

Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze für die Steuerung und Integration von US-amerikanischen Stadtregionen

Joachim Blatter

Abstract: Since the 1990s, a new metropolitan regionalism has stimulated many reform attempts in the United States to change or introduce new forms of metropolitan governance. The article aims to provide a differentiated view on the goals and governance concepts within the latest wave of metropolitan governance reforms. Three different concepts can be identified: first, a “communitarian governance” approach perceives the socio-spatial segregation as the most pressing problem and tries to gain political majorities through a reconstruction of formal institutions, local interests and mobilizing values. Second, a “civic governance” approach aims at sustainable development and advocates deliberative forums in order to stimulate cross-functional learning and to reach a consensus for joint development plans and regulations. The third approach is called “creative governance” and focuses on economic competitiveness. The advocates within this camp propose the building of synergetic exchange networks between private and public actors in order to create innovative projects and an attractive image for the city-region. The implementation of these three approaches has been very uneven. Whereas the communitarian governance approach failed even under the most favorable conditions, the civic governance approach has been partly implemented in many regions as a result of a strong anti-sprawl movement. In most metropolitan areas, only the creative governance approach, backed by powerful urban regimes, has been able to challenge and complement the dominance of localism and functional differentiation that has traditionally characterized US metropolitan governance and that is legitimized by various strands of the public choice theory.

1. Einleitung und Überblick

Vor dem Hintergrund der gleichzeitigen und interdependenten Prozesse der «Dritten Industriellen Revolution» (d.h., der sozio-ökonomischen Transformation zur Wissensgesellschaft) und der räumlichen Massstabsvergrößerungen

(Globalisierung und kontinentale Integration) gab es auch in den USA – wie in allen westlichen Ländern – in den 1990er-Jahren eine intensive Debatte zur sozio-ökonomischen Restrukturierung und politisch-administrativen Reorganisation der (Gross-)Stadtregionen.¹ Das Ziel dieses Beitrages ist es, die wichtigsten – von Praktikern und Wissenschaftlern entwickelten – konzeptionellen Ansätze zur Reform der *Metropolitan Governance* zu beschreiben und die Argumentationsmuster zu analysieren, um die bisher unterdifferenzierte Beschreibung des *New Metropolitan Regionalism* zu verbessern. Anschliessend wird kurz auf die Realisierung der verschiedenen Ansätze eingegangen und Schlussfolgerungen für die wissenschaftliche Debatte gezogen. Der Aufsatz präsentiert damit einen Ausschnitt aus einem umfassenderen Forschungsprojekt.²

Die jüngste Welle der Bemühungen zur Reform der institutionellen Formen zur politischen Steuerung und Integration von Stadtregionen wird meist unter dem Begriff des *New (Metropolitan) Regionalism* behandelt und unterscheidet sich von den im 20. Jahrhundert dominierenden Paradigmen zur Steuerung und Integration von Stadtregionen vor allem dadurch, dass er die «doppelte Binnenperspektive» (Blatter, Knieling 2006) überwindet, welche in den vorangegangenen Jahrzehnten vorherrschte. Sowohl die zentralistischen *Metropolitan Reformer*, die bis zu Beginn der 1960er-Jahre die Vorstellungen zur Steuerung der Stadtregionen bestimmten, als auch das in den 1960er- und 1970er-Jahren dominierende Koordinierungskonzept der *Concerted Governments* und die in den 1980er-Jahren vorherrschenden und von der *Public Choice*-Theorie inspirierten Konzepte der *Competing Governments* und der *Contracting Governments* konzentrierten sich a) auf die Akteure und Strukturen innerhalb des politisch-administrativen Systems und b) auf die Entwicklung innerhalb der Stadtregionen (Blatter 2006: 168–231). Der *New Regionalism* ist dagegen dadurch gekennzeichnet, dass die Herausforderungen für die Stadtregionen vor allem im interregionalen und internationalen Kontext verortet werden und insbesondere dadurch, dass die Grenzen des politisch-administrativen

PD Dr. Joachim Blatter habilitierte am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz und ist seit September 2006 Assistenten-Professor am Department of Public Administration der Erasmus Universität Rotterdam.

Systems überwunden und die Bedeutung von privaten und gesellschaftlichen Akteuren auch offiziell anerkannt wurden (faktisch spielten in den USA insbesondere privatwirtschaftliche Akteure auf der kommunal-regionalen Ebene schon immer eine zentrale Rolle).

Institutionstheoretisch kann man die Konzepte des *New Regionalism* als Abkehr von einer rein instrumentellen Betrachtungsweise von politischer *Governance* betrachten. Institutionelle *Governance*-Formen werden nicht mehr ausschliesslich als Instrumente zur Lösung von kollektiven Problemen oder zur Erleichterung von Transaktionen und Tauschgeschäften betrachtet. Stattdessen rücken «konstitutive» Fragen und Ansätze in den Vordergrund, vor allem Aspekte der politischen Präferenzbildung und Interessenwahrnehmung, der Strategiebildung von politischen Parteien, der kommunikativen Konstruktion von Problemen und Leitbildern sowie der Kommunikation (genauer: *deliberation*) über konsensfähige Problemlösungsstrategien.

Jenseits dieser gemeinsamen sozial-konstruktivistischen Ausrichtung lassen sich in den *Metropolitan Governance*-Diskursen der 1990er-Jahre drei paradigmatische Ausrichtungen erkennen, die jeweils andere Problem-diagnosen besitzen, sich vor allem aber auch in ihrer *Governance*-Konzeption voneinander unterscheiden. Mit Bezug auf generellere Konzepte werden sie im Folgenden als *Communitarian Governance*, *Civic Governance* und *Creative Governance* bezeichnet. Diese drei Strömungen des *New Metropolitan Regionalism* werden im Folgenden dargestellt, um danach auf ihren Umsetzungserfolg einzugehen. Zuerst soll allerdings kurz der Stand der Forschung skizziert werden.

2. Stand der Forschung

Die Beschreibung und Analyse des *New (Metropolitan) Regionalism* findet in der Literatur fast immer unter Rückgriff auf Kontrastfolien aus früheren Phasen der stadtreionalen Entwicklung und politischen Entwicklungssteuerung statt. Oftmals beschränkt sich dieser Vergleich auf eine frühere Phase – meist auf die Hochphase der *Metropolitan Reform*-Bewegung in den 1950er- und zu Beginn der 1960er-Jahre und die Phase der bundesstaatlichen Bemühungen zur regionalen Koordinierung des fragmentierten politisch-administrativen Systems in den 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre (vgl. z.B. Wallis 2002, der diese beiden Phasen

unter dem Label *Old Regionalism* subsumiert), z.T. aber auch auf die in den 1980er-Jahren dominierenden *Public Choice*-Konzepte (vgl. Savitch, Vogel 2000). Angesichts dieser sehr unterschiedlichen Kontrastfolien verwundert es nicht, dass die Autoren zu sehr unterschiedlichen Erkenntnissen in Bezug auf die Frage kommen, was den *New Regionalism* kennzeichnet. Während die einen den *New Regionalism* als neuen Versuch betrachten, zu einer stärker integrierten regionalen Steuerung zu kommen, verweisen die anderen auf den Trend zu deutlich weicheren Instrumenten und Institutionen zur Steuerung und Integration der Stadtreionen. Angesichts dieser unterschiedlichen Kontrastfolien scheint es nahe zu liegen, den *New Regionalism* als Synthese des *Old Regionalism* (These) und der *Public Choice*-Konzeption (Anti-These) aufzufassen. Genau dies impliziert Kübler (2003) in seinem Überblick über die historische Entwicklung der Institutionsbildung in Stadtreionen (in den westlichen Industriestaaten, wobei er bei der paradigmensetzenden Literatur vor allem auf US-amerikanische Autoren zurückgreift). Er skizziert zuerst die Konzepte der *Metropolitan Reform Tradition*, die für eine starke Institutionsbildung auf regionaler Ebene plädierten und schildert die Probleme bei der Umsetzung in verschiedenen Ländern. Anschliessend stellt er die *Public Choice*-Tradition dar, die für eine funktional und territorial fragmentierte Verwaltungsstruktur in Agglomerationsregionen eintritt. Kübler (2003: 539f.) stellt den *New Regionalism* als neuen Ansatz dar, der den Antagonismus der bisherigen Schulen dadurch überwindet, dass er deren Fokussierung auf die Verwaltungsstrukturen aufgibt und auf Kooperationsprozesse, grenzüberschreitende Projektpartnerschaften und Koalitionsbildungen unter Einbezug privater Akteure und auf *leadership* setzt. Die Darstellung von Kübler bezieht die wichtigsten Paradigmen zur *Metropolitan Governance* ein und liefert dadurch einen umfassenderen Blick auf die historische Entwicklung als die oben aufgeführten dichotomen Gegenüberstellungen. Allerdings ist auch hier die historische Darstellung deutlich normativ gefärbt und Kübler (2003) verzichtet aufgrund des dialektischen Dreischritts auf eine differenziertere Darstellung der verschiedenen Phasen und vor allem auf eine differenziertere Darstellung des aktuellen Diskurses in den USA. Da er bei der Darstellung des *New Regionalism* kaum mehr auf amerikanische, sondern fast ausschliesslich auf europäische Quellen zurückgreift, wird er den jüngeren Entwicklungen in den USA nicht gerecht.

Die anspruchsvollsten Analysen zum *New Regionalism* finden sich in den Arbeiten von Neil Brenner (1999a, 1999b, 2002). Sie zeichnen sich nicht nur dadurch aus, dass er einen langen historischen Blick zurück bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts wirft, sondern vor allem dadurch, dass er seine Analysen auf der Basis einer grundlegenden Theorie vornimmt. Brenner liefert einen «kritischen Überblick» über die jüngsten, aber auch älteren Formen des US-amerikanischen *Metropolitan Regionalism* auf Basis einer neo-marxistischen kritischen Theorie. Hierbei werden politisch-administrative Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in den westlichen Staaten als räumliche Restrukturierungspolitik (*politics of scale*) betrachtet, die der Logik der funktionalen und räumlichen Transformation eines globalen kapitalistischen Akkumulationsregimes folgen. Aus diesem theoretischen Blickwinkel analysiert er vier Phasen (*conjunctures*, Brenner 2002: 5) der sozio-ökonomischen und der entsprechenden politisch-administrativen Restrukturierung der US-amerikanischen Agglomerationsregionen. Besonders innovativ ist Brenners Analyse der vierten und jüngsten Phase des *Metropolitan Regionalism* in den 1990er-Jahren. Zuerst skizziert er die in der Literatur dominante Beschreibung des *New Regionalism*. Dieser wird als ein Reformparadigma präsentiert, das auf die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet und durch dezentrale freiwillige Kooperationsformen zwischen verschiedenen Akteuren gekennzeichnet ist. Er kritisiert die damit implizierte Annahme einer homogenen Konzeption des *New Regionalism* bzw. die Konstatierung einer umfassenden Koalition, die sich unter diesem Label für Reformen einsetzt. Aus seiner Sicht sollte man dagegen die jüngeren Reformbemühungen differenzieren und drei verschiedene regionalistische Projekte unterscheiden, die als Antworten auf jeweils unterschiedliche Elemente eines umfassenden räumlichen Restrukturierungsprozesses konzipiert werden. Brenner unterscheidet (a) eine räumliche Restrukturierung der städtischen Siedlungsform, (b) eine ökonomische Restrukturierung durch Globalisierung und post-fordistisches Produktionsregime und (c) einen neo-liberalen Staatsumbau. Zu jedem dieser Prozesse werden darauf ausgerichtete bzw. reagierende Reformkonzepte und Beispiele aus verschiedenen Regionen skizziert. Auf die immer stärkere Zersiedlung der Landschaft wird mit staatlichen Umwelt- und Raumplanungsgesetzen reagiert. Als Reaktion auf die ökonomischen Transformationen bilden sich freiwillige Partnerschaften zwischen

wirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren auf regionaler Ebene, die gemeinsam regionale Innovations- und Marketinganstrengungen unternehmen. Der Rückbau des Sozialstaats und die Dezentralisierung innerhalb der Staatsorganisation induzieren einzelstaatliche und regionale Versuche, redistributive Massnahmen auf regionaler Ebene zu etablieren (Brenner 2002: 12–17). Die drei verschiedenen Reformkonzepte werden von Brenner als jeweilige Reaktionen auf unterschiedliche, aber miteinander verflochtene Transformationen beschrieben und in erster Linie durch ihre inhaltliche Zielsetzung und die damit verbundenen Interessen und Ideologien charakterisiert. Nur sporadisch finden sich Aussagen zu den damit verbundenen *Governance*-Strukturen und Mechanismen. Konsequenterweise schliesst Brenner seine Analyse damit ab, indem er argumentiert, dass keine bestimmte Ebene (lokale bzw. regionale) oder eine bestimmte Institution mit diesen verschiedenen Reformkonzepten verbunden ist. Die jüngste Welle des *Metropolitan Regionalism* ist aus seiner Perspektive vor allem durch den Kampf verschiedener Akteure und Koalitionen um die Problemdefinition und um die programmatische Ausrichtung des sich etablierenden regionalen Raumes gekennzeichnet (Brenner 2002: 18). Dies entspricht in erheblichem Mass auch meiner Analyse der realen Entwicklungen in den US-amerikanischen Stadtregionen (Blatter 2007: 282–328).³ Allerdings übergeht Brenner allzu schnell die verschiedene *Governance*-Konzepte, die von Wissenschaftlern und Praktikern als Reaktion auf verschiedene Probleme entwickelt wurden. Trotz der Verbindung von verschiedensten Faktoren und der Betonung von durch örtliche Machtkonstellationen bestimmten lokalspezifischen Unterschieden bei der Umsetzung des *New Regionalism* bleibt Brenners Ansatz einem marxistischen Makro-Strukturalismus verhaftet, bei dem institutionelle Unterschiede des politischen Steuerungssystems keine besondere Rolle spielen. Dementsprechend wird den verschiedenen handlungstheoretischen und institutionellen Logiken, die den verschiedenen Reformkonzepten zugrunde liegen und die die Kooperation von Akteuren auf einer regionalen Ebene ermöglichen und befördern sollen, auch keine Aufmerksamkeit geschenkt.

In den folgenden Abschnitten dieses Beitrages werden ebenfalls drei verschiedene Ausprägungen des *New Regionalism* skizziert, im Gegensatz zu Brenner werden allerdings die verschiedenen inhaltlichen Ausrichtungen mit unterschiedlichen *Governance*-Formen in Ver-

bindung gesetzt. Ausserdem ist die Differenzierung in drei Formen das Resultat eines deduktiven Forschungsdesigns, indem zuerst auf der Basis fundamentaler sozialwissenschaftlicher Konzepte eine Typologie von *Governance*-Formen entwickelt wurde und dann mit Hilfe dieser Typologie die konkreten Reform-Konzepte und die realisierten *Metropolitan Governance*-Formen analysiert, interpretiert und eingeordnet wurden. Eine erste zentrale Unterscheidung liegt darin, instrumentelle von konstitutiven *Governance*-Formen zu unterscheiden. Während Erstere mit den Handlungstheorien und Institutionsvorstellungen übereinstimmen, die auf der Basis des Menschenbildes des *homo oeconomicus* gewonnen werden können, basieren Letztere auf Handlungstheorien und Institutionsvorstellungen, bei denen das Menschenbild des *homo sociologicus* zugrunde liegt. Alle Ansätze des *New Regionalism* besitzen – im Gegensatz zu den meisten im 20. Jahrhundert vorherrschenden Paradigmen – eine konstitutive Ausrichtung. Die weitere Differenzierung beruht auf den folgenden zwei weiteren Kriterien:

- Sowohl positiv-deskriptive wie auch normativ-präskriptive (*Governance*-)Konzepte können danach unterschieden werden, ob sie auf einer holistischen oder einer elementaristischen Ontologie/Ideologie beruhen. Die Vorstellungen der *Communitarian* und der *Civic Governance*-Advokaten entsprechen dem ersten, die Ansätze des *Creative Governance* dem letzteren Weltbild.

- *Governance*-Formen sind immer auf eine gesellschaftliche Ordnung ausgerichtet. Seit der Gründung der modernen Sozialwissenschaften spielt die Unterscheidung zwischen einer segmentär/territorial differenzierten Gesellschaft und einer funktional differenzierten Gesellschaft eine zentrale Rolle. Während die *Communitarian* und *Creative Governance*-Konzepte eine segmentäre Ausrichtung besitzen, basieren die Überlegungen der *Civic Governance*-Advokaten auf der Wahrnehmung einer funktional differenzierten Gesellschaft (Blatter 2007, S. 44–118).

3. *Communitarian Governance*

3.1 *Die wichtigsten Vertreter und die Problemdefinition*

Für die öffentliche Verbreitung des *Communitarian Governance*-Paradigmas spielt vor allem David Rusk, ein früherer Sozialarbei-

ter und Bürgermeister von Albuquerque, mit seinen Büchern *Cities without Suburbs* (1993, zweite Auflage 1995) und *Inside Game, Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America* (1999) eine grosse Rolle. Rusk wurde nach dem Erfolg des ersten Buches zu einem der führenden Experten des *New Regionalism*.⁴ Rusk formuliert am deutlichsten die zentrale Problemdefinition der *Communitarian Governance*-Vertreter: «Most urban Americans are better employed, better housed, better served by transportation systems and public facilities, and live in better environmental conditions than the rest of the world. America's real urban problem is the racial and economic segregation that has created an underclass in many of America's major urban areas» (Rusk 1995: 1). Dabei betont Rusk (1995: xv) die räumliche Dimension von Armut: «The issue is not so much urban poverty overall as highly concentrated urban poverty in certain central cities and older suburbs, in poverty-impacted neighborhoods, and among Blacks and Hispanics (as contrasted with non-Hispanic Whites)». Ein anderer Praktiker, der für die Verbreitung des *Communitarian Governance*-Ansatzes in der Folgezeit eine immer zentralere Rolle spielte, ist Myron Orfield, der als Abgeordneter der Demokratischen Partei vor allem im Parlament von Minnesota für die Direktwahl des *Councils of the Twin Cities* und für sozialpolitische Massnahmen auf regionaler Ebene kämpfte (Orfield 1997).⁵

3.2 *Governance-Konzept und Reformstrategien*

Die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes setzen – ähnlich wie die *Metropolitan Reformer* in der Mitte des 20. Jahrhunderts und im Gegensatz zu den anderen Strömungen des *New Regionalism* – auf einen Wandel des territorialen Zuschnitts formaler Institutionen. Im Gegensatz zu den *Metropolitan Reformern* besitzen sie aber kein instrumentelles, sondern eine konstitutives Institutionsverständnis und sie beschäftigen sich sehr viel mehr mit den normativ-kognitiven Grundlagen für eine Reform der formalen Institutionen. Befürwortet werden Eingemeindungen, Gemeindefusionen und die Einrichtung regionaler Instanzen mit direkter demokratischer Legitimation, vor allem aber auch die Veränderung der Grenzen von Wahldistrikten für einzelstaatliche und nationale Parlamente, so dass diese Wahldistrikte die Grenzen zwischen Stadt und Umland überschreiten. Diese grösseren und überlappenden Einheiten werden nicht wie früher aus Effektiv-

tätsgründen befürwortet, sondern aufgrund der konstitutiven Wirkungen dieser institutionellen Grenzen. Die Vertreter dieses Ansatzes betonen, dass sich die räumlich-institutionellen Grenzen sowohl der Wohnorte wie auch der Wahlbezirke auf die Präferenzbildung der Bürger und auf die Strategien der Politiker (d. h. auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite der Politik) nieder-schlägt. Grössere und klassische Grenzen überwindende politisch-administrative Strukturen sollen dazu beitragen, dass sich in sozialen und (partei-)politischen Prozessen statt kleinräumig-polarisierter Problem- und Interessendefinitionen nun verstärkt regional-integrative und gemässigte Problem- und Interessendefinitionen entwickeln können. Deswegen legen die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes bei ihren Vorschlägen zur Etablierung regionaler Strukturen weniger Wert auf starke administrative Kompetenzen und umfassende rechtliche Zuständigkeiten, sondern vielmehr auf institutionelle Diskursplattformen und Wahlkampfarenen, die die Grenzen zwischen Stadt und Umland überschreiten und damit dazu beitragen können, dass sich die antagonistischen Identitäten zwischen Kernstadt und Vororten reduzieren und es zu grenzüberschreitenden Koalitionen auf der Basis von räumlicher Interdependenz und materieller Interessenkonvergenz kommen kann. Über die Wahrnehmung von gemeinsamen Interessen hinaus setzen die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes auch auf die integrierende Kraft universeller Wert- und Glaubensvorstellungen. Die einzelnen Elemente dieser *Governance*-Strategie werden im Folgenden noch einmal detaillierter dargestellt.

3.3 Räumlicher Zuschnitt von politischen Institutionen als Grundlage politischer Präferenzen und parteipolitischer Programme

Dreier, Mollenkopf und Swanstrom (2001) sowie Gainsborough (2001) weisen darauf hin, dass die Interessen und wahrgenommenen Präferenzen der Bürger von ihrem sozial-räumlichen Umfeld beeinflusst werden. Zur Untermauerung dieser These präsentieren sie Daten, die zeigen, dass die nach sozio-ökonomischen und kulturell-religiösen Kategorien ähnlichen Personengruppen in ihrem Wahlverhalten divergieren – je nachdem, ob die Wähler in den Städten, Vororten oder auf dem Land wohnen (Dreier et al. 2001: 244). Juliet Gainsborough (2001) belegt, dass sozio-ökonomisch gleiche Wählergruppen in den Vororten ein deutlich konservativeres

Wahlverhalten an den Tag legen als ähnliche Wählergruppen in den Städten. Sie geht aber einen Schritt weiter und versucht, den Ursachen genauer auf die Spur zu kommen. Diskutiert und untersucht werden zwei Erklärungsansätze. Ein erster Erklärungsansatz entspricht der Annahme der *Public Choice*-Schule, dass sich die Menschen aufgrund exogen gewonnener Präferenzen gruppieren. Der zweite Erklärungsansatz geht davon aus, dass die Wohnortwahl aus anderen Gründen erfolgt und sich die politischen Präferenzen nach dieser Wahl aufgrund von örtlichen und institutionellen Kontexten bilden. Neben den Aspekten der Sozialisierung durch das örtliche Milieu betont Gainsborough den direkten Effekt, den fragmentierte Kommunalstrukturen auf die Interessen und die Policy-Präferenzen der Bewohner ausüben. Die Möglichkeit zur Abwanderung in homogene Vorortgemeinden führt zu einer nüchtern kalkulierten Bevorzugung der Dezentralisierung insbesondere sozialpolitischer Massnahmen, da dadurch für die Mittelklasse die soziale Risikoabsicherung zu einem erheblich geringeren Preis zu erreichen ist. Gainsborough findet in ihrer Studie Evidenz dafür, dass sich die beiden Prozesse vor allem in fragmentierten Agglomerationsregionen gegenseitig verstärken. In territorial fragmentierten Regionen können sich die Bürger stärker territorial nach ihren unterschiedlichen Präferenzen gruppieren. Diese unterschiedlichen Präferenzen werden dann durch das lokale Umfeld stabilisiert und verstärkt, so dass sich in fragmentierten Regionen deutlich grössere Unterschiede in den politischen Präferenzen von Vorortbewohnern zu den Präferenzen der Kernstadtbewohner finden lassen als in weniger fragmentierten Regionen (Gainsborough 2001: 97f.).

