

Forschungsberichte der ARL 22

STÄDTE UND METROPOLEN IN FRANKREICH UND DEUTSCHLAND

Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière,
Didier Paris (Hrsg.)

ARL

AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Forschungsberichte der ARL 22

STÄDTE UND METROPOLEN IN FRANKREICH UND DEUTSCHLAND

Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière,
Didier Paris (Hrsg.)

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden innerhalb des Gremiums „Französisch-Deutsche-Kooperation“ mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

WR IV „Europäische und internationale Belange räumlicher Entwicklung“

Leitung: Dr.-Ing. Evelyn Gustedt (bis Dezember 2021)

ST IV: „Internationale Angelegenheiten“

Leitung: Dr. Britta Bockhorn (britta.bockhorn@arl-net.de) (seit Januar 2022)

Forschungsberichte der ARL 22

ISBN 978-3-88838-115-7 (PDF-Version)

ISSN 2196-0461 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access)

CC-BY-SA 4.0 International

ISBN 978-3-88838-116-4 (Print-Version)

ISSN 2196-0453 (Print-Version)

Druck : Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2023

Sprachliches Lektorat: C. M. Hein, H. Wegner

Formales Lektorat: A. Hachmöller, V. Mena Arias, J. Gosemann, S. Germer

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:

Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe; Paris, Didier (Hrsg.) (2023):

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover. = Forschungsberichte der ARL 22.

URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-11572>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Straße 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-international.com

www.arl-net.de

INHALT

Vorwort Evelyn Gustedt _____	3
Wandel in Städten und Regionen: aktuelle Themen in Deutschland und Frankreich – drei wesentliche Diskussionspunkte Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Didier Paris _____	7
Die institutionellen Unterschiede in Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit Didier Paris, Evelyn Gustedt _____	25
Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung – Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit Brigitte Adam, Guy Baudelle, Marc Dumont _____	44
Entwicklung der Metropolen in Deutschland und Frankreich Christophe Demazière, Patricia Feiertag, Didier Paris, Karsten Zimmermann, Jérôme Dubois _____	63
Kleine und mittlere Städte – Lage, Entwicklung und Perspektiven in verschiedenen Raumtypen Ulrike Grabski-Kieron, Annabelle Boutet _____	87
Politik und Stadtplanung in Klein- und Mittelstädten in Deutschland und Frankreich Peter Dehne, Jens Hoffmann, Hélène Roth, Hélène Mainet _____	110
Mobilitäts- und Verkehrspolitik in Deutschland und Frankreich: Zeit für Veränderungen und... gemeinsame Lösungen? Laurent Guihéry, Julia Jarass _____	137
Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept! Helga Kanning, Frank Scholles, François Mancebo _____	157
Neue Technologien, neue Werkzeuge, neue Organisation der Stadt: Auf dem Weg zu einer neuen digitalen Planung? Nicolas Douay, Christian Lamker _____	176
Grenzüberschreitende territoriale Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland: Entwicklung, Konvergenz und Perspektiven Jean Peyrony, Franziska Sielker, Thomas Perrin _____	198

Résumé und Ausblick

Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Evelyn Gustedt, Didier Paris ____ 221

Kurzfassung _____ 227

Abkürzungsverzeichnis _____ 229

Evelyn Gustedt

VORWORT

Die Kooperation zwischen der ARL und französischen Fachkolleginnen und -kollegen hat sich über eine Zeitspanne von drei Jahrzehnten hinweg entwickelt. Vier Jahrzehnte ist es gar her, dass erste vorbereitende Schritte dazu unternommen wurden. In all diesen Jahren waren die verschiedenen Aktivitäten mal mehr, mal weniger intensiv und erfolgreich. Wie so oft ist auch in den Arbeitsfeldern von Raumordnung und Raumplanung, Raum- und Planungswissenschaften der Erfolg zumeist eng mit dem Engagement von Einzelpersonen verknüpft. (Lebens- und Arbeits-)Standorte dieser Personen, die räumlichen Konstellationen sowie Ereignisse im politischen und gesellschaftlichen Leben in Frankreich und Deutschland und nicht zuletzt „die Chemie zwischen handelnden Personen“ spielen eine nicht unerhebliche Rollen dabei, ob Kooperationen gewollt und möglich sind oder nicht.

Zu den Personen der ersten Stunde zählen, um nur einige wenige zu nennen, Peter Treuner und Hans Kistenmacher sowie von französischer Seite Jean-Louis Guigou und Gérard Marcou, die schon in den 1980er Jahren Kontakte geknüpft und in der ARL zu Fragen der Raumordnung in Grenzübereichen sowie zu den Planungssystemen beider Länder publiziert haben. Anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1991 (heute ARL-Kongress) hat auch die deutsch-französische Arbeitsgemeinschaft der ARL angesichts des damaligen Themas *Perspektiven der Raumentwicklung in Europa* (ARL 1992) eine Rolle gespielt. In der zusammen mit der *Association de Science Régionale de Langue Française* (ASRDLF – Französischsprachige Vereinigung für Regionalwissenschaft) entwickelten mehrsprachigen Zeitschrift *Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung* (EUREG) wurde in der ersten Ausgabe 1994 *Eine neue Karte europäischer Raumentwicklungsziele* entwickelt (Treuner 1994). 1999 legte die Landesarbeitsgemeinschaft der ARL für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland aus regionaler Perspektive ihre Arbeit zum Thema *Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein. Räumliche Entwicklungen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Kooperation* vor (ARL 1999).

Schon einige Zeit zuvor hatte die ARL in Anlehnung an ihre Netzwerkaktivitäten auf regionaler Ebene (in sieben bis heute existierenden Landesarbeitsgemeinschaften) drei Europäische Arbeitsgemeinschaften ins Leben gerufen. Sie betrafen den Baltischen Raum, Mittel- und Südosteuropa sowie Westeuropa. Letztere nahm ihre Arbeit in enger Abstimmung und mit finanzieller Unterstützung der französischen Raumplanungsbehörde *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR – Interministerielle Delegation für Raumplanung und regionale Attraktivität) auf. Daraus entstanden die drei aufeinanderfolgenden Werke unter der Herausgeberschaft von ARL und DATAR: *Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe* (ARL 2003), *Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency versus Policy Intervention* (Karl/Rollet 2004) und *Spatial Implications of the European Monetary Union* (ARL 2004). Noch bevor alle Werke erschienen waren, löste die ARL die Europäischen Arbeitsgemeinschaften – auch die im Westen Europas – wieder auf: Zu gering war das Interesse aufseiten von Personen aus Wissenschaft und

gar aus der Praxis an solchen Netzwerkaktivitäten, zu gering daher auch die Möglichkeiten und der Wille nicht nur zur Kooperation, sondern auch zu Ko-Finanzierungen solcher Vorhaben.

Hinzu kam, dass sich mit der erneuten Präsidentschaft von Jaques Chirac in der Wahlperiode von 2002 bis 2007 die Raumordnungspolitik Frankreichs und damit die Struktur und die Aufgaben der dortigen Raumordnungspolitik veränderten. Seither haben sich der Name, die Struktur und die Aufgaben der damaligen DATAR mehrfach, zuletzt 2020, geändert. Mit diesen Veränderungen gingen selbstverständlich auch personelle Wechsel vor allem an der Spitze der Einrichtung einher. 2002 wurde Jean-Louis Guigou, der die Zusammenarbeit mit der ARL sehr schätzte, durch Nicolas Jaquet ersetzt. Dieser wie auch seine Nachfolger sahen ungeachtet des Kooperationsinteresses einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtung keinen Nutzen in einer solchen Zusammenarbeit.

Gleichwohl hat die ARL unter der Ägide wechselnder Präsidenten bis 2010 nichts unversucht gelassen, an frühere gemeinsame Aktivitäten anzuknüpfen. Diesem Bestreben kam entgegen, dass im Laufe der Jahre einige Mitglieder der ARL in ihren Arbeitsumfeldern Kommunikationsstrukturen und Kooperationen mit französischen Kolleginnen und Kollegen aufgebaut hatten und nun um deren Vertiefung und Erweiterung ebenso bemüht waren. Im Bereich der „Orts-, Regional- und Landesplanung“ hatte Ulrike Grabski-Kieron (Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster) – neben anderen – den Austausch über viele Jahre hinweg gepflegt. Vor dem Hintergrund ihrer Mitgliedschaft in der ARL war es so nur ein kleiner Schritt, die Kräfte in einer gemeinsamen Initiative zu bündeln. Es sollte allerdings noch bis 2015



Abb. 1: V.l.n.r.: Olivier Ratouis, Ulrike Grabski-Kieron, Marcus Zepf, François Mancebo, Sylvette Denèfle, Christophe Demazière, Laurent Guihéry; es fehlen: Jean Peyrony, Evelyn Gustedt, Didier Paris / Quelle: Evelyn Gustedt

dauern, um zunächst einen „harten Kern“ von Interessierten – maßgeblich die Herausgeber der vorliegenden Publikation sowie einige der Autorinnen/Autoren – und schließlich zahlreiche weitere Partnerinnen und Partner für die Kooperation zu finden und damit auch für die Realisierung des vorliegenden Werkes. Dieses Buch knüpft insofern an Bestehendes an. Durch einen weit gestreuten Aufruf zur Kooperation unter französischen an Raumentwicklung interessierten Personen aus Wissenschaft und Praxis konnte zunächst ein Arbeitsgremium etabliert werden, das sich seit 2015 über den Fokus künftiger Arbeit verständigt hat. Abbildung 1 entstand während eines Treffens.

Einen Meilenstein stellte ein 2016 in Münster veranstaltetes und von der Universität Münster, der NRW-Bank und dem Institut Français, Bonn, großzügig gefördertes Kolloquium dar, an dem nicht nur viele weitere Kolleginnen und Kollegen aus Frankreich und Deutschland, sondern auch aus Großbritannien teilnahmen. Hier wurden die Überlegungen nochmals kritisch betrachtet, verifiziert sowie der Fokus weiter geschärft und so die Weichen für das vorliegende Buch gestellt. Quintessenz des Kolloquiums war ein nahezu fertiges Arbeitsprogramm für ein Buchprojekt und die Herausarbeitung von für alle Beteiligten wesentlichen Bausteinen, die durch die Einzelkapitel repräsentiert werden.



Abb. 2: Lebhaftes Diskussion in den Räumen der NRW-Bank zu Münster; zu sehen ist etwa die Hälfte der Teilnehmer/innen des Kolloquiums. V.l.n.r.: François Mancebo, Hélène Roth, Marcus Zepf, Kirsten Mangels, Joe Ravetz, Olivier Ratouis, Dominique Charlotte Breier, Didier Paris, Lars Porsche, Hélène Mainet stellten lediglich ca. die Hälfte aller Beteiligten dar / Quelle: Evelyn Gustedt

Im Jahr 2017 fanden sich schlielich die Autorenteams, die sich im Verlauf der seither verstrichenen Zeit bzgl. einzelner Kapitel nur geringfugig verndert haben. Die Herausgeber haben von Beginn an Wert darauf gelegt, dass fur jedes Kapitel ein Team mit Personen aus jeweils beiden Landern gebildet wurde. Es war damit die Hoffnung und Vorstellung verknupft, der interessierten Leserschaft vergleichende Aussagen anbieten zu konnen.

Das Treffen aller Autorinnen und Autoren Ende 2017 in Lille diente daher im Wesentlichen zunachst dem Kennenlernen der Autorenteams untereinander. Weitere Zusam-

menkünfte zur gemeinsamen Diskussion aller Kapitel folgten etwa im Jahresrhythmus Ende 2018 in Dortmund und 2019 in Köln. Diese letzte Zusammenkunft konnte dank der umfassenden Unterstützung durch die Fritz Thyssen Stiftung als Tagung ausgestaltet werden. Die Präsentation und Diskussion mit einer erweiterten internationalen Teilnehmerzahl im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft sowie der Ausstellung *LIVING THE CITY – An exhibition about cities, people and stories* war unter dem Titel *Cities and Metropolises in France, Germany and Beyond* angekündigt, fiel allerdings, wie so vieles weltweit, der Corona-Pandemie zum Opfer.

Nun ist es gelungen, das in ehrenamtlicher Arbeitsweise entstandene Werk in drei Sprachen – Französisch, Deutsch und Englisch – vorzulegen.

Die Herausgeber bedanken sich bei allen Mitwirkenden – bei jenen vom Anfang, jenen aus der mittleren Arbeitsphase und bei jenen, die den Schlussakkord mitgespielt haben. Ohne ihr Engagement, ihre Kooperationsbereitschaft auch in schwierigen Phasen und ohne ihre Ausdauer wäre dieses Werk nicht zustande gekommen. Die Herausgeber haben den gemeinsamen Wunsch, dass sich der zurückgelegte und mit diesem Buch vorläufig zum Abschluss gekommene Weg als „Etappenziel“ erweist und diese und andere derartige Kooperationen auch zukünftig fortgesetzt werden. Nicht zuletzt spiegelt sich darin die von der ARL seit Jahrzehnten betriebene und weiterhin intendierte Netzwerkarbeit, auch im internationalen Rahmen, wider.

Die an der vorliegenden Arbeit Beteiligten möchten den wissenschaftlichen Mitarbeitenden der Geschäftsstelle der ARL, namentlich Anna Hachmöller, Sophia Germer, Joyce Gosemann und Julian Gick, ihren herzlichen Dank aussprechen. Sie haben bei der komplexen Erstellung von Texten und Abbildungen des Werkes, das in französischer, deutscher und englischer Sprache erschienen ist, mit großem Engagement, Ausdauer und Umsicht maßgeblich zum Gelingen der dreisprachigen Publikation beigetragen. Im Verlauf der Arbeit halfen weitere wissenschaftliche Mitarbeitende bei einzelnen Arbeitsschritten. Ihnen allen möchten wir im Namen aller Beteiligten unseren herzlichen Dank aussprechen!

Für die Herausgeberschaft, Evelyn Gustedt

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1992): Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1991. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte 190.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein. Räumliche Entwicklungen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Kooperation. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 249.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2003): Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe. Hannover. = Studies in Spatial Development 4.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Spatial Implications of the European Monetary Union. Hannover. = Studies in Spatial Development 6.
- Karl, H.; Rollet, P. (Hrsg.) (2004): Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency Versus Policy Intervention. Hannover. = Studies in Spatial Development 5.
- Treuner, P. (1994): Eine neue Karte europäischer Raumentwicklungsziele = Une nouvelle carte des objectifs de développement de l'espace européen = A new map of Europe's spatial development objectives. In: European Journal of Regional Development (1), 38-43.

Evelyn Gustedt, Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Didier Paris

WANDEL IN STÄDTEN UND REGIONEN: AKTUELLE THEMEN IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH – DREI WESENTLICHE DISKUSSIONSPUNKTE

Gliederung

- 1 Struktur des Buchprojekts
 - 2 Unterschiedlichkeit der institutionellen Systeme
 - 3 Städtesysteme im Wandel
 - 4 Städte und Regionen in beiden Ländern vor neuen Herausforderungen
- Literatur

Kurzfassung

Kapitel 1 befasst sich mit den institutionellen Unterschieden in Frankreich und Deutschland. Die Stabilität des institutionellen Rahmens in Deutschland steht im Gegensatz zu einer Reihe von institutionellen Reformen, die sich in Frankreich über Jahrzehnte oder sogar über ein halbes Jahrhundert erstreckt haben. Während in Deutschland der Institutionenwandel in Form von sukzessiven Anpassungen erfolgte, wurden die verschiedenen Reformen in Frankreich heftig diskutiert und manchmal sogar angefochten. Häufig stehen in Frankreich die Metropolen und Regionen im Mittelpunkt solcher Diskussionen. Diese Gegensätze zwischen Stabilität und Wandel zeigen sich auch in den beiden Raumplanungssystemen und der Stellung der obersten Gebietskörperschaft (*régions* in Frankreich und Länder in Deutschland). Ausgehend von den nationalen politischen Leitlinien in beiden Ländern beschreiben die Autorinnen und Autoren die verschiedenen Gebietskörperschaften, ihre Zuständigkeitsbereiche und ihre vielfältigen Planungsinstrumente. Sie gehen auch auf Demokratisierungs-, Partizipations- und Metropolisierungsprozesse, die Rolle der Europäischen Union und verschiedene Krisen als Triebkräfte für die Entwicklung der beiden Systeme ein.

Schlüsselwörter

Politische Leitlinien – territoriale Einheiten – Planungsinstrumente – Triebkräfte des Wandels – Rolle der EU

Transformation in cities and regions: current themes in Germany and France – three significant points of discussion

Abstract

This chapter concentrates on institutional differences in France and Germany. The stability of the German institutional setting contrasts with the series of institutional reforms that have stretched over decades or even half a century in France. While in Germany transformation has taken the form of successive adaptations, in France the diverse reforms have been hotly debated and sometimes even contested. Often the

metropolises and regions form the focus of such discussions in France. These contrasts between stability and change can also be seen in both spatial planning systems and the position of the highest level of territorial authority (*régions* in France and *Länder* in Germany). Starting from the national policy guidelines in both countries, the authors describe different territorial units, their areas of responsibility and their manifold planning instruments. They also address processes of democratisation, participation and metropolisation, the role of the European Union and various crises as drivers of the development of both systems.

Keywords

Policy guidelines – territorial units – planning instruments – drivers of change – role of EU

1 Struktur des Buchprojekts

Wenn sich, wie im Vorwort dargelegt, die deutsch-französische Zusammenarbeit an diesem Buchprojekt auf die Situation und Entwicklung von Städten und Gemeinden und auf Perspektiven der Städtesysteme in beiden Ländern konzentriert, dann, weil hier wie dort

- > Städte tiefgreifenden Transformationsprozessen unterliegen,
- > sich Stadt-Land-Beziehungen verändern,
- > stadt- und stadtreionaler Entwicklung gerade auch für grenzüberschreitende Raumentwicklung eine hohe Bedeutung zukommt,
- > städtische Potenziale vor dem Hintergrund differenzierter demographischer Prozesse, sich verändernder Lebensstile, im Zeichen von Digitalisierung und neuer Mobilität neu in Wert gesetzt werden und nicht zuletzt
- > Herangehensweisen nachhaltiger Entwicklung vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen (Klimawandel, Schutz natürlicher Ressourcen, Pandemien etc.) neu bewertet und gesucht werden müssen.

In beiden Ländern ist der Veränderungs- und Anpassungsdruck sowohl hin zu neuen Formen der Urbanität als auch zur Konzeption von strategischen Handlungsansätzen zur Steuerung städtischer und stadtreionaler Entwicklung groß. Unter den Vorzeichen begrenzter öffentlicher Mittel und dem Druck zur Wirtschaftlichkeit rücken nicht nur Erhalt und Weiterentwicklung städtischer Infrastrukturen in den Mittelpunkt, sondern stehen immer mehr auch Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit städtischer Strukturen auf dem Prüfstand. Natürlich sind nicht alle Arten von städtischen Gebieten gleichermaßen von diesen Fragen betroffen: Es muss zwischen Metropolen und Metropolregionen einerseits sowie Klein- und Mittelstädten andererseits unterschieden werden, jeweils im Kontext der nationalen Städtesysteme betrachtet. Diesem Ziel will das Buch gerecht werden.

Obwohl mit der Erarbeitung dieses Werkes bei allen Beteiligten ein großer Ehrgeiz verknüpft war, konnten bei Weitem nicht alle Themen, die die räumliche Entwicklung von Stadt und Land berühren, im Rahmen dieser kollektiven Bearbeitung behandelt werden. Deswegen ist die Entscheidung zugunsten einiger wichtiger Themen getroffen worden, die heute zweifellos in beiden Ländern jeweils auf unterschiedliche Weise relevant sind und für einen Vergleich bedeutsam sein können. Fragestellungen der Metropolen, der Mittel- und Kleinstädte sowie besonders aktuelle Themen zur Urbanität, zu Nachhaltigkeit, zu Smart Cities, zu Verkehr und Mobilität sowie zur Rolle grenzüberschreitender Stadtentwicklung werden aufgegriffen; nicht zuletzt ist dies ein Thema, das den deutsch-französischen Raum in besonderer Weise betrifft. In diesem Sinne sind die folgenden Kapitel konzipiert. Sie nähern sich dem Thema sowohl aus wissenschaftstheoretischen, planungspraktischen als auch methodologischen Gesichtspunkten. Drei Aspekte sind dabei hervorzuheben:

- 1 Städtensysteme und ihre Transformationsprozesse sind in unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen eingebettet, denn Deutschland und Frankreich haben sehr unterschiedliche institutionelle Systeme: eines föderal, das andere unitaristisch. Vor diesem Hintergrund befördern die aktuellen Herausforderungen auch Diskurse über Anpassungsfähigkeiten und über zukunftsweisende Verwaltungs- und Trägerstrukturen städtischer und stadtreionaler Entwicklung sowie über die zukünftige Ausrichtung und Rolle von Stadtentwicklungspolitiken in beiden Ländern. Der Vergleich ermöglicht es – in einer Zeit, in der Veränderungen, insbesondere in Frankreich, erheblich sind –, Vorteile und Grenzen beider Modelle zu überdenken.
- 2 Die Städtensysteme beider Länder sind einem raschen Wandel unterworfen. Dabei vollziehen sich diese Transformationsprozesse in unterschiedlichen nationalen Städtensystemen. Sie weisen jeweils eigene Entwicklungslinien und historische Konstanten auf. Der Vergleich ermöglicht die Analyse der Reaktion beider Systeme auf Veränderungen – vor dem Hintergrund unterschiedlicher Modelle (starker Vorrang von Paris innerhalb Frankreichs, ausgewogeneres Städtensystem in Deutschland) bzgl. einer starken metropolitanen Dynamik einerseits und sehr differenzierten Entwicklungswegen zwischen Stagnation und Wachstum der mittleren und kleineren Städte andererseits.
- 3 Für Städte und Stadtregionen, hier wie dort, stellen sich neue Herausforderungen, sei es in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung, die technologische Entwicklung für die Stadtentwicklung (*smart city*), die Frage des Verkehrs oder die grenzüberschreitende Entwicklung. Der Vergleich ermöglicht es uns zu verstehen, wie diese neuen Herausforderungen auf beiden Seiten des Rheins angegangen werden.

Das Buch ist um diese drei Diskussionspunkte herum strukturiert, wobei in den verschiedenen Kapiteln versucht wird, Antworten auf die Fragen zu geben, die durch den Vergleich der Erfahrungen in den beiden Ländern zutage treten.

2 Unterschiedlichkeit der institutionellen Systeme

Im Gegensatz zum deutschen föderalen System, das auf dem nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedeten Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland basiert, verblieb Frankreich im Modell eines zentralisierten Einheitsstaates. Zwar blieb dieser in seiner Geschichte auch nicht von Umwälzungen verschont, weist aber dennoch seit mehr als zwei Jahrhunderten eine gewisse Stabilität auf. Gleichwohl wird in der Fünften Republik versucht, eine – bisher unvollendete – Dezentralisierung zu betreiben. Obwohl die Verwaltung eher als starr wahrgenommen wird, lässt sich doch ein gewisser Wille zur Veränderung unter den Präsidenten Sarkozy, Hollande und Macron feststellen (Demazière/Sykes 2021).

Der Stabilität des institutionellen Rahmens in Deutschland steht eine Sequenz jahrzehntelanger institutioneller Reformen – um nicht zu sagen der eines halben Jahrhunderts – in Frankreich gegenüber. Sie betreffen vornehmlich die Einrichtung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften mit den dazugehörigen territorialen Verwaltungseinheiten zur Umsetzung all der Reformen. Seit den 2000er Jahren hat sich diese Reform-Dynamik sogar noch beschleunigt. Während in Deutschland Änderungen durch sukzessive Anpassungen erfolgten, wurden die vielfältigen Reformen in Frankreich heiß diskutiert, teils sogar angefochten. Vereinfachung ist in Frankreich oft das Mantra, das zur Rechtfertigung von Reformen angeführt wird. Wird Vereinfachung aber wirklich erreicht? Angesichts der Vervielfachung der Verwaltungsebenen können wir daran zweifeln. Vor allem die Finanzierungsmodalitäten sind nach wie vor so komplex wie eh und je.

Der Wunsch nach Vereinfachung ist nicht die einzige Motivation für die von beiden Staaten erstrebten Reformen und Veränderungen. Auch Faktoren wie Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wettbewerbsfähigkeit werden oft beschworen und mit Fragen nach verlorener Reaktionsfähigkeit, Flexibilität und mangelnder Innovationsfähigkeit verknüpft. Besonders die Metropolen und Regionen stehen in Frankreich nach ihren administrativen Reorganisationen im Mittelpunkt solcher Diskurse. Größe wird mit Macht gleichgesetzt, auch wenn dabei gerne vergessen wird, dass die Macht einer Organisation v. a. durch ihre Effizienz und nicht durch ihre Größe zum Ausdruck kommt. Die französischen *régions* (Regionen) beneiden die deutschen Bundesländer um ihre Macht. Zwar haben die *régions* im Zuge der letzten Reform an Größe gewonnen, doch mangelt es ihnen an Budget und Kompetenzen, um eine vergleichbare Macht wie die deutschen Bundesländer ausüben zu können.

Diese Unterschiede zeigen sich auch mit Blick auf die Raumplanungs- und Raumordnungssysteme beider Länder sowie auf die Verankerung der höheren Gebietskörperschaften (*régions* in Frankreich und Länder in Deutschland). Wie die vorangegangenen Ausführungen nahelegen, ist das Raumplanungssystem Frankreichs aus historischen Wurzeln heraus auf die zentrale Lenkungsrolle des Staates ausgerichtet. Die Dezentralisierungsreformen der letzten Jahrzehnte haben zwar auch aus planerischer Sicht zu einer moderaten Umverteilung von Kompetenzen zur Steuerung der Raumentwicklung und zur Einführung neuer Planungsinstrumente geführt, wovon ohne Frage die *régions* oder die kleinregionalen, interkommunalen Kooperationen profitierten (vgl. zusf. Grabski-Kieron/Cornec/Steinhäuser de Barba 2013). Doch ist

das Staats- und Planungsverständnis bis heute auf die Rolle des aktiven und gleichsam regulativen Staates ausgerichtet. Raumordnung als *Aménagement du territoire* ist mit seinen modernen Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg vom Grundverständnis her als Koordinierungsplanung für die raumrelevanten Aktivitäten der Regierung bzw. des Premierministers angelegt worden. In diesem Sinne fehlt auch eine klare Trennung zwischen querschnittsorientierter Raumordnung und sektoralen Fachplanungen, die beide im deutschen Planungsrecht grundsätzlich abgegrenzt werden. Die französische Raumplanung folgt dem Grundgedanken von *cohésion nationale* (nationalem Zusammenhalt) und gesellschaftlicher Solidarität, an der das Grundziel einer Chancengleichheit geknüpft ist. Dies manifestiert sich in einem öffentlichen Versorgungsauftrag des Staates. Aus ihm leitet sich die Legitimation hoheitlicher Staatsaufgaben im Planungswesen ab (Milstein 2016). Raumplanung und Raumordnung sind darauf maßgeblich ausgerichtet, in diesem Sinne Versorgungssicherheit herzustellen und entlang sich verändernder Rahmenbedingungen räumlicher Entwicklung auch zu erhalten.

Dieses Verständnis unterscheidet sich grundlegend vom Leitprinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der deutschen Raumordnung. Diese ist eher auf einen Ausgleich von Raumnutzungsinteressen ausgerichtet und dem Grundgedanken eines „ermöglichenden Staates“ verpflichtet (ARL 2020). Zwar kennt auch Frankreich das Subsidiaritätsprinzip seit 2003 als Verfassungsprinzip, dennoch ist das Subsidiaritätsprinzip in der föderal aufgestellten Raumordnung Deutschlands doch von der Historie und vom Verständnis her „fester“ verankert. Neben dem Subsidiaritätsprinzip liegt der deutschen Raumordnung als zweites wichtiges Prinzip das Gegenstromprinzip zugrunde, das die französische Raumordnung so nicht kennt. Danach fallen Entscheidungen in Planaufstellung oder -änderung stets in gegenseitiger Rückkoppelung zwischen den Ebenen.

In Deutschland zählt die höherrangige Raumordnung zu den Pflichtaufgaben von Bund und Bundesländern. Je nach innerem Verwaltungsaufbau der Bundesländer vervollständigt sich die Planungshierarchie über die Ebenen der staatlichen „Mittelinstanzen“ (z.B. Regierungsbezirke) bis zur kommunalen Ebene. Der Bund regelt zum einen mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) Aufbau und Funktionsweise des deutschen Raumordnungssystems. Zwar räumt das Gesetz dem Bund seit einigen Jahren auch die Möglichkeit zur Aufstellung eines eigenen rechtsverbindlichen Bundesraumordnungsplans ein, doch macht der Bund davon bisher nur mit der Aufstellung eines „Bundesraumordnungsplans Hochwasser“ Gebrauch (BMI 2021). Vielmehr sind seit den 1960er Jahren unverbindliche Leitzieldokumente, die von Bund und Ländern i.S. des Gegenstromprinzips gemeinsam erarbeitet werden, die maßgeblichen Instrumente, um Grundsätze und Ziele der gesamt-räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes vorzugeben.

Seit den 1990er Jahren sind dies die „Leitbilder der Raumordnung“ (MKRO 2016). Sie werden regelmäßig überarbeitet und an sich verändernde Rahmenbedingungen und Problemfelder (z.B. Klimawandel, Daseinsvorsorge) angepasst. In ihnen wird so auch die Weiterentwicklung des Städte- und Metropolensystems regelmäßig aufgegriffen. Im föderativen System überlässt der Bund es den Bundesländern, diese Leitziele in rechtsverbindliche Pläne zu überführen. Erst die Landesentwicklungspläne der Bun-

desländer und die regionalen Raumordnungspläne für Teilgebiete der Bundesländer (regionale Verwaltungseinheiten je nach Verwaltungsaufbau der Bundesländer) greifen diese auf und konkretisieren sie in Landes- und Regionalplanung auf der Basis von eigenen Landesplanungsgesetzen. Auch sie spiegeln grundsätzlich die Pflicht zur Subsidiarität wider.

Städte und Gemeinden zählen formalrechtlich nicht mehr zum Rechtssystem der deutschen Raumordnung. Sie haben Selbstverwaltungsrecht und Planungshoheit. Mit dem Baugesetzbuch (BauGB) besitzen sie eine eigene Planungsrechtsmaterie. Doch sind sie mit den hierarchisch-höherangigen Verwaltungs- und Planungsebenen durch die genannten Prinzipien rechtlich verbunden. Das bedeutet beispielsweise, dass im Aufstellungsverfahren eines regionalen Raumordnungsplans umfangreiche Abstimmungsprozesse u.a. zwischen Region, Landesplanungsbehörde und Gemeinden erfolgen und diese auch ihre Belange in der Planaufstellung geltend machen.

Anders als in Deutschland entfaltet sich in der französischen Raumordnung die Steuerungswirkung weniger über formalrechtliche Pläne als vielmehr durch *contrats* (öffentlich-rechtliche Verträge) zwischen Staat und Gebietskörperschaften, insbesondere zwischen Staat und *région* (*contrat de plan état-région*). Zielvereinbarungen und Finanztransfers sind die Kernelemente dieser Steuerungsinstrumente. Die damit verbundene betonte Projektorientierung verleiht der französischen Raumordnung viel stärker als im deutschen System den Charakter einer Verwirklichungsplanung (Milstein 2016).

Doch verzichtet auch die französische Raumordnung nicht ganz auf Plandokumente. Sie haben jedoch einen unverbindlichen Leitliniencharakter. So verfügen die *régions* über *Schémas régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* (SRADDET – Regionale Schemata für Planung, nachhaltige Entwicklung und territoriale Gleichheit). Für die Metropolregionen existieren ebenfalls verschiedene strategische, z. T. auch hier verpflichtende Planinstrumente (v. a. *Schema de cohérence territoriale*, SCoT – Schema für territoriale Kohärenz). Sie sind Ausdruck intraregionaler Kooperationen und thematisieren die wachsenden Stadt-Umland-Kontexte (s. Demazière/Feiertag/Paris et al. 2023). Auch auf lokaler Ebene unterhalb der Metropolen werden eigene Planungsinstrumente eingesetzt. Im Mittelpunkt der Mittel- und Kleinstädte steht der *Plan local d'urbanisme* (PLU – Lokaler Städtebauplan), der – inhaltlich ähnlich dem Flächennutzungsplan in Deutschland – Nutzungen von Grund und Boden und Schutzanliegen im Freiraum regelt. Er darf den höherangigen regionalen Entwicklungsplänen nicht widersprechen und hat besonders für Mittel- und Kleinstädte sowie für interkommunale Verbände in den ländlichen Räumen zentrale Bedeutung für die gemeindliche Entwicklung.

Der Wandel der Planungskultur in vielen westlich orientierten demokratischen Gesellschaftssystemen seit den 1990er Jahren hat auch die Planungsgeschehen in Frankreich und Deutschland verändert, allerdings in unterschiedlicher Durchdringung und Geschwindigkeit. Zu den formalrechtlichen Instrumenten und Planungsmethoden sind zunehmend Ansätze kooperativer Steuerung hinzugetreten, bei denen u. a. Akteurs- und Bürgermitwirkung sowie informelle Kooperationsformen in Planungsprozessen zentrale Elemente sind.

Diese Demokratisierung im Zuge einer sich verändernden Planungskultur nahm in beiden Ländern ihren Ausgangspunkt in der Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger. Diese entfaltete sich auf Nachbarschafts- oder Großstadtebene, entzündete sich in Umweltschutzbelangen oder in kritischen technologischen Großvorhaben. In Stuttgart hat vor einigen Jahren ein Bürgerkollektiv ein Stadtprojekt rund um den Bahnhof erheblich gebremst. In Nantes erreichte ein anderes Kollektiv die Aufgabe eines Flughafenprojekts. Beim vielbeachteten, damals innovativen städtebaulichen Konversionsprojekt „Vauban“ in Freiburg/Breisgau Ende der 1990er Jahre waren innovative Bürgergruppen maßgebliche Akteure.

Im zeitgeschichtlichen Rückblick kann diese Mobilisierung in Frankreich grundsätzlich auch als eine wesentliche Ursache für die durchgeführten Reformen im institutionellen System angesehen werden: mehr Demokratie, d.h. mehr Bürgerbeteiligung. Mit dem Fortschreiten der Reformen sind neue Mechanismen der lokalen Demokratie entstanden und die lokalen politischen Akteure selbst, v.a. die Innovativsten unter ihnen, haben dieser Bewegung ihre eigene Note verliehen. Aus dieser „Bewegung“ heraus haben sich im Laufe der Zeit auch in Frankreich Planungsprozesse verändert. So werden z.B. heute die o.g. SRADDET in breiten Konsultationsverfahren mit privaten und öffentlichen Akteuren in den *régions* erarbeitet. Der Governance-Begriff, der diesen Wandel gesellschaftlicher Steuerungssysteme umschreibt, hat allerdings früher und mit größerem Nachdruck als in Frankreich Eingang in die deutsche Raumplanung gefunden.

Angesichts der Verankerung beider Staaten in der Europäischen Union stellt sich für die Zukunft die Frage, welche Rolle das europäische Projekt selbst in dieser Dynamik des Wandels innehaben sollte. Dies kann durchaus für die beiden Gründungsländer der EU als eine Schlüsselfrage angesehen werden. Durch seine städtische und territoriale politische Agenda stellt Europa einen Akteur des Wandels dar und ist gleichsam eine Matrix, die neue Denkweisen und Handlungsrahmen fördert. Beispielsweise unterstützt das europäische Programm URBACT seit fast 20 Jahren die Reflexion über den städtischen Wandel. INTERREG hat Initiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefördert. Durch die Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) haben sich die Regionen und Länder als Gesprächspartner für die Union und als Projektträger positioniert.

Es stellt sich die Frage, wie sich diese Systeme in Zukunft entwickeln werden, zum Beispiel in Frankreich nach den jüngsten territorialen Reformen (Zusammenlegung von *régions*, Schaffung von Metropolen: s. Paris/Gustedt 2023). Werden sich Regionen mit den interkommunalen Einheiten (s. Paris/Gustedt 2023) verbinden und neu organisieren? Infolge der COVID-19-Pandemie stützt sich der Zentralstaat wieder auf die Akteure vor Ort, auf die dezentralen Ebenen des Staates wie die *préfectures*, *départements* und *régions*. Ist dies ein gutes Vorzeichen für eine Neuausrichtung des öffentlichen Handelns in Bezug auf Städte und Gemeinden? Wird der Staat weiterhin eine wichtige Rolle spielen mit direkten Interventionen vom Typ *Action cœur de ville* (Aktion zur Revitalisierung der Innenstädte) (s. Grabski-Kieron/Boutet 2023 und Dehne/Hoffmann/Roth et al. 2023) oder durch eine Form des „ferngesteuerten Regierens“ mittels Projektausschreibungen? Wie sind in Deutschland die Interventions-

möglichkeiten von Bund und Bundesländern bei der Stadtentwicklung angesichts neuer Herausforderungen zu bewerten? Gibt es „optimale“ oder sogar „übertragbare“ Interventionsmodi von einem Land auf ein anderes?

Es soll bei allen Unterschiedlichkeiten nicht übersehen werden, dass die städtische Entwicklung in beiden Ländern auch im weiteren Kontext der europäischen Raumentwicklung und im Zeichen einer neuen territorialen Agenda für den europäischen Raum gesehen werden muss. So stellt sich die Frage, inwieweit die nationalen Raumordnungspolitiken zur Kohärenz in der europäischen Raumentwicklung wirksam beitragen, mithin die Rolle beider Staaten für das „europäische Haus“ unterstützen. Die skizzierten Herausforderungen lassen erkennen, wie wichtig es für die Zukunft ist, aus einer differenzierten Betrachtung heraus Optionen für strategische Handlungsperspektiven städtischer und stadtreionaler Entwicklung in beiden Ländern zu erkennen, diese Erkenntnisse in abgestimmte Politikberatung einfließen zu lassen und so auch für die europäische Entwicklung nutzbar zu machen.

3 Städtesysteme im Wandel

In beiden Ländern hat der Prozess der Metropolisierung die Oberzentren in den zentralörtlichen Systemen im Laufe der letzten drei Jahrzehnte gestärkt. Von der Hafen City in Hamburg bis zur *Euroméditerranée* (Marseille) ist in beiden Ländern die Entwicklung der großen Metropolen maßgeblich der Logik groß dimensionierter Stadtentwicklungsprojekte gefolgt. Diese wurden nicht selten im Rahmen einer Public-private-Partnership realisiert. Damit gelang es, Attraktivität und höherwertige Funktionen dieser Großstädte zu stärken. Die Einrichtung von schnellen und effizienten Verkehrsnetzen von Stadt zu Stadt (TGV, ICE) sowie der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs in den metropolitanen Großräumen selbst trugen dazu bei, diese Strukturen zu festigen, ja mehr noch: metropolregionale Funktionsräume auszubilden. Gleichzeitig war jedoch mit dem Prozess der Metropolisierung eine teilräumliche Segregation verbunden. In ihrem Zuge entstanden innerhalb der Metropolräume Randviertel, in denen sich erhebliche soziale Probleme konzentrieren, die das gesellschaftliche Gleichgewicht des ‚städtischen Zusammenlebens‘ bedrohen. Jahrzehntelang wurde die öffentliche Ordnung mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen umgesetzt, insbesondere in Frankreich. In Frankreich lassen sich Tendenzen dafür erkennen, dass sich diese metropolitane Bewegung vom ‚historischen‘ Modell des ‚Paris et le désert français‘ (‚Paris und die französische Wüste‘) (Gravier 1947) ablöst, um der Vision einer ‚Metropole Frankreich‘ mit dem Pariser Herzen und den ergänzenden Metropolen (Veltz 2019) wie Lyon, Marseille und Lille Platz zu machen. Die Entstehung dieser Metropolen auf kultureller und wirtschaftlicher Ebene beruht oft auf der Rolle von ‚großen Bürgermeistern‘ und Präsidenten interkommunaler Gremien, nationalen politischen Persönlichkeiten und manchmal ehemaligen Premierministern (Lyon, Lille, Bordeaux). Die Bedeutung des ‚Nationalen‘ auf lokaler Ebene ist für Frankreich charakteristisch.

Hingegen hat sich der deutsche Staat der Herausforderung stellen müssen, Berlin wieder in das System der polyzentral in den Bundesländern verteilten Metropolen einzugliedern. Berlin hat damit das System der Metropolen und Metropolregionen in

Deutschland vervollständigt (s. Demazière/Feiertag/Paris et al. 2023). Diese waren seit den 1990er Jahren Gegenstand raumordnerischer Diskurse. Als Raumkategorien wurden sie erstmals im Zusammenhang mit dem sich wandelnden Verständnis einer innovations- und wettbewerbsorientierten Raumentwicklung in den neuen Leitbildern der Raumordnung 2006 verankert (Leitbild „Innovation und Wachstum“) (MKRO 2006). Damit begannen nicht nur kritische Diskurse, z. B. zur Vernachlässigung ländlicher Räume, sondern auch solche, die das bisherige kommunale Handeln auf den Prüfstand stellten und die den Weg zu akteursorientierten Konzepten kommunaler und regionaler Entwicklung ebneten. Weitere Leitbildprozesse griffen in den folgenden Jahren diese Aspekte auf und verfestigten das System der metropolitanen Räume in Deutschland (s. zusef. Aring/Sinz 2006).

Diese metropolitanen Entwicklungen wurden von zahlreichen institutionellen Transformationen begleitet (s. Demazière/Feiertag/Paris et al. 2023), von den ‚härtesten‘ (eine Reihe von Reformen zur Stärkung der Interkommunalität in Frankreich, die 2010/2014 zur Schaffung des Metropolstatus führten) bis hin zu den ‚weichsten‘ (wie die 1995 gebildeten Metropolregionen in Deutschland oder die metropolitanen Pole in Frankreich von 2010/2014). Die französischen Metropolen entsprechen mehr oder weniger den fünfzehn deutschen „großen Großstädten“ (s. Demazière/Feiertag/Paris et al. 2023), oder sogar den etwa zwanzig „kleineren Großstädten“ mit mehr als 300.000 Einwohnern (BBSR 2018). Die französischen Metropolen haben die Form interkommunaler Strukturen bekommen (mit Ausnahme von Lyon). Die Großstädte in Deutschland sind Einheitskommunen mit sehr unterschiedlichen Governance-Formen.

In Frankreich handelt es sich jedoch um komplexe interkommunale Strukturen (mit Ausnahme von Lyon). Demgegenüber vollzieht sich städtische und damit auch metropolitane Entwicklung in Deutschland grundsätzlich auf der Basis des Status von Städten und Gemeinden, die als hoheitliche Selbstverwaltungsorgane, auch mit Planungshoheit, durch das Grundgesetz definiert sind. Seit den 1990er Jahren entstanden jedoch in Anbetracht von sich verschärfenden Stadt-Umland-Problematiken und in Rückkoppelung an ein sich veränderndes Planungsverständnis (Governance) vielfältige institutionelle Formen kommunaler und regionaler Steuerung (interkommunale Kooperationen, Regional- und Zweckverbände etc.), die jedoch die angesprochene Selbstverwaltungshoheit der Kommunen nicht unmittelbar verändern, sondern vielmehr ergänzen und mit ihr zusammenwirken (vgl. Prieb 2019).

Unterhalb der Ebene der Metropolen und der Großstädte stellen die Mittelstädte in Frankreich (bis zu 200.000 Einwohner) und die Mittelstädte in Deutschland (im Vergleich zu Frankreich kleiner mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern) in beiden Ländern eine große Herausforderung für Raumplanung und Raumordnung dar. Dasselbe gilt für Kleinstädte in Frankreich und Deutschland (unter 20.000 Einwohner). Methodische Schwierigkeiten des Vergleichs resultieren mit Blick auf diese Stadttypen daraus, dass in beiden Ländern jeweils unterschiedliche Definitionsansätze verfolgt werden (s. Grabski-Kieron/Boutet 2023 und Dehne/Hoffmann/Roth et al. 2023). Die Kategorien sind in Deutschland stärker standardisiert, wohingegen in Frankreich die Grenzen zwischen den Kategorien verwischer sind.

Ungeachtet dessen ähneln sich die Herausforderungen in beiden Ländern. Die Spannweite städtischer Entwicklung dieser Stadttypen ist weit: Einerseits ist die Frage virulent, wie man angesichts der fortschreitenden Metropolisierung den Niedergang dieser kleinen und mittleren Städte, die das kapillare Netz der Territorien bilden, vermeiden kann. Andererseits sind v.a. die Mittelstädte in den letzten Jahren hier wie dort immer mehr auch zu den Gewinnern demographischer Entwicklung geworden und haben auch als Wirtschaftsstandorte an Bedeutung gewonnen. Damit reichen Forschungsfragen vom Rückgang des Handels in Stadtzentren über die wirtschaftliche Standortattraktivität und demographische Dynamik bis hin zu ihrer zukünftigen Rolle für die Entwicklung der Regionen, in denen sie liegen. All diese Themen verdienen es, sehr differenziert behandelt zu werden.

In der Tat ist die Entwicklungslogik der zentralörtlichen Systeme mit einer anderen, nämlich der regionalen Entwicklung verbunden. In Deutschland ist bis heute aus gesamträumlich-raumordnerischer Sicht der Gegensatz zwischen der Entwicklung der alten (westdeutsche Bundesländer vor der deutschen Wiedervereinigung) und der neuen Bundesländer (im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Osten) wesentliches Merkmal, ja wesentliche Herausforderung der Raumentwicklung. Die neuen Bundesländer zeigen bis heute immer noch eine – im Vergleich zu den alten Bundesländern – schwächere sozioökonomische Entwicklung, und dies trotz großer, auch von Europa unterstützten Investitionsanstrengungen. Dieser Entwicklungskontrast spiegelt sich konkret in der Demographie, dem Entstehen schrumpfender Städte und ganzer Landstriche wider, die spezifische städtebauliche, regionalentwicklungspolitische Antworten erfordern. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Schrumpfung sich mehr und mehr auch in den Regionen ausbreitet, die zuvor lange Zeit Wachstumsphasen durchlaufen haben. Eine simple Ost-West-Teilung hat heutzutage nicht mehr dasselbe Gewicht wie noch vor zehn oder zwanzig Jahren, wie das kontinuierliche Raummonitoring des BBSR (2021a) und der aktuelle Bericht zur Raumentwicklung (BBSR 2021b) zeigen (s. auch: Friedrich-Ebert-Stiftung 2019).

In Frankreich waren krisengeschüttelte Industrieregionen ebenfalls Gegenstand spezifischer Politiken, der sogenannten „Konversionspolitik“. Dies betraf insbesondere – mit dem Höhepunkt der Krise des Fordismus – die Zeit von Mitte der 1970er bis Ende der 1990er Jahre. Einige Industriegebiete stehen weiterhin unter Beobachtung, wenn sie nicht gar weiterhin von Subventionen abhängig sind. In diesen Konversionsregionen, insbesondere in Lothringen und im Norden Frankreichs, wurden staatliche Finanzmittel im hohen Maße konzentriert. Trotz gewisser struktureller Schwächen (Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte) ist ihnen die wirtschaftliche Umstellung und Revitalisierung auf der Basis neuer Konzepte teilweise gelungen. Die Erfolge sind gegenwärtig jedoch durch weltweite Herausforderungen (Klimawandel, COVID-19) erneut bedroht. Dies betrifft zum Beispiel die Standorte der Automobilindustrie. Ähnlich wie in Frankreich haben sich in dem genannten Zeitraum auch gerade in Westdeutschland Fragen nach dem Strukturwandel und der Konversion großer Altindustrieregionen gestellt. Prominent sollen das Ruhrgebiet und die grenzüberschreitende Region *Eurodistrikt Saar Mosel* genannt sein. Beide profitierten von den Sanierungsprogrammen des Bundes und der Länder. In beiden wurden dabei auch einerseits besonders innovative Wege (z.B. IBA – Internationale Bauausstellung Emscher Park im

Ruhrgebiet) beschränkt, andererseits kohärente grenzüberschreitende Entwicklungen angestoßen. Gleichwohl treten zunehmend soziale Probleme v.a. in den heutigen Krisen- und Konversionsgebieten auf.

Im Überblick betrachtet heißt dies: Ob in Frankreich oder in Deutschland, in Krisen- oder Konversionsgebieten, in kleinen und mittleren Städten mit rückläufiger Entwicklung, in benachteiligten Ballungsgebieten mit ihren großen sozialen und politischen Herausforderungen: Allerorten häufen sich soziale Probleme. Der Niedergang wird von der Bevölkerung wahrgenommen und von Frustrationen über den aktuellen Lebensstandard begleitet. Nicht zuletzt ist dies der Nährboden, auf dem populistische Parteien gedeihen. Über die Raumplanung hinaus stellt sich hier die Frage nach der Zukunft der europäischen Demokratie.

4 Städte und Regionen in beiden Ländern vor neuen Herausforderungen

Gegenüber früheren Jahrzehnten steht nachhaltige Stadtentwicklung heute in beiden Ländern unter sich verschärfenden Vorzeichen des Klimawandels, sich verändernder Mobilität, der Digitalisierung u.v.m. Der Herausforderung, Nachhaltigkeit und insbesondere Klimaschutz und -anpassung in Stadtentwicklung und -planung zu integrieren, begegnen Städte in beiden Ländern auf der Basis ihrer unterschiedlichen institutionellen Systeme und Planungsverständnisse auch in unterschiedlicher Weise.

In Frankreich wurden neue einstweilige Verfügungen im Zusammenhang mit dem Thema der globalen Erwärmung auf die Tagesordnung der Städte gesetzt. Frankreich bleibt bei einem Modell, das immer noch stark von oben nach unten ausgerichtet ist und bei dem der Anstoß für Veränderungen vom Staat durch nationale Gesetze oder Regierungsentscheidungen vorangetrieben wird, welche landesweit umgesetzt werden sollen. Ein gutes Beispiel für diese Methode war 2010 das Grenelle de l'Environnement (das Grenelle-Umweltforum), welches die Debatte zwischen Expertinnen/Experten und nationalen politischen Akteuren ermöglichte, weitgehend von den Medien übertragen wurde und welches zur Erarbeitung eines Gesetzes führte, das als Grundlage für Entscheidungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung dient. In gleicher Weise wurde mit der Bürger-Klimakonvention verfahren, die im Juni 2020 zu 146 Klimaschutzvorschlägen führte.

In diesem Fall überließen die Expertinnen/Experten ihren Platz Bürgerinnen und Bürgern. Über die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger hatte das Los entschieden. Teilnehmende konnten ihre eigene Expertise durch mehrmonatige Arbeit in Paris mittels Expertenanhörungen stärken.

In Deutschland ist die Bürgerbeteiligung viel stärker von unten nach oben (*bottom-up*) gerichtet. Lokale Bürgerinitiativen sind vielerorts „Motoren“, um Klimaschutz- oder andere Umweltschutzanliegen voranzutreiben und in die Stadtentwicklungspolitik einzubringen. Seit den 1970er Jahren sind lokale Bürgerinitiativen gerade im urbanen Umfeld nicht mehr wegzudenken. Der partizipatorische Prozess ist weiter fort-

geschritten und im Durchschnitt mit mehr Befugnissen ausgestattet, während er in Frankreich anscheinend stärker gesetzlich beschränkt ist, auch wenn die Zahl der Gremien für Bürgerdebatten in den letzten Jahren zugenommen hat (Nachbarschaftsräte, Entwicklungsräte auf städtischer Ebene usw.).

Die Kultur des Umweltschutzes ist in Deutschland zweifellos älter und weiter entwickelt als in Frankreich. Bereits in den 1960er Jahren nahmen das Bundesbaugesetz (BBauG 1960) und das Bundesraumordnungsgesetzes (ROG 1962) Grundgedanken zum Umweltschutz auf. Doch brachten erst das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG 1976) und weitere Fachgesetze in den 1970er Jahren den Durchbruch. Gleichzeitig sorgten Proteste, insbesondere gegen die Kernkraft, für den nötigen Nachdruck (zu einer Zeit, als in Frankreich die staatliche Technokratie diese Energie fast ohne jegliche Diskussion durchsetzte). Ab den späten 1970er Jahren war die Gesellschaft zunehmend für Fragen der Luft- und Wasserqualität sensibilisiert. Das führte in vielen Städten zur Einrichtung von Umweltaufteilungen. Der Erfolg der Partei „Die Grünen“ beruhte weitgehend auf dieser, vor allem in kommunalen Zusammenhängen entstandenen Ökologiebewegung, wie etwa in Freiburg im Breisgau. Währenddessen war die Gründung der *Les Verts* (Die Grünen) in Frankreich, deren Name direkt von ihren Nachbarn jenseits des Rheins inspiriert ist, in erster Linie dem Aufbau eines nationalen politischen Apparats geschuldet. Lange Zeit blieben lokale Erfahrungen sehr selten, aber emblematisch (Loos-en-Gohelle, im ehemaligen Bergbaugebiet von Pas-de-Calais). Erst bei den jüngsten Kommunalwahlen im Jahr 2020 haben die Grünen in einer signifikanten Zahl großer und mittlerer Städte und Gemeinden Verantwortung übernommen. In Deutschland sind die Grünen auch in der Exekutive der Bundesländer stark vertreten (derzeit in 12 von 16). Die Bundesländer setzen sich ebenfalls sehr aktiv für die nachhaltige Entwicklung ein, indem sie bestimmte Politiken (z. B. die energetische Sanierung von Gebäuden) planen oder begleiten und durch eigene Förderprogramme mitfinanzieren.

Neben der Klimawandelproblematik ist die Frage der zukunftsweisenden Mobilität ein weiteres Thema, das in den letzten Jahren mit den Leitzielen für kohlenstofffreie Mobilität für Städte und Gemeinden an Gewicht gewonnen hat. Die Möglichkeit, sich fortzubewegen, ist grundlegend für das tägliche Leben, und der motorisierte Individualverkehr steht immer noch an erster Stelle für die Verkehrsmittelwahl. Über die Klimaproblematik hinaus gewinnen die sozialen Kosten von Feinstaubbelastung, Lärmbelastung, Staus und unfallbedingter Sterblichkeit in der Debatte um den motorisierten Individualverkehr zunehmend an Bedeutung. Dieses Thema drängt sich in beiden Ländern wegen ihrer starken Autoindustrie, vor allem aber in Deutschland, geradezu auf, weil es nicht ohne wirtschaftliche und politische Konsequenzen bleibt, wie das ‚Dieselgate‘ kürzlich zeigte.

Heute sind auf beiden Seiten des Rheins, jedoch mit gewissen Unterschieden, politische Handlungsansätze in den Vordergrund gerückt, die nachhaltige Mobilität zu einem vorrangigen Ziel erklären: Der Boom des öffentlichen Nahverkehrs in Frankreich, oder der Erfolg des Car-Sharing in den Großstädten Deutschlands können als Beispiele dienen. In beiden Ländern wurden auf Druck der Europäischen Union öffentliche Maßnahmen ergriffen, um den Übergang zur Elektromobilität zu beschleunigen. Dies lässt Kritik an anderer Stelle wachsen, nämlich hinsichtlich der Probleme mit den dafür

benötigten Batterien, ihrer Herstellung und ihres Recyclings. Ohne Zweifel vollzieht sich zurzeit eine tiefgreifende Umgestaltung des europäischen Produktionsapparates im Automobilbereich, von der Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsmärkte ausgehen. Der Umschwung hat bereits begonnen: Mercedes kündigte im Juli 2020 den Verkauf des SMART-Werks in Hambach (Mosel) an, obwohl dieses Werk als eines der Symbole für den ‚erfolgreichen‘ industriellen Wandel Lothringens gilt.

Ein Risiko dieses ökologischen Übergangs zu einer kohlenstofffreien Mobilität besteht jedoch darin, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung nicht ‚mitgenommen‘ wird und sich weder Akzeptanz noch Kompetenzen zum Umgang mit der neuen Mobilität ausbilden können. Mit Blick auf die unterschiedlichen Stadtgrößen stellt sich die Frage der Mobilität zudem aus sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Sicht nicht in gleicher Weise dar. Einerseits wächst in den großen Metropolen die Zahl von Haushalten ohne Auto, andererseits ist in Klein- und Mittelstädten und den ländlichen Umlandbereichen ein Auto für die Haushalte oder sogar für jeden Erwachsenen in einem Haushalt unentbehrlich. In Frankreich war diese Divergenz zwischen den Territorien eine der treibenden Kräfte für die Bewegung der *gilets jaunes* („Gelbwesten“) im Jahr 2019.

Eine Antwort darauf kann zweifellos in den Investitionen in kleine regionale Eisenbahnlinien gesehen werden, die vor allem in Frankreich unter der Priorität leiden, die dem TGV seit einem halben Jahrhundert eingeräumt wird (s. Guihéry/Jarass 2023). Auch in Deutschland stehen die Aufgabe und der Abbau von regionalen und lokalen Strecken im vormals äußerst dichten Eisenbahnnetz während der vergangenen ICE-Jahrzehnte wieder und zunehmend in der Kritik. In einigen Fällen wurden noch vorhandene Linien wieder reaktiviert.

Frankreich leidet insbesondere in Bezug auf den Schienenverkehr unter gravierenden strukturellen Schwächen. Ob in Bezug auf Leistung, Produktivität, Qualität der Dienstleistungen oder Kosten für den Steuerzahler: Der Vergleich zwischen den beiden Ländern ist eindeutig, wobei die Situation für den Schienenverkehr in Frankreich bedingt durch den Korporatismus, der seit vielen Jahren jede Entwicklung blockiert, katastrophal ist. Ein Wettbewerb zwischen Eisenbahnunternehmen, der in Deutschland bereits Realität ist und auf Geheiß der Europäischen Union von den für Verkehr zuständigen Behörden (in diesem Fall von den französischen *régions*) umgesetzt werden müsste, steht auf der anderen Seite des Rheins noch am Anfang.

Deutsche und französische Städte stehen auch vor der neuen Herausforderung des digitalen Übergangs, verknüpft mit der Evolution des Internets und damit mit der Entstehung der intelligenten Stadt (*smart city*), aber auch von intelligenten ländlichen Räumen. Die digitale Revolution hat in der Tat Lebensweisen und Produktionssysteme auf der ganzen Welt verändert. Es ist davon auszugehen, dass sich ihr Einfluss auf die Stadtplanung und deren Methoden immer weiter ausdehnen wird. Die Praxis der räumlichen Planung ist an solcherlei Veränderungen ebenfalls interessiert. Die Smart City ist ein neues Paradigma der zeitgenössischen Stadtentwicklung (s. Douay/Lamker 2023). Dass gerade mit dieser Herausforderung auch Risiken verknüpft sind und aus unterschiedlichen Gründen nicht nur positive Effekte entstehen, sollte uns immer bewusst sein, auch wenn hier bei Weitem nicht alle Aspekte angesprochen werden können.

Die Städte in beiden Ländern sind Teil dieser Bewegung, zweifellos mit einer gewissen Besonderheit und einer sehr ‚europäischen‘ Sensibilität im Vergleich zu dem, wie diese Veränderungen in Asien vorstattgehen. Themen wie der Schutz der Privatsphäre oder die Bewahrung unseres Demokratiemodells werden von Bürgerinnen und Bürgern sowie Politikerinnen und Politikern gleichermaßen betont. Tatsächlich stehen sich zwei Ansätze gegenüber: zum einen der cyber-optimistische Ansatz, der in der digitalen Technologie eine mögliche Entwicklung zu einer offeneren Gesellschaft im Dienste einer direkten Demokratie sieht und in dessen Rahmen die Bürger/innen freier partizipieren können; zum anderen der cyber-pessimistische Ansatz, der das Internet als ein Werkzeug im Dienste einer neuen technischen Elite sieht und das den Interessen des härtesten Kapitalismus dient. Es verhindert die Beteiligung derjenigen, die nicht über das für seine Nutzung notwendige kognitive und technologische Kapital verfügen.

Für Erstgenannte ist der digitale Übergang nicht unabhängig vom ökologischen Übergang zu betrachten, da er Letzterem die technischen Lösungen bietet, die zur Bekämpfung des Klimawandels erforderlich sind. Im Gegensatz dazu sind die Pessimisten der Ansicht, dass ein unkontrolliertes Internet eine Quelle beträchtlicher Energieverschwendung darstellt, vor allem durch die Server, die viele Ressourcen und seltene Erden verbrauchen, und dass die Einführung alles Digitalen den Zielen des Klimaschutzes zuwiderläuft. In diesem Zusammenhang sind sie sehr kritisch gegenüber der Einführung der 5G-Telefonie, die immer mehr vernetzte Geräte ermöglichen soll, darunter auch die Fahrzeuge der Zukunft für eine sogenannte ‚intelligente‘ Mobilität. Die Debatte flammt in beiden Ländern immer wieder auf.

Aus der Sicht der Raumordnung stellt sich die Frage, wie Regionen und Städte mit diesem Thema umgehen sollten, insbesondere in Bezug auf die zukünftigen bedarfsgerechten Infrastrukturen (z. B. Verlegung von Glasfaserkabeln). Die COVID-19-Pandemie hat die Bedeutung eines guten Internetzugangs für alle Teilräume, d.h. nicht nur für Metropolen, im Hinblick auf die Telearbeit und Kommunikation deutlich werden lassen. Während der Pandemie explodierte die Nutzung geradezu und wird zweifellos auch in Zukunft auf einem viel höheren Niveau als noch vor einigen Monaten praktiziert werden. Die Investitionen in die Netze werden dann zu einem Wettbewerbsfaktor im regionalen und städtischen Standortwettbewerb werden.

Die Herausforderungen, die sich aus der gemeinsamen Entwicklung der grenzüberschreitenden Gebiete Frankreichs und Deutschlands ergeben (s. Peyrony/Sielker/Perrin 2023), sind ganz anderer Natur, wobei die Besonderheiten der europäischen Situation in Bezug auf die Wahrnehmung digitaler Technologien eine nicht unerhebliche Rolle spielen. In vielen Regionen der Welt sind Grenzen schwer zu überschreiten oder stehen in einem geopolitischen Spannungsfeld. Manchmal markieren sie starke Wohlstandsgradienten (Mexiko und USA) oder unüberwindbare Demokratiegefälle (Nord- und Südkorea). Grenzen manifestieren sich nicht nur als „harte“ schwer zu überwindende Hindernisse; vielmehr können sie auch ein Feld der Zusammenarbeit zwischen benachbarten Staaten, Regionen, Städten oder Partnerstädten darstellen. Dies ist seit etwa dreißig Jahren an den Binnengrenzen Europas und seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1986, die 1993 zur Öffnung des Binnenmarktes führte, der Fall.

Damit handelt es sich um ein wesentliches Element der europäischen Integration – eines Kontinents, der im letzten Jahrhundert von zwei Weltkriegen heimgesucht wurde. Nicht zuletzt trugen historische Rivalitäten zweier verfeindeter Mächte, Deutschland und Frankreich, zu diesen Kriegen bei und haben sie angefacht. Seit Konrad Adenauer, Robert Schuman und Jean Monnet steht jedoch die deutsch-französische Freundschaft im Mittelpunkt des historischen Prozesses des Aufbaus der Europäischen Union. Dies wird von niemandem bestritten, und das ist es auch, was diesem Buch, von Forscherinnen und Forschern aus beiden Ländern geschrieben, seinen Sinn gibt. Diese Publikation entstand angetrieben von dem Wunsch, den Beitrag jedes Landes zu diesem europäischen Aufbauwerk besser zu verstehen und die Unterschiede, Besonderheiten und Konvergenzen zwischen diesen beiden Nationen, die sich auf dem gleichen Weg befinden, zu erfassen.

Die grenzüberschreitende Frage, die den Abschluss der Überlegungen dieses Buches bildet (s. Peyrony/Sielker/Perrin 2023), ist daher von besonderer symbolischer Bedeutung, wie der kürzlich in Aachen unterzeichnete deutsch-französische Vertrag über Zusammenarbeit und Integration belegt. In Europa ist die deutsch-französische Grenze eine der aktivsten in der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, und eine der ersten, die neue Kooperationsmechanismen eingeführt hat. Aus planerischer Sicht bietet sie ein Beispiel für die wachsende Koexistenz von weichen Formen der Governance (*soft planning*) und dem Einsatz von rechtlichen und administrativen Instrumenten oder ‚harten‘ (*hard*) Formen der Governance zur Überwindung konkreter Hindernisse. Grenzüberschreitende oder territoriale Kooperationsstrukturen weisen mehr oder weniger formalisierte oder institutionalisierte Strukturen auf. Die an ihnen beteiligten jeweils national verankerten Behörden haben dagegen einen klar definierten rechtlichen Status und sind an strenge administrative Grenzen gebunden. Die territoriale Zusammenarbeit baut so maßgeblich auf einem Zusammenwirken von formalen und eher informellen Institutionen auf. Die grenzüberschreitenden Planungs- und Interaktionsräume gestalten sich variabel je nach gemeinsamer Problemwahrnehmung und Aufgabenstellung auf regionaler und kommunaler Ebene, ganz im Sinne regionaler Governance. Sprachbarrieren, unterschiedliche Planungsverständnisse und -kulturen der Kooperation müssen überwunden werden. Trotz der Schaffung von Verwaltungsstatuten wie dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) sind diese Institutionen noch nicht dazu bestimmt, die EU-Mitglieder, deren nachgeordnete Einheiten oder Behörden zu ersetzen. Mit dem Aachener Vertrag (Auswärtiges Amt 2019) statten die beiden Staaten die Gebietskörperschaften der Grenzgebiete und die grenzüberschreitenden Einrichtungen wie die Eurodistrikte mit angemessenen Kompetenzen, zweckgebundenen Ressourcen und beschleunigten Verfahren aus, um Hindernisse bei der Durchführung grenzüberschreitender Projekte zu überwinden.

Vor dem Hintergrund eines wachsenden Euroskeptizismus kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland eine wichtige Rolle bei der Förderung des Potenzials der Grenzgebiete und ihres Beitrags zur europäischen Integration spielen.

Der Vertrag von Aachen erkennt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an und unterstützt sie mit einem binationalen Ausschuss. Er gibt damit der Europäischen

Kommission wichtige Anregungen in Bezug auf grenzüberschreitende Mechanismen. Es stellt sich die Frage, wie die Staaten eine größere institutionelle Flexibilität auf lokaler Ebene ins Auge fassen können, um die Zusammenarbeit im Dienste der Bürger/innen in den Grenzgebieten zu erleichtern. Die Gründung der *Collectivité européenne d'Alsace* (Europäische Gemeinschaft Elsass) am 1. Januar 2021 ist unter diesem Gesichtspunkt ein positives Zeichen für die Fähigkeit der Staaten, ihre Strukturen entsprechend den lokalen Gegebenheiten anzupassen. Sie erfolgt durch die Zusammenlegung der Départements Haut-Rhin und Bas-Rhin, die Verwaltungsbezirke des Staates bleiben, während die neue Organisation über besondere Befugnisse im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügt.

Letztlich eröffnet die Auseinandersetzung der Territorien mit den skizzierten neuen Entwicklungsherausforderungen globalen Charakters einen ganzen Fragenkreis von hoher Relevanz: Welche Formen einer nachhaltigeren Entwicklung angesichts der globalen Erwärmung und des Klimawandels sind denkbar? Wie kann man eine intelligente Stadt im Dienste der Bürgerinnen und Bürger – und nicht gegen sie – entwickeln? Mit Blick auf die europäische Ebene stehen folgende Fragen im Vordergrund: Welche neuen Formen der Mobilität in Europa sind anzustreben? Wie kann man die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern? Und schließlich muss gefragt werden: Über welche Anpassungsfähigkeit verfügen die Staaten – in diesem Fall Deutschland und Frankreich und deren lokale und regionale Verwaltungseinheiten? Welche Antworten können sie geben, haben sie neue Visionen und Strategien vorzuschlagen, die vielleicht mit der Vergangenheit brechen und angesichts der Dringlichkeit auch alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um neue Entwicklungen zu sichern?

In diesem Sinne erweist sich eine vergleichende kritische Auseinandersetzung mit Fragen der räumlichen Entwicklung in den beiden Ländern als relevant. Dies gilt zum einen umso mehr nach dem Brexit, da nun beide Länder die treibende Kraft der europäischen Integration bilden. Zum anderen jedoch auch, weil die im Buch dargelegten Unterschiede, Konvergenzen und Innovationen dazu beitragen können, das übrige Europa zu inspirieren, auch eine weitere aktuelle Herausforderung gemeinsam anzunehmen: Es gilt, den anerkannten Platz Europas in der globalen geopolitischen Debatte wiederzuerlangen, indem Europa die Werte der Demokratie, den Schutz des Planeten und der kulturellen und solidarischen Entwicklung fördert, die es im Weltmaßstab so besonders machen.

Literatur

- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnung im Diskurs. In: *disP – The Planning Review* 42 (165), 43–60.
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2020): *Räumliche Gerechtigkeit*. Hannover. = Nachrichten der ARL 50 (1-2).
- Auswärtiges Amt (Hrsg.) (2019): *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Vertrag von Aachen vom 22.01.2019)*.
<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf> (15.12.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): *Kleinstädte. Chancen, Dynamiken, Potenziale*. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2018 (6).
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2018/6/downloads/izr-6-2018-komplett-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (21.06.2021).

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2021a): Laufende Raumb Beobachtung: Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im bundesweiten Vergleich. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden.html (15.12.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2021b): Raumordnungsbericht 2021 – Wettbewerbsfähigkeit stärken. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/rob-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (15.12.2021).
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (2021): Besserer Schutz vor Hochwassern in Deutschland. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-hochwasserschutz/topthema-hochwasserschutz-artikel.html> (21.06.2021).
- Dehne, P.; Hoffmann, J.; Roth, H.; Mainet, H.** (2023): Politik und Stadtplanung in Klein- und Mittelstädten in Deutschland und Frankreich. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 110-136. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J.** (2023): Entwicklung der Metropolen in Deutschland und Frankreich. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 63-86. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Demazière, C.; Sykes, O.** (2021): Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools of national urban policies in France. In: Zimmermann, K.; Fedeli, V. (Hrsg.): A modern guide to national urban policies in Europe. Londres, 34-57.
- Douay, N.; Lamker, C.** (2023): Neue Technologien, neue Werkzeuge, neue Organisation der Stadt: Auf dem Weg zu einer neuen digitalen Planung? In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 176-197. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Friedrich-Ebert-Stiftung** (Hrsg.) (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Für ein besseres Morgen. <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15400-20190528.pdf> (15.12.2021).
- Grabski-Kieron, U.; Boutet, A.** (2023): Kleine und mittlere Städte – Lage, Entwicklung und Perspektiven in verschiedenen Raumtypen. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 87-109. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Grabski-Kieron, U.; Cornec, U.; Steinhäuser de Barba, C.** (2013): Regionalentwicklung im internationalen Umfeld – Frankreich. In: Kummer, K.; Frankenberg, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2013. Berlin, 157-179.
- Gravier, J.-F.** (1947): Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population. Paris.
- Guihéry, L.; Jarass, J.** (2023): Mobilitäts- und Verkehrspolitik in Deutschland und Frankreich: Zeit für Veränderungen und ... gemeinsame Lösungen? In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 137-156. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Milstein, A.** (2016): Territorialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge – Grundlagen des europäischen Raumentwicklungsrechts. Berlin/Münster. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 253.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. https://www.gmkonline.de/_beschluesse/Protokoll_80-GMK_Top1301_Anlage_Leitbilddokument-Raumentwicklung.pdf (04.02.2021).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung** (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland – beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (04.02.2021).
- Paris, D.; Gustedt, E.** (2023): Die institutionellen Unterschiede in Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 25-43. = Forschungsberichte der ARL 22.

- Peyrony, J.; Sielker, F.; Perrin, T. (2023): Grenzüberschreitende territoriale Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland: Entwicklung, Konvergenz und Perspektiven. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 198-220. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Priebs, A. (2019): Die Stadtregion. Planung – Politik – Management. Stuttgart.
- Veltz, P. (2019): La France de territoires, défis et promesses. La Tour-d'Aigues.

Autorinnen und Autoren

Evelyn Gustedt war von 1998 bis Ende 2021 Leiterin der wissenschaftlichen Sektion „Europäische und internationale Fragen der Raumentwicklung“ in der ARL. Sie studierte Landschaftsarchitektur, Landschafts- und Freiraumplanung sowie Landes- und Regionalplanung an der Leibniz Universität Hannover (LUH). Nach Tätigkeiten in privatwirtschaftlichen Planungsbüros und Forschungseinrichtungen war sie an der LUH tätig, wo sie bei Dietrich Fürst über intermediäre Organisationen promovierte. Der Schwerpunkt ihrer langjährigen ARL-Tätigkeit lag im Bereich der Planungssysteme, insbesondere in europäischen Ländern.

Ulrike Grabski-Kieron, emeritierte Professorin seit 2017, Professorin für Orts-, Regional- und Landentwicklung/Raumplanung am Geographischen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Deutschland. Forschungsschwerpunkte: angewandte Forschung zum ländlichen Raum und zur ländlichen Raumentwicklung, Raumplanung, geographisches Kulturlandschaftsmanagement. Langjährige internationale Kooperationen, insbesondere mit französischen Partnern. Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Mitgliedschaften in verschiedenen Beiräten und Ausschüssen zur Politikberatung. Seit 2017 übt sie eine freiberufliche wissenschaftliche Tätigkeit aus.

Christophe Demazière ist Professor für Stadt- und Regionalplanung an der Universität Tours und Koordinator des internationalen Masterstudiengangs für Planung und Nachhaltigkeit. Er war Vorsitzender der französischsprachigen Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU) (2012–2017). Er forscht intensiv zu Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung in Frankreich und Europa, vor allem zu kleinen und mittelgroßen Städten, strategischer Raumplanung und metropolitaner Governance, und veröffentlichte beispielsweise 2018 bei Routledge The Right to the City. Dialogues in Urban Planning (Co-Hrsg.: Chris Silver, Robert Freestone).

Didier Paris ist Professor für Stadtplanung an der Universität von Lille. Er leitete das Institut für Stadt- und Regionalplanung von Lille (IAUL) und das Labor für Territorien, Städte, Umwelt und Gesellschaft (TVES). Er war Vorsitzender der Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU). Er vertrat Frankreich im Rat der AESOP. In Lille war er Mitglied und Vorsitzender des Rates für Stadtentwicklung von Lille-Metropole. Er ist Mitglied des Redaktionsausschusses der Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Planung, Umgestaltung von Industrieregionen, Metropolitan Governance und Regionalentwicklung.

Didier Paris, Evelyn Gustedt

DIE INSTITUTIONELLEN UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH – VON RÄUMLICHER REFORM BIS BESTÄNDIGKEIT

Gliederung

- 1 Administrative Strukturen in beiden Ländern
 - 2 Föderaler Staat seit den Anfängen versus zentraler Staat mit Entwicklungstendenz zur Dezentralisierung und Regionalisierung
 - 2.1 Deutschland: die Struktur des Bundesstaates, die Kompetenzen der Länder und Gemeinden
 - 2.2 Frankreich: der lange Marsch zur Regionalisierung
 - 3 Reorganisation, Rationalisierung des lokalen territorialen Gefüges: Zusammenlegung von Gebietskörperschaften in Deutschland versus Interkommunalität französischen Stils
 - 3.1 Beständigkeit und territoriale Veränderungen seit der Nachkriegszeit
 - 3.2 Interkommunalität auf französische Art
 - 4 Differenzierte Entwicklung der Planungsinstrumente
 - 4.1 Grundlagen des Planungssystems in Deutschland
 - 4.2 Raumplanung in Frankreich: von einem normativen Instrument zu einer strategischen und prospektiven Dimension für Ballungsräume
 - 5 Spezifische Instrumente zur Entwicklung von Projekten in Stadt und Land
 - 5.1 Darstellung anhand ausgewählter Entwicklungsansätze in Deutschland
 - 5.2 Planung und Entwicklung der Stadt durch städtische Projekte: ZAC, SEM, SPL (Frankreich)
 - 6 Schlussfolgerung und aktuelle Themen
- Literatur

Kurzfassung

Als Bundesstaat auf der einen Seite des Rheins und als Einheitsstaat auf der anderen Seite, der jedoch in den letzten 40 Jahren stärker dezentralisiert wurde, bieten Deutschland und Frankreich zwei unterschiedliche Modelle der politischen und administrativen Organisation. So haben die französischen Regionen im Vergleich zu den Bundesländern eine geringere Handlungsfähigkeit. Auf lokaler Ebene wurde die Verwaltungsstruktur in Deutschland durch die Zusammenlegung von Gemeinden gestärkt, während Frankreich sich für interkommunale Strukturen entschieden hat. Im Gegensatz zur politischen und administrativen Stabilität in Deutschland befindet sich die lokale und regionale Organisation in Frankreich in ständiger Entwicklung und ist mit einer Reihe von Gesetzen konfrontiert, deren Erarbeitungstempo sich im Laufe der Zeit beschleunigt hat. Das Gleiche gilt für die Raumordnung, die in Deutschland von Anfang an durch das Grundgesetz geregelt wurde, in Frankreich jedoch eine viel stärkere Entwicklung durchlaufen hat, auch wenn das *loi d'orientation foncière* (LOF

– Gesetz zur Ausrichtung der Bodennutzung) von 1967 und das *loi solidarité et renouvellement urbain* (SRU – Gesetz über urbane Solidarität und Erneuerung) (2000) zwei grundlegende Etappen darstellen. Auf beiden Seiten wurde die strategische Dimension dieser Planung gestärkt, und jede Seite hat ihre eigenen Instrumente für die Verwaltung der städtischen Projekte entwickelt.

Schlüsselwörter

Staat – administrative Organisation – lokale Behörden – Planung – Treiber des Wandels

Institutional differences in Germany and France – between spatial reform and persistence

Abstract

Germany and France offer two different models of political and administrative organisation: a federal state on one side of the Rhine and a unitary state on the other, albeit one that has become more decentralised over the last 40 years. Thus, the French régions have reduced capacities for action compared to the Länder. At the local level, the administrative structure was strengthened in Germany by merging municipalities, whereas France chose to use intermunicipal structures. In contrast to the political and administrative stability in Germany, local and regional organisation in France is constantly evolving, faced with a succession of laws, the pace of which has accelerated over time. The same applies to spatial planning, which has been framed from the outset by the German *Grundgesetz* (GG – Basic Law), but which has undergone much more evolution on the French side, even if the *loi d'orientation foncière* (LOF – Basic Land Act) of 1967 and the *loi solidarité et renouvellement urbain* (SRU – Law on Urban Solidarity and Renewal) (2000) represent two fundamental stages. In both countries, the strategic dimension of planning has been strengthened, and each side has developed its own tools for the management of urban projects.

Keywords

State – administrative organisation – local authorities – planning – drivers of change

1 Administrative Strukturen in beiden Ländern

Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten sowohl Deutschland als auch Frankreich ihre staatliche Organisation wieder aufbauen. Die Alliierten schufen in Deutschland die vier Besatzungszonen – die russische, die amerikanische, die britische und die französische. Nach dem Bruch zwischen den Russen und dem Westen wurden zwei deutsche Staaten gegründet (1949). Im Osten ist die Deutsche Demokratische Republik (DDR) ein zentralisierter sozialistischer Staat, der in den Warschauer Pakt integriert ist. Im Westen entwickelt die Bundesrepublik Deutschland (BRD) mit der Verfassung vom 8. Mai 1949 ein föderalistisches Modell. Konrad Adenauer war der Architekt der deutsch-französischen Annäherung sowie ein wichtiger Akteur des europäischen Aufbauwerks und er war der erste deutsche Kanzler (1949–1963). Die Aufteilung der

elf Länder (darunter drei Stadtstaaten: Hamburg, Bremen und West-Berlin) war Teil der Besatzungszone der Westmächte. Die ehemalige Hauptstadt Berlin wurde bald durch die „Mauer der Schande“ (1961) geteilt. West-Berlin war innerhalb der DDR eingeschlossen und durch den Flughafen Tempelhof mit dem Westen verbunden, insbesondere während der Berlin-Blockade (1948–1949). Nach der Wiedervereinigung im Oktober 1990 wurden die alten Vor-DDR-Bezirke abgeschafft, fünf neue östliche Bundesländer traten der Bundesrepublik bei und das wiedervereinigte Berlin wurde anstelle von Bonn wieder zur Hauptstadt der Bundesrepublik.

In Frankreich wurde in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine provisorische Regierung (1944–1946) eingesetzt, die bis zur Ausrufung der Vierten Republik mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung zunächst von General de Gaulle geführt wurde. Es war dieses Regime, das Frankreich zur Nordatlantikpakt-Organisation (NATO), zum Aufbau Europas (Robert Schuman, Jean Monnet) und zu einem ehrgeizigen Wiederaufbauprogramm mit dem *Commissariat Général au Plan* (Generalplanungskommission, von 1946–2006 dem jeweiligen Premierminister unterstellte Behörde zur Wirtschaftsplanung mit Fünfjahresplänen) verpflichtete. Das Regime versank jedoch in chronischer politischer Instabilität, insbesondere wegen der Krisen im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung, die zum Sturz der Regierung führte. 1958 erschien Charles de Gaulle als Rettung und mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung wurde der Beginn der Fünften Republik markiert. Das Referendum von 1962 änderte das Wesen der Verfassung mit der Wahl des Präsidenten der Republik in allgemeiner Direktwahl. Diese Episoden markierten die Rückkehr zu größerer politischer Stabilität. Frankreich blieb damals ein stark zentralisierter Staat, der durch mächtige administrative und technokratische Mechanismen gestärkt wurde, insbesondere durch die Präfekten in den Departements oder die *École nationale d'Administration* (ENA – Nationale Hochschule für Verwaltung), die geschaffen wurde, um die hochrangigen Führungskräfte auszubilden, die das Land damals brauchte.

2 Föderaler Staat seit den Anfängen versus zentraler Staat mit Entwicklungstendenz zur Dezentralisierung und Regionalisierung

2.1 Deutschland: die Struktur des Bundesstaates, die Kompetenzen der Länder und Gemeinden

Von erheblicher Bedeutung für die Stadt- wie auch die Raumplanung ist in Deutschland die föderale Struktur und die damit verknüpfte Gesetzgebungskompetenz des Bundes einerseits und die der Länder andererseits. Die Gesetzgebung wird differenziert nach einer ausschließlichen und einer konkurrierenden. Dafür maßgeblich sind die Paragraphen 70-74 des Grundgesetzes (GG). In den 16 deutschen Bundesländern gab es gemäß Statistischem Bundesamt am 30.06.2018 folgende Verwaltungseinheiten: 19 Regierungsbezirke (nur in den Bundesländern BW, BY, HE, NRW), 294 Landkreise, 11.014 Gemeinden, darunter 2.058 Städte inklusive der kreisfreien Städte (Deutscher Städtetag 2019).

Es gibt eine Vielzahl verschiedener Gemeindetypen in Deutschland. Sie variieren in den Bundesländern aufgrund spezifischer Festlegungen auf der Basis jeweils landeseigener Gesetze (z. B. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz oder Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, nicht existent in Berlin und Hamburg). Gemeinsames Hauptmerkmal ist ein direkt gewähltes Gemeinde- oder Stadtoberhaupt, in der Regel als Bürgermeisterin oder Bürgermeister bezeichnet, sowie ein direkt gewählter Gemeinde- oder Stadtrat. Eine Besonderheit stellen im Vergleich zu französischen Großstädten die drei sogenannten Stadtstaaten Berlin, Bremen (bestehend aus den zwei Städten Bremen und Bremerhaven) und Hamburg dar. Dies sind Bundesländer (Stadtstaaten) und sie haben den Flächenländern vergleichbare Kompetenzen inne, z. B. in der Legislative. Die gewählten Vertreterinnen und Vertreter des Volkes haben in diesen drei Städten unterschiedliche Bezeichnungen und sind bzgl. ihrer Rechte und Pflichten sowie hinsichtlich ihrer Aufgaben mit den Landesparlamenten und den jeweiligen Ministerpräsidenten/-präsidentinnen der Flächenländer vergleichbar. Sie erfüllen gewissermaßen eine Doppelfunktion: Stadtverwaltung und Landesverwaltung. Deswegen gehören sie auf Bundesebene ebenfalls dem Bundesrat an.

Seit Ende der 1960er Jahre hat es in Deutschland verschiedene Verwaltungsreformen gegeben. Sie sind jedoch vor allem Sache der Länder. Diese organisieren ihre eigene Verwaltung und setzen den Gemeinden über die Gemeindeordnungen einen entsprechenden Rahmen. Der Bund ist vor allem für die Reform des öffentlichen Dienstrechts zuständig und beeinflusst durch die Ausweitung oder Verlagerung öffentlicher Aufgaben die Verwaltungstätigkeiten der anderen Gebietskörperschaften. Dabei sind die Gemeinden keinesfalls reine Vollstreckungseinrichtungen. Neben der Organisationshoheit für die eigene Verwaltung verfügen sie über mitunter nicht unbeträchtliche Handlungsspielräume beim Vollzug von Maßnahmen.

