automobiles: Passenger and Freight Transport on Rails and Roads: History and Perspectives* (Hamburg: Rasch und Roehrig, 1986).
- YASUI, MIKI (2003): Issues around Introducing Business Improvement District to Japan. *City Planning Review* 242, S. 47-50.
- ZONING AMENDMENT (2007): Privately Owned Public Plazas. Adopted by New York City Council 10/17/2007. In: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/index.shtml>
- ZONING AMENDMENT (2009): Public Plazas. Follow-up Text Amendment. Adopted by New York City Council 05/06/2009. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_2009_ta.shtml

Links

- www.brookings.edu/reports/2009/0416-transportation_sustainability_buehler.aspx
- www.metro-region.org/
- www.lcd.state.or.us/
- www.ostfildern.de
- www.pdc.us/
- www.portlandonline.com/
- www.portlandregion4biz.com/
- www.region-stuttgart.org
- www.stuttgart.de
- www.stuttgart21.de
- www.stuttgart-tourist.de
- www.wikipedia.de
- www.wrs.region-stuttgart.de