Charakteristisch für die jüngste Ausrichtung des *Communitarian Governance*-Paradigmas ist die Tatsache, dass deren Vertreter sich in ihrem Bemühen, die Konsequenzen von institutionell definierten territorialen Grenzen aufzuzeigen, nicht nur auf kommunale Grenzen beschränken, sondern Grenzen mitberücksichtigen, die für die Konstitution von politischen Diskursen und Programmen von besonderer Bedeutung sind. Dreier, Mollenkopf und Swanstrom (2001) betonen, dass nicht nur die Gemeindegrenzen, sondern vor allem die Wahlkreisgrenzen zur sozial-räumlichen Polarisierung der politischen Präferenzen der Agglomerationsbewohner beitragen. Paradoxe Weise wurde diese Polarisierung massiv verstärkt durch Erfolge, die die Vertreter der ethnischen und rassischen Minderheiten in den 1960er-Jahren errungen hat-

ten. Um die Repräsentanten dieser Gruppen in den Parlamenten zu stärken, wurden seit den 1960er-Jahren die Wahldistrikte so zugeschnitten, dass die Minderheiten in einzelnen Distrikten zu Mehrheiten wurden und somit deren Vertreter einen fast sicheren Sitz im Parlament erhielt. Dies führte zu dem, dass in den anderen Distrikten nur noch wenige Minderheiten als Wähler existierten und sie somit für die Wahlkämpfer keine relevante Bezugsgruppe mehr darstellten. Die territorialen Grenzziehungen bei den Wahldistrikten führten damit noch stärker als die Gemeindegrenzen dazu, dass sich die politischen Programme der Wahlkämpfer in den verschiedenen Gebieten polarisierten und sich die grossen Parteien im Laufe der Zeit der quantitativ grösseren Gruppe der Vorortbewohner zuwandten. Darüber hinaus führte das Zuschneiden der Wahlbezirke nach rassischen und ethnischen Gesichtspunkten dazu, dass innerhalb der Städte die Konkurrenz und damit die Wahlbeteiligung abnahmen. Die Wahlabstinz der Minoritäten verringerten nun aber die Chancen für progressive Kandidaten z.B. für den Senat, wo die Repräsentanten auf der Basis von umfassenderen Wahldistrikten gewählt werden (Dreier et al. 2001: 200–245).

Dreier et al. (2001: 226f. und 242f.) plädieren vor allem für die Zuschneidung von Wahldistrikten in einer Weise, die Koalitionen von Kernstadt und Teilen der Vororte ermöglicht. Die Schaffung von Wahldistrikten, die urbane und suburbane Wählergruppen mit ähnlichen Interessen zusammenführen, basiert zum einen auf rechnerischen Überlegungen, um bestehende Mehrheiten in mehr Abgeordnetensitze zu überführen. Dreier et al. (2001: 232f.) argumentieren darüber hinaus, dass die Zuschneidung von Wahldistrikten über die Grenzen der Kernstadt hinaus auch zu einer Veränderung der wahrgenommenen Interessen führt: «With the right leadership, sufficient dialog, and new institutional settings, even many privileged suburbanites will come to believe that our proposals are in their self-interest (rightly understood) (as de Tocqueville put it)». Im Gegensatz zu früheren Ansätzen zur Etablierung von regionalen Steuerungsinstitutionen findet man bei den *Communitarian Governance*-Anhängern aber relativ wenige Ausführungen über die konkrete Ausgestaltung der neuen Institutionen. Stattdessen richtet sich die Aufmerksamkeit der *Communitarian Governance*-Anhänger deutlich stärker auf den Reformprozess und auf die kognitiven und kommunikativen Strategien, um zu neuen Institutionen zu kommen.

3.4 Die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen von ärmeren Vororten und Kernstädten als Basis politischer Mehrheiten

Um zu einer Reform der räumlich-institutionellen Grenzen zu kommen, setzten die *Communitarian Governance*-Vertreter vor allem auf die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen von bestimmten Vororten und den Kernstädten. Für Dreier et al. (2001: 199, 214) ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bewohner der Vororte erkennen, dass sie keine homogene Gruppe darstellen, sondern dass viele Vororte mehr Gemeinsamkeiten mit den Kernstädten besitzen als mit anderen Vororten. Sie zeigen anhand verschiedenster Daten die grossen Unterschiede zwischen den Vororten auf und verweisen darauf, dass insbesondere die älteren, stadtnahen Vororte mit sehr ähnlichen sozio-ökonomischen Problemen zu kämpfen haben wie die Kernstädte selber. Diese ähnlichen Problemlagen resultieren vor allem aus dem hohen finanziellen und administrativen Bedarf, den diese Orte aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums, hoher Arbeitslosigkeit und Kriminalität und hoher Infrastrukturkosten haben. Einer potentiellen Koalition der Kernstädte mit diesen Vororten, die aus den ähnlichen Problemen und Interessen erwachsen könnte, stehen vor allem die gewachsenen antagonistischen Identitäten und Vorurteile entgegen. Deswegen ist es für die *Communitarian Governance*-Vertreter so entscheidend, dass diese kognitiven Barrieren überwunden werden und diese Kommunen und ihre Bewohner ihre «wahren» Interessen erkennen und sich auf regionaler Ebene neue Koalitionen und Mehrheiten bilden (Dreier et al. 2001: 232). Myron Orfield (2002) hat diese Überlegungen noch ausführlicher entwickelt und die Chancen für neue Koalitionen zwischen Kernstädten und stadtnahen Vororten mit Hilfe einer Vielzahl von Daten untermauert. Bei ihm basieren die gleichen Interessen von Kernstädten und bestimmten Vororten vor allem auf dem hohen Kostendruck, den diese Orte aufgrund ihres Bevölkerungswachstums, der Zusammensetzung der Bevölkerung und aufgrund der Dichte und des Alters der Wohnungen und der Infrastruktur aufweisen. Orfield (2002) setzt auf parteiübergreifende Koalitionen der politischen Vertreter (Bürgermeister, vor allem aber Abgeordnete auf der einzelstaatlichen Ebene) von Kernstädten und bedürftigeren Vororten.

3.5 Die Reinterpretation von Werten und Idealen als Basis zur Veränderung der politischen Praxis

Besonders auffällig ist – vor allem auch im Vergleich zu den anderen Paradigmen innerhalb des *New Regionalism* –, wie stark die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes an die Kraft von Werten und Moralvorstellungen glauben und sich deswegen auch um Redefinition von Normen bemühen, die bisher zur Ablehnung integrativer *Governance*-Konzepte beigetragen haben. So beenden z.B. Dreier et al. (2001: 259f.) ihr Buch mit folgenden Ausführungen:

«Our discussion has focused on how different economic and political interests can be mobilized behind a new metropolitan political agenda. We should not dismiss, however, the power of the broader moral point that the present system of economic segregation and sprawl is fundamentally unfair and anti-democratic [...]. Americans believe in equal opportunity. Economic segregation violates that bedrock value [...] Liberal democracies can tolerate a great deal of economic inequality, but they cannot tolerate the combining of economic, political, and social inequalities into a vicious circle of rising inequality. [...] The result [...] undermines civic participation in both cities and suburbs. Stereotypes and mistrust thrive in such an environment, depleting precious stores of social trust that are necessary for democracy to function effectively. The revival of American democracy requires new political institutions at the metropolitan level. We all have a stake in this.»

Während Dreier et al. (2001) die Werte der Chancengleichheit und Demokratie beschwören, zeigen sich beim kommunalpolitischen Praktiker David Rusk die religiösen Wurzeln des kommunitaristischen Ansatzes. Rusk stellt kirchliche Vereinigungen, die die Grenze zwischen Kernstädten und Vororten überwinden, als «perhaps the most politically potent of all advocates of regionalism» dar, da sie potentiell in der Lage sind, Tausende von Gläubigen zu mobilisieren. Vor allem aber,

«The church coalitions bring an invaluable missing dimension to the debate. [...] The churches raise the moral argument. [...] church leaders can speak to the issues of our moral responsibility, or responsible stewardship of our natural environment, of our stewardship toward our fellow human beings. The moral dimension is

necessary to push the calculus of common political self-interest to the point of critical mass.» (Rusk 1999: 334)

In klassisch kommunitaristischer Weise verschmelzen bei Rusk im Schlussabsatz seines zweiten Buches Religion und Patriotismus:

«I believe that the chorus of voices will rise, region by region, across the nation until a new set of rules has been created, state by state, for most communities. These rules will emphasize our mutual responsibilities and the reality of our interdependence within America's urban regions. «Pluribus Unum,» «one nation, under God, indivisible, with liberty and justice for all» – these are the true definitions of the American dream. They still have the power to move our souls.» (Rusk 1999: 335)

4. Civic Governance

4.1 Die wichtigsten Vertreter und die Problemdefinition

Die Entwicklung eines *Civic Governance*-Ansatzes für Metropolregionen war eingebettet und stimuliert durch zwei umfassendere Diskurse und Leitbegriffe, für deren Entwicklung aber die Impulse aus den Städten und Regionen wiederum grosse Bedeutung besaßen. Zum einen ist dies der Begriff des *sustainable development* bzw. der nachhaltigen Entwicklung und zum anderen der des Sozialkapitals und eng damit verbunden die Wiederentdeckung der Zivilgesellschaft als Basis gesellschaftlicher und demokratischer Vitalität.⁶ Die Protagonisten des *Civic Governance*-Ansatzes betonten die Notwendigkeit der Integration von funktional differenzierten Politikfeldern zur Bewältigung der Probleme der Agglomerationsregionen. Das folgende Zitat präsentiert die typische Problemdefinition dieses Ansatzes:

«The problems of metropolitan regions today are different, not simply by order of magnitude, but in their complexity. For example, the challenge of effective coordination is not simply one of making different pieces of a highway system function as a whole, or even coordinating them with development of other modes. The challenge today is integrating transportation with land use and environmental quality.» (Wallis 1993: 129f.)

Ein wichtiges Organ, in dem die *Civic Governance*-Ideen von Autoren wie William Dodge, Robert Lewis und Allan Wallis präsentiert wur-

den, stellt der *National Civic Review* dar. Eine zweite wichtige Quelle für das *Civic Governance*-Paradigma stellt das *Center for Urban and Metropolitan Policy* (später umbenannt in *Metropolitan Policy Program*) an der *Brookings Institution* dar, das 1996 offiziell gegründet wurde. In Zusammenarbeit mit dem vom amerikanischen Präsidenten eingesetzten *Council on Sustainable Development* finanzierten acht grosse private Stiftungen die *Metropolitan Initiative*. Diese Initiative hielt im Laufe des Jahres 1997 zwölf regionale Foren in wichtigen Grossstadtreionen ab und brachte anschliessend die Vertreter der regionalen Initiativen mit Vertretern der Bundesregierung bei einem Treffen in Washington D.C. zusammen, um gemeinsam Empfehlungen für die Bundesregierung zu formulieren (Hiss 1997). Auf der Ebene einzelner Bundesstaaten lassen sich ebenfalls Institutionen und Netzwerke finden, die vor allem von philanthropischen Stiftungen gefördert werden und durch Vernetzung und Beratung die einzelnen Initiativen in den Agglomerationsregionen unterstützen.

4.2 Governance-Konzept und Reformstrategie

Für die Vertreter des *Metropolitan Civic Governance*-Ansatzes steht die interfunktionale Integration im Zentrum ihrer Überlegungen. Während die Bekämpfung der Zersiedelung (*sprawl*) die Funktion der inhaltlichen Integration von ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielsetzungen einnimmt, sind es vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die als deliberative Foren die Vertrauens- und Konsensbildung und die Kooperation zwischen diversen Akteuren aus verschiedenen Gemeinden, Ebenen und Sektoren durch die Bereitstellung von empirischen Informationen erleichtern sollen. Die inhaltliche und institutionelle Ausrichtung dieses Ansatzes wird in dem folgenden Zitat deutlich, das Bruce Katz (2000: 3f.) in seiner Einleitung zu dem für diesen Ansatz sehr bedeutenden Buch *Reflections on Regionalism* präsentiert. Er zitiert Ethan Selzer, einen Regionalwissenschaftler aus Portland, dem Zentrum der Protagonisten des *Civic Governance*-Ansatzes:

«In general, coalition building is critical to regionalism because of the nature of a region. In most cases, the region is nobody's community. This means that getting any action at the regional scale requires creating new collaborative alignments among interests who previously

either didn't believe that they shared issues in common, or who knew it but felt no compelling reason to act on it. In the end, the story of effective metropolitan regionalism is always going to be the search for cross-cutting issues [...] Sprawl currently appears to be such a cross-cutting issue. In many regions across the country, it is the catalyst for coalitions that include elected officials from cities, inner suburbs, and new suburbs that are finding it difficult to provide infrastructure to accommodate rapid growth; downtown corporate, philanthropic, and civic interests; minority and low-income community representatives; environmentalists; smart-growth advocates in the new developing suburbs; farmers and rural activists; and religious leaders. National politicians, such as Vice President Al Gore, are developing policies against sprawl and for smarter growth under the heading of a divable community agenda.» (Katz 2000: 4).