Das Verwaltungssystem als Ganzes ist durch große Kontinuität geprägt und die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist noch immer durch die Merkmale einer klassischen weberianischen Bürokratie gekennzeichnet. Im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte sind aber auch deutliche Veränderungen festzustellen.

2.2 Frankreich: der lange Marsch zur Regionalisierung

Ganz anders als im föderalen Deutschland trat in Frankreich, dem zentralisierten Staat, in den 1960er Jahren allmählich der Begriff ‚regionale Aktion‘ in den Vordergrund. Einerseits gab es in den 50er und 60er Jahren eine Vielzahl von regionalen Expansionskomitees. Sie bestanden aus der regionalen Zivilgesellschaft sowie gewählten Vertreterinnen und Vertretern. Nach dem Beispiel eines der emblematischsten dieser Komitees, dem *Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons* (CELIB – Komitee für die Vertretung bretonischer Interessen), sollten durch diese ‚regionalen Aktionen‘ strategische Reflexionen über die Zukunft der Regionen mit dem Ziel der Förderung der Dezentralisierung vollzogen werden. Für die ‚regionalen Aktionen‘ definierte der Staat räumliche Bezugseinheiten (1960), die im Zuge der Reform der ‚Dekonzentration des Staates‘ (1964) den Regionalpräfekten unterstellt und von einer beratenden

Versammlung, der *Commission de développement économique régional* (CODER – Kommission für regionale Wirtschaftsentwicklung), geleitet wurden. Die Konsolidierung der regionalen Ebene in einem weiterhin zentralisierten Staat mündete 1972 in der von Präsident Pompidou vorgeschlagenen Reform zur Schaffung von *établissements publics régionaux* (EPR – regionale öffentliche Einrichtungen). In diesen Verwaltungseinheiten waren gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter vereint, die jedoch nicht explizit zu diesem Zweck gewählt und lediglich mit einem symbolischen Budget ausgestattet worden waren. Tatsächlich beruht die territoriale institutionelle Organisation des Staates noch immer auf dem zentralisierten Pyramidenschema der drei Ebenen Zentralstaat, Departements – (heute 96 im französischen Mutterland und 5 in Übersee), die von einem Präfekten als Vertreter des Staates und einem gewählten Departementrat (früher als *conseil général* [Generalrat] bezeichnet) geleitet wurden – sowie den Gemeinden auf lokaler Ebene.

Die Dezentralisierung war das große Thema zu Beginn der sozialistischen Präsidentschaft von François Mitterrand. Mit den Gesetzen von 1982 wurden die Kompetenzen der Gemeinden (insbesondere im Bereich der Stadtplanung) und der Departements gestärkt und die Region als territoriale Kollektivität gleichberechtigt mit den Departements eingerichtet, ohne Hierarchie zwischen den Ebenen, aber mit einer Verteilung der Kompetenzen. Beispielsweise waren die Gemeinden für die Finanzierung der Grundschulen, die Departements für diejenige der weiterführenden Schulen und die Regionen für diejenige der Gymnasien und der Berufsausbildung zuständig. Der Rahmen einer weiterhin vom Staat gesteuerten ‚nationalen‘ Bildungspolitik, bezogen auf Lehrerausbildung und Ausbildungsprogramme, blieb hingegen bestehen. So wie die zur Zeit der Französischen Revolution geschaffenen Departements oft aus den Gebieten ehemaliger Provinzen hervorgegangen sind, so orientieren sich auch die Grenzen der 22 Metropolregionen an der territorialen Aufteilung früherer Zeiten. Das Gesetz zur Neuordnung der Regionen durch Fusionen führte jedoch 2015 zur Schaffung von 13 großen Metropolregionen (5 in Übersee) (Bonnet-Pineau 2016). Dafür wurden zwei Argumente angeführt: die Skaleneffekte (in der Realität nicht sehr relevant) und die Stärkung der Gebiete gegenüber den anderen ‚Regionen‘ Europas (angefangen bei den deutschen Bundesländern, mit der in Frankreich häufig anzutreffenden Fehleinschätzung, die Regionen mit ihnen gleichzusetzen, ohne die Realität der politischen und budgetären Macht der Bundesländer zu berücksichtigen). In diesem Zusammenhang sticht der Fall des Elsass hervor: Gegen die lokale öffentliche Meinung und die Meinung der gewählten Vertreterinnen und Vertreter wurde die Region *Grand Est* (Großer Osten) geschaffen. Zu ihr zählen das Elsass, Lothringen und die ehemalige Region Champagne-Ardenne. 2021 schlossen sich die beiden Departements (Haut-Rhin und Bas-Rhin) zusammen, um eine zukünftige ‚Europäische Gemeinschaft des Elsass‘ mit erweiterten Kompetenzen (insbesondere im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Zweisprachigkeit) zu schaffen. Demgegenüber ist die Fusion zwischen Burgund und der Franche-Comté gut angenommen worden, und es wurde damit sogar der Wunsch der gewählten Vertreterinnen und Vertreter beider ehemaliger Regionen erfüllt bzw. vorweggenommen.

3 Reorganisation, Rationalisierung des lokalen territorialen Gefüges: Zusammenlegung von Gebietskörperschaften in Deutschland versus Interkommunalität französischen Stils

3.1 Beständigkeit und territoriale Veränderungen seit der Nachkriegszeit

In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg folgten in Deutschland vier große Phasen der Verwaltungsreform aufeinander: die Phase der ‚aktiven Politik‘ mit der kommunalen Gebietsreform Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre, die Phase der Entbürokratisierung, Entstaatlichung, Bürgernähe und Verwaltungsvereinfachung seit Mitte der 1970er Jahre und in den 1980er Jahren die Phase betriebswirtschaftlich inspirierter Binnenmodernisierung der Verwaltung im Zuge der Public-Management-Bewegung seit Anfang der 1990er Jahre sowie die Phase der Diskussionen um den aktivierenden Staat bzw. den Gewährleistungsstaat und die Bürgergesellschaft seit Ende der 1990er Jahre. In der ersten Phase (Finanzreform von 1969) ging es um eine stärkere Homogenisierung der infrastrukturellen Leistungsfähigkeit zwischen den Bundesländern durch die Schaffung eines Länderfinanzausgleichs und das neue Instrumentarium der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 104a Abs. 4 GG). Sie gilt insgesamt als erfolgreich, ist doch ihr wesentlicher Effekt unbestritten eine weitgehende Homogenisierung der Finanzausstattung von Ländern und Kommunen.

Eine föderale Gebietsreform (Zusammenlegung von Bundesländern) hingegen scheiterte und konnte trotz immer wieder aufflammender Diskussionen bis heute nicht vollzogen werden. Die damalige kommunale Gebietsreform hatte die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten zum Ziel. Eine weitgehend dezentrale Aufgabenwahrnehmung sollte ermöglicht werden, indem die Territorien der Gebietskörperschaften so zugeschnitten wurden, dass eine Aufgabenübertragung organisatorisch und wirtschaftlich möglich wurde. Kenngrößen dafür waren Einwohnerzahl, Verwaltungskraft, demokratische Legitimation und Infrastruktureinrichtungen (Schule, Verkehr, Bäder). Insgesamt gelang es innerhalb eines Jahrzehnts, trotz eines z. T. beachtlichen Widerstandes einiger Kommunen in allen acht Flächenländern der alten Bundesrepublik Deutschland zu einer drastischen Reduktion der Zahl der Kreise und Gemeinden zu kommen (Reduktion von 24.411 auf 8.513 Gemeinden).

Die Bildung der fünf Bundesländer in der ehemaligen DDR erfolgte noch unter der DDR-Gesetzgebung (Ländereinführungsgesetz v. 22.07.1990). Diese Bundesländer, mit denen die damaligen 14 Bezirke der DDR zu existieren aufhörten, traten gemäß §23 des damals gültigen Grundgesetzes der Bundesrepublik bei. Berlin als Stadtstaat stellt in dieser Hinsicht durch die Vereinigung eines ehemaligen Ost- und eines Westteils eine Besonderheit dar (Bogumil 2006: 369 ff.).

Diese Gebietsreform auf der Ebene der Länder setzte sich nach der deutschen Vereinigung – korrekter: nach dem Beitritt der DDR zur BRD – auf darunterliegenden administrativen Ebenen fort, allerdings eher bezogen auf die Landkreise. Sie wurden in einem Verhältnis von ca. 1:4 bis 1:5 reduziert. In der Folge sind beispielsweise die Flächen der sechs verbliebenen Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern größer als das Saarland. In den politischen Debatten werden v.a. Identitätsverluste aufgrund von Fusio-

nen beklagt. Die in den ersten Jahren nach dem Beitritt einsetzende Diskussion einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg scheiterte bereits 1996. Seither erstickte jeglicher neue Diskussionsansatz über eine föderale Gebietsreform dort wie andernorts im Land im Keim.

3.2 Interkommunalität auf französische Art

In Frankreich ist die Frage der Vielzahl der Gemeinden (36.000 von 1970 bis 2015, 34.968 im Jahr 2019) ein immer wiederkehrendes Thema, insbesondere im Zusammenhang mit den ständig wachsenden städtischen Ballungsgebieten. Angesichts des Scheiterns jeglicher Fusionsversuche (z. B. auf der Grundlage des Marcellin-Gesetzes von 1971) liegt die Antwort in der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden durch die Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI – Öffentliche Einrichtung für interkommunale Zusammenarbeit). Bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts hatten die Gemeinden die Möglichkeit, sich in Zweckverbänden zusammenzuschließen, entweder mit Ausrichtung auf nur eine spezifische soziale Aufgabe oder ausgerichtet auf mehrere soziale Fragestellungen (ab 1959). Ebenso war der Zusammenschluss als gemischter Zweckverband seit 1935 möglich. Die Verbandspartner sind Gemeinden oder auch andere Einheiten, insbesondere Departements. 1959 wurden die Stadtbezirke geschaffen, ein erster Ansatz der Zusammenarbeit auf der Ebene städtischer Agglomerationen, aber ihr Erfolg war sehr begrenzt.

Mit dem Gesetz von 1966 bezüglich der Schaffung von städtischen Gemeinschaften (*Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines*) in Agglomerationsräumen entstand eine neue Form hoch integrierter interkommunaler Gemeinschaften. Im Gegensatz zu den Stadtbezirken verfügt die städtische Gemeinschaft über eine große Anzahl an Kompetenzen, die von den Gemeinden an diese delegiert werden (Planung, Gewerbegebiete, Straßen, sanitäre Einrichtungen usw.). Der Staat hat Bordeaux, Lille, Lyon und Straßburg die Einrichtung interkommunaler Gemeinschaften auferlegt, aber sieben weitere – Dünkirchen als erste (1968) und Arras als bisher letzte (1999) – wurden freiwillig geschaffen, bis 1999 das *loi Chevènement sur l'intercommunalité* (Chevènement-Gesetz über die Interkommunalität) verabschiedet wurde. Damit wurde ein neuer Typ von EPCI geschaffen und die interkommunale, städtische Gemeinschaft blieb den Ballungsräumen mit mehr als 500.000 Einwohnern vorbehalten. Nach Inkrafttreten des Gesetzes *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM – Modernisierung der territorialen öffentlichen Aktion und Bestätigung der Metropolen) vom 27. Januar 2014 (s. u.), welches die Schwelle für die Gründung von städtischen Gemeinschaften auf 250.000 Einwohnerinnen und Einwohner herabsetzte, entschieden sich einige Agglomerationen, die zu klein sind, um Metropolen zu werden, für den Status einer städtischen Gemeinschaft, sodass es zurzeit 14 sind.

Dort, wo keine städtischen Gemeinschaften gebildet werden konnten, blieb die Frage der Interkommunalität bis in die 1990er Jahre in der Schwebe, obwohl es Debatten dazu gab. Diese richteten sich gegen die Kernstädte, die die Belastungen der Agglomeration (Finanzierung von Großprojekten) den suburbanen Gemeinden (ohne Einrich-

tungen oder Steuermittel und mit einem Höchstmaß an sozialen Schwierigkeiten) und den peri-urbanen Gemeinden, die oft relativ gut ausgestattet sind (Steuermittel in Verbindung mit Gewerbegebieten, peripheren Einkaufszentren, zahlungskräftiger Mittelschicht), überließen. 1992 wurde ein neues Gesetz zur Schaffung von *communautés de ville* (städtischen Gemeinschaften) einerseits und für *communautés de communes* (ländliche Gemeinschaften) andererseits verabschiedet, jedoch ohne großen Erfolg.

Erst 1999 brachte das Chevènement-Gesetz mehr Rationalität: *communautés urbaines* (> 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner), *communautés d'agglomération* (Agglomerationsgemeinschaften) (> 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner um ein Stadtzentrum von > 15.000 Einwohnerinnen und Einwohner) und *communautés de communes* bildeten das neue System, das großen Erfolg hatte: Die französische Karte der Interkommunalität füllte sich schnell. Spätere Anpassungen wurden vorgenommen, um das System zu konsolidieren. Im Jahr 2015 legte das Gesetz zur *Nouvelle organisation territoriale de la République* (loi NOTRe – Neue territoriale Organisation der Republik) die Mindestgröße der *communautés de communes* auf >15.000 Einwohnerinnen und Einwohner fest. Die bisher noch nicht betroffenen Gebiete gewöhnen sich so an eine stärkere politische Integration nach dem Vorbild der städtischen und der Agglomerationsgemeinschaften mit ihren recht ähnlichen Zuständigkeiten. Diese Kompetenzen, die von den Gemeinden an die Gemeinschaften delegiert werden, werden zunehmend erweitert und betreffen alle wichtigen Bereiche der lokalen Entwicklung: Planung, wirtschaftliche Entwicklung, Wohnungspolitik, große Sport- oder Kultureinrichtungen, öffentlicher Verkehr usw.

Die Interkommunalität schien somit eine Alternative zu den lange abgelehnten Gemeindezusammenschlüssen zu sein. Dieses galt zumindest bis 2010, als das Gesetz zur *réforme des collectivités territoriales de 2010* (Reform der lokalen Gebietskörperschaften) verabschiedet wurde. Es ebnete den Weg für die Schaffung von *communes nouvelles* (neuen Gemeinden) durch die Fusion von bestehenden Gemeinden. Bei diesem Prozess, der bis 2020 (neue Kommunalwahlen) andauerte, konnte ein gewisser Erfolg verzeichnet werden, insbesondere in ländlichen Gemeinden, aber auch in einigen Ballungsräumen (mit insgesamt 238 Fusionen von 624 zuvor getrennten Gemeinden bis zum 01.01.2019).

Die Gesetze von 2010 (*La réforme des collectivités territoriales de 2010*) und vor allem aber 2014 (MAPTAM-Gesetz) schufen Metropolen sowie einen Kooperationsmechanismus zwischen den Ballungsräumen (Metropolenpole). Die Gestaltung dieser neuen Form der Interkommunalität, die vor allem zum Nachteil der Departements (Übertragung von Befugnissen) weiter verstärkt wird, ist die jüngste Etappe der Entwicklung (s. Démazière et al. 2023), aber wahrscheinlich nicht die letzte.

4 Differenzierte Entwicklung der Planungsinstrumente

4.1 Grundlagen des Planungssystems in Deutschland

Der Begriff „Städtebau“ wurde in Deutschland bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts geprägt (durch Publikationen von Joseph Stübben und Camillo Sitte). Zuvor war der Begriff „Stadterweiterung“ in Verbindung mit einem mehr oder minder freien Spiel der Kräfte gebräuchlicher (vgl. Borchard 2018: 2382). In den 1920er Jahren kam verstärkt auch der Begriff „Stadtplanung“ auf, der heute als eine fachliche Disziplin verstanden wird, die sich mit der Planung und Steuerung der räumlichen Entwicklung auf der kommunalen Ebene beschäftigt. Schon damals führte das starke Städtewachstum zur Bildung des Ruhrverbands und von Groß-Berlin (s. u.). Ungeachtet der im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert nicht nur in Deutschland entstandenen wissenschaftlichen, gestalterischen, normativen und rechtlichen Grundlagen einer geordneten Entwicklung von Siedlungsaktivitäten war die Siedlungs- und Raumideologie in der Zeit des Nationalsozialismus geprägt durch die Systematisierung der Städte, ihrer Funktionen und Flächenbedarfe (Entstehung der noch heute prominenten Theorie der zentralen Orte von Walter Christaller aus dem Jahr 1933). Ab den 1960er Jahren führte Lenort einen neuen Begriff ein: Stadtentwicklungsplanung als die Gesamtheit der Tätigkeiten, mit denen die Schaffung, nachhaltige Sicherung und ständige Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Gemeindeorganismus angestrebt wird (zit. in Wékel 2018: 2436). Die Stadtentwicklungsplanung wird in Gemeinden ganz unterschiedlicher Größe vollzogen, unabhängig davon, ob es sich um Städte handelt (Pahl-Weber/Schwartze 2018: 2509 ff.).

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war für die Stadtplanung und damit für die Entwicklung der Städte insoweit von größter Bedeutung, als dass in der Folge das Grundgesetz und die Bundesländer in Westdeutschland entstanden (s. Kapitel 2.1). Der Artikel 28 Absatz 2 GG garantiert die kommunale Planungshoheit, indem er den „Gemeinden [...] das Recht gewährleistet [...], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

Leitbilder (z. B. das Leitbild der autogerechten Stadt), wie sie bis zum und während des Krieges sowie unmittelbar danach in Deutschland entstanden waren, wurden nach der intensiven Phase des Wiederaufbaus zu Beginn der 1960er Jahre weiterentwickelt und führten angesichts zunehmend komplexer werdender Probleme zur Entwicklung der Stadtplanung als eigenständige Disziplin. Dies stand in Verbindung mit einer spezifischen Rechtsprechung und der Einrichtung entsprechender Studiengänge (z. B. in Dortmund, Berlin, zu Beginn der 70er Jahre auch in Kaiserslautern). Ebenso damit verbunden war die Ausdifferenzierung von Fachplanungen (für Wasser, Abfall, Energie usw.) und der Aufbau von Ämtern als Träger der Planung in den Kommunen.

Während also in Frankreich seit Ende der 1950er Jahre administrative Zuschnitte immer wieder durch Gesetze verändert wurden (s. Kapitel 2.2) – von der Schaffung der urbanen Distrikte 1959 bis loi NOTRe in 2015 –, schuf man in Deutschland die unmittelbar raumrelevante Gesetzgebung des öffentlichen Baurechts: das Bundesbaugesetz (BBauG) von 1960 und das Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 sowie schließ-

lich das Städtebauförderungsgesetz von 1971. Diese Gesetze regeln deutschlandweit die hoheitliche kommunale Aufgabe der örtlichen Planung. Das Bundesbaugesetz, heute Baugesetzbuch (BauGB, seit 1987 darin integriert das Städtebauförderungsgesetz), gibt allen Gemeinden das Recht, die die Bodennutzung regulierenden Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen. Den Kommunen wird ermöglicht, die ebenfalls grundgesetzlich geschützte private Nutzung des Bodens im Interesse der Öffentlichkeit einzuschränken. Ebenso verbindlich für Kommunen ist das überörtliche Planungsrecht: das Raumordnungsrecht (ROG und 16 Landesplanungsgesetze der Bundesländer mit unterschiedlichen Bezeichnungen). Beide Rechtsmaterien behandeln im Kern eine öffentliche Aufgabe mit ausgeprägter Gemeinwohlorientierung. Sie stellt eine koordinierende Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen Fachdisziplinen und der Politik dar (Pahl-Weber/Schwartz 2018: 2509 ff.).

In den Gemeinden kommt das o.g. Baugesetzbuch zur Anwendung, wohingegen die auf dem ROG fußende überörtliche Planung durch die Bundesländer, die Regierungsbezirke, in einigen Bundesländern durch die Landkreise und in einigen anderen Bundesländern durch spezifisch verfasste Planungsgemeinschaften vollzogen wird.

Eine der wesentlichen Grundlagen der räumlichen Planung ist nach wie vor die Zentrale-Orte-Theorie. Sie wurde und wird immer wieder kritisiert. Bis heute ist es den Fachkolleginnen und -kollegen trotz aller Kritik jedoch nicht gelungen, ihr eine bessere und geschichtlich weniger angreifbare Theorie entgegenzusetzen. Deswegen werden auf ihrer Grundlage Städten und Gemeinden Funktionen im Sinne der größeren oder geringeren Zentralität zugeordnet. Dabei handelt es sich um normative Festlegungen zu zentralen Orten in den Plänen und Programmen der Länder gemäß §8 Abs. 5 ROG. Sie bilden das jeweils landesspezifische Zentrale-Orte-Konzept. Damit wird ein grundlegender Rahmen für die Entwicklung von Städten und Gemeinden geschaffen.

Die Versorgungsfunktion ist die klassische Funktion zentraler Orte im Sinne einer Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen. In den Plänen und Programmen der Länder werden die zentralörtlichen Funktionen weitgehend konsistent folgenden drei Ebenen zugeordnet: grundzentrale Ebene für Versorgungsbedürfnisse des alltäglichen Bedarfs, mittelzentrale Ebene für Versorgungsbedürfnisse des gehobenen Bedarfs und oberzentrale Ebene für Versorgungsbedürfnisse des spezialisierten, höheren Bedarfs. Mit jeder Funktionszuweisung sind jeweils spezifische bereits erreichte oder anzustrebende Ausstattungskriterien verknüpft, z.B. das Vorhandensein eines Krankenhauses oder bestimmter Bildungsangebote (Terfrüchte/Flex 2018: 2969 ff.).

4.2 Raumplanung in Frankreich: von einem normativen Instrument zu einer strategischen und prospektiven Dimension für Ballungsräume

Zwischen den beiden Weltkriegen trat das Cornudet-Gesetz in Kraft (1919 und 1924), welches die Planung auf kommunaler Ebene etablierte. 1934 gab der *Plan Prost* die Voraussetzung für die Planung der Region Paris. In den 1960er Jahren wurde schließlich der zeitgenössische Rahmen für die Raumplanung in Frankreich mit dem *loi d'Orientat-*

tion Foncière (LOF – Gesetz zur Ausrichtung der Bodennutzung) von 1967 (Vadelorge/Ripoll 2019) geschaffen. Das Gesetz von 1967, das im Jahr 2000 durch das *loi solidarité et renouvellement urbains* (SRU – Gesetz über urbane Solidarität und Erneuerung) grundlegend reformiert und durch weitere nachfolgende Gesetze geändert wurde, stellt eine Voraussetzung für das Verständnis der derzeitigen Regelungen dar.

Während die Region Paris in den 1960er Jahren nach dem *Plan Prost* mit Plänen ausgestattet wurde, die einen Rahmen für die Stadtentwicklung bilden sollten (*Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne* [PADOG – Plan für die Entwicklung und allgemeine Organisation der Region Paris] 1960; *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris* [SDAURP – Masterplan für die städtebauliche Entwicklung der Region Paris] 1965) und insbesondere zur Schaffung neuer Städte sowie des *Réseau express régional* (RER – Regionales Expressnetz) führten, wollte der Staat auch den Ballungsgebieten, die dies wünschten, und den Gemeinden, aus denen sie sich zusammensetzten, die Möglichkeit eröffnen, ihre räumliche Entwicklung zu planen. Dies ist der Zweck des LOF, mit dem das *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU – Masterplan für städtebauliche Entwicklung) auf der Ebene der Ballungsräume und der *Plan d'occupation des sols* (POS – Flächennutzungsplan) auf der Ebene der Gemeinden eingeführt wurde. Der Staat behält durch die von den Präfekten des Departements ausgeübte Aufsicht die Kontrolle über die Dokumente (vor der Dezentralisierung von 1982). Es handelte sich um normative Dokumente, mit deren Hilfe das städtische Wachstum vorangebracht und die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen ohne große Zurückhaltung ermöglicht werden sollte. Diese waren von einer umfassenden, flächenverbrauchenden Logik geprägt, in der das starke wirtschaftliche und städtische Wachstum des Landes mit der Schaffung von Einrichtungen, Wohnraum, Infrastruktur und neuen Gewerbegebieten begleitet werden musste.

In den Jahren 1982 und 1983 wurden im Anschluss an die *lois Defferre* (Defferre-Gesetze: Dezentralisierungsgesetze) die lokalen Mandatsträger verantwortlich. Die administrative Aufsicht des Präfekten (Kontrolle a priori) wurde durch eine Legalitätskontrolle (a posteriori) ersetzt. Der kommunale POS wurde dem Bürgermeister unterstellt und die neuen *Schéma directeur* (SD – Masterpläne) – auf der Ebene der Agglomerationen – den EPCI oder sie wurden den gemischten Gemeindeverbänden zur Prüfung vorgelegt (wenn der Umfang der SD den Zuschnitt der EPCI überschritt). In diesem neuen Kontext wollen die Vorsitzenden der EPCI oder die Verantwortlichen der mit der Überprüfung betrauten gemischten Gemeindeverbände, oftmals Bürgermeister großer zentraler Städte, bei der Planung eine strategischere Rolle spielen, indem sie über die bloße Prüfung der für die Entwicklung benötigten Flächen hinausgehen und stattdessen auch Wettbewerbsbedingungen (in einem europäischen Rahmen) in ihre Überlegungen einbeziehen, und damit Entwicklung ermöglichen. Der Masterplan von Lyon in den 1980er und 1990er Jahren und schließlich der von Lille, der zwischen 1990 und 2002 nach vielen Höhen und Tiefen erstellt wurde (auch in Frankreich ist die Planung eine riskante juristische Übung mit vielen möglichen Regressansprüchen), veranschaulichen diese neue strategische Dimension, die von den Autorinnen und Autoren hervorgehoben wurde (Motte 1995).

Im Jahr 2000 wird das SRU verabschiedet. Es verändert den Masterplan (SD) in ein *Schéma de cohérence territoriale* (SCOT – Schema für territoriale Kohärenz) und den POS in einen *Plan local d'urbanisme* (PLU – Lokaler Städtebauplan). Hinter der Namensänderung verbirgt sich in der Tat eine Bestätigung der strategischen und projektbezogenen Dimension der Planungsinstrumente in einem neuen Kontext der Kontrolle von Stadterweiterung, die durch die nachfolgende Entwicklung der Gesetzgebung mit dem *loi Engagement national pour l'environnement* (ENE – Gesetz zum nationalen Engagement für die Umwelt) im Jahr 2010 bestätigt wird. Es definiert Ziele für den sparsamen Verbrauch von Raum. Zu einem späteren Zeitpunkt, nach Debatten, überträgt das 2014 geschaffene *loi pour l'accès au logement et urbanisme rénové* (ALUR – Gesetz über den Zugang zu Wohnraum und Stadterneuerung) die Zuständigkeit in Bezug auf den PLU von der Gemeinde auf die Interkommunalität durch den *Plan Local d'Urbanisme intercommunal* (PLUi – Lokaler Plan für interkommunale Standortentwicklung) und folgt dem Bestreben nach Rationalisierung. Für Metropolen nach dem MAPTAM-Gesetz (2014) und städtische Gemeinschaften ist diese Übertragung obligatorisch, für Agglomerationsgemeinschaften und ländliche Gemeinschaften bleibt sie fakultativ. Nach einem bescheidenen Start hat heute fast die Hälfte der EPCI den PLUi angenommen. Dies ist zweifellos eine bemerkenswerte Hinwendung zur Interkommunalität, wobei die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister weiterhin sehr an ihren Vorrechten in Bezug auf die Stadtplanung festhalten (sie behalten die Verantwortung für die Baugenehmigungen).

Eine weitere wichtige Änderung betrifft die Dokumentenhierarchie im Jahr 2015 mit der Stärkung der Planung auf regionaler Ebene dank des *Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires* (SRADDET – Regionales Schema für Planung, nachhaltige Entwicklung und territoriale Gleichheit). Dieses wird seither den SCOT in der Normenhierarchie vorangestellt, was bei den alten Regionalplanungsdokumenten nicht der Fall war. Dies trifft ebenso zu auf das *Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* (SRDEII – Regionales Schema für wirtschaftliche Entwicklung, Innovation und Internationalisierung), mit Ausnahme der Metropolen, die in diesem Punkt autonom sind.

5 Spezifische Instrumente zur Entwicklung von Projekten in Stadt und Land

5.1 Darstellung anhand ausgewählter Entwicklungsansätze in Deutschland

Auf der Grundlage des bereits oben erwähnten Städtebauförderungsgesetzes entstehen Programme des Bundes, mit denen eine Stabilisierung und Aufwertung von Quartieren und Zentren ermöglicht werden soll, die vor besonderen Herausforderungen stehen. Zwischen Bund und Ländern wird durch Verwaltungsvereinbarungen festgelegt, nach welchen Grundsätzen die Förderung erfolgen kann. Hingegen werden die davon profitierenden Fördergebiete durch die Länder ausgewählt (Wettbewerbsverfahren). Dabei wird ein integrierter Ansatz verfolgt, bei dem ausgewählte Quartiere ihre Förderungsmaßnahmen in einem Integrierten Handlungskonzept (IHK) darstel-

len und sich im Laufe der Förderung ein Quartiersmanagement aufbauen müssen. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt jeweils zu einem Drittel vom Bund, vom Land und der nutznießenden Kommune. Bereits die Titel der Programme lassen den Schwerpunkt der Förderung erkennen, so zum Beispiel das Stadtumbauprogramm für Städte und Stadtquartiere, die vor starken funktionalen und baulichen Herausforderungen stehen (z.B. bedingt durch negative demographische Veränderungen). Mit der Förderung werden bauliche Anpassungen und Rückbauten an veränderte Bedarfe möglich (vgl. BBSR o.J. a.; dort auch Hinweise zu anderen Programmschwerpunkten wie „Kleine Städte und Gemeinden“, „Sanierung und Entwicklung“ usw.).

Eines der bekanntesten deutschen Entwicklungsprojekte in der jüngeren Vergangenheit ist vermutlich die HafenCity in Hamburg. 1997 wurde die Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung (GHS) gegründet, die 2004 in Hamburg HafenCity GmbH umbenannt wurde. Sie ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem staatlichen Auftrag, die HafenCity Hamburg zu entwickeln. Dieser Prozess findet in Arbeitsteilung mit dem Aufsichtsrat der GmbH (von Senatsmitgliedern gestellt und damit politisch überwacht), der Kommission für Bodenordnung, der Kommission für Stadtentwicklung sowie der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen statt. Gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern privater Bauherren und freiberuflichen Architektinnen und Architekten sowie der Bezirksverwaltung bildet die HafenCity Hamburg GmbH die Wettbewerbsjury für die städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbe in der HafenCity. Die GmbH verwaltet das „Sondervermögen Stadt und Hafen“ (Grundstücke der Stadt Hamburg im Gebiet der HafenCity). Aus dem Verkauf der Grundstücke wird ein Großteil der öffentlichen Investitionen finanziert, z.B. für Straßen, Brücken, Plätze, Parks usw. Sie verantwortet außerdem die Flächenräumung und -vorbereitung, die Planung und den Bau der öffentlichen Räume, die Realisierung der Infrastruktur, die Akquisition und vertragliche Bindung von Grundstücksentwicklern und Nutzern sowie die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation. Zu den bisher fertiggestellten Projekten zählen ca. 3.000 Wohneinheiten, die HafenCity Universität, die Elbphilharmonie sowie die Ansiedlung von ungefähr 930 Unternehmen mit der Schaffung von ca. 45.000 Arbeitsplätzen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2020).

Die Internationale Bauausstellung (IBA) hat sich seit ihren Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts immer wieder neu erfunden (BBSR o. J. b.). Zunächst war die IBA eher eine Leistungsschau für herausragende Architektur (z. B. die Entwicklung der Mathildenhöhe in Darmstadt oder die damals als „Interbau“ bezeichnete Ausstellung, aus der 1957 das heute noch viel besuchte und nachgefragte Hansaviertel in Berlin (West) entstand). Im Verlauf der Zeit und spätestens mit der sicher ebenso bekannten IBA Emscher Park hat sich das Ausstellungsziel mehr und mehr zu einem Instrument nachhaltiger Stadt- und Regionalentwicklung weiterentwickelt. Mittlerweile wird das vom Bund unterstützte Format auch im benachbarten Ausland (Wien) oder im Grenzgebiet (Basel) geschätzt. Die für eine Realisierung notwendigen Strukturen unterscheiden sich von Mal zu Mal. Im Falle Hamburgs hatte sich eine GmbH als 100-prozentige Tochter der Stadt Hamburg gegründet (vgl. IBA Hamburg GmbH o. J.). Unter den thematischen Schwerpunkten Globalisierung, Klimawandel, Energiewende, Nachhaltigkeit und Schaffung qualitativ hochwertigen Wohnraums wurde dort in ers-

ter Linie der Imagewandel des Stadtteils Wilhelmsburg verfolgt. Nach Beendigung der IBA ist die GmbH seit 2014 weiterhin als Stadtentwicklungsgesellschaft zur Entwicklung neuer Quartiere in der Stadt mit derzeit 34 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für 10 Projektgebiete mit einer Gesamtfläche von 440 Hektar tätig.

Ein ähnliches Instrument wurde mit den internationalen Bundes- und Landesgartenschauen geschaffen. Die Deutsche Bundesgartenschau-Gesellschaft (DBG) wählt Städte und Gemeinden in einem wettbewerblichen Verfahren aus. Die erste Bundesgartenschau (BUGA) fand in Hannover 1951 statt. Der durch sie entstandene Park spielt noch heute eine große Rolle im Netz der öffentlichen Grünflächen. Etwa ab Mitte der 1990er Jahre gewann der Gedanke an eine gesamtstädtische Entwicklungsmaßnahme durch eine BUGA/Internationale Gartenschau (IGA) an Bedeutung. Zumeist bilden sich für deren Realisierung GmbHs in unterschiedlicher Zusammensetzung. Fördermittel aus verschiedenen Programmen des Bundes und der Länder werden dafür ebenso in Anspruch genommen wie Sponsorengelder und Spenden von ansässigen Firmen.

5.2 Planung und Entwicklung der Stadt durch städtische Projekte: ZAC, SEM, SPL (Frankreich)

Zur gleichen Zeit, als die Bürgermeister der großen Städte ihre neue Autonomie durch die Dezentralisierungsgesetze (*lois Defferre*, 1982) erhielten, starteten einige von ihnen große Programme zur Entwicklung neuer Stadtviertel und ließen damit die Generation der ‚Bau-Bürgermeister‘ und das Stadtprojekt ‚französischen Stils‘ entstehen. Georges Frêche in Montpellier (Projekt Antigone) oder Pierre Mauroy in Lille (Projekt Euralille) waren deren erste Vertreter. Sie konnten diese Art von städtischen Großprojekten (Ile de Nantes, Deux-Rives in Straßburg usw.) jedoch nur in Angriff nehmen, weil sie über Instrumente verfügten, die bereits zuvor eingeführt worden waren.

Zur Beschleunigung des städtischen Wachstums beauftragte der Staat 1955 die *Caisse des Dépôts* (Französisches Finanzinstitut), die *Société centrale d'équipement du territoire* (SCET – Zentrale Einrichtung für territoriale Infrastrukturentwicklung) zu gründen. Sie ist eine auf Spareinlagen spezialisierte Staatsbank zur Unterstützung und Finanzierung der Gemeinden bei ihren verschiedenen Projekten des sozialen Wohnungsbaus. Auch der Interventionsbereich der *Société d'économie mixte* (SEM – halbstaatliches, gemischtwirtschaftliches Unternehmen) wurde erweitert, ebenso wie der Umfang des finanziellen Engagements der lokalen Gebietskörperschaften. Diese Unternehmen öffentlicher und privater Partner haben sich nach und nach als Betreiber von lokalen Projekten etabliert. Privatrechtlich verankert bleiben sie dennoch unter der Kontrolle der Gebietskörperschaften. Dies ist das Modell ‚französischer Art‘ gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, welches die Entwicklung der Gebietskörperschaften ein halbes Jahrhundert lang begleitet hat. Es gibt sie auch heute noch, aber die liberalen Verfügungen der Europäischen Union zu öffentlichen Aufträgen und Konzessionen für öffentliche Dienstleistungen haben Frankreich in den 2000er Jahren dazu veranlasst, die *Sociétés publique locales d'aménagement* (SPLA – lokale öffentliche Entwicklungsunternehmen) (2006) und die *Sociétés Publique Locales* (SPL –

lokale öffentliche Unternehmen) (2010) zu gründen, die zu 100% öffentlich sind. Mit den SEM, die zum Teil noch existieren, aber mit privaten Bauträgern konkurrieren müssen, entspricht das gesamte System den Anforderungen des freien Wettbewerbs in Europa und dem Wunsch der lokalen Mandatsträger, die Kontrolle über ihre Großprojekte zu behalten.

Vor allem das LOF von 1967 führte ein neues operatives Instrument für die Stadtentwicklung ein: die *Zone d'aménagement concerté* (ZAC – konzertierte Entwicklungszone). Im Zusammenhang mit dem großen Wohnungsmangel in der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde ein „beschleunigtes“ städtisches Entwicklungsverfahren eingeführt (1958): die *Zone à urbaniser en priorité* (ZUP – prioritäre städtebauliche Entwicklungszone). Die ZUP wurden mittels der Präfekten der Départements unter die Kontrolle des Staates gestellt. Sie begleiteten die Stadtentwicklung Frankreichs bis in die zweite Hälfte der 1970er Jahre mit 800.000 errichteten Wohneinheiten, hauptsächlich Hochhäuser und Wohnblöcke der sogenannten *Grands ensembles* (Große Ensembles). Ab 1967 markierten die ZAC einen Schritt in Richtung auf eine ‚konzertierte Stadtplanung‘ zwischen Staat und lokalen Behörden. Nach der Dezentralisierung (1982) standen die ZAC vollständig unter der Kontrolle der lokalen Mandatsträger und wurden zum maßgeblichen operationellen Instrument für die Entwicklung großer städtischer Projekte. (Die sogenannten *Lotissements* [Wohnsiedlungen] sind ein weiteres operationelles Instrument, mit dem Stadtentwicklung betrieben wird.) Die ZAC wurden insbesondere durch das SRU-Gesetz von 2000 reformiert. Noch heute ist es das von den gewählten Vertreterinnen und Vertretern bevorzugte Instrument für größere Projekte. Meistens wird eine ZAC von einem SEM oder einer SPL verwaltet, die für ihre Entwicklung verantwortlich ist (Erwerb, Requalifizierung von Grundstücken, städtebauliche Studien, Straßen, sanitäre Einrichtungen usw.). Die Institution gibt die Erschließungskosten durch den Verkauf von Baugrundstücken an private Bauträger weiter, die auf Projektausschreibungen reagieren.

6 Schlussfolgerung und aktuelle Themen

Die administrativen und territorialen Strukturen haben sich im Nachkriegsdeutschland maßgeblich in zwei unterschiedlichen Phasen erheblich verändert (1970er Jahre: Kommunalreform, Anfang 1990er Jahre: Beitritt der neuen Bundesländer zur BRD), ohne jedoch im gleichen Maße wie in Frankreich seither in loser Folge neue räumliche Organisationseinheiten mit Wirkung für das gesamte Bundesgebiet zu schaffen. Die Veränderung von Planungsprozessen, Planwerken oder Zuständigkeiten scheint gegenüber den französischen Gegebenheiten ebenfalls eher marginal zu sein. An Gewicht gewonnen hat demgegenüber jedoch eine Ausdifferenzierung von Entwicklungsansätzen, die weniger der oben beschriebenen klassischen Stadt- und Raumplanung zuzurechnen sind, sondern unter dem Sammelbegriff der informellen Planung subsumiert werden können. Auf die Fülle dieser mittlerweile bestehenden, sich beständig weiterentwickelnden und ausdifferenzierenden Instrumente konnte hier lediglich selektiv (s. Kapitel 5.1) eingegangen werden. Verwiesen sei daher auf Danielzyk/Sondermann (2018). In jedem Fall bieten die informellen Instrumente Vorteile hinsichtlich eines adäquaten, anpassungsfähigen und kreativen Handelns in Bezug auf

spezifische Situationen und Akteure/Akteurskonstellationen. Kritische Aspekte lassen sich allerdings nicht negieren, allen voran solche der demokratischen Legitimation von Planungs- und Entwicklungsaktivitäten.

Während in Frankreich der Zuschnitt, die Funktion oder gar die komplette Existenz von administrativen Einheiten (Département) diskutiert und um Lösungen gerungen wird, hat dies in Deutschland weit weniger Bedeutung. Hingegen sind Fragen der Legitimation und auch der Überschneidung von Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen offenbar in beiden Ländern von Bedeutung.

In Deutschland kann dies sowohl auf Überschneidungen in räumlicher wie auch in fachlicher Hinsicht bezogen betrachtet werden. Neuere Entwicklungen wie die mit der Energiewende in Deutschland zusammenhängenden räumlichen Veränderungen und notwendigen Planungsprozesse stellen einerseits das Verhältnis zwischen Stadt- und Raumplanung sowie zu den Fachplanungen vor neue Herausforderungen. Sie führen andererseits in einer nicht unerheblichen Zahl aber auch zu Spannungen zwischen den räumlichen Planungsebenen, weil in der Konkretisierung von Maßnahmen – z. B. der Trassenführung von 380 KV-Leitungen von Nord- und Ostsee bis in den Süden der Republik – Gemeinden ‚die Luft zum Atmen‘, also räumliche Entwicklungsmöglichkeiten (Ausweisung von Baugebieten), genommen wird. In vielen Fällen ergibt sich dies aus multiplen Raumansprüchen, zu denen neben der Trassenführung für Energie auch Verkehrsachsen (Bundesautobahnen, Schienenverkehrswege) oder Natur- und Landschaftsschutz zählen. Überschneidungen administrativer Einheiten zeigen sich innerhalb Deutschlands vor allem in den Metropolregionen, auf die in Demazière/Feiertag/Paris et al. (2023) näher eingegangen wird.

Erheblichen Entwicklungsbeschränkungen sehen sich Klein- und Mittelstädte, aber auch ganze, eher schrumpfende Landstriche aufgrund geringer (werdender) finanzieller Mittelausstattung gegenüber. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt (Juni 2020) bereits absehbar, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die Problematik in kleinen wie großen Gemeinden eher noch erheblich verschärfen wird. Dies wird sicher keinesfalls nur deutsche Gemeinden treffen, sondern in allen Staaten, so auch in Frankreich, bewältigt werden müssen.

Bei immer noch vorhandenen Bevölkerungsverlusten in bestimmten Quartieren und auch Regionen (Schrumpfungsproblematik) besteht andernorts erheblicher Wohnraumbedarf, der zurzeit kaum befriedigt werden kann. Noch ist offen, wie bisherige Bemühungen dieses Problem lösen können, ohne die Ansprüche nachhaltiger Entwicklung (s. Kanning/Scholles/Mancebo 2023 und Douay/Lamker 2023) dabei aufgeben zu müssen, und ob sie angesichts der Pandemieauswirkungen fortgeführt werden können oder doch eingeschränkt, u. U. sogar aufgegeben werden müssen.

Auf französischer Seite hat sich der territoriale institutionelle Rahmen in den letzten Jahrzehnten erheblich weiterentwickelt. Das Bild eines zentralisierten Staates mit einer starken Zentralgewalt gegenüber einer lokalen Macht, die in die berühmten ‚36.000‘ Gemeinden zersplittert ist, lebt fort. Tatsächlich hat der Staat erkannt, dass er die Last der territorialen Entwicklung nicht mehr allein tragen kann und hat die Steuerung mittels *Contrats de ville moyenne* (Verträge für mittelgroße Städte) Mitte

der 1970er Jahre eingeführt. Fortan leistet der Staat bei lokalen oder regionalen Projekten seinen Beitrag auf der Grundlage von Verträgen, die zwischen ihm und den lokalen Behörden unterzeichnet werden. Die vertragliche Steuerung hat sich in den Beziehungen zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften durchgesetzt. Das trifft auf die Politik der sozialen Entwicklung der Städte mittels der *Développement sociale des quartiers* (DSQ – Soziale Quartiersentwicklung) in den 1980er und 1990er Jahren ebenso zu wie durch das *Programme national de rénovation urbaine* (PNRU – Nationales Stadterneuerungsprogramm, eingeführt ab 2003) oder das *Nouveau programme national de rénovation urbaine* (NPNRU – Neues nationales Stadterneuerungsprogramm) seit 2015, das seit den 2000er Jahren von der *Agence nationale pour la rénovation urbaine* (ANRU – Nationale Agentur für Stadterneuerung) durchgeführt wird. Es trifft auch zu für die städtischen Gebiete (Verträge über städtische Gebiete in den 1990er Jahren) oder für die ländlichen Räume (Verträge mit ländlichen Gebieten, seit Ende der 1970er Jahre und erneut in den 1990er Jahren nach dem Voynet-Gesetz). Vor allem seit Mitte der 1980er Jahre haben sich die Beziehungen zwischen dem Staat und den Regionen im Einklang mit den *Contrat de plan État-regions* (CPER – Verträge zwischen Staat und Region) entwickelt. Die aktuellen Verträge der sechsten Generation sollten somit zwischen 2015 und 2020 von einem staatlichen Beitrag von 12,5 Milliarden Euro profitieren, zusätzlich zu dem Anteil der Regionen und anderer lokaler Partner für insgesamt 30 Milliarden für alle CPER.

Darüber hinaus fanden die lokalen Mandatsträger mit den Dezentralisierungsgesetzen (1982) einen neuen Handlungsspielraum, der es den lokalen Behörden erlaubte, größere Projekte in Angriff zu nehmen. Die Stärkung der Interkommunalität oder sogar die Entstehung von ‚neuen Kommunen‘ durch Fusionen (2010) verlieh den lokalen Akteuren mehr Gewicht. Das Gesetz über die städtischen Gemeinschaften von 1966 ebnete diesen Weg für eine stärkere, integrierte lokale Macht für die Ballungsräume, und die Gesetze Chevènement (1999), MAPTAM (Metropolen, 2014) und NOTRe (2015, demographische Mindestschwelle von 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die Interkommunalität) gingen in die gleiche Richtung.

Im Laufe der Zeit wurde die Region über das SRADDET planerisch zum Koordinator der lokalen Politiken. Der Zusammenschluss zu Großregionen im Jahr 2015 hatte das Ziel, sie im europäischen Maßstab zu stärken. Jedoch stehen Budgets und Kompetenzen in keinem Verhältnis zu denen in den deutschen Bundesländern.

Diese Entwicklung ist jedoch noch nicht zu Ende. Zurzeit sind folgende Fragen noch unbeantwortet: Wie sieht die Zukunft der Départements aus, die eingezwängt sind zwischen mächtigeren Regionen und Metropolen, die ihnen Kompetenzen streitig machen? Bedarf es eines führenden Kopfes für ländliche Gebiete, die in ländlichen Gemeinschaften organisiert sind? Werden die Départements einfach zugunsten der Regionen aufgegeben?

Welche Perspektive wird es für eine demokratischere Repräsentation von Metropolen, Agglomerationsgemeinschaften und städtischen Gemeinschaften geben? Wann wird es eine Direktwahl für diese Gemeinschaften geben, angesichts der Tatsache, dass heute noch immer die Gemeinde der wichtigste Rahmen für die Kommunalwahlen ist, obwohl die Kompetenzen der Gemeinschaften alle Bürgerinnen und Bür-

ger betreffend beträchtlich zunehmen? Die Einrichtung von lokalen Versammlungen der Zivilgesellschaft, den Entwicklungsräten (Voynet-Gesetz 1999 und MAPTAM 2014), kann angesichts dessen nicht ausreichen.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (o.J. a): Stadtbau.
https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/ProgrammeVor2020/Stadtbau/stadtbau_node.html
 (10.12.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (o.J. b): Internationale Bauausstellungen.
<https://www.internationale-bauausstellungen.de/> (26.06.2021).
- Bogumil, J. (2006): Verwaltungsreform. In: Voigt, R.; Walkenhaus, R. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, 368-373.
- Bonnet-Pineau, E. (2016): La réforme régionale en France: une occasion manquée? In: *Echogéo* (35), 1-12.
<https://journals.openedition.org/echogeo/pdf/14506> (21.06.2021).
- Borchard, K. (2018): Städtebau. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2381-2389.
- Danielzyk, R.; Sondermann, M. (2018): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 963-974.
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J. (2023): Entwicklung der Metropolen in Deutschland und Frankreich. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 63-86. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Deutscher Städtetag (2019): Gemeindegliederung 2019.
<https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Wir-ueber-uns/Statistik-der-Staedte/statistik-staedte-verwaltungsgliederung-laender-2019.pdf>. (21.06.2021).
- Douay, N.; Lamker, C. (2023): Neue Technologien, neue Werkzeuge, neue Organisation der Stadt: Auf dem Weg zu einer neuen digitalen Planung? In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 176-197. = Forschungsberichte der ARL 22.
- HafenCity Hamburg GmbH (2020): Daten und Fakten zur HafenCity Hamburg.
<https://www.hafencity.com/de/ueberblick/daten-fakten-zur-hafencity-hamburg.html> (26.06.2021).
- IBA Hamburg GmbH (o.J.): Die IBA Hamburg – Das Unternehmen.
<https://www.iba-hamburg.de/de/ueber-uns/unternehmen> (07.05.2021).
- Kanning, H.; Scholles, F.; Mancebo, F. (2023): Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept! In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 157-175. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Motte, A. (1995): Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées. Lyon.
- Pahl-Weber, E.; Schwartze, F. (2018): Stadtplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2509-2520.
- Terfrüchte, T.; Flex, F. (2018): Zentraler Ort. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2969-2979.
- Vadelorge, L.; Ripoll, S. (2019): La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat. *Revue Pour mémoire* n°26. Ministère de la transition écologique et solidaire – Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Paris.
- Wékel, J. (2018): Stadtentwicklungsplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2435-2439.

Autorin und Autor

Didier Paris ist Professor für Stadtplanung an der Universität von Lille. Er leitete das Institut für Stadt- und Regionalplanung von Lille (IAUL) und das Labor für Territorien, Städte, Umwelt und Gesellschaft (TVES). Er war Vorsitzender der Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU). Er vertrat Frankreich im Rat der AESOP. In Lille war er Mitglied und Vorsitzender des Entwicklungsrates von Lille-Metropole. Er ist Mitglied des Redaktionsausschusses der Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Planung, Umgestaltung von Industrieregionen, Metropolitan Governance und Regionalentwicklung.

Evelyn Gustedt war von 1998 bis Ende 2021 Leiterin der wissenschaftlichen Abteilung „Europäische und internationale Fragen der Raumentwicklung“. Sie studierte Landschaftsarchitektur, Landschafts- und Freiraumplanung sowie Landes- und Regionalplanung an der Leibniz Universität Hannover (LUH). Nach Tätigkeiten in privatwirtschaftlichen Planungsbüros und Forschungseinrichtungen war sie an der LUH tätig, wo sie bei Dietrich Fürst über intermediäre Organisationen promovierte. Der Schwerpunkt ihrer langjährigen ARL-Tätigkeit lag im Bereich der Planungssysteme, insbesondere in europäischen Ländern.

Brigitte Adam, Guy Baudelle, Marc Dumont

RÄUMLICHE DOKTRINEN DER STADTENTWICKLUNG – BESTÄNDIGKEIT UND WANDEL IM LAUFE DER ZEIT

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Frankreich: anhaltende, stets erneuerte Tradition der Zentralregierung, die eine Weiterentwicklung von Doktrinen nicht verhindert
 - 2.1 Ein zentralisiertes System
 - 2.2 Die technische Planungsphase und ihre Doktrinen (1945–1982)
 - 2.3 Eine Phase der Dezentralisierung seit Anfang der 1980er Jahre
 - 2.4 Zwei neue Doktrinen: prioritäre Geographie und Wettbewerbsfähigkeit (1980–2000)
 - 2.5 Stärkung der Territorien angesichts ökologischer Erfordernisse
 - 3 Deutschland: Die Anpassung der räumlichen Doktrinen auf dem Weg zu einem gemeinsamen nationalen Ansatz der Stadtentwicklung
 - 3.1 Der Beginn der modernen Stadtentwicklung in Deutschland
 - 3.2 Wiederaufbau, Funktionalität und Stadterweiterung
 - 3.3 Die Ära der Stadterneuerung und der Planungseuphorie
 - 3.4 Von der „Planung durch Projekte“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung
 - 3.5 Leipzig-Charta vor dem Hintergrund verschiedener städtischer Herausforderungen
 - 4 Schlussfolgerung
- Literatur

Kurzfassung

Auf dem Gebiet der Stadt- und Regionalplanung weisen Frankreich und Deutschland seit Beginn der Neuzeit mehrere Parallelen auf. Allerdings besteht nach wie vor ein Unterschied zwischen stärker zentralisierten Governance-Prozessen (Frankreich) und einer stärkeren Stellung der Gemeinden (Deutschland). Die Planungsstrategien Frankreichs und Deutschlands haben sich jedoch einander angenähert. Ein Vergleich, der sich über etwa 100 Jahre erstreckt, muss allerdings für einen beträchtlichen Zeitraum zwischen den deutschen Planungsstrategien in Ost- und Westdeutschland differenzieren.

Die Stadtplanung wurde durch ähnliche Modelle wie die Charta von Athen oder die Leipzig-Charta beeinflusst. Letztere, ein europäisches Dokument, wurde im Jahr 2020 erneuert. Darüber hinaus lassen sich in beiden Ländern ähnliche Wege erkennen: das Streben nach einer starken technischen Ausrichtung, die Tendenz zu einer nachhaltigen Entwicklung, mehr Flexibilität, die wachsende Bedeutung integrierter Politiken und die Herausforderungen der Zersiedelung. Die wichtigsten Doktrinen wie Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung haben die Stadt- und Regionalplanung sowohl in Deutschland als auch in Frankreich begleitet.

Schlüsselwörter

Integration – nachhaltige Entwicklung – Wettbewerbsfähigkeit – Partizipation – Freiräume

Spatial doctrines of urban development – persistence and change in the course of time**Abstract**

In the field of urban and regional planning, France and Germany have shown several analogies since the beginning of the modern age. However, there is still a difference between more centralised governance processes (France) and a stronger position of the municipalities (Germany). But the planning strategies of France and Germany have moved closer together. A comparison covering about 100 years must differentiate between German planning strategies in East and West Germany for a considerable period.

Urban planning has been influenced by similar models like the Athens Charter or the Leipzig Charter. The latter, a European document, was renewed in 2020. Furthermore, in both countries, similar paths can be identified: the pursuit of a strong technical focus, the tendency towards sustainable development, more flexibility, the growing importance of integrated policies and the challenges of urban sprawl. Main doctrines like integration, participation and future orientation have accompanied urban and regional planning in Germany as well as in France.

Keywords

Integration – sustainable development – competitiveness – participation – open spaces

1 Einleitung

In diesem Kapitel sollen die Doktrinen aufgezeigt werden, die die Stadtentwicklung auf zentraler Ebene sowohl im Bereich der Raumordnung als auch der Stadtplanung geleitet haben.

Eine Doktrin kann als eine Reihe von Überzeugungen oder Prinzipien definiert werden, die eine Vorstellung von der Gesellschaft widerspiegeln und oft durch Denk- oder Verhaltensregeln ergänzt werden. Eine Doktrin ist eine Frage von Prinzipien und Teil einer Ideologie. In dieser Hinsicht hat die Planerin Françoise Choay (1965) zwei Hauptmodelle identifiziert: ein kulturalistisches, das sich mehr auf die Vergangenheit bezieht, und ein progressives, modernistisches. Alle Lehrmeinungen verwenden verschiedene Bezugsrahmen (Faludi/van de Valk 1994; Scholl/Elgendy/Nollert 2007; Adam/Fritzsche 2017; Baudelle/Gaultier 2018): nachhaltige Stadtplanung (Carriou/Ratouis 2014), Zusammenhalt, Vielfalt, Attraktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Urbanität, Polyzentrismus, Stadterneuerung, Kompaktheit, integrierte Stadtentwicklung, Kooperation, räumliche Gleichheit und sogar territoriale Gleichheit – so gab es in Frankreich ein *Ministère de l'égalité des territoires* (Ministerium für territoriale Gleichheit, 2012–2014), eine Bezeichnung, die bewusst verspottet wurde (Estèbe 2015).

Dieser Beitrag fasst die wichtigsten Grundsätze zusammen, von denen sich die französische und die deutsche Planung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs leiten lassen, und geht auf Fragen wie die Verbreitung von Modellen und die mögliche Chance von Konvergenzen zwischen den beiden Ländern ein, möglicherweise als Folge der europäischen Integration.

2 Frankreich: anhaltende, stets erneuerte Tradition der Zentralregierung, die eine Weiterentwicklung von Doktrinen nicht verhindert

2.1 Ein zentralisiertes System

In Frankreich ist die maßgebliche Rolle der Zentralregierung nie infrage gestellt worden. Diese Schlüsselrolle ist pfadabhängig, da die Beziehungen zwischen der nationalen und der lokalen Ebene im Bereich der Stadtplanung historisch tief verwurzelt sind, insbesondere seit dem 19. Jahrhundert (Oblet 2005). Das Fehlen jeglicher lokalen Entscheidungsprozesse vor den 1980er Jahren erklärt die seit Langem bestehende Macht des Staates bei der Festlegung von Stadtplanungsinstrumenten und wichtigen Planungspolitiken, die die Stadtentwicklung prägen, auch wenn sie nicht direkt zu diesem Zweck konzipiert wurden. Verschiedene Fünfjahrespläne, die in den Nachkriegsjahrzehnten umgesetzt wurden, zielten darauf ab, die Produktion und die Infrastruktur wiederherzustellen und das Produktionssystem zu modernisieren. In diesem Zusammenhang wurden die Städte als Instrumente zur Stärkung der nationalen Produktivität konzipiert, was sie zwang, ihre Struktur anzupassen.

Nach Kriegsende ermöglichte das sogenannte *aménagement du territoire* (Jean/Vanier 2009; Desjardins/Geneau de Lamarlière 2016) eine erfolgreiche Regionalpolitik. Die Stadtentwicklung wurde in diesem Rahmen in hohem Maße vom Staat überwacht, bevor die Planungsbefugnisse ab Anfang der 1980er Jahre schrittweise dezentralisiert wurden. Dies ist ein in Europa seltener Fall einer sehr bewussten und ikonischen, fortgeschriebenen Politik von der Mitte des 20. Jahrhunderts bis heute (Caro/Dard/Daumas 2002; Alvergne/Musso 2003) zu einer relativ neuen Periode mit starken Veränderungen.

2.2 Die technische Planungsphase und ihre Doktrinen (1945–1982)

Es gibt zwei Hauptphasen (Desjardins 2017). Die erste dauerte bis Anfang der 1980er Jahre und wurde vom technischen und willensstarken Planungsregime dominiert, das durch die Gründung der *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DATAR – Interministerielle Delegation für Raumordnung und regionale Attraktivität) im Jahr 1963 unterstützt wurde. In Anlehnung an das berühmte Pamphlet von Gravier (1947) bestand das Ziel vor allem darin, das nationale Territorium zugunsten der Provinzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Diese Bemühungen sollten sich unter anderem auf die Strukturierung eines „städtischen Rahmens“ (Hautreux/Lecourt/Rochefort 1963) stützen, insbesondere durch die acht berühm-

ten sogenannten *métropoles d'équilibre* (ausgewogene Metropolen). Dieser Versuch war jedoch nicht wirklich von zentraler Bedeutung, da die Stadtentwicklungspolitik hauptsächlich auf die Umsetzung von drei aufeinander folgenden Paradigmen ausgerichtet war: Infrastruktur, Modernisierung und Produktivität.

Die Infrastrukturpolitik stand an erster Stelle, da in den 1950er Jahren die meisten Städte nur über eine Basisinfrastruktur für die Wasserversorgung, die Abwasserbehandlung oder die Abfallentsorgung verfügten und noch wenige städtische Abteilungen die Kapazitäten hatten, diese zu verwalten. Die Modernisierung wurde als ein umfassenderes Paradigma betrachtet, das auch den Wohnungsbau und das Experimentieren mit industrialisierten Bauverfahren einschloss, wie z. B. die sogenannte *Politique dite des modèles d'innovation* (Politik der Innovationsmodelle) (Direction de la Construction 1974). In einer Zeit uneingeschränkten Wachstums (Fourastié 1979) prägte schließlich das Paradigma der Produktivität die Stadtentwicklung und zielte darauf ab, in den alten historischen Kernen durch die sogenannte Stadterneuerungspolitik Hauptgeschäftsbereiche (CBD – central business districts) auszudehnen, indem unhygienische zentrale Bereiche abgerissen wurden. Eine erste Raumplanungsdoktrin wurde bereits in den 1950er Jahren im Rahmen einer zunehmenden, durch neue Gesetze gestützten Regulierungsplanung entwickelt, die zur allgemeinen Einführung von *Plans d'urbanisme directeur* (PUD – Stadtentwicklungsplan) führte, die bald in *Plans directeurs d'urbanisme* (PDU – Stadtentwicklungsplan) umbenannt wurden. Sie orientierten sich an drei Grundsätzen. Der erste betraf die Spezialisierung des Raums, die sich aus den Zoneneinteilungsregeln der 1930er Jahre ergab und zur Ausweisung von *Zones à urbaniser en priorité* (ZUP – Prioritäre städtebauliche Entwicklungszone) in den Außenbezirken führte (1958–1969). Frankreich hielt sich vor allem an die funktionalistischen Grundsätze der Charta von Athen und baute 800.000 Wohnungen in fast 200 ZUPs, die die Nachfolge der großen Mehrfamilienhaussiedlungen (die sogenannten *grands ensembles*) antraten, die bereits hauptsächlich aus Hochhäusern und Wohnblöcken bestanden, im Gegensatz zu den nordeuropäischen Ländern, in denen Einfamilienhausprogramme dominierten (Vereinigtes Königreich, Benelux, Bundesrepublik Deutschland, nordische Länder). Die Zentralisierung in Verbindung mit einer starken Standardisierung, die durch die Industrialisierung des Bauwesens begünstigt wurde, erklärt wahrscheinlich diesen Eifer. Nach der gleichen Logik wurden auch zahlreiche Industriegebiete, Einkaufszentren und Universitätsgelände geplant. Dieses weitverbreitete Zonierungsprinzip scheint von der deutschen Zonierung inspiriert worden zu sein, einer Vision, die durch die ersten Bebauungspläne (*abgestufte Bauordnungen*) (Gemünd 1913), wie den von Franz Adickes für Frankfurt im Jahr 1891, geprägt wurde. Heute wird dieses Prinzip in Bezug auf wachsende Städte eher kritisch gesehen, da es wenig Vielfalt und Flexibilität in der Planung bietet.

Die zweite Doktrin, die in der Stadtplanung zum Tragen kam, führte zu einer Entkopplung zwischen Urbanität und Mobilität aufgrund einer Mobilitätsvision, die auf einen effizienteren Modernisierungsprozess abzielte (Wiel 2005; Mangin 2004). In jeder Stadt wurden Umgehungsstraßen nach einem neuen Modell in Übereinstimmung mit dem Buchanan-Bericht (1963) geplant, zusätzlich zu einer sehr bedeutenden Politik der Straßen- und Schienenausrüstung (insbesondere im Großraum Paris).

Schließlich förderte die modernistische Staatsdoktrin neue städtische ‚Zentralitäten‘, was zu gegensätzlichen Politiken gegenüber den historischen Zentren führte: für die einen war es eine Politik des Schutzes und der Förderung des Kulturerbes (die sogenannten *Secteurs sauvegardés* [Schutzgebiete-Politik]), für die anderen eine radikale Stadterneuerung durch die Beseitigung von Elendsquartieren und betondominierten Bahnsteigen über unterirdischen Parkplätzen (der sogenannte *Urbanisme sur dalle* [Plattenbau]), um neue *cités administratives* (Verwaltungsstädte) und Hauptgeschäftsbereiche wie La Part Dieu in Lyon oder Meriadeck in Bordeaux zu schaffen.

Diese Doktrinen der Spezialisierung überführten auch die Raumordnungspolitik in einen größeren Rahmen. Das vom Vereinigten Königreich und Nordeuropa inspirierte Modell der *New Towns* (Neue Städte) war beispielgebend dafür, dass in Frankreich Mitte der 1960er Jahre staatlicherseits acht *New Towns* gegründet wurden: fünf im Großraum Paris, drei in bestimmten *Métropoles d'équilibre* (Lille, Lyon, Marseille) und eine in der Nähe von Rouen, die von Anfang an den Grundsätzen der Zonierung und Verkehrstrennung treu blieb. Diese neuen Städte dienten auch als Laboratorium für das *Loi d'orientation foncière* (LOF – Gesetz zur Ausrichtung der Bodennutzung) von 1967 (Vadelorge 2014). Es führte in den 1970er Jahren zur Erstellung der ersten Masterpläne für die Metropolgebiete, den sogenannten *Schéma directeur d'aménagement et urbanisme* (SDAU – Masterplan für städtebauliche Entwicklung). Sie wurden von den zentralen staatlichen Dienststellen entworfen – ohne Konsultation der Kommunen, die weder über städtebauliche Befugnisse noch über technische Ressourcen verfügten. Ebenso wenig wurden die ersten interkommunalen Gremien konsultiert, die 1967 in Lille, Lyon und Marseille eingerichtet wurden. Die Raumplanung stützte sich ausschließlich auf demographische und ökonomische Wachstumsmodelle.

Gleichzeitig begünstigte die Wachstums- und Regionalpolitik die fordistische Produktionsausweitung auf allen Ebenen des städtischen Systems. Seit den 1950er Jahren unterstützte der Staat den spontanen Prozess der industriellen Dekonzentration auf der Suche nach günstigen und nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitskräften außerhalb des überlasteten Großraums Paris, worauf bald eine von der DATAR betriebene Politik der Dezentralisierung des verarbeitenden Gewerbes folgte (Saint-Julien 1982; Baudelle/Fache 2015). Diese Politik führte zur Ansiedlung neuer Automobilmontagewerke in westlichen Städten (Le Mans, Rennes, Seine-Tal) und in den nordöstlichen Industriegebieten, die von der Rezession im Bergbau betroffen waren. Diese Politik hat die räumliche Arbeitsteilung zwischen der Hauptstadt (weitgehende Konzentration von Exekutivaufgaben und Verwaltungshauptsitzen) und den Provinzen (Beschränkung auf gering qualifizierte Arbeitsplätze) verstärkt.

In den 1960er und 1970er Jahren führte diese Doktrin zu anderen nationalen Entwicklungspolitiken, wie z. B. der Schaffung von Fremdenverkehrsorten in den Bergen (Les Ménuires) und an der Küste (La Grande-Motte) oder neuen großen Industriehafengebieten (Dunkerque, Fos-sur-Mer, Le Havre, Saint-Nazaire) (De Roo 1988; Baudelle 2008).

Die Expansion der Industrie, die Abwanderung in die Städte, die Politik der Dezentralisierung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich und die dramatische Entwicklung von Schulen, Krankenhäusern und kultureller Infrastruktur erklären, warum die

mittelgroßen Städte (20.000–200.000 Einwohnerinnen und Einwohner) zwischen 1954 und 1975 das stärkste Wachstum verzeichneten, als die städtische Bevölkerung zwei- bis dreimal so schnell wuchs wie in den nachfolgenden Perioden. In den 1980er Jahren verstärkte sich die Dynamik durch den Ausbau des Hochschulwesens (neue Fachhochschulen, Ingenieurschulen, Universitäten und Campus) und die fieberhafte Entwicklung von Wissenschaftsparks (Certaines 1988).

2.3 Eine Phase der Dezentralisierung seit Anfang der 1980er Jahre

Die zweite Phase ist gekennzeichnet durch eine allmähliche Umgestaltung der Rollen in der Planung und die Entstehung eines Governance-Systems der ersten Generation (Vervielfachung der Interventionskalen, erweitertes und komplexeres System von Akteuren). Dieser Schritt entspricht der Machtverschiebung von 1982–1983, die die kommunalen Kompetenzen in der Stadtplanung und die Vorrechte der Departements und Regionen mittels gewählter Versammlungen stärkte. In jüngster Zeit (2014 und 2015 haben zwei wichtige Gesetze (MAPTAM und NOTRe)¹ die strategischen Kompetenzen der Regionen und der sogenannten Metropolen in der lokalen Entwicklung gestärkt, vielleicht nach dem Vorbild des deutschen Modells (starke Bundesländer, Metropolregionen), um Einrichtungen von europäischem Rang zu fördern und die Grundsätze der territorialen Gleichheit und der territorialen Solidarität umzusetzen.

2.4 Zwei neue Doktrinen: prioritäre Geographie und Wettbewerbsfähigkeit (1980–2000)

Die sehr interventionistische Vision des Staates, die darauf abzielte, die „Gleichheit der Gebiete“ zu gewährleisten, um eine isotrope Doktrin zu unterstützen, hielt bis Anfang der 1990er Jahre an. Sie führte indirekt zu einer dramatischen Zersiedelung, die durch das Prinzip der gleichen Erreichbarkeit gefördert wurde: Erreichbarkeit jedes Ortes über das Straßennetz (insbesondere über das Autobahnnetz). Diese Doktrin war jedoch nicht immun gegen zwei große aufkeimende Anliegen, die den bisherigen Grundsatz der territorialen Differenzierung veränderten: zum einen die soziale Vielfalt und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit, die als eine Erweiterung des Produktivitätsparadigmas verstanden wurde.

Die Besorgnis über die Verarmung in den Großwohnsiedlungen infolge der zunehmenden Nutzung von Einfamilienhäusern durch die Mittel- und Oberschicht in Vorstadtsiedlungen wuchs. Sie führte Anfang der 1980er Jahre zu einer neuen Generation von städtebaulichen Maßnahmen, die sich auf die soziale Mischung konzentrierten. Diese räumliche Doktrin führte zur ‚prioritären Geographie‘ der *Politique de la Ville* (Stadtpolitik), die eigentlich der Sanierung der am stärksten benachteiligten Randbezirke gewidmet war. Mit dieser Ausrichtung entsteht ein erster Bruch mit dem bisherigen

1 Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM – Gesetz zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Aktion und Bestätigung der Metropolen, 2014) und Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe – Gesetz über die neue territoriale Organisation der Republik, 2015).

Grundsatz der Gleichheit in der Raumentwicklung aufgrund der Einführung des Prinzips der positiven Diskriminierung, welches sich an den *Educational Priority Areas* (Schwerpunktbereiche Bildung) im Vereinigten Königreich und dem *Area Approach* (Gebietsansatz) in den USA orientiert. Diese Politik verbindet wirtschaftliche (Beschäftigung), soziale (Bildung, Sicherheit) und städtebauliche (Wohnraum, Ausstattung) Perspektiven miteinander. Sie erweitert die Vision der Raumplanung durch die Festlegung von Schwerpunktgebieten, auf die der Staat seine finanziellen Zuweisungen konzentriert. Mit dem Ziel, zunächst die soziale Entwicklung in den Stadtvierteln und dann die soziale Entwicklung in den Städten zu fördern, hebt sich dieser großzügig finanzierte Ansatz der geographischen Prioritäten deutlich von anderen Planungspolitiken ab. Sein Höhepunkt war der ‚Pakt für den Aufschwung‘ von 1994 mit der Einrichtung zahlreicher sogenannter *Zones franches urbaines* (ZFU – Freie städtische Zonen), *Zones de revitalisation urbaine* (ZRU – Städtische Revitalisierungszonen) und *Zones urbaines sensibles* (ZUS – Sensible städtische Zonen).

Im Jahr 2000 wich diese Politik der extremen Zonierung den sogenannten ‚integrierten Stadtentwicklungsmodellen‘, die auf eine Hebelwirkung durch die neue Doktrin der massiven Interventionen *Grands projets urbains* (GPU – Städtische Großprojekte, 1991–1994) und später *Grands projets de ville* (GPV – Städtische Großprojekte, 2000–2006) setzten. Die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit seit 1999 hat den Grundsatz der fiskalischen Solidarität zwischen den Gemeinden desselben Ballungsraumes gestärkt.

In den 1990er Jahren entstanden sowohl die nachhaltige Entwicklung als neuer Grundsatz der städtischen Regulierung (s. Kanning/Scholles/Mancebo 2023) als auch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Kontext des zunehmenden interurbanen Wettbewerbs (Motte 2006), die auch von der europäischen Politik im Rahmen institutioneller Anpassungsprozesse beeinflusst wurde (Dühr/Stead/Zonneveld 2007). Gleichzeitig hat der Zentralstaat aufgrund seiner relativen Machtlosigkeit angesichts der Wirtschaftskrise und der Verschärfung sozialräumlicher Ungleichheiten an Legitimität eingebüßt, was zu einer Neuskalierung des öffentlichen Handelns führte (Brenner 2004). Die Verschärfung der europäischen Wettbewerbsvorschriften, die zu einem faktischen Verbot staatlicher Beihilfen für Großunternehmen führte, hat auch die traditionellen Möglichkeiten des Staates zur räumlichen Umverteilung von Aktivitäten auf der Grundlage von Raumordnungsbeihilfen (sogenannte *Aides à finalité régionale*) erheblich eingeschränkt. Infolgedessen hat die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Kohäsionspolitik 2007–2013 die 71 *Pôles de compétitivité* (Wettbewerbspole) zum wichtigsten regionalpolitischen Instrument in Frankreich gemacht.

2.5 Stärkung der Territorien angesichts ökologischer Erfordernisse

Die neue Kohäsionspolitik hat die wichtige Rolle der (größeren) Städte bei der Schaffung von Wohlstand anerkannt. Im Großen und Ganzen hat sie den Grundsatz eines integrierten und ortsbezogenen Ansatzes beibehalten, sodass Differenziertheit statt Gleichheit im Mittelpunkt der 2020 geschaffenen neuen *Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT – Nationale Agentur für territorialen Zusammenhalt) steht, einem europäisch inspirierten Ansatz. Ihre Gründung zielt auf die integrierte Umset-

zung der territorialen und städtischen Wachstumspolitik durch den Zusammenschluss mehrerer nationaler Institutionen ab: das ehemalige *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete), welches die ehemalige DATAR ersetzt hatte, das *Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux* (Epareca – Nationale öffentliche Körperschaft für die Entwicklung und Umstrukturierung von Handels- und Gewerbegebieten) und die *Agence du numérique* (AdN – Digitale Agentur für Breitbandinfrastruktur, Mobiltelefonversorgung und digitale Nutzung). Ziel ist es auch, die Beziehungen zu anderen wichtigen nationalen Agenturen und Zentren in den Bereichen Wohnungsbau (*Agence nationale de l'habitat* – ANAH), Stadterneuerung (*Agence nationale pour la rénovation urbaine* – ANRU), Umwelt (*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* – ADEME) und Raumplanung (*Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement* – CEREMA) zu stärken. Darüber hinaus bekräftigt die Schaffung der ANCT den Grundsatz der Differenzierung der Gebiete, der die Utopie der territorialen Gleichheit zugunsten von maßgeschneiderten Programmen aufgibt.

So haben europäische politische Orientierungen eine zentrale Rolle bei der Entstehung eines Paradigmas zum Aufbau von Kapazitäten und Fähigkeiten und der Eröffnung einer neuen Ebene komplexer Beziehungen zwischen Regionen und offiziell integrierten Metropolgebieten (sogenannte *Métropoles*, interkommunale Kooperationseinrichtungen) gespielt. Dieses Bemühen um Selbstverwaltung, das eher technischer Natur als von einer politischen Philosophie inspiriert ist (Lopez/Pellegrino/Coutard 2019), entstand vor dem Hintergrund des Rückgangs des staatlichen Interventionismus und der zunehmenden ökologischen Besorgnis über den Klimawandel, den Rückgang der biologischen Vielfalt und die wirtschaftlich kontraproduktive und ökologisch nicht nachhaltige Suburbanisierung. Neben den Zielen des sozialen Zusammenhalts und der Vielfalt (Bekämpfung der städtischen Ghettos) wurde der Kampf gegen die Zersiedelung zugunsten der Umwelt durch die *Grenelle*-Gesetze (2009–2010) gestärkt, mittels derer neue Raumordnungsgrundsätze durch die Anwendung der EU-Umweltrichtlinien über ökologische Korridore (grüne und blaue Gürtel) und die biologische Vielfalt festgelegt und diese Regelungen zur neuen Priorität der Stadtplanung gemacht wurden. Darüber hinaus wurde eine zwangsweise Begrenzung der Stadtentwicklung eingeführt, um Mobilität und Urbanität neu zu ordnen, indem beispielsweise jedes neue Einkaufszentrum oder Geschäftszentrumsprojekt mit einer öffentlichen Verkehrsinfrastruktur ausgestattet wird.²

Diese Zunahme von Umweltaspekten bedeutet den Rückgang einiger langjähriger Stadtplanungstheorien (Ascher 2000). Um die lokalen Kapazitäten zu stimulieren, wurde durch aufeinander folgende Generationen von Ausschreibungen zur Einreichung von Projekten versucht, die städtische Governance zu fördern und gleichzeitig die staatliche Intervention in bestimmten Bereichen aufrechtzuerhalten, wie z. B. die Zentren schrumpfender mittelgroßer Städte, illustriert durch die 222 *Actions cœurs de villes* (Aktionen zur Revitalisierung der Innenstädte) im Jahr 2018, oder auch die Sanierungsmaßnahmen für die von Armut geprägten Vorstädte mithilfe von mittler-

2 Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR – Gesetz über den Zugang zu Wohnraum und Stadterneuerung), 2014, Artikel 157.

weile stark integrierten Instrumenten wie den *Programmes d'investissement d'avenir* (PIA – Zukunftsinvestitionsprogramme). Diese „Fernverwaltung“ (Epstein 2005) verändert die Kontrolltechniken des Zentralstaates über die Entscheidungsprozesse in der lokalen Stadtplanung.

Letztlich bleibt die französische Zentralplanung einer traditionellen Governance treu, die von instrumenteller Rationalität beherrscht wird: Top-down-Entscheidungen, zentrale Kontrolle, geschlossenes Handeln, eine einzige Behörde, direkter Führungsstil, Streben nach Zielen der formalen Politik, durch Komponenten bestimmtes Systemverhalten, repräsentative Demokratie (Allmendinger 2017). Auf lokaler Ebene hingegen verlagert sich Governance hin zu kollaborativer Planung, d.h. mögliches Experimentieren, diskursiver Gestaltungsprozess und Planung als kommunikativer Prozess, der die Konstruktion verschiedener Arenen beinhaltet (Healey 1992). Sie wird somit zu einer *collaborative complex adaptative system planning* (CAS – Kollaborative Planung komplexer adaptiver Systeme), die folgende Elemente umfasst: interdependente Netzwerke, verteilte Überwachung, ein offenes System, geteilte Autorität, geleitete, Möglichkeiten schaffende Interaktionen, gewählte Agenten und Ressourcen, generativer Führungsstil, die Verwirklichung kollektiven Handelns und ein durch Interaktionen bestimmtes Systemverhalten sowie deliberative Demokratie (Booher/Innes 2018).

3 Deutschland: Die Anpassung der räumlichen Doktrinen auf dem Weg zu einem gemeinsamen nationalen Ansatz der Stadtentwicklung

3.1 Der Beginn der modernen Stadtentwicklung in Deutschland

In ganz Europa wird die Charta von Athen (1933) als die zentrale Idee genannt, die die moderne Stadt prägt. In Zeiten umweltverschmutzender Industrien und zunehmender Mobilitätsmöglichkeiten durch das Auto sollten die städtischen Funktionen getrennt werden – wahrscheinlich über das hinaus, was die Modernisten befürworteten (Gintrand 2020). Darüber hinaus erforderte die rasche Industrialisierung Maßnahmen zur Regulierung und zum Ausgleich der negativen Folgen, zur Bereitstellung von Wohnraum und zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Die Lebensbedingungen in den besonders hochindustrialisierten deutschen Ballungsräumen verschlechterten sich mit zunehmender Luftverschmutzung und immer weniger Frei- und Grünflächen zur Erholung und Entspannung von der harten Arbeit. Daher entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Deutschland Freiräume als strukturierendes und ausgleichendes Element der Stadtplanung. Städtische Agglomerationen begannen, sich über ihre administrativen Grenzen hinaus auszudehnen. Im Jahr 1910 fanden in Düsseldorf und Berlin Ausstellungen zum Städtebau statt. Sie brachten die Idee der Regionalparks und Grünzüge aus den USA nach Deutschland. Robert Schmidt, ein berühmter deutscher Ingenieur und Planer, setzte diese Ideen für das stark industrialisierte Ruhrgebiet um und schuf ein Netz grüner Freiräume, um den weiteren unkontrollierten industriellen Flächenverbrauch zu begrenzen (KVR 1995; Reiß-Schmidt 1996). Ein weiteres Beispiel ist der Kölner Grüngürtel. Auf Initiative des Kölner Oberbürgermeisters Konrad Adenauer plante Fritz Schumacher in den 1920er

Jahren Grünflächen zum Schutz von Freiräumen und zur Integration von Sportanlagen (Bauer 2014). Generell konnten die damaligen Ideen auf eine Tradition viel älterer Stadtparks zurückgreifen, die sich bis in frühere Jahrhunderte zurückverfolgen ließen (DGGL 2018).

Darüber hinaus erforderte die zunehmende Industrialisierung der Städte den Bau von Wohnungen und eine Ausweitung der Siedlungsflächen. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden neue städtebauliche Modelle, die in deutschen Städten realisiert werden konnten. Sie waren beeinflusst von der englischen Idee der *Gartenstadt* (Koch 1984, s. Abb. 1). Eine der ersten Gründungen einer *Gartenstadt* mit einer starken Verbindung von Produktion und Wohnen entstand in Dresden-Hellerau (Lindner/Lühr 2008).

Eine weitere relevante Orientierung bot die architektonische Bauhaus-Bewegung, eine akademische Schule mit einer starken Stellung an der Universität Weimar (später in Dessau). Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planer sowie Künstlerinnen und Künstler schufen neue Ideen. Sie beeinflussten sowohl die Architektur als auch den Städtebau, indem sie die neuen Möglichkeiten der industriellen Produktion nutzten. Zusammen mit anderen Vorbildern ebneten sie den Weg für Großsiedlungen (Baumann 2007).



Die Margarethenhöhe war eine der frühen deutschen Gartenstädte. Die Siedlung wurde von Margarethe Krupp initiiert und gefördert, um ein lebenswertes Umfeld für die Arbeiterschaft zu schaffen. Neubausiedlungen, die von industriellen Arbeitgebern gegründet wurden, gehören zu den typischen Elementen der Stadtentwicklung in der Zeit der zunehmenden Industrialisierung.

Abb. 1: Margarethenhöhe Essen / Quelle: Adam 2017

Diese Ansätze sind heute sichtbarer Bestandteil der Städte und urbanen Gebiete in Deutschland. Darüber hinaus spiegeln sie zwei sehr wichtige Merkmale der Stadtentwicklung als stabile Doktrinen wider: Integration und Zukunftsorientierung. Integration zeigt sich vor allem in der sektorübergreifenden Planung, Zukunftsorientierung in dem Versuch, Freiräume zu erhalten und auf das offensichtlich unbegrenzte Bevölkerungswachstum zu reagieren. Diese Doktrinen begleiteten die Stadtentwicklung in Deutschland in den folgenden Jahrzehnten – von Zeit zu Zeit modifiziert, um sie an die veränderten Bedingungen der jeweiligen Zeit anzupassen.

Eine dritte Doktrin der Stadtentwicklung gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht: die Beteiligung an einer dialog- und prozessorientierten Planung. Stadtentwicklung und Planung wurden zu Beginn der Moderne ausschließlich als technisch determinierte Ideen und Angelegenheiten gesehen.

3.2 Wiederaufbau, Funktionalität und Stadterweiterung

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden zwei politisch unterschiedliche deutsche Republiken. Während die westdeutsche Verfassung der lokalen Ebene viel Verantwortung übertrug, war die Deutsche Demokratische Republik zentralistisch organisiert. Insgesamt herrschte ein gigantischer Mangel an Wohnraum. In beiden Ländern wurde die ‚gegliederte und aufgelockerte Stadt‘ zum Leitbild für den Wiederaufbau der Städte. An die Ideen des beginnenden 20. Jahrhunderts anschließend entstanden grüne Siedlungen mit weniger Hochhäusern. Auf diese Weise wurden vor allem in Ostdeutschland Großwohnsiedlungen gebaut, die der Idee der Funktionstrennung folgten (BBR 2000).