Auch für den *Civic Governance*-Ansatz sollen die einzelnen Elemente im Folgenden genauer dargestellt werden.

4.3 Sustainability und Sprawl als Ansatzpunkte für eine funktionale integrative Regionalentwicklung

In den 1990er-Jahren gab es intensive Bemühungen zur wissenschaftlichen Fundierung der These der Interdependenz von ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungen, welche als Basis des Konzepts der «Nachhaltigen Entwicklung» gelten kann. Der Beleg einer solchen Interdependenz war für die Protagonisten des *Civic Governance*-Ansatzes besonders wichtig, um das gegenseitige Verständnis zwischen den Vertretern einzelner Zielsetzungen zu erhöhen, weil dann die Integration dieser Zielsetzungen als funktionale Notwendigkeit und die Verwirklichung einer holistisch integrierten Politik im Interesse aller Beteiligten erscheint. Die wissenschaftliche Debatte konzentrierte sich dabei auf die Frage, ob sozial-räumliche Ungleichheit das wirtschaftliche Wachstum einer Agglomerationsregion beeinträchtigt. Zwar konnten die Vertreter des *Civic Governance*-Ansatzes hierfür deutliche empirische Indizien präsentieren, eine breite Akzeptanz konnten sie dafür aber nicht erreichen (Gottlieb 2000; Swanstrom 2001). Immer mehr verlagerte sich deswegen die Suche nach einer konsensfähigen *policy*-Schnittmenge auf die Bekämpfung der Zersiedelung (*sprawl*), da man Argumente und empirische Evidenz fand, die darauf hindeuteten,

dass die Landschaftszersiedelung ökologische, soziale und ökonomische Kosten verursacht (Katz 2000; Rusk 2000). Die Einführung von Siedlungsgrenzen (*growth boundaries*) und die Stärkung der urbanen Zentren sowie Massnahmen zur Eindämmung des Automobilverkehrs und der Stärkung des nicht-motorisierten und des öffentlichen Verkehrs stellen die zentralen programmatischen Konzepte im Kampf gegen die Zersiedelung dar.⁷ Insbesondere Anthony Downs (1994, 2004) widmet sich seit Mitte der 1990er-Jahre dem Nachweis, dass der Kampf gegen die Zersiedelung aus sozialen, ökonomischen und ökologischen Gründen sinnvoll und notwendig ist.

4.4 Die konsensbildende und katalytische Funktion von zivilgesellschaftlichen Plattformen als institutionelle Leitidee

Allan Wallis betonte in seiner Serie über den *New Regionalism* im *National Civic Review* die zentrale Bedeutung der *civic infrastructure* von Agglomerationsregionen als Grundlage für eine erfolgreiche Steuerung und Integration (Wallis 1993). Er definiert die *civic infrastructure* einer Agglomerationsregion unter direkter Bezugnahme auf Putnams Definition von Sozialkapital als «features of social organizations, such as networks, norms and trust, that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit» (Wallis 1993: 132). Diese Definition von Sozialkapital erscheint als eine Mischung einer utilitaristischen Austauschtheorie und einer normativen Handlungstheorie. Im weiteren Verlauf des Aufsatzes von Wallis (1993) wird aber deutlich, dass seinem Konzept vor allem die Vorstellung eines kommunikativen bzw. verständigungsorientierten Handelns zugrunde liegt. Das Element des Austausches, das durch Netzwerke befördert wird, bezieht er vor allem auf den Austausch von Ideen, die zu einer gemeinsamen Wahrnehmung der regionalen Probleme und Möglichkeiten führen (im Gegensatz zum Aspekt des Informationsaustausches zur Senkung von Transaktionskosten für die Realisierung eines konkreten Projektes, vgl. Wallis 1993, 132). Und auch bei der Ausformulierung der Bedeutung von Normen für die Entstehung von regionalen Netzwerken zeigt sich ein relativ offenes Verständnis des Normbegriffes. Denn Wallis betont die Herausforderungen für geteilte Normen und Werte, die aus einer diversifizierten und mobilen Bevölkerung resultieren. Im Unterschied zur Mobilität sieht er die Unterschiedlichkeit der Bevölkerung weniger als Problem an, denn gefordert werden nicht gleiche

normative Überzeugungen sondern eine Identifikation mit der Region als Ort. Daraus abgeleitet wird eine *norm of stewardship of place* (Wallis 1993: 132; vgl. dazu auch Bollman 2004). D.h., die geforderte soziale Norm beschränkt sich auf den Appell des Sich-Kümmerns, während für die konkreten inhaltlichen Ausrichtungen der Regionalentwicklung auf die prozedurale Herausbildung von gemeinsamen Vorstellungen gesetzt wird. Wallis führt insbesondere den *visioning process* an, bei dem eine grosse Bandbreite von unterschiedlichen Akteuren in die Entwicklung eines regionalen Leitbildes einbezogen wird. Als weitere kommunikations- und konsensorientierte Mechanismen werden *alternative dispute resolution techniques* wie z.B. Mediationsverfahren erwähnt. Insgesamt wird deutlich, dass das Konzept der *Civic Metropolitan Governance* nicht so sehr auf gemeinsame Traditionen und Werte setzt, sondern auf die zukunftsgerichtete Entwicklung von geteilten Visionen. Der handlungstheoretische Kern dieser *Governance*-Konzeption liegt damit beim verständigungsorientierten Handeln, wobei dies – ähnlich wie bei Habermas – utilitaristische und normative Handlungsmotive nicht ausschliesst. Die kommunikative Ausrichtung dieser *Governance*-Konzeption zeigt sich auch in der Bedeutung, die Wallis (1993: 136f.) den Medien, Diskussionsforen und Bildungseinrichtungen zuweist.

Bei anderen Vertretern des *Civic Governance*-Ansatzes steht die kommunikative Verständigung über funktionale und territoriale Grenzen hinweg noch klarer im Zentrum. Sie konzentrieren sich dementsprechend auf die idealtypischen Plattformen für solche Verständigungsprozesse: die regionalen *citizen leagues* bzw. Bürgervereinigungen. Bereits im Jahr 1989 erschienen im *National Civic Review* eine Reihe von Artikeln zu solchen Bürgervereinigungen, und William Dodge veröffentlichte 1990 im Auftrag der *National Civic League* eine umfassende Studie zu *regional civic organizations*. Robert Lewis (1994) verbindet diese *citizen leagues* mit dem Konzept der kommunikativen bzw. deliberativen Demokratie und arbeitet am deutlichsten die konzeptionellen Vorstellungen des *Civic Governance*-Ansatzes heraus. In Anlehnung an Dodge liefert Lewis (1994: 472) folgende Definition: «Citizen leagues – sometimes referred to as regional civic organizations – are citizen-based organizations that are nonpartisan, independent, and open to all citizens; that identify a broad spectrum of timely community issues and design and guide the implementation of objective strategies; that are consistent

with a vision of community governance; and that build community consensus and trust». Im Vergleich zu Wallis wird bei ihm deutlicher, dass das kommunikative Handeln im Rahmen des *Civic Governance*-Ansatzes über die Kompromissbildung auf der Basis von fixen, egoistischen Interessen hinausgehen und die gemeinsame Beratung bzw. Deliberation zum reflexiven Lernen führen soll: «Creating boundary-spanning, city-wide or regional deliberative bodies to enable public conversation across boundaries of self-interest – to reflect with diverse others in search of the common good – is a critical need in support of public discourse and community-based problem solving» (Lewis 1994: 473). Aber nicht nur individuell-egoistische Interessen sollen überwunden werden, sondern auch bestehende lokal-patriotische Kulturen, denn Lewis (1994: 472) hebt hervor, dass regionale Bürgervereinigungen die «capacity to transform the underlying civic culture of the community» besitzen.

Die *Regional Citizen Leagues* stellen das konsensbildende und katalysatorische Zentrum des *Civic Metropolitan Governance*-Ansatzes dar, gleichzeitig sind sie nur ein Knoten in einem vielfältigen regionalen Netz von Akteuren, Aktivitäten und Institutionen (Bollman 2004). Sie sollen die kommunalen und staatlichen Institutionen nicht ersetzen, sondern sie untereinander und mit den gesellschaftlichen Akteuren verbinden. Die konsensbildende Wirkung liegt in erster Linie darin, gemeinsame Visionen und Strategien für die Stadtregionen zu entwickeln. Nach einer inhaltlichen Verständigung erhofft man sich auch einen Durchbruch in Bezug auf neue Institutionen für die Agglomerationsregionen. Der *Civic Governance*-Ansatz sieht durchaus eine Transformation der Strukturen des politisch-administrativen Systems vor. Allerdings stehen Strukturreformen eher am Ende eines langen evolutionären Prozesses, und neue regionale Institutionen werden als Ergänzung der existierenden Gebietskörperschaften betrachtet und sollen vor allem planerische und koordinierende Aufgaben besitzen (Wallis 1994d, S. 447–468; Dodge 1996: 4–6).

4.5 Empirische Informationen und Indikatoren als kommunikative Instrumente zur Konsensbildung

Während die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes die Bedeutung von formalen Institutionen, materiellen Interessen und grundlegenden US-amerikanischen Werten für die Konstitution der Präferenzen und Programmen der Akteure betonten, setzen die Protago-

nisten des *Civic Governance*-Ansatzes deutlich stärker auf empirische Informationen und Indikatoren als Grundlage für einen rationalen, verständigungsorientierten Dialog. Durch die Bereitstellung von objektiven Informationen durch neutrale zivilgesellschaftliche Organisationen sollen die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Kulturen zwischen Gemeinden, politischen Ebenen, Verwaltungseinheiten und Sektoren überwunden werden (Bollman 2004: 5f.). So beklagt z.B. Bollman (2004) ähnlich wie die *Communitarian Governance*-Advokaten die politische Polarisierung und den Parochialismus, der durch die interessengeleitete Zuschneidung der Wahlbezirke gefördert wird. Im Gegensatz zu den *Communitarian Governance*-Vertretern setzt er aber kaum eine Hoffnung in eine Veränderung dieser formalen Strukturen, sondern zieht folgende Schlussfolgerungen: «This governmental dysfunction forces even well-intended decision makers to operate within mismatched structures and irrational rules. In the face of this, our media and civic leaders have an opportunity – and an obligation – to offer objective information, inform the public, and assist the governing process. We can accomplish this by researching issues in a balanced and rational way, communicating to decision makers, and involving communities» (Bollman 2004: 5). Für ihn ist deswegen von zentraler Bedeutung, dass die regionalen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen «establish themselves as respected and objective honest brokers in the public debate. Rather than direct advocacy, their role is to make certain that policy decisions rest upon reliable information and broad consensus» (Bollman 2004: 7). Konkret bedeutet das, dass sich die regionalen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen besonders stark bei der Sammlung und Verbreitung von Informationen engagieren. Sie führen Meinungsumfragen durch, veranstalten Anhörungen und verfassen umfassende Berichte zur Lage der Region, in denen anhand einer Vielzahl von Indikatoren deren Situation und die Veränderungen in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht dokumentiert wird (Bollman 2004: 9–11). Für die Einordnung dieser Aktivitäten zum Idealtyp des *Civic Governance*-Paradigmas ist es bezeichnend, dass Bollman bei der Beschreibung der Aktivitäten des *California Center for Regional Leadership* (CCRL) die informatorische und konzeptionelle Unterstützung der 21 regionalen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen in Kalifornien betont. So wurden die Informationen aus allen Regionen zu einem alle Regionen umfassenden *California's*

Regional and Local Communities Report zusammengefügt. Bollman (2004: 3) betont: «Community indicators are a cornerstone of Regional Collaborators and CCRL programming, reporting the progress of the state's regions by benchmarking and monitoring economic, environmental and social progress». Im deutlichen Unterschied zu den Darstellungen des nachfolgend skizzierten *Creative Governance*-Konzepts werden diese regionsübergreifenden Datensätze von den Vertretern des *Civic Governance*-Paradigmas als Möglichkeit zum gegenseitigen Lernen interpretiert, während deren möglicher Einsatz im Wettbewerb zwischen den Regionen ignoriert wird (Bollman 2004: 13).

5. *Creative Governance*

5.1 *Die wichtigsten Vertreter und die Problemdefinition*

Der Kolumnist Neal Peirce, der im Jahre 1993 zusammen mit Curtis Johnson das Buch *Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World* veröffentlichte, trug durch vielfältige Beratungs- und Vortragstätigkeiten in den Stadtregionen stark zur öffentlichen Verbreitung des Paradigmas bei. Für eine erste empirische Fundierung waren William Barnes und Larry Ledebur verantwortlich. Sie erstellten 1993 und 1994 für die *National League of Cities* (NLC) mehrere Studien, mit denen sie die ökonomische Integration von Agglomerationsregionen nachwiesen und daraus die Notwendigkeit einer regionalen Wirtschaftspolitik ableiteten. Die grundlegenden theoretischen Überlegungen und die wichtigsten empirischen Beiträge zum *Creative Governance*-Paradigma erfolgten seit dem Ende der 1980er-Jahre aber vor allem durch Wirtschaftsgeografen und Regionalökonomien, welche die neue Bedeutung von Urbanität, Raum und Region im Kontext von ökonomischer Restrukturierung und Globalisierung untersuchten und propagierten. Die wichtigsten Beiträge zur steigenden Bedeutung der Agglomerationsregionen in einer «postfordistischen» und globalisierten Wirtschaft stammten von Wissenschaftlern aus der Region Los Angeles (v.a. Allan Scott, Michael Storper und John Friedmann; für einen Überblick vgl. Soja 2000: 156–232). Immer mehr machte allerdings auch der Regionalökonom Richard Florida von der Carnegie Mellon University in Pittsburgh Furore, der mit seinen empirischen Erhebungen auf die Bedeutung einer vielfältigen, offenen und toleranten Gesellschaft für

die ökonomische Innovationsfähigkeit und damit auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Agglomerationsregionen hinwies (Florida 2002). Seine Überlegungen lieferten eine wissenschaftliche Fundierung für Aktivitäten, die bereits im vollen Gang waren, auch wenn im wissenschaftlichen Diskurs schnell Kritik an seinen Untersuchungen aufkam.

5.2 *Governance-Konzept und Reformstrategie*

Aus der Perspektive des *Creative Metropolitan Governance*-Ansatzes ist es weder möglich noch sinnvoll, durch politische Regulierung die räumliche Entwicklung der globalisierten Ökonomie zu steuern, noch ist es möglich und sinnvoll, die politisch-administrativen Strukturen den ökonomischen Strukturen anzupassen. Im Gegensatz zu den *Metropolitan Reformern* zu Beginn des 20. Jahrhunderts gibt man explizit das Ziel auf, eine räumliche Kongruenz zwischen den ökonomischen und den politisch-administrativen Strukturen schaffen zu wollen (Barnes, Ledebur 1998: 147–151). Die Anpassung an die neuen ökonomischen Strukturen soll nicht durch eine radikale Reform der politisch-administrativen Strukturen erfolgen, sondern durch innovative *Governance*-Mechanismen auf regionaler Ebene, die vor allem durch neue Kombinationen von verschiedenen Akteuren geprägt sind (Netzwerke). Neben der Kombination von urbanen und suburbanen Akteuren und Ressourcen wird vor allem die Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren propagiert. *Visioning*-Prozesse innerhalb der Region und Marketing-Kampagnen nach außen sollen dazu beitragen, traditionelle Antipathien in der Region abzubauen und das Profil der Region zu stärken.

5.3 *Die Agglomerationsregion als grundlegende territoriale Einheit wirtschaftlicher Prozesse*

Zu Beginn der 1990er-Jahre gab es eine ganze Reihe von Veröffentlichungen, die die Region – und insbesondere die Agglomerationsregion – als grundlegende ökonomische Einheit wiederentdeckten und propagierten. Der Journalist Neal Peirce (1993) und der Unternehmensberater Kenichi Ohmae (1993) betteten den von ihnen verkündeten «Aufstieg der Regionen» in historische und internationale Kontexte. Gleichzeitig versuchten politikberatende Wissenschaftler empirische Belege für die von Peirce und Ohmae propagierte Bedeutung

der regionalen Ebene zu finden. William Barnes und Larry Lebedur hatten sich im Auftrag der *National League of Cities (NLC)* seit Ende der 1980er-Jahre mit dem Zusammenhang von ökonomischen Disparitäten zwischen Stadt und Umland und dem regionalen Wachstum befasst (Ledebur, Barnes 1992). Im Jahre 1993 veröffentlichten sie den Report *All in it Together: Cities, Suburbs and Local Economic Regions*. Darin zeigten sie mit einfachen Korrelationsrechnungen, dass es in Bezug auf das Wachstum des Haushaltseinkommens der Bewohner einen starken Zusammenhang zwischen Kernstädten und ihren Vororten gab. In den Regionen, in denen die Einkommen der städtischen Bewohner stark stiegen, war dies auch bei denjenigen der Umlandbewohner der Fall. Fiel dagegen das Einkommen der städtischen Bewohner, sank oder stagnierte auch das Einkommen der Vorortbewohner. Im Zentrum der Argumentation stand nun nicht mehr die Behauptung, dass sozio-ökonomische Disparitäten zwischen Stadt und Umland das Wachstum der Gesamtregion beeinträchtigen, sondern den Autoren ging es ganz entscheidend darum, zu zeigen, dass die Agglomerationsregionen und nicht der Nationalstaat die grundlegende ökonomische Einheit darstellt und deswegen den Städten und Regionen eine zentrale Rolle in der Wirtschaftspolitik zukommt. Die Autoren und die *National League of Cities* waren damit in erster Linie an Argumenten für eine dezentrale Wirtschaftspolitik interessiert. Gleichzeitig aber versuchten sie zu belegen, dass die Agglomerationsregion und nicht die Stadt bzw. die Gemeinden die grundlegende, ökonomisch integrierte Einheit darstellt. Dies geschah vor allem auch vor dem Hintergrund, dass im Jahre 1991 der Journalist Joel Garreau ein Buch mit dem Titel *Edge City: Life on the New Frontier* veröffentlichte und dieses Buch eine enorm grosse Resonanz erzielte. Darin zeigt Garreau an vielen Einzelbeispielen, dass sich am Rande der Agglomerationen autonome Wirtschaftszentren entwickelt haben, die zu einer immer grösseren Unabhängigkeit der Vororte von den *downtowns* führen (Garreau 1991). Während zu Beginn der 1990er-Jahre in den Wirtschaftswissenschaften immer elaboriertere theoretische Grundlagen für eine Regionalisierung der Wirtschaftspolitik entwickelt wurden,⁸ entbrannte in der anwendungsorientierten Literatur ein heftiger Streit darüber, ob nun die Regionen oder noch kleinere Einheiten als «autonome» Wirtschaftseinheiten zu betrachten sind, die intern integriert und extern im Wettbewerb stehen. In einer Reihe von Studien wurde relativ eindeutig festgestellt,

dass es einen statistischen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Entwicklungen in der Kernstadt und im Umland gibt. Die Agglomeration als ökonomische Grundeinheit wurde damit bestätigt, auch wenn sehr unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen existierten, welche Interdependenzen zu einer korrelierten Entwicklung von Stadt und Umland führen (Gottlieb 2000; Swanstrom 2001).

5.4 Kreatives Kapital und sektorübergreifende Kombinationen von Akteuren und Ressourcen

Richard Florida (2002) entwickelt in Abgrenzung zu Putnams (1993) Konzept des Sozialkapitals das Konzept des «kreativen Kapitals» als eine alternative Vorstellung von hilfreichen sozialen Interaktionsstrukturen und -orientierungen und legt damit ein handlungs- und institutionentheoretisches Fundament für den *Creative Governance*-Ansatz. Für Florida ist das Konzept des «Sozialkapitals» ein romantisches Konzept der Vergangenheit, das wenig dazu beiträgt, die Gegenwart zu verstehen und Politikempfehlungen zu entwickeln. Wie viele andere Kritiker von Putnam weist er auf die abkapselnden Wirkungen von Sozialkapital hin: «Places with dense ties and high level of traditional social capital provide advantages to insiders and thus promote stability, whereas places with looser networks and weaker ties are more open to newcomers and thus promote novel combinations» (Florida 2002: 273). Dann verweist er auf Studien, die belegen, dass die Regionen mit hohem Sozialkapital eine relativ geringe technische und ökonomische Innovationskraft aufweisen, während die Hochtechnologieeregionen bei elf der dreizehn Indikatoren, mit denen Putnam Sozialkapital misst, unterdurchschnittliche Werte haben (die Ausnahmen sind *protest politics* und *diversity of friendships*). Für Florida ist das Konzept «Sozialkapital» mit der Vorstellung von *strong ties* zwischen den Menschen verbunden, während «kreatives Kapital» vor allem auf *weak ties* basiert. Schwächere Bindungen ermöglichen dem Individuum ein umfassenderes und flexibleres Netz von Kontakten. Aus struktureller Sicht erleichtert ein System, das durch *weak ties* charakterisiert ist, die Diffusion von Informationen und Ideen und den Zugang von neuen Akteuren – für Florida zentrale Voraussetzungen für kreative Prozesse (Florida 2002: 273–277). Mit dem Konzept des «kreativen Kapitals» einher geht die Wertschätzung von Diversität, Offenheit und Toleranz. Florida zeigt in seinen Untersuchungen, dass der Anteil von

Minderheiten, Immigranten und Künstlern an der regionalen Bevölkerung eine hohe Korrelation aufweist mit dem regionalen Wachstum der Hochtechnologieindustrie (Florida 2002: 249–262). Da diese Bevölkerungsgruppen vor allem in den Städten leben, liefert er damit Argumente für eine neue Wahrnehmung der Städte als Innovationszentren. Gleichzeitig wird damit eine handlungstheoretische Fundierung für Kooperationsformen geliefert, die primär auf der synergetischen Nutzung von unterschiedlichen Ressourcen beruhen und die divergierende Akteure verbinden. Dementsprechend propagieren die *Creative Governance*-Vertreter gemeinde- und sektorübergreifende Kooperationsnetzwerke. Gefordert wird keine Auflösung bisheriger Verwaltungseinheiten oder die Einrichtung neuer Einheiten, sondern die Kooperation zwischen den Gemeinden und die Zusammenarbeit zwischen kommunalen und staatlichen Einheiten. Aber noch wichtiger ist den Vertretern des *Creative Governance*-Ansatzes die Beteiligung von Akteuren aus dem privaten und dem Dritten Sektor. «It is important to consider alternatives to formal realignment of boundaries. Every existing government's policymaking can adapt to, and thus better deal with, the reality of the Local Economic Regions and the common market. Intergovernmental collaborations (both horizontal and vertical) and public/private/non-profit partnerships can be established» (Barnes, Ledebur 1994: 17). Die sektorenübergreifende Zusammenarbeit ist im Rahmen des *Creative Governance*-Konzeptes besonders wichtig, um die unterschiedlichen Ressourcen, Kompetenzen und Qualitäten der verschiedenen Akteure zu mobilisieren und zusammenzufügen (Wallis 2002: 7; Peirce 1993: 317). Im Gegensatz zum *Civic Governance*-Ansatz ist für den *Creative Governance*-Ansatz nicht so sehr die Verständigung der verschiedenen Akteure auf ein gemeinsames Ziel von Bedeutung, sondern deren Aktivierung, die Mobilisierung ihrer Ressourcen und die Entdeckung von Synergiemöglichkeiten zwischen den Akteuren (Peirce, Johnson 1997).