Alte Wohnungsbestände wurden umgebaut oder grundlegend erneuert. Repräsentative Achsen und offene Plätze wurden zu typischen neuen Elementen der ostdeutschen Städte. Besonders in Westdeutschland wurde schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg das Modell der autogerechten Stadt verfolgt. Viele Städte waren völlig zerstört (z.B. Kassel) und konnten in einer neuen, modernen, dem wachsenden Autoverkehr angepassten Form wieder aufgebaut werden (Reichow 1959).

Zunächst erfolgten alle Wiederaufbau-Projekte mehr oder weniger als Planungsinitiativen von oben nach unten. Doch Ende der 1950er Jahre wurde die Stadtplanung in Westdeutschland zu einer öffentlichen politischen Angelegenheit, die immer mehr öffentliches Interesse fand. Das dritte Element der deutschen Stadtentwicklungsdoktrin wurde sichtbar: die Partizipation. Bereits 1955 erregte eine Tagung unter dem Motto „Der Stadtplan geht uns alle an“ große Aufmerksamkeit. Dies war ein Signal. Die Bürgerinnen und Bürger sollten direkt in die Planungsprozesse einbezogen werden (Albers/Wékel 2008: 28).

Dennoch wuchsen in den 1960er Jahren in beiden Teilen Deutschlands die Städte und dehnten sich weiter aus, ohne dass es zu nennenswerten Protesten kam. Es entstanden Großwohnsiedlungen als Trabantenstädte mit hohen Wohntürmen und integrierten Infrastrukturen. Diese Ansätze folgten der Idee der industrialisierten Stadtentwicklung, die in den 1920er Jahren entstanden war. Das Leitbild der Bewegung war

‚Urbanität durch Dichte‘. In Westdeutschland entstanden auch Einfamilienhäuser an der Peripherie (BBR 2000). Ein starker Glaube an Wachstumsprozesse unterstützte die Zukunftsorientierung.

3.3 Die Ära der Stadterneuerung und der Planungseuphorie

Das gegenwärtige Planungssystem und die Planungsstrategien beruhen hauptsächlich auf der Stadtentwicklung in Westdeutschland. Im Jahr 1960 verabschiedete das Parlament der Bundesrepublik Deutschland das *Bundesbaugesetz* (BBauG). Im Jahr 1971 trat dann das *Städtebauförderungsgesetz* in Kraft. Nach der Charta von Athen konzentrierte sich das BBauG auf eine Planungsstrategie, die auf der Idee einer funktionell orientierten Flächennutzungsplanung beruhte. Die Flächennutzungsplanung besteht aus zwei Schritten, die sich in ihrer Präzision unterscheiden. Der sequentielle Ansatz hatte die Bauleitplanung seit den 1930er Jahren geprägt (Heigl 1984). Nun wurden sie gesetzlich verankert. Das Städtebauförderungsgesetz zielte auf die städtebauliche Erneuerung und Modernisierung von Wohnsiedlungen. Zunächst wurden ganze Stadtteile durch neue moderne Bauten und Stadtstrukturen ersetzt. Das führte dazu, dass alte Ortskerne verschwanden und für die Zukunft verloren gingen (s. Abb. 2). Die Menschen bekamen neue Wohnungen, statt die vorhandenen, zum Teil historischen Strukturen zu erhalten und zu modernisieren (Zöpel 2011). Mit sehr negativen Auswirkungen wurden diese Formen der Stadtentwicklung als *Flächensanierung* bezeichnet.



In den 1970er Jahren neu gebaut, mit einem umfassenden und ehrgeizigen Plan, der mit der Umwelt abgestimmt ist, funktional auf Handel und Gewerbe ausgerichtet; als Ausgleich für die Lücken wurden Wohnsiedlungen außerhalb des Zentrums gebaut.

Abb. 2: Die Innenstadt von Bad Godesberg / Quelle: Adam 2017

Die Stadt wurde weiterhin autoorientiert entwickelt und Großwohnsiedlungen erhielten neue Impulse – in West- wie in Ostdeutschland –, wo spätestens in den 1970er Jahren die autogestützte Mobilität erheblich zunahm (Albers/Wékel 2008: 39).

Nach den ersten großen Stadterneuerungsprojekten und der Flächensanierung in Westdeutschland begannen die Menschen zu demonstrieren und gegen die Zerstörung und Vernachlässigung traditioneller Gebäude und Strukturen zu protestieren (Der Spiegel 1980). Westdeutschland erlebte eine Phase, in der die Bürgerinnen und Bürger außerhalb des Parlaments stark in die Entscheidungsprozesse einbezogen wurden. Die Städtebaugesetze und Planungsverfahren boten Möglichkeiten für eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit. 1976 wurde mit dem BBauG die Bürgerbeteiligung als erste von zwei Beteiligungsstufen eingeführt.

In der Zwischenzeit wurden Planungsmethoden entwickelt. Neben der wachsenden Rolle der Partizipation wurde die Stadtplanung als mehrdimensionales, zukunftsorientiertes Konzept etabliert, die sektorübergreifende Planung erweitert und z.B. um die Finanzplanung ergänzt. Die sogenannte integrierte Stadtentwicklung als umfassendes, informelles, von den Kommunalparlamenten beschlossenes Programm der Stadtentwicklung, das über die gesetzliche Bauleitplanung hinausgeht, vervollständigte den Stadtentwicklungsansatz. Neben einer Reihe von Planungsmethoden wurde die integrierte Stadtentwicklungsplanung zu einem System, das aus folgenden Elementen besteht (Albers/Wékel 2008): Bestandsaufnahme, Monitoring, Prognoseszenarien, Konzepte, Ziele, kombinierte formelle und informelle Ansätze, verbindliche Planungsziele.

Die Planung erschien als eine vollkommene Lösung. Es handelte sich um eine neue Art der technisch bestimmten Planung. Forschung und eine umfangreiche (Monitoring- und Prognose-)Datenbank gewannen großen Einfluss auf integrierte Programme und Flächennutzungsplanung. Die Bedürfnisse der Bevölkerung schienen berechenbar zu sein – ein Rückschritt in Zeiten einer politisch interessierten Öffentlichkeit und Partizipation? Ohne dies genau zu beantworten: Dies war der Beginn einer dialektischen Entwicklung der genannten Planungsmethoden und der dahinterstehenden Überzeugungen in den folgenden Perioden der Stadtentwicklung. Die drei wichtigsten Doktrinen (Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung) (auch von Faludi/van der Valk 1990 identifiziert) wurden an die Bedingungen der jeweiligen Epoche angepasst.

3.4 Von der „Planung durch Projekte“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung

Bald wurde die mangelnde Vorhersehbarkeit von Berechnungen und Trends sichtbar. Die Menschen verhielten sich nicht wie geplant, bestimmte Geschosswohnungsbauten der 1970er Jahre blieben ohne ausreichende Nachfrage und Prognosen über den Bedarf an natürlichen Ressourcen, z.B. Energie oder Trinkwasser, erwiesen sich später als völlig unrealistisch. Zudem war das gesamte System einer umfassenden integrierten Planung durch die schrumpfende finanzielle Basis der Kommunen bedroht (BMVBS/BBSR 2009).

Der Gedanke einer umfassenden Überwachung und Planung wurde verworfen. Ein neuer Ansatz wurde geboren: Planung durch Projekte oder Projekte statt Planung. Auch hier erlangte die Partizipation einen sehr hohen Stellenwert in der Stadtentwicklung und -planung, aber die Probleme geringerer Betonung von Zukunftsorientierung und isolierter Betrachtung von projektorientierter Planung verlangten rasch nach Korrekturen. Karl Ganser, Leiter der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark (1989–1999), modifizierte den deutschen Städtebau durch die Etablierung des sogenannten perspektivischen Inkrementalismus. Gemeint ist damit eine Art projektorientierter Planung, die in einen Rahmen umfassender und zukunftsweisender Ideen für die gesamte Stadt oder Stadtregion eingebettet ist (Reicher/Niermann/Schauz 2011). Mit der IBA Emscherpark wurde dieses Planungsmodell als Großprojekt zur Revitalisierung des altindustrialisierten und strukturschwachen Ruhrgebiets umgesetzt. Die Planung wurde nicht nur mit dem Bauen, sondern auch mit Festival-Projekten kombiniert.

Die Zeit verging, Deutschland wurde wiedervereinigt und 1992 lieferte die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung eine neue Grundidee für Politik und Planung: die nachhaltige Entwicklung. In den 1980er Jahren wurde das BBauG zum Baugesetzbuch (BauGB) reformiert. Das bisherige BBauG und das Städtebauförderungsgesetz wurden zusammengeführt. Ende der 1990er Jahre wurde das Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung aufgenommen. Nachhaltige Stadtentwicklung erfordert die gleichberechtigte Integration ökologischer, sozialer und ökonomischer Belange (und damit automatisch eine sektorübergreifende Betrachtung) mit einem starken Fokus auf Partizipation, Dialogprozesse und Zukunftsorientierung. Darüber hinaus hat sich die Stadtentwicklung weg von der funktionalen Trennung gemäß der Charta von Athen hin zur Idee multifunktionaler Stadtteile mit kurzen und begehbaren Verbindungen entwickelt (BMVBS/BBR 2000).

Die ‚Karriere‘ der nachhaltigen Entwicklung führte zu einer Weiterentwicklung der integrierten Stadtentwicklung. Ihr neuer Schwerpunkt könnte als eine Synthese aus isolierter projektorientierter Planung einerseits und andererseits aus dem früheren umfassenden Ansatz, der die Planung bzw. die Planerinnen und Planer als allwissend ansah, gesehen werden. Die „neue“ integrierte Stadtentwicklung wurde als informelle und zukunftsorientierte Stadtentwicklungsstrategie im Zusammenspiel mit dem formellen Baurecht erkannt. Monitoring und Prognose erhielten wieder eine stärkere Stellung. So gibt es in München ein Monitoringsystem für nachhaltige Entwicklung und in Berlin werden Daten und Strategien zu einem Stadtentwicklungsplan Klima zusammengefasst (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011). Außerdem sind die Menschen zunehmend davon überzeugt, dass Daten nicht nur Zahlen sind, sondern auch das Ergebnis eines lokalen Stadtentwicklungsmonitorings sein können. Auch die Bevölkerung kann zum Experten werden. Forschung – in Form von Studien oder Modellprojekten – unterstützt die Planung, anstatt sie absolut zu bestimmen (Albers/Wékel 2008: 30).

3.5 Leipzig-Charta vor dem Hintergrund verschiedener städtischer Herausforderungen

Die integrierte Stadtentwicklung war auch die Hauptthese der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Diese Charta zur Stadtentwicklung wurde im Jahr 2007 von den EU-Mitgliedstaaten verabschiedet. Sie spiegelt die raumbezogenen Doktrinen (Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung) wider und stellt sie in den aktuellen europäischen Kontext. Hauptziele waren die Förderung von Selbstbestimmung und Partizipation, die Förderung multifunktionaler Strukturen, die Qualifizierung des öffentlichen Raums und die Integration benachteiligter Stadtteile.

Zehn Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung und nach vielen Anstrengungen zur Modernisierung und Erneuerung der Städte in Ostdeutschland haben Schrumpfungsprozesse (auch in Großstädten wie Leipzig oder Dresden) zu dem gemeinsamen Bundes- und Länderprogramm *Stadtumbau* geführt. Mit dem *Stadtumbau* sollen die Innenstädte gestärkt werden, indem Wohnungen, vor allem Plattenbauten an den Stadträndern, abgebaut werden. In der Zwischenzeit sahen sich die Städte in Westdeutschland mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Das Programm wurde daher auf ganz Deutschland ausgeweitet. Um eine finanzielle Unterstützung der Kommunen zu erhalten, musste ein integriertes Stadtentwicklungskonzept vorgelegt werden.

Die Jahrtausendwende läutete die Trendwende ein. Seitdem wachsen die deutschen Großstädte wieder. Leipzig ist heute eine der Städte mit den höchsten Bevölkerungswachstumsraten. Eine der größten Herausforderungen ist es heute, gerade in den schnell wachsenden Städten bezahlbaren Wohnraum anzubieten. Nach Jahrzehnten schrumpft nun die Pro-Kopf-Wohnfläche in den größten deutschen Städten (Statistisches Bundesamt 2019). Dennoch gibt es in Deutschland weiterhin schrumpfende Städte, vor allem Kleinstädte im ländlichen Raum, aber auch größere Städte in alten Industriegebieten.

Ein weiteres großes (Stadsanierungs-)Programm namens *Soziale Stadt* zielt auf die Verbesserung benachteiligter Stadtteile ab. Die Beobachtung und Überwachung der Stadt zeigt problematische und wachsende Unterschiede zwischen den Stadtteilen auf. Ein sehr stark integrierter Ansatz soll dazu beitragen, die Situation in diesen benachteiligten Stadtteilen zu stabilisieren und zu verbessern. Soziale, ökologische und wohnungspolitische Fragen werden gleichzeitig berücksichtigt. Aktionspläne werden als sektorübergreifende Ansätze mit direkter lokaler Beteiligung umgesetzt (Franke/Löhr/Sander 2000). Auch hier hängt die finanzielle Förderung von der Entwicklung integrierter Konzepte ab.

Die oben genannten Programme (*Stadtumbau* und *Soziale Stadt*) sind Teil der deutschen Stadtplanungs- und Städtebauförderung des Bundes und der Länder, die die Stadtentwicklung auf lokaler Ebene unterstützen sollen. Sie wurden 1971 im Rahmen des *Städtebauförderungsgesetzes* ins Leben gerufen und werden permanent an sich ändernde Problemstellungen angepasst. Seit 2007 sind sie in die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* integriert, die die Anstrengungen auf allen Verwaltungsebenen bündelt und die Menschen und Akteure in die Planung und Umsetzung einbezieht, z. B. durch die Durchführung von Modellprojekten (Nationale Stadtentwicklungspolitik 2021).

Der Klimawandel erfordert auch Antworten im Bereich der Stadtentwicklung. Derzeit zeichnet sich eine Tendenz ab, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung durch ein Konzept zukunftsfähiger „resilienter Städte“ anzureichern, ohne es jedoch in irgendeiner Weise zu ersetzen (Fekkek/Fleischhauer/Greiving et al. 2016). Auch wenn die resiliente Stadt stärker mit dem Klimawandel und Klimakatastrophen in Verbindung gebracht wird, ändert dies nichts an der Ausrichtung auf Integration. Zudem muss die Bedeutung von Grün- und Freiflächen als zentraler Erfolgsfaktor erkannt werden. Das neuerdings geforderte Ziel des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel geht auf die Wurzeln der modernen Stadtentwicklung in Deutschland zurück. Im Jahr 2017 hat das Bundesbauministerium das *Weißbuch Stadtgrün* veröffentlicht. Das *Weißbuch* stellt das Ergebnis eines umfangreichen Dialogprozesses dar, an dem viele unterschiedliche Akteure beteiligt waren. Die Erarbeitung und Umsetzung des Weißbuchs wurde von Forschungsprojekten begleitet, für die das BBSR verantwortlich ist. Trotz des starken Bevölkerungswachstums in vielen Städten müssen Grün- und Freiflächen erhalten und qualifiziert werden. Neben den positiven Effekten für die Stadt erhöhen klimagrüne Städte ihre Attraktivität und ihre Lebensqualität. Außerdem brauchen Städte eine ausgewogene Verteilung von Grünflächen. Auch der soziale Aspekt von Grünflächen wird in der Stadtentwicklung deutlich berücksichtigt.

4 Schlussfolgerung

Der Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland zeigt ähnliche Trends und deutliche Ähnlichkeiten in der Stadtplanung aufgrund der Verbreitung von Bezugsrahmen und Modellen, zumindest zwischen Frankreich und der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland. Die wichtigsten Doktrinen wie Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung haben in beiden Ländern die Modernisierung der Stadtplanung begleitet. Auf beiden Seiten des Rheins hat sich die Stadtentwicklung von einem Ansatz, der sich auf die funktionale Sichtweise der Charta von Athen stützt, hin zu einem spezifischen und kooperativen Planungsansatz entwickelt. Die DDR, die sowjetische Planungsprinzipien übernahm, ging bis zur Wiedervereinigung freilich einen anderen Weg.

Seit den 1990er Jahren ist die nachhaltige Entwicklung zu einem Schwerpunktthema geworden. In den letzten Jahren hat sich die Stadtentwicklung zunehmend zu einem kooperativen Rahmen für die nationale und lokale Ebene – und auch für private Akteurinnen und Akteure – entwickelt, ohne dass jedoch ein echter neoliberaler Wandel wie in Großbritannien oder den USA stattgefunden hätte.

Es überrascht nicht, dass die Unterschiede in Frankreich im Vergleich zu Deutschland in einem stärker zentralistisch ausgerichteten Ansatz zum Ausdruck kommen. In den deutschen Bundesländern musste hingegen stets den Gemeinden die Ausübung ihres Rechts zur Kontrolle der Flächennutzungsplanung überlassen werden. Das BauGB wird jedoch vom deutschen Parlament erlassen und ist für alle deutschen Gemeinden verbindlich. Die aktive Rolle der nationalen Ebene wird aus französischer Sicht oft unterschätzt. In ähnlicher Weise darf von deutschen Beobachtenden die Dezentralisierung der Stadtplanung in Frankreich nicht unterschätzt werden.

Die Frage nach den Auswirkungen der Europäischen Union bleibt offen. Die Leipzig-Charta scheint in Deutschland einflussreicher gewesen zu sein als in Frankreich, wo man sich häufiger auf die Aalborg-Charta bezieht. Ist dennoch ein Europäisierungsprozess in der Planung durch die Konvergenz der Ziele absehbar? So will die Europäische Union beispielsweise „bis 2050 einen Zustand ohne Nettoflächenverbrauch erreichen“ (EC 2011: 15), ein Ziel, das vom französischen *Plan biodiversité* (Biodiversitätsplan) 2018, von der staatlichen Ideenschmiede *France Stratégie* (Fosse 2019) und von einer an die *Préfets* (Präfekten) gerichteten Anweisung im Jahr 2019 aufgegriffen wird (Cavaillès 2019). Es ist davon auszugehen, dass solche Orientierungen unter anderem zu einer Konvergenz der Entwicklungsstrategien und Stadtplanungsinstrumente in Frankreich und Deutschland führen werden.

Literatur

- Adam, B.; Fritzsche, S. (2017): The European City – a Model for Future Urban Development and its Elements. In: Die Erde 143 (1-2), 105-127.
- Albers, G.; Wékel, J. (2008): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- Allmendinger, P. (2017): Planning theory. London.
- Alvergne, C.; Musso, P. (2003): Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Paris.
- Ascher, F. (2000): Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. La Tour d'Aigue.
- Baudelle, G. (2008): „Construire ensemble les territoires“: les transformations récentes du modèle français d'aménagement. In: Arnould P.; Baudelle, G. (Hrsg.): Construire les territoires. Paris, 145-158. = Historiens & Géographes 403.
- Baudelle, G.; Fache, J. (Hrsg.) (2015): Les mutations des systèmes productifs en France. Rennes.
- Baudelle, G.; Gautier, G. (Hrsg.) (2018): Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes. Rennes.
- Bauer, J. (2014): Perspektiven der Freiraumvernetzung in Köln. In: RaumPlanung (172), 14-19.
- Baumann, K. (2007): Bauhaus Dessau. Architektur – Gestaltung – Idee. Berlin.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Urban Development and Urban Policy in Germany. An Overview. Bonn. = Berichte 6.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Nutzungsmischung im Städtebau – Endbericht. Bonn. = Werkstatt: Praxis Heft 2.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 37/2009.
- Booher, D. E.; Innes, J. E. (2018): Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. London.
- Brenner, N. (2004): New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford.
- Buchanan, C. (Hrsg.) (1963): Traffic in Towns: A study of the long term problems of traffic in urban areas. Report to the Ministry of Transport. London.
- Caro, P.; Dard, O.; Daumas, J. (Hrsg.) (2002): La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats. Rennes.
- Carriou, C.; Ratouis, O. (2014): Quels modèles pour l'urbanisme durable? In: Métropolitiques, 25.06.2014.
<http://www.metropolitiques.eu/Quels-modeles-pour-l-urbanisme.html> (25.06.2014).
- Cavaillès, J. (2019): Zéro artificialisation nette des sols en 2050?
https://politiquedulogement.com/2019/10/zero-artificialisation-nette-des-sols-en-2050/#_edn3 (25.05.2021).
- Certaines, J. (1988): La fièvre des technopoles. Paris.
- Choay, F. (1965): Urbanisme, utopies et réalités: une anthologie. Paris.
- De Roo, P. (1988): Atlas de l'aménagement du territoire. Paris.
- Desjardins, X. (2017): L'aménagement du territoire. Paris.

- Desjardins, X.; Géneau de Lamarlière, I. (Hrsg.) (2016): *L'aménagement du territoire en France*. Paris. DGGL – Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur e.V. (Hrsg.) (2018): *Kulturelles Erbe. Gärten, Parks und Landschaften*. München. = DGGL Themenbuch 13.
- Direction de la Construction (1974): *Modèles innovation 1973 [et] 1974*. Paris.
- Dühr, S.; Stead, D.; Zonneveld, W. (2007): The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. In: *Planning Practice and Research* 22 (3), 291-307.
- EC – European Commission (2011): *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels: 20.9.2011, COM (2011) 571 final.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com \(2011\) 0571_/com_com \(2011\) 0571_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com (2011) 0571_/com_com (2011) 0571_en.pdf) (28.05.2021).
- Epstein, R. (2005): Gouverner à distance: Quand l'Etat se retire des territoires. In: *Esprit* (11), 96-111.
- Estèbe, P. (2015): *L'égalité des territoires: une passion française*. Paris.
- Faludi, A.; van der Valk, A. (1990): *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planning doctrine*. Assen.
- Faludi, A.; van der Valk, A. (1994): *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht.
- Fekkak, M.; Fleischhauer, M.; Greiving, S.; Lucas, R.; Schinkel, J.; von Winterfeld, U. (2016): *Resiliente Stadt – Zukunftsstadt*. Wuppertal.
https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6614/file/6614_Resiliente_Stadt.pdf (08.01.2020).
- Fosse, J. (2019): *Objectif 'zéro artificialisation nette': quels leviers pour protéger les sols? France stratégie*. Paris.
- Fourastié, J. (1979): *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris.
- Franke, T.; Lühr, R.; Sander, R. (2000): *Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung*. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (39), 243-268.
- Gemünd, W. (1913): *Die Grundlagen zur Besserung der städtischen Wohnverhältnisse*. Berlin/Heidelberg.
- Gintrand, F. (2020): *De la charte d'Athènes: concept de fonction urbaine et zonage*. In: *Chroniques d'Architecture*, 14.04.2020.
- Gravier, J.-F. (1947): *Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population*. Paris.
- Hautreux, J.; Lecourt, R.; Rochefort, M. (1963): *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*. Paris, Ministère de la Construction, Commission de l'équipement urbain. Paris.
- Healey, P. (1992): *Planning through debate: The communicative turn in planning theory*. In: *Town Planning Review* 63 (2), 143-162.
- Heigl, F. (1984): *Der Städtebau des 20. Jahrhunderts – vom idealen Plan zum idealen Konzept*. Teil 1. In: *DBZ* (6), 791-800.
- Jean, Y.; Vanier, M. (Hrsg.) (2009): *La France, aménager les territoires*. Paris.
- Kanning, H.; Scholles, F.; Mancebo, F. (2023): *Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept!* In: *Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland*. Hannover, 157-175. = *Forschungsberichte der ARL* 22.
- Koch, M. (1984): *Moderner Städtebau der 20er Jahre und seine ideengeschichtlichen Bezüge*. In: *disP – The Planning Review* (75), 20-24.
- KVR – Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.) (1995): *Kommunalverband Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet*. Essen.
- Linder, R.; Lühr, H. (Hrsg.) (2008): *Gartenstadt Hellerau: Die Geschichte ihrer Bauten*. Dresden.
- Lopez, F.; Pellegrino, M.; Coutard, O. (2019): *Les territoires de l'autonomie énergétique: Espaces, échelles et politiques*. Londres.
- Mangin, D. (2004): *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*. Editions de la Villette. Paris.
- Motte, A. (2006): *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995–2005)*. Paris-La Défense. = *Recherche* 133.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik (2021): *In Städten gestalten wir unsere Zukunft!*
https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home_node.html (23.04.2021).
- Oblet, T. (2005): *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*. Paris.
- Reicher, C.; Niermann, L.; Schauz, T. (2011): *Die Festivalisierungen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und ihrer Folgeformate im Ruhrgebiet*. In: *Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (Hrsg.): Jahrbuch Stadtregion 2011*. Berlin, 39-51.
- Reichow, H. (1959): *Die autogerechte Stadt. Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos*. Ravensburg.

- Reiß-Schmidt, S. (1996): Freiraum als regionale Infrastruktur im Ruhrgebiet. In: Informationen zur Raumentwicklung (4/5), 259-276.
- Saint-Julien, T. (1982): Croissance industrielle et système urbain. Paris.
- Scholl, B.; Elgandy, H.; Nollert, M. (2007): Raumplanung in Deutschland – Formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben. Spatial Planning in Germany. Formal Structure and Future Tasks. Karlsruhe. = Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung 35.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima. Berlin.
- Der Spiegel (1980): Sanierung haut den Gesundesten um. In: Der Spiegel (26), 22.06.1980. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14326116.html> (07.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019): Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008 – 2018. = Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts 12, 04.12.2019. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html;jsessionid=CD-217058221BB38FE6A0408748EFFCFB.internet722 (12.12.2019).
- Vadelorge, L. (2014): Retour sur les villes nouvelles. Une histoire urbaine du xx^e siècle. Paris.
- Wiel, M. (2005): Ville et mobilité, un couple infernal? La Tour d'Aigues.
- Zöpel, C. (2011): 40 Jahre Städtebauförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern? In: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bericht zur Stadtentwicklung 2011. 40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. Düsseldorf, 15-16.

Autorin und Autoren

Dr. Brigitte Adam, nach dem Studium der Raumplanung in Dortmund (Dipl.-Ing.) arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und anschließend als technische Angestellte bei der Stadt Bochum. Seit 1992 arbeitet sie als wissenschaftliche Projektleiterin am BBSR, seit 2016 ist sie für das Stadtmonitoring und Stadtgrün in der Abteilung SU 6 Stadt-, Umwelt- und räumliches Monitoring zuständig. Sie lehrte an verschiedenen deutschen Universitäten zu Methoden und Problemen der Stadt- und Regionalplanung (u.a. als Gastprofessorin im Sommersemester 2001 an der Technischen Universität München).

Guy Baudelle ist Professor für Stadt- und Regionalplanung an der Universität von Rennes 2, Inhaber des europäischen Jean-Monnet-Lehrstuhls und Präsident des Instituts für Stadtplanung von Rennes. Zu seinen derzeitigen Forschungsgebieten gehören Regionalplanung und Stadtentwicklung in Frankreich und der Europäischen Union sowie die räumliche Vorausschau. Er war Direktor von mehreren internationalen und nationalen Forschungsprogrammen (DATAR, Ministerium für Planung, Ministerium für Ökologie und nachhaltige Entwicklung). Er war auch Direktor des Wissenschaftlichen Ausschusses der Nationalen Forschungsagentur.

Marc Dumont ist Professor für Stadtplanung an der Universität Lille, Forscher bei Territories, Cities, Environment and Societies (TVES lab.) und leitet das Institut für Stadt- und Regionalplanung von Lille (IAUL). Seit 2001 konzentriert sich seine Arbeit auf metropolitane und territoriale Politiken und die Dynamik von Stadtrandgebieten. Er ist Ko-Vorsitzender des Projekts Metropolitan Transitions (I-Site Fondation universitaire Lille Nord-Europe). Seit Juli 2021 ist er Vorsitzender der Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (Verband zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und Raumordnung) (APERAU Internationale).

Christophe Demazière, Patricia Feiertag, Didier Paris, Karsten Zimmermann,
Jérôme Dubois

ENTWICKLUNG DER METROPOLEN IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Die theoretische Debatte zur institutionellen Organisation von Metropolen und ihre Veranschaulichung anhand von Deutschland und Frankreich
 - 2.1 Metropolregionen in Deutschland
 - 2.2 Die französischen *métropoles*
 - 3 Metropolen: Government oder Governance? Zwei Fallstudien
 - 3.1 Frankfurt/Rhein-Main
 - 3.2 Die *Métropole européenne de Lille*
 - 4 Kritische Perspektiven auf die institutionelle Organisation von Metropolen in Deutschland und Frankreich
 - 4.1 Wer ist der wichtigste öffentliche Akteur in den Metropolregionen?
 - 4.2 Starrer Raum oder soft Governance: Warum?
- Literatur

Kurzfassung

Die Entwicklung der Metropolregionen und Metropolen (*métropoles*) in beiden Ländern veranschaulicht die Theoriediskussionen über dieses besondere geographische Objekt. Politische Legitimität, eine weitreichende Autonomie und ein hinreichend „bedeutsames“ Territorium sollten die Grundlage für diese Metropol(region)en bilden. Von diesem theoretischen Idealbild bis zur Praxis ist es jedoch noch ein weiter Weg. In Deutschland ist ein langsamer und anhaltender Bottom-up-Prozess zu beobachten, während in Frankreich, nach einer langen Geschichte der Interkommunalität, institutionelle Metropolen entstanden (MAPTAM-Gesetz von 2014). Die deutschen Metropolregionen und französischen *métropoles* unterscheiden sich also. Deutschland weist unvollständige und variable Formen der metropolitanen Organisation auf, während französische Metropolen sich mit einfachen Kriterien der Kompetenzen und Ressourcen begnügen. Allerdings lassen sich diese „interkommunalen“ *métropoles* (eine Ausnahme: Lyon) auch mit den deutschen kreisfreien Städten vergleichen, die stark individualisierte politische Einheiten sind, wobei die Stadtstaaten (z. B. Hamburg) den extremsten Fall darstellen. Zwei Beispiele, Frankfurt/Rhein-Main und Lille, illustrieren den Vergleich.

Schlüsselwörter

Metropolen – Governance – Macht der lokalen Ebene – Frankfurt/Rhein-Main – Lille

The development of metropolises in Germany and France

Abstract

The evolution of city regions and metropolises in both countries illustrates the theoretical debates on this particular geographical object. Political legitimacy, significant autonomy and a 'relevant' territorial area should form the basis of these regions. But there is a long way to go from this theoretical vision to practice. In Germany, a slow and contingent bottom-up process can be observed, whereas in France, following a long history of intermunicipality, institutional metropolises are emerging (MAPTAM law of 2014). Metropolregionen and métropoles thus differ. Germany shows incomplete and variable forms of metropolitan organisation, whereas French metropolises are satisfied with simple criteria of competences and resources. However, these 'inter-municipal' métropoles (one exception: Lyon) can also be compared with the large German cities, which are highly individualised political entities, with the city-states (e. g. Hamburg) being the most extreme cases. Two examples, Frankfurt/Rhein-Main and Lille, illustrate the comparison.

Keywords

Metropolises – governance – local power – Frankfurt/Rhein-Main – Lille

1 Einführung

In den letzten Jahrzehnten haben die meisten westlichen Großstädte ein starkes Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum erlebt. Dies ging oft mit einem Anwachsen der Pendlerströme, einer zunehmenden baulichen Überformung der Flächen und manchmal mit Konflikten um den Standort von Großanlagen einher. Zu den großstädtischen Ballungsgebieten gehört eine Vielzahl von politisch und administrativ begrenzten Gebietskörperschaften. Die Geschwindigkeit städtischen Wachstums überholte oftmals deren Anpassungsfähigkeit. Daher ist die Hauptfrage, die in diesem Kapitel behandelt wird, die folgende: Welches sind angesichts der institutionellen Fragmentierung und der Vielzahl von Herausforderungen die aktuellen Tendenzen in Bezug auf die Verwaltung und Governance von Metropolregionen/Metropolen in Deutschland und Frankreich?

Einige Studien haben gezeigt, dass die Entstehung metropolitaner Verwaltungsstrukturen und Governance-Formen ein schwieriger Prozess ist, der auf den Widerstand lokaler und subnationaler Kräfte stößt (Lefèvre 1998). Im Idealfall würde eine Metropolverwaltung drei Hauptmerkmale aufweisen. Erstens hätte sie eine starke politische Legitimität, die durch die Direktwahl ihrer politischen Vertreterinnen und Vertreter erreicht würde. Diese Legitimität würde es der Metropolverwaltung ermöglichen, in erster Linie den Mitgliedsgemeinden gegenüber verbindlich zu handeln. Zweitens würde eine solche Institution über eine bedeutende Autonomie im Verhältnis zu anderen Regierungsebenen verfügen, welche durch ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen und weitreichende Kompetenzen (Raumordnung, wirtschaftliche Entwicklung, Verwaltung der technischen Netze, Kultur usw.) erworben würde. Dadurch wäre es möglich, die vielen Herausforderungen zu behandeln, denen sich die Metro-

polen gegenübersehen. Schließlich hätte die Metropolenverwaltung eine hinreichend „bedeutende“ territoriale Basis, die in etwa dem funktionalen Siedlungsgebiet entspräche (Lefèvre 1998).

Doch von diesem theoretischen Idealbild bis zur Praxis ist es ein weiter Weg. Wir werden in diesem Kapitel sehen, dass die französischen institutionalisierten Metropolen lediglich das Kriterium der Kompetenzen und Ressourcen erfüllen. Dem kann nur im Falle des Großraums Paris und Marseille-Provence widersprochen werden. Deutschland weist ebenfalls unvollständige und variable Formen metropolitaner Organisation auf. Der Vergleich ist jedoch aus mehreren Gründen nicht einfach. In Bezug auf das Städtesystem bieten Frankreich und Deutschland zwei gegensätzliche Bilder: Dem deutschen Polyzentrismus stellt Frankreich das Primat von Paris und seiner Region Ile-de-France gegenüber (s. Kapitel 2 und 3). Die europäischen Städterankings spiegeln den unterschiedlichen Einfluss der Metropolen der beiden Länder wider. So reiheten Rozenblat und Cicille (2004) Paris in die erste Klasse der europäischen Städte ein, während Berlin zusammen mit München in der dritten Klasse lag. Auf der anderen Seite ordneten sie vier deutsche Städte in Klasse 4 ein (Köln, Frankfurt, Düsseldorf, Hamburg) gegenüber drei französischen Städten (Lyon, Marseille, Toulouse). Zudem sind die institutionellen Systeme sehr unterschiedlich, wobei der Föderalismus auf der einen Seite und der Einheitsstaat auf der anderen Seite stehen. Letzterer befindet sich im Prozess der Dezentralisierung (s. Paris/Gustedt 2023 und Adam/Baudelle/Dumont 2023). Beide Systeme wirken sich auf die Anerkennung von Metropolen und ihre institutionelle Verankerung in den Ländern aus. In Deutschland greift der Bund nicht in die Organisation von Großstädten ein. Umgekehrt ist Frankreich seit mehr als 50 Jahren durch zahlreiche institutionelle Reformen gekennzeichnet, die vom Staat initiiert wurden. Ziel dieses Kapitels ist es, diese Gegensätze zu veranschaulichen und zu erklären. Dies erfolgt sowohl allgemein (Kapitel 2) als auch anhand empirischer Erkenntnisse aus Fallstudien zu Frankfurt/Rhein-Main und Lille (Kapitel 3). Schließlich wird eine vergleichende Analyse die Grenzen der Metropolenentwicklung in den beiden Ländern aufzeigen (Kapitel 4).

2 Die theoretische Debatte zur institutionellen Organisation von Metropolen und ihre Veranschaulichung anhand von Deutschland und Frankreich

Die Institutionalisierung von Metropolen ist seit langem von einer Auseinandersetzung zweier Denkschulen geprägt (Tomàs 2020). Einerseits haben sich die Vertreter der Metropolitan-Reform-Schule für eine institutionelle Konsolidierung durch territoriale Reformen ausgesprochen. In den 1960er Jahren verdeutlichte die Schaffung von sogenannten städtischen Gemeinschaften in Frankreich (*communautés urbaines*) oder von Metropolitan County Councils in England diesen Trend. Auf der anderen Seite haben einige unter dem Einfluss der Public-Choice-Theorien den Nutzen des Wettbewerbs zwischen autonomen Gemeinden betont. In den 1990er Jahren schlugen die Befürworter eines neuen Regionalismus Formen stadt-regionaler Governance mit weicheren institutionellen Strukturen und variabler Geometrie vor, die eine Vielzahl von Herausforderungen zu handhaben in der Lage wären. Brenner (2004) unterstützt seinerseits die Idee, dass die Frage des Managements von Metropolen Teil eines

umfassenderen Prozesses des territorialen Wandels von Staatlichkeit im Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung ist. Internationale Wettbewerbsfähigkeit würde eine institutionelle Strukturierung von Metropolregionen erfordern.

Die Veränderungen in der Verwaltung der Metropolen in Deutschland und Frankreich in den letzten fünfzehn Jahren veranschaulichen diese Theoriediskussionen. Die Entwicklungen in Deutschland entsprechen einem von unten nach oben verlaufenden, langsamen und vom situativen Kontext abhängigen Prozess, während in Frankreich institutionelle Metropolen an die Stelle der städtischen Gemeinschaften getreten sind, die eine Allianz zwischen den Bürgermeistern der Großstädte und der nationalen Regierung verkörpern.

2.1 Metropolregionen in Deutschland

Metropolregionen sind in Deutschland eine unscharfe Kategorie. Der Begriff wird sowohl analytisch als auch politisch genutzt. Er setzte sich in der Raumentwicklungspolitik in Deutschland in den späten 1990er Jahren durch, als die gemeinsame MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) des Bundes und der Länder in verschiedenen Dokumenten die neue Kategorie der Europäischen Metropolregionen in Deutschland hervorhob (Blotevogel/Schmitt 2006; ARL 2007). Dabei hat die MKRO jedoch weder die Zuständigkeiten noch die institutionelle Form dieser Metropolregionen festgelegt (Feiertag/Zimmermann 2022), denn es handelte sich nicht um neue Gebietskörperschaften, sondern um variable Formen der Zusammenarbeit von Kommunen, Landkreisen und privaten Akteuren (inkl. Universitäten). Hintergrund war eine allgemeine Besorgnis um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft („Standort Deutschland“-Debatte) sowie das Fehlen einer „Global City“-Region, wie sie in Frankreich mit dem Großraum Paris und in England mit dem Großraum London vorhanden ist. Das deutsche Städtesystem ist aus historischen Gründen polyzentrisch und spiegelt den Föderalismus wider. Wichtige wirtschaftliche Funktionen in verschiedenen Branchen verteilen sich auf Stadtregionen wie Berlin, Hamburg, München, Frankfurt/Rhein-Main, Stuttgart oder Rhein-Ruhr. Eine Stärkung und gleichzeitige Vernetzung dieser Metropolräume, so die Annahme, würde die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands voranbringen. Zunächst wurden fünf, später 11 Metropolregionen definiert, darunter auch solche, die nicht zu global wettbewerbsfähigen Regionen gehören. Die Metropolregionen sind fast alle sehr groß (z.B. Berlin-Brandenburg oder Hamburg), zugleich ist ihre Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Steuerung der Regionalentwicklung vergleichsweise gering (kaum Fördermittel und Kompetenzen).

Die Debatte über die Einführung der Europäischen Metropolregionen war auch durch eine Fokussierung auf zunehmende Disparitäten geprägt. Dabei waren zwei Konfliktlinien von Bedeutung: die Frage der Partnerschaft zwischen Stadt und Land sowie die Frage der Konzentration auf wenige global wettbewerbsfähige ‚nationale Champions‘. Damit rückten die Belange von kleinen und mittleren Städten und Stadtregionen wenigstens zum Teil in den Mittelpunkt (Matern 2013). So ist es auffällig, dass die Metropolregionen fast alle in Westdeutschland liegen. Zudem blieb offen, wie kleine Stadtregionen wie Karlsruhe, Braunschweig, Kassel, Leipzig, Freiburg oder Osnabrück ihren Platz in diesem raumpolitischen Diskurs finden.

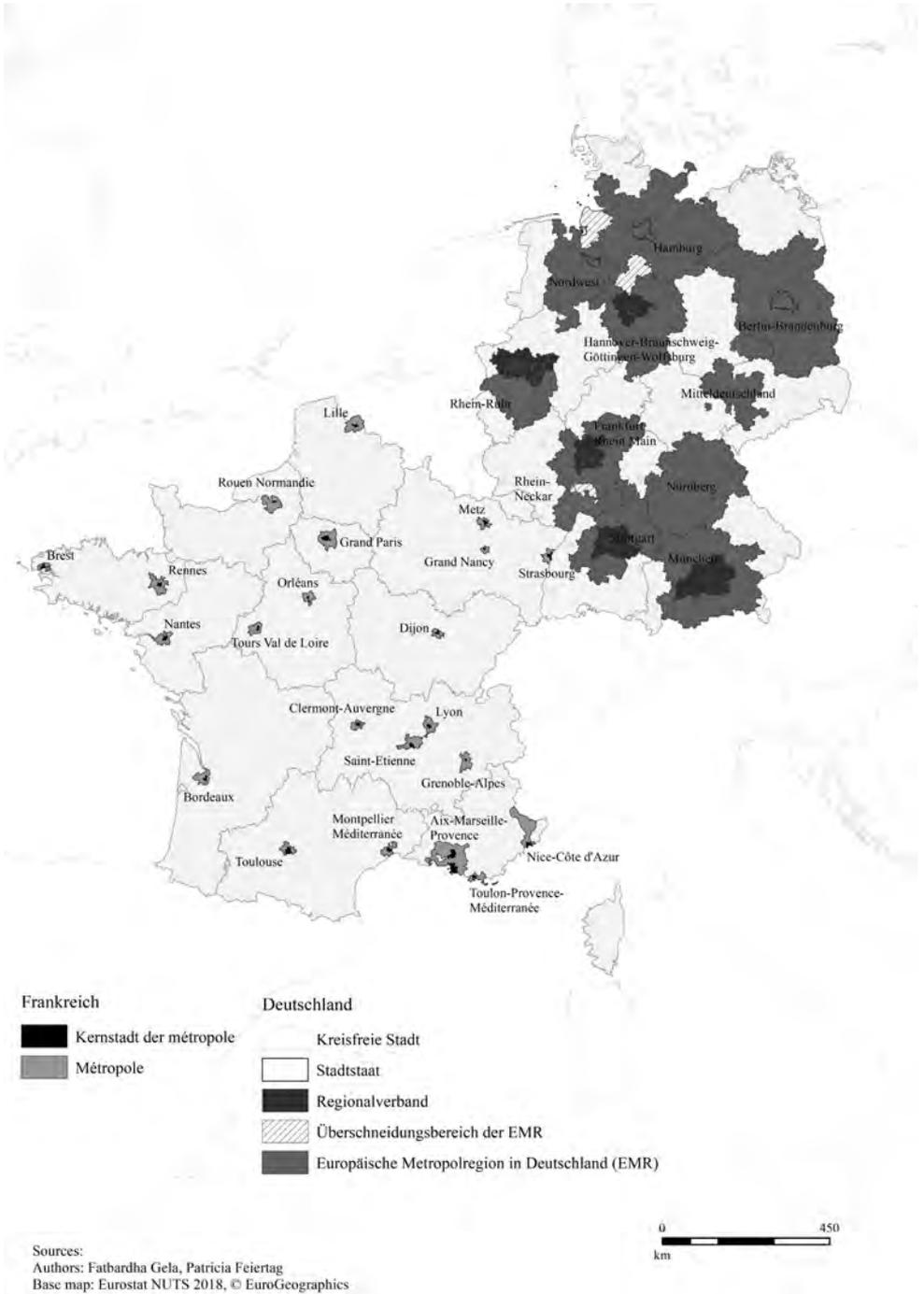


Abb. 1: Die Institutionalisierung der Metropolen in Deutschland und Frankreich / Quelle: Fatbardha Gela und Patricia Feiertag

Die Diskussion zu den Metropolregionen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf einer kleineren räumlichen Ebene (Stadtregionen) seit Jahrzehnten zum Teil sehr starke Regional- und Planungsverbände existieren, die in den Bereichen Regionalplanung, Landschaftsplanung, ÖPNV und Wirtschaftsförderung eine recht hohe kollektive Handlungsfähigkeit besitzen (Stuttgart, Hannover, Rhein-Neckar, Braunschweig). Die Verbände bilden gemeinsam mit den Landkreisen und kreisfreien Städten das wesentliche institutionelle Gerüst der Stadtregionen.

Insgesamt ist die Entstehung neuer räumlicher Skalen in der deutschen Metropolpolitik seit Ende der 1990er Jahre als ein Muster der Kombination eines starken institutionellen Kerns auf kleinerer Ebene (meist Planungsverbände in Stadtregionen, teilweise in den 1970er Jahren geschaffen) und weicherer Formen der Governance auf größerer Ebene (Metropolregionen) zu sehen (Blatter 2006; Zimmermann 2017). Die neuen mehrstufigen Arrangements in den deutschen Metropolregionen sind jedoch nicht das Ergebnis einer sorgfältigen institutionellen Gestaltung, sondern hängen von Akteurskonstellationen und Anreizen anderer Regierungsebenen ab. Dies bedeutet, dass die Vereinbarungen instabil sind und verschwinden können.

Allerdings muss die Neuskalierung von Funktionen zusammen mit dem parallelen Trend der Dezentralisierung und Regionalisierung betrachtet werden, der sowohl in Deutschland als auch in anderen Staaten zu beobachten ist und häufig auf Kosteneinsparungen zielt (Austerität) (Zimmermann 2017; Fricke/Gualini 2018). Die Schaffung der ‚Europäischen Metropolregionen in Deutschland‘ ist eine Erfindung einer neuen Dimension, aber nicht unbedingt das Ergebnis einer Veränderung der politischen oder administrativen Funktionen. Die Einführung der Europäischen Metropolregionen förderte nicht nur die Konzentration auf die wirtschaftliche Entwicklung, sondern – zumindest in einigen Regionen – auch ein begrenztes Upscaling. Obwohl die neuen und – in Bezug auf die räumliche Reichweite – größeren Skalen nicht auf Kosten kleinerer Skalen gingen, ist der Prozess von Kämpfen geprägt. Wir betrachten diesen Prozess als eine weitere Differenzierung der Regionalpolitik. Die Differenzierung bezieht sich nicht nur auf das Entstehen verschiedener regionaler Skalen (Stadtregionen, Metropolregionen, sektorale Regelungen), sondern auch auf die Motivation der Metropolpolitik. Obwohl die Wettbewerbsfähigkeit der Haupttreiber für die Europäischen Metropolregionen war, finden wir andere Motivationen wie nachhaltige Entwicklung und bessere öffentliche Verkehrsmittel auf kleinerer Ebene der Governance (d.h. in Stadtregionen). Diese Differenzierung der skalierten Metropolpolitik kann als „eingebettete Regionalisierung“ bezeichnet werden. Das macht die Begriffe „Metropolregion“ oder „Stadtregion“ etwas unscharf und führt zumindest in einigen der deutschen Regionen zu einer „overcrowded policy“ (Zimmermann 2017).

2.2 Die französischen *métropoles*

Auch Frankreich hat in jüngster Zeit das Entstehen integrierter städtischer Governance-Strukturen gefördert, die in der Lage sind, sich in die globalen Strömungen zu integrieren und große Entwicklungsprojekte zu steuern (Zimmermann/Galland/Harrison 2020). Diese Reformen sind jedoch Teil einer umfassenderen und zugleich

älteren institutionellen Debatte, die darauf abzielt, die Anzahl und Größe der Gemeinden zu beschränken, die öffentlichen Ausgaben zu kontrollieren und finanzielle Solidarität auf interkommunaler Ebene zu entwickeln.

Die großen interkommunalen Reformen (*Chevènement-Gesetz* 1999) oder die der Raumplanung (*Loi Solidarité et Renouveau urbain* [SRU – Gesetz über Solidarität und Stadterneuerung] 2000) sind jedoch nicht für die Ebene der Ballungsräume konzipiert worden (vgl. Paris/Gustedt 2023 und Adam/Baudelle/Dumont 2023). Obwohl sie einen bedeutenden Maßstabssprung darstellen, zielen diese Reformen im Wesentlichen darauf ab, die wichtigsten territorialen Führungseliten um sogenannte „*Grands Elus*“, d.h. Bürgermeister einer Großstadt, Präsident eines Gemeindeverbands und gleichzeitig Mandatsträger in der nationalen Politik, auf freiwilliger Basis neu zu organisieren (Pinson 2004). Die 2000er Jahre waren reich an Fusionen, die zu einer allmählichen Zunahme der Größe und Kompetenzen der französischen Gemeindeverbände (EPCI - Etablissement public de coopération intercommunale - Öffentliche Einrichtungen für interkommunale Zusammenarbeit) führte.

Als Folge dieser dynamischen Entwicklung ermöglichte die Regierung durch zwei aufeinanderfolgende Gesetze die Bildung von *métropoles* (Dubois 2015) als eine von vier verschiedenen Arten von EPCI. Das RCT-Gesetz von 2010 (*Loi de réforme des collectivités territoriales*) legte den Grundstein für neue, stärker integrierte und umfassendere Formen der Interkommunalität, jedoch im Einklang mit den Grundsätzen des *Chevènement-Gesetzes* von 1999 (*Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*), d.h. unter Wahrung der Vereinigungsfreiheit der Gemeinden. Konfrontiert mit der mangelnden Bereitschaft der lokalen Behörden ergriff die Regierung mit dem MAPTAM-Gesetz (*Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles* [Gesetz zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Aktion und Bestätigung der Metropolen] 2014) vier Jahre später weitere Schritte für die größten Städte. Die *métropoles* wurden dadurch zur Neuschöpfung einer Körperschaft qua Gesetz und markierten einen klaren Bruch mit der Politik der freiwilligen Zusammenschlüsse, die in Frankreich seit den Dezentralisierungsgesetzen vorherrschte. Das Gesetz sah vor, bis zum 1. Januar 2015 zehn Metropolen allgemeinen Rechts, die häufig an die Stelle bereits bestehender *communautés urbaines* traten, sowie drei *métropoles* mit Sonderstatus zu schaffen, nämlich den Großraum Paris, Lyon und Aix-Marseille-Provence.¹

Das MAPTAM-Gesetz ist das Ergebnis einer Allianz zwischen den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der großen Städte und der Regierung. Erstere verbanden ihre Position oft mit einem Mandat im Parlament (Demazière/Sykes 2021). In vielen Fällen verlief der Statuswechsel reibungslos, da die *métropoles* lediglich eine Fortführung bereits bestehender *communautés urbaines* sind, oft mit nahezu identischen räumlichen Zuschnitten und Kompetenzen. Wie die *communauté urbaine*, die sie ersetzt hat, vereint die *métropole* strategische Kompetenzen (Planung, Bodenordnung, wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr, sektorale Planwerke) und sonstige städtische Dienstleistungen. Verändert hat sich dagegen das Verhältnis zwischen der *métropole*

1 Inzwischen sind weitere Metropolen entstanden. Am 1. Januar 2020 gab es 22 Metropolen in Frankreich.

und übergeordneten Gebietskörperschaften oder dem Staat. Das Gesetz sieht vor, dass die *métropole* ihre Kompetenzen erweitern kann, indem sie über Vereinbarungen bestimmte Kompetenzen vom Département, der Region oder dem Staat übernimmt.

Die Situation in Frankreich muss jedoch noch genauer betrachtet werden. Während die Bildung starker *métropoles* nun um die meisten französischen Großstädte herum erfolgreich war, wurde die Situation in den drei größten Stadtregionen, Paris, Lyon und Marseille, anders gehandhabt.

Als Reaktion auf den starken Widerstand der lokalen politischen Eliten (Béhar 2019; Olive 2015) wurden dem Großraum Paris (131 Gemeinden, 7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner) und der *Métropole Aix-MarseilleProvence* (91 Gemeinden, 1,8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner) jeweils ein Sonderstatus gewährt. In diesen beiden Fällen wurde die erzwungene Zusammenlegung der ehemaligen Gemeindeverbände durch die Schaffung von *conseils de territoire* (CT – Territorialräten) abgemildert. Diese CT untergraben die Entstehung der metropolitanen Autonomie. Je nach den politischen Kräfteverhältnissen kann die *métropole* einen Teil ihrer Befugnisse an die Territorialräte zurückübertragen. Bei allen die *métropole* betreffenden Entscheidungen werden die CT obligatorisch vom Metropolenrat konsultiert und sie haben das Recht, Fragen, die die Metropole betreffen, auf die Tagesordnung des Metropolenrates zu setzen. Das Gesetz sieht auch die Möglichkeit der Rückübertragung bestimmter Befugnisse von der Metropole auf die Gemeinden vor. Die beiden größten Städte Frankreichs sind daher schwache Metropolen mit Gebieten, die de facto von drei Machtebenen verwaltet werden: Gemeinden, Territorialräte und Metropolenrat.

Der drittgrößte Ballungsraum Frankreichs, die *Métropole de Lyon* (59 Gemeinden, 1,4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner), befindet sich im Vergleich zu Paris und Aix-Marseille-Provence in der umgekehrten Situation (Demazière/Sykes 2021). Angesichts des auf lokaler Ebene bestehenden politischen Konsenses ist die Legislative viel weitergegangen. Die *métropole* führt die Kompetenzen der ehemaligen *communauté urbaine* und des Départements Rhône zusammen, behält jedoch den Raumzuschnitt der *communauté urbaine* bei. Das Gesetz überträgt der neuen *métropole* die Aufgabe der ‚Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Solidarität‘ sowie alle sozialpolitischen Aufgaben bezüglich der Integration und des Schutzes hilfebedürftiger Bevölkerungsgruppen, die zuvor vom Département ausgeübt wurden. Die *Métropole de Lyon* ist derzeit die einzige *métropole* in Frankreich, die den Status einer Gebietskörperschaft erhalten hat. Diese hochgradig integrierten Kompetenzen, die von der Regierung oft als Beispiel angeführt werden, haben jedoch ihren Preis. Der *Métropole de Lyon* umfasst heute nur einen Teil ihres Verflechtungsraums, da sich einige der lokalen politischen Eliten dagegen ausgesprochen hatten, der neuen Institution beizutreten.

Letztlich veranschaulicht die Debatte über die Metropolen das Spannungsfeld zwischen zwei Ansätzen: demjenigen des städtischen Projekts in der Verantwortung der Kernstadt und demjenigen der strategischen Planung in der Verantwortung der Stadtregion, die in Frankreich aber noch gänzlich neu erfunden werden muss. Je nach Einzelfall und den Gegebenheiten der lokalen Kräfteverhältnisse mag der Gesetzgeber bei der Entscheidung zwischen einer starken *métropole* mit einem kleinen Raumzu-

schnitt oder einer großen *métropole*, die zwar einen großen Teil ihres Verflechtungsraums mit einschließt, aber politisch schwach ist wie Paris und Marseille geögert haben. In vielen *métropoles* ist dieser oft enge Raumzuschnitt nicht vereinbar mit den Herausforderungen der Zersiedelung, der sozialen Segregation und der großen Gewerbegebiete, des Energieverbrauchs oder der Überlastung der Hauptverkehrsnetze (Demazière 2018).

Um auf Herausforderungen reagieren zu können, die administrative Grenzen überschreiten, gibt es verschiedene Formen der interterritorialen Zusammenarbeit zwischen den *métropoles* und ihrem Umland sowie zwischen den *métropoles* selbst. Die meisten dieser Initiativen zwischen Gemeindeverbänden sind jedoch nur schwach institutionalisiert. Im Jahr 2010 führte der Gesetzgeber *pôles métropolitains* (metropolitane Pole) als eine sehr flexible Governance-Form ein. Die *pôles métropolitains* haben den rechtlichen Status eines „syndicat mixte“ (gemischter Verband) und bestehen aus mehreren EPCI – sie reichen von zwei Gemeindeverbänden (Nîmes, Alès) bis hin zu 20 verschiedenen (Caen Normandie) (Bariol-Mathais 2017). Seit 2014 (MAPTAM-Gesetz) können sich die Verbände anderen Partnern öffnen, wie dem Département oder der Region, Universitäten, Häfen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Tourismusförderungsgesellschaften, Industrie- und Handelskammern und *agences d'urbanisme*. Im Gegensatz zu den *métropoles* folgen die *pôles métropolitains* nicht den beiden Prinzipien der Exklusivität der Kompetenzen und der territorialen Kontinuität. Sie können geographisch weit auseinanderliegende Gemeindeverbände zu einem Städtenetzwerk zusammenfassen, wenn gemeinsame interterritoriale Probleme und Planungsfragen bestehen (Dugua 2015: 312). Diese institutionelle Form wurde von den lokalen Akteuren als „frischer Wind“ geschätzt, da sie nicht der allgemeinen Logik der territorialen Reformen entspricht und mehr Flexibilität und Experimentiermöglichkeiten bietet (Vanier 2017: 19). Es sind etwa zwanzig *pôles métropolitains* entstanden, von denen die Hälfte keine *métropole* als Mitglied zählt, sondern von kleineren Gemeindeverbänden gebildet wird.

Zwölf der *métropoles* sind Teil von einem oder sogar zwei etablierten oder im Aufbau befindlichen *pôles métropolitains*: Lyon, Saint-Etienne, Nantes, Rennes, Brest, Rouen, Straßburg, Nancy, Metz, Clermont-Ferrand, Toulouse und Grenoble. Die *pôles métropolitains* sind somit kein alternatives, sondern ein komplementäres Modell zu den *métropoles*.

Der *pôle métropolitain* kann für die strategische Planung auf der Ebene von Stadtregionen verantwortlich sein, wie im Fall von Nantes/Saint-Nazaire. Dieses Modell ermöglicht es, die Aufgaben des Planungsverbands für das *Schéma de cohérence territoriale* (SCoT – Schema für territoriale Kohärenz, s. Paris/Gustedt 2023) um operative Aktivitäten zur Umsetzung zu erweitern. Dieser Fall stellt jedoch nach wie vor eine Ausnahme dar, da die SCoT in vielen großen Ballungsräumen einen Maßstab haben, der weit unterhalb der Metropolregion liegt, wie z. B. in Lyon, wo 10 SCoT den metropolitanen Verflechtungsraum abdecken (Dugua 2015). Die *pôles métropolitains* sind eher schwache Strukturen, die durch gemeinsames Handeln konkrete Aktionen umsetzen und so einen Mehrwert generieren können. Könnten sie ein Schritt in Richtung einer zusätzlichen Ebene der lokalen Governance in den Metropolregionen sein?

3 Metropolen: Government oder Governance? Zwei Fallstudien

In beiden Ländern funktionieren die metropolitane Governance von Region zu Region unterschiedlich und spiegeln die regionalen Gegebenheiten und das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure wider. Wir zeigen dies anhand von zwei Fallstudien.

3.1 Frankfurt/Rhein-Main

Die Region Frankfurt/Rhein-Main gehörte in den 1970er Jahren zu den Vorreitern im Bereich der metropolitanen Governance-Strukturen in Deutschland. 1975 wurde mit dem Umlandverband Frankfurt/Rhein-Main ein Regionalverband geschaffen, der für eine ganze Reihe von Planungsfunktionen und sonstigen Aufgaben verantwortlich war (u.a. Abfallwirtschaft). Er verfügte zudem über eine von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählte Regionalversammlung, deren Handlungsfähigkeit allerdings durch eine zweite Kammer, in der die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Region vertreten waren, konterkariert wurde. Dies hatte zur Folge, dass der Verband seine volle Leistungsfähigkeit nie erreichen konnte und bei den Bürgerinnen und Bürgern wenig Anerkennung fand (Lackowska 2011). Im Jahr 2000 wurde der Umlandverband durch eine institutionell schwächere Verbandslösung ersetzt. Die Regionalversammlung wurde fortan nicht mehr direkt gewählt, sondern mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalparlamente besetzt.

Mit Blick auf die Funktionen wurde der Verband im Wesentlichen auf seine Rolle als Planungsverband reduziert. Er erhielt zwar – als einziger Planungsverband in Deutschland – die eigentlich kommunale Aufgabe der Flächennutzungsplanung sowie die Zuständigkeit für die Landschaftsplanung. Die regionale Verkehrsplanung und die Abfallwirtschaft wurden ihm hingegen genommen. Allerdings wurde das Verbandsgebiet – trotz erheblicher Widerstände – vergrößert und entspricht jetzt eher dem funktionalen Verflechtungsraum (75 statt 43 Kommunen). Dieser Reform waren in den 1990er Jahre intensive Debatten zur Governance der Region vorausgegangen, in denen sich auch Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft stark bemerkbar machten (Blatter 2006). So wurde 1996 die Wirtschaftsinitiative Rhein-Main als Zusammenschluss von rund 150 international agierenden Unternehmen gegründet, die ein eigenes räumliches Leitbild für die Region vorlegten. Aufgrund der Fragmentierung der Region sorgte man sich um das Image der Region im Ausland, da andere Regionen wie Paris oder London einen eindeutigeren Auftritt hatten. Weitere Nachteile sah man im Fehlen eines Angebots im Bereich der Hochkultur. Während die Wirtschaftsinitiative eher die großen und internationalen Unternehmen repräsentierte, führte das IHK-Forum Frankfurt (Zusammenschluss der Industrie- und Handelskammern) einen ähnlichen und doch auch anderen Diskurs. Die IHK vertritt auch kleinere Unternehmen, die einen Ausbau der lokalen Infrastrukturen forderten. Ein einheitliches entwicklungsorientiertes Regime konnte daraus aber nicht entstehen. Die Reform im Jahr 2000 setzte bewusst auf Fragmentierung und freiwillige, themenspezifische Kooperation. So waren neben der verbindlich geregelten Flächennutzungs- und Landschaftsplanung Kommunen und private Akteure aufgefordert, in den Feldern Verkehr, regionaler Landschaftspark, Kultur und Wirtschaftsförderung Formen der regionalen

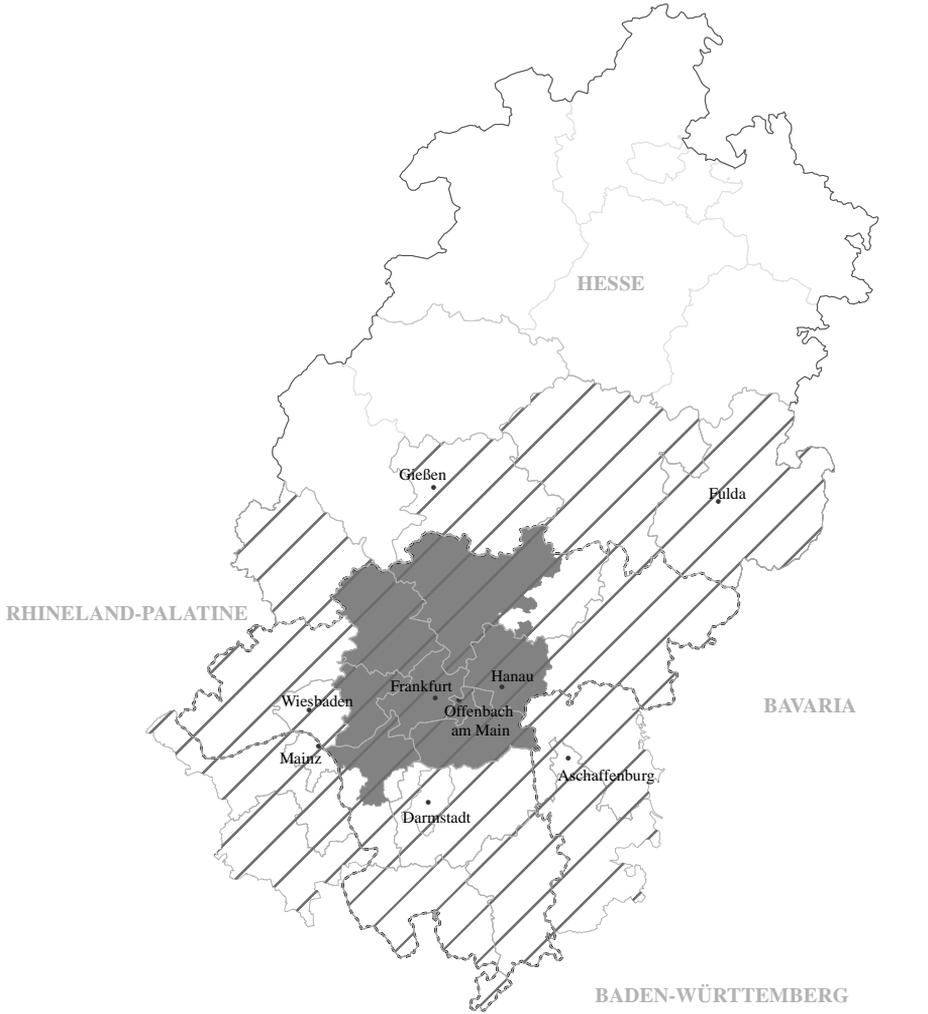
Zusammenarbeit zu finden. Das dafür vorgesehene Gremium war der Rat der Region, in dem die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Region unter Federführung der Stadtspitze der Stadt Frankfurt Lösungen entwickeln sollten. Dies gelang nur zum Teil und so vollzog die Landesregierung im Jahr 2011 eine weitere Reform: Der Rat der Region wurde abgeschafft und der bestehende Verband moderat gestärkt. Er erhielt einen Beirat, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und Zivilgesellschaft besteht, und darf in weiteren Feldern mit den Kommunen aktiv werden (Regionalpark, Marketing, Mobilität, Sport- und Erholungsanlagen). Diese letztlich in freiwilligen Kooperationen zu erbringenden Aufgaben wurden 2018 um Felder wie Wohnungsversorgung und Digitalisierung ergänzt und werden unterschiedlich intensiv ausgefüllt.

Wie auch in anderen Stadtregionen in Deutschland, wurde in Frankfurt/Rhein-Main in den 2000er Jahren über den möglichen Zuschnitt einer größeren, zweiten Ebene der metropolitanen Governance diskutiert. Die Initiative der sogenannten Europäischen Metropolregionen in Deutschland (z. B. München, Berlin, Hamburg, Rhein-Ruhr, Stuttgart) war eine gemeinsame Initiative des Bundes und der Länder sowie der jeweiligen Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die letztlich zum Ziel hatte, nationale Champions mit internationaler Strahlkraft zu schaffen. Allerdings gab es keine institutionellen Veränderungen oder Fördermittel. Eher handelte es sich um eine durchaus erfolgreiche ‚Politik der Aufmerksamkeit‘. In Frankfurt/Rhein-Main traf die Idee allerdings nie wirklich auf große Resonanz, auch weil sich die Metropolregion über die Grenzen von drei Bundesländern erstreckt (von Mainz in Rheinland-Pfalz über Wiesbaden, Darmstadt und Frankfurt in Hessen bis Aschaffenburg in Bayern, vgl. Abb. 2).

Vieles spricht für diesen großen Verflechtungsraum, politisch ist er jedoch schwer zu organisieren, da es sich um ein Mehrebenengeflecht aus Landes- und Kommunalpolitik handelt. So blieb die Region ein ‚fuzzy concept‘. Erst in jüngeren Jahren wurden wieder Initiativen gestartet, um ein Konzept für diese Metropolregion zu entwickeln. So wurde im Mai 2018 auf Einladung der IHK Frankfurt der Tag der Metropolregion abgehalten und ein Strategieforum gegründet, in dem die Landesregierungen mit Vertreterinnen und Vertretern der IHKs und der Kommunen zusammenkommen. Der Ausgang dieses Prozesses ist offen. Große Infrastrukturprojekte wie der weitere Ausbau des Flughafens (vierte Landebahn realisiert, Terminal 3 wird gebaut) und erhebliche Investitionen in den regionalen ÖPNV konnten auch so realisiert werden, da die Landesregierung hier klare Prioritäten setzte. So bleibt es bei einer metropolitanen Governance mit multilateralen Akteursstrukturen ohne klares Zentrum.

Der Planungsverband sieht sich derweil mit dem Problem konfrontiert, in einer stark wachsenden Region genügend Flächen für den Wohnungsbau zu aktivieren. Viele – ehemals stark wachsende – suburbane Kommunen haben den Wachstumskurs verlassen und möchten aus Gründen der Lebensqualität keine weiteren Flächen aktivieren.

Diese Fallstudie verdeutlicht die Rolle der Wirtschaft in Debatten über die Organisation der Metropolregion und die Grenzen der umgesetzten Lösungen in Bezug auf Raum und Kompetenzen.



2021 Concept: K. Zimmermann Cartography: F. Gela

-  Kreise
-  Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main
-  Regierungsbezirk Darmstadt
-  Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
-  Bundesland Hessen



Abb. 2: Die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main / Quelle: Fatbardha Gela (TU Dortmund)

3.2 Die *Métropole européenne de Lille*

Das Beispiel der Metropole Lille illustriert eindrücklich die Situation der Metropolen in Frankreich, sowohl im Hinblick auf ihre Verwaltungen, die im Zuge der ersten Reform von 1966 zur Schaffung der *communautés urbaines* entstanden sind und somit einen gewissen Reifegrad erreicht haben, als auch im Hinblick auf die Herausforderungen bezüglich der räumlichen Ordnung und damit der Planung. Diese Fragen sind sowohl generischer Art (Beziehung der Metropolen zu den Nachbargebieten) als auch singulärer Art (angesichts ihrer grenzüberschreitenden Lage).

Auf institutioneller Ebene wurden 1968 mit der Gründung der *Communauté urbaine de Lille* (CUDL – Stadtgemeinde Lille) der Ballungsraum Lille und der Ballungsraum Roubaix-Tourcoing, den das *Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee – Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien) noch bei der Volkszählung von 1962 auswies, sowie der Ballungsraum Armentières im Westen zusammengeführt. Zu dieser Zeit war die *Communauté urbaine* für Straßen, Abwasserentsorgung, Entwicklung von Gewerbegebieten, Organisation des öffentlichen Verkehrs usw. zuständig. Im Jahr 1969 wurde die CUDL jedoch vom Staat mit der Durchführung des Stadtentwicklungsprojekts für die *ville nouvelle* (neue Stadt) Lille-Est beauftragt. In diesem Rahmen entwickelte die CUDL ein autonom fahrendes U-Bahn-System. Darüber hinaus unterstützte sie eine Politik zur Beseitigung ungesunder Wohnverhältnisse, die eine Folge der Industrialisierung der Region waren.

Die „metropolitane Zweiteilung“ (Paris/Stevens 2000) erfolgte 1989, als Pierre Mauroy, Bürgermeister von Lille und ehemaliger Premierminister, Präsident der CUDL wurde. Im Jahr zuvor wurde das Großprojekt Euralille initiiert, das am neuen Haltepunkt die Zugverbindung des TGV zwischen Paris, Brüssel und London entstehen sollte. Auf Initiative von Pierre Mauroy sollte aus diesem Projekt der Stadt Lille jedoch ein Projekt der Stadtregion werden, welches neben der Unterstützung für Euralille auch andere Stadtentwicklungsprojekte, wie das zukünftige Union-Viertel zwischen Roubaix und Tourcoing, einschloss. Symbolisch wurde die CUDL nach dem Beispiel des Großraums Lyon 1997 in *Lille Métropole Communauté urbaine* (LMCU – Metropol-Stadtgemeinschaft Lille) umbenannt. Es bildete sich dann ein metropolitaner Konsens heraus, der über die Parteigrenzen hinausging, der aber in erster Linie das Ergebnis der ausgleichenden Kraft der Persönlichkeit Pierre Mauroys war. Doch dieses Gleichgewicht war brüchig und ohne eine klare Mehrheit. Zudem kann Lille auf eine besonders engagierte Zivilgesellschaft zählen, wie zum Beispiel auf das *Comité Grand Lille* (Ausschuss Großraum Lille), eine Koalition von Akteuren, die 1990 um den Wirtschaftsführer Bruno Bonduelle als zentrale Persönlichkeit gegründet wurde. Der 2002 gegründete *Conseil de Développement de Lille Métropole* (Rat für die Entwicklung der Metropole Lille) nahm und nimmt seine Aufgabe, Stellungnahmen zur öffentlichen Ordnung der Metropole abzugeben, in vollem Umfang wahr.

Das Ziel war es, Lille auf die europäische Landkarte zu setzen. Bei der Bewerbung Frankreichs um die Ausrichtung der Olympischen Spiele 2004 wurde Lille Lyon vorgezogen. Vor allem aber wurde Lille 2004 Kulturhauptstadt Europas und hat sich damit einen Namen gemacht.

Das *schéma directeur* (Masterplan) 2002 war ein wichtiges Planungsdokument mit innovativen Prinzipien, wie die Stadt nach dem Prinzip der Stadterneuerung gestaltet werden kann. Dieser Ansatz zur Sanierung von Stadtvierteln mit Erneuerungsbedarf verband die Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Wohnumfeldes und diente vielen französischen Städten als Modell. Die Stadtrandbebauung wurde zugunsten der Rückgewinnung von Wohnraum in Arbeitervierteln, in denen sich der Großteil der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung konzentrierte, begrenzt. Als wahres Laboratorium der Stadterneuerung (Paris/Mons 2009) beschleunigte die Metropole einen wirtschaftlichen Wandel hin zur Kreativwirtschaft (Liefvooghe/Mons/Paris 2016), beispielsweise mit *Euratechnologies*, einem der größten Inkubatoren für Start-ups in Europa. Aber die Metropolisierung reichte nicht aus, um die sozialen Schwierigkeiten derer zu lösen, die von diesen neuen Entwicklungen ausgeschlossen blieben. Womöglich verschärften sie deren Probleme noch (Collectif Degeyter 2017).

Dank der Mehrheit, die 2008 von der Sozialistischen Partei und ihren Verbündeten erzielt wurde, brach Martine Aubry, ehemalige Ministerin, Bürgermeisterin von Lille und von 2008 bis 2014 Präsidentin der LMCU, mit dem bisherigen politischen Konsens, ein spezifisches Großstadtprojekt durchzuführen. In jüngerer Zeit spiegelt die Regierungsführung das Fehlen einer klaren Mehrheit nach den Kommunalwahlen 2014 wider. Die politische Gruppe, die kleine Stadtrandgemeinden vertritt, spielt eine zentrale Rolle in einer Exekutive, an der alle Parteien mit Ausnahme der extremen Rechten beteiligt sind. Die Leitlinien des SCoT (2017) brechen mit den vorherigen Grundsätzen zugunsten der Entwicklung des suburbanen Raums. Hier werden die Grenzen der Repräsentativität auf der zweiten Ebene berührt, da die Bürgerinnen und Bürger zwar ihre Gemeinderäte und damit ihre Bürgermeisterin oder ihren Bürgermeister direkt wählen, nicht aber den Rat der Metropole.

Im Anschluss an das MAPTAM-Gesetz führte 2015 der Übergang zur *Métropole européenne de Lille* (MEL – Europäische Metropole Lille) zu einer Erweiterung der Kompetenzen, z. B. mit der sozialen Stadtentwicklung oder mit der wiedererlangten Zuständigkeit bezüglich der Département-Straßen. Die Region muss sich für ihre eigenen Planungsdokumente (SRADDET oder SRDEII, s. Paris/Gustedt 2023) mit der MEL auseinandersetzen.

Darüber hinaus sind auf Anordnung des Gesetzgebers einige Stadtrandgebiete (*petites communautés de communes* [kleine ländliche Gemeinschaften für Gemeinden]) der MEL beigetreten. Im Jahr 2020 hat die MEL 95 Gemeinden und 1.170.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Innerhalb dieses Gebietes haben 29 Gemeinden weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohner, 52 zwischen 2.000 und 20.000, 10 zwischen 20.000 und 60.000 und 4 mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner, darunter die zentrale Stadt Lille, die mit 233.000 Einwohnerinnen und Einwohnern nur knapp 20% der Bevölkerung der *métropole* ausmacht. Dies dürfte das Gewicht der Großstädte (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq) innerhalb einer Institution weiter verringern, die von der Atomisierung der politischen Macht bedroht und durch das Gewicht der ländlichen Gemeinden im Umland gekennzeichnet ist, weil die Letzteren über das entsprechende Land für künftige Entwicklungen verfügen. Hier wird das Interesse an einer neuen Reform sichtbar, durch die nach dem Modell von Lyon eine

Direktwahl des Rats der *métropole* eingeführt werden sollte, bei der jede Fraktion ihre stadtregionalen Zielsetzungen vor den Wählern klar verteidigen können sollte, um Verhandlungen und Vereinbarungen nach den Wahlen zu vermeiden, die der Demokratie abträglich sind.

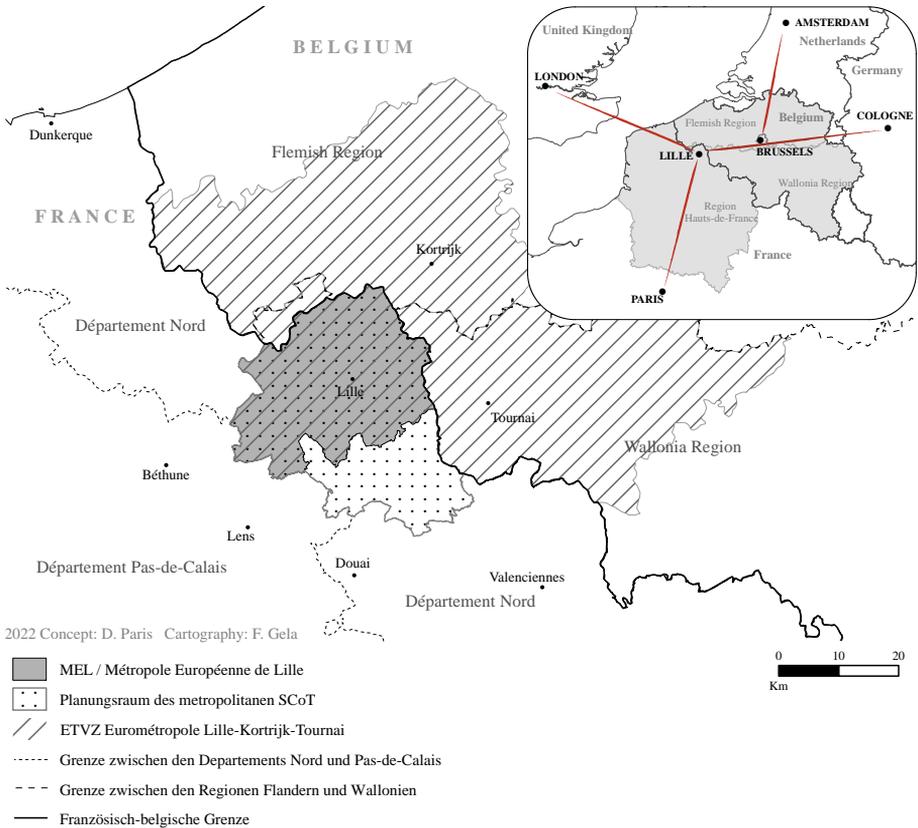


Abb. 3: Die grenzüberschreitende Metropolregion Lille / Quelle: Fatbardha Gela (TU Dortmund)

Auch auf regionaler Ebene steht die Metropole Lille vor besonderen Herausforderungen. Als wichtigster Ballungsraum in der Region Hauts-de-France soll sie den regionalen Raum vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht stärken. Aber der Dialog mit anderen Gebietseinheiten bleibt schwierig, da letztere oft ‚metropolitane Arroganz‘ anprangern. Im Jahr 2007 wurde der *Aire Métropolitaine Lille* (AML – Ballungsraum Lille) in Reaktion auf einen Aufruf der *Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale* (DATAR – Interministerielle Delegation für Raumplanung und regionale Attraktivität) zur Zusammenarbeit gegründet. Sie brachte nicht nur 2.900.000 Einwohnerinnen und Einwohner, sondern auch die gewählten Amtsträger eines großen Ballungsgebietes einschließlich des ehemaligen Bergbau- und Stahl-

produktionsgebietes zusammen. Aus Mangel an echtem politischem Willen waren dies jedoch tot geborene Projekte und die Vereinigung wurde aufgelöst. In jüngster Zeit wandte sich die Metropole mit der Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens (2018) der Küstenlinie Côte d’Opale und insbesondere der Stadt Dunkerque zu. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies in der Folge entwickeln wird.

Die einzigartige grenzüberschreitende Lage des Ballungsraums Lille über die französisch-belgische Grenze hinweg hat seit dreißig Jahren einen Raum der Zusammenarbeit eröffnet, sowohl innerhalb der grenzüberschreitenden Metropolregion mit 3,8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern als auch für 2,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner in der Eurometropole² Lille-Kortrijk-Tournai (mit 3.550 km²). Die Eurométropole ist aus der ehemaligen *Conférence permanente intercommunale transfrontalière* (COPIT – Interkommunale grenzüberschreitende Konferenz, 1991–2006) hervorgegangen, aus der der *Groupement local de coopération transfrontalière* (GLCT – Grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband) und 2008 der *Groupement européen de coopération territoriale* (GECT/ EVTZ – Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) als der erste EVTZ in Europa entstanden ist. Es ist viel Hoffnung in diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit gesetzt worden, die durch die starke Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft gekennzeichnet war. Nach einem vielversprechenden Start führten die politischen Wechsel bei den Wahlen in beiden Ländern und politische Wirren dazu, dass sich diese Zusammenarbeit nicht von der Stelle bewegte. Es wurden bislang Initiativen in den Bereichen Umwelt, Beschäftigung, Sprachenlernen usw. ergriffen.

Der Fall Lille zeigt somit die Komplexität der metropolitanen Governance auf, die hier aufgrund der unterschiedlichen institutionellen oder funktionalen, die stadtregionale Realität widerspiegelnden Ebenen (Gemeinden der Agglomeration Lille, MEL, Eurometropole und die sie konstituierenden französischen, wallonischen und flämischen Gemeindeverbände, Ballungsraum Lille einschließlich des ehemaligen Bergbaubeckens, Metropolregion) auf die Spitze getrieben wird. Als funktionales Raumsystem entwickelte sich der Großraum Lille in variablen Geometrien. Aber es ist heute die MEL, die über den integriertesten und effizientesten institutionellen Rahmen verfügt, der sich jedoch sowohl in seinem Umfang als auch in seiner Verwaltungsstruktur noch weiterentwickelt. Gleichwohl stellt sich für alle französischen Metropolen (außer Lyon) noch immer die wesentliche Frage der Direktwahl der Räte der jeweiligen *métropole* durch die Bürgerinnen und Bürger.

4 Kritische Perspektiven auf die institutionelle Organisation von Metropolen in Deutschland und Frankreich

Mithilfe einer vergleichenden Analyse werden in diesem Kapitel zwei Diskussionsstränge betrachtet. Zunächst wird es darum gehen, den wichtigsten öffentlichen Akteur in den Stadtregionen im Hinblick auf Budget und Kompetenzen zu ermitteln. In Deutschland sind dies wahrscheinlich die kreisfreien Städte, während in Frankreich das Paar ‚*métropole* – Kernstadt‘ (im Falle monozentrischer Ballungsräume) zu berücksich-

² <http://fr.eurometropolis.eu/> (28.04.2022).

tigen ist. Anschließend wird gefragt werden, warum Frankreich neue institutionelle Formen gewählt hat, um die Entwicklung der größten Ballungsräume zu steuern, während die in Deutschland bevorzugten Metropolregionen oder Stadtregionen eine weiche Form der Governance darstellen.

4.1 Wer ist der wichtigste öffentliche Akteur in den Metropolregionen?

Die Debatten über die Governance von Metropolen/Metropolregionen konzentrieren sich häufig auf ihre Handlungsfähigkeit bezüglich der vielfältigen Herausforderungen bei der Entwicklung der Metropolregionen (Beschäftigung, Innovation, Wohnungsbau, öffentliche Dienstleistungen, Klima usw.) (Zimmermann/Galland/Harrison 2020). Vor diesem Hintergrund möchten wir herausfinden, ob es unter den unzähligen Organisationen, die an der Verwaltung von Metropolregionen beteiligt sind, den einen wichtigen öffentlichen Akteur gibt, der am besten in der Lage ist, die Agenda der Metropolenthemen zu beeinflussen. Mit anderen Worten geht es um die Frage: Wer regiert die Metropol(region)?

In Deutschland wird hinsichtlich der Verwaltungsstruktur ein wichtiger Unterschied zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten gemacht. Kreisfreie Städte sind in der Regel die großen Städte. Sie haben ein breites Portfolio an öffentlichen Aufgaben und ein hohes Maß an politischer Autonomie. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dagegen kleine und mittlere Städte sowie kleine Gemeinden und nehmen nicht alle öffentlichen Aufgaben selbst wahr. Stattdessen erledigen die Landkreise solche Aufgaben (z. B. Bauaufsicht, öffentlicher Nahverkehr, Schulen, Gesundheitswesen, Krankenhäuser, Abfallentsorgung, Straßen).