«As the change in terminology from government to governance implies, it is an effort requiring the active involvement of the for-profit and non-profit sectors, frequently working together with the public sector. Each one has unique capacities and specific areas of legitimacy. Cross-sectoral arrangements make it possible to combine these in ways that allow for a far more effective mobilization of effort [...] The objective is not simply to know what others are doing, but to develop ar-

rangements that mobilize the unique capacities and legitimacy of each sector working together to accomplish specific tasks of regional scope.» (Wallis 1994: 292f. – Heraushebung im Original)

Moss Kanter (2000: 160) verweist neben anderen auf einen besonderen Vorteil, den die Vertreter der örtlichen Wirtschaft in die Steuerungsgremien von Metropolregionen einbringen können, «These private groups sometimes have greater organizational continuity than political regimes: their leaders can occupy their positions longer than elected officials.» In der immer mehr durch Amtszeitbeschränkungen charakterisierten politischen Landschaft der USA können nur noch die Führer aus der Privatwirtschaft oder aus der Zivilgesellschaft gleichzeitig die notwendige räumliche Flexibilität und die zeitliche Kontinuität für die Umsetzung von innovativen Regionalentwicklungsstrategien liefern.⁹

5.5 *Die Transformation der Images von sozial-räumlichen Einheiten durch Visioning und Marketing*

Genauso wie bei den beiden anderen neuen *Governance*-Konzepten innerhalb des *New Regionalism* betonen die Vertreter des *Creative Governance*-Ansatzes die Notwendigkeit veränderter Wahrnehmungen der Akteure in den Agglomerationsregionen. Dabei unterscheiden sich aber die Richtung und die Instrumente beträchtlich. Die Einbeziehung von privaten Akteuren in die regionalen *Governance*-Netzwerke ist innerhalb des *Creative Governance*-Konzeptes u.a. deswegen von Bedeutung, da diese Akteure leichter als kommunale Akteure die etablierten Wahrnehmungen von antagonistischen Interessen und Identitäten vor allem zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden überwinden können. Denn die Überwindung der traditionell antagonistischen Wahrnehmungen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden ist entscheidend, um die Interaktionen zwischen diesen Akteuren auf eine Grundlage zu stellen, auf der Kooperationsprojekte, die beiden Seiten nützen, nicht durch Misstrauen und Vorurteile unmöglich gemacht werden. Dafür ist vor allem eine Korrektur der extrem negativen Wahrnehmung der Kernstädte durch die Bewohner der Vororte notwendig. Die Vertreter der *Creative Governance*-Konzepte betonen deswegen die Bedeutung der Kernstadt als «Aushängeschild» für die externe Wahrnehmung und das Image der gesamten Region im Kontext des globalisierten Wettbewerbs (Moss Kanter 2000). Die traditio-

nellen Kernstädte, wie z.B. San Francisco, und nicht die Regionen oder die *edge cities* wie z.B. Palo Alto, liefern die Orientierungspunkte für Touristen und Investoren (Peirce 1993: 22f.). Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass die Immigranten, die sich in den Kernstädten konzentrieren, als wichtige Verbindungen zwischen der lokalen und der globalen Ökonomie fungieren (Portes, Stepick 1993; Wallis 2002). Deswegen stand zu Beginn der Diskussion bei allen Vertretern dieses Ansatzes die Stärkung der Innenstädte im Vordergrund. An die Vorortbewohner wurde appelliert, sich um die Kernstädte als die «Herzen der Regionen» zu kümmern, da auch ihr eigenes (ökonomisches) Schicksal damit verbunden sei (z.B. Peirce 1993: 298). Während im Kontext der Globalisierungsdebatte zuerst die Wahrnehmung der Stadt und der Region durch Externe (Investoren) im Mittelpunkt stand, änderte sich dies mit der Verschiebung der ökonomischen Debatte hin zum Thema Innovationen. Nun rückte die Wahrnehmung der Stadt durch die Bewohner und die Entscheider der Region in den Mittelpunkt der Argumentation. Insbesondere die Konzepte und Berechnungen von Richard Florida (2002) werden von den Vertretern dieses Ansatzes in der Hoffnung aufgegriffen, dass die Vorstadtbewohner die Kernstädte nun nicht mehr so sehr als Orte der Armut und Kriminalität, sondern als Zentren der Kultur und Kreativität wahrnehmen.

Genauso wie beim *Communitarian Governance*-Ansatz steht beim *Creative Governance*-Ansatz die Veränderung der Wahrnehmungsmuster von territorialen Einheiten im Vordergrund. Wie dargestellt wurde, wollen die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes die kognitive Neukonstitution der Stadtregionen damit erreichen, dass die Politiker der stadtnahen Vororte erkennen, dass ihre Gemeinden ähnliche Probleme und Interessen haben wie die Kernstädte. Die Hoffnung war, dass diese deswegen ihre traditionelle Antipathie gegenüber der Kernstadt überwinden und stattdessen in politische Koalitionen eintreten. Beim *Creative Governance*-Ansatz wird dagegen nicht darauf gesetzt, über die Wahrnehmung von Ähnlichkeiten zum gemeinsamen Handeln zu kommen, sondern über eine andere Wahrnehmung von Differenz. Insbesondere geht es darum, dass der grosse Anteil von Minoritäten und Immigranten in den Städten von den Vorortbewohnern nicht mehr ausschliesslich negativ bewertet wird, sondern dass diese facettenreiche Bevölkerung in den Städten als Innovationsmilieu interpretiert wird und damit einen wichtigen Standortfaktor im globalen Wettbewerb darstellt.

Ähnlich wie bei den *Civic Governance*-Advokaten wird auch im *Creative Governance*-Ansatz grosser Wert auf die Erzeugung von Aufmerksamkeit für die Region gelegt. Aber während dort die Aufmerksamkeitserzeugung vor allem mit verständigungsorientierten Dialogen und Lernen von regionalen Zusammenhängen verknüpft wird, steht hier die Erzeugung einer regionalen Identität und die gemeinsame Aussen Darstellung im Mittelpunkt. Dabei wird weniger Wert auf einen Konsens der Beteiligten gelegt, sondern auf die Beteiligung und das aktive Engagement an regionalen Aktivitäten an sich. Ziel ist es, dass sich die individuellen und korporativen Akteure als Bürger einer Region betrachten (*regional citizenship*) und sich daher aktiv für die Belange der Region einsetzen (Wallis 1995; Cisneros 1995). Wallis (1995) unterscheidet eine ortszentrierte Strategie zur Schaffung einer regionalen Identität (im Sinne der Schaffung eines *sense of place*) von einer auf die Wahrnehmung von funktionalen Interdependenzen gerichteten Strategie. Bei der Letzteren stehen abstrakte Daten und objektive Indikatoren im Mittelpunkt – sie entspricht damit der Logik des *Civic Governance*-Ansatzes. Die erste Strategie setzt dagegen auf die sinnliche Wahrnehmung der örtlichen Umwelt als Grundlage für die Schaffung einer regionalen Identität. Dabei bezieht er sich auf die Theorien und Untersuchungen des Landschaftsarchitekten und Stadtplaners Kevin Lynch. Dieser hatte in seinen Werken *Images of the City* (1970) und *Managing the Sense of the Region* (1976) die theoretischen Grundlagen zur psychologischen Bedeutung der räumlichen Umwelt für die Identität und das Handeln der Menschen gelegt und wurde in den 1990er-Jahren wiederentdeckt. Wallis (1995: 77) zitiert Lynch mit folgenden Aussagen: «Access and territory are aspects of the mental image of space, considered as potential movement and action. But the identification of places, as well as their organization into mental structures, not only allows people to function effectively, but is also a source of emotional security, pleasure, and understanding.»

Aus diesen konzeptionellen Überlegungen wird der Einsatz ausdrucksstarker Bilder als Kommunikationsstrategie innerhalb von regionalen *Visioning*-Prozessen abgeleitet. Satellitenbilder, aber auch farbige und ausdrucksstarke Karten werden eingesetzt, um die Region visuell zu repräsentieren, aber auch um einen Handlungsbedarf zu verdeutlichen und Handlungsbereitschaft zu induzieren. Die *Visioning*-Prozesse sind allerdings als interaktive Prozesse konzipiert, in denen die (bildhaften) Entwick-

lungsvorstellungen der Experten und der Betroffenen kombiniert werden sollen. Eingesetzt werden Fragebögen, Fokusgruppen und Diskussionsforen, um möglichst viele Bürger und *stakeholders* in den Prozess einzubeziehen. Die daraus entstehenden Entwicklungsstrategien sind oft relativ vage, entscheidend ist die breite Mobilisierung der Akteure (Wallis 1994d, S. 451–455; Wallis 1995).

Wallis (1995: 80) weist aber u.a. darauf hin, dass auch zahlenbasierte Daten und Indikatoren zur internen Mobilisierung und zur externen Profilierung benutzt werden können. Im Rahmen von Benchmarking-Prozessen kann die Performanz der eigenen Region mit anderen Regionen verglichen und Rankings erstellt werden. Positive Ergebnisse solcher Vergleiche dienen zur externen Profilierung, negative Ergebnisse zur internen Mobilisierung (vgl. auch Wallis 2001, 2002). Auffällig ist, dass Wallis, der seine Ausführungen zu den visuellen und komparativen Kommunikationsstrategien in den Kontext der Debatte um den regionalen Standortwettbewerb stellt (vgl. Wallis 1995: 75), die Rolle von Indikatoren ganz anders einordnet als Bollman (2004) im Kontext des *Civic Governance*-Ansatzes (vgl. Kapitel 4.5). Während Bollman auf die Objektivität von empirischen Daten als Grundlage für rationale Politikformulierung und Konsensbildung verweist, zitiert Wallis (1995: 77) Cobb und Rixford folgendermaßen: «indicators can influence policy outcomes by expanding awareness and focusing attention».

6. Zusammenfassender Vergleich der Metropolitan Governance-Paradigmen

Alle Ausrichtungen des *New Regionalism* betonen die zentrale Bedeutung von kognitiven und kommunikativen Prozessen. *Metropolitan Governance* wird nicht wie bei den *Metropolitan-Reformern* als Gestaltung von effektiven Instrumenten zur direkten Lösung von objektiven (sozialen, ökologischen und/bzw. ökonomischen) Problemen betrachtet. *Governance*-Formen werden aber auch nicht als möglichst effiziente Instrumente zur Befriedigung von individuellen Präferenzen und zur Produktion von einzelnen öffentlichen Gütern wie bei den partikularistischen Konzepten der *Public Choice*-Schule angesehen. Stattdessen konzentriert man sich auf die kognitiven Orientierungsmuster und die kommunikativen Prozesse, durch die die politischen Interessen der Bewohner, die ideologischen Strategien von Po-

litikern und Parteien, aber auch die Inhalte von regionalpolitischen Entwicklungsprogrammen genauso geprägt werden wie die Bilder (Identitäten und Images), die individuelle und kollektive Akteure in den Stadtregionen sich von den «Anderen» und von sich selber machen. Über die Veränderungen dieser institutionalisierten Orientierungsmuster und Kommunikationsprozesse erhofft man sich dann in einem zweiten Schritt die Lösung der materiellen Probleme. Hinsichtlich der *Governance*-Strukturen konzentriert man sich auf die Strukturmuster der Interaktion zwischen den Akteuren und nicht auf die formalen Regeln der Entscheidungsfindung und Kompetenzzuteilung. D.h., man besitzt eine Vorstellung von Institutionen, die zwar formale Organisationen mit Kompetenz- und Entscheidungsregeln beinhaltet, aber darüber hinaus auch kommunikative Strukturen (Diskurse und Images) umfasst, die politisches Handeln mobilisieren und steuern können.