Es gibt 107 kreisfreie Städte und 294 Landkreise. Da kreisfreie Städte sowohl kommunale als auch Kreisaufgaben wahrnehmen und einen direkt gewählten Bürgermeister haben, sind sie administrativ und politisch stärker als Landkreise. Letztere sind Zusammenschlüsse von Gemeinden mit dem Status einer Gebietskörperschaft. Die kreisfreien Städte sind für fast das gesamte Spektrum der Daseinsvorsorge, der sozialen Dienste und der Wohlfahrt, der Stadtplanung, der Infrastruktur, des öffentlichen Nahverkehrs, der Schulen, der Kultur, der Wirtschaftsförderung, des sozialen Wohnungsbaus und des Gesundheitswesens zuständig. Dies spiegelt sich in den kommunalen Haushalten und Beschäftigungszahlen wider (Tab. 1).

	Köln	München	Frankfurt/Main	Dortmund
Budget*	4,7 Mrd.	6,8 Mrd.	4,1 Mrd.	2,4 Mrd.
Beschäftigte	18.800	32.845	14.000	9.853 (2018)
Fläche	405,2 km ²	310,4 km ²	248,3 km ²	280,7 km ²
Einwohner	1.061.000	1.472.000	758.574	601.000

* Ausgaben ohne Schuldenlast

Tab. 1: Grunddaten für einige kreisfreie Städte in Deutschland (2019) / Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß Haushalten und Beschäftigungszahlen gemäß den Websites der fraglichen Gemeinden

Für Frankreich schauen wir auf die vier größten monozentrischen Metropolen außerhalb von Paris. Für polyzentrische Metropolen, wie Aix-Marseille-Provence oder Lille sind die Daten, die sich auf die zentrale Stadt beziehen, nicht repräsentativ.³ Anders als in Deutschland müssen die Daten im französischen Kontext auf zwei Skalen betrachtet werden: die der Kernstadt innerhalb der Metropole und die der Metropole insgesamt.

Tabelle 2 zeigt, dass die deutschen und französischen Großstädte hinsichtlich keines der berücksichtigten Kriterien vergleichbar sind. Gemessen an der Einwohnerzahl oder der Fläche erscheinen die französischen Städte sehr klein. Lyon zum Beispiel, die drittgrößte Stadt Frankreichs, hat fast dreimal weniger Einwohnerinnen und Einwohner als die drittgrößte Stadt Deutschlands, München, und eine sechsmal kleinere Fläche. Der Unterschied in der Bevölkerungszahl kann mit den Merkmalen des nationalen Städtensystems in Verbindung gebracht werden: polyzentrisch auf der einen Seite, polarisiert durch die Region Ile-de-France auf der anderen Seite. Der Unterschied in der kommunalen Fläche lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass Deutschland verschiedentlich Prozesse der Zusammenlegung von Kommunen durchlaufen hat (s. Paris/Gustedt 2023), während in Frankreich die einzige Antwort auf die kommunale Fragmentierung die Schaffung von Gemeindeverbänden war, von denen die *métropole* die jüngste Kreation ist.

		Lyon	Bordeaux	Toulouse	Nantes
Kernstadt	Budget (2018)*	0,76 Mrd.	0,45 Mrd.	0,71 Mrd.	0,46 Mrd.
	Beschäftigte	8.000 (2016)	4.500 (2016)	7.900 (2015)	4.500 (2018)
	Fläche	47,87 km ²	49,36 km ²	118,3 km ²	65,19 km ²
	Einwohner	521.000	256.000	480.000	311.000
Metropole	Budget (2018)*	3,344 Mrd.	1,958 Mrd.	1,431 Mrd.	1,378 Mrd.
	Beschäftigte	8.700 (2016)	5.000 (2016)	3.100 (2015)	3.300 (2018)
	Fläche	533,7 km ²	578,3 km ²	458,2 km ²	523,4 km ²
	Einwohner	1.390.000	797.000	768.000	646.000

* Ausgaben ohne Schuldenlast

Tab. 2: Schlüsselzahlen für einige monozentrische Metropolen in Frankreich / Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Websites von Gemeinden und Metropolen und deren Haushaltsberichten

Worin bestehen die Unterschiede bezogen auf Fläche oder Einwohnerzahl, wenn man stattdessen deutsche kreisfreie Städte mit französischen *métropoles* vergleicht? Zwar nimmt die Métropole de Lyon eine größere Fläche als München ein, im Hinblick auf die

3 Zum Beispiel betrug das Budget der MEL im Jahr 2019 1,828 Milliarden. Das der Stadt Lille betrug 0,415 Milliarden, 0,331 in Villeneuve d'Ascq, 0,196 in Roubaix, 0,182 in Tourcoing. Die Summe der Budgets der vier Hauptgemeinden beträgt somit 1,124 Milliarden, d. h. mehr als die Hälfte des Budgets der MEL.

Bevölkerung ist sie jedoch noch immer kleiner. Dasselbe gilt für die anderen hier betrachteten Fälle, mit Ausnahme von Dortmund, der achtgrößten Stadt Deutschlands, die in einer Region, dem Ruhrgebiet, liegt, deren starke Urbanisierung durch die frühere Industrialisierung entstanden ist. Es sei daran erinnert, dass in Frankreich, mit Ausnahme der Metropolen Paris und Aix-Marseille-Provence, die Schaffung von *métropoles* nicht von einer Diskussion des Gesetzgebers über die jeweiligen Verwaltungsgrenzen begleitet wurde. Oftmals ging es auf Betreiben lokaler Mandatsträger darum, die Grenzen bereits bestehender Gemeindeverbände beizubehalten. Dies war der Fall in Bordeaux, Lyon, Nantes und Toulouse (aber auch in Brest, Montpellier und Nancy, d.h. in jeder zweiten durch das MPTAM-Gesetz geschaffenen *métropole*). Die vier in Tabelle 2 untersuchten *métropoles* haben jedoch in den letzten Jahrzehnten ein starkes demographisches und wirtschaftliches Wachstum und eine Suburbanisierung erfahren, die eine Ausdehnung ihrer Fläche rechtfertigen würde. Fälle, in denen eine *métropole* durch den Zusammenschluss einer bereits bestehenden *communauté urbaine* mit anderen EPCI entstanden ist, sind selten. Dies sind Grenoble, Nizza und Rouen (Demazière 2018). Die Métropole européenne de Lille (MEL) fusionierte am 1. Januar 2017 mit einer *communauté de communes* (ländlichen Gemeinschaft), deren Einwohnerzahl (5.900 Einwohnerinnen und Einwohner) unter der durch das *Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République* (NOTRe – Gesetz über die Neue territoriale Organisation der Republik) festgelegten Schwelle lag. Diese winzige Erweiterung hatte große Konsequenzen: Sie beinhaltete die Vergrößerung des Rates der Metropole von 179 auf 184 Mitglieder und vor allem die Neuwahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten. Dieser Fall könnte dazu beitragen, zu erklären, warum die gewählten Vertreterinnen und Vertreter der *métropoles* selbst zögerten (und es vermutlich künftig noch immer tun werden), sich mit den EPCI aus dem Umland zusammenzuschließen.

Vor fünfzehn Jahren schrieb Alain Motte, dass für die Analyse der Triebkräfte regionaler Entwicklungsdynamiken und für die Umsetzung öffentlicher Planungsmaßnahmen von Regierungen wie von Forschern und Technikern gleichermaßen die Fläche der Stadtregion als wesentliches Analyseelement angesehen wird, weitaus weniger hingegen von lokalen Mandatsträgern (Motte 2006: 19 f.). Mit Ausnahme von Aix-Marseille-Provence haben die französischen *métropoles* heute ein viel kleineres Gebiet als die funktionale Stadtregion. Viele von ihnen haben sogar eine geringere Einwohnerzahl als das zusammenhängend bebaute Gebiet. Dies ist insbesondere der Fall in Paris, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nizza, Grenoble und Toulon, d.h. in 8 der 10 bevölkerungsreichsten Stadtregionen Frankreichs (Demazière 2018).

Was die Haushalts- und Beschäftigungszahlen betrifft, ist der Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland nicht einfach. Für die deutschen Städte ergibt sich aus Tabelle 1 ein leicht verzerrtes Bild. Seit den 1990er Jahren haben viele Kommunen Dienstleistungen in neue Organisationsformen (*public-private partnerships* – PPP, eigenständige Unternehmen, die noch im Besitz der Kommune sind) überführt oder öffentliche Dienstleister wie Krankenhäuser, Energieversorger und kommunale Wohnungsunternehmen privatisiert. In einigen Fällen stehen diese Unternehmen jedoch noch unter der Kontrolle der Kommunen, tauchen aber nicht mehr in der Bilanz auf. Die Vergleichbarkeit ist daher nur bedingt gegeben. Hinsichtlich der Fläche ist zu beachten, dass fast alle kreisfreien Städte durch Zusammenschlüsse und Eingemeindun-

gen kleinerer Gemeinden, die meist Anfang der 1970er Jahre, teilweise aber auch schon in den 1930er Jahren erfolgten, recht groß sind. Um die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu wahren, verfügt die Verwaltung der größeren Städte über Räte auf Bezirksebene. Auch die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen verfügen über eine gewisse politische Autonomie sowie über Verwaltungskapazitäten auf Bezirksebene.

In Frankreich ist der Einfluss des *new public management* (neue öffentliche Verwaltung) ebenfalls beträchtlich. Die Umwandlung der städtischen Gemeinden in *métropoles* erfolgte zu einer Zeit, als die Regierung ihre Mittelzuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften reduzierte (-11 Milliarden Euro im Zeitraum 2015–2017), nachdem sie diese Zuweisungen zuvor zwanzig Jahre lang jedes Jahr erhöht hatte. Der Haushalt der *métropoles* wächst tendenziell, was sich durch die Übernahme neuer Zuständigkeiten, aber auch durch Kompetenzübertragungen der Kommunen und durch die Bündelung von Dienstleistungen auf freiwilliger Basis erklärt. In Lyon hat sich der Haushalt der Stadt durch die Übernahme der Kompetenzen des Départements Rhône zwischen 2014 und 2016 mehr als verdoppelt und ist von 1,8 Milliarden Euro auf 3,9 Milliarden Euro gestiegen. In Nantes sind die Ausgaben der Stadt zwischen 2014 und 2018 um fast 16% gesunken, während das Budget der Metropole Nantes im gleichen Zeitraum um 27% stieg. Die gleiche Situation kann in Bordeaux beobachtet werden. Die Struktur der französischen *métropoles* ist in Wirklichkeit ein Nullsummenspiel: Die neuen Einrichtungen werden größtenteils durch Finanz- und Personaltransfers von den Gemeinden gespeist. Die Zahlen zum Personal, das von Städten oder *métropoles* beschäftigt wird veralten schnell. In Toulouse beispielsweise wurde die Verwaltung großer Kultur- und Sporteinrichtungen von der Stadt in die Verwaltung der *métropole* verlagert, was für tausend städtische Angestellte zu einem Arbeitgeberwechsel führte. In Bordeaux haben sich im Jahr 2016 15 Gemeinden (von 28) dafür entschieden, einige ihrer kommunalen Dienstleistungen mit denen der *métropole* zusammenzulegen. Entsprechend wuchs die Anzahl der Beschäftigten in der *métropole* über Nacht von 3.000 auf 5.000 Angestellte. Der Anstieg der Zahl der französischen *métropole* mag seine Grenzen haben. Werden wir es am Ende nicht mit hyperintegrierten Gebilden zu tun haben, die unter ihrem eigenen Gewicht zusammenbrechen? Der deutsch-französische Vergleich zeigt jedoch, dass die deutschen Großstädte weit mehr Beschäftigte haben als die französischen Metropolen, die zum Teil immer noch weniger Beschäftigte haben als deren Kernstädte. Jedoch drängen in Frankreich gewählte Vertreterinnen und Vertreter mit aktuellen Überlegungen darauf, mit der Rückübertragung von alltäglichen Aufgaben an die Gemeinden den Metropolen ihre vor allem strategische Rolle zurückzugeben.

4.2 Starrer Raum oder *soft Governance*: Warum?

Die institutionellen Antworten auf die Identifizierung von wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Herausforderungen, die in den Ballungsräumen auftreten, fallen in Frankreich und Deutschland nicht konvergent aus. Wir möchten hier die Gründe für solche Unterschiede zwischen zwei benachbarten Ländern untersuchen, die sich gemeinsam auch im europäischen Projekt engagieren.

Um zu verstehen, warum institutionelle Formen der Metropolenverwaltung entstehen oder nicht, können wir fragen: Unter welchen Umständen suchen lokale Verwaltungen (wie Gemeinden) die Zusammenarbeit für Planung und Koordination? Hulst und van Monfort (2011) untersuchten die horizontale Koordination von Kommunen in acht europäischen Ländern, darunter Frankreich und Deutschland. Sie fanden heraus, dass es eine große Vielfalt in Bezug auf die Aufgaben, den Umfang, den Grad der Institutionalisierung und die Entscheidungsbefugnisse von kooperativen Vereinbarungen gibt. Ihr Hauptargument, um die Vielfalt zwischen den Nationen zu erklären, ist das folgende: „Die Bereitschaft der Kommunen, gemeinsame Behörden mit formalen Entscheidungsbefugnissen zur Koordinierung der lokalen Politik einzurichten, ist gering. Daher entstehen quasi-regionale Regierungen selten spontan. Lokale Verwaltungen bevorzugen im Allgemeinen Planungsforen, in denen die Entscheidungsfindung auf der Basis von Konsens erfolgt und die Autonomie der jeweiligen Kommunalverwaltung nicht gefährdet ist“ (Hulst/van Monfort 2011: 131).

Nach Hulst und van Montfort (2011) ist der Druck auf die Kommunalverwaltungen, für eine regionale Koordination und Planung durch Kooperation zu sorgen, geringer, wenn es eine starke zwischengeschaltete Regierungsebene gibt, die über die formalen Kompetenzen, Ressourcen und die Bereitschaft verfügt, die lokale Politik zu koordinieren oder regionale Pläne aufzustellen. Dies ist bei einigen Bundesländern in Deutschland der Fall, aber die Landesregierungen nutzen ihre Befugnisse in unterschiedlichem Maße. Einige Landesregierungen haben sich eingemischt, andere zeigen den ‚Schatten der Hierarchie‘, nutzen ihre Befugnisse aber nie wirklich und die Mehrheit nimmt eine eher libertäre Haltung ein. Auch der private Sektor hat einen begrenzten Einfluss. Im Gegensatz dazu kommt in Frankreich, wo die Regionen einen begrenzten politischen Einfluss haben und nicht über formale Kompetenzen in Bezug auf die Kommunalverwaltung verfügen, der Druck für eine formalisierte stadregionale Ebene von der nationalen Regierung. Die Schaffung von *métropoles* scheint durch eine dreifache Kontinuität gekennzeichnet zu sein. Die erste ist zeitlicher Natur: Seit der Bestimmung der *métropoles d'équilibre* (ausgewogene Metropolen, 1964) und der Schaffung der ersten *communautés urbaines* (städtische Gemeinschaften, 1966) hat sich der Standpunkt der französischen Nationalregierung nicht geändert, dass es notwendig ist, über die kommunale Ebene hinauszugehen, um bestimmte Fragen zu behandeln. Die Kontinuität ist zweitens auch institutionell zu begründen: Das MAPTAM-Gesetz schuf eine neue Art von EPCI und keine neue Gebietskörperschaft (mit Ausnahme von Lyon). Somit bleibt die Tradition der interkommunalen Zusammenarbeit bestehen, auch wenn sich das Demokratiedefizit dadurch vergrößert, weil mehr Politikfelder der *métropole* zugewiesen werden. Schließlich haben wir drittens bereits die Kontinuität der Ausdehnung am Beispiel der *communautés urbaines* unterstrichen, abgesehen von Grand Paris und Aix-Marseille-Provence.

Der Bottom-up-Ansatz der Metropolverwaltungen hat in Deutschland seinerseits seine Grenzen. Viele interkommunale Verbände haben operative und organisatorische Autonomie, aber in Bezug auf die Entscheidungsfindung sind sie Geschöpfe der Kommunen. Nur die wenigen Regionen mit direkt gewählten Regionalversammlungen (Stuttgart, Hannover, Ruhrgebiet seit 2020) weichen von diesem Muster ab. Darüber hinaus wird der Bottom-up-Ansatz durch die Existenz einer Zwischenebene (die Länder) konterkariert. Letztere koordiniert die öffentlichen Interventionen und definiert

den institutionellen Rahmen für die „metropolitane“ Zusammenarbeit. Im Falle von Metropolregionen, die sich über mehrere Bundesländer erstrecken wie z.B. die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, müssen metropolitane Probleme räumlich neu definiert werden; im schlimmsten Fall werden sie ignoriert. In Frankreich hat sich unter der Führung verschiedener Regierungen im letzten halben Jahrhundert eine Form der „harten“ Metropole herausgebildet. In den Raumbildern wird die metropolitane Frage zumeist in Verbindung mit Großstädten gebracht (Harrison/Fedeli/Feiertag 2020). Dieses Bild entstand vor allem deshalb, weil bestimmte Mandatsträger seit dreißig Jahren kühne und auffällige städtische Projekte ins Leben gerufen haben: Stadterneuerungsmaßnahmen, Straßenbahnlinien, Geschäftszentren... Die *métropole* ist ein wichtiger Akteur auf der politischen Ebene in Bezug auf Projekte, aber räumlich begrenzt. Ist die interkommunale Zusammenarbeit, die den Grundstein für die Entstehung der Metropolen legte, eine Einengung? Wie kann man mit peri-urbanen Räumen kooperieren, die zwar Teil des metropolitanen Systems sind, aber dennoch den Anspruch erheben, autonom zu sein? Darin wird das ganze Potenzial der *pôles métropolitains* deutlich, um *métropoles* in Soft Spaces integrieren zu können.

Literatur

- Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung – Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 44-62. = Forschungsberichte der ARL 22.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover.
- Bariol-Mathais, B. (Hrsg.) (2017): Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales. Paris.
- Béhar, D. (2019): De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. In: Géographie, économie, société 21 (3), 251-267.
- Blatter, J. (2006): Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. In: Journal of Urban Affairs 28 (2), 121-150.
- Blotevogel, H.; Schmitt, P. (2006): 'European Metropolitan Regions' as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. In: Die Erde 137 (1-2), 55-74.
- Brenner, N. (2004): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. In: Review of International Political Economy 11 (3), 447-488.
- Collectif Degeyter (2017): Sociologie de Lille. Paris.
- Demazière, C. (2018): Le sacre des métropoles? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens. In: Bulletin de la Société de Géographie de Liège 71 (2), 37-56.
- Demazière, C.; Sykes, O. (2021): Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools. In: Zimmermann, K.; Fedeli, V. (Hrsg.): The modern guide to national urban policies in Europe. London, 34-57.
- Dubois, J. (2015): Les métropoles, nouvel objet politique français. In: Mattei, M.-F.; Pumain, D. (Hrsg.): Données Urbaines. Tome 7 (Villes). Paris, 11-17.
- Dugua, B. (2015): Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale. Dynamique des lieux de Projets dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise. Dissertation. Grenoble-Alpes.
- Feiertag, P.; Zimmermann, K. (2022): Germany. In: Zimmermann, K.; Feiertag, P.: Governance and city regions: Policy and planning in Europe. Abingdon Oxon/New York, 187-262.
- Fricke, C.; Gualini, E. (2018): Metropolitan Regions as Contested Spaces: The Discursive Construction of Metropolitan Space in Comparative Perspective. In: Territory, Politics, Governance 6 (2), 199-221.
- Harrison, J.; Fedeli, V.; Feiertag, P. (2020): Imagining the evolving spatiality of metropolitan regions. In: Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (Hrsg.): Metropolitan Regions, Planning and Governance. Berlin, 135-154.
- Hulst, R.; van Montfort, A. (2011): Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. In: Public Policy and Administration 27 (2), 121-144.

- Lackowska, M. (2011): Frankfurt/Rhine-Main: Governance without coordination? In: Heinelt, H.; Razin, E.; Zimmermann, K. (Hrsg.) (2011): Metropolitan Governance. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel. Frankfurt am Main/Chicago, 79-115.
- Lefèvre, C. (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. In: International Journal of Urban and Regional Research 22 (1), 9-25.
- Liefooghe, C.; Mons, D.; Paris, D. (Hrsg.) (2016): Lille, métropole créative? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires. Villeneuve d'Ascq.
- Matern, A. (2013): Mehrwert Metropolregion – Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg. Frankfurt am Main.
- Motte, A. (2006): La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (Strategic Spatial Planning) (1995–2005). Paris.
- Olive, M. (2015): Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale. In: Le Saout, R.; Vignon, S. (Hrsg.): Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014. Paris, 175-193.
- Paris, D.; Gustedt, E. (2023): Die institutionellen Unterschiede in Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 25-43. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Paris, D.; Mons, D. (2009): Lille métropole. Laboratoire du nouveau urbain. Marseille.
- Paris, D.; Stevens, J.-F. (2000): Lille et sa région urbaine. La bifurcation métropolitaine. Paris.
- Pinson, G. (2004): Le projet urbain comme instrument d'action publique. In: Lascoumes, P.; Le Galès, P. (Hrsg.): Gouverner par les instruments. Paris, 199-233.
- Rozenblat, C.; Cicille, P. (2003): Les villes européennes. Analyse comparative. Paris.
- Tomàs, M. (2020): Metropolitan revolution or metropolitan evolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. In: Heinelt, H.; Razin, E.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Metropolitan Regions, Planning and Governance. Berlin, 25-39.
- Vanier, M. (2017): Le soldat pôle métropolitain. Itinéraire d'un rescapé. Le point de vue d'un chercheur. In: Bariol-Mathais, B. (Hrsg.): Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales. Paris, 18-19.
- Zimmermann, K. (2017): Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. In: Raumforschung und Raumordnung 75 (3), 253-263.
- Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (Hrsg.) (2020): Metropolitan Regions, Planning and Governance. Berlin.

Autorinnen und Autoren

*Christophe Demazière ist Professor für Stadt- und Regionalplanung an der Universität Tours und Koordinator des internationalen Masterstudiengangs für Planung und Nachhaltigkeit. Er war Vorsitzender der französischsprachigen Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU) (2012–2017). Er forscht intensiv zu Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung in Frankreich und Europa, vor allem zu kleinen und mittelgroßen Städten, strategischer Raumplanung und metropolitaner Governance, und veröffentlichte beispielsweise 2018 bei Routledge *The Right to the City. Dialogues in Urban Planning* (Co-Hrsg.: Chris Silver, Robert Freestone).*

Patricia Feiertag ist Postdoktorandin an der Fakultät für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund, Deutschland. Sie interessiert sich für vergleichende Planungsstudien, Planung und Governance von Stadtregionen, Politikberatung und Karten als Repräsentationen von Raum. Geographisch konzentriert sich ihre Arbeit auf Europa, insbesondere auf französische Stadtregionen. Von 2016 bis 2019 war sie Teil der europäischen Arbeitsgruppe „Planning & Governing the Metropolis“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.

Didier Paris ist Professor für Stadtplanung an der Universität von Lille. Er leitete das Institut für Stadt- und Regionalplanung von Lille (IAUL) und das Labor für Territorien, Städte, Umwelt und Gesellschaft (TVES). Er war Vorsitzender der Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU). Er vertrat Frankreich im Rat der AESOP. In Lille war er Mitglied und Vorsitzender des Rates für Stadtentwicklung von Lille-Metropole. Er ist Mitglied des Redaktionsausschusses der Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Planung, Umgestaltung von Industrieregionen, Metropolitan Governance und Regionalentwicklung.

Karsten Zimmermann ist seit 2012 Professor an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund, wo er den Lehrstuhl für Europäische Planungskulturen innehat. Er war Präsident der European Urban Research Association EURA und Ländervertreter für Deutschland im Rat der Association of European Schools of Planning (AESOP). Er koordiniert den Masterstudiengang Urban Transformation an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und ist Chefredakteur der Zeitschrift Urban Research & Practice. Seine Publikationsliste umfasst zahlreiche Artikel, Bücher und Sammelbände zu den Themen Metropolitan Governance, Kommunalverwaltung, europäische Stadtpolitik, Wissen und Planung sowie lokale Klimapolitik.

Jérôme Dubois, Autor mehrerer Bücher über die strategische Planung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften und die partnerschaftliche Finanzierung von Entwicklungsprojekten, ist Universitätsprofessor am Institut für Städtebau und Regionalplanung der Universität Aix Marseille und Direktor des Interdisziplinären Labors für Stadtplanung (LIEU) UR 889. Als Professor für Planung, Kommunalpolitiker und Berater organisiert er den Austausch zwischen den Fachkreisen der Raum- und Stadtplanung, den staatlichen Stellen und den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften.

Ulrike Grabski-Kieron, Annabelle Boutet

KLEINE UND MITTLERE STÄDTE – LAGE, ENTWICKLUNG UND PERSPEKTIVEN IN VERSCHIEDENEN RAUMTYPEN

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Klein- und Mittelstädte in Deutschland und Frankreich – Kennzeichen und raumordnerische Einordnungen
 - 2.1 Kleine und mittlere Städte in Deutschland – zwei differenzierte Stadttypen
 - 2.2 Kleine und mittlere Städte in Frankreich: ein sehr stabiles Städtesystem
 - 2.3 Stellung in der deutschen Raumordnung
 - 2.4 Stellung in Raumstruktur und Raumentwicklung Frankreichs
 - 2.5 Forschung zu Klein- und Mittelstädten in Deutschland
 - 2.6 Forschung zu Klein- und Mittelstädten in Frankreich: Schrumpfung und Periurbanisierung
 - 2.7 Entwicklungen und Perspektiven in Deutschland
 - 2.8 Französische Klein- und Mittelstädte zwischen Fragilität und makroregionaler Dynamik
- 3 Wege und Perspektiven von kleinen und mittleren Städten in Deutschland und Frankreich

Literatur

Kurzfassung

Die Situation, die Entwicklungslinien und Perspektiven von Klein- und Mittelstädten in Deutschland und Frankreich werden verglichen und Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb der Zentrale-Orte-Systeme und der Raumplanung beider Länder diskutiert. Mit unterschiedlichen Definitionsansätzen haben diese Städte in den letzten Jahren in beiden Ländern neue Aufmerksamkeit erfahren, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Diskutiert werden die Positionen und Entwicklungslinien dieser Städte in den jeweiligen Zentrale-Orte-Systemen, die Perspektiven ihrer zukünftigen Entwicklung im Hinblick auf die Stärkung der Zentrale-Orte-Funktionen, ihre Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsstandorte sowie Kontexte der ländlichen Regionalentwicklung und der Daseinsvorsorge. Darüber hinaus werden Aspekte der Klein- und Mittelstadtforschung sowie raumpolitische Ansätze in beiden Ländern thematisiert.

Schlüsselwörter

Zentrale-Orte-System – Regional-/Kommunalpolitik und -planung – demographischer Wandel – Wachstum und Schrumpfung – Stadt-Land-Beziehungen – Entwicklung ländlicher Räume

Small and medium-sized towns – situation, development and prospects in different types of areas

Abstract

The situation, development lines and perspectives of small and medium-sized towns in Germany and France are compared and similarities and differences within the central place systems and the spatial planning of both countries are discussed. With different approaches to definition, these towns have received new attention in both countries in recent years, albeit with different focal points. The discussion covers the positions and lines of development of these towns in the respective central place systems; the perspectives of their future development regarding the strengthening of central place functions, their attractiveness as residential and economic locations, and contexts of rural regional development and services of general interest. In addition, aspects of research on small and medium-sized towns as well as approaches to spatial policy in both countries are addressed.

Keywords

Central place system – regional planning – regional and urban policy – demographic change – growth and shrinkage – urban-rural relationship – development of rural regions

1 Einführung

Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland befinden sich die kleinen und mittleren Städte derzeit in einem Spannungsfeld der gesamtäumlichen Entwicklung zwischen Metropolisierung, Stadtwachstum und der Dynamik der Stadtregionen einerseits und einem tiefgreifenden Struktur- und Funktionswandel im ländlichen Raum andererseits, der in einigen Regionen auch mit Stagnation oder Peripherisierung verbunden ist. Obwohl kleine und mittelgroße Städte in beiden Ländern in einem eigenen räumlichen und territorialen Planungskontext stehen und auch spezifische Entwicklungspfade und -perspektiven haben, verändern sich hier und da die aktuellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Städtetypen. Die Impulse dafür gehen von der demographischen Entwicklung, der stärkeren wirtschaftlichen und räumlichen Verflechtung, der Entwicklung von Mobilität und Erreichbarkeit, aber auch von veränderten Präferenzen hinsichtlich der Lebens- und Arbeitsorte aus. Es sind unterschiedliche regionale Auswirkungen zu beobachten. Die Position der kleinen und mittleren Städte in den Kernsystemen beider Länder wird untersucht. Gleichzeitig drohen die intrinsischen urbanen Qualitäten dieser Städtetypen immer weniger greifbar zu werden. Digitalisierung und E-Commerce wirken sich auf die Entwicklung der Stadtzentren aus, während Verwaltungsreformen, die auf eine Zentralisierung der Dienstleistungen abzielen, zum Wandel beitragen.

Angesichts der Transformationsprozesse sind kleine und mittelgroße Städte in beiden Ländern Gegenstand permanenter Raumbesichtigungen; sie stehen auf der politischen Agenda und sind in den letzten Jahren zunehmend zum Gegenstand medialer und gesellschaftlicher Diskurse geworden. Auf dem Gebiet der raum- und planungswissenschaftlichen Forschung haben beide Länder in den letzten Jahren ein zuneh-

mendes Interesse am Thema „Kleine und mittlere Städte“ gezeigt; dies geschah jedoch im Kontext ihrer je eigenen Forschungstraditionen und -perspektiven sowie ihrer spezifischen gesellschaftlichen Problemwahrnehmung und entsprechend den gegebenen politischen Erfordernissen. Es gibt ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass kleine und mittelgroße Städte mehr als bisher als spezifische Typen von Städten verstanden werden müssen. Ihre Zukunftsaussichten hängen unter anderem von ihren Beziehungen zu der Region und den benachbarten Städten ab.

2 Klein- und Mittelstädte in Deutschland und Frankreich – Kennzeichen und raumordnerische Einordnungen

2.1 Kleine und mittlere Städte in Deutschland – zwei differenzierte Stadttypen

Im Rahmen der laufenden Raumüberwachung in Deutschland (BBSR 2019a) werden Klein- und Mittelstädte derzeit nicht als einheitliche statistische Kategorie aufgeführt, sondern als eigene Stadttypen unterschieden.¹ Zur Unterscheidung werden statische Bevölkerungsdaten verwendet und ihnen werden zentrale Standortfunktionen zugeordnet: Städte mit weniger als 20.000 Einwohnerinnen/Einwohnern (EW) werden als Kleinstädte, Städte mit 20.000 bis 100.000 EW als Mittelstädte klassifiziert. Für mittelgroße Städte markiert die Bevölkerungszahl „50.000 EW“ einen Schwellenwert, mit dem sie als Untergruppen (kleine mittelgroße Städte) von großen mittelgroßen Städten (< 50.000 EW; s. Abb. 1) zu unterscheiden sind. Nur 22% der Mittelstädte (112 von 624; BBSR 2019b: 7) werden als „große Mittelstädte“ mit einem Wert von mehr als 50.000 EW eingestuft.

Im Falle der Kleinstädte werden diejenigen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 5.000 und 20.000 EW als „Kleinstädte“ im Sinne des Begriffs bezeichnet und ihre – in der Regel zumindest vorhandenen – zentralen Grundfunktionen angegeben. Im Gegensatz zu diesen Städten werden Orte mit weniger als 5.000 EW als „ländliche Gemeinden“ bezeichnet.²

Im deutschen Städtesystem stellen die 2.106 Kleinstädte (= 46,5% aller Kategorien, Jahr: 2017) und die 1.719 ländlichen Gemeinden (= 38%) nicht zu vernachlässigende Kategorien dar (Zahlen nach ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft 2019: 3 f.; s. Abb. 1). Gemäß dem Merkmal ‚Fläche‘ haben sie mit einem Anteil von 45,4% an der Gesamtfläche Deutschlands nach den ländlichen Gemeinden

1 Genauer: Die grundsätzliche statistische Vergleichsbasis der laufenden Raumbearbeitung bilden „Einheitsgemeinden“ oder „Gemeindeverbände“: In Deutschland ist die Gemeinde die politisch-administrative Einheit mit grundgesetzlicher Selbstverwaltungshoheit (Kommune). Kleinere Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 EW werden zu Gemeindeverbänden zusammengefasst. Anmerkung: Diese Gemeindeverbände haben in den einzelnen Bundesländern je nach Landesverfassung/Gemeindeordnung unterschiedliche Bezeichnungen (z. B. Verbandsgemeinde, Amt).

2 Genauer (BBSR 2019, s. Fußnote 1): Als „Landgemeinden“ werden in der laufenden Raumbearbeitung Deutschlands jene Einheitsgemeinden oder Gemeinden innerhalb eines Gemeindeverbandes bezeichnet, die unter 5.000 EW aufweisen und/oder keine grundzentrale Funktion haben (im Sinne des statistischen Stadtbegriffes).

(35%) die mit Abstand größten Flächenanteile (s. Abb. 1). Dort leben demographisch 29,2% der Gesamtbevölkerung; in kleinen und mittleren Städten machen sie zusammen fast 58% der Gesamtbevölkerung aus (s. Abb. 1).

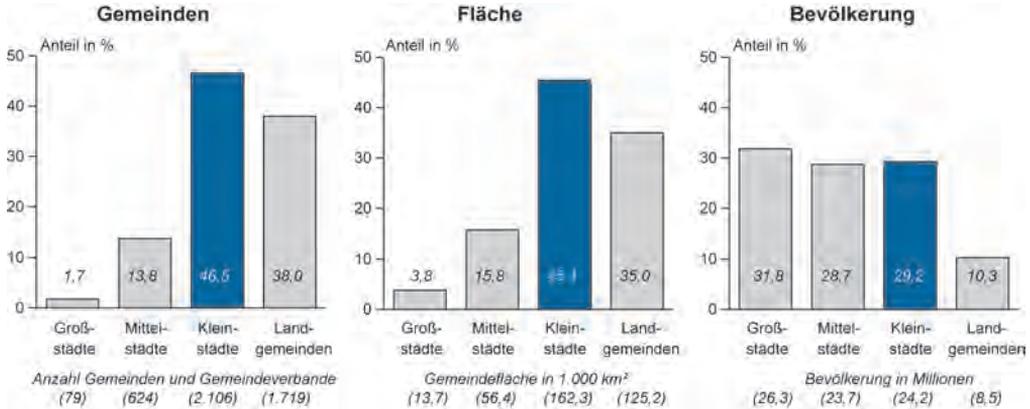
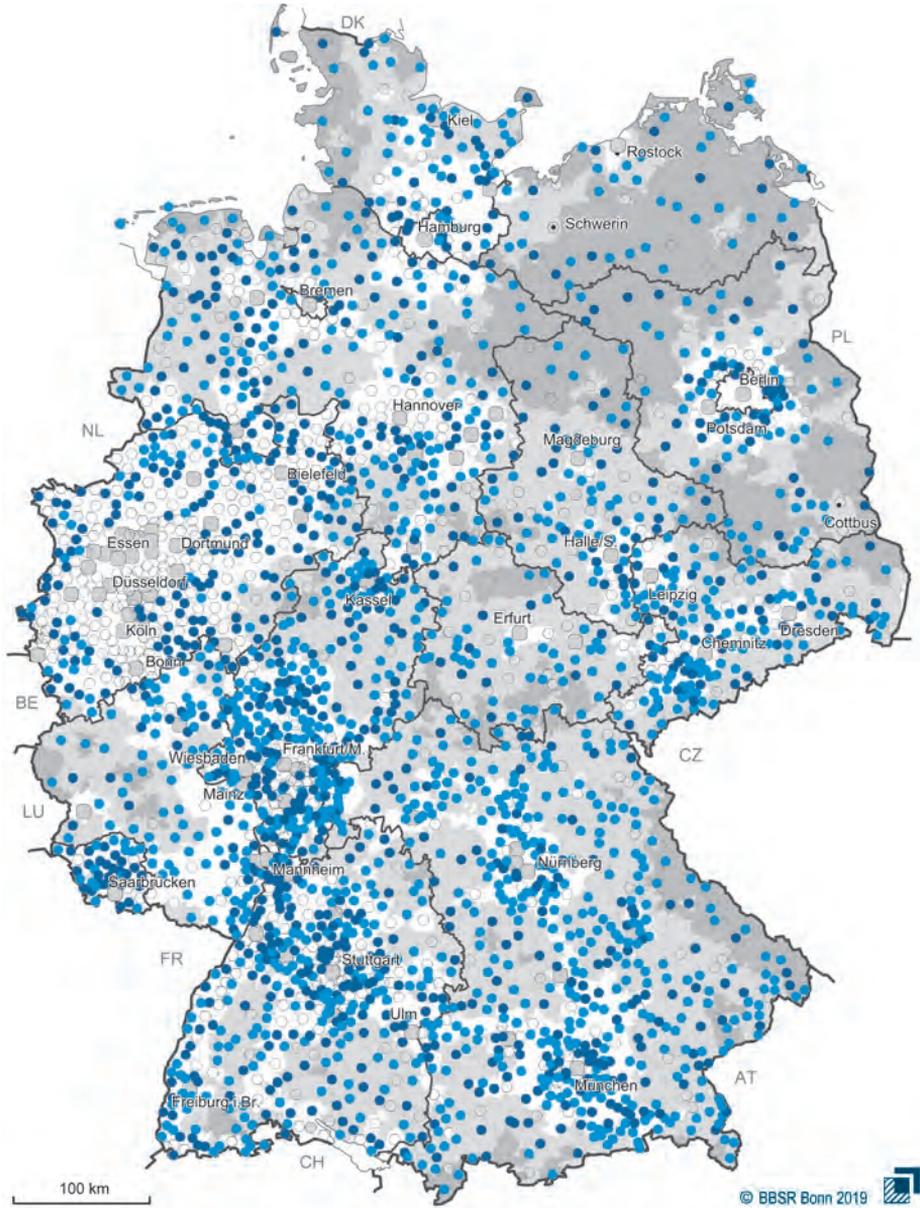


Abb. 1: Klassifikation von Stadttypen in Deutschland / Quelle: Ries, E. J. 2019: 77, basierend auf den Daten von BBSR 2015

Die Verteilung der kleinen und mittleren Städte (s. Abb. 2) spiegelt historische und gegenwärtige Entwicklungslinien. Die grundsätzliche Kontinuität des deutschen Siedlungssystems über die Jahrhunderte wird jedoch durch Veränderungen in Raumstruktur und Siedlung „überdeckt“ (vgl. auch: Friedrich/Hahn/Poppe 2009).

Seit den 1990er Jahren hat daher die wissenschaftliche Kritik allein an der statistischen Abgrenzung zugenommen, mit Hinweisen darauf, dass die gewählten statistischen Einheiten die neuen Realitäten der Raumplanung (größere Interdependenzen, bessere Erreichbarkeit, veränderte Mobilität, Verstädterung, Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland) nicht mehr adäquat widerspiegeln (vgl. auch: Werring 2017). Es wurde auch kritisiert, dass die Kategorien aufgrund von Veränderungen in den kommunalen Strukturen, die in einigen Bundesländern beispielsweise durch Verwaltungs- und Kommunalreformen eingeleitet wurden, veraltet sind. Leindecker (2003) wies bereits 2003 darauf hin, dass sich die verschiedenen Typen von Mittelstädten hinsichtlich ihrer großräumigen Siedlungsstruktur und ihrer Lage in Bezug auf die Agglomerationen, den regionalen Entwicklungskontext und ihre Lage in West- oder Ostdeutschland unterscheiden (siehe Kapitel 2.7).

Die aktuelle Raumbesichtigung verfeinert daher die Kategorisierung von Städten nach ihren Lagemomenten und Interdependenzmerkmalen. Zu diesem Zweck werden kleine und mittlere Städte in ‚zentralen Lagen‘ und ‚peripheren Lagen‘ gesondert ausgewiesen. Um die in diesen Kategorien ausgedrückte Situation statistisch abbilden zu



Kleinstädte

- Größere Kleinstädte (10.000 bis unter 20.000 Einwohner)
- Kleine Kleinstädte (5.000 bis unter 10.000 Einwohner oder mindestens mittelzentrale Teilfunktion)

Lage

- zentral
- peripher
- sehr peripher

übrige Stadttypen

- Großstädte (100.000 Einwohner und mehr)
- Mittelstädte (20.000 bis unter 100.000 Einwohner)

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
 Geometrische Grundlagen: Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG
 Bearbeitung: A. Milbert

Abb. 2: Typen von Städten und Gemeinden in Deutschland (Karte Stand 2017, basierend auf Daten des BBSR) / Quelle: ARL 2019: 4

können, werden Modelle von sog. ‚Metropolregionen‘³ und ‚Stadt-Land-Regionen‘⁴ als räumlich-statistische Bezugseinheiten verwendet und die Entwicklungsdynamik der jeweiligen Städte dargestellt⁵ (s. Abb. 3, s. auch Kapitel 2.7).

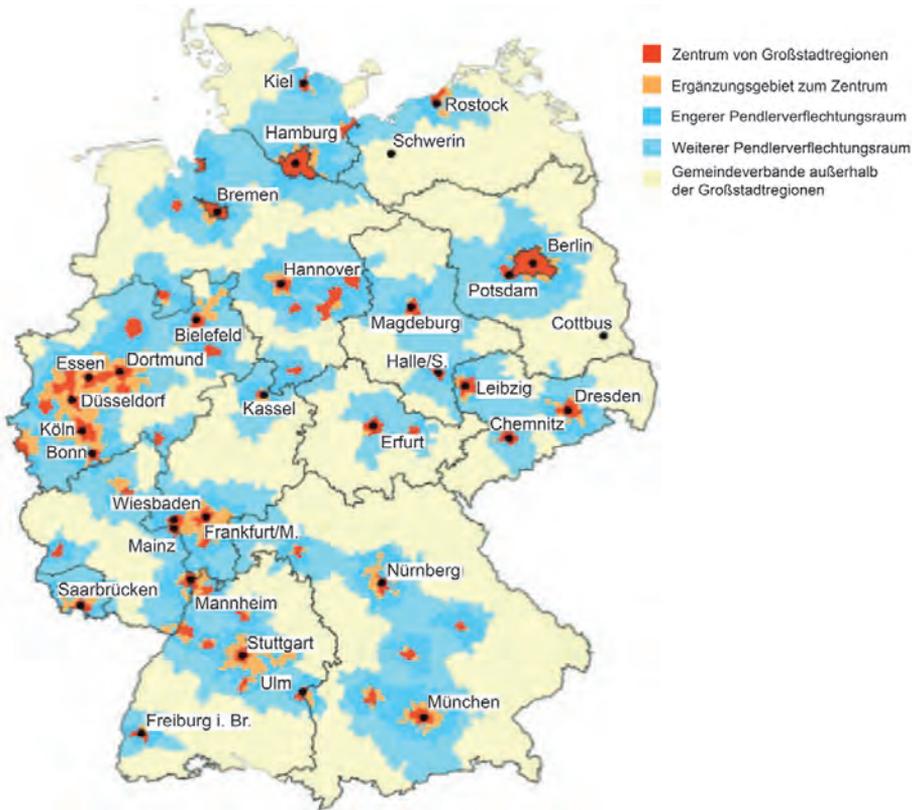


Abb. 3: Typen von Regionen in der laufenden Raubeobachtung Deutschlands / Quelle: BBSR (2019a); Karte: BBSR (2021)

- 3 Großstadregionen: In ihnen werden die Großstädte als übergeordnete Versorgungszentren mit ihren jeweiligen Umlandbereichen dargestellt. Die Stadt-Umland-Beziehungen werden auf der Basis von Bevölkerungsdichte und Intensität der Pendlerverflechtungen konstruiert.
- 4 Stadt-Umland-Regionen: Sie stellen städtische Kerne und ihre zugehörigen Umlandbereiche flächendeckend für Deutschland außerhalb der Großstadregionen (s.o.) auf der Basis von Pendlerverflechtungen und Erreichbarkeiten dar (BBSR 2019b, s. auch: Adam 2019).
- 5 Über die laufende Raubeobachtung hinaus bringt 2019 eine Studie zur Situation und Entwicklung von Kleinstädten in zentralen Lagen den methodischen Ansatz der Clusterbildung in die Diskurse hinein. Dabei werden Kleinstädte und Regionen jeweils nach Funktions- und Strukturmerkmalen zu Gruppen (Kleinstadt- und Regions-Clustern) zusammengefasst und diese werden unter Berücksichtigung von Lage- und demographischen Merkmalen gemeinsam im Hinblick auf spezifische Entwicklungsdynamiken und perspektiven ausgewertet (BBSR 2019d).

2.2 Kleine und mittlere Städte in Frankreich: ein sehr stabiles Städtesystem

Seit den 1970er Jahren sind die französischen Mittelstädte Gegenstand zahlreicher Studien zu ihrer Definition gewesen. Sie haben übereinstimmend, ausschließlich oder gemeinsam, zwei Dimensionen hervorgehoben: die Bevölkerung (je nach Definition zwischen 15.000 und 200.000 EW) und die im Wohngebiet ausgeübte Versorgungsfunktion (Zentralität insbesondere im Hinblick auf das Handels- und Dienstleistungsangebot, aber auch für einen intraregionalen Raum) (Santamaria 2012). Wie auch immer die Definitionen lauten mögen, Frankreich hatte zwischen 200 und 250 Mittelstädte.

Im Jahr 2018 schlug die *Commission général à l'égalité des territoires* (CGET – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete) vor, mittelgroße Städte nach drei Kriterien zu definieren⁶: *unités urbaines* (städtische Einheiten) mit mehr als 20.000 EW, die vom *Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee – Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien) als *grand pôle urbain* (urbanes Stadtgebiet) definiert werden und nicht zu einem der 22 *aires urbaines*⁷ (städtische Gebiete) gehören, die Teil einer *Métropole*⁸ sind. In den sechs Departements, in denen es keine städtischen Gebiete (*unités urbaines*) mit mehr als 20.000 EW gab, wurden diejenigen als städtischen Einheiten berücksichtigt, deren Zentralgemeinde die Hauptstadt des Departements ist. In Frankreich gibt es 203 mittelgroße Städte, 191 davon liegen im französischen Mutterland und 12 in den Überseedepartements (CGET 2018a). Sie machen fast 23% der französischen Bevölkerung aus.

Im Erbe einer hierarchischen Vision des Städtesystems werden die Kleinstädte als Spiegelbilder der Mittelstädte definiert: Sie haben weniger Einwohner und für diejenigen, die zentrale Funktionen ausüben, weniger Dienstleistungen und Geschäfte als Mittelstädte. Auch hier gibt es, ohne eine einheitliche Definition von Kleinstädten, zwischen 1.600⁹ und 2.200¹⁰ Kleinstädte. In Frankreich, einem Land, das sich durch die Vorrangstellung seiner Hauptstadt und die relativ geringe Anzahl von Großstädten auszeichnet, stehen die Klein- und Mittelstädte im Zentrum des Territorialnetzes.

6 <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501> (28.04.2022).

7 Im Jahr 2010 verwendete Insee die Zonierung „Städtische Gebiete“, um den Einfluss der Städte auf das gesamte Gebiet zu beschreiben: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281191> (28.04.2022).

8 Eine Metropole ist eine Interkommunalität, die mehrere Gemeinden „in einem Stück und ohne Enklave“ zusammenfasst, die sich zusammenschließen in einem „Raum der Solidarität, um gemeinsam ein Projekt zur Planung und wirtschaftlichen, ökologischen, bildungspolitischen, kulturellen und sozialen Entwicklung ihres Gebiets zu erarbeiten und zu leiten, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit und den Zusammenhalt zu verbessern“. Der Status einer Metropole kann auf freiwilliger Basis von Gruppen mit mehr als 400.000 EW in einem städtischen Gebiet mit mehr als 650.000 EW erlangt werden.

9 Im Jahr 2012 gab es in Frankreich 1.666 sogenannte *bassins de vie* (Grundzentren), davon 1.644 in den Ballungsräumen und 22 in den französischen Überseedepartements und -regionen. Laut Insee ist das *bassin de vie* das kleinste Gebiet, in dem die Einwohner Zugang zu den meisten gemeinsamen Einrichtungen und Dienstleistungen haben.

10 2010 gab es in Frankreich 2.292 städtische Einheiten mit etwas mehr als 51 Millionen EW, was etwa 78 % der Bevölkerung entspricht.

Diese Stadttypen haben einen hohen Bekanntheitsgrad, der maßgeblich aus ihrer langen Geschichte resultiert: Im Gegensatz zu Deutschland oder England, deren städtische Strukturen von der Industriellen Revolution tiefgreifend beeinflusst wurden, zeichnet sich Frankreich durch ein sehr stabiles Städtesystem aus. Der Historiker Bernard Lepetit (1988) hat die starke Ähnlichkeit zwischen den Stadtplänen Frankreichs in den 1950er Jahren und jenen zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufgezeigt: Einige Klein- und Mittelstädte wurden im Laufe der Zeit wichtige Handels- oder Religionsorte, erhielten Sitze von Präfekturen oder Unterpräfekturen und wurden in den *trente glorieuses* (Goldene dreißiger Jahre, Jahre des wirtschaftlichen Aufschwungs von 1945 bis 1975) des letzten Jahrhunderts wichtige Standorte wirtschaftlicher Entwicklung. Diese Persistenz des französischen Städtesystems (Vadelorge 2013) zeigt sich noch heute in der Organisation der territorialen Verwaltung Frankreichs, denn viele Klein- und Mittelstädte sind Standorte von Präfekturen und Unterpräfekturen geblieben.

Neben dieser starken Verankerung in der französischen Territorialstruktur und in der französischen Mentalität spiegeln Klein- und Mittelstädte in der gesellschaftlichen Wahrnehmung oft das Bild der idealen Stadt wider, gelegen zwischen Großstadt und Land und mit einem hochwertigen Lebensumfeld. Gemäß dem *Baromètre des territoires 2019* (Barometer für Lebensqualität), das von *Villes de France* (franz. Städte- und Gemeindebund, 10.000-100.000 EW) und dem Marktforschungsunternehmen Ipsos mit Unterstützung der *Banque des territoires* (Investitions- und Förderbank der franz. Sparkasse) durchgeführt wurde, wollen 43% der Französisinnen und Franzosen in mittelgroßen Städten leben, 35% in einer ländlichen Gemeinde und 22% in einer Großstadt (*Villes de France/Ipsos 2019*).

2.3 Stellung in der deutschen Raumordnung

In der Raumordnung haben Klein- und Mittelstädte in den letzten Jahren mit den sichtbar gewordenen räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels verstärkte Aufmerksamkeit erhalten. Das Leitbild der Raumordnung „Sicherung der Daseinsvorsorge“ (BBSR 2017) fokussiert im hohen Maße auf mittlere Städte und unterstreicht deren Rolle bei der Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. Mittelstädte sind daher unverzichtbare „Pfeiler“ im Städtesystem zur Gewährleistung des raumordnerischen Grundprinzips der dezentralen Konzentration (s. dazu Adam/Baudelle/Dumont 2023). In der deutschen Raumordnung ist dieses Prinzip, das konzeptionell an das System der Zentralen Orte und die damit flächendeckend aufeinander abgestimmten Versorgungsbereiche anknüpft, Ausdruck des staatlichen Auftrags, Chancengleichheit und Teilhabe an der Entwicklung von Wohlstand und Versorgungssicherheit in allen Teilräumen des Landes zu gewährleisten.¹¹ Der raumordnerisch-konzeptionelle Ansatz ist eng mit dem Auftrag zur Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland verknüpft (s. dazu ebenfalls Adam/Baudelle/Dumont 2023).

¹¹ Die Daseinsvorsorge ist Ausdruck des sozialen Ausgleichs und der Gerechtigkeit, die sich unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip und dem im Grundgesetz verankerten Diskriminierungsverbot (GG. Art. 20 und Art. 3) ableiten lässt.

Das Leitbild stößt immer wieder auch Diskurse zur strategischen Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems an¹², in denen kleine und mittlere Städte im Vordergrund stehen.

Die Bundesländer bestimmen in ihrer jeweiligen Landesplanung die Zentralitätsstufen und die Zuordnung der Zentralen Orte in das Stufensystem (s. Paris/Gustedt 2023). In fast allen Bundesländern hat sich die dreistufige Hierarchie von Ober-, Mittel- und Grundzentren durchgesetzt. Die Zuweisung von jeweils höherrangigen Teilfunktionen an Mittel- und Grundzentren ist übliche Praxis. Unterrangige Kleinzentren, die nur teilweise Grundfunktionen erfüllen oder nur geringe Versorgungsnahbereiche aufweisen, werden derzeit in den meisten Landesentwicklungsplänen nicht mehr ausgewiesen. Einige Bundesländer verzichten auf die Ausweisung von Grundzentren in der Landesplanung.¹³ Darin spiegeln sich die unterschiedlichen Ansätze der Bundesländer wider, das jeweilige zentral-lokale System an veränderte räumliche Situationen anzupassen und – mehr noch – gezielte Entwicklungsoptionen anzubieten. Der damit normativ in der Landesplanung erfolgte Abbau von Kleinstädten hat jedoch Folgen für deren Attraktivität und deren Entwicklungsmöglichkeiten. Kritische Diskurse im Rahmen der Daseinsvorsorge thematisieren daher zunehmend diesen Bedeutungsverlust der Kleinstädte, indem sie die Nahversorgungsfunktion der Kleinstädte – neben der Versorgungsfunktion der Mittelstädte – als unverzichtbar für die Aufrechterhaltung des Prinzips der Gewährleistung gleicher Lebensbedingungen in allen Teilregionen des Landes hervorheben (BMI 2019a; 2019b).

2.4 Stellung in Raumstruktur und Raumentwicklung Frankreichs

In Frankreich startete die französische Regierung im Jahr 2018 ein großes Programm zur Revitalisierung der Stadtzentren von 222 Mittelstädten. Das von der *Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT – Nationale Agentur für territorialen Zusammenhalt) koordinierte Programm *Action Cœur de ville* (Aktion zur Revitalisierung der Innenstädte) mobilisiert 5 Milliarden Euro über fünf Jahre und bringt zahlreiche staatliche Partner und Akteure zusammen (z. B. *Caisse des Dépôts* – Französisches Finanzinstitut, *Agence nationale de l'habitat* – Nationale Agentur für das Wohnungswesen, *Action logement* – Aktionsbündnis Mietwesen). Die jeweiligen Revitalisierungsmaßnahmen sind Teil eines Projekts zur territorialen Entwicklung, das jeweils von den Gemeinden und Kommunen getragen wird. Dem Handlungsrahmen liegt eine Vereinbarung mit dem Staat zugrunde, die sich auf fünf Prioritäten stützt: Sanierung und Umstrukturierung von Wohnungen in Stadtzentren, ausgewogene wirtschaftliche und kommerzielle Entwicklung, Zugänglichkeit, Mobilität und Erreichbarkeiten, Aufwertung öffentlicher Räume und des Kulturerbes, Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen.

¹² ... mit den Komponenten: Reduzierung von zentralen Orten und Zentralitätsgraden, Überprüfung und Festlegung von Kapazitäten, Einführung von geteilten Funktionen, Festlegung von Standards der Erreichbarkeit und Überprüfung von Mindeststandards der Versorgung und Dienstleistungen (BBSR 2017).

¹³ Zum Beispiel Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Hessen, Saarland und Niedersachsen.

Im September 2019 kündigte der Premierminister die Veröffentlichung eines Plans für die Zielgruppe „Kleinstädte für die Zukunft“ (*Petites villes de demain*) an (ANCT 2022). Im Mittelpunkt steht hier, deren zentrale Funktionen zu stärken, ihre Stellung für das Umland und die Region zu festigen und sie in die Lage zu versetzen, sich den demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Zukunft zu stellen. Dieser Plan wurde im Jahr 2020 von der ANCT umgesetzt.

2.5 Forschung zu kleinen und mittleren Städten in Deutschland

In den letzten Jahren sind Klein- und Mittelstädte sowie stadt-regionale Verflechtungsräume immer stärker in den Fokus stadt- und raumwissenschaftlicher Forschung gerückt. Nach der Jahrtausendwende, als in Deutschland der demographische Wandel mit seinen Prognosen für Städte und Regionen mehr und mehr thematisiert wurde, galt das Interesse in der Klein- und Mittelstadtforschung zunächst vorrangig den Mittelstädten (vgl. zusf. BBSR 2019b): Differenzierte räumliche Entwicklungen zwischen hoher Dynamik und Suburbanisierung in stadtregionalen Verflechtungsräumen einerseits und Stagnation oder Niedergang von Städten und ländlichen Regionen andererseits ließen differenzierte Entwicklungswege dieses Stadttyps deutlich werden. „Auf den Prüfstand“ gerieten Versorgungsfunktionen dieser Stadttypen in unterschiedlichen Regionskontexten genauso wie ihre Positionen im polyzentrischen Städtesystem Deutschlands. In vielen ländlichen Regionen rückten Fragen der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und solche der Tragfähigkeit von Infrastrukturen in den Mittelpunkt des Interesses. Die Diskurse um Leitbilder der Raumordnung (vgl. BBR 2012; Issaoui/Sinz 2010; BBSR 2017) gaben Impulse, sich auch vielfältig mit diesem Stadttyp auseinanderzusetzen. Planungswissenschaftliche, architektonische und stadtsoziologische Zugänge zum Forschungsgegenstand trugen u.a. im Laufe der Jahre dazu bei, die große Differenziertheit und die unterschiedlichen Dynamiken dieses Stadttyps – auch in Abgrenzung zu Kleinstädten – zu verdeutlichen.

Kleinstädte als eigenständige Stadttypen in großer Differenzierung fielen indessen demgegenüber in eine „systematische Aufmerksamkeitslücke“ (ARL 2019). In jüngster Zeit akzentuiert sich jedoch eine eigenständige Kleinstadtforschung in Deutschland. Sie begegnet den Anforderungen an systematische, sowohl theoretische als auch angewandt-wissenschaftliche Forschungszugänge zum Typ „Kleinstadt“ (vgl. zusf. BBSR 2018; ARL 2019). Unter anderem haben Diskurse um die Zukunft ländlicher Räume in Deutschland zur Daseinsvorsorge und zur Lebensqualität genauso wie veränderte Werthaltungen und Wahrnehmungen ländlicher Räume dazu beigetragen, Kleinstadtforschung und Forschung über ländliche Räume näher zueinander zu bringen. Kleinstädte und ihre Nahversorgungs- und Wohnfunktionen rücken in den Mittelpunkt des Interesses. Ihre spezifischen Zukunftsperspektiven, z. B. im Zeichen von Digitalisierung, von Migration, von sich verändernden Arbeitswelten und Lebensstilen, werden thematisiert (vgl. Maretzke/Porsche 2020; BBSR 2018; Graffenberger 2019).

Für beide Forschungsbereiche (Kleinstadt- und Mittelstadtforschung) gilt im gleichen Maße, dass umfangreiche Studien, die sich in den letzten Jahren mit qualitativen Aspekten städtischer Strukturen und städtischen Lebens beschäftigt haben, maßgeblich zum Verständnis der Besonderheiten dieser Stadttypen beitragen. So werden

Themen z. B. städtischer Soziokultur, der Kommunikation, Governance oder der Urbanität und Baukultur in den Fokus genommen (vgl. z. B. Baumgart/Overhageböck/Rüdiger 2011; Werring 2017). Auch aus diesen Blickwinkeln ergibt sich die Notwendigkeit, differenzierte Typologien zu entwickeln.

Eine weitere Säule in der Forschungslandschaft, mit der Erkenntnisse v. a. über Mittelstädte und über deren Wandlungsprozesse in regionalen Kontexten erweitert werden, stellt stadregionale Forschung dar. Sie legt den Fokus auf Stadt-Umland-Verflechtungen, deren Triebkräfte und teilträumliche Folgewirkungen. Adam (2019) hat die Entwicklungslinien und die sich im Laufe der Zeit verändernden Blickrichtungen dieses Forschungsbereiches zusammenfassend dargestellt. Diskurse über Flächenverbrauch, Sub- und Reurbanisierung geben seit den 1990er Jahren Impulse, sich mit diesen Phänomenen auseinanderzusetzen. Dabei lag das Augenmerk lange vorrangig auf den Großstädten und ihren Umlandbereichen. Erst in jüngster Zeit gewinnt die Erkenntnis Aufmerksamkeit, dass Mittelstädte als urbane Kerne in weiteren Stadt-Umland-Regionen und in ländlichen Regionen eigenständige Entwicklungen und eigene Logiken aufweisen. Diese können nicht mehr allein aus rein funktionaler Verflechtung und Abhängigkeit zu den größeren Städten erklärt werden. Vielmehr spiegeln sich hier Triebkräfte des demographischen Wandels, veränderter Erreichbarkeiten und Lebensstile, veränderten Wanderungsverhaltens und breiter ökonomischer Transformation wider. Adam (2019) hat jüngst in einer Studie zur Suburbanisierung für die Großstadt- und Stadt-Land-Regionen¹⁴ auf der Basis von innovativ miteinander verbundenen Datensätzen zur Demographie, zur Beschäftigten- und zur Flächenentwicklung die große Heterogenität von Entwicklungslinien im Städtesystem und in unterschiedlichen regionalen Kontexten herausgearbeitet und dabei auf die „neue“ Bedeutung der Mittelstädte hingewiesen.

Modellvorhaben des Bundes¹⁵, Förderprogrammatiken¹⁶ und Initiativen des Bundes und der Länder, z. B. das Programm „Kleinstädte in Deutschland“¹⁷ oder die Gründung einer Kleinstadtakademie des Bundes¹⁸, ebnen Wege für weitere Erkenntnisgewinne und deren praxisgerechte Umsetzung (s. Dehne et al. 2023). Nicht zuletzt befruchten die anhaltenden Diskurse zur Gültigkeit und Interpretation des im Grundgesetz verankerten Gleichwertigkeitsgrundsatzes in der deutschen Raumordnung die Beschäftigung mit Klein- und Mittelstädten in Deutschland (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2019; s. auch Adam/Baudelle/Dumont 2023).

14 ... der laufenden Raumbearbeitung in Deutschland.

15 ExWoSt-Forschungsfeld „Potentiale von Kleinstädten in peripheren Lagen: www.exwo-st-kleinstaedte.de (28.04.2022).

16 Zum Beispiel Städtebauförderungsprogramm des Bundes: www.staedtebaufoerderung.info (28.04.2022).

17 <https://www.bmi.bund.de/DE/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/kleinstaedte-in-deutschland/kleinstaedte-in-deutschland-node.html> (28.04.2022).

18 <https://www.kleinstadtakademie.de/> (28.04.2022).

2.6 Forschung zu Klein- und Mittelstädten in Frankreich: Schrumpfung und Periurbanisierung

In Frankreich wurden angesichts der demographischen Schrumpfungsprozesse zahlreiche Untersuchungen zu den Klein- und Mittelstädten durchgeführt. Diese Studien zeigen, dass Kleinstädte häufig von demographischem Niedergang betroffen sind. Doch trifft dieses Phänomen hauptsächlich auf Städte in Regionen mit industrieller Tradition zu. So zeigen Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth und Emmanu  le Cunningham-Sabot (2013), dass fünf Prozesstypen demographischer Schrumpfung in den Städten unterschieden werden können (aufgehaltener Rückgang, Rückgang in jüngster Zeit, deutlicher Rückgang in den 1980er und 1990er Jahren oder in den 1970 und 1980er Jahren, kontinuierlicher Rückgang). Besonders Städte im Nordosten des Landes sind davon betroffen.

Julie Chouraqui hat gezeigt, dass zwei Drittel der französischen Städte mit einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung auch unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung geschwächt sind. Diese Städte konzentrieren sich im Nordosten, der „Diagonale der geringen Bevölkerungsdichte“¹⁹, sind aber auch im Westen, in der Bretagne und in der Normandie zu finden (siehe Abb. 4).

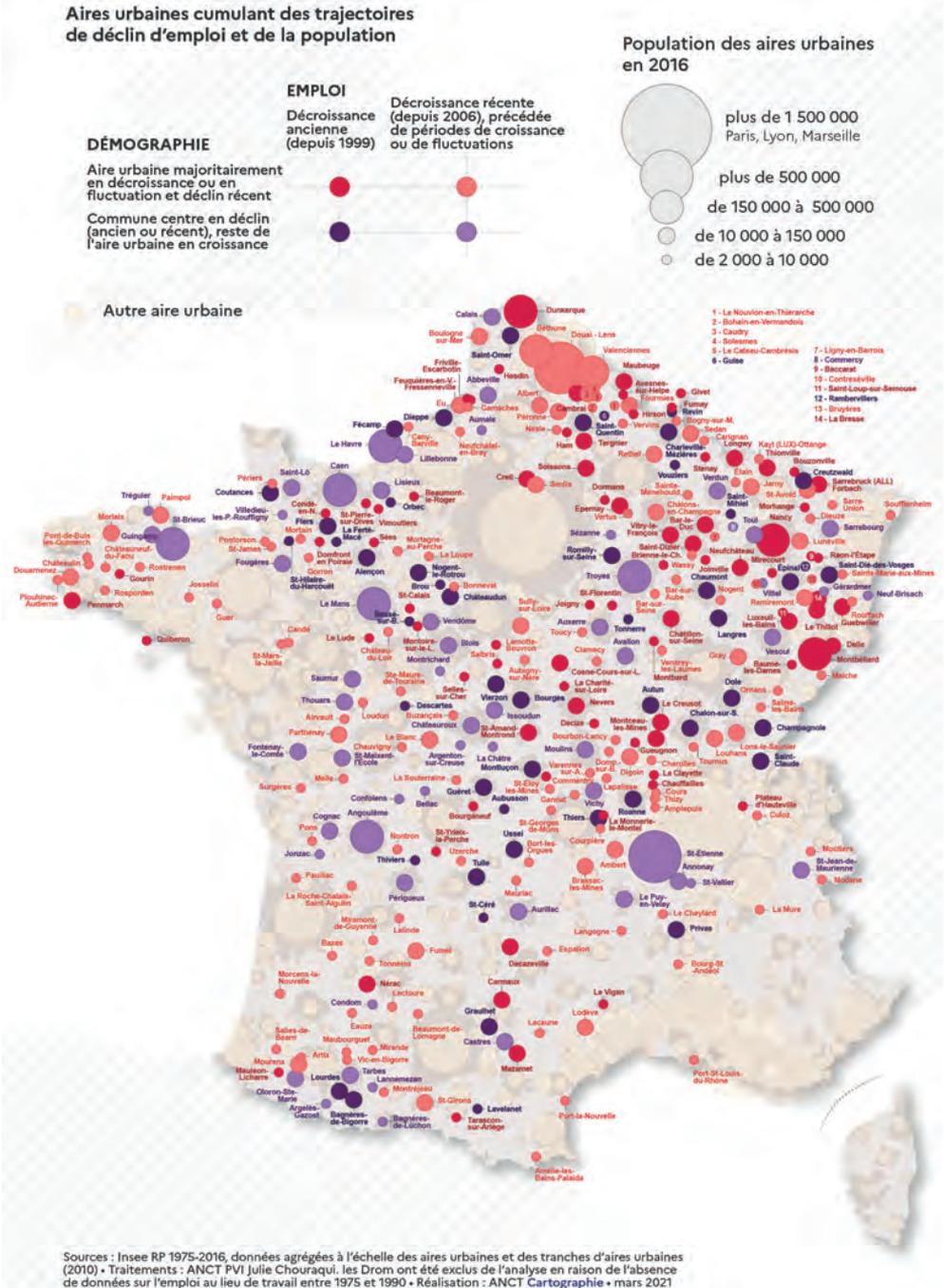
Es liegen Untersuchungen über den Rückgang des Versorgungsangebotes in französischen Klein- und Mittelstädten vor. Matthieu Delage, Sophie Baudet-Michel, Hadrien Commenges, Julie Vallée und Pascal Madry (2019) haben durch die Definition und Analyse der Entwicklung eines Index zum Angebotsr  ckgang im Zeitraum 1979–2014 zwei verschiedene Entwicklungen aufgezeigt: Zwischen 1979 und 1988 blieben nur die sehr kleinen Städte vom Niedergang kommerzieller Versorgungsstrukturen relativ verschont, während die übrigen Klein- und Mittelstädte betroffen waren. Seit den 1990er Jahren zeigt sich jedoch, dass alle drei Stadtgrößen in gleicher Weise von Verlusten in der kommerziellen Versorgungsstruktur betroffen sind. Die Autoren stellen fest, dass – unabhängig von der Größe – in Gemeinden, die Funktionen sowohl als Beschäftigungs- wie auch als Wohnstandorte haben, ein vielfältiges Angebot an Geschäften eher erhalten werden kann als in dünn besiedelten Gemeinden mit ausschließlicher Wohnfunktionen.

Die Forschung zur Periurbanisierung bietet eine ergänzende Perspektive. Auf nationaler Ebene zeigen die *couronnes p  riurbaines* (periurbanen Regionen)²⁰ sehr homogene Merkmale: Die Einkommensunterschiede sind nicht sehr ausgeprägt und der Lebensstandard ist ziemlich hoch (CGET 2018b). Eric Charmes (2019) zeigt, dass das Phänomen der Periurbanisierung den Niedergang bestimmter Stadtzentren und das dynamische Wachstum bestimmter stadtnaher Dörfer erklärt. Letztere zeichnen sich durch ein bemerkenswertes demographisches Wachstum aus und befinden sich im

19 Die *diagonale des faibles densités* (Diagonale der geringen Bevölkerungsdichte) oder *diagonale du vide* (Diagonale der Leere) bezieht sich auf eine Reihe von Gebieten, die von Nordosten nach Südwesten verteilt sind: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/diagonale-faibles-densites> (28.04.2022).

20 Laut Insee bezeichnet eine *couronne p  riurbaine* die Gesamtheit der Gemeinden eines Stadtgebietes mit Ausnahme des städtischen Zentrums.

Aires urbaines cumulant des trajectoires de déclin d'emploi et de la population



Sources : Insee RP 1975-2016, données agrégées à l'échelle des aires urbaines et des tranches d'aires urbaines (2010) • Traitements : ANCT FVI Julie Chouraqui, les Drom ont été exclus de l'analyse en raison de l'absence de données sur l'emploi au lieu de travail entre 1975 et 1990 • Réalisation : ANCT Cartographie • mars 2021

Abb. 4: Städtische Gebiete mit kumulativem Rückgang von Beschäftigung und Bevölkerung / Quelle: Insee RP 1975-2016; Entwurf: Julie Chouraqui, ANCT 2021

Deutsche Übersetzung der Bildbeschriftungen:

- Demographie:** Stadtgebiet überwiegend schrumpfend oder schwankend mit Schrumpfung in jüngster Zeit; zentrale Gemeinde schrumpfend (früher oder in jüngster Zeit), Rest des Stadtgebiets wachsend.
- Beschäftigung:** frühere Schrumpfung (seit 1999); Schrumpfung in jüngster Zeit (seit 2006), der Zeiten des Wachstums oder der Fluktuation vorausgingen.
- Sonstiges Stadtgebiet**
- Bevölkerung der städtischen Gebiete im Jahr 2016:** über 1.500.000 (Paris, Lyon, Marseille); über 500.000; zwischen 150.000 und 500.000; zwischen 10.000 und 150.000; zwischen 2.000 und 10.000.

Allgemeinen in einem Prozess der Periurbanisierung. Sie sind in den Einflussbereich einer Stadt eingetreten und zu Satellitensiedlungen geworden. Nur die Zentren der wichtigsten Metropolen können sich erfolgreich gegen die periurbanen Dörfer behaupten und so weiterhin Einwohner der Mittelschicht, Einzelhandel und Unternehmen anziehen. In vielen kleineren Städten ist die Situation anders, da sie über weniger ausgeprägte Ressourcen verfügen und ihre Handelssektoren weniger diversifiziert und wettbewerbsfähig sind als die der Handelszentren in den periurbanen Regionen.

2.7 Entwicklungen und Perspektiven in Deutschland

Unter den Zeichen des demographischen Wandels ist die jüngere Entwicklung der Städte und Regionen in Deutschland durch ein teilräumliches Nebeneinander von Wachstum, Schrumpfung und Stagnation gekennzeichnet. Dabei lassen sich – im Überblick betrachtet – die unterschiedlichen Dynamiken in West- und Ostdeutschland bis heute nachvollziehen (s. Abb. 5). Sie werden jedoch auf unteren Maßstabsebenen durch kleinräumigere Entwicklungen deutlich modifiziert.

Den raumordnerischen Funktionszuweisungen steht vielerorts ein hoher Anpassungsdruck gegenüber. Er lässt sich zum einen auf aktuelle demographische und soziokulturelle Prozesse zurückführen, die mit Migration genauso wie mit veränderten Lebensstilen und Standortpräferenzen zu tun haben. Auch die Neubewertung von Wirtschaftsstandorten im Zuge des internationalen Wirtschaftsgeschehens, regionales Innovationsgeschehen und Digitalisierung spielen eine Rolle. Schließlich entstehen auch aus dem Strukturwandel im Einzelhandel für die Innenstädte und nicht zuletzt auch aus veränderten Anforderungen in der Stadtplanung und -entwicklung durch projekt- und partizipationsgeprägte Planungsabläufe aktuelle Herausforderungen (Ries 2019).²¹

Die Determinanten „räumliche Lage“ und „teilräumliche Verflechtung“ bleiben auch für die zukünftige Entwicklung von Klein- und Mittelstädten von zentraler Bedeutung. Differenzierte Wechselwirkungen zwischen regionaler und klein- bzw. mittelstädtischer Entwicklung lassen sich beobachten: Betrachtet man Stadt-Umlandregionen unter dem Gesichtspunkt demographischer Daten, zeigen Mittelstädte in den letzten Jahren ein deutliches Wachstum. Vor dem Hintergrund wachsender Verflechtung und guter Erreichbarkeiten profitieren davon die regionalen Zentren nicht nur in den engeren, sondern in immer höherem Maße auch in den weiteren Umlandbereichen. In den Großstadtreionen schließen sich in den jüngeren Entwicklungen jedoch gleichzeitige Trends der Reurbanisierung und Suburbanisierung nicht aus (Adam 2019). Auch unter dem Aspekt der Arbeitsplatz- und Beschäftigtenentwicklung „punkten“ viele Mittelstädte.²² Sie ziehen nicht selten auch Arbeitsplätze aus den großen urbanen Zentren

21 Für Mittelstädte in ländlich-peripheren Regionen hat Ries (2019: 124 f.) „Entwicklungsmuster sozioökonomischer Transformationsprozesse“ von Mittelstädten herausgearbeitet und deren Bedeutung für die zentralörtliche Funktionalität dargestellt.

22 Für große Mittelstädte haben Wandzik/Giesel (2020) Erfolgsfaktoren für positive Entwicklung herausgearbeitet.

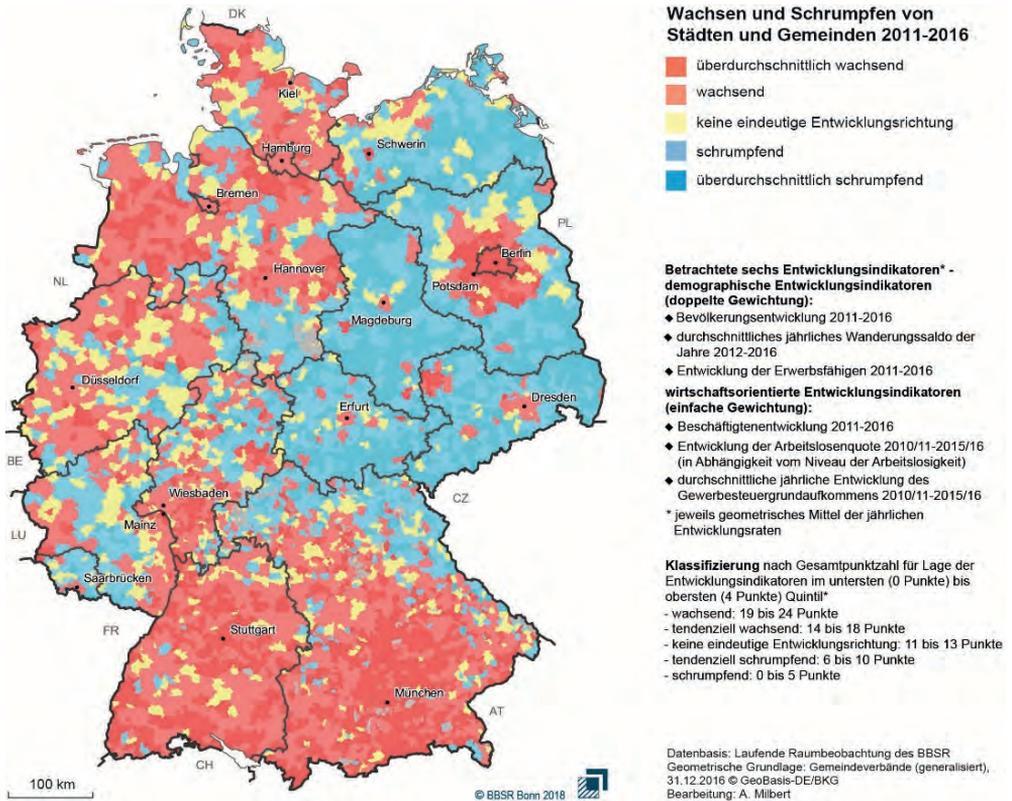


Abb. 5.: Wachsen und Schrumpfen in Städten und Gemeinden / Quelle: BBSR 2018 (Laufende Raumbeobachtung)

ab, wie die Region Kassel mit ihren wirtschaftsstarken Mittelzentren im Umland beispielhaft zeigt. Die Attraktivität als Standort für Wohnen und Arbeit ist mit einer hohen Flächendynamik verbunden. Die wachstumsbetonten Mittelzentren in Deutschland tragen mit ihren Flächenausweisungen wesentlich zum anhaltend hohen Flächenverbrauch in Deutschland bei.

Aus vielen der genannten Einflüsse entsteht auch für die Kleinstädte – auch jenseits raumordnerischer Funktionszuweisungen – ein hoher Problemdruck. Wenn auch knapp mehr als die Hälfte von ihnen nach Angaben des IfL (Leibniz Institut für Länderkunde) im Zeitraum von 2001 bis 2017 in ihren Funktionalitäten weitgehend konstant geblieben sind, so haben doch auch etwa ein Drittel von ihnen zentralörtliche Funktionen verloren (Bode/Hanewinkel 2018; s. Abb. 6). Nur jede zehnte Stadt konnte demgegenüber einen Bedeutungsgewinn verzeichnen. Es darf nicht übersehen werden, dass diese unterschiedlichen Entwicklungspfade der Kommunen u.a. auch in Verwaltungs- und Kommunalreformen begründet liegen, was insbesondere auf einige ostdeutsche Bundesländer zutrifft (s. Abb. 6).

Auch den Kleinstädten in Stadt-Umland-Regionen kommen – wenn auch etwas abgeschwächt gegenüber den Mittelstädten – Entlastungsfunktionen für die größeren Zentren zu. Jedoch teilen Kleinstädte nicht grundsätzlich auch den Entwicklungsweg ihrer Region oder den der Mittelstädte (Adam 2019; BBSR 2019c). Sie profitieren besonders dann vom Wachstum ihrer Region, wenn sie günstige Wohnstandorte sind, einen nennenswerten Dienstleistungssektor aufweisen oder industrie- bzw. technologieorientierte Arbeitsplätze. Auch die Verflechtung mit benachbarten Kommunen, interkommunale Erreichbarkeiten, die Siedlungs- und Baustruktur und nicht zuletzt die Zusammensetzung der Bevölkerung erweisen sich als relevante Einflussgrößen für kleinstädtische Entwicklungswege (BBSR 2018b).

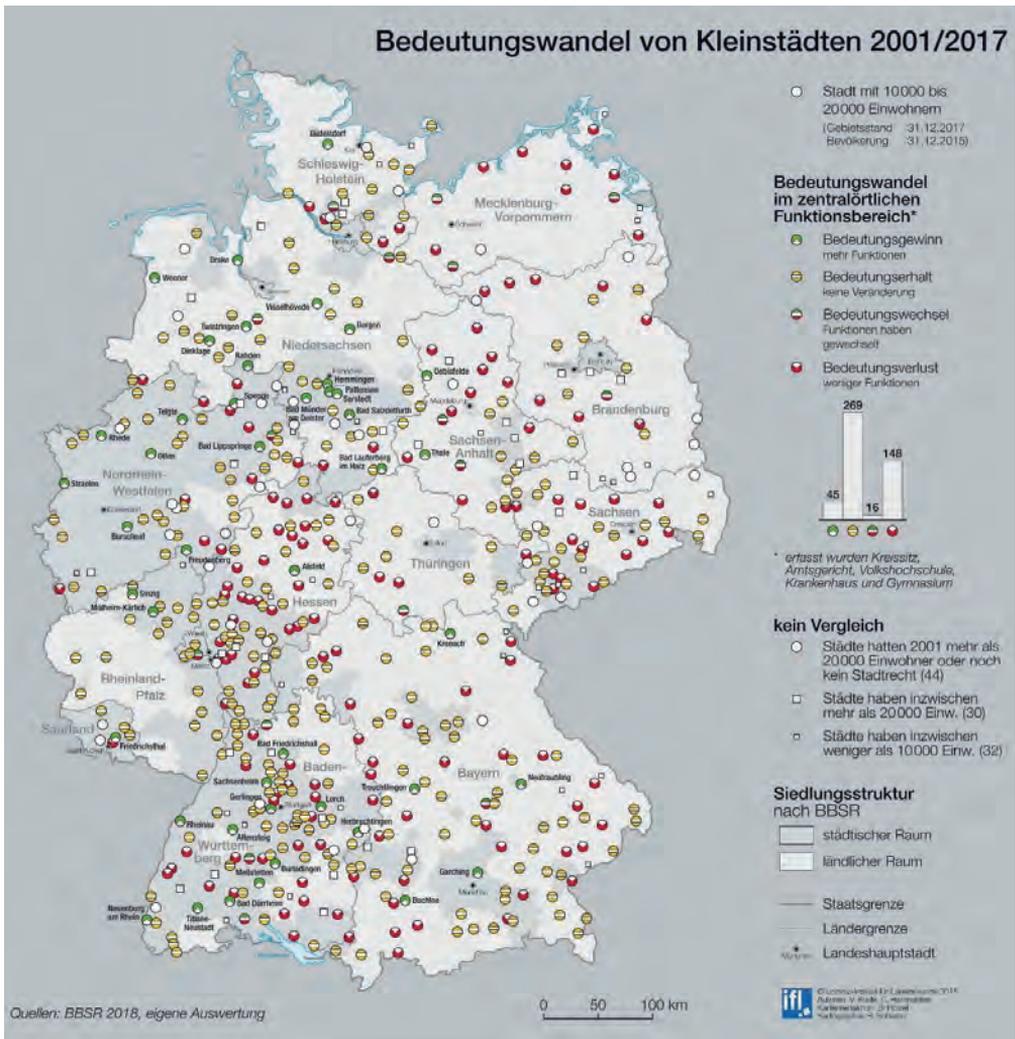


Abb. 6: Bedeutungswandel von Kleinstädten 2001–2017 / Quelle: Bode/Hanewinkel 2018

In den peripheren Lagen kommt den Kleinstädten – neben den Mittelstädten – nicht nur als Wohnstandort, sondern als Arbeitsplatzstandort und als Nahversorgungszentrum grundsätzlich eine Entwicklungs- oder Stabilisierungsfunktion für die ländlichen Räume zu. Doch lässt sich je nach sozioökonomischer und infrastruktureller Ausgangslage auch bei diesem Stadttyp erkennen, dass sich Entwicklungswege differenzieren (BBSR 2019c; Ries 2009). Beschäftigtenwachstum und positive Bevölkerungsentwicklung müssen längst nicht im Einklang miteinander stehen. Von positiven Entwicklungstrends in der Region müssen Kleinstädte nicht zwingend profitieren, wenn die o.g. Einflussfaktoren dagegenstehen. So sind zum einen Kleinstädte mit guten Arbeitsplatzangeboten Anziehungspunkte in der Region und zeigen hohe Einpendlerzahlen, während sie sich in ihrer Attraktivität als Wohnstandorte nicht verändern. Zum anderen ringen viele vor dem Hintergrund von hohen Abwanderungsraten um die Tragfähigkeit ihrer Infrastrukturen. Zur Abwanderung gerade von jungen Menschen und zu einer zunehmenden Überalterung kommen in diesen Kommunen angespannte Haushaltslagen hinzu. Mangelnde Handlungsspielräume und ein geringes Investitionsvermögen erweisen sich als Bürde für die weitere Entwicklung. Dies gilt umso mehr, je stärker man berücksichtigt, dass viele Kleinstädte in den ländlichen Räumen Flächengemeinden mit zahlreichen Ortsteilen sind, sodass auch Verteilungsfragen virulent sind.

2.8 Französische Klein- und Mittelstädte zwischen Fragilität und makroregionaler Dynamik

Die starke Problemwahrnehmung und die Verbundenheit mit den Klein- und Mittelstädten in Frankreich, die in den letzten zehn Jahren angesichts der Bilder des Verfalls bestimmter Zentren zu erkennen sind, erklären die Sorge um diese Städte. Krise, Verfall und Strukturbrüche sind einige der Begriffe, die zur Beschreibung dieser Stadttypen verwendet werden. Als maßgebliche Faktoren, die zu diesen Schwächeerscheinungen beitragen, werden Metropolisierung, Periurbanisierung und Deindustrialisierung genannt. Sie tragen zur Abwanderung der Bevölkerung und zu einer Verlagerung von Aktivitäten aus den Zentren heraus bei. Man kann jedoch die Hypothese aufstellen, dass sich diese Faktoren auf ganze Makroregionen mit ihren Klein- und Mittelstädten, Großstädten und mit ländlichen Gebieten stärker ausgewirkt haben als allein auf die Klein- und Mittelstädte als eigenständige Kategorien (CGET 2019).

Wie die Arbeit der Forscher spiegeln auch die Analysen des CGET den Einfluss der makroregionalen Dynamik auf die Mittelstädte wider²³: Die am stärksten gefährdeten Städte befinden sich vor allem in einem großen nordöstlichen Bogen, der Alençon, Boulogne-sur-Mer, Lunéville, Nevers und Villeneuve-sur-Lot verbindet (s. Abb. 7). Es gibt etwa dreißig besonders anfällige mittelgroße Städte, die in Arbeitsmarktregionen

23 Mittelgroße Städte sind hier definiert als städtische Einheiten mit mehr als 20.000 Einwohnern, die nach der Zonierung der städtischen Gebiete des Insee als „großes städtisches Zentrum“ gelten und nicht in einem der 22 städtischen Gebiete enthalten sind, die die institutionellen Metropolen umfassen. In den sechs Departements, in denen es keine städtische Einheit mit mehr als 20.000 Einwohnern gibt, wurden die städtischen Einheiten berücksichtigt, deren zentrale Gemeinde der Hauptort des Departements ist. In Frankreich gibt es somit 203 mittelgroße Städte, davon 191 im Mutterland und 12 in den überseeischen Departements.

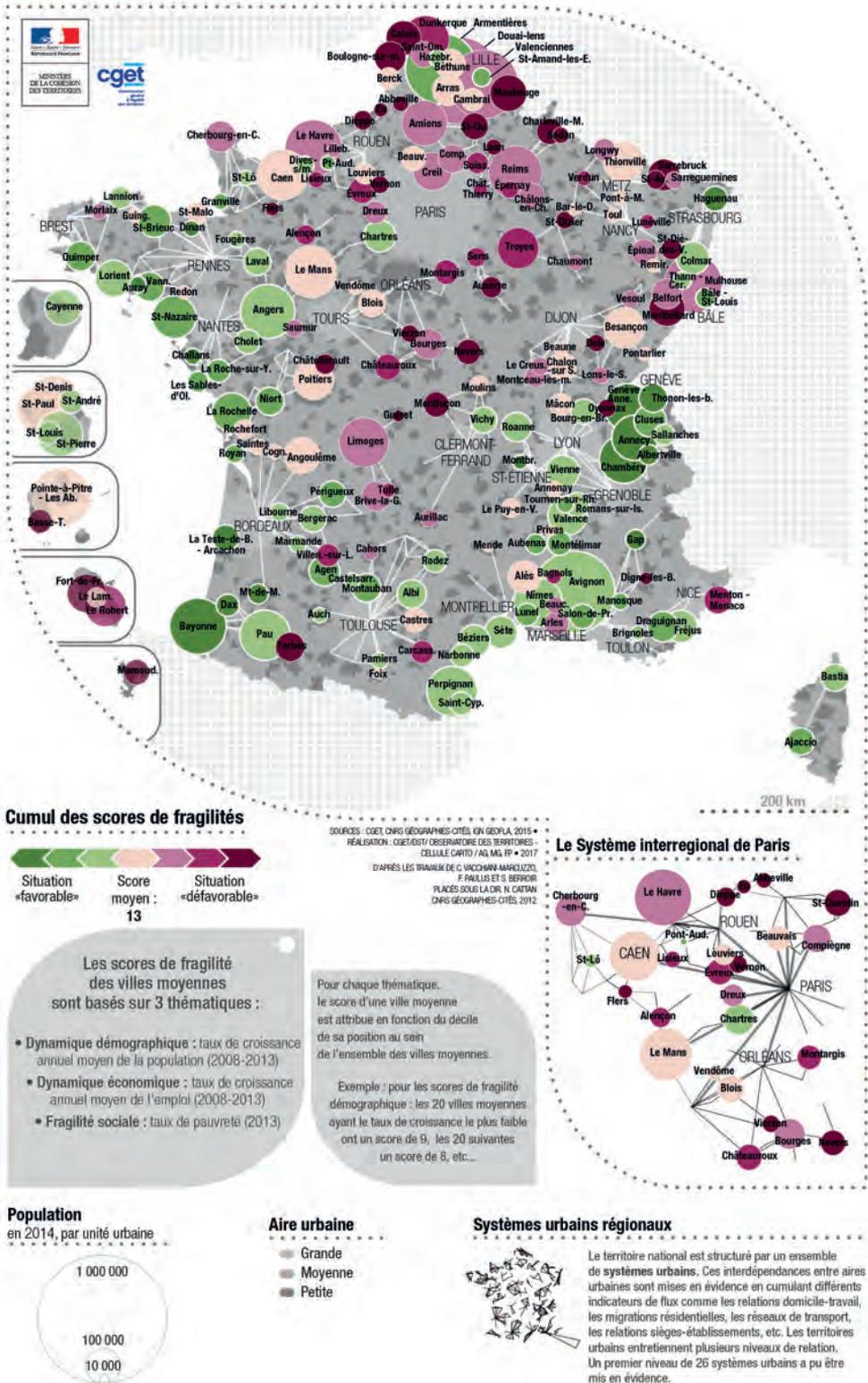


Abb. 7: Grad der Fragilität der französischen Mittelstädte / Quelle: CGET 2018a

Deutsche Übersetzung der Bildbeschriftungen:

Kumulative Fragilitätswerte: „günstige“ Situation (grün), Durchschnittswert: 13 (rosa), „ungünstige“ Situation (violett).

Die Fragilitätswerte für mittelgroße Städte basieren auf drei Faktoren:

Demographischer Wandel: durchschnittliche jährliche Bevölkerungswachstumsrate (2008–2013).

Wirtschaftlicher Wandel: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Beschäftigung (2008–2013).

Soziale Fragilität: Armutsquote (2013).

Für jeden Faktor wird die Punktzahl jeder mittelgroßen Stadt entsprechend dem Zehntel, in dem sie sich innerhalb der Gruppe der mittelgroßen Städte befindet, zugewiesen.

Beispiel: für die demographische Fragilität: Die 20 mittelgroßen Städte mit der niedrigsten Wachstumsrate haben eine Punktzahl von 9, die nächsten 20 haben eine Punktzahl von 8 usw.

Das interregionale System von Paris

Bevölkerung im Jahr 2014, nach städtischer Einheit.

Stadtgebiet groß, mittel, klein.

Regionale Städtesysteme

Das nationale Territorium ist durch eine Reihe von Städtesystemen strukturiert. Diese Interdependenzen zwischen den städtischen Gebieten werden anhand verschiedener Indikatoren aufgezeigt, wie z. B. Beziehungen zwischen Wohn- und Arbeitsort, Wohnmigration, Verkehrsnetze, Beziehungen zwischen Hauptsitz und Niederlassung usw. Städtische Gebiete weisen Beziehungen auf mehreren Ebenen auf. Es wurde eine erste Ebene von 26 städtischen Systemen ermittelt.

liegen, die selbst in Schwierigkeiten sind. Die Analyse der Mittelstädte im Verhältnis zum territorialen System zeigt drei wesentliche Positionen: die Einbeziehung der Mittelstadt in eine metropolitane Dynamik; die Polarisierung eines Departements durch die Mittelstadt oder die funktionale Wechselbeziehung zwischen Mittelstädten. Keine dieser Positionen scheint jedoch offensichtlich vorteilhafter zu sein als die andere. Es hängt alles von den sich wechselseitig ergänzenden Beziehungen zwischen mittelgroßen Städten und ihren städtischen Systemen ab. Für Mittelstädte gilt: Teil einer großstädtischen Dynamik zu sein, kann in der Tat genauso vorteilhaft sein, wie es auch schaden kann. Einige Mittelstädte, die in ihren Departements wichtige Entwicklungspole sind, zeigen eine hohe Dynamik, während andere durch ihre ungünstige Lage zu maßgeblichen Zentren der Entwicklung und deren Einflussbereichen benachteiligt sind. Es ist festzuhalten, dass Interaktionen zwischen Mittelstädten untereinander sowohl komplementär als auch konkurrierend/kompetitiv sein können und dass ihre Auswirkungen auf die Entwicklung der Städte sich je nach Situation unterscheiden.

3 Wege und Perspektiven von kleinen und mittleren Städten in Deutschland und Frankreich

Klein- und Mittelstädte in Deutschland haben in den letzten Jahren eine veränderte Wahrnehmung und Wertschätzung erfahren. Die aktuellen Entwicklungswege und Problemlagen dieser Stadttypen führen dazu, ihre Positionen im Städtesystem zu justieren. Mit Blick auf ihre eigenen urbanen Qualitäten bergen sie Potenziale für neue städtische Soziokulturen mit sich verändernden Formen bürgerschaftlichen Engagements und neuen Formen des Lebens und Arbeitens. Sie bieten Chancen für neue „gelebte“ Verbindungen zwischen Stadt und Land, z. B. als Marktforen für regionale Produkte, für das Landschaftserleben oder für Bildung in der Region. Für das wachsende Innovationsgeschehen in ländlichen Räumen erhalten sie, als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge, einen zunehmenden Stellenwert. Doch liegen in der laufenden Tran-

sition mannigfaltige Herausforderungen begründet. Bund und Länder haben sich in den letzten Jahren verstärkt auf den Weg gemacht, Städte und Gemeinden in ihren Entwicklungen zu flankieren und zu fördern (s. Dehne et al. 2023).

Wie dargestellt, scheinen die französischen Klein- und Mittelstädte durch differenzierte Entwicklungspfade gekennzeichnet zu sein. Diese hängen insbesondere mit der makroregionalen Dynamik zusammen. Es ist absehbar, dass diese Entwicklungslinien zunehmend von den aktuellen ökologischen, digitalen, demographischen und technologischen Veränderungen beeinflusst werden.

Mit Blick auf die Zukunft thematisieren neuere Diskurse, dass gerade schrumpfende Klein- und Mittelstädte entgegen dem allgemein verbreiteten Bild des Niedergangs auch zur Quelle neuer urbaner Modelle werden, die auf Wohn- und Lebensattraktivität, auf Wohlbefinden und Umweltgesundheit setzen. Auch kann die industrielle Tradition von Städten aufgegriffen werden, um neue ökologisch vertretbare Produktions-, Arbeits- und Konsumweisen zu entwickeln. Andere Diskurse greifen den demographischen Wandel und die Überalterung der Bevölkerungsstruktur auf und thematisieren in diesem Kontext Klein- und Mittelstädte als Wohn- und Lebensstandorte, die von einem hohen Anteil älterer Menschen zukünftig bevorzugt werden könnten. Hier ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2050 jeder dritte Einwohner in Frankreich über 60 Jahre alt sein wird. Aus diesem Grund unterstützt die Nationale Agentur für territorialen Zusammenhalt diese Städte bei der Durchführung von Reflexionsprozessen und zukunftsorientierten Maßnahmen mit dem Programm *Fabriques Prospectives*²⁴ (Zukunftsfabriken).

Literatur

Adam, B. (2019): Vom Siedlungsbrei zum Städtischen? Eine mehrdimensionale Bestandsaufnahme der Suburbanisierung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 77 (1), 35-55.

DOI: <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0001>

Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung – Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): *Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland*. Hannover, 44-62. = Forschungsberichte der ARL 22.

ANCT – Agence nationale de cohésion territoriale (2022): *PETITES VILLES DE DEMAIN. Révéler le potentiel des petites villes pour des territoires de cohésion au coeur de la relance*. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45> (13.01.2022).

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2019): *Kleinstadtforschung*. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 113.

Baudet-Michel, S.; Conti, B.; Commenges, H.; Delage, M.; Guerois, M.; Guiraud, N.; Le Neindre, C.; Madry, P.; Pauus, F.; Pavard, A.; Toutin, G.; Vallée, J.; Fol, S.; Quéva, C. (2019): *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes : modalités et logiques à l'échelle interurbaine*.

Baumgart, S.; Overhageböck, N.; Rüdiger, A. (Hrsg.) (2011): *Eigenart als Chance? – Strategische Positionierung von mittelgroßen Städten*. Münster. = *Stadt- und Regionalforschung* 7.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): *Gleiche regionale Lebensbedingungen? Sonderheft*. Bonn. = *Informationen zur Raumentwicklung* 6/7.

24 <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-fabriques-prospectives-accompagner-les-territoires-dans-les-transitions-211> (23.03.2022).

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2012): Weiterentwicklung von Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland. In: Bericht über die regionale Entwicklung 2011, 210-221.
- BBSR – Bundesinstitut für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (2018a): Kleinstädte: Chancen, Dynamiken, Potenziale. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 6.
- BBSR – Bundesforschungsanstalt für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2018b): Urbane Kleinstädte. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/urbane-kleinstaedte-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1. (30.03.2021).
- BBSR – Bundesforschungsanstalt für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2018c): Laufende Raumb Beobachtung. Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im bundesweiten Vergleich.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden.html (13.01.2022).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2019a): Raumabgrenzungen.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzungen-uebersicht.html> (31.10.2019).
- BBSR – Bundesforschungsanstalt für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019b): Bevölkerungsdynamik und Innenentwicklung in Mittelstädten. Bonn. = BBSR Analysen KOMPAKT 10.
- BBSR – Bundesforschungsanstalt für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019c): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland – Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn. = BBSR-Online-Veröffentlichung 15/2019.
- BBSR – Bundesforschungsanstalt für Bauwesen, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019d): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland - Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn. = BBSR-Online-Veröffentlichung 15/2019.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-15-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (30.03.2021).
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung** (Hrsg.) (2019): Atlas der Partizipation in Deutschland. Ungleichheit der Lebensbedingungen und wie sie von den Menschen wahrgenommen werden. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (Hrsg.) (2019a): Diskussionsforum Raumentwicklung. Gleiche Lebensbedingungen – Grundlage für Heimatstrategien. Berlin. = MORO Informationen 14/6.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (Hrsg.) (2019b): Diskussionsforum Raumentwicklung. Gleiche Lebensverhältnisse – Gesellschaft im Wandel – Trends, Wirkungen und Gestaltungsanspruch der Raumentwicklung. Berlin. = MORO Informationen 14/7.
- Bode, V.; Hanewinkel, C.** (2018): Kleinstädte im Wandel. In: ifL – Institut für Länderkunde Leipzig (Hrsg.): Aktueller Nationalatlas 12 (01.2018).
http://aktuell.nationalatlas.de/kleinstaedte-01_03-2018-0.html/ (17.08.2021).
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires (Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete)** (2018a): Regards croisés sur villes moyennes: des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux.
https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/en-detail_villes-moyennes.pdf (17.08.2021).
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires (Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete)** (2018b): Rapport sur la cohésion des territoires. Juillet 2018.
https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/rapport-cohesion-france_juillet-2018.pdf (17.08.2021).
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires (Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete)** (2019): Petites centralités: entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales.
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/En%20D%C3%A9tail%20synth%C3%A8se%20Petites%20centralit%C3%A9s%20internet.pdf> (17.08.2021).
- Charmes, E.** (2019): La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine. Paris.
- Chouraqui, J.** (2021): La décroissance urbaine: enjeux, clés d'analyse et d'action publique. In: Agence nationale de la cohésion des territoires (ed.): Études.
https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-07/De%CC%81croissance_ANCT_VF.pdf (21.06.2022).

- Dehne, P.; Hoffmann, J.; Roth, H.; Mainet, H.** (2023): Politik und Stadtplanung in Klein- und Mittelstädten in Deutschland und Frankreich. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 110-136. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Friedrich, K.; Hahn, B.; Popp, H.** (2002): Dörfer und Städte – eine Einführung. In: IfL – Leibniz-Institut für Länderkunde (Hrsg.): Dörfer und Städte. Leipzig, 12-24. = Nationalatlas der Bundesrepublik Deutschland 5.
http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band5_12-25_archiv.pdf (17.08.2021).
- Graffenberger, M.** (2019): Großstadt top! Kleinstadt flop? Eine Außenansicht von Martin Graffenberger. In: Unternehmen Region 2019 (1), 38-40.
- Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D.** (2023): Wandel in Städten und Regionen: aktuelle Themen in Deutschland und Frankreich – drei wesentliche Diskussionspunkte. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 7-24. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Issaoui, M.; Sinz, M.** (2010): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. In: Standort (34), 80-87.
- Leindecker, J.** (2003): Mittelstädte im Anpassungsprozess – aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes. In: ARL – Akademie für Forschung und Raumordnung; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Mittelstädte im Anpassungsprozess. Wissenschaftliches Kolloquium. Berlin, 19-23.
- Lepetit, B.** (1988): Les villes dans la France moderne (1740-1840). In: Annales de démographie historique (Hrsg.) (1989): Le déclin de la mortalité. Paris, 461-465.
https://www.persee.fr/doc/adh_0066-2062_1989_num_1989_1_2048_t1_0461_0000_1 (17.08.2021).
- Maretzke, S.; Porsche, L.** (2018): Kleinstädte in ländlichen Räumen. Ein Spiegelbild ihrer ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen. In: BBSR-Online Publikation 2020 (01), 36-55.
- Paris, D.; Gustedt, E.** (2023): Die institutionellen Unterschiede in Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 25-43. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Ries, E. J.** (2019): Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich-peripherer Räume. Kaiserslautern. = Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung. Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung 20.
- Santamaria, F.** (2012): Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? In: Norois 2012/2 (223), 13-30.
<https://www.cairn.info/revue-noroi-2012-2-page-13.htm> (17.08.2021).
- Schiller, G.; Blum, A.; Oertel, H.** (2018): Die Relevanz kleiner Gemeinden und kleinteiliger Flächen für die Innenentwicklung. Ein quantitatives Monitoring am Beispiel Deutschlands. In: Raumforschung und Raumordnung, 76 (5), 461-471.
 DOI: <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0534-3>
- Schmitz-Veltin, A.** (2015): Reurbanisierung im Kontext einer neuen Unübersichtlichkeit regionaler Entwicklungsmuster – Das Beispiel der Stadtregion Stuttgart. In: Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover, 77-96. = Arbeitsberichte der ARL 14.
- Vadelorge, L.** (2013) : Les villes moyennes ont une histoire. In: L'information géographique 2013/3 (77), 29-44.
<https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-3-page-29.htm> (17.08.2021).
- Villes de France; IPSOS** (Hrsg.) (2019): Baromètre des territoires 2019: 1600 Français interrogés – 36 questions posées.
<http://www.villesdefrance.fr/upload/Barome%CC%80tre%20Villes%20de%20France%20-%20Reveal-190213-VDEF.pdf> (17.08.2021).
- Wandzik, C.; Giesel, F.** (2020): Entwicklungsperspektiven großer Mittelstädte – Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung. In: BBSR-Online Publikation 2020 (01), 70-81.
- Werring, J.** (2016): Baukultur bei Umnutzungsprojekten in schrumpfenden Mittelstädten – Potenzial für Stadtgestalt und Stadtentwicklung. Münster.
https://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/8e36c-3fb3-4742-a3a6-5154d82a58ec/diss_werring.pdf (10.02.2021).
- Wolff, M.; Fol, S.; Roth, H.; Cunnigham-Sabot, E.** (2013): Shrinking Cities, villes en décroissance: une mesure du phénomène en France. In: Cyberge: European Journal of Geography, 661.
 DOI: <https://doi.org/10.4000/cyberge.26136>

Autorinnen

Ulrike Grabski-Kieron, emeritierte Professorin seit 2017, Professorin für Orts-, Regional- und Landentwicklung/Raumplanung am Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Deutschland. Forschungsschwerpunkte: angewandte Forschung zum ländlichen Raum und zur ländlichen Raumentwicklung, Raumplanung, geographisches Kulturlandschaftsmanagement. Langjährige internationale Kooperationen, insbesondere mit französischen Partnern. Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Mitgliedschaften in verschiedenen Beiräten und Ausschüssen zur Politikberatung. Seit 2017 übt sie eine freiberufliche wissenschaftliche Tätigkeit aus.

Annabelle Boutet hat einen Dokortitel in Stadtplanung und -entwicklung (Universität Tours, 2003). Sie arbeitete zehn Jahre lang bei ETD, einem nationalen Ressourcenzentrum für territoriale Entwicklung, das von DATAR und der Caisse des Dépôts kofinanziert wird, an den Themen Löhne/PETR und territoriale Politik der Regionen und Departements. Seit 2015 ist sie Mitglied des Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (Generalkommission für territoriale Gleichstellung), wo sie 2018 die Leitung des Bureau de la prospective et des études (Büro für Zukunftsforschung und Studien) übernahm. Seit Januar 2020 ist sie Leiterin des Pôle Innovation de veille prospective de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (Abteilung für Innovationen der vorausschauenden Beobachtung der Nationalen Agentur für territoriale Kohäsion).

Peter Dehne, Jens Hoffmann, H el ne Roth, H el ne Mainet

POLITIK UND STADTPLANUNG IN KLEIN- UND MITTELSTÄDTEN IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Stellenwert der Klein- und Mittelstädte in der Politikgestaltung
- 2.1 Zur aktuellen Situation – Klein- und Mittelstädte als Objekte der Forschung und des öffentlichen Handelns
- 2.2 Einsatz raumwirksamer Mittel
- 2.3 Die Bedeutung der Stadterneuerung für Klein- und Mittelstädte
- 3 Steuerung und Governance in Klein- und Mittelstädten
- 3.1 Besonderheiten der Steuerung und Politik in Klein- und Mittelstädten
- 3.2 Governance für Klein- und Mittelstädte
- 4 Fallstudien
- 4.1 Das Modellvorhaben „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“
- 4.2 Zwei Kleinstädte in der Region Auvergne-Rhône-Alpes: Thiers und Crémieu
- 5 Abschließende Diskussion

Literatur

Kurzfassung

Abgesehen von den unterschiedlichen Gegebenheiten in den kleinen und mittleren Städten stellt die Stabilisierung der Stadtzentren eine große Herausforderung dar. In beiden Ländern sind die Stadtzentren durch kommerzielle Veränderungen, einen Rückgang des Dienstleistungsangebots und einen Wandel der Lebensstile geschwächt worden. Sie sind durch eine Zunahme der Leerstände gekennzeichnet, die einen weiteren Attraktivitätsverlust und eine Atmosphäre der Verwahrlosung beschleunigen. Seit den 2010er Jahren steht diese Herausforderung im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. In beiden Ländern war die Stadterneuerung ein Schlüsselement dieser Revitalisierungspolitik. Obwohl der Kontext der öffentlichen Maßnahmen in Frankreich und Deutschland recht ähnlich ist, unterscheiden sich die Modalitäten der Verwaltung. In Frankreich bildet das kommunale Verwaltungssystem trotz der jüngsten Gebietsreformen, die die interkommunale Ebene begünstigen, weiterhin einen engen und festen Rahmen. Darüber hinaus sind in deutschen Klein- und Mittelstädten auch Kooperation, Kommunikation und Partizipation lokaler Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft stärker in der sozialen und politischen Praxis verankert.

Schlüsselwörter

Niedergang der Stadtzentren – Stadterneuerung – öffentliches Handeln – lokale Governance – kleine und mittlere Städte

Policies and urban planning in small and medium-sized towns in Germany and France

Abstract

Quite apart from the diversity of situations in small and medium-sized towns, stabilising their town centres is a major challenge. In both countries, town centres have been weakened by commercial changes, a decline in the supply of services and transformations in lifestyles. They are characterised by an increase in vacancy rates, which accelerates a spiralling loss of attractiveness and atmosphere of neglect. Since the 2010s this challenge has been central in the public debate. In both countries, urban renewal has been a key element of this revitalisation policy. However, although the context of public action is rather similar in France and Germany, the modes of governance differ. In France the administrative municipal system continues to provide a narrow and fixed framework despite recent territorial reforms that favour the intermunicipal level. In addition, cooperation, communication and participation of local actors from business and civil society are more firmly anchored in social and political practice in German small and medium-sized towns.

Keywords

Town-centre decline – urban renewal – public action – local governance – small and medium-sized towns

1 Einleitung

Abgesehen von der Vielfalt der Entwicklungen und Situationen der Klein- und Mittelstädte (KMS) (s. Grabski-Kieron/Boutet 2023) stellt die Stabilisierung ihrer Stadtzentren und ihrer Flächenentwicklung eine große Herausforderung dar. In beiden Ländern haben kommerzielle Veränderungen, die Ausdünnung des Angebots der Daseinsvorsorge und Veränderungen der Lebensformen die Stadtzentren geschwächt. Sie sind durch zunehmende Leerstände gekennzeichnet. Dies setzt eine Spirale des Attraktivitätsverlusts und des Gefühls der Vernachlässigung in Gang. Im Laufe des Jahres 2010 wurde diese Herausforderung in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte und des öffentlichen Handelns gestellt. Sie zielte darauf ab, die Zentralität dieser Städte durch verschiedene Hebel der Stadtentwicklung zu stärken. In beiden Ländern war die Stadterneuerung ein zentrales Element dieser Stabilisierungs- bzw. Revitalisierungspolitik. Doch während die Rahmen des öffentlichen Handelns in kleinen und mittleren Städten in Frankreich und Deutschland ähnlich sind, unterscheiden sich die Modi der urbanen Governance: In Deutschland ist die Fähigkeit, die Koordination zwischen autonomen lokalen Akteuren zu organisieren, stärker in der sozialen und politischen Praxis verankert. Hingegen bleibt das administrative, kommunale Geflecht in Frankreich trotz der jüngsten Gebietsreformen, die die interkommunale Ebene begünstigen, ein enger und verbindlicher Rahmen.

2 Stellenwert der Klein- und Mittelstädte in der Politikgestaltung

2.1 Zur aktuellen Situation – Klein- und Mittelstädte als Objekte der Forschung und des öffentlichen Handelns

„Nach zwei Jahrzehnten spielen Kleinstädte vor allem in den (politischen) Diskussionen [in Deutschland] wieder eine Rolle [...]“ (Porsche/Milbert 2018: 5). Diese Feststellung kann nur als Beleg dafür verstanden werden, dass Kleinstädte in Deutschland für längere Zeit aus dem Blick geraten sind. Ein Blick in die Literatur der letzten Jahre bestätigt dies. Hier wird konstatiert, dass Kleinstädte nicht nur in der wissenschaftlichen, sondern auch in der öffentlichen Diskussion ein „vernachlässigtes Thema“ waren (Herrenknecht/Wohlfahrt 2005: 5; vgl. auch Hannemann 2004: 53; Burdack 2013: 5; BBSR 2019b: 5; ARL 2019: 1). Das Interesse richtete sich vielmehr auf die Metropolen und Großstädte (Baumgart 2004: 7; Harfst/Wirth 2014: 464). Die Stadterneuerung in Kleinstädten wird jedoch seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt finanziell unterstützt (s. Kapitel 2.3).

Vonseiten des Bundes wurden Mitte der 2010er Jahre mit der Initiierung von zwei Forschungsfeldern Impulse für eine Belebung der Kleinstadtforschung gesetzt, die auch in konkrete Politikempfehlungen für die Kleinstadtentwicklung münden sollten. Gegenstand der Forschungsfelder war zum einen eine Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen und zum anderen die Suche nach Potenzialen von Kleinstädten in peripheren Lagen. Die Ergebnisse beider Vorhaben wurden im Juni 2018 im Rahmen des Kongresses „Kleinstädte in Deutschland“ vorgestellt, auf dem auch eine Bundesinitiative mit gleichlautendem Titel vorgestellt wurde. Ziel der Initiative ist es, kleinere Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte zu stärken und positive Entwicklungen auf kommunaler Ebene anzustoßen. Die Initiative bündelt, koordiniert und erweitert bestehende Programme und Aktivitäten des Bundes, um Kleinstädte sowohl in ländlichen Räumen als auch in Ballungszentren in ihrer Funktion zu stärken. Bereits der Koalitionsvertrag der Bundesregierung hatte 2018 das Ziel formuliert, die ländlichen Regionen weiter zu stärken und Regionen und Städte zukunfts-fest zu machen (CDU/CSU/SPD 2018). Eckpfeiler der Kleinstadtinitiative sind die Städtebauförderung mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ und der Wettbewerb „Menschen und Erfolge“. Darüber hinaus soll die Einrichtung einer Kleinstadtakademie in einer Pilotphase modellhaft erprobt und ein Bericht zur Lage der Kleinstädte in Deutschland erarbeitet werden (BBSR 2019c: 13 ff.).

Während einige Bundesländer wie Niedersachsen, Bayern und Brandenburg Klein- und Mittelstädte über eigene Wettbewerbe und Programme fördern, spielen KMS in den finanziell sehr gut ausgestatteten Programmen der ländlichen Entwicklung einschließlich der Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER)-Förderung in Deutschland keine besondere Rolle. Hier gibt es eine klare Arbeitsteilung zwischen den Ressorts für Städtebau und Raumordnung auf der einen und für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auf der anderen Seite.

Auch in der Forschung erlebt das Kleinstadtthema in Deutschland eine gewisse Konjunktur. Lange Zeit wurde über Kleinstädte nur als Teil des ländlichen Raumes oder im Zusammenhang mit Mittelstädten berichtet – und dies meistens aus einer Defizitperspektive in Verbindung mit Begriffen wie Schrumpfung, Peripherisierung und Provinzialität. Kürzlich wurden drei Beiträge über Kleinstädte veröffentlicht (ARL 2019; Steinführer/Porsche/Sondermann 2019; Porsche/Steinführer/Sondermann 2019), die eine Neuausrichtung der Forschung anregen sollen. Die Beiträge zeigen den Forschungsbedarf in bestimmten Bereichen auf, diskutieren methodische Fragen und Daten und geben Empfehlungen für Forschung und Lehre. Ende 2019 wurde darüber hinaus der HCKF (HochschulCampus KleinstadtForschung) ins Leben gerufen. Hier soll die Forschung zu Kleinstädten in Deutschland erstmalig systematisch und fachübergreifend aufgearbeitet werden. Der HCKF wird von der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg geleitet und vom Bund über einen Zeitraum von drei Jahren (2019–2022) gefördert.

In Frankreich hat die Forschung zu kleinen und mittelgroßen Städten eine lange Geschichte (Edouard 2012). Ähnlich wie in Deutschland wurde sie auch in den 2000er Jahren von wissenschaftlichen Debatten und dem Fokus vieler Studien zur Metropolisierung überschattet und nahm in der Forschung nur einen marginalen Platz ein (Carrier/Demazière 2012; Berroir/Fol/Quéva et al. 2019). Das Wiederaufleben des Interesses an mittelgroßen Städten in Frankreich war von 2010 bis 2020 besonders ausgeprägt. Zahlreiche wissenschaftliche und Fachzeitschriftenartikel zeugen davon (Bekkouche 2011). Kleinstädte waren aber auch lange Zeit ein Stiefkind der Stadtplanung (Edouard 2012). Doch in den letzten Jahren ist das Interesse an ihnen wieder gewachsen. Es entstanden Aktionsforschungsprogramme, wie die *Plateforme d’observation des projets et stratégies urbaines* (POPSU – Beobachtungsplattform für städtische Projekte und Strategien).

Zwei Zeitabschnitte waren zuträglich für die Konzeption und Umsetzung einer Politik, die speziell auf kleine und mittlere Städte in Frankreich ausgerichtet ist. Von 1973 bis 1982 ermöglichte die Politik für mittelgroße Städte durch Verträge, an denen der Staat und die Gebietskörperschaften beteiligt waren, die Finanzierung von Infrastruktur und städtebaulichen Maßnahmen. Die Analyse lokaler Bedürfnisse wurde hier berücksichtigt. Mittelstädte spielten somit eine Vorreiterrolle bei der Erprobung dieses vertraglich-kooperativen Ansatzes, der mit den bisherigen Top-down-Ansätzen einer standardisierten Planung brach. In den folgenden drei Jahrzehnten unterlagen die mittelgroßen Städte keiner spezifischen Planungs- und Entwicklungspolitik. Sie waren jedoch von verschiedenen Sektorpolitiken unterschiedlich betroffen und wurden – negativ oder positiv – beeinflusst (s. Adam/Baudelle/Dumont 2023). In die gleiche Richtung weisend ermöglichten die 1975 eingeführten *contrats ruraux* (ländliche Entwicklungsverträge) die Unterstützung der Kleinstädte in ihrer lokalen Entwicklung. Diese Politik, die in den 1990er Jahren erweitert und von den Regionen übernommen wurde, war allerdings Teil der ländlichen Entwicklung und keine explizite Politik für Kleinstädte. Lange Zeit erschienen tatsächlich Kleinstädte weniger als vollwertige städtische Zentren als vielmehr als Teil des ländlichen Raums (vgl. Santamaria 2016: 142).

222 TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES DU PLAN



Abb. 1: Städte und Gemeinden im Programm Action Cœur de Ville (Aktion zur Revitalisierung der Innenstädte) / Quelle: Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (2018: 2)

Obwohl die *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DATAR – Interministerielle Delegation für Raumplanung und regionale Attraktivität) das 2007 gestartete Experiment *20 villes moyennes* (20 Mittelstädte) als Pilotprojekt durchführte, beachtete sie erst später die Besonderheiten der Herausforderungen, die mit dem Verfall kleiner und mittelgroßer Städte verbunden sind. Im Jahr 2014 startete sie die Aufforderung zur Interessensbekundung *petite ville* (Kleinstadt) (AMI Centres-bourgs). Daraus entstand im Jahr 2020 das Programm *Petites villes de demain* (Kleinstädte der Zukunft), welches Ähnlichkeiten mit der Initiative „Kleinstädte in Deutschland“ aufweist. Für Mittelstädte führt die DATAR das Programm *Action Cœur de Ville* (Aktion zur Revitalisierung der Innenstädte) (2018–2022, s. Abb. 1) durch, das darauf abzielt, die Ressourcen zu koordinieren und die Revitalisierung der Zentren zu fördern (s. Adam/Baudelle/Dumont 2023).

Die Fragen der Zukunft kleiner und mittlerer Städte wurde im Laufe der 2010er Jahre in der Debatte über Stadtforschung und Planungspolitik in beiden Ländern aufgegriffen und es setzte sich die Tendenz durch, Kleinstädte als eigenständige urbane Zentren zu betrachten.

2.2 Einsatz raumwirksamer Mittel

Öffentliche Finanzmittel der verschiedenen Fachpolitiken mit ihren unterschiedlichen Förderprogrammen sind für den Umgang mit anstehenden Herausforderungen eine unverzichtbare Säule. Als Rahmen für den zielführenden und effizienten Einsatz dieser Mittel gilt die in der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ verankerte Leitvorstellung einer integrierten, kooperativen Stadtentwicklungspolitik (Gatzweiler 2012: 94).

Ein vielfältiger Mix an Fördermaßnahmen, an denen KMS in unterschiedlicher Weise partizipieren, steht zur Verfügung. Die zentralen Bausteine in Deutschland sind:

- > die Städtebauförderung (siehe Kapitel 2.3),
- > die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW),
- > großräumige Verkehrsinvestitionen,
- > Arbeitsmarktförderung und soziale Transfers,
- > die Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Städte mit Forschungseinrichtungen und Hochschulstandorten partizipieren darüber hinaus an den Programmen im Bereich Forschung und Bildung. (Gatzweiler 2012: 95; BBSR 2014: 4).

Das Bild der regionalen Verteilung der öffentlichen Fördermittel ist bisher noch sehr lückenhaft. Auswertungen reichen nur bis auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Gleiches gilt für die Bestimmungsfaktoren der regionalen Verteilung und die Bedeutung der Mittel für die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Die Gestaltung einer ressortübergreifenden und effizienten Förderpolitik gestaltet sich deswegen schwierig (Plankl 2013: 2). Vorliegende Untersuchungen zeigen „ausgeprägte regionale Unterschiede in der Förderintensität und der relativen Bedeutung der einzelnen Förderbereiche sowie bei weiteren harten und weichen Standortfaktoren“ (ebd.). Regionale Inzidenzanalysen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) haben gezeigt, dass zeitweise „vor allem schrumpfende Kreise und damit auch die Klein- und Mittelstädte in diesen Kreisen überdurchschnittlich an ausgleichspolitischen Maßnahmen partizipieren – gemessen am Anteil ihrer Einwohner an der Gesamtbevölkerung Deutschlands“ (Gatzweiler 2012: 95). Dabei geht es insbesondere um die Fördermittel, die im weitesten Sinne das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen verfolgen, insbesondere die einzelbetriebliche Regionalförderung und die Infrastrukturförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), die Mittel aus der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Städtebauförderung.

In Frankreich wird im Allgemeinen zwischen räumlichen und sektoralen oder sozialen Politiken mit räumlichen Auswirkungen unterschieden. Erstere stellen den Regionen Mittel zur Verfügung im Rahmen der Regionalpolitik (Verträge zwischen Staat und Region, Regionalplan, Investitionen in die Zukunft), der *Politique de la Ville*¹ (Stadtentwicklungspolitik) und der Politik der ländlichen Entwicklung. Die Evaluierungen sind bruchstückhaft. Es gibt keine groß angelegte Studie, die es ermöglicht, die Stellung der KMS in dieser Raumordnungspolitik zu beurteilen. Nichtsdestotrotz profitieren KMS in beiden Ländern in hohem Maße von Stadtplanung und Stadterneuerung. Sie werden daher von den höheren Ebenen keineswegs vernachlässigt (Delpirou 2019a).

Sektorale Politiken hingegen haben im Laufe der Zeit ambivalente und sehr unterschiedliche Auswirkungen, je nach nationalen politischen Prioritäten und der Effizienz der Arbeit der Lobbys, die die KMS vertreten. In den 1990er Jahren ermöglichte zum Beispiel der *Plan Universités 2000* (Modernisierungsplan Universitäten 2000) die Entwicklung von Hochschulbildung in den Mittelstädten (Santamaria 2012). Um die 2000er Jahre richtete sich die Unterstützung für Industriedistrikte, für Unternehmenscluster und ländliche Kompetenzzentren in der Tat hauptsächlich an KMS (Edouard 2012). Seit Mitte der 2000er Jahre hat die Umsetzung der Lissabon-Strategie in beiden Bereichen Hochschulbildung und Innovationsförderung jedoch zur massiven Förderung von großen Städten und Metropolen geführt (Fol 2020). Darüber hinaus litten die KMS in den 2000er und 2010er Jahren unter den Auswirkungen der Staatsreformen in verschiedenen Sektoren (Gesundheit, Justiz, Sicherheit) und unter der Schließung von Einrichtungen aufgrund von Rationalisierungs- und Sparbemühungen (Taulelle 2012). Die Auswirkungen dieser Reformen auf die Dynamik von Kleinstädten sind erheblich, sowohl hinsichtlich des Funktions- und Arbeitsplatzverlustes (Baudet-Michel/Conti/Chouraqui et al. 2019) als auch hinsichtlich des Potenzials zur

1 Ziel der *Politique de la Ville* ist die Stärkung der sozialen Kohäsion durch räumliche Integration von sozial benachteiligten Stadtteilen.

Neuqualifizierung von Brachflächen (Lotz 2019). Dies verdeutlicht die mangelnde Koordinierung der Sektorpolitiken und das Fehlen einer kohärenten und integrierten strategischen Vision der Raumplanung und -entwicklung in Frankreich.

Sozialpolitik mit räumlichen Auswirkungen zielt nicht auf bestimmte Gebiete oder Sektoren ab, sondern organisiert soziale Transfers. Davezies (2008) hat die räumliche Umverteilungswirkung der Sozialpolitik (Renten, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe usw.) und die Rolle der KMS bzgl. der Umverteilungsmechanismen hervorgehoben. Leistungsfähige Räume, vor allem die Großstädte und Metropolen, produzieren Wohlstand, der über das gesamte Land verteilt wird und vor allem KMS zugutekommt. Öffentliche Dienstleistungen und Dienstleistungen für die Bevölkerung sind in den genannten Agglomerationen überrepräsentiert (Davezies/Talandier 2014), weshalb sie anfälliger für die Schließung öffentlicher Einrichtungen sind.

2.3 Die Bedeutung der Stadterneuerung für Klein- und Mittelstädte

In Frankreich wuch die Kahlschlagsanierung der 1950er und 1960er Jahren in den 1970er Jahren einer weniger radikalen Stadterneuerung. Die *contrats de ville* (Stadtentwicklungsverträge), die im Rahmen der *politique de villes moyennes* (Politik für Mittelstädte) in den 1970er Jahren initiiert wurden, waren eine Gelegenheit, diverse Planungsinstrumente zu bündeln. Der inhaltliche Schwerpunkt lag in der Verschönerung und Entwicklung des Lebensumfelds (Santamaria 2012; Valdelorge 2013). Seitdem stützt sich die Stadterneuerung auf ein riesiges Arsenal von Gesetzen, Verfahren und Finanzierungsinstrumenten, die es ermöglichen, das städtische Erbe zu schützen, das Stadtgefüge zu erneuern und öffentliche Räume zu entwickeln, den Leerstand zu bekämpfen, neue Einrichtungen zu schaffen und soziale Brennpunkte besser zu integrieren. Die Mobilisierung dieser Instrumente fällt unterschiedlich aus und hängt von der Fähigkeit der lokalen Akteure ab, sie zu nutzen (s. Kapitel 2.1).

Die *Opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat* (OPAH – Programme zur Verbesserung der Wohnbedingungen), 1977 eingeführt, 1991 im *Loi d'orientation pour la ville* (LOV – Gesetz zur Ausrichtung der Stadtentwicklung) verankert, waren und sind in französischen Städten sehr erfolgreich (Badariotti 2006: 10). Sie sind aber in ihrem räumlichen Umfang sehr begrenzt. Das *Loi solidarité et renouvellement urbains* (SRU – Gesetz zur Solidarität und Stadterneuerung), 2000 eingeführt, stellt die Stadterneuerung auf eine breitere Basis in Bezug auf räumlichen Umfang und Handlungsfelder (Stadtplanung, soziale Entwicklung, Mobilität).

Der Enthusiasmus der KMS für die *Programmes d'amélioration du cadre de vie* (Programme zur Verbesserung der Wohnbedingungen) der *Agence nationale de l'habitat* (ANAH – Nationale Agentur für Wohnungsbau) und für die *Programmes de rénovation urbaine* (PNRU – Stadterneuerungsprogramme) der *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU – Nationale Agentur für Stadterneuerung) hat ihre starke Abhängigkeit von nationalen Richtlinien und Finanzierungen offenbart (Gaudin 2018). Der massive Abriss von Wohngebäuden aus den 1950er bis 1970er Jahren in Stadtrandgebieten und die Erneuerung von Wohnungen und Häusern in den Altstadtvierteln zeigt die Macht des Kulturerbe-Bezugsrahmens in kleinen Städten (Périsgois

2008), aber auch die ideologischen Orientierungen der staatlichen ANRU. Die französischen KMS verfügen somit über ein Set von Möglichkeiten, Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsprojekte zu organisieren und zu finanzieren. Der tatsächliche Verfall von Zentren weist jedoch auf Mängel hin, die entweder auf eine unzureichende Mobilisierung dieser Instrumente oder auf das Fehlen von Kohärenz und globaler Strategie zurückzuführen sind. In der zweiten Hälfte der 2010er Jahre wurde das Handeln des Staates daher auf die Umsetzung integrierter Handlungsmechanismen zur Revitalisierung solcher Stadtzentren ausgerichtet, die stark vom Leerstand in den Bereichen Wohnen und Gewerbe betroffen sind (z. B. durch Programme wie die Aufforderung zur Interessenbekundung für Kleinstädte 2014, mit der Erweiterung und dem Ausbau von *Petites villes de demain* im Jahr 2020 und mit dem Programm *Action Cœur de Ville*, gestartet 2018). Diese Programme dienen der effektiven Bereitstellung von Mitteln für lokale Behörden, hauptsächlich für den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Projektabwicklung. Sie bieten darüber hinaus einen wichtigen Rahmen für integrierte Handlungsansätze vor Ort mit Workshops, Austausch und Vernetzung lokaler Akteure bspw. durch die *Action Cœur de Ville* (Buch/Griffoul/Ravel 2020). Diese Programme setzen zwar die KMS wieder auf die politische Tagesordnung und stärken ihre Zentralität, aber sie ermöglichen es nicht, den multiskalaren Herausforderungen in ausreichendem Maß entgegenzutreten. Und sie ignorieren die strategischen und regulatorischen Dimensionen eines Stadtentwicklungskonzeptes und -projektes (Delpirou 2019b), bspw. bleiben trotz aller Herausforderungen, die die Zersiedelung stellt, Probleme von Mobilität und Erreichbarkeit ungelöst.

In Deutschland erfolgt dagegen die Stadterneuerung über die als erfolgreich einzuschätzende Städtebauförderung^{2,3}, die sich in den 1990er Jahren in einige Teilprogramme aufgliederte. Sie hat vielfältige städtebauliche, ökonomische, soziale und ökologische Effekte (BMVBS 2011), stößt weitere öffentliche und private Investitionen an (vgl. z. B. DIW 2004) und strahlt auf die gesamte Stadtentwicklung aus. Sie bietet einen wichtigen organisatorischen Rahmen für die „Ressourcenbündelung“ und die integrierten Handlungsansätze vor Ort im Sinne der Innenentwicklung (Schmitt/Schröteler-von Brandt 2016: 12 ff.).

Bereits in den 1960er Jahren finanzierten Bund und Länder erste Studien- und Modellvorhaben im Rahmen der Städtebauförderung. Darunter waren auch KMS (BMBau 1978a; 1983). Mit der Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes (1971) erfolgte die Förderung und Durchführung auf der Grundlage eines einheitlichen Rechtsrahmens. Zunächst auf Kahlschlagsanierung ausgerichtet, wandelte sich die Zielsetzung der Stadterneuerung – genauso wie in Frankreich – in den 1970er Jahren hin zu einer behutsamen, erhaltenden Sanierung unter Beteiligung der Betroffenen. Bauliche Mängel und funktionale Missstände wie mangelhafte Bausubstanz, schlechte Wohnungsausstattungen, Leerstand oder ungünstige Verkehrsverhältnisse sollten dauerhaft behoben, soziale Brennpunkte gestärkt werden. Dafür steht den Städten ein Bündel von Rechts-, Verfahrens- und Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung.

2 s. auch www.staedtebaufoerderung.info

3 Stadterneuerung, städtebauliche Erneuerung und Stadtsanierung werden im Folgenden synonym verwendet. Städtebauförderung bezieht sich auf die programmbedingten Inhalte.

Stadtsanierung erfolgt als sogenannte Gesamtmaßnahme in rechtlich festgesetzten Sanierungsgebieten und wird über die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung finanziert (BMI 2020).

Bis Mitte der 1980er Jahre waren die kleineren Städte in den Städtebauförderungsprogrammen unterrepräsentiert. Das änderte sich ab 1985, als die Programmmittel des Bundes auf fast eine Mrd. DM angehoben wurden. Davon profitierten die Kleinstädte unter 10.000 Einwohner erheblich. Ihr Anteil stieg von 19% auf 29% im Programmjahr 1988 (BMBau 1990: 13).

In den 1990er Jahren trug die städtebauliche Erneuerung wesentlich dazu bei, die historisch gewachsenen städtebaulichen Strukturen vor allem in Ostdeutschland zu erhalten. Insbesondere die Stadtzentren der Mittelstädte in ländlichen Regionen haben nach der Wende gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil überproportional profitiert. Abgeschwächt gilt das auch für die Kleinstädte (Karsten/Hesse 2011: 35; BMVBS 2011: 8). Angesichts der massiven demographischen Veränderungen und der Konzentration des Einzelhandels an anderer Stelle ist es jedoch häufig nicht gelungen, die bauliche Hülle historischer Altstädte mit urbanem Leben zu füllen.

Im Jahr 2010 legten Bund und Länder ein eigenes Städtebauförderungsprogramm für Kleinstädte auf. Ziel des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ (s. Abb. 2) war es, KMS als Ankerpunkte in ländlichen Regionen zu stärken. Benachbarte Städte und Gemeinden mussten dafür interkommunale Allianzen bilden und ein gemeinsames integriertes Entwicklungskonzept erstellen. Die Mittel wurden vorrangig für Maßnahmen zur Anpassung, Sicherung und zum Ausbau der kommunalen Versorgung eingesetzt, wie z. B. für die soziale Infrastruktur oder die barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere zur Stärkung und Belebung von Stadt- und Ortszentrum. Bis einschließlich 2018 hatte der Bund rund 498 Millionen Euro für über 600 Gesamtmaßnahmen in mehr als 1.400 Kommunen zur Verfügung gestellt (BBSR 2019a: 6), die mehrheitlich Bevölkerungsschwund verzeichnen (47%), in dünn besiedelten ländlichen Regionen liegen (48%) und unter 10.000 Einwohner haben (85%). Lediglich 4% darunter haben über 20.000 Einwohner (BBSR 2019a: 17 ff).

Eine Bundestransferstelle unterstützt die Programmstädte über Wissenstransfer, regelmäßigen Erfahrungsaustausch und regelmäßige Statusberichte. Trotz Erfolg und hoher Akzeptanz gab es von Beginn an auch Skepsis und Kritik gegenüber der Ausrichtung auf Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperationen. Die Instrumente der Städtebauförderung sind auf Sanierungsgebiete ausgerichtet, was mit einer regionalen, gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit nicht zusammenzupassen schien. Das Programm wurde mit der Neuausrichtung der Städtebauförderung 2020 eingestellt. Stattdessen werden Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und die interkommunale Kooperation in allen drei neuen Programmen⁴ aufgewertet (s. Abb. 3).

4 „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne“, „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“.

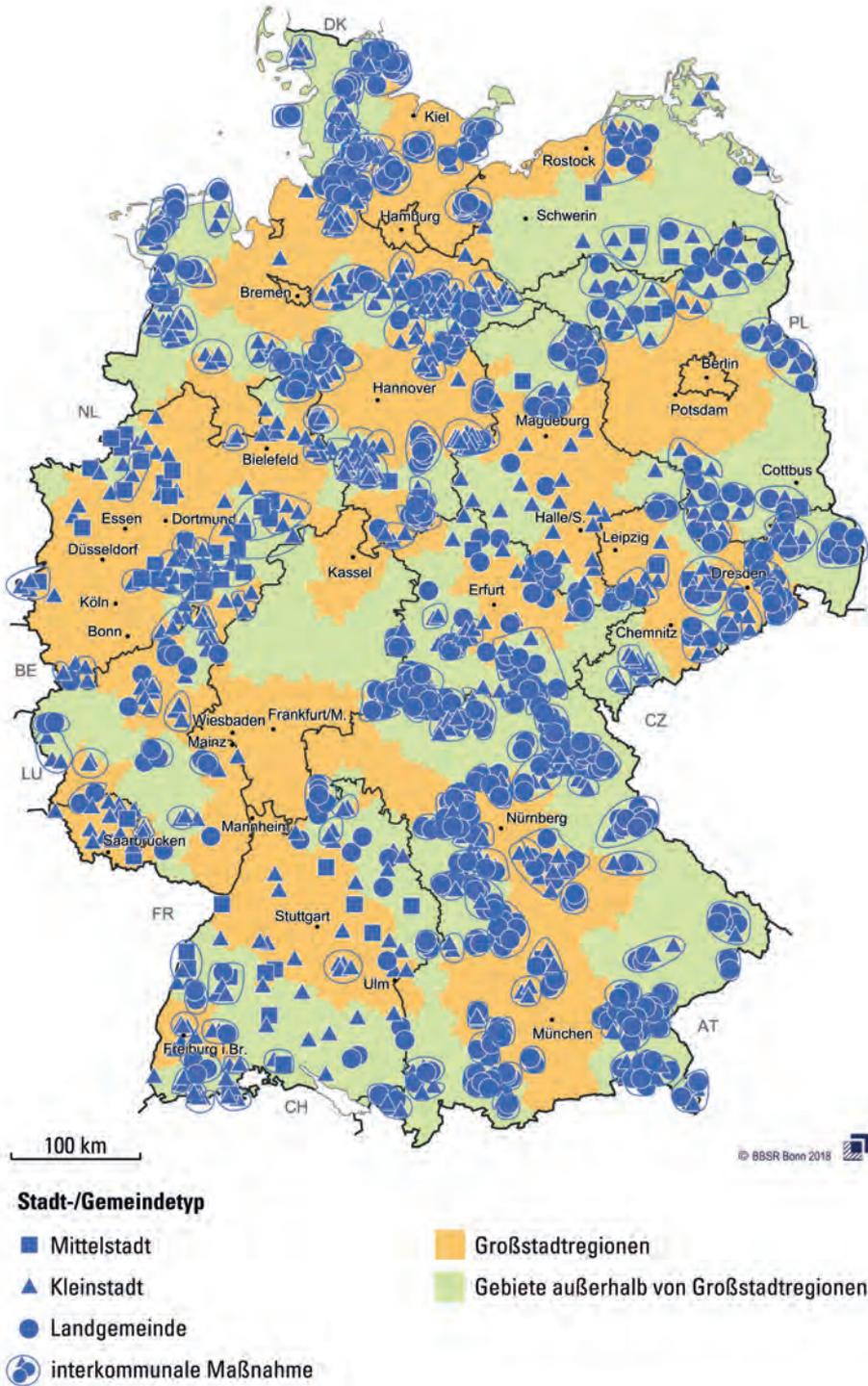


Abb. 2: Städte und Gemeinden im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (Stand 2017) / Quelle: BBSR 2019a: 19

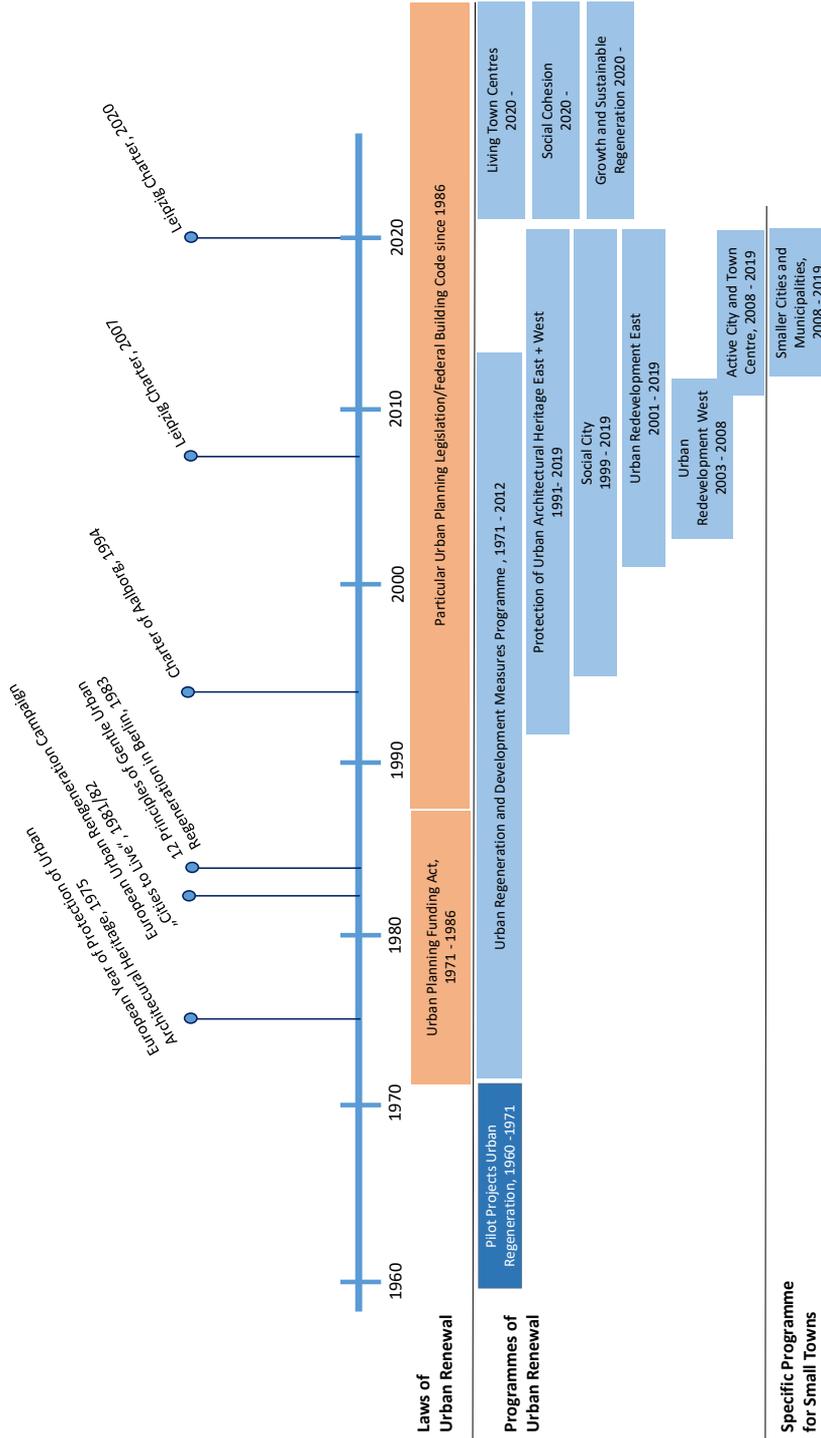
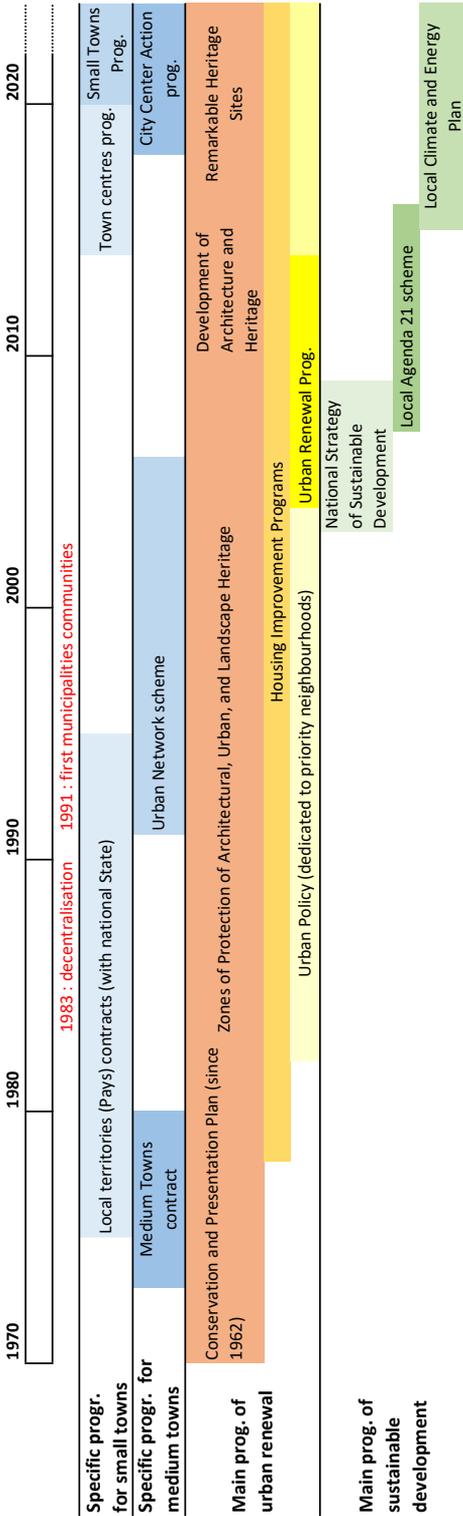


Abb. 3: Zeitleiste Stadterneuerung in Deutschland / Quelle: Eigene Darstellung



H. Roth, H. Mainet, UMR Territoires, 2020

Abb. 4: Zeitleiste der wichtigsten nationalen Entwicklungs- und Stadterneuerungsmaßnahmen in Frankreich / Quelle: Eigene Darstellung

Für interkommunale Kooperationen wird ein reduzierter Fördersatz gewährt. Die Programme sollen mit der Schwerpunktförderung strukturschwachen Regionen die Möglichkeit bieten, den Erfordernissen sowohl größerer Städte als auch von KMS gerecht zu werden.

Während städtebauliche Erneuerung in Deutschland über ein einheitliches Programm mit großen gemeindlichen Gestaltungsfreiheiten finanziert wird, sind die französischen Städte trotz der Ansätze zur politischen Dezentralisierung und Kooperation sehr abhängig von den nationalen Agenturen, sowohl konzeptionell als auch in Bezug auf die Finanzierung (vgl. Epstein 2015, s. Abb. 4).

3 Steuerung und Governance in Klein- und Mittelstädten

3.1 Besonderheiten der Steuerung und Politik in Klein- und Mittelstädten

Die skizzierten komplexen und vielschichtigen Herausforderungen der KMS werden in einem spezifischen Steuerungssetting bearbeitet, das sowohl in Deutschland als auch in Frankreich insbesondere durch folgende Punkte gekennzeichnet ist (Baumgart et al. 2004: 7 f.; Rüdiger 2004: 45 f.; BBSR 2015: 12):

- > Dominanz tagesaktueller Aufgaben und in der Folge mangelnde oder ausbleibende Entwicklung von mittel- und langfristigen Leitlinien.
- > Knappe Personalausstattung und eine Besetzung der Stadtverwaltung mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die häufig Allrounder sind und sich um verschiedene Arbeitsbereiche und Aufgaben kümmern müssen. Folge ist zum einen, dass die Behandlung fachpolitisch aktueller Fragen in starkem Maße vom Verständnis des (Verwaltungs-)Fachpersonals und der Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung abhängig ist. Zum anderen sind stadtentwicklungsrelevante Aufgaben auf wenige, manchmal nur einzelne Schultern verteilt und es fehlen Kapazitäten z. B. für das Management von Prozessen, die Beantragung von Fördermitteln (s.u.) oder die Durchführung von Beteiligungsverfahren. Insbesondere in Bezug auf die Förderungsstrategien der EU beklagen Kommunalpolitiker kleiner und mittelgroßer Kommunen in Deutschland wie in Frankreich, dass sie de facto kaum die Möglichkeit haben, sich zu beteiligen. Sie gehören zwar zum Adressatenkreis, können jedoch „den Ansprüchen aufgrund der Komplexität der geforderten Abläufe, der erforderlichen bürokratischen Schritte in Bezug auf notwendige Prozesse bzw. Verfahrensabläufe, der personellen Ressourcen, der finanziellen Spielräume, der technischen Ausstattung und auch des fachlichen Know-hows nur bedingt genügen“ (Rüdiger 2004: 42).
- > Vorherrschen eines technokratischen Planungsverständnisses in Bezug auf die Steuerung von Entwicklungsprozessen. Folge ist, dass Planverfahren entweder routiniert formal oder aber auch höchst informell behandelt werden.

- > Orientierung kommunalpolitischer Entscheidungsmotive eher an einem aus Wahlperioden resultierenden periodischen Erfolgszwang als an langfristigen Zielen und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen. Dabei bewegen sich die Spielräume und Grenzen der Kommunalpolitik im Spannungsfeld von überörtlichen und örtlichen Staatsorganen, ansässiger Industrie und Bevölkerung.
- > Besondere Bedeutung einflussreicher Einzelakteure (Schlüsselpersonen mit Integrationskraft, wie z. B. Bürgermeister/Bürgermeisterin oder engagierte Einzelpersonen aus dem Citymarketing oder der lokalen Wirtschaft) und sogenannte Vor-Entscheider, insbesondere in der Stadtverwaltung.

Generell zeigen die Erhebungen von Rüdiger (2004) für Deutschland, dass diese Spezifika der Steuerung zunehmen, je kleiner die Stadt ist. Ähnliches ist für Frankreich zu vermuten.

Eine weitere wesentliche Rahmenbedingung kommunaler Steuerungsfähigkeit ist die auskömmliche Ausstattung mit Finanzmitteln. In Frankreich unterstreichen die *Association des petites villes* (Verband der Kleinstädte) und *La Banque Postale* (Postbank) die starke Abhängigkeit von Kleinstädten von der nationalen und lokalen Solidarität; 74% der Kleinstädte hatten 2015 keinen oder nur einen reduzierten Spielraum bezüglich des Steueraufkommens (APVF – La Banque Postale 2019). Modellrechnungen für Deutschland gehen davon aus, „dass sich aufgrund ihrer Demographiesensibilität die Situation der öffentlichen Haushalte und damit die finanzielle Situation aller Kommunen mittelfristig deutlich verschlechtern dürfte“ (Gatzweiler 2012: 89). Für kleine und mittlere Städte lassen sich hierzu keine Besonderheiten benennen, da signifikante Korrelationen zwischen Einwohnerzahl und Pro-Kopf-Verschuldung oder der Höhe von Kassenkrediten zur Finanzierung laufender Ausgaben nicht bestehen (Kaschlik 2012: 15). Lokale Akteure bedauern auch, dass die Achsen und Maßnahmen der europäischen operationellen Programme nicht immer im Einklang mit lokalen territorialen Fragen stehen (Demazière 2014: 138).

3.2 Governance für Klein- und Mittelstädte

Angesichts der begrenzten Ressourcen und der tradierten Steuerungs- und Planungsmodelle geraten zunehmend Governance-Modelle für die Entwicklung von KMS in den Blick. Governance als Steuerungsform kann sich zum einen auf die Koordination und Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren beziehen (Multi-Level-Governance und Interkommunale Kooperation) (Lang 2007: 3). Zum anderen wird darunter auch die gesellschaftliche Selbststeuerung der Stadt über das Zusammenspiel von zivilgesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politisch-administrativen Akteuren bzw. Netzwerken verstanden (Urban Governance) (Fürst 2007: 6).

Aus Sicht der deutschen KMS lassen sich drei Schwachstellen im politisch-administrativen Mehrebenensystem feststellen (Dehne 2019: 40):

- 1 die geringe zeitliche und inhaltliche Passfähigkeit von Programmen und Förderung zu den lokalen Themen und Herausforderungen;
- 2 die schlechte Ausbalancierung zwischen staatlichen Vorgaben, Anreizen und Begleitung und lokaler Flexibilität für eine eigenständige Entwicklung (Kühn 2013);
- 3 die gestörte Kommunikation zwischen den Politik- und Verwaltungsebenen (Bojarra-Becker/Franke/zur Nedden 2017).

Insbesondere den deutschen Kleinstädten fehlte lange Zeit eine eigene politische Lobby, um ihre Interessen in die Politikgestaltung auf Landes- und Bundesebene einzubringen. Dies könnte sich durch die stärkere Aufmerksamkeit von Politik und Wirtschaft für die Belange von KMS ändern. In Frankreich, wo bis 2017 die Ämterhäufung üblich war, scheint die Kommunikation zwischen den Politikebenen dagegen einfacher und eingespielter, aber nicht unbedingt effektiver. Die politische (Über-)Vertretung der kleinen und mittleren Städte auf regionaler (durch Regionalräte) und nationaler Ebene (durch Vertreter in Senat, Nationalversammlung) trägt dazu bei, dass diese insgesamt gut in das nationale politische System und das öffentliche Handeln integriert sind. Zwei Verbände von Bürgermeistern/Bürgermeisterinnen leisten seit Ende der 80er Jahre viel Lobbyarbeit, um ihre Interessen auf nationaler Ebene zu vertreten: Die *Association Villes de France* (Verband der Städte mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern) und die *Association des petites villes de France* (Verband der Städte mit 2.500 bis 25.000 Einwohnern).

Die interkommunale Kooperation ist dagegen in Frankreich schwieriger zu realisieren als in Deutschland, hat aber in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gemacht. Interkommunale Zusammenarbeit findet weniger zwischen KMS und ihresgleichen statt als vielmehr zwischen den KMS und benachbarten kleinen Gemeinden. In Reaktion auf Suburbanisierungsprozesse haben in Frankreich die aufeinanderfolgenden Reformen der Interkommunalverwaltung (1995, 1999, 2016) die KMS als Kern für räumliche Zusammenarbeit und die Durchführung von Projekten sowie als Koordinatoren der Raumordnung gestärkt (*régions, pays, Schéma de Cohérence Territoriale* [SCoT – Schema für territoriale Kohärenz], *Plan Local d'Urbanisme intercommunal* [PLUi – Lokaler Plan für interkommunale Stadtentwicklung] usw.) (Taulelle 2010). Tatsache bleibt, dass Gemeinden, die an städtische Agglomerationen angrenzen, aufgrund der fehlenden Reform des Gemeindefenetzes lokal ein politisches Gewicht behalten, das sie im deutschen Kontext angesichts von Eingemeindungen nicht haben. Die Entstehung eines Governance-Systems für KMS stößt daher manchmal auf starken lokalen Widerstand aus der Peripherie (vgl. Fallstudie Thiers in Kapitel 4.2). In ähnlicher Weise kann die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Gemeinden und interkommunalen Körperschaften, zum Beispiel im Bereich der Stadtplanung und des Wohnungsbaus, „ein wesentlicher Faktor für Umsetzungsschwierigkeiten sein“ (Driant 2009: 90). So auch im Programm *Action Cœur de Ville*, in dem der Bürgermeister des Stadtzentrums (und nicht der Präsident der interkommunalen Körperschaft) das Vorrecht hat, Aktivitäten zu leiten, obwohl die Tragweite der anstehenden Fragen weit über den kommunalen

Rahmen hinausgeht. Infolgedessen scheint dieses Programm „den Raum des Problems mit dem seiner Lösung zu verwechseln“ («confonde la portée du problème avec celle de sa solution») (Delpirou 2019a: 6).

In Deutschland haben interkommunale Kooperationen unter KMS mittlerweile Tradition. Mithilfe von Modellvorhaben und Förderprogrammen wurden sie seit Ende der 1990er Jahre für unterschiedliche Handlungsfelder gefördert und initiiert. Neben dem unter Kapitel 2.3 genannten Programm waren vor allem Bundesländer wie Hessen über das Programm „Stadtumbau West“ und Bayern über die Förderung sogenannter Kommunaler Allianzen dabei durchaus erfolgreich. So gibt es z. B. gemeinsame Leerstandinitiativen oder interkommunale Vereinbarungen, auf die Ausweisung neuer Bauflächen zu verzichten. Dennoch gestaltet sich die Zusammenarbeit mitunter schwierig.

Stadtentwicklung im Sinne von Urban Governance vollzieht sich nicht mehr durch die klassischen Steuerungsmodelle von Politik und Verwaltung. Sie ist vielmehr das Resultat der Einflussnahmen, Entscheidungen und des Handelns von vielen Akteuren, Netzwerken und Institutionen in der Stadt. Stadtentwicklung bedeutet, „zwischen und mit verschiedenen Akteuren gemeinsame Angelegenheiten zu regeln“ (Selle 2017: 23). Kommunikation und Kooperation sowie Impulse und Ermöglichung durch Politik und Verwaltung spielen dabei eine zentrale Rolle. Insbesondere die planende Verwaltung wird nach diesem Verständnis mehr zu einer ermöglichenden Verwaltung. Planung und Entwicklung der Kleinstadt wird zu einer lokal basierten (Burdack 2013) oder kooperativen Kleinstadtentwicklung (Dehne 2019). Diese Governance-Formen spielen in der Praxis der KMS in Deutschland zunehmend eine Bedeutung und sickern in das Planungs- und Steuerungsverständnis von Politik und Verwaltung ein.

Eine solche Tendenz ist seit den 1980er Jahren auch in Frankreich zu beobachten (politische Dezentralisierung, s. Paris/Gustedt 2023), insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen den politisch-administrativen und wirtschaftlichen Akteuren (Tallec 2012). Partizipatorische Ansätze sind jüngerer Datums, bei der Umsetzung lokaler Projekte und Programme inzwischen jedoch gang und gäbe. Obwohl sie in Kleinstädten insgesamt weniger institutionalisiert, weniger systematisch und informeller als in Großstädten (Mainet 2016) zur Anwendung kommen, sind sie dennoch mehr oder weniger – in Abhängigkeit von lokalen Bedürfnissen und Machtverhältnissen – in das lokale Management integriert (Anquetin/Cuny 2016). Im Vergleich zu Deutschland liegt ihr Fokus eher auf Konsultation und Mitentscheidung als auf Mobilisierung und aktiver Beteiligung bei der Umsetzung von Projekten.

In diesem Zusammenhang unterscheidet Kühn zwei Grundtypen von Governance-Formen: Governance by Government als klassische bürgermeister- und verwaltungsgetragene Planungspolitik sowie Governance with Government als Erweiterung durch informelle Akteursnetzwerke. Neue Handlungsspielräume können erst durch die Kombination von internen Akteursnetzwerken und externen Netzwerken auf überlokaler politischer Ebene entstehen (Kühn/Weck 2012). Dem stehen allerdings Probleme und Hemmnisse für die Strategiefähigkeit der öffentlichen Akteure in KMS entgegen (s. Kapitel 3.1) (Kühn 2013).

4 Fallstudien

4.1 Das Modellvorhaben „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“⁵

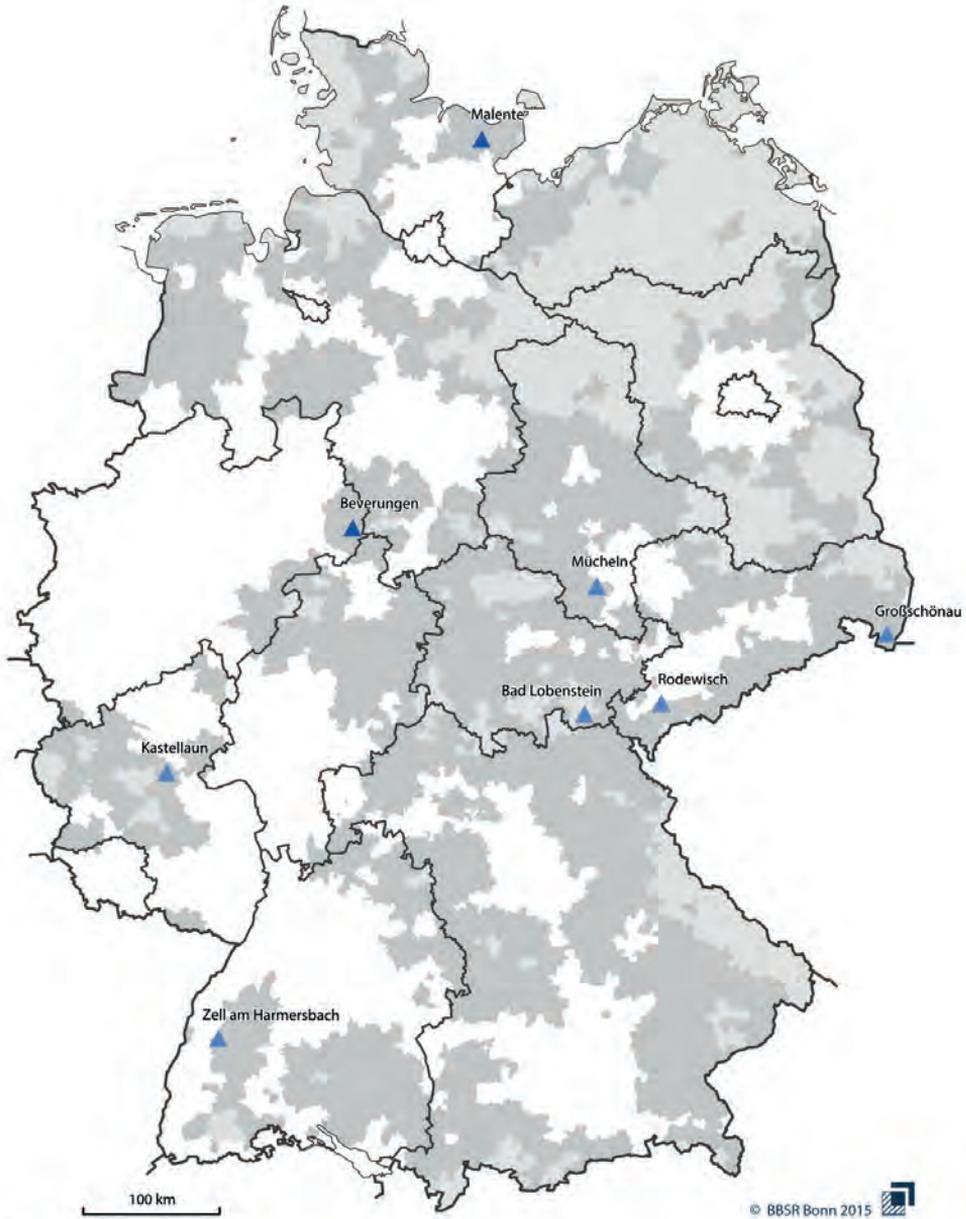
Um die „Aufmerksamkeitslücke“ zu füllen sowie Möglichkeiten und Grenzen von Urban Governance in Kleinstädten zu untersuchen, hat der Bund 2015 das Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ aufgelegt. In acht Kleinstädten⁶ wurden bis 2018 kooperative Formen der Planung und Entwicklung wie Szenarioprozesse, JugendBarCamps und ergänzende Beteiligungsformate erprobt. Insbesondere durch die Szenarioprozesse sollte eine Aufbruchsstimmung entstehen, gemeinsame Vision sollten entwickelt und gemeinschaftliches Handeln für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung sollte generiert werden. Die acht Modellstädte verstanden sich als lernendes Netzwerk und pflegten über den Projektzeitraum einen regen Austausch untereinander.

Das Rückgrat der Prozesse in den Kleinstädten bildeten fünf ein- bis zweitägige Szenariowerkstätten. Zwischen 15 und 35 lokale Akteure entwickelten in den Werkstätten in strukturierten und moderierten Diskussionsprozessen Zukunftsbilder ihrer Kleinstadt. Die Akteure spiegelten einen Querschnitt der Kleinstadtgesellschaft wider und wirkten als Multiplikatoren. Insgesamt haben sich in den acht Modellvorhaben 174 Personen an den Szenarioprozessen beteiligt. Ein Drittel bestand aus Politik und Verwaltung, ein Drittel kam aus der Bürgerschaft und ein weiteres Drittel repräsentierte Verbände, Vereine, Institutionen oder Unternehmen. Die Entwicklung der Szenarien sollte der Aktivierung und Beteiligung dienen, also explizit kommunikativen Zwecken in einem kooperativen Prozess. Entsprechend war der Szenarioprozess bewusst nicht als strategischer, explorativer Expertenprozess angelegt, sondern als offener, spielerischer Diskussionsraum. Daher bot sich die Arbeit mit normativen und narrativen Szenarios an (BBSR 2016; Dehne/Hoffmann 2020).

Die Ergebnisse der Szenarioprozesse zeigen, wie sich die Teilnehmenden die Zukunft „ihrer“ Kleinstadt vorstellen. Es sind Visionen und Potenziale von Kleinstädten, die sich aus den eigenen Möglichkeiten ergeben, allgemeine Entwicklungen und Einflussfaktoren berücksichtigen und sich auf andere Kleinstädte übertragen lassen. Sicherlich war vieles, was die Geschichten erzählen, nicht unbedingt neu, wie z. B. der Bahnhof als Mobilitäts- und Kommunikationszentrale oder Coworking-Einrichtungen. Sie haben aber durch die Generierung in den Szenariowerkstätten eine ganz neue Dynamik erhalten. Spannend ist dabei die Bedeutung der Zusammenarbeit. Wenn es um die Umsetzung ging, waren für die Teilnehmenden fast immer Kooperationen wichtig: nach innen z. B. in Form von Unternehmensnetzwerken, Einzelhandelsinitiativen oder Vereinsk Kooperationen, nach außen in Form von interkommunalen Kooperationen (Dehne/Hoffmann 2020).

5 Leicht gekürzte Fassung des Schlussabschnitts aus Dehne (2019): Kooperative Kleinstadtentwicklung. In: Kleinstädte. Chancen, Dynamiken, Potenziale. Informationen zur Raumentwicklung 6/2018, 86-1010.

6 Bad Lobenstein (Thüringen), Beverungen (Nordrhein-Westfalen), Großschönau (Sachsen), Kastellaun (Rheinland-Pfalz), Malente (Schleswig-Holstein), Mücheln (Sachsen-Anhalt), Rodewisch (Sachsen) und Zell am Harmersbach (Baden-Württemberg).



Lage

- | | |
|-------------------|---------------------|
| ■ peripheral | ▲ Little Small Town |
| ■ very peripheral | ▲ Larger Small Town |

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
 Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände, 31.12.2013

Lage der Modellkommunen, *Quelle: BBSR 2018*

Location of the model municipalities, *source: BBSR 2018*

Abb. 5: Lage der Modellvorhaben des Forschungsfeldes „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ / *Quelle: BBSR 2019d: 12*

Insgesamt wurde in den Modellvorhaben deutlich, dass Governance-Strukturen in Kleinstädten von außen angestoßen werden können. Normative, narrative Szenarioprozesse können ein Impulsgeber und „Katalysator“ für einen kooperativen Stadtentwicklungsprozess sein. Sie können eine neue Form und Kultur von Planung befördern: partizipativ, ganzheitlich orientiert und strategisch fokussiert. Es ist gelungen, in kurzer Zeit ein breites, einvernehmliches Meinungsbild zu Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren, Potenzialen, Zukunft und Projekten zu erstellen, mit dem sich fast alle Teilnehmenden identifizierten. Gemeinsame Projekte konnten so angestoßen werden (Dehne/Hoffmann 2020).

Auf der anderen Seite haben die Szenarioprozesse vier typische Spannungsfelder kooperativer Entwicklungs- und Planungsprozesse deutlich gemacht:

- 1 die Tendenz zur Exklusion und das „Nichterreichen“ sozialer Gruppen
- 2 die Bedeutung von Haltung, Überzeugung und starken Promotoren
- 3 die „Konkurrenz“ zur analytischen Stadtplanung
- 4 die Frage der demokratischen Legitimation und das Verhältnis zum Kommunalparlament

Alle vier Spannungsfelder zeigen, wie sensibel kooperative Stadtentwicklung – gerade in kleinen Städten – zwischen den Planungs- und Politikstilen ausbalanciert werden muss, weil sie nicht in jedem Fall und für jedes Themenfeld der richtige Weg ist (Dehne/Hoffmann 2020).

Ein Teil der hier genannten Städte hat diese Chance genutzt und über den Szenarioprozess hinaus Kommunikation und Kooperation zum Prinzip ihres Handelns gemacht. Andere haben das Fenster nach Ende der Szenariowerkstätten wieder geschlossen und eine „bürgermeister- und verwaltungsgetragene“ Planung und Politik fortgesetzt, sei es, weil sie auf keine Resonanz in der Bevölkerung gestoßen sind, sei es, weil die tradierten Pfade der Politikgestaltung gut funktionieren. Eine dritte Gruppe hat schließlich einen mittleren Weg der „vorsichtigen Beteiligung“ eingeschlagen. Dies entspricht dem Ansatz, Governance-Formen nach der Intensität der Mitwirkung und der Verbindung zu Government zu unterscheiden.

4.2 Zwei Kleinstädte in der Region Auvergne-Rhône-Alpes: Thiers und Crémieu

Thiers und Crémieu sind zwei ganz gewöhnliche Städte, auch wenn sie nicht unbedingt repräsentativ für alle französischen Kleinstädte sind. In einer Logik des „territorialen Do-it-yourself“ (Béhar 2011) versuchen sie, auf die Herausforderungen hinsichtlich der Überalterung ihrer Zentren, der sozialen Entwicklungen und des Strukturwandels in den unterschiedlichen Stadtteilen zu antworten. Crémieu sieht sich dem Druck der Metropole Lyon ausgesetzt, während Thiers trotz seiner Nähe zu Clermont-Ferrand mit Bevölkerungsrückgang und dessen Folgen zu kämpfen hat. So wie andere franzö-

sische Städte haben sie die Aufwertung des städtischen Kulturerbes zu einem wichtigen Element ihrer Stadtentwicklungspolitik gemacht. Sie folgen damit einer mehr oder weniger erfolgreichen Logik territorialer Attraktivität.