Jenseits dieser Gemeinsamkeiten zeigen sich allerdings auch deutlich unterschiedliche Ausrichtungen zwischen den drei neuen *Governance*-Paradigmen in den 1990er-Jahren (vgl. Tabelle 1). Während beim *Communitarian Governance*-Paradigma sozialpolitische Probleme, insbesondere die sozial-räumliche Segregation, den Ausgangspunkt für den Reformansatz darstellen, ist dies beim *Civic Governance*-Ansatz die Bekämpfung der Zersiedelung und beim *Creative Governance*-Ansatz der verstärkte Standortwettbewerb. Die Vertreter des *Communitarian Governance*-Ansatzes setzen darauf, dass die Bewohner und die Politiker der stadtnahen Vororte erkennen, dass sie gleiche Probleme und Interessen wie die Kernstadtbewohner besitzen, und hoffen auf die Bildung von politischen Mehrheiten durch territoriale grenzüberschreitende Koalitionen. Eine wichtige Rolle spielen dabei religiöse und parteipolitische Führungspersönlichkeiten, die von grundlegenden (US-amerikanischen) Idealen geleitet sind. Für die Anhänger des *Civic Governance*-Ansatzes steht dagegen die Stärkung der Wahrnehmung von funktionalen Interdependenzen zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Politikbereichen und Programmen im Vordergrund. Sie setzen deswegen primär auf funktionale grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Plattformen, auf denen mit Hilfe objektiver Informationen ein programmatischer Konsens gefunden werden kann. Als idealtypisches Rollenmodell wird der *steward* identifiziert, der sich um die Region kümmert. Für die Vertreter des *Creative Governance*-Ansatzes ist dagegen von zentraler

	Communitarian Governance	Civic Governance	Creative Governance
Problemdefinition	Sozial-räumliche Segregation	<i>Sprawl</i>	Standortwettbewerb
Kognitiver Reformansatz	Wahrnehmung von gleichen Interessen der Bevölkerungsmehrheit in der Grossstadtregion	Wahrnehmung von Interdependenzen zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Programmen	Neue Wahrnehmung der Identitäten von sozial-räumlichen Einheiten
Kommunikativer Reformansatz	Ideale	Informationen	Imaginationen
Interaktionsstrukturen	Primär territori- ale Grenzen über- schreitende politische Koalitionen	Primär funktio- nale Grenzen über- schreitende delibera- tive Foren	Primär sektorale Grenzen über- schreitende Synergie- Netzwerke
Reformakteure	<i>Idealistic/Party leaders</i>	<i>Stewards</i>	<i>Entrepreneurs</i>
Reformziele	Redistribution durch formale Institutionen	Regulation durch inhaltlichen Konsens	Innovationen durch neue Kombinationen

Tab. 1: Vergleich der *Metropolitan Governance*-Paradigmen in den 1990er-Jahren

Bedeutung, dass die Bewohner und Eliten der Agglomerationsregionen die ökonomische Einheit der Grossstadtregionen wahrnehmen und dabei vor allem die Akteure aus den Vororten die grosse Bedeutung der Kernstädte für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit erkennen. Dafür braucht es öffentliche Unternehmer (*entrepreneurs*), die etablierte territoriale Identitäten verändern und neue Kombinationen von Räumen und Akteuren zusammenfügen können. Auch bei den durch die propagierten *Governance*-Formen angestrebten Zielen zeichnen sich deutliche Unterschiede ab. Während die *Communitarian Governance*-Vertreter darauf setzen, dass die grenzüberschreitenden Koalitionen die formalen Institutionen in den Agglomerationsregionen so verändern, dass sie redistributive Massnahmen möglich machen, setzen die *Civic Governance*-Vertreter auf inhaltliche Programme und Regulierungen, die zu einer nachhaltigen Entwicklung führen. Für den *Creative Governance*-Ansatz ist entscheidend, dass die *Metropolitan Governance*-Formen dazu beitragen, dass technologische, ökonomische und kulturelle Innovationen gefördert werden.

7. Zur Umsetzung der verschiedenen *Governance*-Paradigmen des *New Regionalism*

Für die beiden ersten *Metropolitan Governance*-Konzepte innerhalb des *New Regionalism* gibt es jeweils eine klar identifizierbare «Vorbildregion», in der es erhebliche Anstrengungen

zur Umsetzung der jeweiligen Konzeption gegeben hat. Für das sozialpolitisch orientierte *Communitarian Governance*-Konzept stellt dies die Region der *Twin Cities* (Minneapolis und St. Paul im Bundesstaat Minnesota) dar, wobei die Zielsetzungen der *Communitarian Governance*-Anhänger letztendlich aber kaum realisiert werden konnten. Bereits in den 1970er-Jahren wurde in dieser Region eine regionale Institution mit umfangreichen Planungs- und Koordinierungskompetenzen und das einzige regionale Finanzausgleichssystem in den USA eingeführt. Der *Metropolitan Council of the Twin Cities* wurde aber nicht direkt gewählt, sondern vom Gouverneur eingesetzt. In den 1990er-Jahren gelang es Myron Orfield, einem demokratischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus des Staates Minnesota, eine Koalition von Vertretern ärmerer Umlandgemeinden und Vertretern der Kernstädte zu schmieden, um sozialpolitische Massnahmen und die Direktwahl des Regionalrates im Parlament durchzusetzen. Trotz erfolgreicher Koalitionsbildung scheiterte er allerdings immer wieder an den Veto-Möglichkeiten des republikanischen Gouverneurs (Orfield 1997: 104–121). Um die Vertreter der ärmeren Umlandgemeinden für seine Anliegen zu gewinnen, hatte Orfield ein Planungsbüro gegründet und liess Karten anfertigen, die die Verteilung der sozialen Brennpunkte und die räumlichen Disparitäten in der Region eindrücklich darstellen. Diese Visualisierung der sozial-räumlichen Problemlagen trug dazu bei, Aufmerksamkeit bei den Medien zu gewinnen und die zeitweise sehr fragile Koalition der Vor-

orte mit den Kernstädten zu stabilisieren. Trotz seines Scheiterns in der Region der *Twin Cities* konnte Orfield in den nachfolgenden Jahren für viele andere Regionen ähnliche Karten erstellen und damit dazu beitragen, dass das *Communitarian Governance*-Paradigma in vielen Regionen auf die Tagesordnung kam (Orfield 2002). Insgesamt konnten aber die politischen Bemühungen für eine gerechtere Lastenverteilung in Agglomerationsregionen und für die starke und direkt-demokratisch legitimierte Institutionalisierung einer regionalen Ebene in den USA nur sehr beschränkte Erfolge erzielen (Blatter 2007: 295–299).

Die Vorzeigeregion der ökologisch ausgerichteten *Civic Governance*-Vertreter ist die Hauptstadtregion des Bundesstaates Oregon, Portland. Die entscheidenden Weichenstellungen zur weitgehenden Realisierung der inhaltlichen und institutionellen Zielsetzungen dieses Paradigmas wurden bereits in den 1970er-Jahren gestellt. Im Jahre 1973 gelang es Gouverneur Tom McCall, ein breites Bündnis aus städtischen und ländlichen Interessen für ein für die USA aussergewöhnlich starkes Raumplanungsgesetz zu schmieden, das u. a. die Festsetzung einer *growth boundary* für die Siedlungsentwicklung in der Agglomeration Portland enthielt. Nachdem der kommunal getragene Regionalverband die Ziele des Raumplanungsgesetzes nicht umsetzte, gründete der Gouverneur eine zivilgesellschaftliche Vereinigung – die *1000 Friends of Oregon* –, um die ökologischen Zielsetzungen des Raumplanungsgesetzes zu verteidigen. Die breite zivilgesellschaftliche Unterstützung führte 1979 dazu, dass in Portland mit dem *Metropolitan Service District* (MSD) die erste direktgewählte Institution auf regionaler Ebene gegründet werden konnte, die in der Folgezeit mit der Umsetzung der *growth boundary* betraut wurde. Der MSD und die *1000 Friends of Oregon* konnten in den Folgejahren eine ökologisch ausgerichtete Regionalentwicklung in der Region Portland vorantreiben, so dass diese Region zum *show case* für den *Civic Governance*-Ansatz wurde (vgl. z. B. Calthorpe, Fulton 2001: 107–124). In jüngerer Zeit gerät das *Civic Governance*-Regime allerdings unter den Druck einer libertären zivilgesellschaftlichen Gegenbewegung. Durch die breite Vernetzung des *Civic Governance*-Regimes auch mit der ökonomischen Elite in der Region konnte man diese Angriffe zum grössten Teil aber abwehren (Blatter 2007: 299–303). Auch jenseits dieser Vorzeigeregion konnten die Protagonisten des *Civic Governance*-Ansatzes die politische Agenda und die politische Programmatik in den 1990er-

Jahren auf vielen Ebenen deutlich beeinflussen. An der Ost- und an der Westküste der USA gab es breite *Anti-Sprawl*-Bewegungen, die sich in den meisten Agglomerationsregionen bei der Etablierung von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen auf regionaler Ebene beteiligten. Die verbindliche Umsetzung dieser Ideen in formale Strukturen und Normen erfolgte allerdings in deutlich geringerer Masse. Die nur in grober Form existierenden Evaluierungen des regulatorischen *outputs* und des sozio-ökonomischen *impacts* lassen erkennen, dass der *Civic Governance*-Ansatz nur zu einer leichten Dämpfung der dominanten Trends in den USA beitragen konnte (Schönig 2004; Blatter 2006: 295–298).

Keine eindeutige Vorzeigeregion, aber dafür die grösste Verbreitung fand das *Creative Governance*-Konzept. Der Herausgeber der von Barnes und Ledebur 1994 im Auftrag der *National League of Cities* (NLC) verfassten Studie *All in it Together: Cities, Suburbs and Local Economic Regions* berichtet von «considerable enthusiasm among the NLC-Board members – mayors, council members, state league directors – about the report and its implications for economic and governance issues» (Barnes, Ledebur 1994, S. i). Die Studie legitimierte und stimulierte eine Entwicklung, die in vielen Stadtregionen bereits voll im Gange war: die Einrichtung von Vereinigungen zur ökonomischen Regionalentwicklung und zum Regionalmarketing. Im Jahre 1997 hat eine flächendeckende Untersuchung zur Existenz von *regional partnerships for economic development* in Agglomerationsregionen 191 solcher Partnerschaften in 147 der insgesamt 244 ausgewiesenen Agglomerationsregionen identifiziert, d. h. in mehr als der Hälfte der amerikanischen Agglomerationsregionen gab es solche regionalen Partnerschaften und in vielen gleich mehrere (Olberding 2002). Die Auswertung von Olberding (2002) zeigt, dass die meisten Partnerschaften, in denen die Zentralstadt beteiligt ist, Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre eingerichtet wurden. In den geschaffenen Steuerungsgremien dominieren eindeutig die Vertreter der Wirtschaft (Vertreter von Handelskammern und Privatunternehmen) (66%), nur 22% der *Board Members* sind Vertreter der Städte und Kreise (Olberding 2002: 256). Fast alle Partnerschaften führten klassische auf Unternehmensanwerbung ausgerichtete Marketing-Aktivitäten aus, aber zwei Drittel betätigten sich auch im politischen Bereich. Bei der Umfrage von Olberding (2002: 258) wurden dabei klassische Lobby-Tätigkeiten (für Infrastrukturinvestitionen bei den

übergeordneten staatlichen Ebenen und für Steuernachlässe bei den Kommunen) erwähnt. Aber immerhin 64 % der Partnerschaften finanzierten auch Ausbildungsprogramme und 63 % entwickelten Regionalentwicklungspläne und -programme. Die durchschnittlich 1 Mio. Dollar, die die Partnerschaften pro Jahr zur Verfügung haben, werden zumeist zu gleichen Teilen von der Privatwirtschaft und den öffentlichen Trägern aufgebracht, wobei bei Letzteren die Kommunen die Hauptlast tragen und nur geringe Prozentanteile von übergeordneten staatlichen Einheiten kommen. Aus dieser Studie wird sehr deutlich, dass bei den sektor- und gemeindeübergreifenden Netzwerken, die von den Vertretern des *Creative Governance*-Paradigmas propagiert werden, in erster Linie Kommunen und Kreise als Vertreter des öffentlichen Sektors sowie Wirtschaftsverbände und -unternehmen als Vertreter des Privatsektors vertreten sind. Non-Profit-Organisationen (NGOs) bzw. zivilgesellschaftliche Akteure im eigentlichen Sinn sind nur marginal beteiligt.

8. Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Darstellungen und Analysen machen deutlich, dass es nicht sehr sinnvoll ist, von einem einheitlichen *New Regionalism* auszugehen, wie dies in der Literatur oft vorzufinden ist. Zwar gibt es Gemeinsamkeiten im Vergleich mit früheren Paradigmen zur Steuerung und Integration von Agglomerationsregionen, es gibt aber auch deutliche Unterschiede nicht nur in Bezug auf die Zielsetzungen, sondern auch in Bezug auf die *Governance*-Institutionen und die zentralen kommunikativen Instrumente. Für alle, die an konkreten institutionellen und instrumentellen Reformen interessiert sind, ist eine solche Differenzierung von grosser Bedeutung.