Lange Zeit fand öffentliches Handeln im Bereich der Stadtentwicklung in einem kommunalen Rahmen statt. Zu den jüngsten Prozessen zur interkommunalen Zusammenarbeit wurden die Städte gezwungen. Die Stabilität des Gemeinderats in Crémieu hat es ermöglicht, eine kohärente langfristige Strategie umzusetzen. Die regelmäßigen Wechsel der Verantwortlichen in Thiers habe sich hingegen angesichts struktureller Probleme der Stadt ungünstig auf Kontinuität und Kohärenz des öffentlichen Handelns ausgewirkt. In beiden Städten beweisen die Mobilisierung und Umsetzung zahlreicher nationaler und regionaler Instrumente deutlich, dass die Beziehungen zu den anderen Ebenen der räumlichen Entwicklung funktionieren. Thiers verfolgt hier eine opportunistische Strategie, wohingegen Crémieu nach einem langfristig angelegten strategischen Ziel vorgeht. In beiden Städten sind die lokalen Wirtschaftsakteure seit langem an der Ausarbeitung von Entwicklungs- und Planungsstrategien beteiligt. Partizipatorische Ansätze werden allerdings nur zaghafte verfolgt, wenn sie nicht durch Entwicklungs- oder Stadterneuerungsverfahren aufgezwungen werden.

Thiers: eine kleine Industriestadt auf der Suche nach wirtschaftlicher und demographischer Erneuerung

Thiers, eine kleine Stadt in der Auvergne in einem Mittelgebirge, etwa 100 km westlich von Lyon und 30 km östlich von Clermont-Ferrand entfernt, hat einen Einzugsbereich (*aire urbaine*) von 18.000 Einwohnern. Die Stadt mit industrieller Tradition ist auf Schneidwaren, Metallindustrie und Kunststoffe spezialisiert und sieht sich seit 1980 mit einem Rückgang der Bevölkerung und mit dessen Folgen konfrontiert (18.036 Einwohner in 1968; 13.820 Einwohner in 2016, mit einer leichten Erholung seit 2011, *Institut national de la statistique et des études économiques* – Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien) (Insee 2021). Dieser Rückgang betrifft vor allem das auf den Höhen gelegene historische Zentrum, in dem eine sozial benachteiligte Bevölkerung wohnt und das sanierungsbedürftig ist. Der untere Teil der Stadt hat durch die Ansiedlung von Industriegebieten und Wohnanlagen profitiert.

Seit Ende der 1970er Jahre arbeitet die Stadt Thiers daran, ihre demographischen und sozioökonomischen Schwächen und den städtischen Niedergang zu bekämpfen, indem sie unermüdlich verschiedene nationale und regionale Maßnahmen und Programme mobilisiert: *Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager* (ZPPAUP – Schutzzone für architektonisches, städtisches und landschaftliches Erbe), *Contrat État-ville* (Staat-Stadt-Vertrag), Clusterförderung, Stadterneuerungsprogramm, *Action Cœur de Ville* usw. Obwohl all diese Maßnahmen sich auf verschiedenste Bereiche beziehen (Stadtplanung, Kulturerbe, Wirtschaft, soziale und kulturelle Entwicklung usw.), gestaltet sich die Entwicklung einer wirksamen integrierten Strategie hier äußerst schwierig. Der Wettbewerb zwischen den benachbarten Gemeinden ist hart, die interkommunale Zusammenarbeit funktioniert nicht. Die Gewerbegebiete standen bis 2017 unter kommunaler Verwaltung. Dies hat räumlich disperse Strukturen hervorgebracht und eine effektive räumliche Re-Konzentration z. B. von Einkaufsgebieten verhindert.

Im Jahr 2017 wurde schließlich die Gründung der *Communauté de communes* (ländlicher Gemeindeverband) „*Thiers Dore et Montagne*“ durch den Staat angeordnet. Der Gemeindeverband umfasst 30 Gemeinden und 40.000 Einwohner. Er hat wichtige Kompetenzen inne, insbesondere Wohnungsbau, Stadtplanung, wirtschaftliche Entwicklung. Seine Gründung soll die Zentralität von Thiers stärken und einen wichtigen Schritt zur Erneuerung der kleinen Stadt darstellen.

Crémieu: eine kleine historische Stadt unter demographischem Druck, die ihr Lebensumfeld aufwertet

Crémieu ist eine sehr kleine, befestigte mittelalterliche Stadt mit bemerkenswert gut erhaltenen Gebäuden im Département Isère, 40 Kilometer östlich von Lyon. Sie hat 3.300 Einwohner. Die Stadt entwickelte sich im Laufe des 13. Jahrhunderts dank ihrer guten Lage an den Handelsrouten zwischen Frankreich und Savoyen, der Schweiz und Italien. Seit den 1980er Jahren gab es dank der Wahl eines neuen, proaktiven Gemeindevorstands vermehrt Aktivitäten zur Neuqualifizierung und Entwicklung der Stadt. Crémieu war starkem Immobiliendruck ausgesetzt: Suburbanisierung von Lyon, begleitet von einer Zunahme an Vorstadtgebieten mit einem erhöhten Bedarf an Dienstleistungen und Einrichtungen. Ziel war es, die Erhaltung des Kulturerbes durch Handel und Handwerk zu einem Hebel für die Entwicklung zu machen. Die Maßnahmen hatten tiefgreifende Veränderungen zur Folge und zielten darauf ab, den Wohnraum und die Fassaden des alten Zentrums neu zu gestalten (Programm zur Wohnbedingungsverbesserung im historischen Zentrum in den Jahren 1985–1988; 1991–1993; 1997–1999; 2017–2021), die öffentlichen Räume aufzuwerten (1985 und 1990 mit *contrats de petites villes* [Kleinstadtverträge] mit der Region) und die Kultur- und Sporteinrichtungen zu verbessern. Damit sollte die Zahl der Wohneinheiten bei gleichzeitiger Bewahrung des architektonischen Erbes und Verbesserung des Lebensumfelds erhöht werden, um so Einwohner zurückzugewinnen.

Der qualitative Ansatz kommt in verschiedenen Aktionen deutlich zum Ausdruck. Dabei handelt es sich insbesondere um die Aufwertung der öffentlichen Räume, aber auch – in Anerkennung der zahlreichen historischen Denkmäler – um die Einrichtung einer Zone zur Erhaltung der Architektur und des kulturellen Erbes im Jahr 1992 und deren regelmäßige Aktualisierung. Ein ähnlicher Schwerpunkt wurde auf kulturelle und touristische Aktivitäten gelegt, wie das jährliche Mittelalterfestival mit mehr als 300 Freiwilligen, 200 Spezialistinnen und Spezialisten und 35.000 Besucherinnen und Besuchern, ebenso wie die Mitgliedschaft in Netzwerken wie *Les Plus beaux détours de France* (Die schönsten Umwege in Frankreich) und seit Januar 2020 im Netzwerk *Petite Cité de caractère* (Kleine Stadt mit Charakter). Darüber hinaus hat die Stadt 2018 eine Vereinsgründung unterstützt, um die Bewerbung um den Status des UNESCO-Weltkulturerbes anzustreben.

Seit Gründung der *Communauté de communes Balcons du Dauphiné* im Jahr 2017 fallen einige der symbolträchtigen Aktivitäten von Crémieu nun in den Zuständigkeitsbereich der interkommunalen Gebietskörperschaft (Wohnungsbau mit Entwicklung des lokalen Wohnbauprogramms 2019–2024, kulturelle Veranstaltungen, Tourismusförderung). Das SCoT, das 2007 unter der Leitung des *Syndicat Mixte de la Boucle du Rhône en Dauphiné* ausgearbeitet und 2019 überarbeitet wurde, legt als Ziel fest, das Zentrum von Crémieu nicht zu weit auszudehnen, um zu vermeiden, dass das alte

Zentrum inmitten eines zu großen Stadtrings „ertrinkt“. Ein solches Szenario drohte das Image des Kulturerbes zu schwächen. Grundsätzlich wird auch die Gefahr einer Gentrifizierung des wieder attraktiv gewordenen Stadtzentrums mit steigenden Immobilienpreisen sowie einem erheblichen Anteil neuer Einwohner/innen und Besucher/innen aus dem Ballungsraum Lyon (Werbung und Kommunikation sind auf Lyon ausgerichtet) gesehen.

Crémieu steht damit stellvertretend für ähnliche Prozesse, die in anderen Städten beobachtet wurden, auch wenn die Intensität der Aufwertung des Kulturerbes hervorzuheben ist, die sicherlich mit der lokalen politischen Stabilität zu erklären ist – der 1983 gewählte Bürgermeister wurde 2020 wiedergewählt.

5 Abschließende Diskussion

Es ist erstaunlich, wie ähnlich und parallel wissenschaftliche Diskussionen sowie Politik- und Planungspraxis in beiden Ländern verlaufen sind. Die Aufmerksamkeit und das Interesse an KMS sind in den letzten 15 Jahren gestiegen. Dabei stellt sich – nicht nur in Frankreich – die Frage, welche Leitbilder für KMS Politik und Stadtplanung als die richtigen wertet. Die Stadtentwicklungsmodelle, auf die in KMS umgesetzte Politiken implizit Bezug nehmen, beziehen sich auf die räumliche Wettbewerbsfähigkeit und sind für andere räumliche Kontexte, häufig Großstädte und Metropolen, konzipiert (Edouard/Mainet 2014). Die Kommunikationsstrategien von Kleinstädten verwenden daher oft Klischees von Großstädten in einem „Mimikry“-Ansatz (Mainet 2011; Edouard 2014; Roudier 2019). Wie die Großstädte tendieren auch die KMS dazu, Strategien zur Attraktivitätssteigerung umzusetzen, die oft von den lokalen Realitäten abgekoppelt sind (Berroir/Fol/Quéva et al. 2019) und davon zeugen, dass die „*mythologie de la compétitivité, de l’attractivité, de la métropolisation, de l’excellence*“ (der Mythos von Wettbewerbsfähigkeit, Attraktivität, Metropolisierung, Exzellenz) (Bouba-Olga/Grossetti 2018: 1) auch bei den lokalen Akteuren der KMS verfangt. Schließlich scheint die Unterstützung der Wohnungswirtschaft und der Lebensqualität der unangreifbare Horizont für öffentliches Handeln in Mittelstädten zu sein (Demazière 2014). Es finden sich nur wenige lokal basierte, alternative Entwicklungsstrategien, die besser an die lokale Dynamik der KMS angepasst sind (Berroir/Fol/Quéva et al 2019). Es scheint an der Zeit, in einem offenen Dialog zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis Leitbilder für Politik und Planung zu formulieren, die besser auf die Besonderheiten und lokalen Herausforderungen von KMS ausgerichtet sind. Die Governance-Perspektive einer kooperativen Kleinstadtentwicklung könnte dafür die Orientierung geben.

Literatur

Adam, B.; Baudelle, G.; Dumont, M. (2023): Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung – Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 44-62. = Forschungsberichte der ARL 22.

Anquetin, V.; Cuny C. (2016): La “parole des habitants” sous contrôle? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à Strasbourg. In: Métropoles 2016 (19).

DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.5358>

- APVF – Association des Petites Villes France; La Banque Postale** (2019): Regards financiers sur les Petites Villes. <https://www.apvf.asso.fr/wp-content/uploads/2019/12/Regard-financier-LBPCL-APVF-D%C3%A9c-2019.pdf> (09.12.2021).
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung** (2019): Kleinstadtforschung. Hannover. = Positionspapier der ARL 113.
- Badarotti, D.** (2006): Le renouvellement urbain en France: du traitement morphologique à l'intervention sociale. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00121821> (09.12.2021).
- Baudet-Michel, S.; Conti, B.; Chouraqui, J.; Commenges, H.; Delage, M.; Guéros, M.; Guiraud, N.; Le Neindre, C.; Madry, P.; Paulus, F.; Pavard, A.; Toutin, G.; Vallée, J.; Sylvie, F.; Queva, C.** (2019): La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes: modalités et logiques à l'échelle interurbaine. Paris.
- Baumgart, S.** (2004): Einführung in das Forschungsthema „Klein- und Mittelstädte“. In: Baumgart, S.; Flacke, J.; Grüger, C.; Lütke, P.; Rüdiger, A. (Hrsg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstädte? Dortmund, 7-12. = SSP-Papers 1.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2014): Zur Förderung von Forschung und Bildung. Regionale Verteilung und Effekte. BBSR-Analysen kompakt 01/2014. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2015): Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2016): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn. = ExWoSt Informationen 50/1.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019a): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Dritter Statusbericht zum Städtebauförderungsprogramm. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019b): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn. = BBSR-Online Publikation 15/2019.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019c): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn. = ExWoSt-Informationen 50/4.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.) (2019d): Zukunft Kleinstadt. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Bonn.
- Béhar, D.** (2011): Villes moyennes: Bricolage stratégique et obligation d'innovation. In: Urbanisme 2011 (378), 186-187.
- Bekkouche, A.** (2011): Dossier: Les villes moyennes contre-attaquent. In: Urbanisme 2011 (378), 186-187.
- Berroy, S.; Fol, S.; Quéva, C.; Santamaria, F.** (2019): Villes moyennes et dévitalisation des centres: les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale. In: Belgeo. Revue belge de géographie 2019 (3). DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.33736>
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1978): Modellvorhaben Hameln. Projektbegleitende Untersuchungen zum Modellvorhaben des Bundes und des Landes Niedersachsen. Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1983): Querschnittsuntersuchungen der Modellvorhaben Hillesheim, Kirn, Völklingen, Gudensberg und Alzenau. Verbesserung der Wohnverhältnisse in innerstädtischen Gebieten durch ausgewählte Modellvorhaben – Erfahrungen und Anwendung des gesetzlichen Instrumentariums. Bonn.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** (Hrsg.) (1990): Erfahrungen mit der Stadterneuerung – Zusatzuntersuchung zum Bund-Länder-Programm 1985-1987. Bonn/Bad Godesberg.
- BMI – Bundesministerium des Inneren und Heimat** (Hrsg.) (2020): Holistic, Sustainable, Collaborative. 50 Years of the Urban Development Support Programme in Germany. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung** (2011): Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung“. Berlin.
- Bojarra-Becker, E.; Franke, T.; zur Nedden, M.** (2017): Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten. Fokus Schrumpfung und Peripherisierung. Berlin. = Difu-Papers 8.
- Bouba-Olga, O.; Grossetti, M.** (2018): La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer? <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699v2> (27.06.2021).

- Buch, C.; Griffoul, C.; Ravel, F. (2020): De la méthode des faisceaux d'indices au dessin de la stratégie de revitalisation des centres-villes. Paris. = Traits d'agences 11.
- Burdack, J. (2013): Lokal basierte Kleinstadtentwicklung im östlichen Europa: Potenziale, Probleme und Praktiken – eine Einführung. In: Burdack, J.; Kriszan, A. (Hrsg.): Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa. Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung. Leipzig, 5-10. = Forum IfL 19.
- Carrier, M.; Demazière, C. (2012): Introduction La socio-économie des villes petites et moyennes: questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire. In: Revue d'Économie Régionale & Urbaine (2), 135-149.
- CDU, CSU, SPD (Hrsg.) (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin.
- Davezies, L. (2008): La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses. Paris.
- Davezies, L.; Talandier, M. (2014): L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels: quelles interactions? Belfort.
- Dehne, P. (2019a): Kooperative Kleinstadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung 2018 (6), 86-101.
- Dehne, P. (2019b): Stadtplanung und Governance. In: Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M. (Hrsg.): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hannover, 38-41. = Arbeitsberichte der ARL 28.
- Dehne, P.; Hoffmann, J. (2020): Kleinstadtgeschichten 2030 – Das normative narrative Szenario als methodisches Element einer potenzialorientierten kooperativen Kleinstadtentwicklung. In: Altröck, U.; Kurth, D.; Kunze, R.; Schmidt, H.; Schmitt, G. (Hrsg.): Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung 2020. Wiesbaden, 35-63.
- Delpirou A. (2019a): Action cœur de ville: une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes? In: Métropolitiques, 28.10.2019.
<https://www.metropolitiques.eu/Action-coeur-de-Ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html> (25.06.2021).
- Delpirou, A. (2019b): Enjeux et écueils de l'action publique dans les villes moyennes en déclin: une comparaison entre Bourges, Moulins et Nevers. In: Géographie, économie, société 21(1), 67-87.
- Demazière, C. (Hrsg.) (2014): Observation des dynamiques économiques et stratégies des villes petites et moyennes. Volume: «Quelles politiques et stratégies de développement économique local pour les petites ou moyennes villes? Le cas de Châteaudun, Chinon, Issoudun, Romorantin-Lanthenay et Vendôme.» Rapport pour la région Centre.
http://citeres.univ-tours.fr/IMG/pdf/Vol_2_Analyse_des_politiques_locales_de_5_VPM.pdf (26.06.2021).
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2014): Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin. = Politikberatung kompakt 2.
- Driant, J.-C. (2009): Les politiques du logement en France. Paris.
- Édouard, J.-C. (2012): La place de la petite ville dans la recherche géographique en France: de la simple monographie au territoire témoin. In: Annales de géographie 121 (683), 25-42.
- Édouard J.-C. (2014): L'action publique dans les petites villes françaises. Mimétisme ou innovation? In: Métropolitiques, 07.03.2014.
<https://www.metropolitiques.eu/L-action-publique-dans-les-petites.html> (26.06.2021).
- Epstein, R. (2015): La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'État. Paris.
- Fol, S. (2020): Les villes petites et moyennes, territoires émergents de l'action publique. La Défense Cedex.
- Fürst, D. (2007): Governance: Einblicke in die Diskussion. In: Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtbau & Regenerierung 2007 (4), 5-10.
- Gatzweiler, H. (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Bonn. = Analysen Bau.Stadt.Raum 10.
- Gaudin, S. (2018): Des villes moyennes bonnes élèves de la rénovation urbaine: opération modèles et prescriptions d'aménagement à partir d'exemples pris en Bretagne. In: CGET (Hrsg.): Regards croisés sur les villes moyennes. Paris, 55-58.
- Grabski-Kieron, U.; Boutet, A. (2023): Kleine und mittlere Städte – Lage, Entwicklung und Perspektiven in verschiedenen Raumtypen. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 87-109. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Hannemann, C. (2004): Marginalisierte Städte – Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin.

- Harfst, J.; Wirth, P.** (2014): Zur Bedeutung endogener Potenziale in klein- und mittelstädtisch geprägten Regionen – Überlegungen vor dem Hintergrund der Territorialen Agenda 2020. In: *Raumforschung und Raumordnung* (72), 463-475.
- Herrenknecht, A.; Wohlfahrt, J.** (2005): Die vernachlässigten Kleinstädte. Der vergessene Teil des ländlichen Raumes. Teil II: Die Kleinstadt-Bibliographie 1945–2005. Boxberg-Wölchingen. = PRO-REGIO-ONLINE. Die Zeitschrift für den ländlichen Raum 3. http://www.pro-regio-online.de/html/heft_3_-_2005.html (19.08.2021).
- Insee – Institut national de la statistique et des études économiques** (2021): Unité urbaine de Thiers – Dossier complet (POPT1). <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=UU2020-63303> (15.05.2022).
- Karsten, M.; Hesse, K.** (2011): Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen, dünn besiedelten Räumen – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR). Oldenburg.
- Kaschlik, A.** (2012): Eigenständige kleinstädtische Entwicklungen? Lokale Handlungsspielräume vor dem Hintergrund von Finanznot und Politikverdrossenheit. In: Engel, A.; Harteisen, U.; Kaschlik, A. (Hrsg.): *Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse, Teilhabe und Handlungsbefähigung, integriertes Stadtentwicklungsmanagement*. Detmold, 11-28.
- Kühn, M.; Weck, S.** (2012): Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten. In: *disP – The Planning Review* 48 (1), 14-26.
- Kühn, M.** (2013): Strategiefähigkeit – Chancen und Hemmnisse lokaler Politik in schrumpfenden Städten. In: Haus, M.; Kuhlmann, S. (Hrsg.): *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden*, 7-24.
- Lang, T.** (2010): Zehn Jahre Schrumpfungsdiskurs in Ostdeutschland – theoretische Perspektiven. In: Altröck, U.; Hung, S.; Kuder, T.; Nuissl, H. (Hrsg.): *Zwanzig Jahre Planung seit der Wiedervereinigung*. Kassel, 95-120. = *Planungsrundschau* 20.
- Lotz-Coll, S.** (2019): Les friches militaires, une opportunité pour la reconversion urbaine de petites villes de montagne? In: *Journal of Alpine Research, Revue de géographie alpine* 107 (1). DOI : <https://doi.org/10.4000/rfga.5134>
- Mainet, H.** (2011): Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée? Mots. In: *Les langages du politique* 2011 (97). DOI : <https://doi.org/10.4000/mots.20514>
- Mainet, H.** (2016): Petites villes et développement durable: entre discours et réalités. In: Carrière, J.-P.; Hamdouch, A.; Iașu, C. (Hrsg.): *Développement durable des territoires*. Paris, 74-87.
- Mainet, H.; Edouard J.-C.** (2014): What Models for Small and Medium-Sized Towns? Stakes in Management and Planning. In: Kwiatek-Soltys, A.; Mainet, H.; Wiedermann, K.; Edouard, J.-C. (Hrsg.): *Small and Medium Towns' Attractiveness At the beginning of the 21st Century*. Clermont-Ferrand, 327-330. = CERAMAC 33.
- Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales** (2018): *Action Coeur de Ville – Dossier de presentation*. Paris.
- Paris, D.; Gustedt, E.** (2023): Die institutionellen Unterschiede in Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): *Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland*. Hannover, 25-43. = *Forschungsberichte der ARL* 22.
- Périgois, S.** (2006): *Patrimoine et construction d'urbanité dans les petites villes. Les stratégies identitaires de la requalification des centres-villes en Isère*. Dissertation. Grenoble.
- Plankl, R.** (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. In: *Landbauauforschung*. 1 (63), 1-20.
- Porsche, L.; Milbert, A.** (2018): Kleinstädte in Deutschland. Ein Überblick. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (6), 4-21.
- Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M.** (2019): *Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen*. Hannover. = *Arbeitsberichte der ARL* 28.
- Roudier, E.** (2019): *Quand la ville moyenne entre en gare: des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales*. Dissertation. Paris.
- Rüdiger, A.** (2004): Die Aufgabe der Selbstverwaltung in Klein- und Mittelstädten. In: Baumgart, S.; Flacke, J.; Grüger, C.; Lütke, P.; Rüdiger, A. (Hrsg.): *Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstädte? Dortmund*, 41-46. = *SSP-Papers* 1.
- Santamaria, F.** (2012): Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire: vers de nouvelles perspectives? In: *Norois*, (223), 1330.

- Santamaria F. (2016) La hiérarchie des villes: Paris, métropoles d'équilibre, villes moyennes et petites. In: Desjardins, X. (Hrsg.): Geneau de Lamarlière I., L'aménagement du territoire en France, Paris, 129-142.
- Schmitt, G.; Schröteler-von Brandt, H. (2016): Stadterneuerung. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Selle, K. (2017): Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Aachen. = PT_Materialien 38.
- Steinführer, A.; Porsche, L.; Sondermann, M. (2019): Kompendium Kleinstadtforschung. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 16.
- Tallec, J. (2012): Les trajectoires économiques et les formes sociales de l'innovation dans les villes moyennes: les cas d'Albi (Midi-Pyrénées), d'Alès (Languedoc-Roussillon), de Fougères et de Quimper (Bretagne). In: Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2012 (2), 192-214.
- Taulelle, F. (2010): La France des villes petites et moyennes. In: Cailly, L.; Vanier, M. (Hrsg.): La France une géographie urbaine. Paris, 149-168.
- Taulelle, F. (Hrsg.) (2012): Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux? Toulouse. = Sciences de la Société 86.
- Vadelorge, L. (2013): Les villes moyennes ont une histoire. In: L'Information géographique 77 (3), 29-44.

Autorinnen und Autoren

Peter Dehne ist Professor für Planungsrecht und Baurecht an der Hochschule Neubrandenburg und Direktor des Neubrandenburger Instituts für kooperative Regionalentwicklung. Nach einer Ausbildung im Städtebau arbeitete er in einem Berliner Stadtplanungsbüro. Seine angewandten Forschungsschwerpunkte sind die Folgen des demographischen Wandels, die Daseinsvorsorge, die kooperative Regionalentwicklung, Strategien und Politik für den ländlichen Raum sowie die strategische Planung für kleine und mittlere Städte. Viele seiner Forschungsprojekte zielen auf die Stärkung der lokalen Region und die Verankerung der Hochschule Neubrandenburg in der Region.

Jens Hoffmann studierte Stadt- und Regionalplanung und promovierte zum Thema Integriertes Küstenzonenmanagement. Er arbeitet als Lehrbeauftragter an der Hochschule Neubrandenburg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind der Wandel von Landnutzung und Landschaft sowie die Stadt- und Regionalentwicklung. Außerdem ist er als freiberuflicher Planer – insbesondere im Bereich der Regionalentwicklung – tätig.

Dr. Hélène Roth ist Dozentin für Geographie an der Universität von Clermont Auvergne (Frankreich). Ihre Forschung konzentriert sich auf territoriale Anfälligkeit und städtischen Niedergang in kleinen und mittleren Städten in Europa, Frankreich und Deutschland. Sie ist Co-Leiterin der Arbeitsgruppe Territorien und Fragilitäten am Forschungszentrum Territoires.

Hélène Mainet ist Professorin für Raumplanung und Geographie an der Universität Clermont Auvergne. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungszentrums Territoires (Agro ParisTech, INRAE, Universität Clermont Auvergne, VetAgro Sup). Ihre Forschungsarbeit konzentriert sich auf die Beziehungen zwischen Stadt und Land und die Rolle kleiner und mittlerer Städte bei der Entwicklung von Gebieten in Europa und Subsahara-Afrika.

Laurent Guihéry, Julia Jarass

MOBILITÄTS- UND VERKEHRSPOLITIK IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH: ZEIT FÜR VERÄNDERUNGEN UND ... GEMEINSAME LÖSUNGEN?

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Alltägliche Mobilität: Das Auto als sehr dominanter Mobilitätsfaktor mit Veränderungstendenzen für Franzosen wie Deutsche
 - 3 Politische Programme in Frankreich und Deutschland
 - 3.1 Exkurs Deutschland: Reaktionen auf politische Maßnahmen zur Verlagerung von Pkw-Wegen
 - 4 Mobilität: Motor des gesellschaftlichen Wandels in Frankreich
 - 4.1 Exkurs Frankreich: Regionale Disparitäten und eine gesellschaftliche Abhängigkeit vom Auto
 - 5 Schlussfolgerung
- Literatur

Kurzfassung

Dieses Kapitel ist der Mobilität in Frankreich und Deutschland gewidmet. Zunächst werden die wichtigsten Mobilitätsindikatoren für die beiden Länder vorgestellt. Dabei zeigt sich, dass sowohl in Frankreich als auch in Deutschland der motorisierte Individualverkehr noch immer dominiert. Trotz vieler negativer Auswirkungen auf das Klima, aber auch auf Gesundheit und Lebensqualität, wurden keine weitreichenden Maßnahmen ergriffen. Die Hoffnungen ruhen auf dem technischen Fortschritt und der Integration der Elektromobilität. Dies wird jedoch weder die Flächenknappheit in den Städten noch die Autoabhängigkeit vieler (einkommensschwacher) Haushalte in ländlichen Gebieten Frankreichs lösen. Anhand eines empirischen Beispiels aus Berlin wird gezeigt, wie finanzielle und zeitliche Restriktionen die Bereitschaft von Autofahrern zum Umstieg auf alternative Verkehrsmittel beeinflussen. Finanzielle Maßnahmen haben einen größeren Einfluss als zeitliche Maßnahmen. Für das französische Beispiel werden regionale Disparitäten und die soziale Abhängigkeit vom Auto näher betrachtet. Schließlich werden die aktuellen politischen Initiativen beider Länder vorgestellt, um die Potenziale der Verkehrswende zu bewerten.

Schlüsselwörter

Mobilitätsmuster in Frankreich und Deutschland – aktive Mobilität – Szenarien zur Verkehrswende – nachhaltige Entwicklung – soziale Auswirkungen

Mobility and transport policy in Germany and France: time for change and ... joint solutions?

Abstract

This chapter is devoted to mobility in France and Germany. First, key mobility indicators for the two countries are presented. This shows that private motorised transport still dominates in both France and Germany. Despite many negative effects on the climate, but also on health and quality of life, no far-reaching measures have been adopted. Hopes are pinned on technological progress and the integration of electromobility. However, this will not solve the shortage of land in cities or the car dependency of many (low-income) households in rural areas in France. Subsequently, an empirical example from Berlin is used to show how financial and time restrictions affect the willingness of car drivers to switch to alternative modes of transport. Financial measures have a greater influence than time-related measures. For the French example, regional disparities and social dependence on the car are considered more closely. Finally, the current policy initiatives of the two countries are presented in order to assess the potentials of the transport transition.

Keywords

Mobility patterns in France and Germany – active mobility – scenarios for modal shift – sustainable development – social impacts

1 Einleitung

Mobilität ist für unser tägliches Leben von grundlegender Bedeutung. Dabei bestimmt der motorisierte Verkehr nach wie vor einen großen Anteil des Verkehrsgeschehens, trotz der negativen Auswirkungen für die Gesellschaft wie Unfälle, Luftschadstoffe, Lärm, Flächenverbrauch, mangelnde Bewegung sowie das globale Klima. Lärm verursacht Schlafstörungen, Konzentrations- und Lernschwierigkeiten, Tinnitus und Herz-Kreislauf-Probleme (UBA 2019). Hinzu kommt, dass die Zahl der Autounfälle immer noch auf einem relativ hohen Niveau liegt. Sich positiv auf die psychische und physische Gesundheit auswirkende, sanftere Transportmittel, wie z. B. die eigenen Füße, werden durch die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs von der Bevölkerung vernachlässigt – trotz anerkannter positiver Gesundheitseffekte. Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) wird Kindern und Jugendlichen empfohlen, mindestens 60 Minuten pro Tag bei mittlerer oder hoher Intensität körperlich aktiv zu sein, Erwachsenen mindestens 150 Minuten (bei mittlerer körperlicher Intensität) bzw. 75 Minuten (bei hoher körperlicher Intensität) pro Woche (Rütten/Pfeifer 2016). Ein großer Teil der Bevölkerung setzt die WHO-Empfehlungen für Aktivitäten mittlerer Intensität nicht um (Finger/Mensik/Lange et al. 2017; Finger/Varnaccia/Borrmann et al. 2018). Durch die Nutzung des Umweltverbunds, also zu Fuß gehen, Rad fahren und den öffentlichen Verkehr nutzen, kann mehr Bewegung in den Alltag integriert werden (Heinrichs/Jarass 2020). Darüber hinaus muss auch der Flächenverbrauch in den Städten berücksichtigt werden. Häufig entspricht das Niveau des Modal Splits nicht dem Niveau der Verteilung des öffentlichen Raums in dichten städtischen Strukturen.

Um eine nachhaltige Mobilität zu fördern, setzen sowohl Deutschland als auch Frankreich auf die Entwicklung technologischer Innovationen und einen steigenden Anteil erneuerbarer Energien. Allerdings löst dies nicht alle negativen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs. Insbesondere in dichten Städten machen sich die negativen Auswirkungen des Verkehrs bemerkbar, aber auch die Verflechtungen zwischen ländlichen Regionen und Zentren mit Arbeitsplätzen werden stark durch die jeweiligen Verkehrssysteme beeinflusst. Somit stehen die Stadt- und Raumentwicklung sowie die Planung von Verkehrsinfrastrukturen in engem Austausch.

Um die Mechanismen der Mobilität in Frankreich und Deutschland besser zu verstehen, wird im Folgenden das Mobilitätsverhalten beider Länder verglichen. Anschließend werden politische Maßnahmen für eine nachhaltige Mobilität skizziert. Dabei wird jeweils ein Exkurs über Frankreich und Deutschland vorgenommen: In Frankreich werden die regionalen Disparitäten und die gesellschaftliche Abhängigkeit vom Auto näher betrachtet. In Deutschland wird am Beispiel einer empirischen Untersuchung in Berlin und Brandenburg die Wechselbereitschaft vom privaten Pkw zu einem anderen Verkehrsmittel dargestellt. Die Ergebnisse werden in Hinblick auf einen Erfahrungstransfer in das jeweils andere Land diskutiert.

2 Alltägliche Mobilität: Das Auto als sehr dominanter Mobilitätsfaktor mit Veränderungstendenzen für Franzosen wie Deutsche

Vergleicht man die Zahlen für die tägliche Mobilität in Frankreich und Deutschland, stellt man einige sehr starke Unterschiede, aber durchaus auch Gemeinsamkeiten fest (s. Abb. 1). Dies wird auch durch eine unterschiedliche Ausstattung der Infrastrukturen deutlich.

Infrastruktur

Frankreich ist flächenmäßig deutlich größer als Deutschland, allerdings ist die Bevölkerungsdichte nur etwa halb so groß. Das Autobahnnetz ist in Deutschland nur geringfügig länger als in Frankreich, das Zugnetz in Deutschland ist hingegen um etwa 10.000 Kilometer länger (s. Abb. 1).

Fahrzeugbesitz und Carsharing

Der Autobesitz ist in Deutschland – als Land, das stark von der Automobilindustrie geprägt ist – mit 561 Pkw pro 1.000 Einwohner höher als in Frankreich (503 Pkw pro 1.000 Einwohner). Was die Antriebsarten der Fahrzeuge betrifft, sind konventionelle Antriebe sowohl in Deutschland als auch in Frankreich vorherrschend. In Frankreich machen Fahrzeuge mit Hybridantrieb jedoch einen größeren Anteil als in Deutschland aus. Bei einer Betrachtung des Pkw-Besitzes pro Haushalt zeigt sich, dass der Anteil der Haushalte ohne Pkw (22%) in Deutschland etwas höher als in Frankreich (19%) ist. Die Wohnsituation spielt bei der Verteilung der Pkw pro Haushalt eine wichtige Rolle: Während in den deutschen Metropolen 42% der Haushalte ohne Auto leben, leben in ländlichen Gebieten nur 10% der Haushalte ohne Auto.

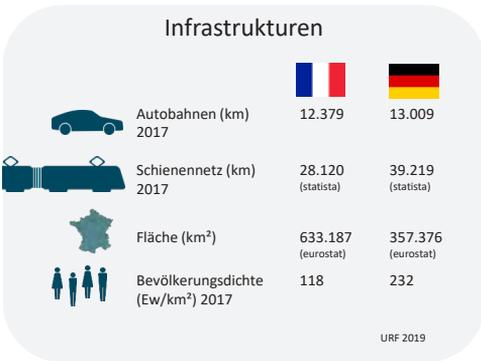
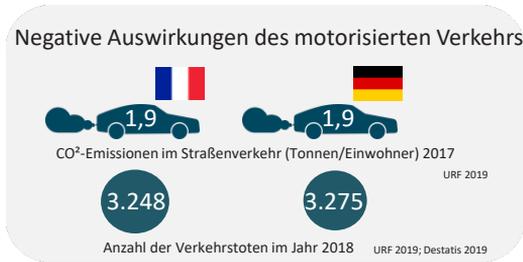
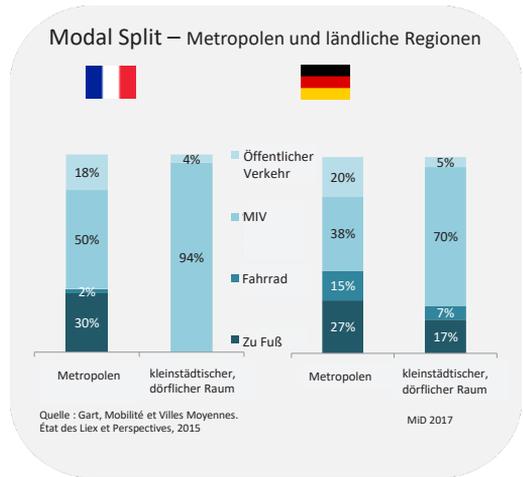
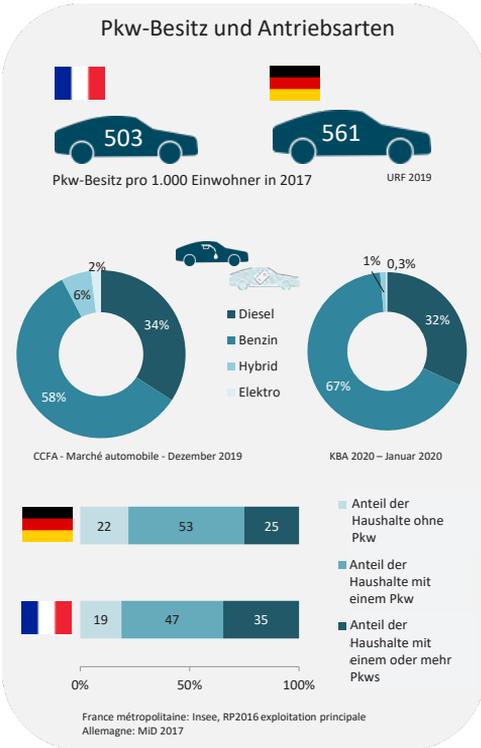


Abb. 1: Vergleichende Mobilitätsdaten in Frankreich und Deutschland / Quelle: Eigene Darstellung

Das Carsharing¹ ist ein typisch städtisches Phänomen. In 14% aller Haushalte in den deutschen Metropolen ist mindestens eine Person Kunde bei einer Carsharing-Organisation; in ländlichen Regionen verfügen nur in knapp 1% der Haushalte Personen über eine Carsharing-Mitgliedschaft (Nobis/Kuhnimhof 2018: 36). In Frankreich ist der Anteil des Carsharings nach wie vor sehr gering. Auf der Nutzerseite ist zu beobachten, dass die Personen, die ein Carsharing-Angebot nutzen, tendenziell eher aus autofreien Haushalten stammen, einer höheren Einkommensklasse angehören und eher männlich und jung sind.

Mobilitätsverhalten

In Frankreich sind die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten deutlich ausgeprägter als in Deutschland. In ländlichen Gebieten Frankreichs werden im Vergleich zu ländlichen Gebieten in Deutschland viel mehr Fahrten mit dem Auto unternommen.

Insgesamt sind die Menschen in Deutschland und Frankreich mobiler geworden: Die durchschnittliche Tagesdistanz bei Wegen innerhalb Frankreichs stieg zwischen 1992 und 2017 von 34,4 km auf 40 km (Crozet 2018), was in den Zersiedelungsflächen um die großen französischen Metropolen deutlich zu erkennen ist. In Deutschland ist die durchschnittliche Tagesdistanz (pro mobiler Person) von 44 km im Jahr 2008 auf 46 km im Jahr 2017 gestiegen (BMVBS 2009; Nobis/Kuhnimhof 2018). Im Durchschnitt legten in 2017 die mobilen Personen 3,7 Wege pro Tag zurück, im Jahr 2008 waren es 3,8 Wege. Damit zeigt sich ein leichter Anstieg der durchschnittlichen Wegelänge von 2008 zu 2017.

Motorisierter Individualverkehr

Das Auto bleibt für Franzosen und Deutsche aktuell noch das dominante Verkehrsmittel. Tatsächlich arbeiten drei Viertel der französischen Angestellten nicht in ihrer Wohngemeinde, was viele Pendelfahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz impliziert. Diese sind Kernbestandteil der gegenwärtigen Spannungen im Politikfeld Mobilität. In 25 Jahren ist ein Anstieg des Verkehrsaufkommens durch das Auto um 22% erfolgt, und wie die Forderungen der *gilets jaunes* (Gelbwesten) zeigen, bleibt es ein entscheidendes Element des sozialen Lebens (Arbeit und Freizeit) in peri-urbanen wie auch ländlichen Gebieten. Frankreich bleibt somit ein Land, in dem der Individualverkehr mit dem Pkw mit knapp über 80% nach wie vor der dominierende Verkehrsträger im Personenverkehr ist, ein Wert, der seit vielen Jahren sehr stabil ist. Durch eine groß angelegte Umfrage lassen sich diese Ergebnisse verfeinern. Sie wurde im Juli 2018 durchgeführt, um die tägliche Mobilität der Französinen und Franzosen zu bewerten (10.148 Personen wurden befragt). Das Auto ist nach wie vor das zentrale Element der Mobilität: 87% nutzen es mindestens einmal am Tag. 61% der befragten Berufstätigen fahren mit dem Auto zur Arbeit (61% nutzen es auch für einen Arztbesuch und 55% für den Weg zur Post). Im Durchschnitt benötigen 31% der Befragten mehr als 30 Minuten für den Weg zur Arbeit oder zur Schule, wobei diese Zahl in der Region Ile-de-France auf 54% und in den inneren Vororten auf 41% steigt. Im Durchschnitt und pro Tag beträgt die durchschnittliche Zeit für den Weg zur und von der Arbeit eine Stunde

1 Das neue *Loi d'orientation des mobilités* (LOM – Mobilitätsorientierungsgesetz) von 2019 verstärkt Fahrgemeinschaften in Frankreich und ermöglicht es, lokale Experimente zu subventionieren.

und 10 Minuten. Abb. 1 zeigt für den räumlichen Vergleich in Frankreich, dass 94% der Wege in ländlichen Regionen mit dem motorisierten Individualverkehr zurückgelegt werden, in Metropolen sind es deutlich weniger, aber immer noch die Hälfte der Wege.

In Deutschland stellt wie in den Vorjahren der motorisierte Individualverkehr mit 57% der Fahrten und 75% aller zurückgelegten Kilometer (als Fahrer/in oder Mitfahrer/in) die Hauptkomponente des Modal Splits dar (Nobis/Kuhnimhof 2018). Dennoch ist zwischen 2008 und 2017 ein leichter Rückgang dieses Modalanteils zu beobachten. Auch hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Metropolen und ländlichen Gebieten (s. Abb. 1). 70% der Wege in ländlichen Regionen werden mit dem motorisierten Individualverkehr zurückgelegt, wohingegen nur 38% der Wege in Metropolen auf den motorisierten Individualverkehr entfallen. Im Vergleich zu Frankreich ist Deutschland somit vor allem in den Metropolen, aber auch in ländlichen Regionen multimodaler aufgestellt.

Öffentlicher Verkehr

Frankreich erlebt gleichwohl einen großen Aufschwung des öffentlichen Nahverkehrs. 75% der Verkehrsströme werden allerdings in der Region Ile-de-France abgewickelt, gegenüber 25% in den Provinzen. Aber gerade in den Provinzen sind die Zuwächse am stärksten, mit einer sehr beschleunigten Entwicklung des U-Bahn- (+5,5%) und Straßenbahnnetzes (+1,9%). 75% der Bevölkerung werden von den Diensten der für die Nahverkehrsmobilität zuständigen Behörden erreicht. Seit den Gesetzen zur Neuordnung der Mobilitätsverwaltung (NOTRe und MAPTAM², s. Paris/Gustedt 2023) hat dieser Prozentanteil stetig zugenommen. Frankreich ändert also rasch seine Steuerung der Mobilität, indem es die regionalen Behörden und die Metropolen stärkt. Am gesamten Wegeaufkommen macht der öffentliche Verkehr in Metropolen 18% aus und in ländlichen Regionen nur 4% (s. Abb. 1). Diese Schere zwischen Stadt und Land spiegelt die Abhängigkeit vom Auto in peripheren Regionen wider.

Der öffentliche Personennahverkehr in Deutschland hat zwischen 2008 und 2017 um 2 Prozentpunkte zugenommen und erreicht nun das Niveau von 10% am Modal Split. Dabei zeigt sich auch hier ein deutlicher Unterschied zwischen Metropolen und dem ländlichen Raum. In Metropolen werden 20% der Wege mit dem öffentlichen Nahverkehr zurückgelegt, wohingegen dies im ländlichen Raum nur auf 5% aller Wege trifft. Das wird auch durch den Besitz von Zeitkarten für den öffentlichen Verkehr unterstrichen. In Metropolen verfügt ein gutes Drittel der Personen ab 14 Jahren über eine solche Karte (Nobis/Kuhnimhof 2018: 42).

2 *Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république* (NOTRE – Gesetz über die neue territoriale Organisation der Republik, 2015); *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM – Gesetz über die Modernisierung des territorialen öffentlichen Handelns und die Affirmation der Metropolen, 2014).

Fernverkehr in Frankreich

Der Schienenverkehr, unabdingbar für die Bewältigung der massiven Zunahme des Verkehrsaufkommens, hat dank des Erfolgs des TGV mit einem 200-prozentigen Aufwuchs in 25 Jahren einen Transportzuwachs von 48% verzeichnet. Der *transport express régional* (TER – Regionaler Expressverkehr), der derzeit in Frankreich mit der Öffnung der regionalen Personenverkehrsdienste für den Wettbewerb (Ausschreibung) großen Reformen unterzogen wird, ist in den letzten 25 Jahren um 81% gestiegen. Dies bedeutet jedoch keine wesentliche Erhöhung des Marktanteils des Schienenverkehrs – von 10% auf lediglich 11,7% zwischen 1992 und 2017 –, sondern es spiegelt einen starken Anstieg der Mobilität der Franzosen wider und ebenso die Verzögerung hinsichtlich der Modernisierung des Bahnsystems in Frankreich: es hat sich in einer wenig innovativen „Alles-SNCF“-Logik ohne moderne neue Angebote verfestigt. Neue Dienste – Carsharing, Fahrgemeinschaften, frei organisierte Dienste –, die mit ermäßigten Tarifen, Dienstleistungen (Wi-Fi) und größerer Flexibilität werben, haben sich dies zunutze gemacht und dabei bestimmte Bahndienste überrollt, wie z. B. die *train d'équilibre du territoire* (TET – regionale Ausgleichszüge), deren Anteil in den letzten Jahren rapide gesunken ist (-7,5% im Jahr 2018 gegenüber 2017). Der modale Anteil der *services librement organisés* (SLO – frei organisierte Dienste) ist jedoch auch heute noch bescheiden (3% bei Berücksichtigung des *train à grande vitesse* [TGV – Hochgeschwindigkeitszug] und Intercity-Schienenverkehrs sowie der Inlands-Luftverkehr).

Der Schienenverkehr bleibt stabil (53% des öffentlichen Verkehrs in Personenkilometern), aber er ist 2018 aufgrund des langen Streiks der SNCF in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 deutlich zurückgegangen (-3% gegenüber 2017). Der Schienenverkehr ging somit 2018 im Vergleich zu 2017 in jeglicher Hinsicht zurück. Diese Situation lässt die Reform des Schienenverkehrs in Frankreich an die erste Stelle bezüglich der Umstrukturierungsziele eines ganzen Sektors treten, der noch immer nicht für den Wettbewerb geöffnet ist, während man sich in ganz Europa in diese Richtung bewegt.

Der andere wichtige Punkt ist das rasche Wachstum des Überlandbusverkehrs, der 2018 einen Anstieg um 19,2% gegenüber 2017 erfuhr. Im Vergleich dazu gab es von 2016 zu 2017 lediglich einen Anstieg von 7,2%. Nahezu 9 Millionen Fahrgäste haben von diesem neuen Verkehrsmittel profitiert, das im August 2015, drei Jahre nach der Einführung in Deutschland, auch in Frankreich eingeführt wurde. Bis heute befinden sich Flixbus und BlaBlaBus in harter Konkurrenz. Zahlreiche Beobachtungen deuten darauf hin, dass es zu einer Verlagerung von Fahrgästen vom Schienen- auf den Busverkehr gekommen ist, insbesondere von TET-Zügen, die, wie wir gesehen haben, 7,5% der Fahrgäste zwischen 2018 und 2013 verloren haben.**

* *Société nationale des chemins de fer français* (SNCF – Nationale Gesellschaft der französischen Eisenbahnen).

** Dennoch ist zu betonen: Am 1. Januar 2018 wurden 6 TET-Linien an die Regionen übertragen.

Aktive Mobilität

Die Fahrradmobilität taucht erst allmählich in den offiziellen Statistiken in Frankreich auf: 2018 nutzen 2,1% der Erwerbsbevölkerung das Fahrrad für den Weg zur Arbeit, natürlich vor allem in den Großstädten. In den zentralen Städten stieg diese Zahl auf 4,7%: Straßburg liegt vor Grenoble auf dem ersten Platz. In Straßburg pendeln 17,3% der Erwerbstätigen mit dem Fahrrad zur Arbeit (in Grenoble 17,1%). Die Dynamik der Fahrradnutzung nimmt mit dem rasanten Leistungsanstieg der Elektrofahrräder zu. Im Jahr 2018 stieg der Umsatz im Vergleich zu 2017 um 27 %. Von den 2,7 Millionen Fahrrädern, die 2018 verkauft wurden, betrug der Anteil der Elektrofahrräder 12,5%, in Bezug auf deren Wertanteil jedoch 40%.

Die Zahl der Radwege nimmt ständig zu und seit dem 1. Januar 2019 sind fast 70% des nationalen Radwegeplans realisiert worden (15.780 km von 23.330 km). Die Radwege sind ein echter Erfolg, die französischen Gemeinden bauen dieses Netz aus und steigern dadurch ihre Attraktivität als Tourismusort/-region.

Wie in Frankreich spielt auch in Deutschland das Radfahren eine immer wichtigere Rolle, auch wenn sich der Anstieg der Fahrradnutzung in den Mobilitätsstatistiken nur geringfügig widerspiegelt. In Deutschland wurden 11% der Wege im Jahr 2017 mit dem Fahrrad zurückgelegt. Jeder zwanzigste Weg mit dem Rad wird mit elektrischer Unterstützung durchgeführt. Bei den jüngeren Altersgruppen spielt das *Pedelec* keine wesentliche Rolle, wohingegen Senioren etwa 12% ihrer Fahrradwege damit zurücklegen (Nobis/Kuhnimhof 2018: 5).

Das Fahrrad ist insbesondere in Metropolen ein wichtiges Verkehrsmittel: Hier entfallen 15% der Wege auf das Fahrrad, wohingegen es in ländlichen Regionen nur 7% sind.

Auch wenn das Zu-Fuß-Gehen eine grundlegende Fortbewegungsart ist, wird es dennoch in den französischen Mobilitätsstatistiken kaum berücksichtigt. Auf sehr kurzen Distanzen wird das Gehen dennoch dem Radfahren vorgezogen. Laut einer im Januar 2017 veröffentlichten Studie des *Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee 2017 – Nationales Institut für Statistik und wirtschaftliche Studien) geht ein Viertel der Arbeitnehmer zu Fuß zur Arbeit, wenn die Arbeitsstelle einen Kilometer oder weniger entfernt ist. Ein Fünftel der Arbeitnehmer geht zu Fuß, wenn die Arbeitsstelle zwischen einem und zwei Kilometern entfernt ist. Bei Entfernungen von über fünf Kilometern ersetzen Fahrräder das Gehen.

In Deutschland wird das Zu-Fuß-Gehen in den Statistiken erfasst, allerdings findet selten eine Differenzierung nach kurzen und längeren Fußwegen statt. 22% der getätigten Wege in Deutschland werden zu Fuß erledigt und auch bei der Frage nach der Beliebtheit der Verkehrsmittel schneidet das Zu-Fuß-Gehen besonders gut ab. Als beliebtestes Verkehrsmittel stimmen 83% der Befragten (voll und ganz) zu, dass sie gerne zu Fuß gehen (Nobis/Kuhnimhof 2018: 127).

3 Politische Programme in Frankreich und Deutschland

In Frankreich wie auch in Deutschland befinden sich Klimaaktionspläne in der Umsetzung: In Deutschland zielt das Klimaschutzprogramm 2030 für den Verkehrssektor darauf ab, die Emissionen bis 2030 um 40 bis 42% gegenüber 1990 zu reduzieren (CFACI 2019). Für Frankreich wurde seit 2015 eine ganze Reihe von Aktionsplänen definiert³ und im November 2019 das neue und sehr ehrgeizige LOM verabschiedet. Die Klimaneutralität wurde für 2050 und das Ende des Verkaufs von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren bis 2040 als Teil eines Maßnahmenpakets beschlossen (CFACI 2019).

Die Europäische Union unterstützt und antizipiert diese Dynamik: Ab 2020 dürfen neue Fahrzeuge im Durchschnitt nicht mehr als 95 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstoßen. Frankreich unterstützt die Elektrifizierung von Fahrzeugflotten durch finanzielle und steuerliche Anreize, insbesondere für Firmenflotten (Ziel von Quoten für emissionsarme Fahrzeuge in Flotten: 10% im Jahr 2022 und 50% im Jahr 2030) und hat sich für 2030 das Ziel von sieben Millionen Ladestationen gesetzt. Wie es hieß, sollte es im Juli 2019 in Frankreich bereits 26.772 öffentliche Ladepunkte geben. Seit 2010 bis Mai 2019 wurden in Frankreich 248.342 Elektro- oder Hybridfahrzeuge zugelassen⁴ (CFACI 2019). Dies entspricht 2% des französischen Marktes. Die französischen Metropolen spielen eine führende Rolle, indem sie Umweltzonen einrichten und die Zufahrt für die umweltschädlichsten Fahrzeuge verbieten.

In Deutschland spielt der Bundesverkehrswegeplan 2030 eine wichtige Rolle bei der Planung der Verkehrsinfrastruktur für die nächsten 10–15 Jahre. Er fordert die Beseitigung von Engpässen auf den Hauptachsen und Knotenpunkten der Verkehrsnetze. Für Investitionen und zur Erleichterung einer Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene wird der Schiene, sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr, eine privilegierte Position eingeräumt. Die Einführung eines getakteten Fahrplans für die Eisenbahnen dürfte deren Attraktivität erhöhen. 31% der Gesamtinvestitionen (269,6 Milliarden €) sind für Neuinvestitionen oder Erweiterungen und 69% für die Renovierung des vorhandenen Netzes vorgesehen. Dennoch findet hier keine Verschiebung der Prioritäten in Richtung Verkehrswende statt, weil die Straße zum größten Ausgabenposten wird (132,8 Milliarden €), gefolgt von der Schiene mit 112,3 Millionen € und den Wasserwegen mit 24,5 Milliarden €. In Deutschland nehmen die Investitionen zu (BMVI o.D.). Auf französischer Seite können wir in bestimmten Regionen (z.B. in der Ile-de-France) ebenfalls diese Verschiebung mit einem größeren Anteil der Straßenfinanzierung beobachten.

3 Im Zusammenhang mit den Pariser Klimavereinbarungen (2015): *Loi de transition énergétique* (Energieüberleitungsgesetz, 2015), *Plan climat* (Klimaplan, 2017), *Stratégie nationale décarbonisation* (Nationale Dekarbonisierungsstrategie, 2015, 2018), *trajectoires pour une réduction à long terme des émissions de gaz à effets de Serre* (Trajektorien für eine langfristige Reduktion der Treibhausgasemissionen, 2033 und 2050), *plan pluriannuel énergie* (mehrjähriger Energieplan, 2019–2023 und 2024–2028), *Stratégie mobilité durable* (Strategie für nachhaltige Mobilität, 2019–2023).

4 Auf europäischer Ebene wurden 810.000 Elektrofahrzeuge und 906.000 Hybridfahrzeuge zugelassen (Oktober 2019). Norwegen ist das führende Land bei den Zulassungen von Elektrofahrzeugen (43.355 im Oktober 2019 registriert, gefolgt von Deutschland (40594) und Frankreich (34759) (Avere-France 2019).

Frankreich und Deutschland ähneln sich bei der Bewältigung der täglichen beruflichen Mobilität nach wie vor sehr: In Frankreich sieht der Gesetzgeber einen Ausgleich für die Kosten des Arbeitsweges vor, der von den Arbeitgebern gezahlt werden soll. In Deutschland kann der Arbeitnehmer einen Teil seiner täglichen beruflichen Mobilitätskosten von seiner Lohn- oder Einkommenssteuer absetzen. Ausgehend von der kürzesten Entfernung für den einfachen Weg beträgt die sogenannte Pendlerpauschale in Deutschland 0,3 €/km. Für Entfernungen von mehr als 20 km wurde dieser Satz im jüngsten Klimagesetzpaket auf 0,35 €/km erhöht. In ländlichen Gebieten, wo das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln weniger dicht ist und Innovationen im Bereich der neuen Mobilität weniger zahlreich sind, wurde die Pauschale für die tägliche Mobilität im nächsten Klimagesetzpaket auf 0,35 €/km erhöht. In Frankreich erstattet der Arbeitgeber zum Beispiel in der Region Ile-de-France 50% der Kosten für eine Dauerkarte für öffentliche Verkehrsmittel. Und seit dem Beginn der „Gelbwesten-Proteste“ wurden Kompensationsmaßnahmen für die Mobilität in ländlichen Gebieten ergriffen (Einstellung der Maßnahmen zur Abschaffung von Dieselfahrzeugen, Aussetzung der Kohlenstoffsteuer).

Wie in Frankreich beschleunigt Deutschland seine CO₂-Reduktionsziele im Verkehrssektor. Insbesondere mit dem Klimaschutzprogramm 2030 wird das Ziel verfolgt, die Emissionen im Vergleich zu 1990 um 40 bis 42% (d.h. 95 bis 98 Tonnen CO₂) zu reduzieren. Dazu dienen die Einrichtung eines Netzes zum Aufladen von Elektrofahrzeugen, Unterstützung der Anschaffung von Elektrofahrzeugen, Entwicklung von Biokraftstoffen, Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Eisenbahn, insbesondere des Güterverkehrs, Ausbau der Radwege, Maßnahmen auf den Binnenwasserstraßen, verstärkte „Digitalisierung“ im Verkehrssektor. Zur Finanzierung der Maßnahmen erhöht der Bund seinen Anteil am Kapital der Deutschen Bahn (DB) um eine Milliarde €. Darüber hinaus sollen die Bahnpreise attraktiver werden, im Luftverkehr sollen die Preise hingegen steigen. Aktionen für den öffentlichen Verkehr werden diskutiert wie beispielsweise ein Testprojekt für den öffentlichen Verkehr mit einem Abonnement von 365 €/Jahr.

Wie Frankreich hat Deutschland einen Preis pro Tonne CO₂ eingeführt und dieser Preis soll stetig steigen. In Deutschland betrug der CO₂-Preis ab Januar 2021 zunächst 25 € pro Tonne. Bis 2025 soll der Preis schrittweise auf 55 € im Jahr 2025 steigen. Das Marktsystem der Emissionszertifikate wird auf den Verkehrssektor mit Ausnahme des Luftfahrtsektors ausgedehnt. Unternehmen, die Treibstoff kaufen oder liefern, werden bald Zertifikate für eine bestimmte Menge CO₂ erwerben müssen. Der Preis für diese Zertifikate ist klar auf ein Niveau von 10 €/t CO₂ im Jahr 2021 festgelegt und wird sukzessive um 5 bis 10 €/t pro Jahr erhöht. Diese Maßnahme soll den Lernprozess der Notwendigkeit einer CO₂-Reduktion bei Unternehmen und Bürgern verstärken. Gleichzeitig soll eine Plattform für den Handel mit diesen Zertifikaten eingerichtet werden. Ein europäischer Markt für Emissionszertifikate ist unverzichtbar, wenn der nationale Bedarf für den Kauf von Emissionszertifikaten überschritten wird. Im Jahr 2025 müssen Entscheidungen getroffen werden, um die Ober- und Untergrenzen für diese Emissionspreise festzulegen (BMF 2019). Auf französischer Seite hat die Bewegung der Gelbwesten diese Maßnahmen auf Eis gelegt. Eine bessere Bildung, steuer-

liche Anreize und Entschädigungen für die schwächsten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Gebieten, die an das Auto gebunden sind, dürften dazu beitragen, den Prozess wieder in Gang zu bringen.

Insgesamt wird deutlich, dass die Kommunen aufgefordert sind, die Verkehrswende mit geeigneten politischen Maßnahmen umzusetzen. Es besteht also ein großer Druck, die Initiative für die Stadtentwicklung in den Städten zu ergreifen, aber die nationale Gesetzgebung ist hier nicht immer eindeutig oder unterstützend im Hinblick auf eine nachhaltige Mobilität. Infolgedessen nutzen und erproben einige Städte sehr aktiv den Spielraum für nachhaltige Infrastrukturen (z. B. die Verkehrsberuhigung am Seine-Ufer in Paris), in einigen Fällen bis hin zu Gerichtsentscheidungen (z. B. Pop-up-Fahrradwege in Berlin). Andere Städte hingegen verharren aufgrund fehlender rechtlicher Verpflichtungen im Paradigma der autogerechten Stadt.

Die Frage der Akzeptanz und Umsetzung dieser Politik bleibt in beiden Ländern bestehen. Insgesamt sind 75 % der Franzosen bereit, ihr Mobilitätsverhalten zu ändern, um die Luftqualität zu verbessern – insbesondere durch die Nutzung eines Elektrofahrzeugs. Bei der Betrachtung der Elektrofahrzeug-Nutzung stellen allerdings 52 % eine eingeschränkte Autonomie fest und 42 % stufen die Kosten als zu hoch ein, während nur 20 % bereit sind, die positiven Auswirkungen auf die Umwelt zu betonen! Die Kaufabsichten bleiben mit fast 35 % gering (CFACI 2019). Während man sich in Deutschland wie in Frankreich darüber einig zu sein scheint, den Platz des Autos in der Stadt zu reduzieren, gibt es real immer noch wenig Veränderungen.

3.1 Exkurs Deutschland: Reaktionen auf politische Maßnahmen zur Verlagerung von Pkw-Wegen

Angesichts der Zunahme der Kraftfahrzeuge und der daraus resultierenden Belästigungen wurden in Berlin im Rahmen einer großen Umfrage (IASS/DLR 2018) mögliche politische Maßnahmen bezüglich einer nachhaltigen Begrenzung der Autonutzung in der Stadt getestet. In den letzten Jahren wurden in Bezug auf die Luftqualität und die Verteilung des öffentlichen Raums nur wenige Verbesserungen erzielt, obwohl insgesamt die Verkehrswende politisch angestrebt wird. Somit müssen notwendige Alternativen zum Auto und die Nutzung des öffentlichen Raums entsprechend neu überdacht werden. Es stellt sich die Frage, ob Ergebnisse solcher Umfragen nicht genutzt werden sollten, um sowohl die innerstädtische als auch die Stadtumland-Mobilitätspolitik in Frankreich und auch in Deutschland zu überdenken.

Die Folgen des Diesel-Skandals zeigen, dass einige Kommunen starke Maßnahmen ergreifen können, um eine Begrenzung der Schadstoffemissionen zu erreichen, und dass sie starke Maßnahmen ergreifen können, um die Automobilmobilität in den Städten einzuschränken. In diesem Zusammenhang stellt sich die Schlüsselfrage nach der möglichen Verkehrsverlagerung vom Auto auf andere Verkehrsträger. Welche ordnungspolitischen Maßnahmen oder Anreize müssen umgesetzt werden, um die Emissionen in den Städten zu reduzieren und den Flächenverbrauch durch Autoverkehr und Parken zu verringern?

In Berlin wurde eine Umfrage unter 1.000 Personen zu vier Maßnahmenzenarien für eine Verkehrsverlagerung vom Auto auf andere Verkehrsträger durchgeführt (IASS/DLR 2018): Unter welchen Bedingungen wären die Befragten bereit, auf ihr Auto zu verzichten, und auf welche anderen Verkehrsmittel wären sie bereit umzusteigen? Es wurden mehrere Varianten vorgeschlagen, einerseits monetäre Maßnahmen wie eine Staugebühr und Verteuerung der Parkplätze, andererseits Maßnahmen zur Reisezeit wie eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h oder die Erhöhung der Zeit für die Parkplatzsuche durch Begrenzung der Anzahl der Parkplätze. Die folgende Grafik zeigt, dass das größte Potenzial für eine Verkehrsverlagerung durch monetäre Maßnahmen erreicht werden kann (s. Abb. 2). Sollte eine Staugebühr oder eine Parkgebühr eingeführt werden, wären 70% der Befragten bereit, auf ein anderes Verkehrsmittel umzusteigen, und würden daher das Auto für den Weg zur und von der Arbeit aufgeben. Wenn eine Geschwindigkeitsbegrenzung von 30 km/h auf Hauptverkehrsstraßen oder eine Reduzierung der Parkplätze eingeführt würde, wären mehr als 40% der Befragten bereit, das Verkehrsmittel zu wechseln.

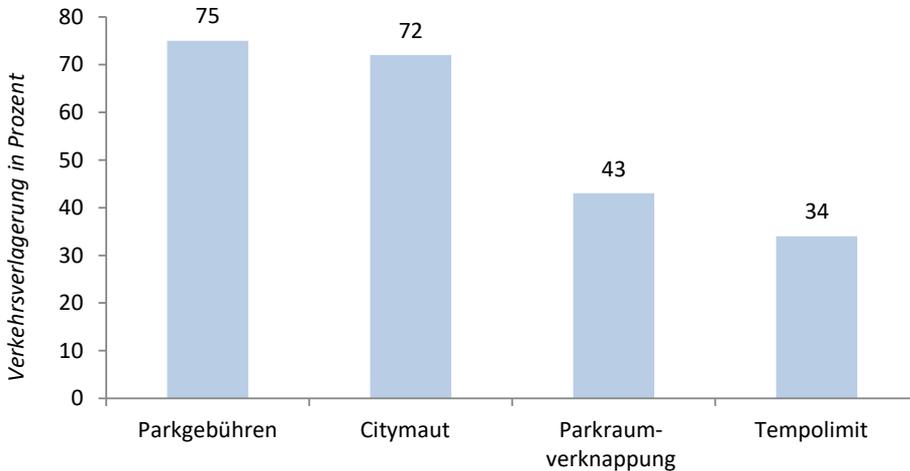


Abb. 2: Verkehrsverlagerung vom Auto auf andere Verkehrsträger hinsichtlich verschiedener Politik-szenarien. Teilnehmende, die ihr Auto mindestens ein bis drei Mal pro Woche benutzen, wobei der Weg zur Arbeit die häufigste Strecke ist. Anzahl der Teilnehmenden = 474–603 / Quelle: Jarass 2020, Daten: IASS/DLR 2018

Dieser Studie zufolge sind monetäre Maßnahmen nach wie vor die wirksamsten Instrumente, um Fortschritte bei einer größeren Verlagerung auf andere Verkehrsträger zu erzielen. Dies zeigt, dass Städte ein großes Potenzial haben, den Autoverkehr zu reduzieren und die Mobilität umweltfreundlicher und weniger gesundheitsschädlich zu gestalten. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei der Umfrage um eine Präferenzumfrage, die lediglich einen Trend aufzeigt, aber keine wirkliche Absicht zu realen Veränderungen im Mobilitätsverhalten darstellt. Insgesamt lässt sich feststellen, dass Anreize einen erheblichen Einfluss auf die Verringerung der Autonutzung haben können. Es ist jedoch auch wichtig, Anreize zu schaffen, die die aktive Mobilität und den öffent-

lichen Verkehr fördern. So sind z. B. eine gut ausgebaute Radverkehrsinfrastruktur, kleinräumige Mischnutzung, Nähe zu Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und anderen Zielen, Sicherheit im öffentlichen Raum und eine attraktive Stadtstruktur relevante Aspekte für die Förderung der nichtmotorisierten Mobilität (Ewing/Cervero 2010; Holz-Rau/ Scheiner 2005; Cao/Handy/Mokhtarian 2006; Jarass 2019).

Die COVID-19-Krise hat darüber hinaus in besonderer Weise gezeigt, dass rasche Veränderungen in der Infrastruktur durchaus möglich sind. In Berlin haben weniger als die Hälfte aller Haushalte ein eigenes Auto, aber fast 60% der Verkehrsflächen Berlins werden von stehenden und fahrenden Fahrzeugen belegt. In der Berliner Innenstadt werden etwa dreimal so viele Wege zu Fuß und mit dem Fahrrad (53%) wie mit dem Auto (17%) zurückgelegt (SenUVK 2017). Dies spiegelt sich kaum in der Verteilung des öffentlichen Raums wider. Um die geltenden Entfernungsvorschriften einzuhalten, hat Berlin jedoch neue Radwege eingerichtet. Die Straßen können vorübergehend zum Spielen und Verweilen genutzt werden (Jarass 2020). Um die Mobilität im Pandemiefall zu erleichtern und der gestiegenen Nachfrage nach Radverkehr gerecht zu werden, haben mehrere Berliner Bezirke bereits mehr als zehn Pop-up-Radwege auf der Grundlage der Straßenverkehrsordnung (StVO) in einem äußerst zügigen Verfahren eingerichtet. Die Radwege werden in Übereinstimmung mit dem Berliner Mobilitätsgesetz ausgebaut, sodass sie auch nach der COVID-19-Krise weitgehend erhalten bleiben. Die gleiche taktische Stadtplanung ist in Frankreich zu beobachten, zum Beispiel in Lyon mit einer vorerst temporären Verstärkung (gelb markiert) der Radwege in der Stadt und mit reservierten Fahrspuren für den öffentlichen Verkehr.

Während des Sommers 2020 gab es in Friedrichshain-Kreuzberg auch mehrere Straßen, die temporär dem Spielen gewidmet waren. Ursprünglich für die Dauer von zwei Monaten geplant, sollen die Straßen nun unter der Aufsicht der ansässigen Bevölkerung sonntags von 13 bis 19 Uhr weiterhin zum Spielen reserviert sein. Die Idee ist, mehr Raum für die spielenden Kinder und die Nachbarschaft anzubieten. Nahezu 300 Freiwillige unterstützen das Projekt und sorgen derzeit für die Ausweisung von 19 Spielstraßen. Die Erfahrungen der ersten Sonntage waren sehr positiv und die Zivilgesellschaft beteiligt sich aktiv an der Schaffung kinderfreundlicher Bereiche. Im Allgemeinen sind diese Ansätze jedoch sehr selektiv und betreffen hauptsächlich städtische Gebiete. Im ländlichen Raum sind solche Prozesse nicht zu finden.

4 Mobilität: Motor des gesellschaftlichen Wandels in Frankreich

Wenn es eine Aktivität gibt, die die französische Wirtschaftsdynamik der letzten Jahre am besten charakterisiert, dann ist es im Transport- und Mobilitätssektor. Es gibt in Frankreich weltweit führende Industrieakteure und Verkehrsdienstleistungsunternehmen wie Keolis, Transdev, Air France, SNCF sowie eine ganze Reihe von hochinnovativen Start-ups mit starkem Wachstumspotenzial wie BlaBlaCar. Darüber hinaus erscheint Frankreich auf internationaler Ebene als Laboratorium für neue Mobilitätsdienste – Elektroroller, autonomes Shuttle, neue Mobilitätssteuerung – und zieht globale Betreiber an wie Uber, Dott, Lime und natürlich FlixBus (Guihéry 2019). Auch zahlreiche Forschungszentren der Giganten der Netzökonomie nehmen Verkehr und Mobilität als Forschungsthema ins Visier. Schließlich hat Frankreich in den letzten

Jahren dank der europäischen Verkehrspolitik von der Liberalisierung der Verkehrsdienste und der Zunahme des intra- und intermodalen Wettbewerbs profitiert. Diese Dynamik hat sich auf die Qualität der Dienstleistungen ausgewirkt und die Preise nach unten gedrückt. Dies gilt seit 2015 in Frankreich und seit 2013 in Deutschland für neue Überlandbusdienste.

In Frankreich mangelt es nicht an Angeboten für die Langstreckenmobilität: individuelle Autos oder kombiniert mit Fahrgemeinschaften (BlaBlaCar), der TGV und seine Low-Cost-Version (Ouigo), neue Überlandbusse, die seit 2015 neun Millionen Fahrgäste befördert haben (im Vergleich zu 24 Millionen in Deutschland, wo sie 2013 den Betrieb aufnahmen), und auch Billigfluglinien (u.a. starke Präsenz von Easyjet, Ryanair und Wizz Air). Diese große Vielfalt der Verkehrsmittelwahl fördert auch Innovationen bei Web- oder Smartphone-Anwendungen, gefolgt von Kundenbeziehungen, Kommunikation und Marketing. Ein Ausdruck dieser Dynamik sind Anwendungen wie *Mobility as a Service* (MaaS), die sich derzeit in Frankreich zur Optimierung der Verkehrsmittelwahl großer Beliebtheit erfreuen.

4.1 Exkurs Frankreich: Regionale Disparitäten und eine gesellschaftliche Abhängigkeit vom Auto

Auf französischer Seite wird derzeit auch intensiv über Maßnahmen diskutiert, die ergriffen werden müssen, um einen ökologischen Übergang zu einer dekarbonisierten Mobilität voranzubringen, von der allerdings angenommen wird, dass sie einen beträchtlichen Teil der französischen Bevölkerung „am Straßenrand zurücklässt“. Angelehnt an die Slogans des Treffens der *agences d'urbanisme* (Stadtplanungsämter) zum 40. Jahrestag in Paris im November 2019 kann dieses Dilemma mit der folgenden Frage verdeutlicht werden: Wie können wir von einer Situation, in der Bürgerinnen und Bürger „im Übergang verloren“ („lost in transition“) sind, zu einer Situation gelangen, in der sie sich engagiert einer „Liebe zum Übergang“ („love of transition“) verschreiben? Gegenwärtig werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um den regionalen Schienenverkehr rasch auszubauen, denn nur so kann in den Regionen eine qualitativ hochwertige Alternative zum Pendeln mit dem Auto zwischen Wohnung und Arbeitsplatz angeboten werden. Die Umsetzung dieses „Wettbewerbs um den Markt“ durch Ausschreibung würde es ermöglichen, die Frequenzen zu erhöhen, die Servicequalität zu verbessern, die Fahrgastinformationen zu aktualisieren und neue Dienstleistungen in den Bahnhöfen und an Bord der Züge einzuführen. Die Regionen sind damit zu Super-Organisationsbehörden für Verkehrsdienstleistungen geworden, die u.a. für den Bahnverkehr zuständig sind. Die Regulierung des Sektors und die Aufgaben des öffentlichen Dienstes werden nicht vergessen, wobei der *Autorité de régulation des transports* (ART – Transportregulierungsbehörde) eine verstärkte Rolle zugewiesen wird. Die französischen Regionen sollten in den Genuss einer Verringerung der finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit dem Betrieb der regionalen Eisenbahnlinien kommen können.

Hinter dieser Zunahme von Angebot und Nachfrage im Bereich der Mobilität verbirgt sich jedoch ein spürbares Unbehagen in bestimmten Bevölkerungsgruppen. Die Forderung nach Gleichheit und territorialer Gleichwertigkeit ist mit den Demonstratio-

nen der Gelbwesten im Jahr 2019 plötzlich wieder in den Vordergrund der politischen Szene gerückt und hat ein tiefes Unbehagen bei den Menschen in ländlichen und stadtnahen Gebieten offenbart, die vom Auto abhängig sind und angesichts des innovativen und mobilen Lebens in den Metropolen vergessen wurden.

In der Tat sind die Kosten der individuellen Mobilität in den letzten Jahren stark gestiegen (+11% über zehn Jahre) und reagieren nach wie vor sehr empfindlich auf die Höhe der Treibstoffpreise, die 2019 die jüngste Krise der Gelbwesten ausgelöst haben.⁵ Die Ausgaben der Haushalte für den Individualverkehr machen 10% des Haushaltsbudgets aus (145 Milliarden € in 2017). Kraftstoff macht etwa 26% der Kosten für die Nutzung eines Fahrzeugs aus. Auch die Kosten für den Versicherungsschutz haben in den letzten Jahren zugenommen.

Yves Crozet fasst dieses Problem der Einschränkung der individuellen Mobilität in Verbindung mit den Kosten dieser Mobilität gut zusammen: „Für eine Person, die 1200 €/Monat verdient, beträgt allein das Kraftstoffbudget (1,5 €/l) 10% des Einkommens, wenn sie täglich 70 km mit dem Auto zurücklegen muss. Wenn man dies zu den anderen nicht senkbaren Ausgaben hinzufügt, die einen zunehmenden Anteil des Einkommens beanspruchen (mehr als zwei Drittel bei bescheidenen Einkommen), ist es leicht zu verstehen, warum die Erhöhung des Preises für ein Barrel Öl wie ein Funke auf das Pulver ausgereicht hat, um ein Feuer der sozialen und wirtschaftlichen Frustration zu entfachen“ („pourquoi une étincelle sur le prix du baril de pétrole a suffi à mettre le feu aux poudres de la frustration sociale et économique“) (Crozet 2018: 47).

Bezogen auf den öffentlichen Verkehr lagen die Ausgaben der Haushalte bei 29 Milliarden € oder knapp 2% ihres Budgets im Jahr 2017. Diese Ausgaben sind in den letzten zehn Jahren sehr viel stärker gestiegen als das nominale BIP, nämlich 33% zu 25% (Crozet 2018). Der Anstieg bezieht sich auf den öffentlichen Verkehr, der sich in den Metropolen stark entwickelt hat (+41%) und den Luftverkehr (+40%). Der Schienenverkehr verzeichnete einen moderaten Anstieg der Haushaltsausgaben (11%).

Somit sind die meisten Investitionen der öffentlichen Hand in den öffentlichen Verkehr vor allem der städtischen Zentren geflossen – neue Mobilität, Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs – und wesentlich weniger in ländliche oder stadtnahe Gebiete. Das hat die Unzufriedenheit der Bewohner in den peripheren Regionen verstärkt. So ist das Gewicht des *transport en commun* (TC – Öffentlicher Verkehr) bei den öffentlichen Investitionen von 6,5% auf 27,3% gestiegen, insbesondere in der Ile-de-France (Crozet 2018). Hier ist zu erwähnen, dass die Französischen und Franzosen im Vergleich bspw. zu den Schweizerinnen und Schweizern (2.400 km/Jahr) lediglich 1.400 km pro Jahr mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen.

Es handelt sich also im Wesentlichen um eine territoriale Frage zwischen den großen Metropolen und den peripheren Regionen. 20% der Fahrten in Paris werden mit dem Auto unternommen, aber bereits fast 50% der Fahrten in den Vorstädten und fast 80% der Fahrten in ländlichen und nur leicht urbanisierten Gebieten. Die arbeitende

5 Zur Erinnerung: 62 Dollar im Juli, 85 Dollar im Oktober, 60 Dollar im Dezember (Crozet 2018).

Bevölkerung ist daher außerhalb der großen Städte an das Auto gebunden. Die Trennung zwischen Arbeitsplatz und Wohnung ist „*un phénomène récent, puissant et silencieux*“ (ein neues, starkes und lautloses Phänomen) (Broto 2022).

Diese Entkopplung von Arbeits- und Wohnort bedeutet, dass man manchmal weite Strecken von zuhause zurücklegen muss, um einen Arbeitsplatz zu finden. Und dies gilt umso mehr, als dass viele Regionen in Frankreich – auf dem Lande – Arbeitsplätze verlieren, insbesondere im Centre-Loire-Tal, in der Champagne, in Lothringen, im Burgund, aber auch im Elsass mit Ausnahme von Mulhouse. Mit der Ile-de-France stechen nur neun große Metropolen heraus: Hier konzentrieren sich die meisten Innovationen im Bereich der Mobilität. Die Kluft zwischen dem ländlichen, dem peripheren und dem großstädtischen Frankreich wird immer größer: Sie ist die Wurzel der jüngsten Unzufriedenheit. Die Revolte der Gelbwesten hat die Not vieler Familien aus der Unsichtbarkeit herausgeholt. Aufgrund der wachsenden Kluft zwischen einerseits den steigenden Mobilitätskosten – bei denen die CO₂-Steuer erheblich zu Buche schlägt – und der geringen Kaufkraft, andererseits den gleichbleibenden Einkommen ist es vielen Familien nicht möglich, mit ihrem monatlichen Einkommen auszukommen.

Die meisten Französinnen und Franzosen sind von ihren Autos abhängig. Eine aktuelle Studie der *l'Automobile club association* (ACA – Automobilclub-Verband) zu den Kosten des Autofahrens, die Anfang April 2019 veröffentlicht wurde, bestätigt, dass der Besitz eines Autos in den letzten Jahren einen starken Anstieg der Wartungs- und Kraftstoffkosten mit sich brachte. So kann man die Aufregung verstehen, die dazu führte, dass eine große Anzahl von Autofahrern mit den Gelbwesten auf die Straße ging und ein Ende der Kohlenstoffsteuer forderte. Das wurde erreicht mit einem Moratorium dieser Steuer im Dezember 2018. Die Studie zeigt, dass sich die Ausgaben eines Besitzers eines Renault Clio mit Benzinmotor im Vergleich zu 2017 um 12,7 % erhöht haben. Mit Ausnahme der Maut- und Garagengebühren sind alle Kosten schneller gestiegen als die Inflation (1,8%). Wartungskosten (+3,4% bis 3,8%) und Brennstoffpreise belasteten die Einkommen. Auf der Grundlage einer Steuer von 144% für Diesel und 167% für das Superbenzin SP 95 belaufen sich die Kraftstoffkosten für den Besitzer eines Renault Clio auf 1.022 € pro Jahr (ACA 2019). Auf einer Basis von 100 € für die Kosten eines Autos belaufen sich die Steuern auf 23 € (oder 27 € für einen Logan-Diesel). Auch die Versicherungsprämien stiegen um durchschnittlich 2,5% zwischen 2018 und 2019. Umgekehrt sind die Kosten für die Anschaffung eines Fahrzeugs relativ stabil geblieben. Es ist zu beachten, dass Leasing mit Kaufoption (75 % der Neuwagenkäufe in Frankreich) für immer mehr Autofahrer interessant ist.

So zeigt die ACA-Studie, dass die Gesamtkosten für den Renault Clio Benzinmotor sich um 12,7% auf 6.833 € pro Jahr zwischen 2017 und 2018 gesteigert haben. Sehr interessant ist das folgende Ergebnis: mit einem Hybridauto bleiben die Kosten für das Auto stabil.. Mit 9.764 € Jahresausgaben sinkt das Budget für einen Toyota Prius um 1,1%.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben für Fahrten mit dem Auto bei knapp 204 € liegen. 46 % der befragten Französinnen und Franzosen, die ihr Auto regelmäßig nutzen, sind unzufrieden mit den anfallenden Mobilitätskosten, was durch die Proteste der Gelbwesten sehr deutlich wurde.

Verkehrspolitisch steht Frankreich also heute an einem Scheideweg: Es ist ein spürbares Unbehagen gegenüber einer ökologischen Wende zu verzeichnen, die zwar notwendig ist, aber von einem Teil der Bevölkerung mit bescheidenem Einkommen und Abhängigkeit vom Auto wenig unterstützt wird. Eine Neuausrichtung der Investitionen auf periphere, stadtnahe und ländliche Regionen ist derzeit sicherlich im Gang. Aber diese Neuausrichtung kann die Kluft zwischen den Metropolen, wo die Arbeitsplätze sind, und den peripheren Regionen, wo ein immer größerer Teil der Bevölkerung wohnt, nicht schnell überbrücken. Eine glaubwürdige alternative Antwort, zumindest teilweise, läge in der Erneuerung des regionalen Eisenbahnverkehrs oder des TER: Die derzeitige Öffnung des regionalen Personenschienenverkehrs für den Wettbewerb sollte den relevanten Behörden finanziellen Spielraum geben, um die Frequenzen zu erhöhen sowie das Angebot, die Pünktlichkeit und den Service zu verbessern – und zwar zu Transportkosten, die gesenkt werden könnten. In Frankreich gibt es eine echte Vielfalt an Möglichkeiten, die Erwartungen der in den Regionen lebenden Menschen zu erfüllen. Deutschland konnte, als Frankreichs wichtigster europäischer Partner, seinen regionalen Eisenbahnverkehr optimieren und ist damit einer der dynamischsten in Europa. Frankreich sollte sich dieser europäischen Dynamik schnell anschließen.

5 Schlussfolgerung

In Deutschland und Frankreich nimmt das Auto eine zentrale Stellung im Verkehrssystem ein. Der Großteil der täglichen Fahrten wird mit dem Auto zurückgelegt, vor allem in ländlichen Gebieten, und die Infrastruktur ist hauptsächlich auf das Auto ausgerichtet. In Städten ist das Auto oft nur ein Transportmittel unter anderen. Dennoch wird auch hier der öffentliche Raum stark durch das Auto bestimmt.

Die politischen Agenden in Frankreich und Deutschland befassen sich zunehmend mit der Frage eines Paradigmenwechsels hin zu einem gesunden und umweltfreundlichen Verkehrssystem. Bislang lag der Schwerpunkt jedoch fast ausschließlich auf technologischen Lösungen. Und diese Veränderung des Verkehrssystems wird oft mit Elektromobilität gleichgesetzt. Das deutsche Klimaschutzprogramm sieht 7 bis 10 Millionen Elektrofahrzeuge bis 2030 vor, und die deutschen Hersteller, die anfangs eher zurückhaltend waren, strengen sich nun umso mehr an, sich diese Zielsetzung zu eigen zu machen. Dennoch können wir feststellen, dass politische Ideen noch nicht in alltägliche Mobilität umgesetzt werden. Die Deutschen behalten ihre Autos durchschnittlich 15 Jahre lang. Das bedeutet, dass die Umstrukturierung des Automarktes hin zu Elektrofahrzeugen noch lange andauern wird, vor allem weil Elektroautos eher von Menschen mit hohem Einkommen gekauft werden, die auch über Häuser mit Lademöglichkeiten verfügen.

Der Ersatz konventioneller Autos durch Elektroautos bringt jedoch noch nicht das gewünschte Ergebnis in Bezug auf die Verkehrsreduktion, vor allem nicht überall und für alle Bevölkerungsgruppen. Die Förderung der aktiven Mobilität, die weder Luftschadstoffe noch Lärm erzeugt und der Gesundheit der Bevölkerung zuträglich ist, muss durch kleinräumige politische Programme angegangen werden. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, Anreize zur Verringerung der Autonutzung zu schaffen. Wie die Proteste der Gelbwesten in Frankreich zeigen, fühlen sich viele Menschen

abhängig vom Auto. Dies hängt auch mit der Zentralisierung und Verteilung von Arbeitsplätzen zusammen. Um diese Abhängigkeit zu verringern, müssen Alternativen geschaffen werden.

Auch wenn sie noch sehr im Verborgenen bleibt, ist die deutsch-französische Zusammenarbeit doch rund um die Energiewende im Transportsektor aktiv. Am 19. Juni 2018 wurde auf dem deutsch-französischen Gipfel in Meseberg im Rahmen einer deutsch-französischen, hochrangigen interministeriellen Arbeitsgruppe zum Klimawandel ein Fahrplan zur Umsetzung der Pariser Klimavereinbarungen (2015) erstellt. Im Rahmen dieses Kooperationsgremiums findet ein regelmäßiger Austausch auf Ministerienebene statt, der zu zwei Treffen und einem Abkommen über den Seeverkehr (Mai 2019) führte. In gleicher Weise wird über eine gemeinsame Strategie zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors nachgedacht. Drei bilaterale Treffen haben zu einer Annäherung über die Einrichtung von Ladestationen in grenzüberschreitenden Gebieten, über die Vorbereitung der Arbeiten der Gemeinschaft (bzgl. der Überarbeitung der Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau einer Infrastruktur für alternative Energien [Wasserstoff]) und über Anreize für die Dekarbonisierung des Fahrzeugmarktes geführt. Es wurde ein deutsch-französisches Fabrikprojekt für die Batterieproduktion gestartet, dem sich Polen anschloss. Hinsichtlich der Steueranreize bleibt die Erhöhung der CO₂-Steuer auf der Tagesordnung. Gemeinsame deutsch-französische Projekte auf europäischer Ebene zur Erhöhung der Besteuerung von Kurzstreckenflügen – oder gar zum Verbot für Kurzstrecken – sollten ebenfalls entwickelt werden.

Frankreich und Deutschland können auf viele Jahre der Freundschaft und Zusammenarbeit zurückblicken. Um den notwendigen Paradigmenwechsel zu erreichen, können beide Länder auf diesem Fundament aufbauen und Wissen und praktische Lösungen zur Förderung einer gesunden und umweltfreundlichen Mobilität austauschen und voneinander lernen.

Literatur

- ACA – Automobile club association (2019): Etudes sur le coût de l'automobile en France. https://www.automobile-club.org/assets/doc/Budget_de_lAutomobiliste_2019.pdf (30.06.2021).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019): Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/2019-09-20-Eckpunkte-Klimaschutz-Download.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (05.05.2021).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Bonn/Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (o.D.): Bundesverkehrswegeplan 2030. <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> (05.05.2021).
- Broto, A. (2022): Transports : les oubliés de la République: quand la route reconnecte le territoire. Paris.
- Cao, X.; Handy, S.-L.; Mokhtarian, P.-L. (2006): The influences of the built environment and residential self-selection on pedestrian behavior: evidence from Austin, TX. In: Transportation 33, 1-20.
- CFACI – Chambre Franco-Allemande de Commerce et d'Industrie (Hrsg.) (2019): Conférence 2019 «Efficacité énergétique transport et mobilité en France et en Allemagne : état des lieux, perspectives et coopérations possibles», 20. November 2019. Paris.
- Crozet, Y. (2018): Mobilités des personnes : qui finance quoi ? quelles marges de manœuvre ? In: Transport Infrastructures et Mobilité 512, 45-49.

- Ewing R.; Cervero, R. (2010): Travel and the Built Environment. A Meta-Analysis. In: Journal of the American Planning Association 76 (3), 265-294.
DOI: 10.1080/01944361003766766
- Finger, J. D.; Mensink, G. B. M.; Lange, C.; Manz, K. (2017): Gesundheitsfördernde körperliche Aktivität in der Freizeit bei Erwachsenen in Deutschland. In: Journal of Health Monitoring 2 (2), 37-44.
DOI: 10.17886/RKI-GBE-2017-027
- Finger, J. D.; Varnaccia, G.; Borrmann, A.; Lange, C.; Mensink, G. B. M. (2018): Körperliche Aktivität von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KIGGS Welle 2 und Trends. In: Journal of Health Monitoring 3 (1), 24-31.
DOI: 10.17886/RKI-GBE-2018-006.2
- Guihéry, L. (2019): Long Distance Coach Services in France and Germany: the new European competition between FlixBus and BlaBlaBus. In: Rivista di Economia e Politica dei Trasporti 2019 (1), Art. 1.
- Heinrichs, D.; Jarass, J. (2020): Alltagsmobilität in Städten gesund gestalten: wie Stadtplanung Fuß- und Radverkehr fördern kann. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 63 (8), 945-952.
DOI: 10.1007/s00103-020-03180-1
- Holz-Rau, C.; Scheiner, J. (2005): Siedlungsstrukturen und Verkehr: Was ist Ursache, was ist Wirkung? In: Raumplanung 119, 67-70.
- IASS – Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung; DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (2018): Datenerhebung zu Pkw-Nutzerinnen und Nutzern in Berlin und Brandenburg. Kopernikus-Projekt ENavi. Potsdam/Braunschweig.
- Insee – Institut national de la statistique et des études économiques (Hrsg.) (2017): Partir de bon matin, à bicyclette ...
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2557426> (05.05.2021).
- Jarass, J. (2019): Zufußgehen – Sicher durch die Stadt. In: difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): So geht's. Fußverkehr in Städten neu denken und umsetzen. Berlin. = Edition Difu 18.
- Jarass, J. (2020): Corona als Chance für den öffentlichen Raum.
<https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet-transport/corona-als-chance-fuer-den-oeffentlichen-raum> (30.06.2021).
- Nobis, C.; Kuhnimhof, T. (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Bonn/Berlin.
- Paris, D.; Gustedt, E. (2023): Die institutionellen Unterschiede in Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland. Hannover, 25-43. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Rütten, A.; Pfeifer, K. (2016): Einleitung. In: Rütten, A.; Pfeifer, K. (Hrsg.): Nationale Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung. Erlangen-Nürnberg, 7-15.
- SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017): Mobilität der Stadt. Berliner Verkehr in Zahlen.
https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrsdaten/zahlen-und-fakten/mobilitaet-der-stadt-berliner-verkehr-in-zahlen-2017/mobilitaet_dt_komplett.pdf (09.12.2021).
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019): Lärmbelästigung.
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/laermwirkung/laermbelaestigung> (29.06.2021).

Autorin und Autor

Laurent Guihéry, Professor für Verkehrswissenschaften und Regionalwissenschaften an der Universität CY Cergy Paris, interessiert sich für die europäische Verkehrspolitik, insbesondere für die Eisenbahnreform und die jüngsten Entwicklungen bei Überlandbussen. Er ist verantwortlich für den Masterstudiengang Transport, Territorium, Umwelt (Master T.T.E.) in Zusammenarbeit mit den Akteuren des öffentlichen Verkehrs in Frankreich. Er ist Mitglied der Europäischen Plattform für Verkehrswissenschaft (EPTS), der Deutsch-Französischen Hochschule (UFA-DFH) und des Konsortiums EUTOPIA der europäischen Universitäten.

Julia Jarass studierte Geographie in Berlin und Aix-en-Provence und arbeitet seit 2011 am Institut für Verkehrsforschung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR). Sie ist stellvertretende Leiterin der transdisziplinären Forschungsgruppe „Die Verkehrswende als sozial-ökologisches Realexperiment“ (EXPERI) und Koordinatorin der Real-World-Experimente. Sie arbeitet an der Förderung aktiver Mobilität und der Umgestaltung des öffentlichen Raums durch temporäre Interventionen. Zu ihren Kompetenzen gehören partizipative und transdisziplinäre Forschung. Sie ist Mitglied der Mobilitätsgruppe der Europäischen Konferenz der Verkehrsforschungsinstitute (ECTRI).

Helga Kanning, Frank Scholles, François Mancebo

DIE NACHHALTIGE UND PARTIZIPATIVE STADT: EIN HERAUSFORDERNDES KONZEPT!

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Nachhaltigkeit in Stadtplanung und -entwicklung
 - 2.1 Der französische Ansatz
 - 2.2 Der deutsche Ansatz
 - 3 Partizipation in nachhaltiger Stadtentwicklung und -planung
 - 3.1 Der französische Ansatz
 - 3.2 Der deutsche Ansatz
 - 4 Vergleich und Schlussfolgerungen
- Danksagung
Literatur

Kurzfassung

Nachhaltigkeit und Partizipation sind zu zwei Prioritäten der Stadtpolitik geworden. Häufig werden sie als perfekte Synergie betrachtet, aber das ist nicht der Fall. Dieses Kapitel zielt darauf ab, die Verflechtungen von Nachhaltigkeit und partizipativen Prozessen in Theorie und Praxis der Stadtplanung und -entwicklung zu entflechten. Zu diesem Zweck wird auf empirische Beobachtungen der staatlichen Politik in Frankreich und Deutschland sowie auf einige Beispiele auf beiden Seiten des Rheins zurückgegriffen. Schließlich werden in diesem Kapitel Politiken und Governance-Instrumente beschrieben und analysiert, die darauf abzielen, die Bürgerinnen und Bürger in nachhaltige Entscheidungsprozesse in städtischen Gebieten in Frankreich und Deutschland einzubeziehen.

Schlüsselwörter

Frankreich – Deutschland – Partizipation – nachhaltige Stadtentwicklung – sozial-ökologische Transformation – Stadtplanung – Lokale Agenda 21

The sustainable and participatory city: a challenging concept!

Abstract

Sustainability and participation have become two priorities of urban policies. They are usually considered perfectly synergistic, but they are not. This chapter aims to disentangle the imbroglia of sustainability coupled with participatory processes in the theory and practice of urban planning and development. To do so, it reflects upon empirical observations in the field of public policies in France and Germany as well as on some cases on both sides of the Rhine. Finally, this chapter describes and analyses policies and governance instruments intended to involve citizens in sustainable decision-making in urban areas of France and Germany.

Keywords

France – Germany – public participation – sustainable urban development – social-ecological transformation – urban planning – Local Agenda 21

1 Einleitung

In Kapitel 23 der Agenda 21 heißt es, dass die wirksame Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung nur durch das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen gelingen kann (UN 1992, Rio-Konferenz). In der Tat sollten alle, die von Nachhaltigkeitsfragen betroffen sind, in Entscheidungen einbezogen werden (Mancebo 2017; Kanning 2013: 37). Aus strategischer Sicht verfügen Betroffene über Werte, Erfahrungen und Wissen, die Fachleute oder gewählte Vertretende nicht unbedingt überblicken („implizites Wissen“), die sich jedoch als wesentlich für effektive Entscheidungen in Sachen Nachhaltigkeit erweisen können (Fischer 2000). Diese beiden sich ergänzenden Standpunkte unterstreichen, dass Nachhaltigkeits- und Partizipationsideen eng zusammenhängen (Klinsky/Golub 2016). Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben zwei Haupthindernisse ausgemacht:

- > zum einen die Schwierigkeit, alle Akteurinnen und Akteure einzubeziehen (regionale und lokale Behörden, nicht-marktwirtschaftliche Institutionen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), private Unternehmen, lokale Ladenbesitzer, Gewerkschaften, Grundeigentümer usw.) (Brenman/Sanchez 2012),
- > zum anderen den Mangel an Legitimität (Lang/Wiek/Bergmann et al. 2012): wenn versucht wird, durch kollektives Handeln Wissen zu erzeugen, stehen der Prozess und seine Ergebnisse oft im Widerspruch zu amtlichen Verfahren und Richtlinien (Scholz 2011).

Das Konzept der Partizipationsleiter, das bereits Ende der 1960er Jahre in den USA entwickelt wurde (Arnstein 1969), klassifiziert Partizipationsansätze nach dem Umfang der Entscheidungsmacht der Bürgerinnen und Bürger bzw. der „Intensität der Beteiligung“. Es wurde u. a. für die Stadtentwicklung adaptiert. Bewertungen von Beteiligungsprozessen können sich darauf stützen (z. B. Bischoff/Selle/Sinning 2006; s. Abb. 1).

Um die Nachhaltigkeit städtischer Politiken, Pläne und Programme zu diskutieren, muss zunächst geklärt werden, welche Nachhaltigkeitsstrategie die jeweiligen Ansätze verfolgen: Effizienz (Verbesserung des Input-Output-Verhältnisses), Konsistenz (qualitative Transformation industrieller Stoffströme) und/oder Suffizienz (Veränderung von Konsummustern und ressourcenschonende Lebensstile) (Behrendt/Göll/Korte 2018; Schneidewind/Zahrnt 2013), wobei es sich nicht um alternative Strategien handeln kann, sondern nur der Dreiklang aus Effizienz, Suffizienz und Konsistenz zu einer nachhaltigen Entwicklung führen wird (von Gleich/Hofmeister/Huber 1999; Kanning 2013: 34 f.). In jedem Fall ist Nachhaltigkeit ein dynamischer und kontextspezifischer Prozess, der ständig auszuhandeln ist, und kein statischer, allgemein definierbarer Zustand (Grove/Freytag 2019).



Ziel	Charakterisierung	Versprechen an die Öffentlichkeit
Empowerment	Endgültige Entscheidungsfindung in die Hände der Öffentlichkeit legen.	Wir werden umsetzen, was Sie entscheiden.
Kollaboration	Partnerschaft mit der Öffentlichkeit bei jedem Aspekt der Entscheidung, einschließlich der Entwicklung von Alternativen und der Ermittlung der bevorzugten Lösung.	Wir werden Sie um Rat und innovative Vorschläge bei der Erarbeitung von Lösungen bitten und Ihre Ratschläge und Empfehlungen so weit wie möglich in unsere Entscheidungen einbeziehen.
Kooperation	Direkte Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit während des gesamten Prozesses, um sicherzustellen, dass die Anliegen und Wünsche der Öffentlichkeit stets verstanden und berücksichtigt werden.	Wir werden mit Ihnen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass sich Ihre Anliegen und Wünsche direkt in den entwickelten Alternativen widerspiegeln, und wir werden Ihnen Rückmeldung darüber geben, wie der öffentliche Beitrag die Entscheidung beeinflusst hat.
Konsultation	Einholung von öffentlichem Feedback zu Analysen, Alternativen und/oder Entscheidungen.	Wir halten Sie auf dem Laufenden, hören uns Ihre Bedenken und Wünsche an und geben Ihnen eine Rückmeldung darüber, wie der öffentliche Beitrag die Entscheidung beeinflusst hat.
Information	Versorgung der Öffentlichkeit mit ausgewogenen und objektiven Informationen, um ihr zu helfen, das Problem, die Alternativen, Möglichkeiten und/oder Lösungen zu verstehen.	Wir werden Sie auf dem Laufenden halten.

Abb. 1: Spektrum der Partizipation / Quelle: IAP2 2018 International Association for Public Participation <https://www.iap2.org/mpage/Home> (23.02.2022); Kanning 2018: 21

Ausschlaggebend ist ein Verständnis davon, wie die Bevölkerung und die Institutionen auf den Wandel reagieren, um neue Formen der partizipativen Governance für Nachhaltigkeit zu entwickeln: Wer initiiert die partizipativen Prozesse und welche Akteursgruppen werden angesprochen und eingebunden, kurz: welche Governance-Arrangements entstehen? Welche Intensität der Beteiligung (s. Abb. 1) wird erreicht? Welche Strategietypen werden maßgeblich verfolgt (Effizienz, Konsistenz oder Suffizienz)?

Um diese zentralen Fragen zu beantworten, wird ein vergleichender Ansatz gewählt. Zunächst wird die Entwicklung der Politik für urbane Nachhaltigkeit in Frankreich und Deutschland beschrieben, wobei ein analytischer diachroner Ansatz ab den 1970er Jahren verwendet wird. Anschließend wird der Fortschritt der partizipativen Politik für Nachhaltigkeit in beiden Ländern untersucht. Schließlich kombinieren wir die beiden Dimensionen und vergleichen die Ergebnisse, um Trends und Muster zu erkennen.

2 Nachhaltigkeit in Stadtplanung und -entwicklung

2.1 Der französische Ansatz

In den letzten 30 Jahren sind vor allem die Städte zu den Orten geworden, in denen Umweltbewusstsein in städtische Strategien und Governance mündete (Béal/Gauthier/Pinson 2011). Jedoch hat deren Konkretisierung in Maßnahmen Zeit gekostet. Widersprüchliche Perspektiven und erhebliche Diskrepanzen zwischen gegensätzlichen Maßnahmenansätzen haben die Umsetzungsbemühungen dramatisch verlangsamt. Um diese Schwierigkeiten zu verstehen, ist ein kurzer Überblick über den französischen Rechtsrahmen und den kulturellen Hintergrund erforderlich.

Der Nachkriegsboom – in Frankreich *Trente Glorieuses* (die 30 glorreichen Jahre 1945–1975) genannt – war gekennzeichnet durch den ungeheuren Zustrom von Menschen, die zum Arbeiten in die Großstädte zogen. Dies führte zu einer massiven Wohnungskrise, auf die in den 1950er und 1960er Jahren richtungweisend mit verstärktem Wohnungsbau reagiert wurde. Dadurch wurden hellere und komfortable Wohnungen geschaffen. Die Siedlungen waren jedoch von der traditionellen städtischen Struktur abgeschnitten. Diese Gebiete wurden zunehmend als unmenschlich empfunden, was sich in Forderungen nach einer besseren Lebensqualität niederschlug und zu den ersten Umweltbewegungen führte (Mancebo 2010).

Das erste Umweltministerium wurde 1971 gegründet. Es trug die Bezeichnung *Ministère de la protection de la nature et de l'environnement* (Ministerium für Natur- und Umweltschutz). Der Aufgabenbereich des Ministeriums war zunächst nicht definiert und so wurden verschiedene Zuständigkeiten aus anderen Ministerien ausgegliedert und in dieses neue Ministerium übertragen, darunter große Bereiche wie die Stadterneuerung oder die städtische Sozialpolitik (Lacroix/Zaccai 2010). Dieses erste Ministerium war im Grunde ein Sammelsurium. Im Laufe der beiden folgenden Jahrzehnte gewann es an Struktur, stärkte seine Zuständigkeiten und konsolidierte seine Verwaltung, was auf zwei Faktoren zurückzuführen ist:

- > zum einen auf einen internen Faktor, da das wachsende Umweltbewusstsein in der Bevölkerung dieses Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt hat;
- > zum anderen auf einen externen Faktor, da die europäischen Umwelt-Richtlinien in nationales Recht überführt werden müssen – zum Beispiel die FFH-Richtlinie mit dem Netz ‚Natura 2000‘ oder in jüngerer Zeit die Luftqualitätsrahmenrichtlinie (Charvolin 2003). Im Jahr 1995 wurden all diese synergetischen Maßnahmen in einem allgemeinen Gesetz zusammengefasst, das die Leitprinzipien der Umweltpolitik festlegte: dem *Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement* (Gesetz zur Stärkung des Umweltschutzes), auch bekannt als *Loi Barnier* (Barnier-Gesetz). Seitdem ist dieses Gesetz zum Eckpfeiler des französischen Rechts und der Entscheidungsfindung in Umweltfragen geworden.

Die erste institutionelle Erwähnung des Begriffs „nachhaltige Entwicklung“ findet sich im *Loi Barnier*, wo dieser Ausdruck als übergreifendes Leitziel der Umweltpolitik defi-

niert wird. Erst im Jahr 2002 tauchte der Begriff im Namen des Ministeriums auf, das in *Ministère de l'écologie et du développement durable* (Ministerium für Ökologie und nachhaltige Entwicklung) umbenannt wurde. Für die Städte wurde die urbane Nachhaltigkeit zu einem heiklen Thema, da sie in den Zuständigkeitsbereich von zwei Ministerien fiel, deren Prioritäten oft gegensätzlich waren und miteinander konkurrierten: zum einen das *Ministère de l'écologie et du développement durable*, zum anderen das sehr einflussreiche *Ministère de l'aménagement du territoire, du logement, des infrastructures et des transports* (Ministerium für Raumordnung, Wohnungswesen, Infrastruktur und Verkehr). Erst im Jahr 2007 wurden diese beiden Ministerien zu einem großen Ministerium zusammengelegt. Es gab jedoch auch ein Gründungsereignis für die Entwicklung der nachhaltigen Stadt als partizipative Stadt, worauf wir hier näher eingehen wollen. Es wird in Frankreich als *Grenelle de l'environnement* oder schlichter als *der Grenelle* bezeichnet.

Der *Grenelle de l'environnement* war ein runder Tisch, an dem alle Mitglieder der Gesellschaft beteiligt waren: lokale und regionale Behörden, Berufsverbände, Gewerkschaften, NRO sowie Fachleute. Er fand 2007 statt und wurde von der französischen Regierung initiiert, die sich verpflichtete, die Ergebnisse bei langfristigen Entscheidungen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen (Boy/Brugidou/Denord et al. 2012). Ein erster Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Ergebnisse – *Grenelle 1* genannt – wurde 2009 reibungslos verabschiedet. Im Jahr 2010 wurde nach lebhaften Debatten ein zweites Gesetz – *Grenelle 2* – mit dem Fokus auf das nationale Engagement für die Umwelt verabschiedet, um das vorherige Gesetz zu vervollständigen, zu verorten und praktisch umzusetzen. Der *Grenelle de l'environnement* konzentrierte sich auf die Frage, wie die staatliche Politik einen soliden Übergang zur Nachhaltigkeit (Vie publique, la rédaction 2019) in den Städten schaffen kann. Zwei der sechs Umweltschwerpunkte, die in dieser Veranstaltung festgelegt wurden, betrafen direkt die städtische Nachhaltigkeit: „Bau und Stadtentwicklung“ und „Energie und Klima“, wobei sich letzterer auf die Energieeffizienz von Gebäuden bezog. So waren beispielsweise alle Städte mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern verpflichtet, bis 2012 einen *Plan climat local* (lokaler Klimaplan) zu erstellen. Der *Grenelle* legte Ziele fest, die in allen Planungsdokumenten unabhängig vom Maßstab enthalten sein mussten, darunter das regionale *Schéma de cohérence territoriale* (SCoT – räumliches Kohärenzkonzept), der *Plan local d'urbanisme* (PLU – lokaler Städtebauplan) und die *Cartes communales* (kommunale Grundbesitzkarten). Wenn SCoT und PLU mit den *Grenelle*-Bestimmungen übereinstimmen, dürfen die Dichteziele selbst in Schutzgebieten um mehr als 20% überschritten werden, sofern die neuen Gebäude eine hohe Energieeffizienz oder erneuerbare Energieerzeugung aufweisen (Némoz 2011).

Im Allgemeinen zielt der *Plan ville durable* (Plan für eine nachhaltige Stadt), der im Anschluss an den *Grenelle*-Vertrag aufgestellt wurde, darauf ab, eine neue Art der Planung und des Baus städtischer Gebiete zu fördern. Die Programme *ÉcoCité* und *ÉcoQuartier* sind zwei Schlüsselinstrumente für diesen neuen Ansatz. Der Maßstab der *ÉcoCité*-Aktionen ist die Stadt als Ganzes, genauer gesagt die *Villes nouvelles* (Neue Städte), die in den 1960er und 1970er Jahren entwickelt wurden. Auf einer weitaus lokaleren Ebene zielen die *ÉcoQuartier*-Initiativen darauf ab, die Entstehung und Entwicklung von Öko-Stadtteilen innerhalb von Städten zu fördern. Das Pro-

gramme national de rénovation urbaine (PNRU – Nationales Stadterneuerungsprogramm) hat sich so entwickelt, dass nach 2009 jedes neue Stadterneuerungsprojekt Teil des *ÉcoQuartier*-Programms wurde.

Es kann festgestellt werden, dass nachhaltige Städte durch den *Grenelle* Nutzen aus den neuen politischen Interventionsinstrumenten gezogen haben. So vollziehen heute die meisten Städte – unabhängig von ihrer Größe – den Übergang zur Nachhaltigkeit auf vier Wegen: Ökostadtteile, Sanierung von Industrie- und anderen Branchen, Energieeffizienz bei Gebäuden und Mobilität sowie die Lokale Agenda 21, die sich auf Lebensqualität und Natur in der Stadt konzentriert.

2.2 Der deutsche Ansatz

Die deutschen Kommunen haben die Planungshoheit über ihr Gebiet. Bund und Länder können nur über das Bauplanungs- und das Bauordnungsrecht sowie mit Modellprojekten und Förderprogrammen Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen. Da die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung eine freiwillige Aufgabe der Kommunen ist, sind die Ansätze sehr unterschiedlich. Um einen kurzen Überblick zu geben, unterscheiden wir drei Arten der Steuerung: (1) förmliche Instrumente der Stadtplanung, (2) informelle Ansätze zur (integrierten) Stadtentwicklung, (3) *Lokale Agenda 21* (LA21) und zivilgesellschaftliche Prozesse.

(1) Bereits 1960 wurde das Bundesbaugesetz (BBauG) mit einigen Bestandteilen der nachhaltigen Stadtentwicklung verabschiedet. Damit wurde die zweistufige Bauleitplanung als kommunale Zuständigkeit institutionalisiert. Das Gesetz unterschied zwischen Innen- und Außenentwicklung und erlaubte in § 35 nur den sogenannten privilegierten Nutzungen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Fischerei, Versorgung, Energie) das Bauen im Außenbereich, wodurch zwar Zersiedelung verhindert wurde, nicht aber der Flächenverbrauch. Umweltvorschriften der EU und des Bundes wurden in dem Gesetz und seinem Nachfolger, dem Baugesetzbuch (BauGB), nach und nach eingefangen und abgeschwächt. Nachhaltige Entwicklung wurde 1998 als städtebauliches Leitbild im BauGB gesetzlich verankert, 2004 wurden städtebauliche Nachhaltigkeitskriterien in dessen § 1 aufgeführt, ohne dass es jedoch zu grundlegenden inhaltlichen und instrumentellen Änderungen kam (Wolfram 2002; Weber 2004; Scholich 2008; Hofmeister 2014). Der Schwerpunkt lag weiterhin auf der Umweltdimension und nicht auf der sozial-ökologischen Transformation in Richtung Nachhaltigkeit (vgl. Wolfram 2002).

Über die förmlichen Planungsinstrumente kann nur Art und Maß der baulichen Nutzung gesteuert werden. Deshalb führte der Bund mit der ersten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) informell das „30-ha-Ziel“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung ein. Hiermit sollte die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr von 129 ha im Jahr 2000 auf 30 ha im Jahr 2020 reduziert werden. Trotz einiger regionaler Erfolge lag die Flächeninanspruchnahme im Jahr 2018 immer noch bei rund 56 ha pro Tag (Destatis 2020) und die Bebauung auf der grünen Wiese hat zuletzt in kompakter Form wieder zugenommen (Altrock/Krüger 2019). Stoff- und

Energieströme, die einen Schlüssel zur Gestaltung eines nachhaltigen, gesellschaftlichen Stoffwechsels darstellen, können durch förmliche Planungen allenfalls indirekt gesteuert werden (Kanning 2005).

(2) Deutlich weiter gefasst als die förmliche Bauleitplanung sind informelle lokale Ansätze für eine integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Diese haben seit der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (European Ministers for Urban Development 2007) zugenommen. Jedoch sieht die Leipzig-Charta die drei Dimensionen ‚wirtschaftlicher Wohlstand‘, ‚sozialer Ausgleich‘ und ‚gesunde Umwelt‘ – wie das frühe, populäre ‚Nachhaltigkeitsdreieck‘ oder das ‚Drei-Säulen-Modell‘ – als gleichrangige Ziele an, die es in Einklang zu bringen gilt. Deshalb neigen insbesondere Akteurinnen und Akteure des Umwelt- und Naturschutzes dazu, nachhaltige Entwicklung als Rückschritt oder Verwässerung dessen zu sehen, was die Umweltpolitik seit den 1970er Jahren bereits erreicht hatte. Nach wissenschaftlichem Verständnis ist diese Gleichrangigkeit nicht haltbar. Vielmehr ist die ökologische Dimension die Grundlage für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die langfristig für künftige Generationen erhalten werden muss (WBGU 2014). Das Nachhaltigkeitsdreieck und das damit verbundene Bilanzdenken scheinen in eine Sackgasse geführt zu haben (SRU 2002; Kanning 2013: 27).

Eine neue substanzielle Diskussion über das Nachhaltigkeitsleitbild löste der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung aus. Er setzte mit seinem Hauptgutachten 2011 einen Meilenstein, indem er eine „Große gesellschaftliche Transformation“ (WBGU 2011) empfahl und der Stadt- und Regionalplanung hierfür wichtige Funktionen zuschrieb.

Auf der städtischen Ebene haben die Diskussionen auch in Deutschland mit der neuen Nachhaltigkeitsagenda, der „Agenda 2030“ (UN 2015), sowie der auf dem Weltsiedlungsgipfel HABITAT III verabschiedeten „New Urban Agenda“ (UN 2016) und der „EU Urban Agenda“ (EU 2016) wieder zugenommen. Die Agenda 2030 enthält mit 17 international vereinbarten Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDG) auch ein eigenständiges Nachhaltigkeitsziel für „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ (SDG 11), das weit über das „30-ha-Ziel“ hinausgeht. Einige Vorreiterstädte wie Dresden, Hamburg und Hannover haben sich auf den Weg gemacht, die SDGs auf ihre Verwaltungseinheiten und Zuständigkeitsbereiche herunterzubrechen. Allerdings fokussieren die Städte meist auf solche Ziele und Indikatoren, die sie leicht erreichen können (Dähler/Slupina/Klingholz 2017). Zudem steht der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2021) noch aus.

Auch die Städtebauförderung des Bundes wurde im Jahr 2019 umstrukturiert. Mit einem von drei Programmen soll „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gefördert werden. Dieses ist grundsätzlich begrüßenswert, doch tritt hier zugleich ein Dilemma zutage: Wenngleich innovativere Ansätze auf lokaler und insbesondere auf Quartierebene auch nachhaltigeres Wirtschaften fördern (z.B. die ressourcenoptimierte Entwicklung von Gewerbegebieten in Karlsruhe), wird der rein ökonomisch geprägte Wachstumsbegriff nicht infrage gestellt.

Insgesamt wird so die sozial-ökologische Transformation nicht gezielt unterstützt. Es dominieren Effizienz- und Konsistenzstrategien, z. B. Energieeffizienz im Gebäudebereich, erneuerbare Energien, umweltverträgliche Mobilität. Suffizienz-Strategien fehlen dagegen weitgehend. Ausnahmen bilden beispielsweise Sharing-Ansätze im Wohnungsbau (Sinning/Spars 2018).

(3) Parallel zu den integrierten Stadtentwicklungsprozessen, die von der Stadtpolitik und/oder den Planungsämtern gesteuert werden, wurden seit Anfang der 1990er Jahre meist in davon getrennten Einheiten eigenständige LA 21-Prozesse ins Leben gerufen. Deutsche Kommunen sind dem Ruf der Agenda 21 früh gefolgt und haben die LA 21 mit zu einer weltweiten Beteiligungsbewegung gemacht, die auch mit kritischen Nachhaltigkeitsverständnissen sowie veränderten Wirtschafts- und Lebensstilen verbunden sind. In Deutschland gab es im Jahr 2009 noch rund 2.600 LA 21-Prozesse (Kirst/Trockel/Heinrichs 2014: 552). Nach den frühen 2000er Jahren ging die Zahl der neuen LA 21-Initiativen jedoch zurück und die bestehenden begannen zu ermüden. Einen Überblick über die Entwicklungsphasen gibt die Heinrich-Böll-Stiftung (2018).

Daneben gibt es besonders in Städten zahlreiche ‚Pioniere des Wandels‘ (‚Change Agents‘) oder zivilgesellschaftlich initiierte Bottom-up-Prozesse, die neue suffiziente Lebens- und Wirtschaftsweisen mit weniger Konsum und der gemeinschaftlichen Nutzung von Gütern entwickeln, wie die Transition Town Initiative, Urban-Gardening-Projekte, Repair Cafés, Leihläden. Sie lassen die Wachstumsorientierung der Stadtplanung hinter sich (Hülz/Mayer/Sondermann 2020). Allerdings sind die meisten von ihnen weder mit kommunalen Stadtentwicklungsstrategien verbunden noch in der LA 21 verankert.

3 Partizipation in nachhaltiger Stadtentwicklung und -planung

3.1 Der französische Ansatz

Der *Grenelle de l'environnement* gilt als partizipativer Wendepunkt in der öffentlichen Entscheidungsfindung (Liveth 2007). Darin wird festgelegt, dass Nachhaltigkeitsstrategien und -maßnahmen in partizipativen Verfahren zu erarbeiten sind. Während der *Grenelle*-Diskussionsrunde wurde sogar eine Arbeitsgruppe mit dem Namen *Construire une démocratie écologique: institutions et gouvernances* (Aufbau einer ökologischen Demokratie: Institutionen und Governance) eingesetzt. In ihrem Abschlussbericht heißt es: „*Les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leur point de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative.*“ („Die Wahlberechtigten wollen die Möglichkeit haben, ihre Meinung über die Wahlveranstaltungen hinaus zu äußern, und es ist notwendig, die partizipative und die repräsentative Demokratie besser miteinander zu verbinden.“)

Das Thema ‚Partizipation‘ begann jedoch nicht erst mit dem Umweltgipfel *Grenelle*. Dieses Ereignis war vielmehr ein Faktor bei der Konsolidierung zahlreicher bestehender Verfahren und Instrumente. In den 1970er Jahren und später entwickelten sich die Beteiligungsverfahren schrittweise und planlos als Reaktion auf die aufkommenden

Konflikte bei Großinfrastrukturprojekten. Für diese Art von Konflikt wurde 1995 mit dem Barnier-Gesetz eine Kommission geschaffen: die *Commission nationale du débat public* (Nationale Kommission für die öffentliche Debatte, die übrigens heute als starker Arm für die Umsetzung der Grenelle-Politik eingesetzt wird). Schon lange vorher, aber im gleichen Sinne, wurde 1983 durch das Loi Bouchardeau (Bouchardeau-Gesetz) festgelegt, dass jede *Étude d'impact sur l'environnement* (Umweltverträglichkeitsprüfung) eine *Enquête publique* (öffentliche Anhörung) einschließen muss, um sicherzustellen, dass die Interessen und Werte der Öffentlichkeit wirksam berücksichtigt werden.

Im Allgemeinen wird städtische Nachhaltigkeitspolitik durch technische Mittel praktisch umgesetzt, wobei die bekanntesten Maßnahmen Passivhäuser, Null-Energie-Gebäude, intelligente Netze, die den Energiebedarf einer Stadt steuern (Dujin/Moussaoui/Mordet et al. 2011), und die Optimierung des Straßenverkehrs in Echtzeit sind (Sokoloff 2016). Diese rein technischen Ansätze werden gegenüber anderen Aspekten der städtischen Nachhaltigkeit wie Umweltgerechtigkeit, Lebensbedingungen oder Landschaftsvielfalt bevorzugt. So hat das PNRU das öffentliche Handeln in der Stadt drastisch verändert, allerdings nicht im Sinne interaktiver und transferorientierter Initiativen, und kann als regressiver Mechanismus für städtische Nachhaltigkeit betrachtet werden (Epstein 2011). In der Tat sind in der französischen Stadtentwicklungspolitik seit langem partizipative Ansätze im Bereich der sogenannten *Politique de la ville* (Stadtpolitik), die sich im Wesentlichen mit sozialen Fragen im Wohnungsbau befasst, klar abgegrenzt zu den eher technik- und top-down-orientierten Maßnahmen der Natur- und Umweltschutzpolitik. Die Akteurinnen und Akteure in Stadtentwicklungsprozessen tun sich manches Mal schwer, diese beiden Ansätze miteinander zu verbinden (Theys 2002). Oftmals werden nur einige Grünflächen geplant, als ob es ausreichen würde, etwas grün anzustreichen, um plötzlich nachhaltig zu werden, und die Beteiligung der Anwohnerinnen und Anwohner am Projekt beschränkt sich auf Informationsveranstaltungen, die hochtrabend *réunions de concertation* (Versammlungen zur Verständigung) genannt werden. Betreffs urbaner Nachhaltigkeit kann eine wirksame Partizipation oft schon nicht stattfinden, weil Verwaltung, Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planer sowie Vermessungsingenieurinnen und -ingenieure schlicht nicht willens und dazu in der Lage sind (Mancebo 2020). Ein solcher Prozess braucht Zeit, die angesichts hektischer Zeitplanung und reflexartiger Reaktionen gegen Widerstände, die gewählte Vertreterinnen und Vertreter sowie Baurägerinnen und Bauräger der städtischen Politik aufzwingen (die nächste Wahl, die Einhaltung von Abnahmetermen usw.).

Als Beispiel sei Nantes genannt, eine aktive französische Stadt mit 303.382 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate. Nantes entwickelt ein offizielles Programm, um Transformation zur Nachhaltigkeit von Grund auf partizipativ zu gestalten (Comeliau 2007). Es konzentriert sich auf die Revitalisierung großer Teile der Industrie- und Hafenbrachen. Dieses Programm ist jedoch auf Konsultation beschränkt (EDD 2007), denn hinter den Kulissen hat die Stadtverwaltung bereits wichtige Entscheidungen getroffen und versucht, die Akzeptanz der Einwohnerinnen und Einwohner zu gewinnen, indem sie sie um ihre Meinung zu Details bittet. Ironischerweise gab es in Nantes bereits vor mehr als 30 Jahren spontane partizipative Initiativen, ohne dass die Stadtverwaltung dazu ermutigt hätte; man könnte

auch sagen: hinter dem Rücken der Verwaltung. *La Fournillière*, eine ehemalige Brachfläche in Nantes von mehr als 3 ha, wurde in den 1990er Jahren von Bürgerinnen und Bürgern informell in ein ungewöhnlich großes Grabeland umgewandelt. Mehr als 70 gärtnernde Personen besetzten diese Fläche in unregelmäßigen zeitlichen Abständen, bis die Verwaltung in den 1990er Jahren beschloss, dort einen Park anzulegen. Dann geschah etwas Ungewöhnliches: Anstatt das Gelände zu verlassen oder eine unfruchtbare Frontalopposition zu wählen, schlossen sich die gärtnernden Personen spontan zusammen, um der Stadtverwaltung ihre Ansichten aufzudrängen. Angesichts ihrer Präsenz auf dem Gelände wollten sie als Entscheidungspartner an dem Projekt teilnehmen. Am Ende entstand aus einer konfliktbereiten Bottom-up-Initiative eine Kollaboration von Nachbarschaft und Kommune (Pasquier 2004). Am Ende eines langen Verhandlungsprozesses und entgegen aller Erwartungen wurde das Alternativprojekt der gärtnernden Personen ausgewählt und der städtische Vorschlag aufgegeben. Das neue Projekt sah einen Park um die bestehenden Gärten herum vor, die wie Inseln von Spazier- und Laufwegen umgeben und miteinander verbunden werden. In der Mitte des Parks wurde ein Treffpunkt eingerichtet, an dem die Besucherinnen und Besucher in die Abfallverwertung beim *Urban Gardening* eingeführt wurden. Dieser Fall steht stellvertretend für das Potenzial partizipativer Planungsansätze außerhalb offizieller Verfahren, indem alle an einen Tisch gebracht werden, damit die Bürgerinnen und Bürger verstehen, dass städtische Angelegenheiten im Wesentlichen ihre Angelegenheiten sind.

3.2 Der deutsche Ansatz

Partizipation hat in der deutschen Stadtplanung und -entwicklung eine lange Tradition. Bereits 1960 ermöglichte das Bundesbaugesetz der betroffenen Bevölkerung, sich zu informieren und zu Entwürfen von Bebauungsplänen Stellung zu nehmen. Heute ist die Partizipation, wie sie durch die Århus-Konvention geprägt wurde, integraler Bestandteil der förmlichen und informellen kommunalen Planung und ein wesentliches Merkmal einer auf Kooperation und Selbstverwaltung basierenden Planungskultur (Healey 1992).

Ab den 1970er Jahren wurden Umweltbewusstsein und -beteiligung durch starke Basisbewegungen gestärkt, die sich gegen die Kernenergie, für eine bessere Luft- und Wasserqualität, insbesondere in industrialisierten städtischen Regionen, und für den Naturschutz einsetzten. Dies führte in den 1980er Jahren zur Gründung von kommunalen Umweltämtern und Landesumweltministerien sowie zur Gründung der Partei „Die Grünen“ (Grober 2010). Später (nach dem Kommunikationsdesaster bei der Katastrophe von Tschernobyl) wurde ein Bundesumweltministerium gegründet, um die verstreuten Zuständigkeiten zu bündeln.

Im Folgenden wird kurz auf die Partizipationsprozesse in den verschiedenen Governance-Typen – (1) förmliche Stadtplanung, (2) informelle Stadtentwicklung und (3) Lokale Agenda-Prozesse – eingegangen:

(1) Die förmliche Beteiligung ist häufig nicht mehr als Konsultation (s. Abb. 1). Seltene Ausnahmen sind die international bekannten Quartiere *Tübingen - Französisches Viertel* oder *Freiburg-Vauban*, wo ein kooperativer Ansatz auf Quartiersebene durch eine förmliche Stadtplanung umgesetzt wurde. Von konservativen Politikerinnen und Politikern geführte Bundesministerien haben sogar durch Gesetzesänderungen versucht, die durch die Århus-Konvention garantierte Partizipation einzuschränken, angeblich um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

(2) Informelle Stadtentwicklungsprozesse wählen in der Regel anspruchsvollere Beteiligungsformate.

Die Stadt Karlsruhe ist ein gutes Beispiel für zivilgesellschaftliches Engagement. Sie wächst wie Nantes überdurchschnittlich stark und gehört mit rund 310.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu den kleineren Großstädten in Deutschland. Anders als Nantes hat sie jedoch bereits einen sozioökonomischen Wandel vollzogen, indem sie von einem Produktionsstandort zu einem innovativen Forschungs- und Entwicklungsstandort avancierte. Auf der Grundlage einer Politik der systematischen Bürgerbeteiligung (Stadt Karlsruhe 2012a) ermöglichen verschiedene Formate die Zusammenarbeit, z. B. Bürgerideenwettbewerbe, Zukunftskonferenzen, Planungswerkstätten. Die Prozesse reichen von der gesamtstädtischen bis zur Quartiersebene und umfassen sowohl räumliche Leitbilder für die Stadtplanung als auch sektorale Politiken wie die Verkehrsentwicklung.

Karlsruhe hat in einem umfangreichen zweijährigen kooperativen Prozess den ressortübergreifenden Masterplan 2015 für die Stadtentwicklung erarbeitet. Ausgehend von einer Zukunftskonferenz wurde der Masterplan in einem kooperativen Prozess mit fünf öffentlich zugänglichen Zukunftsforen zum *Integrierten Stadtentwicklungskonzept Karlsruhe 2020* (Stadt Karlsruhe 2007; 2012b) erweitert. Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung entwickelten so gemeinsam einen Orientierungsrahmen für Entscheidungen, der eine langfristige Perspektive bietet. Er integriert wirtschaftliches, soziales, kulturelles, städtebauliches, umweltbezogenes und zivilgesellschaftliches Handeln (Stadt Karlsruhe 2012b: 8).

(3) LA 21-Prozesse zeichnen sich durch kooperative Ansätze aus und beinhalten eine intensive Bürgerbeteiligung. Parallel dazu entwickeln sich in der Zivilgesellschaft zahlreiche Bottom-up-Bewegungen, die versuchen, neue Lebens- und Wirtschaftsweisen zu etablieren.

Die sich entwickelnde transformative Wissenschaft (WBGU 2011; Schneidewind/Singer-Brodowski 2013) ergänzt die vielfältigen partizipativen Prozesse in der Stadtplanung und -entwicklung, die von der Bundesregierung politisch gefördert werden: Reallabore werden als „neues“ Format der Transformation zur Nachhaltigkeit insbesondere auf lokaler Ebene propagiert.

Partizipation ist ein zentrales Merkmal von Reallaboren (Defila/Di Giulio 2018: 40). Instrumente und Methoden aus partizipativen Planungsprozessen sind weitgehend übertragbar bzw. adaptierbar (Eckart/Ley/Häußler et al. 2018: 131 f.; Kanning 2018).

Allerdings fokussiert Planung auf das Verhältnis zwischen Staat/öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft, während sich Reallabore auf das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis (einschließlich Stadtplanung) konzentrieren (Eckart/Ley/Häußler et al. 2018: 105; Arnold/Piontek 2018; Beecroft/Trenks/Rhodium et al. 2018; Seebacher/Alcántara/Quint 2018). Letztere bringen vor allem lokales Wissen ein (Kanning/Richter-Harm/Scurrrell et al. 2021). Um Transformationsprozesse aktiv zu befördern, sollten die „Change Agents“ idealerweise unter den Praktikerinnen und Praktikern sein (Grin/Rotmans/Schot 2010).

Der vom *Karlsruher Institut für Technologie* (KIT) in der Karlsruher Oststadt eingerichtete Reallaborkomplex (<http://www.quartierzukunft.de>) hat die wissenschaftliche Entwicklung dieser Methodik geprägt. Als konzeptionelle Grundlage dient ein „Fünf-Stufen-Modell“ (Brinkmann/Bergmann/Huang-Lachmann et al. 2015; Stauffacher/Flüeler/Krütli 2008), das für Reallabore weiterentwickelt wurde. Es baut auf der in Abbildung 1 dargestellten Teilnehmungsleiter auf. Partizipation wird als Initiierung einer Transformation in Richtung Nachhaltigkeit verstanden, indem ein möglichst hohes Maß an Empowerment angestrebt wird. Lokale Akteurinnen und Akteure sollen befähigt werden, nachhaltig zu handeln, was eine Veränderung von nicht-nachhaltigen Lebensstilen und Konsumgewohnheiten beinhaltet, die auch Suffizienzstrategien umfasst (Kopfmüller/Brandl/Jörissen et al. 2001). Dieses Reallabor geht damit sowohl inhaltlich als auch prozessual weit über das hinaus, was bei der Beteiligung an der Stadtplanung üblich ist. Es ist jedoch nicht mit anderen Stadtentwicklungsprozessen in Karlsruhe verzahnt.

Im Gegensatz dazu war das Reallabor *Go Karlsruhe* besser mit Akteurinnen und Akteuren aus der Stadtplanung und anderen Stadtentwicklungsprozessen vernetzt. Allerdings lag der Fokus hier mit der Entwicklung und Erprobung neuer partizipativer Ansätze zur Förderung des Fußverkehrs ausschließlich auf Veränderungen im Mobilitätssektor (Häußler/Blaszczyk/Eckart et al. 2019).

4 Vergleich und Schlussfolgerungen

Anhand von vier Fragen werden im Folgenden die Governance-Arrangements in Frankreich und Deutschland bezogen auf die städtische Nachhaltigkeit mittels partizipativer Ansätze verglichen:

Wer initiiert den Prozess?

Frankreich ist stärker von Top-down-Ansätzen geprägt, während in Deutschland Bottom-up-Ansätze überwiegen. Außerdem nehmen Städte aus beiden Ländern aktiv an den Weltgipfeln und Habitat-Konferenzen teil oder organisieren letztere. Sie sind darauf gut vorbereitet und kehren oft mit neuen Impulsen zurück. Sie haben neue Förderprogramme oder Modellprojekte vorgeschlagen und beeinflusst, die von Ministerien eingerichtet wurden, um Prozesse zu initiieren. Die französische nationale Ebene initiiert den Prozess meist auf der Grundlage von Gesetzen, die seit 1995 Meilensteine setzen. Gemeinden und ihre Körperschaften können als informelle Initiatoren fungieren, wenn Nachhaltigkeit auf der Agenda eines aktiven und gut vernetzten Bürgermeisters ganz oben steht, häufig schon aus wahltaktischen Gründen. Im Gegensatz

dazu haben in Deutschland lokale Gruppen und Initiativen Nachhaltigkeitsprozesse und -politiken auf ganz andere Weise stark beeinflusst. Die Bundesebene verbreitet gute Praxis, indem sie Modellprojekte finanziert und mit Förderprogrammen Innovationen anstößt. Eine Reihe von Städten hat das Know-how entwickelt, um sich intensiv an den Programmen zu beteiligen, während es anderen an personellen und finanziellen Ressourcen mangelt. Seit Kurzem gibt es auch in einigen Bundesländern Programme, die neue Formen der Beteiligung wie Reallabore unterstützen. Dabei werden sowohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch Bauträgerinnen und Bauträger als Initiatorinnen und Initiatoren aktiv, manchmal unabhängig von der Kommune, manchmal in Kooperation mit ihr. Dennoch gibt es auch in Frankreich Bottom-up-Ansätze, deren Zahl in den letzten zehn Jahren zugenommen hat. Sie sind in der Regel das Ergebnis von Konflikten im Zusammenhang mit Infrastrukturplanungen sowie mit Fragen der Landschafts- und Umweltqualität. In diesen Fällen sind in der Regel Umwelt-NRO, Grundeigentümer oder Nachbarschaftsvereine die Initiatoren des Prozesses.

Wer beteiligt sich?

In Deutschland sind Bürgerinitiativen die wichtigsten beteiligten Akteurinnen und Akteure neben einzelnen, meist besser ausgebildeten Bürgerinnen und Bürgern. Manchmal sind sie förmlich organisiert. In Reallaboren wird teilweise versucht, eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung zu erreichen, zu der Bürgerinnen und Bürger aller Schichten gehören sollen. In Frankreich ist die Situation etwas anders: Die wichtigsten Akteurinnen und Akteure in partizipativen Verfahren sind einerseits lokale Behörden und Vertreterinnen und Vertreter der nationalen und regionalen Regierung, die in der Regel die formalen Initiatorinnen und Initiatoren sind, und andererseits lokale und umweltpolitische NRO sowie lokale Unternehmen, Grundeigentümer und Anwohnervereinigungen. In der Regel sind auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Fachleute aus der Stadtentwicklung beteiligt. Schließlich gibt es eine ganze Reihe von Bürgerinitiativen, die häufig gemäß dem Motto *Not in my backyard* (NIMBY – Nicht in meinem Hinterhof / Sankt-Florians-Prinzip) oder zumindest aus Konfliktsituationen heraus auftreten.

Welche Intensität der Beteiligung wird erreicht?

In beiden Ländern ist die Konsultation (s. Abb. 1) die Mindestanforderung, insbesondere bei förmlichen Verfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Strategischen Umweltprüfung (SUP). Kooperative Ansätze wurden in Frankreich in seltenen Fällen gefunden, im Allgemeinen wird die Öffentlichkeit nur informiert – obwohl der Prozess formell als *concertation* (Verständigung) bezeichnet wird. In Deutschland hat eine Reihe von lokalen Vorzeigeprojekten kooperative Ansätze angewendet, um bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Akzeptanz, sondern auch Eigenverantwortung zu schaffen. Diese Vorzeigeprojekte haben sich manchmal auf Standards der förmlichen Beteiligung in derselben Gemeinde ausgewirkt, indem sie die Beteiligung intensiviert haben, aber die Umsetzung ist stark von Wachstum und räumlichen Restriktionen bestimmt und abhängig von der Kommune (Grove/Freytag 2019). Sowohl Vorzeigeprojekte als auch Reallabore sind manchmal isoliert oder schlecht mit etablierten Stadtentwicklungsprozessen verzahnt. Einige führende Städte oder Stadtregionen haben Partizipation etabliert, beginnend mit einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie, weiterführend mit Planungswerkstätten und par-

tizipativen Masterplänen und endend mit Bebauungsplänen für Quartiere, die zentrale Maßnahmen in drittverbindliche Festsetzungen überführen. Trotz der großen Fortschritte in Sachen Partizipation im Anschluss an den *Grenelle de l'environnement* sind die öffentlichen Akteurinnen und Akteure und die lokalen Behörden in Frankreich nach wie vor zurückhaltend, wenn es um partizipative Governance geht. Das relative Scheitern der Nachhaltigkeitspolitik, die selbstgesetzten Ziele zu erreichen, hat viel mit der Vernachlässigung der Partizipation zu tun. Da Maßnahmen als ungerecht und technokratisch angesehen werden, finden sie in der Öffentlichkeit keine Unterstützung. So führt beispielsweise die Konzentration der französischen Behörden sowie Baurägerinnen und Bauräger auf den Energiebedarf von Gebäuden zur Entwicklung von Vorzeigeprojekten bei Gebäuden und Versorgungseinrichtungen zum Nachteil ganzheitlicherer Ansätze wie aktivem Flächenmanagement und Transformation der städtischen Struktur (Mancebo 2020). Eine Stadt als nachhaltig zu bezeichnen, indem nur die Anzahl der Passivhäuser, die Gesamtlänge der Fahrradwege, die Fläche der begrünten Dächer oder den Anteil der recycelten Abfälle gezählt wird, ist absurd und lässt den Menschen keinen Raum, sich in Entscheidungsprozesse einzubringen (Ascher 2008; Elliot 2006). Eine unbeabsichtigte Auswirkung dieser Sachlage ist, dass das lokale Wissen bei den Entscheidungen am Ende häufig unterrepräsentiert ist.

Welche Art von Nachhaltigkeitsstrategie wird verfolgt?

In Frankreich und Deutschland überwiegen Effizienzstrategien. In den Baugesetzbüchern beider Länder ist Nachhaltigkeit zu einem Leitprinzip der Stadtplanung geworden, ohne jedoch den Strategietyp zu nennen. Frankreich hat völlig neue Stadtplanungsinstrumente institutionalisiert, die den Anspruch erheben, Nachhaltigkeit zu fördern, während Deutschland versucht hat, die bestehende Bauleitplanung langsam und schrittweise nachhaltiger zu gestalten. Vor allem auf nationaler Ebene werden in beiden Ländern technische Maßnahmen wie Niedrigenergiehäuser und Wärmedämmung stark gefördert. Die Kommunen reagieren darauf, indem sie brachliegende Flächen sanieren, z. B. für Ausgründungen in diesen Technologiebereichen, und Eigentümerinnen und Eigentümern helfen, an den Programmen teilzunehmen. Neben Projekten im Bereich Erneuerbare Energien werden auch am Konsistenzprinzip orientierte Projekte durchgeführt und in der Literatur beschrieben, wie beispielsweise Quartiere, die Ladenflächen für lokalen Einzelhandel und Dienstleistungen bereit stellen. Es ist auffällig, dass die meisten dieser Projekte in den wohlhabenden Universitätsstädten Baden-Württembergs durchgeführt werden, in denen Forschung und Entwicklung (FuE) eine zentrale Rolle spielen. Gute Beispiele für Suffizienzansätze sind selten (z. B. Sharing-Initiativen). In jedem Fall sollten Nachhaltigkeitsstrategien die Stadt als Ganzes betrachten, die Nutzungen und die Alltagsfragen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigen und sie von Anfang an in die Gestaltung und Planung ihrer Stadt einbeziehen. Die Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsstrategien hängt weitgehend von der kollektiven Eigenverantwortung ab.

Doch was bedeutet urbane Nachhaltigkeit und wie kann sie auf Quartiersebene erreicht werden, die ein dafür geeigneter Umsetzungsmaßstab zu sein scheint? Die Beispiele der Oststadt in Karlsruhe und des Hafengebiets von Nantes zeigen dies auf. Insbesondere Reallabore könnten ein wichtiges Instrument zur Förderung einer solchen Transformation in Richtung Nachhaltigkeit sein. Die Beteiligung an Reallaboren kann von der etablierten Beteiligung an der Stadtentwicklung und -planung lernen und

umgekehrt. Reallabore bieten einen Experimentierraum für eine anspruchsvollere Transformation in Richtung Nachhaltigkeit, die über klassische Wachstumsstrategien hinausgeht und stattdessen Suffizienzstrategien einbeziehen kann. Es gibt aber noch viele offene Fragen zur Wirksamkeit und Legitimität der Zusammenarbeit in Reallaboren: Wie werden die von Akteurinnen und Akteuren in Einzelprojekten gemeinsam entwickelten Innovationen langfristig in lokale Verwaltungsprozesse überführt? Können ausgewählte Akteurinnen und Akteure Lösungen entwickeln, die sich demokratisch durchsetzen lassen? Wie können Rollenkonflikte überwunden werden? Wie können Ergebnisse aus Reallaboren ohne förmliche Verwaltungsverfahren verbindlich werden?

In beiden Ländern könnten sich solche Reallabore als entscheidend erweisen, um zu erproben, was eine gute Umwelt für die betroffenen Gemeinschaften ist – ein wesentlicher Aspekt, wenn es darum geht, die Menschen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Es geht um eine Umwelt, in der die Verbesserung der Umweltbedingungen im engeren Sinne (Luft-, Wasserqualität, biologische Vielfalt, umsichtige Nutzung von Ressourcen, Land und Energie usw.) zu besseren Lebensbedingungen führt, und um eine solche, in der technische Mittel und ökologische Prozesse zu neuen Lebensstilen führen. Dies bedeutet, dass organischere, kooperative und transformierende Formen der Governance eingeführt werden müssen, die man als partizipative Governance bezeichnen kann.

Danksagung

Wir danken Prof. Dr. Anke Karmann-Woessner, Leiterin des Stadtplanungsamtes Karlsruhe und Honorarprofessorin an der Universität Nürtingen, für wertvolle Informationen zu Partizipation und Governance in der Stadtplanung und -entwicklung der Stadt Karlsruhe.

Literatur

- Altrock, U.; Krüger, A. (2019): Wiederbelebung des Leitbilds der Europäischen Stadt? In: Raumplanung 204, 16-24.
- Arnold, A.; Piontek, F. M. (2018): Zentrale Begriffe im Kontext der Reallaborforschung. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 143-154.
- Arnstein, S. R. (1969): "A ladder of citizen participation". In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216-224.
- Ascher, F. (2008): Les Nouveaux Compromis Urbains. Lexique de la Vie Plurielle. La Tour d'Aigues.
- Béal, V.; Gauthier, M.; Pinson, G. (2011). Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales. Saint Etienne.
- Beecroft, R.; Trenks, H.; Rhodius, R.; Benighaus, C.; Parodi, O. (2018): Reallabore als Rahmen transformativer und transdisziplinärer Forschung. Ziele und Designprinzipien. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 75-99.
- Behrendt, S.; Göll, E.; Korte, F. (2018): Effizienz, Konsistenz, Suffizienz Strategieanalytische Betrachtung für eine Green Economy. Berlin. = IZT-Text 1-2018.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2006): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- Boy, D.; Brugidou, M.; Denord, F.; Evrard, A.; Gaultier-Voituriez, O.; Halpern, C.; Lascoumes, P.; Pollard, J.; Sénit, C. A. (2012): Le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets. Rapport CEVIPOF. Paris.
- Brenman, M.; Sanchez, T. W. (2012): Planning as if People Matter: Governing for Social Equity. Washington (DC).

- Brinkmann, C.; Bergmann, M.; Huang-Lachmann, J.; Rödder, S.; Schuck-Zöllner, S. (2015): Zur Integration von Wissenschaft und Praxis als Forschungsmodus – Ein Literaturüberblick. Hamburg. = Report 23. https://www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/report_23.pdf (09.07.2021).
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin.
- Charvolin, F. (2003): L'invention de l'environnement en France : Chronique anthropologique d'une institutionnalisation. Paris.
- Comeliau, L. (2007): Nantes: attractivité et durabilité, deux destins liés. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-3-territoires-et-amenagement/nantes-attractivite-et-durabilite.html> (12.11.2007).
- Dähner, S.; Slupina, M.; Klingholz, R. (2017): Viele Ziele, wenig Plan. Warum Kommunen und die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nicht zusammenfinden. Eine Streitschrift. Berlin.
- Defila, R.; Di Giulio, A. (2018): Partizipative Wissenserzeugung und Wissenschaftlichkeit – ein methodologischer Beitrag. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 39–67.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020): Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv.html;jsessionid=32711CB85FAC0D9428868BDB8C349F79.internet8721> (07.05.2020).
- Dujin, A.; Moussaoui, I.; Mordet, X.; Maresca, B. (2011): Les usages de l'énergie dans les entreprises du secteur tertiaire. Des systèmes techniques aux pratiques. Paris. = Cahiers de recherche CREDOC 287.
- Eckart, J.; Ley, A.; Häußler, E.; Erl, T. (2018): Leitfragen für die Gestaltung von Partizipationsprozessen in Reallaboren. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 105-135.
- EDD – Encyclopédie du développement durable (2007): Nantes: attractivité et durabilité, deux destins liés. Résumé. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-3-territoires-et-amenagement/nantes-attractivite-et-durabilite.html> (07.04.2021).
- Elliot, J. (2006): An Introduction to Sustainable Development. London.
- Epstein, R. (2011): Du futur faisons table rase : le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine. In: Béal, V.; Gauthier, M.; Pinson, G. (Hrsg.): Le développement durable changera-t-il la ville ? Saint-Etienne, 59-75.
- EU – European Union (2016): Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf (01.07.2021).
- European Ministers for Urban Development (2007): Leipzig Charter on Sustainable European Cities. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (30.11.2021).
- Fischer, F. (2000): Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge. Durham.
- Grin, J.; Rötman, J.; Schot, J. (2010): Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change. London.
- Grober, U. (2010): Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs. München.
- Growe, A.; Freytag, T. (2019): Image and implementation of sustainable urban development: Showcase projects and other projects in Freiburg, Heidelberg and Tübingen, Germany. In: Raumforschung und Raumordnung 77 (5), 457-474.
- Häußler, E.; Blaszczyk, R.; Eckart, J.; Hupfer, C. (2019): Den Fußverkehr in Städten fördern: Partizipative Forschung im Reallabor GO Karlsruhe. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 28 (4), 396-397.
DOI: 10.14512/gaia.28.4.16
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: Town Planning Review 633 (2), 143-162.
- Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) (2018): Lokale Agenda 21. http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Lokale_Agenda_21 (09.07.2021).
- Hofmeister, S. (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit – Anforderungen an die Raum- und Umweltplanung. Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung. In: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin, 304-320.
- Hülz, M.; Mayer, A.; Sondermann, M. (2020): Vom Blumenkübel zur Bürgerbewegung. Planungskulturen im Wandel. In: Politische Ökologie 38 (160), 47-52.

- IAP2 – International Association for Public Participation (2018):** IAP2 Spectrum of Public Participation. https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf (09.01.2022).
- Kanning, H. (2005):** Brücken zwischen Ökologie und Ökonomie. Umweltplanerisches und ökonomisches Wissen für ein nachhaltiges regionales Wirtschaften. München. = Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit 18.
- Kanning, H. (2013):** Nachhaltige Entwicklung – Die gesellschaftliche Herausforderung für das 21. Jahrhundert. Bedeutung des Nachhaltigkeitsleitbildes für das betriebliche Management. In: Baumast, A.; Pape, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Wirtschaften. Stuttgart, 21-43.
- Kanning, H. (2018):** Reallabore aus planerischer Perspektive. Hannover = sustainify Arbeits- und Diskussionspapier 3. <https://www.sustainify.de/files/luxe/downloads/sustainify/03-2018-Reallabore-planerisch-x.pdf>. (02.12 2021).
- Kanning, H.; Richter-Harm, B.; Scurrall, B.; Yildiz, Ö. (2021):** Real-World Laboratories Initiated by Practitioner Stakeholders for Sustainable Land Management – Characteristics and Challenges Using the Example of Energieavangarde Anhalt. In: Weith, T.; Barkmann, T.; Gaasch, N.; Rogga, S.; Strauß, C.; Zscheischler, J. (Hrsg.): Sustainable Land Management in a European Context. A co-design approach. Potsdam/Müncheberg, 207-226. = Human-Environment Interactions 8.
- Kirst, E.; Trockel, S.; Heinrichs, H. (2014):** Nachhaltige Kommunalverwaltung. In: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin, 549-565.
- Klinsky, S.; Golub, A. (2016):** Justice and Sustainability. In: Heinrichs, H.; Martens, P.; Michelsen, G.; Wiek, A. (Hrsg.): Sustainability Science – An Introduction. Dordrecht, 161-174.
- Kopfmüller, J.; Brandl, V.; Jörrissen, J.; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. (2001):** Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Berlin.
- Lacroix, V.; Zaccal, E. (2010):** Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante. In: Revue française d'administration publique 134 (2), 205-232.
- Lang, D. J.; Wiek, A.; Bergmann, M.; Stauffacher, M.; Martens, P.; Moll, P.; Swilling, M.; Thomas, C. J. (2012):** Transdisciplinary Research in Sustainability Science: Practice, Principles, and Challenges. In: Sustainability Science 7 (1), 25-43.
- Livet, P. (2007):** Émotions et révision: la dynamique des débats. In: Blondiaux, L.; Fourniau, J.-M.; Hérard Dubrueil, B.; Lefebvre, R. (Hrsg.): Le débat public : une expérience française de démocratie participative. Paris, 339-352.
- Mancebo, F. (2010):** Le développement durable. Paris.
- Mancebo, F. (2017):** Sustainability Science in the Light of Urban Planning. Challenges In Sustainability, Earth System Governance Task Force Initiative on Sustainability. In: Science special issue 5 (1), 26-34.
- Mancebo, F. (2020):** Smart city strategies: time to involve people. Comparing Amsterdam, Barcelona and Paris. In: Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability 13 (2), 133-152.
- Némoz, S. (2011):** "To go beyond the assumptions of energy efficiency: a sociological understanding of rebound effect". MILEN International Conference: Visions and Strategies to address Sustainable Energy and Climate Change. Oslo.
- Pasquier, E. (2004):** Les Jardins de la Fournillière, une expérience de participation observante. In: Jolé, M. (Hrsg.): Espaces publics et cultures urbaines. Actes du Séminaire du CIFP, CERTU. Paris, 295-306.
- Schneidewind, U.; Singer-Brodowski, M. (2013):** Transformative Wissenschaft: Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem. Marburg.
- Schneidewind, U.; Zahrnt, A. (2013):** Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik. München.
- Scholich, D. (2008):** Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 475-485.
- Scholz, R. W. (2011):** Environmental Literacy in Science and Society – From Knowledge to Decisions. Cambridge, UK.
- Seebacher, A.; Alcántara, S.; Quint, A. (2018):** Akteure in Reallaboren – Reallabore als Akteure. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 155-159.
- Sinning, H.; Spars, G. (Hrsg.) (2018):** Sharing-Ansätze für Wohnen und Quartier. Nachhaltigkeits-transformation, kollaborative Konsummodelle und Wohnungswirtschaft. Stuttgart.
- Sokoloff, P. (2016):** Le Big data et l'Open data au service des collectivités. In: Annales des Mines – Responsabilité et environnement 84 (4), 41-46.

- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2007): Karlsruhe Masterplan 2015. Innovation & Lebensqualität. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, AG Bürgerbeteiligung (2012a): Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung (2012b): Karlsruhe 2020: Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Karlsruhe.
- Stauffacher, M.; Flüeler, T.; Krütli, P.; Scholz, R. W. (2008): Analytic and Dynamic Approach to Collaboration. In: Systemic Practice and Action Research 21 (6), 409-422.
- Theys, J. (2002): L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. In: Développement durable et territoires 2002 (1).
- UN – United Nations (1992): Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (10.12.2021).
- UN – United Nations (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (10.12.2021).
- UN – United Nations; Habitat III Secretariat (2017): New Urban Agenda. A/RES/71/256.
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf (30.11.2021).
- Vie publique (2019): Le Grenelle de l'environnement : quels engagements ?
<https://www.vie-publique.fr/eclairage/268585-le-grenelle-de-lenvironnement-quels-engagements> (19.01.2022).
- Von Gleich, A.; Hofmeister, S.; Huber, J. (1999): Wege nach Ökoptopia – Kann nachhaltiges Wirtschaften ohne Sparsamkeit erreicht werden? In: Politische Ökologie (62), 8-12.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Hauptgutachten. Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2014): Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken – Ein Beitrag zur SDG-Debatte. Berlin. = Positionspapier 8.
- Weber, G. (2004): Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung. In: Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.): Ethik in der Raumplanung: Zugänge und Reflexionen. Hannover, 164-183. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221.
- Wolfram, K. (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung. Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 288.

Autorin und Autoren

Prof. Dr. Helga Kanning ist außerplanmäßige Professorin für nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Der Transfer von ökologisch orientiertem Planungs- und wirtschaftlichen Wissen steht im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Langjährige Forschungsschwerpunkte fokussieren auf die Vermittlung von ökologisch orientiertem planerischem und ökonomischem Wissen. Sie ist in verschiedenen planungs- und ökonomiebezogenen Netzwerken engagiert, z. B. Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften, Vereinigung Ökologische Ökonomie, und Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Sie ist Gründungsgesellschafterin der sustainify GmbH, Hannover. Ein Arbeitsschwerpunkt ist transformative Forschung, z. B. für den Wandel in Hochschulen sowie mit Real- laborformaten für die Ressourcenwende und Klimawandelanpassung in Kommunen und Unternehmen. Wissenschaftlich begleitete Partizipation kann Nachhaltigkeits- transformationen fördern und Hindernisse identifizieren.

Dr. Frank Scholles lehrt und forscht seit 1988 am Institut für Umweltplanung in der AG Raumordnung und Regionalentwicklung (vormals Institut für Landesplanung und Raumforschung) der Leibniz Universität Hannover, wo er zuvor Landschafts- und Freiraumplanung studiert hat. Er war von 1999 bis 2010 Vorsitzender der UVP-Gesellschaft e. V. und ist seitdem Schriftleiter der Zeitschrift UVP-report. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung umfassen Nachhaltige Regionalentwicklung, Methoden der Raum- und Umweltplanung, Umweltprüfungen und Planungsinformatik. Er ist Autor zahlreicher Artikel und Buchkapitel, insbesondere im „Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung“, dessen Mitherausgeber er ist.

François Mancebo ist Professor für Nachhaltigkeit und Stadtplanung an der Universität Reims. Er ist Lead Faculty bei GRP Earth System Governance. Seine Forschung zielt darauf ab, Wege zur Nachhaltigkeit durch Adaptive Planning und partizipative Governance zu identifizieren. Er hält dieses Thema für ein typisches wicked problem. Er ist an vielen europäischen Projekten beteiligt, die sich mit widersprüchlichen Perspektiven auf Transformationen der Städte auseinandersetzen, wie z. B. SmartUrban Green.

Nicolas Douay, Christian Lamker

NEUE TECHNOLOGIEN, NEUE WERKZEUGE, NEUE ORGANISATION DER STADT: AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN DIGITALEN PLANUNG?

Gliederung

- 1 Einleitung: Digitalisierung von Städten und Regionen
- 2 Digitale Technologien in der räumlichen Planung in Frankreich und Deutschland
- 3 Positionierung von Planerinnen und Planern in Smart-City-Agenden
- 4 Wie Smart Cities und Regionen entstehen – eine vergleichende Betrachtung
- 5 Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Es vollzieht sich ein umfassender digitaler Wandel und es werden große Hoffnungen in die Möglichkeiten digitaler Werkzeuge für die Kommunikation und Visualisierung in Planungsprozessen, für die Analyse und Modellierung räumlicher Informationen und auch für die Verwaltung ganzer Städte und Regionen gesetzt. Die tatsächliche Praxis ist jedoch sehr unterschiedlich und die Debatte weist zunehmend auf die Fallstricke und Gefahren einer Entkopplung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, räumlicher Gerechtigkeit und demokratischer Entscheidungsfindung hin. Die Beispiele für intelligente Städte zeigen eine große Vielfalt an Interpretationen und Umsetzungen innerhalb Europas. Daher sollten digitale Werkzeuge nicht zum Selbstzweck werden, sondern benötigen eine klare gesellschaftliche und räumliche Vision und offene politische Debatten. Dieses Kapitel befasst sich mit digitalen Technologien in der Raumplanung als Teil einer zunehmend politischen Agenda in Frankreich und Deutschland. In vielerlei Hinsicht müssen sich beide Länder mit ähnlichen Chancen und Herausforderungen auseinandersetzen, die durch digitale Technologien, Unternehmen und globale Plattformen entstehen. Diese werden durch die nationalen politischen und planerischen Systeme und einen stärker zentralisierten Ansatz in Frankreich gegenüber einer stark dezentralisierten Agenda in Deutschland unterschiedlich vermittelt.

Schlüsselwörter

Digitalisierung – Smart City – Frankreich – Deutschland – Technologie – Rolle von Planerinnen und Planern

New technologies, new tools, new organisation of the city: towards a new digital planning?

Abstract

A full digital transformation is unfolding and great hopes are vested in the potentials of digital tools for communication and visualisation in planning processes, for analysing and modelling spatial information, and also for managing whole cities and regions. However, actual practices differ vastly, and the debate increasingly points to the pitfalls and dangers of a disconnect between citizens, spatial justice and democratic decision making. Examples of smart cities show a huge variety of interpretations and implementations in Europe. Therefore, digital tools should not become a goal in themselves, but need a clear societal and spatial vision and open political debates. This chapter looks at digital technologies in spatial planning as an increasingly political agenda in France and in Germany. In many regards, both countries must deal with similar opportunities and challenges posed by digital technologies, companies and global platforms. These are mediated differently through national political and planning systems and a more centralised approach in France versus a much-decentralised agenda in Germany.

Keywords

Digitalisation – smart city – France – Germany – technology – role of planners

1 Einleitung: Digitalisierung von Städten und Regionen

Die Digitalisierung ist zu einer der dominierenden Kräfte geworden, die eine anhaltende Transformation der Gesellschaften, der Entstehung und Gestaltung unserer Städte und der Theorie und Praxis der Raumplanung vorantreiben (Colding/Barthel/Sörqvist 2019; Douay 2018; George 2020; Potts 2020; Raco/Savini 2019; Sielker/Sichel/Allmendinger 2019). Eine umfassende digitale Transformation ist im Gange: Ganze Volkswirtschaften, Warenströme, öffentliche und private Dienstleistungen, politische Debatten und soziale Kontakte werden in das Digitale übertragen. Große Hoffnungen ruhen auf den Potenzialen digitaler Werkzeuge für die Kommunikation und Visualisierung in Planungsprozessen, bei der Analyse und Modellierung räumlicher Informationen, aber auch bei der Verwaltung ganzer Städte und Regionen. Schließlich ist das Digitale „allgegenwärtig“ (Boullier 2016): Es lässt sich nicht lokalisieren, weil es alle unsere Aktivitäten durchdringt, von den intimsten bis zu den kollektivsten. Es beeinflusst die Art und Weise, wie wir städtische und regionale Räume wahrnehmen, nutzen sowie umgestalten und führt zu Begriffen wie *Smart Cities*, *Smart Villages* und *Smart Regions*. Aus soziologischer Sicht bringen „Smart Cities die Form-Funktions-Anpassung in das digitale Zeitalter und zielen darauf ab, sich selbst erhaltende Umgebungen zu werden“ (Sennett 2018: 161).

Wie in keinem Jahr zuvor zeigten sich in der COVID-19 Pandemie ab 2020 die großen Potenziale der digitalen Kommunikation mit ihren Möglichkeiten, in Verbindung zu bleiben und das öffentliche Leben von lokalen Gemeinschaften bis hin zu globalen

Netzwerken zu organisieren. Smart Cities haben sich als Idealtypus einer effizienten, nachhaltigen und umweltfreundlichen Stadt der Zukunft herauskristallisiert. Das geht so weit, dass hybride Räume (wie *Augmented Reality* und gamifizierte Umgebungen) entstehen, in denen das Reale und das Virtuelle verschmelzen (Yamu/Poplin/Devisch et al. 2017). Neben der Entwicklung und dem Einsatz neuer Technologien und Werkzeuge verändern sich in noch größerem Maße grundlegende Annahmen und die Organisation des städtischen Raums. Die Bezeichnung ‚Smart City‘ bedeutet, dass „Technologie ein zentrales Merkmal in Städten ist, das die Stadterneuerung ankurbeln und die städtische Effizienz steigern kann“ (Hatuka/Rosen-Zvi/Birnhack et al. 2018: 161). Dieser fortlaufende Prozess wirft Fragen zur verantwortungsvollen Entscheidungsfindung und lokalen Demokratie auf, die Gefahr läuft, durch eine „algorithmische Technokratie“ mit neuen mächtigen Regierungseliten ersetzt zu werden (Kitchin/Coletta/Evans et al. 2019: 210). Die neuen Generationen digitaler Technologien bieten mehr als nur Analysewerkzeuge und erhöhen das Risiko einer Abkopplung von den Bürgerinnen und Bürgern, der räumlichen Gerechtigkeit und der demokratischen Entscheidungsfindung. In der hierzu geführten Debatte werden zunehmend die Fallstricke und Gefahren erörtert, die entstehen, wenn digitale Technologien zu Eckpfeilern aller Elemente der Raumplanung, Kommunikation und Entscheidungsfindung werden.

Planung und (digitale) Stadtentwicklung

In traditionellen Darstellungen der Stadtentwicklung spielten Planer und Stadtgestalter mit ihren Werkzeugen und Instrumenten, aber auch mit ihren Entwürfen und Visionen eine entscheidende Rolle (Sennett 2018: 19 f.). Nach der Industrialisierung im 19. Jahrhundert gab es in den europäischen Städten sowohl ingenieurtechnische Lösungen (z. B. die Abwasserentsorgung) als auch architektonische Antworten (z. B. das Bauhaus). Der Wiederaufbau in der Nachkriegszeit führte zu einer groß angelegten umfassenden Planung und dem rationalen Planungsmodell. Die besten Entscheidungen wurden von Expertinnen und Experten und durch rationale Analysen entwickelt. Später wurde dies durch kommunikative und kooperative Planungsideale sowie eine Orientierung an Bürgerinnen und Bürgern und partizipativen Planungsprozessen ergänzt. Die besten Entscheidungen wurden in offenen, auf Konsens ausgerichteten Dialogen herbeigeführt. Seit dem späten 20. Jahrhundert haben Planerinnen und Planer viel Aufmerksamkeit auf die strategische Planung als Mittel zur Förderung der Interaktion zwischen privaten Akteuren und öffentlichen Verwaltungen gerichtet. Öffentliche und private Ressourcen werden zusammengeführt, um Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Allen diesen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie sich mit Planern als Stadtgestaltern und der Rolle, die sie bei der Organisation und Gestaltung von Räumen spielen, befassen. Ohne die spezifische Rolle der Planerinnen und Planer können Städte in den Industrieländern nicht entstehen.

Dieser Trend ist heute noch vielfältiger geworden. Neu aufkommende Kräfte beeinflussen die Stadtentwicklung und zwar oft stärker als etablierte Ansätze der Stadtverwaltung. Digitale Technologien werden als Lösungen für alle städtischen Probleme dargestellt (Kitchin/Coletta/Evans et al. 2019: 199). Technologien verändern die Art und Weise, wie wir den Raum nutzen und wie wir uns im Raum bewegen. Globale digi-

tale Plattformen prägen Formen des Wohnens, Reisens und der Fortbewegung. Beispiele sind multilokales Wohnen, *Home-Sharing*, *Co-Working*, *E-Scooter*, *Ride-Sharing*-Dienste und vieles mehr. Smart Cities kombinieren urbane Sensorik mit ausgefeilter Technologie, um Städte und urbane Abläufe zu optimieren, meist unter Verwendung zentraler Verwaltungsmechanismen. Smart-City-Definitionen umfassen Definitionen von offenen und ko-produktiven Städten, in denen Menschen in Echtzeit mit Daten interagieren und eine Vielfalt von Gebäuden und Straßengestaltungen aufbauen (Sennett 2018: 254). Sie umfassen aber auch Szenarien einer automatisierten Verwaltung städtischer Belange, die in hohem Maße präskriptiv und geschlossen ist und die Menschen als passive Nutzerinnen und Nutzer zurücklässt (Kitchin/Coletta/Evans et al. 2019: 201). Sie haben gemeinsam, dass technologische Werkzeuge, urbane Sensorik und *Big Data* (Technologien zur Verarbeitung und Auswertung riesiger Datenmengen) einen umfassenden städtischen Wandel vorantreiben, ohne dass Planerinnen und Planer darin eine besondere Stellung einnehmen. Vielmehr besteht die Hoffnung, dass intelligente Algorithmen die besseren Entscheidungen liefern. Umfangreiche finanzielle Investitionen und technologisches Wissen führen zu einer vielfältigen Anwendungslandschaft und verlagern die Macht auf die Technologieunternehmen. Die Suche nach einer neuen „materiell-virtuellen Schnittstelle“ (de Roo/Yamu 2017: 34) verändert sogar die Sprache der Planung und ist ein Ausgangspunkt für die Neupositionierung von Planerinnen und Planern im komplexen Prozess der Stadtentwicklung.

(Neu-)Positionierung der Planung

Picon (2015) stellt fest, dass das Ideal der intelligenten Stadt häufig als Gegensatz zwischen dem Streben nach Effizienz, insbesondere im Hinblick auf die Verwaltung der Infrastruktur, und einer umfassenderen Vision dargestellt wird, die auch den Austausch und eine bessere Lebensqualität fördern soll. Aus dieser Perspektive lassen sich zwei Ansätze unterscheiden. Der erste, kritische Ansatz, der beispielsweise von Greenfield (2013) vertreten wird, stellt fest, dass Smart-City-Projekte (vor allem die Beispiele Masdar in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Songdo in Südkorea und PlanIT in Portugal) Teil einer kapitalistischen Logik sind, die das Wirtschaftswachstum aufrechterhält, indem sie neue Märkte für die größten Privatkonzerne (wie IBM, Cisco, Veolia, Dassault, General Electric, Siemens, Phillips) schafft, aber nicht den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Ein zweiter, optimistischerer Ansatz stellt fest, dass die Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien die Lebensqualität und die Lösung von Umweltproblemen verbessert (Scholl/Scholl 2014; Caragliu/Del Boy/Nijkamp 2009; Giffinger/Fertner/Kramar et al. 2007). Der erste Ansatz ist der Cyberpessimismus. Das Internet wird als eine technische Entwicklung im Dienste einer neuen technischen Elite betrachtet. Letztere entspricht den Interessen großer privater Gruppen und verhindert die Beteiligung derjenigen, die technologisch nicht auf dem neuesten Stand sind, oder sie organisiert sogar eine allgemeine Überwachung von Verhaltensweisen. Der zweite ist ein cyberoptimistischer Ansatz. Er ist dem ersten diametral entgegengesetzt. In ihm wird das Aufkommen des Internets als eine mögliche Entwicklung hin zu einer offeneren Gesellschaft in den Diensten einer direkten Demokratie, in der die Bürgerinnen und Bürger freier partizipieren könnten, gesehen. Diese Kluft zwischen Cyberoptimismus und Cyberpessimismus erinnert an Mumfords (1970) Vision von den Risiken, die mit der

Entfaltung der industriellen Zivilisation einhergehen, in der die Versprechen der modernen Technologie durch eine autoritäre „Megamaschine“ verraten werden würden. Mit anderen Worten, es geht um die Unterscheidung zwischen Utopie und Katastrophismus.

Die aktuellen Diskurse zeugen von einem oft unerschütterlichen Glauben der öffentlichen Entscheidungsträger an die sogenannten „intelligenten“ Technologien und verlangen nach mehr Beweisen und fundierten Diskussionen. Länder mit einer starken demokratischen Tradition kämpfen damit, sich zwischen cyboptimistischen und cybepessimistischen Zukunftsvisionen zu positionieren. Sennett (2018: 254) bezeichnet das als eine koordinative (offene) oder eine präskriptive (geschlossene) Smart City. Die beiden größten Länder in Europa, Deutschland und Frankreich, verfolgen jeweils eine Politik zur Förderung von intelligenten Städten, aber auch von intelligenten Dörfern und Regionen. Dieses Kapitel zielt darauf ab, die traditionelle Kluft zwischen Optimismus und Pessimismus in Bezug auf die Auswirkungen digitaler Technologien auf unsere Gesellschaft zu überwinden.