Die verschiedenen *Governance*-Paradigmen sind natürlich nicht nur mit verschiedenen Problemdefinitionen und Zielsetzungen verbunden, sondern werden in der Realität von verschiedenen Diskurskoalitionen in den Stadtregionen vertreten. Während Brenner (2002) vor allem die Rivalität der verschiedenen Vorstellungen innerhalb des *New Regionalism* betont, zeigt sich bei einer genaueren Analyse sowohl auf der Ebene der Konzeptentwicklung wie auch auf der Ebene von konkreten politisch-diskursiven Auseinandersetzungen in einzelnen Stadtregionen aber oftmals eine Konvergenzen- und Koalitionsbildung der verschiedenen Strömungen. Die zentralen politisch-ideologischen

Auseinandersetzungen finden nicht zwischen den verschiedenen Strömungen des *New Regionalism*, sondern zwischen den regionalistischen Konzeptionen einerseits und den durch die *Public Choice*-Theorie gestützten partikularistischen Konzeptionen metropolitaner Steuerung und Integration andererseits statt (vgl. z. B. Hogen-Esch 2001; Sonenshein 2004). In den meisten US-amerikanischen Regionen besitzt nur das von dem stadtreionalen Machtkartell (*Urban Regime*) aus wirtschaftlicher Elite und städtischer Politik getragene *Creative Governance*-Konzept ausreichend politische Macht, um der durch fragmentierte politische Strukturen geförderten sozial-räumlichen Segmentierung und Polarisierung ein regionales Steuerungskonzept entgegenzusetzen (Blatter 2007: 306–322).

Anmerkungen

- 1 Wenn im Folgenden von *Metropolitan Governance* die Rede ist, dann ist zu beachten, dass der Begriff *metropolitan* in den USA mit den seit Beginn des 20. Jahrhunderts eingeführten *Statistical Metropolitan Areas* verknüpft wird und im deutschen Sprachgebrauch dem Begriff der Agglomeration oder des Ballungsraumes entspricht und weniger den in Deutschland und der Schweiz in jüngerer Zeit eingeführten «Metropolregionen» bzw. «Metropolitanregionen». Das gilt allerdings nur der Tendenz nach, denn einige der Reformansätze sind durchaus auf die Kooperation und Institutionenbildung in grösseren Raumeinheiten ausgerichtet. Innerhalb der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion um die Reform der *Metropolitan Governance* spielten die in der Planungswissenschaft und Geographie entdeckten *mega-city-regions* wie generell die Fragen der genauen räumlichen Abgrenzung der Region kaum eine Rolle. Das bedeutet auch, dass die vorgestellten Reformkonzepte prinzipiell für alle Stadtregionen gelten, auch wenn die meisten Initiativen und Konzeptionen in Grossstadtregionen entwickelt wurden.
- 2 Der Beitrag basiert auf der Habilitationsschrift des Autors (Blatter 2007). Die Habilitationsschrift zielt darauf ab, mit Hilfe einer auf fundamentalen sozialwissenschaftlichen Theorien basierten Typologie von *Governance*-Formen die historischen Transformationen in Bezug auf dominante Paradigmen und Realitäten der politischen Steuerung und Integration von sozialen Einheiten nachzuzeichnen. Die Diskurse und Realitäten in den U.S.-amerikanischen Metropolregionen stellen dabei das empirische Untersuchungsfeld dar. Neben der in diesem Aufsatz präsentierten Darstellung der wichtigsten Reformkonzepte in den 1990er-Jahren

finden sich in diesem empirischen Teil auch eine ausführliche Analyse der früheren Metropolitan Governance Konzepte, wobei sowohl die früheren wie auch die jüngsten Konzepte jeweils einer kritischen Reflexion über ihren Realitätsgehalt unterzogen werden. Die bereits überstrapazierten Grenzen eines Aufsatzes zwingen zur Fokussierung auf einen Aspekt, so dass die/darüber hinausgehend interessierte Leser(-in) auf das Buch verwiesen werden muss.

- 3 Bei der Beschreibung der jüngsten Konzepte und Aktivitäten weist Brenner zwar mit Recht auf die Heterogenität der Reformkonzepte hin. Seine Logik der Differenzierung dieser jüngsten Reformkonzepte (in siedlungsstrukturell, ökonomisch und politisch motivierte Ansätze) sind aus der Perspektive der *Governance*-Forschung jedoch zu sehr normativ geprägt. Problematisch und inkonsistent erscheint vor allem, dass Brenner in Bezug auf die siedlungsstrukturellen und politischen Kontexttransformationen eine Gegenreaktion auf der regionalen Ebene als logische Konsequenz schildert, in Bezug auf die ökonomische Transformation präsentiert er dagegen eine adaptive Reaktion der Akteure in den Regionen (Brenner 2002: 12).
- 4 Rusk hielt in den Jahren 1994 bis 1999 über 300 Vorträge in über 90 Regionen und verfasste als Berater zwölf Studien zu einzelnen Bundesstaaten und 58 Studien zu einzelnen Grossstadregionen (Rusk 1999: 9).
- 5 Auf wissenschaftlicher Ebene haben mit Peter Dreier, John Mollenkopf und Todd Swanstrom (2001) sozialwissenschaftliche Grössen aus dem Bereich der *Urban Studies* die wissenschaftliche Basis für diesen *Governance*-Ansatz gelegt.
- 6 Wichtige Impulse für diese Leitbegriffe des *Civic Governance*-Ansatzes lieferten die Bücher von Peter Calthorpe (1993) *The next American metropolis: Ecology, community, and the American dream* und von Robert Putnam (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Obwohl diese Bücher für die Verbreitung der inhaltlichen und institutionellen Ideen des *Civic Governance*-Ansatzes in den USA eine grosse Bedeutung besaßen, konzentrieren sich die Ausführungen in diesem Kapitel auf die Protagonisten und Veröffentlichungen, die aus diesen generellen Ideen spezifischere *Governance*-Konzepte für Stadregionen entwickelten.
- 7 Aufgrund dieser inhaltlichen Ausrichtung des *Civic Governance*-Ansatzes spielten Architekten und Städteplaner eine wichtige Rolle bei der Formulierung dieses Ansatzes (Calthorpe, Fulton 2001; einen umfassenden Überblick liefert Schönig 2004: 56–133).
- 8 Für einen kritischen Überblick vgl. Soja 2000.
- 9 Aber auch dieses «Sozialkapital» wird durch die Globalisierung der Wirtschaft aufgezehrt. So konstatiert z.B. Moss Kanter (2000: 165): «Regional general managers for companies head-

quartered elsewhere lost power as companies reorganized around product or customer type, not geography.» Die Abnahme lokaler Bindungen von Grossunternehmen befürchtet auch Wallis (1995: 6).

Literatur

- BARNES, W. R.; LEDEBUR, L. C. (1994): *Local Economies. The U.S. Common Market of Local Economic Regions*. Washington.
- BARNES, W. R.; LEDEBUR, L. C. (1998): *The New Regional Economies: The U.S. Common Market and the Global Economy*. Thousand Oaks.
- BLATTER, J. (2006): *Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Politischer Steuerungs- und Integrationsformen am Beispiel der amerikanischen Metropolregionen (1850–2000)*. Reihe *Modernes Regieren*. Zugl. Habilitationsschrift (2006) am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz. Baden Baden: NOMOS-Verlag.
- BLATTER, J.; KNIELING, J. (2006): *Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen*. Beitrag zum Sammelband des ARL/difu/ILS/IRS-Arbeitskreises «Metropolregionen». Konstanz und Hamburg.
- BOLLMAN, N. P. (2004): The Regional Civic Movement in California. *National Civic Review*, Spring 2004, pp. 3–15.
- BRENNER, N. (1999A): *Global Cities, Glocal States: State Re-scaling and the Remaking of Urban Governance in the European Union*. Dissertation, Department of Political Science. Chicago.
- BRENNER, N. (1999B): Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and Society* 28, pp. 39–78.
- BRENNER, N. (2002): Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview. *Cities* 19, pp. 3–21.
- CALTHORPE, P. (1993): *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York.
- CALTHORPE, P.; FULTON, W. (2001): *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*. Washington D.C.
- DODGE, W. R. (1996): *Regional Excellence*. Washington, D.C.
- DOWNES, A. (1994): *New Visions for Metropolitan America*. Washington D.C.
- DOWNES, A. (ed.) (2004): *Growth Management and Affordable Housing: Do They Conflict?* Washington D.C.
- DREIER, P.; MOLLENKOPF, J.; SWANSTROM, T. (2001): *Place Matters: Metropolitics for the Twenty-First Century*. Kansas.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*. New York.
- FRUG, G. (1999): *City-making: Building Communities without Building Walls*. Princeton.

- GAINSBOROUGH, J. F. (2001): *Fenced Off: The Suburbanization of American Politics*. Washington, D.C.
- GARREAU, J. (1991): *Edge City: Life on the New Frontier*. New York.
- GOTTLIEB, P. D. (2000): The Effects of Poverty on Metropolitan Area Economic Performance. In GREENSTEIN, R; WIEWEL, W. (eds.): *Urban-Suburban Interdependencies*. Cambridge.
- HAMILTON, D. K. (1999): *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*. New York/London.
- HISS, T. (1997): Metropolitan Initiative. <http://info.cnt.org/mi/>. (18. 01. 2002).
- HOGEN-ESCH, T. (2001): Urban Secession and the Politics of Growth. The Case of Los Angeles. *Urban Affairs Review* 36, pp. 783–809.
- KATZ, B. (ed.) (2000): *Reflections on Regionalism*. Washington, D.C.
- KÜBLER, D. (2003): «Metropolitan Governance» oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8–9, S. 535–542.
- LEDEBUR, L. C.; BARNES, W. R. (1992): *City Distress, Metropolitan Disparities and Economic Growth*. Washington.
- LEWIS, R. L. (1994): Citizen Leagues: Free Spaces of Deliberative Democracy. *National Civic Review*, Fall 1994, pp. 469–494.
- LYNCH, K. (1970): *The Image of the City*. Cambridge.
- LYNCH, K. (1976): *Managing the Sense of the Region*. Cambridge.
- MOSS KANTER, R. (2000): Business Coalitions as a Force for Regionalism In KATZ, B. (ed.): *Reflections on Regionalism*. Washington, D.C., pp. 154–181.
- OHMAE, K. (1993): The Rise of the Region State. *Foreign Affairs* 72, pp. 78–87.
- OLBERDING, J. C. (2002): Diving into the Third Waves of Regional Governance and Economic Development Strategies: A Study of Regional Partnerships for Economic Development in U.S. Metropolitan Areas. *Economic Development Quarterly* 16, pp. 251–272.
- ORFIELD, M. (1997): *Metropolitics*. Washington D.C.
- ORFIELD, M. (2002): *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Crawfordsville.
- PEIRCE, N. (1993): *Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World*. Washington, D.C.
- PEIRCE, N.; JOHNSON, C. (1997): Boundary Crossers: Community Leadership for a Global Age. Maryland. <http://www.citistates.com/boundary.html>. (13.08.2002).
- PORTES, A.; STEPICK, A. (1993): *City on the Edge: the Transformation of Miami*. Berkeley.
- PUTNAM, R. D. (1993): The Prosperous Community, Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, No. 13, Spring, 1993. pp. 35–42.
- RUSK, D. (1995) [1993]: *Cities without Suburbs*. 2. edition. Washington, D.C.
- RUSK, D. (1999): *Inside Game, Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America*. Washington, D.C.
- RUSK, D. (2000): Growth Management: The Core Regional Issue. In KATZ, B. (ed.): *Reflections on Regionalism*. Washington, D.C., pp. 78–106.
- SAVITCH, H.; VOGEL, R. K. (2000): Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 32, pp. 158–168.
- SCHÖNIG, B. (2004): Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities. Programm und Praxis der Anti-Sprawl-Bewegung in den USA. BODENSCHATZ, H.; SCHÖNIG, B. (EDS.): *Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities*. Wuppertal, pp. 12–17.
- SOJA, E. W. (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford.
- SONENSHEIN, R. J. (2004): *The City at Stake: Secession, Reform, and the Battle for Los Angeles*. Princeton.
- SWANSTROM, T. (2001): What we argue about when we argue about regionalism. *Journal of Urban Affairs* 23, pp. 479–496.
- WALLIS, A. D. (1993): Governance and the Civic Infrastructure of Metropolitan Regions. *National Civic Review* 52, pp. 125–139.
- WALLIS, A. D. (1994A): The Third Wave: Current Trends in Regional Governance. *National Civic Review* 53, pp. 290–310.
- WALLIS, A. D. (1994B): Inventing Regionalism: A Two-Phase Approach. *National Civic Review* 53, pp. 447–469.
- WALLIS, A. D. (1995): Regional Governance and the Post-Industrial Economy. *The Regionalist* 1, pp. 1–10.
- WALLIS, A. D. (2002): *The New Regionalism: Adaptive Responses to Changing Realities*. Manuscript. Denver.