Douay (2018) hat vier Planungsmodelle für Smart Cities identifiziert, die sich bereits abzeichnen (s. Abb. 1). Im Gegensatz zu früheren Planungsansätzen ermöglichen Smart Cities offene Planungsansätze, die dynamisch sind und eine Vielzahl institutioneller und nicht-institutioneller Akteure einbeziehen. Wenn digitale Infrastruktur, Wissen und Zugang zur Verfügung gestellt werden, könnte die ‚Weisheit der Menge‘ von dafür bereiten Regierungen effizient und demokratisch genutzt werden. Auf der anderen Seite zeigen die Forderungen nach technologischen Grundlagen und danach, die Smart-City-Verwaltung zu etablieren, sehr wohl auch Ausgrenzungsprozesse seitens der Betreiber digitaler Plattformen und von Technologieunternehmen. Die älteste Plattform zur Entscheidung öffentlicher Angelegenheiten, der öffentliche Raum (griechisch: agora) und seine Nachfolger in Form von Rathäusern und physischen öffentlichen Versammlungen könnten durch neue Plattformen ersetzt werden – oder durch eine einzige.

Dies führt uns zu den folgenden Fragen: Wie steht es um die Verwirklichung von Smart Cities in Frankreich und Deutschland? Ist es wahrscheinlich, dass die ‚Smartifizierung‘ zu einer noch stärkeren digitalen Kluft führt und diejenigen Bevölkerungsgruppen stärkt, die (finanziell und intellektuell) in der Lage sind, an der Nutzung von Technologien teilzunehmen? Mit anderen Worten, wird die ‚Smartifizierung‘ zu einer mehr oder weniger egalitären Gesellschaft führen, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung digitaler Wirtschaftsplattformen (z.B. Uber, Airbnb), die sich auf die Fähigkeit öffentlicher Akteure auswirken, an der Planung der Stadt teilzuhaben? Wie werden sich die Planungsmethoden für die gebaute Umwelt durch die Entwicklung von Werkzeugen in Verbindung mit Algorithmen und künstlicher Intelligenz verändern? Könnte dies die Prozesse der Bürgerbeteiligung und die Dynamik der Stadtverwaltung verändern? Diese Fragen sind Teil einer dynamischen Debatte, und dieses Kapitel soll einen Beitrag zur Entwicklung einer produktiven künftigen Nutzung digitaler Technologien in der Raumplanung leisten.

Compass of digital planning

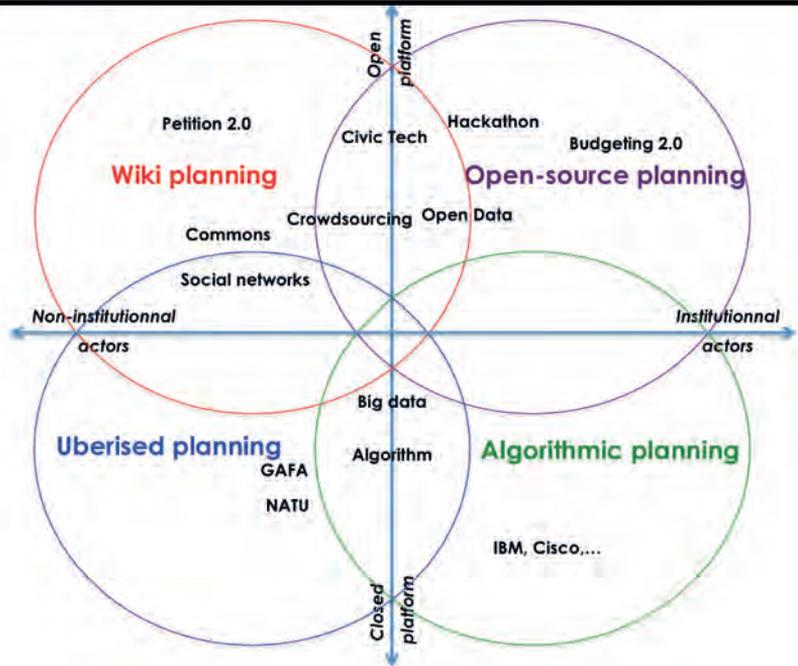


Abb. 1: Planung der Smart City / Quelle: Douay 2018: 148¹

2 Digitale Technologien in der räumlichen Planung in Frankreich und Deutschland

In den folgenden Abschnitten werden Frankreich und Deutschland sowie ihre digitalen Strategien für Städte und Regionen untersucht. In beiden Ländern nimmt der Begriff ‚Smart City‘ eine zentrale Stellung ein, wenn es darum geht, digitale Technologien in die Raumplanung und die Organisation von Städten und anderen Teilen des weiteren Territoriums zu integrieren. Der erste Teil eines jeden Unterkapitels stellt Smart Cities auf den nationalen Städteagenden vor. Der zweite Teil skizziert aktuelle Politiken und Strategien und gibt einen Überblick über den Stand der Nutzung und Umsetzung von

1 Wiki planning = Wiki-Planung
 Commons = Allmende
 Social networks = Soziale Netzwerke
 Open Source planning = Open-Source-Planung
 Uberized planning = Uberisierte Planung
 Algorithmic planning = Algorithmische Planung
 Non-institutional actors = nicht-institutionelle Akteure
 Institutional actors = institutionelle Akteure
 Closed platform = geschlossene Plattformen
 Open platform = offene Plattformen

Smart Cities. In diesem Teil wird aufgezeigt, was ‚smart‘ in beiden Ländern bedeutet, welche Schwerpunkte intelligente Politiken setzen und wie sie sich von früheren Stadt- und Planungspolitiken unterscheiden. Der Überblick konzentriert sich auf die letzten Jahre, in denen ein dynamischer Wandel zu beobachten war. Im Jahr 2014 ergab eine im Auftrag des Europäischen Parlaments durchgeführte Studie, dass weniger als 50% aller Städte in Frankreich und Deutschland Smart-City-Merkmale aufweisen und beide Länder weit hinter den meisten großen europäischen Ländern liegen (European Parliament 2014). Der dritte Teil liefert konkrete Beispiele, die die Bandbreite der jüngsten Anwendungen in beiden Ländern zeigen. Die Vielfalt der Anwendungen eröffnet den Raum für die Diskussion von Potenzialen und Fallstricken und für die (Neu-)Positionierung von Planerinnen und Planern in Smart-City-Agenden (Kap. 3).

Frankreich

In Anlehnung an den institutionellen Kontext und die Traditionen der staatlichen Politik in Frankreich wurde die Frage der digitalen Technologie in der Regionalplanung in Frankreich zunächst unter dem Gesichtspunkt der Ausstattung betrachtet (Debie/Douay 2016) und daher in der gleichen Weise wie bei traditionelleren Netzen (Zug, Telefon) mit der Einrichtung neuer Infrastrukturen verknüpft. Die Herausforderung bestand also zunächst darin, flächendeckend Internetanschlüsse vorzuhalten und dabei die sich weiter mit immer höherer Geschwindigkeit entwickelnden technologischen Standards zu berücksichtigen. In der Tat setzte die Nutzung des Internets nicht vor 1994 ein und wurde erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit der Einführung von *asymmetric digital subscriber line* (ADSL – asymmetrische digitale Teilnehmer-Anschlussleitung) und schließlich während der letzten zehn Jahre mit Hochgeschwindigkeits-Breitbandanschlüssen wirklich demokratisiert.

Die Digitalisierung des französischen Staatsgebiets spiegelt somit die Entwicklung der Raumordnungspolitik vor dem Hintergrund des geltenden Paradigmas der Gleichheit der Territorien wider. Sie wurde zum Gegenstand staatlicher Maßnahmen, die darauf abzielen, die Bürgerinnen und Bürger an die modernsten Technologien anzuschließen, wie dies bereits beim Telefon in den 1970er Jahren und beim Mobiltelefon Ende der 1980er Jahre der Fall war. Im November 2012 rief der Staat die Mission Très Haut Débit (Mission für Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze) ins Leben und im Februar 2013 wurde eine nationale Strategie verabschiedet. Diese Strategie zielt darauf ab, bis zum Jahr 2022 80% des Territoriums mit Hochgeschwindigkeits-Breitbandzugang zu versorgen (derzeitiges Ziel ist das Jahr 2025), wofür insgesamt 20 Milliarden Euro investiert werden sollen. Vor dem aktuellen Hintergrund knapper öffentlicher Finanzen basiert dieser Plan auf der Suche nach Kohärenz zwischen den Initiativen des Staates und der lokalen Körperschaften und deren guter Koordination mit den privaten Investitionen der Betreiber. Er folgt dem Hauptziel der Gleichheit der Territorien, welches 2012 zu einem zentralen Merkmal der nationalen Planung wurde. Damit verknüpft ist die Idee, Gleichheit zwischen größeren Städten und ländlichen Gebieten mit geringerer Dichte zu erreichen. Bei den digitalen Fragen besteht die größte Herausforderung darin, die digitale Kluft zu überwinden, indem die Anzahl der ‚weißen Flecken‘ ohne digitale Anbindung verringert wird. Diese Politik basiert auf der Aufteilung von Räumen unter den nationalen Betreibern. Es wurden die rentabelsten und am wenigsten kostspieligen Areale festgelegt, um im Gegenzug Subventionen für die lokalen Behörden in den Arealen zu gewähren, die am teuersten auszustatten sind und in

denen die Aussichten auf Rentabilität gering sind. Infolgedessen ist die finanzielle Unterstützung für die Gebiete proportional zu ihrem Anteil an ländlichen Gebieten. Im Jahr 2009 wurden mit einem Gesetz zur ‚Bekämpfung der digitalen Kluft‘ territoriale Digitalpläne eingeführt. Diese Pläne werden somit den Planungsdokumenten für große Infrastrukturen hinzugefügt. Diese operationellen Dokumente beinhalten Ziel festlegungen, und auch wenn sie fakultativ sind, ist ihre Existenz die Voraussetzung für die staatliche finanzielle Unterstützung von Projekten der Gebietskörperschaften durch den *Fonds d’aménagement numérique des territoires* (FANT – Fonds für digitale territoriale Entwicklung).

Der Ansatz der ‚digitalen Kluft‘ ermöglicht es, eine sehr interessante und innovative Methode bei der Einführung der Digitalisierung mithilfe staatlicher Maßnahmen in ländlichen Gebieten zu beobachten. Diese ‚digitale Politik‘ schließt eine Bottom-up-Perspektive von den lokalen Akteuren des öffentlichen Sektors über den privaten Sektor bis hin zur Zivilgesellschaft ein. In diesem Zusammenhang ist der Bericht *Smart City versus Stupid Village* (Intelligente Stadt versus dummes Dorf) der Caisse des dépôts (Französisches Finanzinstitut) aus dem Jahr 2016 zu nennen, der als Aufruf diente, gewählte Beamte zu mobilisieren, die digitalen Technologien als Katalysator für die Entwicklung zu betrachten, um innovative Projekte zu fördern. Erwähnenswert ist auch die Vernetzung lokaler Initiativen durch die Vereinigung *Villes Internet* (Internet-Städte) mit ihrem Online-Atlas von mehr als 2.100 lokalen Behörden, die gemeinsam 35.000 digitale Aktionen durchführen. Außerdem vergibt die Vereinigung ein Prädikat an die lokalen Behörden mit den innovativsten Initiativen (in Anlehnung an das traditionelle Prädikat der *Villes fleuries* [blühende Städte – ähnlich wie ‚Unser Dorf hat Zukunft‘]). Es gibt also eine starke Aneignung smarter Perspektiven, die sich in einer proaktiven Politik und in Initiativen privater und ziviler Akteure niederschlägt, bei denen die digitale Technologie Antworten auf die spezifischen Herausforderungen des ländlichen Raums bietet (Entmaterialisierung öffentlicher Dienstleistungen, Rückzug lokaler Dienstleistungen, Alterung der Bevölkerung).

In städtischen Gebieten ist das Konzept der Smart City ebenso populär wie in anderen westlichen Ländern. So hat die Stadt Montpellier IBM damit beauftragt, für einige Jahre städtische Kontroll- und Verwaltungsinstrumente einzurichten, während Nizza eine Partnerschaft mit Cisco eingegangen ist und Angers nun ein ähnliches Projekt mit ENGIE durchführt. Es wird auch mit innovativen städtischen Projekten experimentiert, die intelligente und ökologische Aspekte miteinander verbinden. Dies trifft auf Issy-les-Moulineaux in der Nähe von Paris zu, einem Pionier bei der Einführung neuer Technologien (Douay 2018). So veröffentlichten die Europäische Kommission und das chinesische Ministerium für Industrie und Technologie im Jahr 2014 eine Studie über Smart-City-Projekte, die in 15 chinesischen und 15 europäischen Städten umgesetzt wurden. In diesem Ranking wurden nur zwei französische Städte – Lyon und Issy-les-Moulineaux – hervorgehoben. Die Stadt Issy-les-Moulineaux hat bereits 1995 das Internet in ihren Bibliotheken eingeführt, einen digitalen öffentlichen Raum geschaffen und damit begonnen, direktere Verbindungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung herzustellen, sei es durch den Austausch von Informationen (die Stadt war die erste, die ihre Stadtratssitzungen online übertrug) oder durch die Möglichkeit, Dokumente anzufordern. Der Einsatz neuer Technologien betrifft auch städtische Projekte wie die Schaffung eines intelligenten Stromnetzes. Das Projekt

IssyGrid ist ein großes Labor für die Erprobung dieser neuen Technologien. Es wurde auf Initiative der Stadtverwaltung ins Leben gerufen und bringt zahlreiche (oft französische) Vertreter urbaner Industrien wie Bouygues, Alstom, EDF, ERDF, Microsoft, Schneider Electric, Steria und Total sowie zahlreiche innovative Start-ups zusammen. Dieses Öko-Viertel in der ehemaligen Militärfestung der Stadt soll 2.000 Wohneinheiten für 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 160.000 m² Bürofläche für 10.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schaffen.

In der institutionellen Praxis der Planung ist die digitale Technologie (noch) nicht in die Hierarchie der gesetzlichen Regelungen integriert. Es werden jedoch Strategien entwickelt, die sich ganz oder teilweise auf digitale Ansätze konzentrieren. Das digitale Thema ist mit dem Aufkommen von Transformationsszenarien zu einer nachhaltigeren und widerstandsfähigeren Stadt Teil umfassenderer Debatten über die Entwicklung von Stadtplanungspraktiken (Douay/Minja 2021), sodass das Digitale oft als einer der möglichen und ergänzenden Wege dargestellt wird. Die digitale Transformation ergänzt darin die ökologischen, sozialen, energetischen und/oder demokratischen Transformationsdiskussionen. Ein Beispiel dafür ist der Strategieplan *Paris intelligent et durable* (Intelligentes und nachhaltiges Paris), der 2015 mit dem Ziel ausgearbeitet wurde, Paris in eine digitale Stadt zu verwandeln, und der auf einer neuen Methode basiert, die systematisch auf die Bürgerbeteiligung und die Ko-Konstruktion setzt: „Les citoyens doivent être au cœur des projets simplement parce qu'ils vivent la ville au quotidien. La co-construction des projets avec toutes les parties prenantes, l'ouverture des données publiques, le soutien sans faille à l'innovation et l'implication personnelle des citoyens pour réagir et proposer des idées sont des éléments essentiels pour construire la ville de demain. Le socle de la ville intelligente conçoit la ville ouverte, comme une plateforme sur laquelle les entrepreneurs, les associations et les citoyens peuvent se connecter“ (Die Bürgerinnen und Bürger müssen im Mittelpunkt der Projekte stehen, weil sie die Stadt täglich erleben. Die Ko-Konstruktion von Projekten mit allen Beteiligten, die Transparenz öffentlicher Daten, die unermüdliche Unterstützung von Innovationen und die persönliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit Reaktionen und Ideen, sind wesentliche Bausteine für den Aufbau der Stadt von morgen. Die Grundlage der intelligenten Stadt ist die offene Stadt, die als Plattform konzipiert ist, auf der sich Unternehmer, Verbände und Bürger vernetzen können) (Gonguet/Rolland 2015). Interessant ist zudem der Fall der europäischen Metropole Lille mit ihrer *résolument numérique* (konsequent digitalen) Strategie. Darin wird das gemeinsame Ziel formuliert, den Aktionen einer Gruppe von öffentlichen und privaten Akteuren, die am digitalen Wandel beteiligt sind, mehr Sichtbarkeit zu verleihen.

Deutschland

Der Beginn einer stärkeren Fokussierung auf Informations- und Kommunikationstechnologien in der Planung erfolgte bereits in der Mitte der 1990er Jahre (Ravin 2020; Wiegandt 2018: 958). Allerdings wird von privaten und öffentlichen Akteurinnen und Akteuren in Deutschland weithin eingeräumt, dass das Land nur zögerlich digitale und Smart-City-Strategien auf allen Regierungsebenen umsetzt. Im Jahr 2019 hatten 95,4% aller deutschen Haushalte Zugang zu Breitbandanschlüssen mit mindestens 16 Mbit/s, ein Anstieg gegenüber 87,2% im Jahr 2015 (BMVI 2019: 2 f.). Die Breitbandversorgung unterscheidet sich jedoch stark zwischen urbanen Gebieten (99,0%,

ca. 23,2 Millionen Haushalte), semi-urbanen Gebieten (93,7%, 13,8 Millionen Haushalte) und ländlichen Gebieten (81,9%, 4,4 Millionen Haushalte). In Deutschland wurde die Bereitstellung der notwendigen digitalen Infrastruktur für Smart Cities und Regionen in der Raumentwicklungs- und Planungspolitik intensiv vorangetrieben, wobei die Bereitstellung der Basisinfrastruktur zunächst den Infrastrukturanbietern überlassen wurde, ohne dass diese sich an einer digitalen Agenda zu orientieren hatten. Die föderale Struktur mit garantierter kommunaler Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden (Artikel 28 GG – Grundgesetz) hat eine Vielzahl von Ideen und Projekten ermöglicht. Sie hat aber auch zu unabgestimmten Maßnahmen, deren inkohärenter Umsetzung und zu Problemen bei der Verbreitung guter Beispiele geführt. Im Jahr 2003 wurde damit begonnen, einen Standard für die Erhebung, die Verwaltung und den Austausch von Planungs- und Gebäudedaten zu entwickeln. Seit 2017 sind alle Behörden verpflichtet, bis 2023 auf die Nutzung der offenen Standards XPlanung und XBau hinzuarbeiten, um Prozesse reibungsloser, effizienter und transparenter zu gestalten (Leitstelle XPlanung/XBau 2018). Darüber hinaus arbeiten vier vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur geförderte Pilotprojekte seit 2017 an der Etablierung von *Building Information Modelling* (BIM – Bauwerksdatenmodellierung) mit dem Ziel, es ab 2020 für Infrastruktur- und verwandte Projekte zu verankern (BMVI 2020). Solche Standards, offene Daten und Schnittstellen sind die Grundlage für eine breitere Digitalisierung von Planungsprozessen.

Der Begriff ‚Smart City‘ fand zunächst im Zusammenhang mit der technologischen Infrastruktur (Breitbandanschlüsse), der Energiewende (smarte Netze, smarte Verbrauchsmessung), der Mobilität (multimodaler Verkehr) und der Digitalisierung von Produktion (Industrie 4.0), Verwaltung (digitales Rathaus) und Kommunikation (soziale Medien) Verwendung. In jüngerer Zeit hat sich der Schwerpunkt auf öffentliche Dienstleistungen, den Zusammenhalt zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, die Förderung gleichwertiger Lebensbedingungen und die Bürgerbeteiligung verlagert. Die Smart-City-Agenda wurde erweitert, um auch die Ungleichheiten und die unterschiedliche Dynamik innerhalb des Landes anzugehen und um benachteiligte Regionen zu unterstützen. Im Koalitionsvertrag der drei Regierungsparteien (Wahlperiode 2017–21) wurden die beiden wichtigsten Aspekte der Bundespolitik hervorgehoben: die Umsetzung von Pilotprojekten und die Unterstützung der Städte bei ihren Umsetzungsaktivitäten (CDU/CSU/SPD 2018). Dabei geht es explizit um Smart Cities, *Smart Rural Areas* (smarte ländliche Gebiete) und die Beziehungen zwischen Städten und Umland, aber auch um europäische und internationale Wettbewerbserfolge (CDU/CSU/SPD 2018: 47). Darüber hinaus bekannte sich jene Bundesregierung zur Fortführung der Dialogplattform für Smart Cities und zur Förderung von Modellprojekten (ebd.: 113). Das große Ziel der Umsetzungsstrategie ist es, das Leben für alle Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, den Zusammenhalt des ganzen Landes zu stärken, es sicher nach vorne zu bringen und Verantwortung in Europa und der Welt zu übernehmen. Die Dialogplattform umfasst 70 Mitglieder aus Bundesministerien, Städten und der Zivilgesellschaft. Sie erarbeiteten die Smart City Charta (2017), die bis heute die Grundlage für das Engagement des Bundes bildet (BBSR 2017a). Diese Charta zielt auf die Entwicklung intelligenter Städte ab und baut auf der Idee der Europäischen Stadt auf, die in der Leipzig-Charta (BMU 2007) und der New Urban Agenda (UN 2016) skizziert wurde. Seit 2019 förderte die Bundesregierung bundesweit 13 Modellprojekte in vier Kategorien (BMI 2019): Großstädte (4 Projekte), mittelgroße

Städte (3), kleine Städte und Dörfer (4) und interkommunale Kooperationen (3). Dies spiegelt die Suche nach einer Vielfalt von intelligenten Praktiken wider. Die zweite Runde von Projekten sollte sich ab 2020 auf das öffentliche Interesse und die Netzwerkstadt / Städtenetzwerke konzentrieren (BMI/KfW 2020: 1).

Über die staatlichen Bemühungen hinaus sind viele Verbände und Netzwerke, inklusive öffentlicher Einrichtungen, Universitäten, Forschungsinstituten und privater Unternehmen, an Smart-City-Projekten beteiligt. Der *SmartCity Kompass* mit Sitz in Hamburg skizziert Projekte zu *Big Data*, dem Internet der Dinge, künstlicher Intelligenz, Robotik und mehr. Darüber hinaus engagieren sich zahlreiche private Akteurinnen und Akteure, Verbände und Forschungseinrichtungen für die Entwicklung oder Bereitstellung von Smart-City-Lösungen, wie Deloitte Smart Cities (Deloitte 2020), der Bundesverband Smart City (Bundesverband Smart City 2020) oder Fraunhofer Morgenstadt (Morgenstadt 2020). Die Forschungs-, Entwicklungs- und Umsetzungsprojekte werden häufig von Forschungseinrichtungen oder Universitätsinstituten durchgeführt, die sich zuvor wenig mit der Raumentwicklungs- und Planungspolitik beschäftigt haben.

Der Digitalverband Bitkom führte 2019 den Smart City Index ein, in dem es heißt, dass bundesweit eine Aufbruchstimmung für Smart Cities herrscht (Bitkom 2019: 4). Der Verband vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft. In die Analyse wurden die 81 Städte in Deutschland mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einbezogen und nach einem Set von 35 Indikatoren und 96 Kriterien bewertet. Unter den fünf ersten Plätzen befinden sich drei der vier deutschen Millionenstädte (Hamburg auf Platz eins, Berlin auf Platz vier, München auf Platz fünf). Die Studie zeigt, dass Städte mit speziellem Spitzenfachpersonal (z. B. *Chief Digital Officers* – Leiter der digitalen Verwaltung), Universitäten und digitalen Strategien deutlich besser abschneiden; diese Merkmale sind häufiger in Großstädten zu finden (ebd.: 19 ff.; European Parliament 2014: 9).

Die meisten hochrangigen Beispiele oder diejenigen, die als ‚Best Practices‘ bezeichnet werden, wurden durch Forschungsprojekte auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene unterstützt. Ein wichtiger Ausgangspunkt für Hamburgs Smart-City-Agenda war das Projekt *mySMARTLife*. Hamburg erhielt 2016 zusammen mit Helsinki und Nantes den Status einer EU-Leuchtturmstadt (Späth/Knieling 2018: 346). Dieses Projekt verdeutlichte auch die Notwendigkeit, Legitimität für Smart-City-Politiken zu entwickeln, sich mit einzelnen Bürgerinnen und Bürgern auseinanderzusetzen und Governance-Prozesse kritisch zu begleiten. Hamburg hat seine Strategie für eine digitale Stadt erstmals 2015 veröffentlicht. Eine umfassende Aktualisierung mit einer neuen digitalen Strategie wurde im Januar 2020 abgeschlossen, mit dem Ziel, Hamburg zu einer vollständig „digitalen Stadt“ zu machen (Senat Hansestadt Hamburg 2020). Ein weiteres, oft genanntes Beispiel aus jüngster Zeit ist das Living Lab *Lemgo Digital*, das vom Fraunhofer IOSB-INA in der mittelgroßen Stadt Lemgo (41.418 Einwohnerinnen und Einwohner) in Nordrhein-Westfalen betrieben wird. Im Mittelpunkt dieser Initiative stehen die Themen Mobilität, Umwelt und eine attraktive Innenstadt. Für den ländlichen Raum ist ein gutes Beispiel die Initiative ‚Digitales Dorf‘, die seit 2017 vom Land Bayern mit fünf Pilotregionen gefördert wird. Das Projekt ist

eine gemeinsame Forschungsinitiative der TH Deggendorf und von Gruppen unter dem Dach der Fraunhofer-Gesellschaft. Im digitalen Dorf Spiegelau-Frauenau (Spiegelau: 3.990 Einwohnerinnen und Einwohner, Frauenau: 2.713 Einwohnerinnen und Einwohner) geht es um ein besseres Leben mit digitalen Lösungen für ältere Menschen, Gesundheitsdienstleistungen im ländlichen Raum und eine zentrale Online-Plattform (*Dahoam 4.0*) für alle Einwohnerinnen und Einwohner zur Unterstützung des Gemeinschaftslebens. Das Projekt zielt auf die individuellen Lebens- und Gesundheitsbedingungen der Bürgerinnen und Bürger sowie auf eine stärkere Beziehung zu öffentlichen Einrichtungen und Diensten (in diesem Fall Schulen, lokale Dorfbusse und Rathäuser) ab. Die breite Verwendung des Begriffs ‚Smart City‘ birgt die Gefahr, dass er zu einem Marketing-Label wird, das keine langfristigen, nachhaltigen Wirkungen entfaltet (Soike/Libbe 2018: 24). In der jüngsten deutschen Debatte werden Smart-City-Agenden als Teil eines politischen und deliberativen Prozesses verstanden, der Technologien nutzt, um die Lebensqualität aller Bürgerinnen und Bürger zu verbessern und gleichwertige Lebensbedingungen in verschiedenen Regionen zu schaffen.

3 Positionierung von Planerinnen und Planern in Smart-City-Agenden

Smart-City-Agenden und der Einsatz digitaler Technologien dienen mehr Zwecken als der bloßen Analyse (z. B. geographische Informationssysteme). Außerdem zielen die Agenden darauf ab, den Anwendungsbereich solcher Ansätze über die Konzentration auf digitale Technologien als einziges Mittel und Ziel hinaus zu erweitern. In diesem Abschnitt werden die Smart-City-Agenden und Beispiele in Frankreich und Deutschland näher beleuchtet. Dabei wird eine raumplanerische Perspektive eingenommen, die zwei Schritte beinhaltet. Zunächst wird dargelegt, wo bestehende Planungsinstitutionen und -strategien Smart-City-Ideen aufgreifen und wie das Smarte aus der Planungsperspektive gestaltet ist. Der zweite Teil befasst sich mit den anstehenden Anwendungen in der Raumplanung, in der Diskussion von Raumordnungsplänen und in der öffentlichen Kommunikation und Bürgerbeteiligung. Es werden die Prozesse der Digitalisierung in der Planung selbst und die Auswirkungen auf die Rolle der Planerinnen und Planer dargelegt.

Frankreich

Lokale Akteurinnen und Akteure nutzen und missbrauchen den Begriff ‚Smart City‘ gleichermaßen, um neue Visionen voranzubringen und innovative Instrumente zu nutzen. So integrieren Planungsinstitutionen, wie beispielsweise die Stadt- und Raumplanung der Region Île-de-France, bereits solche Instrumente, um die Region einschließlich ihrer Umweltprobleme darzustellen und Entwicklungsprojekte in 3D zu simulieren. Ferner ist die Entwicklung zahlreicher Start-ups zu beobachten, die einen Algorithmus vorschlagen, der Grundstückseigentümern, Immobilienfachleuten und lokalen Behörden dabei hilft, Flächenreserven, ihr bauliches Potenzial und ihre Verfügbarkeit zu ermitteln. Diese Werkzeuge ermöglichen die Berechnung von Immobilienprojekten auf der Grundlage von Immobilienmarktdatenbanken und sozioökonomischen Aktivitäten. Diese Innovationen werden häufig von öffentlichen Stellen unterstützt, beispielsweise durch die *French Tech Operation*, die als Inkubator für diese neuen Unternehmen auf nationaler und metropolitaner Ebene dient. Diese Start-ups finden für

ihre Leistungen jedoch nicht immer einen angemessenen Markt, und oft wird erst durch entsprechende Vorschriften die Nachfrage nach solchen Tools erhöht, wie etwa im Zusammenhang mit der Open-Government-Bewegung.

Durch eine Freigabe von Daten und die Transparenz von Entscheidungen erfolgt eine ‚Demokratisierung‘ der verschiedenen Verwaltungsebenen, wodurch wiederum Innovationen ermöglicht werden. Aktuell verfolgt der französische Ansatz drei Ziele: die Verbesserung des demokratischen Handelns, die Steigerung der Effizienz öffentlichen Handelns und die Erschließung neuer Ressourcen für wirtschaftliche und soziale Innovationen. Mit der Verabschiedung des *Loi pour une République numérique* (Gesetz für eine digitale Republik) im Jahr 2016 wurde die Datentransparenz zur Regel für alle Verwaltungen und lokalen Behörden, einschließlich der verschiedenen Stadtplanungen und aller damit verbundenen gesetzlichen Vorschriften. In der Praxis ist auf nationaler Ebene eine Offenlegung von Daten mitunter kompliziert, da die Daten in der Regel bereits vermarktet wurden. Auf der lokalen Ebene sind bei der Veröffentlichung von Stadtplanungsdokumenten auf den Webseiten der Behörden stetige Fortschritte zu verzeichnen, und darüber hinaus ermöglicht ein nationales Portal die zentrale Erfassung aller Flächennutzungspläne.

Im weiteren Sinne hat die Regierung einen Dematerialisierungsprozess für das gesamte städtebauliche Genehmigungsverfahren eingeleitet, der vom Antrag auf eine Baugenehmigung bis zur Bearbeitung reicht. Die Umsetzung erfolgt schrittweise, eröffnet aber neue Perspektiven für die Integration von Building-Information-Modelling-Lösungen (BIM – Gebäudeinformationsmodellierung) in großem Maßstab, um die Erstellung eines digitalen Duplikats der Karte und der Stadt mithilfe von *City Information Modelling* (CIM – Stadtinformationsmodellierung) zu systematisieren, wie die Plattform *3DEXPERIENCy/Virtual Rennes* von Dassault Systèmes in Rennes.

Online-Plattformen werden auch für den Beteiligungsprozess bei der Ausarbeitung oder Änderung verschiedener Stadtpläne genutzt. Als die Stadt Paris beispielsweise beschloss, ihren *Plan local d’urbanisme* (PLU – Lokaler Städtebauplan) zu aktualisieren, wurden alle Pariserinnen und Pariser eingeladen, ihre Meinung zu den Planungsgrundsätzen auf öffentlichen Versammlungen, die von Ausstellungen begleitet waren, zu äußern. Zusätzlich zu dieser klassischen Konsultation wurde der Öffentlichkeit eine innovative Online-Kollaborationsplattform mit dem Namen *Imaginons Paris* (Stellen wir uns Paris vor) zur Verfügung gestellt. Diese Initiative ist Teil der Bewegung der partizipativen Kartierung auf der Grundlage des Paradebeispiels der Open Street Map. Durch verschiedene soziotechnische Hilfsmittel werden diese Karten vermittelt. Sie entsprechen allerdings unterschiedlichen Transparenzgraden, wobei ein gewisses Spannungsverhältnis besteht zwischen der Karte, die die Beteiligung unterstützt, und derjenigen Karte, die das Ergebnis der Beteiligung darstellt. Die erste stellt ein breites Spektrum an Informationen und Unterlagen bereit und ermöglicht das Verstehen. Die zweite ermöglicht ‚Partizipation‘ durch verschiedene Mechanismen. Innerhalb von drei Monaten verzeichnete die Website 22.838 Besuche mit 88.553 Seitenaufrufen. Insgesamt wurden 2.268 Beiträge und Kommentare gesammelt, von denen 981 aus öffentlichen Sitzungen stammten: 60% entsprangen der Diskussion und 40% der Arbeit an der interaktiven Karte. Darüber hinaus wurden 154 Fragen über das Online-Kontaktformular gestellt. Bei den 1.287 Online-Beiträgen ist eine Dreiteilung in

der Nutzung der Website festzustellen: 3,6% der Besuche führen zu einem Beitrag, 1,3% zu Kommentaren und somit mehr als 95% zu Besuchen ohne eine konkrete Aktion.

Heute steht die Digitalisierung im Mittelpunkt vieler Diskurse über die Stadtentwicklung. Die Veränderungen sind vielfältig, meist nicht scharf abgegrenzt, aber dennoch sehr bedeutend. Die digitale Stadt ermöglicht eine nachhaltigere oder partizipative Stadtplanung mit einem neuen Narrativ, aber sie unterliegt auch immer häufiger den Einflüssen großer privater Konzerne oder den Verlockungen der Bürgerüberwachung.

Deutschland

In der deutschen Raumplanungsdebatte ist der Begriff ‚Smart City‘ noch vergleichsweise neu und umfasst auch ältere Ansätze zur Digitalisierung und Harmonisierung von Datenerfassung, -management und -austausch innerhalb der öffentlichen Verwaltungen. Die Landschaft der Akteurinnen und Akteure (private und wissenschaftliche Einrichtungen), die sich mit räumlichen Fragestellungen beschäftigen, hat sich demgegenüber erweitert und die Planung ist aufgefordert, sich in einer koordinierenden Rolle zu positionieren. In den ersten Jahren wurde ein Großteil der Debatte von privaten Unternehmen und einigen Vorreitern geführt (Soike/Libbe 2018: 4). Andere Digitalisierungsaspekte – wie BIM – haben sich noch nicht auf eine größere städtische Ebene ausgeweitet (BMI 2020). So finden sich im aktuellen Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (ARL 2018) unter den 284 erläuterten Begriffen und Konzepten weder ‚Smart City‘ noch ‚Digital City‘. Smart Cities sind Teil der Informations- und Kommunikationstechnologien (Wiegandt 2018). Für Planerinnen und Planer bedeuten Smart Cities die Auseinandersetzung mit den Folgen von Technologien auf räumliche Strukturen (ebd.: 960). Smart-City-Agenden erweitern ihren Umfang von Einzelbeispielen zu einer umfassenden räumlichen Agenda. Studien wie Wiechmann/Terfrüchte (2017: 8) verweisen auf die Vorteile bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere im ländlichen Raum. Im Raumordnungsbericht des Bundes von 2017 finden sich nur wenige Hinweise auf die Digital- und Smart-City-Politik. Er verweist auf die Bedeutung der Breitbandinfrastruktur, die digitalen Möglichkeiten für Mobilitätslösungen (BBSR 2017b: 106) und die Potenziale für die Daseinsvorsorge, insbesondere im ländlichen Raum (ebd.: 122). Diese Debatte um Smart Villages, Smart Regions oder Smart Rural Areas ist die jüngste. Eine große Aufgabe ist es nach wie vor, vor allem dünn besiedelte ländliche Räume an schnelle Internetverbindungen anzuschließen (BMVI 2019).

Der jüngste Aufruf zur Einreichung von Modellprojekten für Smart Cities im Jahr 2020 verwendet eine umfassende Definition von Smart Cities, die fast die Definitionen von nachhaltiger und partizipativer Planung widerspiegelt (BM/KfW 2020: 1). Der Stellenwert, der Akteurinnen und Akteuren, Netzwerken, verantwortungsvoller Entwicklung und deren sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Folgen in einem Städtenetzwerk beigemessen wird, könnte Planerinnen und Planer in eine zentrale Führungsrolle bringen. Die Smart-City-Agenden beziehen sich in der Regel auf räumliche Aspekte, weniger jedoch auf räumliche Pläne. Die Smart City wird als eine Stadt der Bewegung, der Ströme und der Verbindungen verstanden – sowohl in großen Städten wie Ham-

burg als auch in mittelgroßen Städten wie Lemgo. Offenes, anpassungsfähiges, flexibles, agiles und sogar algorithmisches Management stellt die etablierten Rollen von Planerinnen und Planern in Städten infrage. Große Plattformbetreiber wie Airbnb, Uber und 2019 das Aufkommen von E-Scootern in den meisten größeren Städten haben bewiesen, wie raumrelevant große Plattformbetreiber sein können und wie schwierig es für lokale Behörden und Planerinnen und Planer ist, kohärente Antworten zu geben. Darüber hinaus sind die Digitalisierung der Bürgerbeteiligung und der Planungsprozesse selbst sowie der Einsatz von virtueller und *augmented reality* (erweiterter Realität) Agendaaspekte für die kommenden Jahre (Dembski/Wössner/Letzgus et al. 2020), die durch die COVID-19-Pandemie, beginnend im Jahr 2020, wahrscheinlich einen großen Schub erhalten werden.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat sein aktuelles Hauptgutachten „Towards our Common Digital Future“ (Unsere gemeinsame digitale Zukunft) (WBGU 2019) betitelt und schlägt vor: „a holistic approach to digitalization in the context of the sustainable development of our civilization, which is under threat from many sides – an approach that has been missing up to now“ (eine ganzheitliche Betrachtung der Digitalisierung im Kontext der nachhaltigen Entwicklung unserer von vielen Seiten bedrohten Zivilisation – ein Ansatz, der bisher gefehlt hat) (ebd.: 1). Der Bericht mahnt die Bundesregierung, dystopische und utopische Diskurse in eine erweiterte Nachhaltigkeits- und Menschenbildbetrachtung einzubeziehen (ebd.: 4), wobei insbesondere die Menschenwürde in den Mittelpunkt eines Prozesses zur nachhaltigen Gestaltung der Digitalisierung gestellt werden soll (ebd.: 17). Gleichzeitig werden in der deutschen akademischen Planungsdebatte auch die Schattenseiten von Smart Cities, entstehende Ungerechtigkeiten, Datenschutz- und Tracking-Bedenken sowie Probleme mit einer offenen Stadt und lokaler Demokratie und Kontrolle analysiert (Novy 2015; Bauriedl/Strüver 2018).

4 Wie Smart Cities und Regionen entstehen

Die Smart-City- und die Raumplanungsagenden waren zunächst getrennte Agenden, die nach und nach ineinander übergingen. Im folgenden Abschnitt werden vier Hauptaspekte von Smart Cities im Vergleich betrachtet. Anschließend wird die Rolle der Planerinnen und Planer in diesen Strategien genauer beleuchtet. Smart Cities sind in Frankreich und in Deutschland ein zunehmend politisches Thema. Die Entwicklung von Smart Cities hat sich vom verstärkten Einsatz von Technologien und Pilotprojekten zu einer umfassenden Agenda entwickelt. In vielerlei Hinsicht müssen sich beide Länder mit ähnlichen Chancen und Herausforderungen auseinandersetzen, die durch digitale Technologien, Unternehmen und globale Plattformen entstehen. Andererseits haben nationale politische und Planungssysteme sowie ein stärker zentralisierter Ansatz in Frankreich im Gegensatz zu einem sehr dezentralisierten Programm in Deutschland nicht den gleichen Einfluss.

Smart Cities im Vergleich

Zunächst fällt auf, dass digitale Plattformen (wie Airbnb, Uber, Bird) und aufstrebende Start-ups in beiden Ländern durch eine heterogene Reaktionslage gekennzeichnet sind. Einige digitale Start-ups, z. B. im Bereich der multimodalen Mobilität und des

Internets der Dinge, bieten einen hohen Nutzwert und ein großes Potenzial für die Organisation von Städten. Andere, z. B. im Bereich des Rent-Sharing und Ride-Sharing, sind wegen ihrer Auswirkungen auf die Stadtentwicklung heftig umstritten. Viele Initiativen haben begonnen, Plattformen zu regulieren oder zu kontrollieren, aber die Städte haben Mühe, mit dem Wandel und den räumlichen Auswirkungen Schritt zu halten. Die räumlichen Maßstäbe divergieren zwischen globalen Unternehmen auf der einen und dezentralen lokalen Reaktionen auf der anderen Seite. Zweitens sind große Technologieunternehmen (wie SIEMENS und Dassault), große Baukonzerne (wie Vinci und Bouygues), Energieunternehmen (wie EDF und ENGIE) und Verbände dieser Unternehmen (wie Bitkom in Deutschland und AFNUM in Frankreich) in Frankreich und Deutschland ständig aktiv, um Smart-City-Ideen zu fördern, zu entwickeln und umzusetzen. Es handelt sich um starke und einflussreiche Akteurinnen und Akteure, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten und technologische Optionen erforschen, die ein Geschäftsmodell bieten. Viele dieser Initiativen finden sich in großen internationalen Städten oder in den wohlhabenderen Teilen der Länder (z. B. Hamburg in Deutschland und Paris, Lyon oder Nizza in Frankreich). Engagement und Investitionen sind erfolgreich in einer Kombination aus öffentlicher oder privater Forschung, privaten Unternehmen und Stadtverwaltungen, die sich für technologische Smart-City-Agenden einsetzen. Im französischen Kontext erfolgt die Interaktion zwischen öffentlichem und privatem Sektor durch das Engagement des Staates im Rahmen von Programmen wie *La French Tech*, das Städte für ihr Start-up-Ökosystem auszeichnet.

Ein wichtiger dritter Teil der Smart-City-Politik befasst sich mit Bürgerinnen und Bürgern, Beteiligung und Demokratie. Die Regierungen beider Länder setzen große Hoffnungen auf eine integrativere und partizipativere Entwicklung durch Smart Cities und insbesondere Smart Villages und Smart Regions. Die neueren deutschen Pilotprojekte konzentrieren sich auf den demographischen Wandel, die Verringerung der Kluft zwischen Stadt und Land, den Einsatz neuer Instrumente für die Beteiligung und die zunehmende Nutzung der Online-Kommunikation und der sozialen Medien. In Frankreich hat sich eine ähnliche Entwicklung vollzogen, die durch die Proteste der *gilets jaunes* (Gelbwesten) im Jahr 2019 noch verstärkt wurde. In der Folge wurden in der großen nationalen Debatte auch Online-Foren eingerichtet, und dieses hybride System wurde zum Standard für jede größere Reform, wie z. B. in jüngster Zeit für das Rentensystem. Schließlich legen die Smart Cities in Frankreich und Deutschland großen Wert auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, auf die Öffnung der Regierung und Verwaltung (E-Government) und auf öffentliche Transparenz und Rechenschaftspflicht. Dazu gehören Strategien zur Bereitstellung offener Datenportale und eines standardisierten Datenaustausches, aber auch zunehmende BIM- und CIM-Implementierungsprojekte in beiden Ländern. Frankreich und Deutschland haben nationale Leitlinien für ihre Politik der offenen Daten. Smart-City-Ideen werden genutzt, um die Entscheidungsfindung aufgrund verfeinerter Erkenntnisse zu verbessern. Sie ermöglichen auch reibungslosere Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den öffentlichen Verwaltungen sowie den Zugang zu den öffentlichen Verwaltungen ohne physische Kontakte (E-Government). Solche Strategien werden insbesondere für ländliche und abgelegene Gebiete vorgeschlagen, obwohl diese Gebiete mehr Probleme mit der Umsetzung haben. Smart Cities erfordern zunächst Investitionen, sowohl in die Infrastruktur und die Software als auch in die

Verbesserung der Fähigkeiten der beteiligten Personen. Während die ersten Projekte oft in Großstädten begannen, unterstützen die französische und die deutsche Regierung jetzt mehr Projekte in kleinen Dörfern.

Planerinnen und Planer in Smart Cities

Planerinnen und Planer nehmen vier verschiedene Positionen zur Smart-City-Entwicklung ein. Der etablierteste Ansatz ist die Adaptierung der räumlichen Strukturen an die technologischen Entwicklungen und die digitale Transformation der Gesellschaft (Wiegandt 2018: 960 f.). Planerinnen und Planer sind passive Akteurinnen und Akteure, indem sie die laufende Transformation zunächst beobachten und sich dann mit ihren Werkzeugen und Instrumenten so weit wie möglich anpassen. In Deutschland fördern Planungsinstrumente die Bereitstellung von Infrastrukturen für eine sich digitalisierende Gesellschaft und nutzen diese, um gleichwertige Lebensverhältnisse und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu fördern (BBSR 2017b). Die zweite Option ist der Aufbau neuer Allianzen mit Forschungseinrichtungen und Technologieunternehmen, um die Vorteile aktiv für die Planung zu nutzen. Solche Bemühungen werden häufig von privaten Akteurinnen und Akteuren vorangetrieben und konzentrieren sich auf Technologien (Sensoren, Automatisierung, Mobilität) und auf Agenden des wirtschaftlichen Wandels und der Wettbewerbsfähigkeit. Auf diese Weise nehmen die Planerinnen und Planer eine aktive Rolle ein und beteiligen sich an Entscheidungsfindungsprozessen, bei denen technologisch entwickelte Antworten immer wichtiger werden. Erste Projekte in deutschen Städten beginnen, urbane *digital twins* (digitale Zwillinge) und Darstellungen in der virtuellen Realität zu nutzen, wie kürzlich im Fall der Stadt Herrenberg (31.456 Einwohnerinnen und Einwohner) in Baden-Württemberg (Dembski/Wössner/Letzgus et al. 2020). Pilotprojekte bewegen sich in Richtung *CIM*-Anwendungen, und das Digitale rückt in den Mittelpunkt der Planung, da einige Städte weiterhin starke Smart-City-Strategien entwickeln.

Der dritte Ansatz besteht darin, den Schwerpunkt auf die Bürgerinnen und Bürger, die öffentlichen Dienstleistungen und die integrierte Raumentwicklung zu legen und diese Bemühungen in einen digitaleren und intelligenteren Ansatz einzubetten. Auf diese Weise kommt den Planerinnen und Planern eine zentrale Rolle zu, wenn es darum geht, verschiedene Ideen zusammenzubringen, sie zu vermitteln und sie für den räumlichen Wandel voranzutreiben, z. B. im Namen einer nachhaltigen Entwicklung (Metschede/Mainka 2020). Diese Linie ist der Kern der Smart-City-Agenda der Bundesregierung. Das Digitale wird zur Unterstützung der Planung, erfordert aber von Planerinnen und Planern ein ausgeprägtes Wissen. In Frankreich hat das *Centre national de la fonction publique territoriale* (CNFPT – Nationales Zentrum für den territorialen öffentlichen Dienst – zuständig für die Fortbildung von Beamten der Gebietskörperschaften) die digitale Technologie zu einem seiner Ausbildungsschwerpunkte gemacht.

Die vierte Position bezieht sich auf Planerinnen und Planer, die in öffentlichen Verwaltungen arbeiten und die Smart-City-Entwicklungen sehr wohl kritisch sehen. Obwohl die Fortschritte in den Städten in Frankreich und Deutschland sehr unterschiedlich sind, gibt es kaum Anzeichen dafür, dass sich Städte und Planerinnen und Planer bewusst gegen Smart-City-Agenden stellen.

5 Ausblick

Die Planung von Smart Cities in Frankreich und Deutschland folgt weiterhin einer territorialen und umfassenden Agenda, die sich von der technologiegetriebenen Agenda vieler (früher) Smart-City-Anwendungen unterscheidet. Bei Smart Cities geht es ebenso sehr um gleichwertige Lebensbedingungen oder territorialen Zusammenhalt wie um die Einführung und Nutzung neuer Technologien. Digitale Infrastrukturen und ein schneller und zuverlässiger Breitbandzugang sind eine wichtige Voraussetzung für alle digitalen Werkzeuge und die digitale Organisation von Städten. Die Bereitstellung eines gleichwertigen Zugangs für alle Bürgerinnen und Bürger in Großstädten und abgelegenen Gebieten bleibt ein Eckpfeiler in Frankreich und Deutschland, wobei Frankreich bei der Umsetzung von Smart-City-Ideen einen eher zentralisierten und Deutschland einen dezentralisierten Ansatz verfolgt. In beiden Fällen sind die Smart-City-Agenden und die Raumplanung heute enger miteinander verknüpft als in den vergangenen Jahren. Neue Technologien und Instrumente haben ein großes Potenzial, die Planung für alle Bürgerinnen und Bürger zu öffnen und eine demokratische Debatte zu fördern. Die Smart City muss daher eine offene Stadt sein, im Einklang mit dem, was Sennett (2008: 164) auch als koordinative Smart City bezeichnet. Gleichzeitig muss sich die Politik der digitalen Spaltung bewusst sein, sowohl räumlich (städtische vs. ländliche Gebiete, kleine vs. große Städte) als auch sozial (reiche vs. arme Menschen, alte vs. junge Menschen). Digitale Werkzeuge brauchen qualifizierte Nutzergruppen, die sie in einer öffentlichen Debatte zur kollektiven Entscheidungsfindung einsetzen können, insbesondere wenn umfassendere Werkzeuge wie BIM und CIM in die Planungsdebatten einfließen (Sielker/Sichel/Allmendinger 2019).

Zur Positionierung der Planung und der Rolle der Planerinnen und Planer in Smart-City-Agenden sind die digitalen Fähigkeiten zur Nutzung von Werkzeugen und zur Kommunikation in Zukunft von wesentlicher Bedeutung. Dies stellt auch eine Aufgabe für die Planungsbildung dar, die neue Technologien integrieren und offen, experimentell und kritisch gegenüber sich dynamisch entwickelnden Technologien sein sollte. Die aktuellen Diskussionen reichen von offenkundig cyberoptimistischen (und utopischen) bis hin zu zutiefst cyberpessimistischen (und dystopischen) Szenarien. Die Verbindung realer und virtueller Räume in der Planung durch Werkzeuge wie CIM oder *digital twins* bietet Chancen für eine bereichernde Debatte über urbane Zukünfte (Dembski/Wössner/Letzgus et al. 2020; Sielker/Sichel/Allmendinger 2019; Yamu/Poplin/Devisch et al. 2017). Zugleich sind Ängste vor zentraler Steuerung, vor algorithmischer Governance und einer sich entwickelnden Technokratie ernst zu nehmen (Raco/Savini 2019; Sennett 2018; WBGU 2019). Bei der Raumplanung geht es nicht nur um den Einsatz neuer digitaler Technologien. Die Debatte dreht sich auch um die Frage, wie die Planung als solche digitalisiert werden kann.

Im Frühjahr 2020 haben sich das Leben und die Organisations- und Kommunikationsmethoden aller Individuen plötzlich verändert. Die partiellen und vollständigen Lockdowns aufgrund der Ausbreitung von COVID-19 haben das enorme Potenzial einer breiteren und tieferen digitalen Transformation gezeigt. Die Technologie hat sich als entscheidender Aspekt der Vorbereitung auf wirtschaftliche und gesundheitliche Schocks erwiesen und ist für unmittelbare Reaktionen unerlässlich. Nur mit digitalen

Werkzeugen war es möglich, sich zu organisieren und mit anderen während der Lock-down-Zeit in Verbindung zu bleiben, insbesondere in verschiedenen Städten und Ländern. Dieses digitale Potenzial erstreckte sich auch auf die Entwicklung dieses Kapitels im Frühjahr 2020. Andererseits hat die Krise gezeigt, wie wichtig es nach wie vor ist, sich mit Menschen zu treffen und ihnen von Angesicht zu Angesicht gegenüberzutreten. Auf der positiven Seite hat das Coronavirus die Solidarität und die Nachbarschaftshilfe zum Vorschein gebracht und der Nutzung digitaler Werkzeuge auf allen Ebenen des täglichen Lebens einen Schub gegeben. Auf der anderen Seite eröffnete die Krise Debatten über die zunehmenden Ungleichheiten in der Gesellschaft, über die Grenzen der digitalen Bildung und über Dystopien der digitalen Kontrolle (z. B. durch Ortungs-Apps). Dieser gleichzeitige Prozess der Zentralisierung der Kontrolle (in Plattformen und großen Infrastrukturen) und der Dezentralisierung von Maßnahmen auf lokale Kollektive und Bürgerinnen und Bürger wird die künftigen Debatten prägen. Die Pandemie hat deutlicher als jedes andere Jahr zuvor gezeigt, dass die künftige Planung in all ihren Teilen digital sein wird, dass dieser Prozess jedoch eine sorgfältige Steuerung und eine starke Beteiligung der Menschen in Städten, Dörfern und ländlichen Gebieten erfordert.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung** (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
- Bauriedl, S.; Strüver, A.** (Hrsg.) (2018): Urban Studies. Smart City – Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten. Bielefeld.
- Bitkom** (Hrsg.) (2019): Smart City Index 2019. Ausführliche Ergebnisse. https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-10/191021_smart-city-index_gesamt.pdf (07.07.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2017a): Smart City Charta: Making digital transformation at the local level sustainable. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-de-eng-dl.pdf;jsessionid=A4A4FDF00713E7608B5F709B3C64D3C1.live11313?__blob=publicationFile&v=1 (07.07.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2017b): Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern. Vorlage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf;jsessionid=BAB278FC8C5917DB57D9DF644A54D25A.live11313?__blob=publicationFile&v=1 (20.08.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2019): Modellprojekte Smart Cities. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/kurzbeschreibung-modellprojekte-smart-cities.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (07.07.2021).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2020): The new Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good. Leipzig.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau** (2020): Modellprojekte Smart Cities. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/kurzbeschreibung-modellprojekte-smart-cities.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (07.07.2021).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** (2007): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt: Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Leipzig. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf (07.07.2021).

- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (2019): Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2019): Erhebung der atene KOM im Auftrag des BMVI. Berlin. <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Building-Information-Modeling/building-information-modeling.html> (06.07.2021).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (2020): Digitales Planen und Bauen: Stufenplan zur Einführung von Building Information Modeling (BIM). <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Building-Information-Modeling/building-information-modeling.html> (06.07.2021).
- Boullier, D.** (2016): *Sociologie du numérique*. Paris.
- Bundesverband Smart City** (2020): Der Verband. Bundesverband Smart City. <https://bundesverband-smart-city.org/verband> (06.07.2021).
- Caisse des dépôts** (2016): Guide „Smart city versus stupid village?“. https://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/newsletter/expertise/n4/Guide_SmartCities-StupidVillages.pdf (06.07.2021).
- Caragliu, A.; Del Boy, C.; Nijkamp, P.** (2009): *Smart cities in Europe*. Amsterdam. = Series Research Memoranda 0048.
- CDU – Christlich Demokratische Union; CSU – Christlich-Soziale Union; SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Bundesregierung. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (07.07.2021).
- Colding, J.; Barthel, S.; Sörqvist, P.** (2019): Wicked Problems of Smart Cities. In: *Smart Cities 2* (4), 512-521.
- de Roo, G.; Yamu, C.** (2017): New Ways of Conditioning Space and Place in Dynamic and Transformative Environments. In: Yamu, C.; Poplin, A.; Devisch, O.; de Roo, G. (Hrsg.): *The Virtual and the Real in Planning and Urban Design*. Oxon/New York, 11-39.
- Debrie, J.; Douay, N.** (2016): Aménagement et équipement: la politique des grandes infrastructures. In: Desjardins, X.; Geneau, I. (Hrsg.): *L'aménagement du territoire en France. La documentation française*. Paris, 61-72.
- Deloitte** (2020): *Smart Cities: Die Stadt, die mitdenkt: Eine urbane Utopie wird Wirklichkeit – dank Big Data, IoT, Analytics & Co.* <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/consumer-business/articles/smart-cities.html> (07.07.2021).
- Dembski, F.; Wössner, U.; Letzgus, M.; Ruddat, M.; Yamu, C.** (2020): Urban Digital Twins for Smart Cities and Citizens: The Case Study of Herrenberg, Germany. In: *Sustainability* 12 (6), 2307. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12062307>
- Douay, N.** (2018): *Urban Planning in the Digital Age. Volume 6: From Smart City to Open Government?* London/Hoboken.
- Douay, N.; Minja, M.** (Hrsg.) (2021): *Urban Planning for Transitions*. London.
- European Parliament** (2014): *Mapping Smart Cities in the EU. Study*. Requested by the European Parliament's Committee on Industry. (IP/A/ITRE/ST/2013-02). Brüssel. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf) (07.07.2021).
- George, É.** (Hrsg.) (2020): *Digitalization of Society and Socio-political Issues 2. Digital, Information and Research*. London/Hoboken. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119694885>
- Giffinger, R.; Fertner, C.; Kramar, H.; Kalasek, R.; Pichler-Milanović, N.; Meijers, E.** (2007): *Smart cities: ranking of European medium-sized cities*. Wien.
- Gonguet, J.-P.; Rolland, S.** (2015): „Paris doit devenir la capitale mondiale des villes intelligentes“. Jean-Louis Missika. In: *La Tribune*, 14.05.2015. <https://www.latribune.fr/economie/france/paris-doit-devenir-la-capitale-mondiale-des-villes-intelligentes-476207.html> (06.07.2021).
- Greenfield, A.** (2013): *Against the Smart City*. Kindle Edition. <https://www.amazon.de/Against-smart-city-here-English-ebook/dp/B00FHQ5DBS> (01.10.2021).
- Hatuka, T.; Rosen-Zvi, I.; Birnhack, M.; Toch, E.; Zur, H.** (2018): The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City. In: *Planning Theory & Practice* 19 (2), 160-179. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1455216>

- Kitchin, R.; Coletta, C.; Evans, L.; Heaphy, L.; Donncha, D. M. (2019): Smart cities, algorithmic technocracy and new urban technocrats. In: Raco, M.; Savini, F. (Hrsg.): *Planning and knowledge: How new forms of technocracy are shaping contemporary cities*. Bristol, 199-212.
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb1z8.20>
- Leitstelle XPlanung/XBau (2018): *Handreichung XPlanung/XBau*. Hannover.
http://www.xleitstelle.de/downloads/Handreichung_XPlanung-XBau_1.pdf (06.07.2021).
- Meschede, C.; Mainka, A. (2020): Including Citizen Participation Formats for Drafting and Implementing Local Sustainable Development Strategies. In: *Urban Science* 4 (1), 13.
DOI: <https://doi.org/10.3390/urbansci4010013>
- Morgenstadt – City of the Future (2020): *Smart City*.
https://www.morgenstadt.de/de/projekte/smart_city.html (07.07.2021).
- Mumford, L. (1970): *The myth of the machine*. New York.
- Novy, J. (2015): Wunsch oder Alptraum? Smart Citys. In: *Politische Ökologie* 33 (142), 46-52.
- Picon, A. (2015): *Smart Cities: A Spatialised Intelligence*. Chichester.
- Potts, R. (2020): Is a New 'Planning 3.0' Paradigm Emerging? Exploring the Relationship between Digital Technologies and Planning Theory and Practice. In: *Planning Theory & Practice* (2), 1-18.
DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1748699>
- Raco, M.; Savini, F. (Hrsg.) (2019): *Planning and knowledge: How new forms of technocracy are shaping contemporary cities*. Bristol/Chicago.
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb1z8>
- Ravin, D. (2020): Smart City als Konzept. In: *Blog Urban Digital*, 30.04.2020.
<https://urban-digital.de/smart-city-als-konzept/> (06.07.2021).
- Scholl, H. J.; Scholl, M. C. (2014): Smart governance: a roadmap for research and practice. In: *iConference 2014 Proceedings*, 163-176.
- Senat Hansestadt Hamburg (2020): *Digitalstrategie für Hamburg: Digitale Stadt*. Hamburg.
<https://www.hamburg.de/senatskanzlei/digitalstrategie-fuer-hamburg/> (07.07.2021).
- Sennett, R. (2018): *Building and dwelling: Ethics for the city*. New York.
- Sielker, F.; Sichel, A.; Allmendinger, P. (2019): *Future Cities in the Making: overcoming barriers to information modelling in socially responsible cities*. Cambridge.
DOI: <https://doi.org/10.17863/CAM.43318>
- Soike, R.; Libbe, J. (2018): *Smart Cities in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*. Berlin.
- Späth, P.; Knieling, J. (2018): Endlich Smart-City-Leuchtturm: Auswirkungen des EU-Projektes mySMARTLife auf die Planungspraxis in Hamburg. In: Bauriedl, S.; Strüver, A. (Hrsg.): *Urban Studies. Smart City – Kritische Perspektiven auf die Digitalisierung in Städten*. Bielefeld, 345-356.
<https://www.smartcity-kompass.de> (09.12.2021).
- UN – United Nations (2016): *New Urban Agenda: Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016 (A/RES/71/256)*. New York.
<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf> (20.08.2021).
- WBGU – German Advisory Council on Global Change (2019): *Towards Our Common Digital Future. Flagship Report*. Berlin.
https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2019/pdf/wbgu_hg2019_en.pdf (28.05.2021).
- Wiechmann, T.; Terfrüchte, T. (2017): *Smart Country regional gedacht – Teilräumliche Analysen für digitale Strategien in Deutschland*.
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/SCRegional_Juni2017_final.pdf (07.07.2021).
- Wiegandt, C.-C. (2018): *Informations- und Kommunikationstechnologie*. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 957-962.
- Yamu, C.; Poplin, A.; Devisch, O.; de Roo, G. (2017): Introduction. In: Yamu, C.; Poplin, A.; Devisch, O.; de Roo, G. (Hrsg.): *The Virtual and the Real in Planning and Urban Design*. Oxon/New York, 1-8.
DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315270241-1>

Autoren

Nicolas Douay ist Universitätsprofessor für Stadtplanung. Nach Abschluss seines Doktoratsstudiums (Universität Montréal und Universität Aix-Marseille) absolvierte er ein Postdoc-Studium am Zentrum für französische Studien über das zeitgenössische China in Hongkong, wo er später als Mitglied einer CNRS-Delegation arbeitete. Er lehrte an den Universitäten Montréal, Paris und Grenoble Alpes sowie am INET-CNFPT, wo er für den englischsprachigen Erasmus-Mundus-Masterstudiengang in Internationaler Zusammenarbeit in der Stadtplanung verantwortlich war. Er war auch Mitglied des Vorstands des CNRS-Labors für Sozialwissenschaften PACTE und verantwortlich für das „Cities & Territories“-Team (60 Personen).

*Dr. Christian Lamker (*1984) ist Assistant Professor für Sustainable Transformation & Regional Planning an der Universität Groningen (Niederlande). Er forscht und lehrt am Fachgebiet Raumplanung und Umwelt zu Rollen in der Planung, Postwachstumsplanung, Planungstheorie, Regionalplanung und Leadership in nachhaltiger Transformation. Er hat studiert und gearbeitet in Dortmund, Aachen, Auckland, Detroit und Melbourne und koordiniert den Masterstudiengang „Society, Sustainability and Planning“ (SSP) in Groningen.*

Jean Peyrony, Franziska Sielker, Thomas Perrin

GRENZÜBERSCHREITENDE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN FRANKREICH UND DEUTSCHLAND: ENTWICKLUNG, KONVERGENZ UND PERSPEKTIVEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Die Konsolidierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in der EU: Politische, finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen
 - 2.1 Politischer, finanzieller und rechtlicher Rahmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der EU
 - 2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Frankreich und Deutschland
 - 3 Grenzüberschreitende deutsch-französische Zusammenarbeit: Bestandsaufnahme und Reflexionen
 - 3.1 Kooperationsmodelle und Gebietskörperschaften
 - 3.2 Neue Perspektiven: Vom Vertrag von Aachen zum grenzüberschreitenden EU-Mechanismus
 - 4 Überlegungen zu den deutsch-französischen grenzüberschreitenden Erfahrungen durch drei konzeptionelle Perspektiven: Soft Spaces, Multi-Level-Governance und Interterritorialität
 - 4.1 Soft Spaces
 - 4.2 Multi-Level-Governance
 - 4.3 Interterritorialität
 - 5 Schlussfolgerung und Empfehlungen
- Literatur

Kurzfassung

In den letzten drei Jahrzehnten haben sich in den europäischen Grenzregionen neue Formen und Mechanismen der Governance herausgebildet. Die deutsch-französische Grenze scheint sich als frühes Anwendungsbeispiel neuer Kooperationsrahmen auszuzeichnen, die oft durch Entwicklungen auf europäischer Ebene einerseits und durch bilaterale nationale Kooperationen andererseits angestoßen wurden. Dieser Beitrag analysiert die französische und deutsche Politik der territorialen Zusammenarbeit und die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern. Am Beispiel der Großregion und des Oberrheingebiets werden zwei unterschiedliche Darstellungen der grenzüberschreitenden Institutionalisierung eingehend untersucht. Anschließend werden die neuen Perspektiven für Grenzregionen diskutiert, die sich aus dem deutsch-französischen Vertrag von Aachen ergeben. Im Anschluss an diese Analyse wird die Entwicklung der territorialen Zusammenarbeit über die Grenze hinweg anhand von Konzepten wie Multi-Level-Governance, *Soft Spaces* und Interterritorialität untersucht. Abschließend geben unsere Überlegungen zur deutsch-französischen Situation Anregungen für die nächste Phase der Entwicklung der europäischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Schlüsselwörter

Grenzübergreifende Zusammenarbeit – Frankreich – Deutschland – Vertrag von Aachen – Soft Spaces – Interterritorialität – Multi-Level-Governance

Cross-border territorial cooperation between France and Germany: evolution, convergence and perspectives**Abstract**

Over the past thirty years, new forms and mechanisms of governance have multiplied in the border regions of Europe. The French-German border has seemed to distinguish itself as an early adopter of new cooperation frameworks, often instigated by developments on the European level on the one hand and by bilateral national cooperation on the other hand. This paper delivers an analysis of French and German policies for territorial cooperation, and of the evolution of cross-border cooperation between the two countries. Taking the example of the Greater Region and the Upper-Rhine Region, we scrutinise two different representations of cross-border institutionalisation in-depth. We then discuss the renewed prospects for border regions stemming from the bilateral French-German Aachen Treaty. Following this analysis, we make use of conceptual lenses – multi-level governance, soft spaces and inter-territoriality – to reflect on the evolution of territorial cooperation across this border. In conclusion, our reflections on the French-German situation inspire recommendations for a next phase in the development of European cross-border cooperation.

Keywords

Cross-border cooperation – France – Germany – Treaty of Aachen – soft spaces – inter-territoriality – multi-level governance

1 Einleitung

Seit der europäischen Erklärung von Robert Schumann am 9. Mai 1950 sind Frankreich und Deutschland die treibenden Kräfte des europäischen Integrationsprozesses. Am 22. Januar 2019 wurde der Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration – der Vertrag von Aachen – unterzeichnet, der die laufende Zusammenarbeit hervorhebt und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Vordergrund stellt, indem er mehr Kompetenzen, Ressourcen und schnellere Verfahren für die Umsetzung von Projekten vorsieht. Dieser Fortschritt ermutigt dazu, die Entwicklung der grenzüberschreitenden territorialen Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze neu zu betrachten, Trends und Konvergenzprozesse zu analysieren und Perspektiven für andere europäische Grenzregionen zu eröffnen.

Die Gestaltung und Neugestaltung der Zusammenarbeit über die deutsch-französische Grenze hinweg hat sich in den letzten Jahrzehnten rasant entwickelt. Dies geschah einerseits im Einklang mit den sich dynamisch verändernden europäischen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, andererseits aber auch durch wichtige bilaterale und nationale Initiativen, die das Verständnis der regionalen Zusammenarbeit prägen. Auf europäischer Ebene bilden gesamteuropäische Politiken

wie die Territorialen Agenden und die Kohäsionspolitik den breiteren Hintergrund für die Ziele der territorialen Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang sind in den letzten 30 Jahren zahlreiche neue Formen und Mechanismen der Governance in und für Grenzregionen entstanden. Für das Verständnis der deutsch-französischen Entwicklungen stellen sie einen wichtigen Hintergrund dar. Die europäische Integration förderte die fortschreitende Konsolidierung von Netzwerken von Akteurinnen und Akteuren zu mehr oder weniger institutionalisierten kooperativen Organisationen unter verschiedenen Namen und Bezeichnungen wie *Euroregionen*, *Eurodistrikte* oder *Eurometropolen*. Der Prozess der europäischen Integration förderte dieses Phänomen, insbesondere durch die frühe Entwicklung von Euroregionen, die seit 1990 mit grenzüberschreitenden EU-Förderprogrammen für territoriale Zusammenarbeit verbunden sind, wie die Programme *Europäische territoriale Zusammenarbeit* (INTERREG), und heute eng mit der Umsetzung der kohäsionspolitischen Ziele der EU verknüpft sind. In jüngerer Zeit hat die EU die Integration in den Grenzregionen durch die Bereitstellung von Rechtsrahmen unterstützt. Beispiele sind der Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und der jüngste Vorschlag zur Entwicklung eines europäischen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in den Grenzregionen (*European cross border mechanism – ECBM* [Europäischer grenzüberschreitender Mechanismus]). Die Entwicklung dieser vielfältigen Kooperationsplattformen und -politiken bildet ein wichtiges Rückgrat für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, das durch bilaterale Initiativen ergänzt wird.

Vor diesem Hintergrund wird zunächst die Entwicklung der territorialen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze analysiert und anschließend werden die Besonderheiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mithilfe eines konzeptionellen Ansatzes untersucht. Anschließend wird die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in zwei Hauptregionen nachgezeichnet: in der Großregion und der Oberrheinischen Region (s. Kap. 3.1). Auf der Grundlage dieser Ausführungen werden die Perspektiven der deutsch-französischen Zusammenarbeit erörtert, die sich aus dem neuen Aachener Vertrag ergeben. In einer breiteren Betrachtung kommen drei theoretische Ansätze zum Tragen: Soft Spaces (Allmendinger/Haughton 2009), Multi-Level-Governance (Hooghe/Marks 2001) und Interterritorialität (Vanier 2008). Soft Spaces beschreiben die Koexistenz harter Verwaltungsräume mit sich überschneidenden weichen Bereichen der Zusammenarbeit, in denen die Akteure spezifische funktionale Beziehungen eingehen. Diese können Gebiete der „weichen territorialen Zusammenarbeit“ (ESPON ACTAREA 2018) oder „Projektterritorien“ einschließen. Multi-Level-Governance beschreibt die politischen Entscheidungsprozesse über die verschiedenen Ebenen und Maßstäbe der Regierung, sowohl horizontal als auch vertikal. Interterritorialität (Vanier 2008) zielt auf ein „Optimum“ der Zusammenarbeit über räumliche Maßstäbe und Governance-Modalitäten hinweg ab, um bestimmte Planungsfragen anzugehen. Diese drei Perspektiven, die sich in ihren Konzepten stark überschneiden, ermöglichen es, die Besonderheiten und Varianten der deutsch-französischen regionalen Zusammenarbeit über Skalen, Themen, Kompetenzen und Narrative hinweg herauszuarbeiten und dadurch neue Perspektiven für andere Grenzregionen in Europa zu eröffnen.

Daraus ergibt sich, dass sich die deutsch-französische Grenze in zweierlei Hinsicht von anderen europäischen Grenzen zu unterscheiden scheint. Erstens hat sie sich als frühes Anwendungsbeispiel neuer Kooperationsrahmen erwiesen, die oft durch Entwicklungen auf europäischer Ebene einerseits und durch bilaterale nationale Zusammenarbeit andererseits angestoßen wurden. Es wird argumentiert, dass die deutsch-französische Grenze ein Beispiel dafür ist, wie weiche Formen des Regierens mit dem Einsatz rechtlicher und administrativer Instrumente respektive harter Formen des Regierens koexistieren, um konkrete Hindernisse zu überwinden. Darüber hinaus beinhaltet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Mehrebenen- und interterritoriale Dynamik zwischen der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene.

2 Die Konsolidierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in der EU: Politische, finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Politischer, finanzieller und rechtlicher Rahmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der EU

Die territoriale Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden steht seit mehr als 30 Jahren im Mittelpunkt intensiver Überlegungen zwischen den europäischen Ländern (Dühr/Colomb/Nadin 2010; Wassenberg/Reitel/Peyrony et al. 2015). Ziel war es, Netzwerke in ganz Europa aufzubauen, das Verständnis für nationale Raumplanungspraktiken zu verbessern und sich gegebenenfalls von ihnen inspirieren zu lassen, aber auch mit Nachbarländern zu kooperieren und europäische Politiken zu entwickeln, insbesondere auf grenzüberschreitender Ebene und mit Unterstützung der EU-Kohäsionspolitik (Perrin 2021).

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde durch konsolidierte Netzwerke von Akteurinnen und Akteuren geleitet und ermöglichte die Gründung von mehr oder weniger institutionalisierten Kooperationsorganisationen wie Euroregionen, Eurodistrikten, Eurometropolen, Makroregionen oder Ähnlichem. Der Prozess der europäischen Integration hat dieses Phänomen begünstigt. Die Madrider Rahmenkonvention des Europarates hat diese Zusammenarbeit bereits 1980 gefördert. Aufbauend auf der Pionierarbeit der zuständigen Ministerinnen und Minister des Europarats im Rahmen der *Europäischen Ministerkonferenz für Raumplanung* (CEMAT – Conférence du conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire) begannen die EU-Mitgliedstaaten ab 1990 mit Unterstützung der Kommission einen zwischenstaatlichen Prozess im Bereich der Raumplanung. Dieser führte 1999 zur Verabschiedung des *Europäischen Raumentwicklungskonzepts* (EUREK) und 2002 zur Schaffung des Programms Europäisches Raumebeobachtungsnetzwerk (ESPON – European Spatial Planning Observation Network). In den nachfolgenden Territorialen Agenden von 2007 und 2011, die während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 mit der Territorialen Agenda 2030 aktualisiert wurden, wurde insbesondere das Konzept der ausgewogenen Raumentwicklung und des Polyzentrismus erörtert, was vor allem die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land beinhaltet. Nach und nach wurden diese Themen auf EU-Ebene aufgegriffen, indem 2007 der Begriff „territo-

rialer Zusammenhalt“ in den Vertrag aufgenommen und 2008 das Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt veröffentlicht wurde (Peyrony 2014; Peyrony 2018). Die Städteagenda von 2015 ist ein weiterer Indikator für die Beteiligung der EU an der Planungs- und Städtepolitik. Parallel zu diesen speziellen territorialen oder regionalen Politiken förderte die EU die Kohäsionsziele und beeinflusste nationale und lokale Planungsentscheidungen durch Finanzierungsprogramme und Richtlinien in anderen raumrelevanten sektoralen Politiken, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Energie, Klima, maritime Angelegenheiten und Landwirtschaft (Sielker 2018a).

In diesen politischen Dokumenten und Leitlinien wird die Zusammenarbeit zwischen substaatlichen Behörden respektive die territoriale Zusammenarbeit als zentrale Modalität zur Verknüpfung von territorialer Entwicklung und europäischem Aufbau betrachtet. Dies gilt insbesondere für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die sich als Antwort auf funktionale Fragen entwickelt, die beide Seiten einer zwischenstaatlichen Grenze verbinden. Die Madrider Rahmenkonvention und das EUREK wurden beispielsweise mit grenzüberschreitenden und transnationalen EU-Finanzierungsprogrammen für die territoriale Zusammenarbeit wie den INTERREG-Programmen verknüpft, die in den 1990er Jahren ins Leben gerufen wurden und sich seitdem sowohl hinsichtlich des Budgets als auch des territorialen Anwendungsbereichs schrittweise entwickelt haben. Sie haben nach und nach drei verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit abgedeckt: grenzüberschreitend, transnational und interregional. Letzteres bezieht sich auf territoriale Netzwerke mit oder ohne territoriale Kontinuität. Sie haben die europäische Landkarte neu gestaltet und die Synergien innerhalb der europäischen Regionen gestärkt, die über die traditionellen Staatsgrenzen hinausgehen. Seit 2009 haben sich außerdem vier europäische Makroregionen entwickelt, die eine strategische Orientierung für einen gezielteren Einsatz von Finanzmitteln durch transnationale thematische Zusammenarbeit bieten sollen (Sielker 2016).

In der EU gibt es fast 40 Binnengrenzregionen auf NUTS-3-Ebene, die 40% der EU-Fläche abdecken und in denen fast 30% der Bevölkerung leben (COM 2017). Während es in den frühen 1990er Jahren nur etwa 30 solcher Regionen gab, nennen jüngere Berichte mehr als 150 „aktive Euroregionen“ (Durà/Camonita/Berzi et al. 2018), von denen nicht alle rechtliche Einheiten sind, wie die, die aus dem Madrider Rahmenabkommen oder den Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) der EU hervorgegangen sind. Mit den EVTZ (COM 2006) zielt die EU zunehmend darauf ab, die Integration innerhalb der Grenzregionen durch die Bereitstellung von Rechtsrahmen zu unterstützen, und kürzlich wurde ein europäischer Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse vorgeschlagen (COM 2018).

Die Gremien, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit umsetzen, sind nur mehr oder weniger formalisiert oder institutionalisiert, im Gegensatz zu den Behörden, die über genau definierte rechtliche Statuten und Kompetenzen und feste geographische Verwaltungsgrenzen verfügen. Die territoriale Zusammenarbeit verbindet somit formelle und abgegrenzte Governance-Einheiten mit informelleren und kontingenten Organisationen, die Räume mit variablen und sich potenziell entwickelnden Grenzen abdecken. Trotz der Einrichtung spezieller Satzungen wie der des EVTZ ersetzen diese

Organisationen nicht die Einheiten oder Behörden, die ihnen angehören. Die Festlegung der nationalen Grenzen und die interne territoriale Organisation sind grundlegende Merkmale der Souveränität eines jeden Staates. Die Entwicklung dieser vielfältigen Kooperationsplattformen und -politiken bildet ein wichtiges Rückgrat für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die durch bilaterale Initiativen ergänzt wird.

2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Frankreich und Deutschland

In Deutschland sind die 16 Bundesländer die wichtigsten Behörden für Planung und Raumentwicklung. Sie arbeiten kontinuierlich mit den nationalen Behörden zusammen. Im Jahr 1995 wurden elf Europäische Metropolregionen mit dem Ziel definiert, Planungsschemata oder Politiken auf der Ebene funktionaler Regionen anzupassen (Kawka 2016). Im Jahr 2011 wurde den Grenzregionen Aufmerksamkeit zuteil, als die deutschen Behörden der grenzüberschreitenden Metropolregionen mit dem Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen ein Netzwerk auf Bundesebene gründeten (BMVBS 2013). Dahinter steht die Überlegung, dass die grenzüberschreitende Beschäftigung und die transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze seit der Integration des europäischen Marktes im Jahr 1957 erheblich gewachsen sind. Die territoriale Entwicklung kann nicht mehr aus einer rein nationalen Perspektive gesteuert werden.

Dennoch bleiben viele Herausforderungen und Hindernisse bestehen. Die Bundesregierung arbeitet daher an Pilotprojekten, die einen Beitrag zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung leisten sollen. Die 2016 von den Ländern und dem Bund verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ betonen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und unterstreichen das Potenzial der europäischen grenzüberschreitenden Integration (BMVBI 2016).

Frankreich zeichnet sich durch sehr fortschrittliche, aber verzögerte territoriale Reformen aus, insbesondere bei der Schaffung von Metropolregierungen (s. Demazière/Feiertag/Paris et al. 2023). Drei der 2015 geschaffenen *métropoles* (Metropolen) haben eine grenzüberschreitende europäische Zuständigkeit: Lille, Straßburg und Nizza. Diese müssen ein spezifisches Planungsschema, ein *schéma de coopération transfrontalière* (Schema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit), ausarbeiten. Es legt eine Strategie und einen Ablaufplan für die Zusammenarbeit und Projekte mit den Partnerbehörden in ihrem grenzüberschreitenden Gebiet fest. Darüber hinaus gibt es einige *pôles métropolitains* (metropolitane Pole, s. Demazière/Feiertag/Paris et al. 2023) wie z.B. Sillon Lorrain und Grand Genève (Großraum Genf), die an den Grenzen liegen und sich aktiv an der grenzüberschreitenden Strategie beteiligen.

Frankreich und Deutschland zeigen gemeinsam, dass die Planung eine Kombination aus institutionellen und funktionalen Ansätzen erfordert. Der Vergleich dieser Fälle ist umso aufschlussreicher, als die beiden Länder unterschiedliche – aber nicht unvereinbare – Ansätze für Planungsfragen entwickelt haben und diese entlang ihrer gemeinsamen Grenze miteinander verbinden wollen.

3 Grenzüberschreitende deutsch-französische Zusammenarbeit: Bestandsaufnahme und Reflexionen

3.1 Kooperationsmodelle und Gebietskörperschaften

Seit den Bonner Verträgen aus dem Jahr 1975 ist die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland Gegenstand einer intensiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit gliedert sich in zwei Euroregionen, die im Folgenden näher untersucht werden sollen: die Oberrheinregion im Rheineinzugsgebiet und die Großregion im Einzugsgebiet von Mosel und Saar (s. Abb. 1).



Abb. 1: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland / Quelle: Mission opérationnelle transfrontalière, <http://www.espaces-transfrontaliers.org> (09.12.2021)

Die an der Zusammenarbeit beteiligten Gebietskörperschaften reichen somit über die deutsch-französische Grenze hinaus und umfassen im Falle des Oberrheins die Schweiz und im Falle der Großregion auch Luxemburg und Belgien. In beiden Gebieten gibt es aktive Kooperationsgremien und Akteure auf regionaler Ebene, aber auch auf lokaler Ebene, wo seit dem deutsch-französischen Gipfeltreffen 2003 zum 40-jährigen Bestehen des Élysée-Vertrags Eurodistrikte eingerichtet wurden. Zwei davon bilden integrierte städtische Agglomerationen: der Trinationale Eurodistrikt Basel und der Eurodistrikt Straßburg-Ortenau. Drei weitere grenzüberschreitende Gebietskörperschaften auf lokaler Ebene sind der Eurodistrikt Saar-Mosel, der Eurodistrikt Regio Pamina und der Eurodistrikt Region Freiburg-Mittel- und Südsass. Mit Ausnahme des letztgenannten und des trinationalen Eurodistrikts Basel haben sie den Status eines EVTZ.

Der Oberrhein

Der Umfang der institutionellen Zusammenarbeit ist identisch mit dem des INTERREG-Programms. Auf lokaler Ebene sind die vier Eurodistrikte zusammenhängend und decken fast das gesamte Gebiet des Oberrheins ab. Außerdem verfügt der Oberrhein über ein dichtes Netz von mittelgroßen Städten. Die Besonderheit des Oberrheingebiets besteht darin, dass sich verschiedene grenzüberschreitende Gebietskörperschaften (Oberrheinrat, Oberrheinkonferenz) und Themen überschneiden, wie in Abbildung 2 dargestellt.

Die Trinationale Metropolregion Oberrhein (*Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur*) überschneidet sich mit der Oberrheinkonferenz, den vier Eurodistrikten, der Agglomeration Basel und der Euregio Basel. Die Interaktionen zwischen diesen Strukturen sind nach wie vor begrenzt und die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Gremien bleibt unscharf. Darüber hinaus sind die Kontakte zwischen den euroregionalen (Konferenz, Rat) und lokalen (Eurodistrikte) Kooperationsgremien begrenzt. Grenzüberschreitende Kooperationen sind ebenfalls nur schwach miteinander sowie mit übergeordneten Behörden oder Regierungsstellen verbunden.

Im Anschluss an das ESPON-Projekt *Metroborder* (ESPO 2010), das gleichzeitig eine ähnliche Strategie in der Großregion unterstützte, wurde die trinationale Metropolregion, die durch den grünen Bereich in Abbildung 2 veranschaulicht wird, eingerichtet, um den Kooperationsraum zu vereinfachen und zu rationalisieren, die Governance zu optimieren, die Verbindungen zwischen den Kooperationsebenen zu verbessern und die politische, wirtschaftliche, forschungsbezogene und zivilgesellschaftliche Dimension zu integrieren (Pupier 2019). Dies erfordert Arbeiten zur Komplementarität und zur Anpassung der bestehenden Gremien durch eine Neudefinition ihrer Rollen und ihres Aufgabenbereichs, insbesondere des Rheinrats und der Oberrheinkonferenz. Darüber hinaus zielt die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO – *Région métropolitaine polycentrique transfrontalière*) darauf ab, die Koordinierung auf mehreren Ebenen zu verbessern, indem Netzwerke (wirtschaftliche Akteurinnen und Akteure, Zivilgesellschaft, Oberrheinisches Städtenetz) und lokale Kooperationsgebiete und -strukturen (Eurodistrikte) berücksichtigt werden.

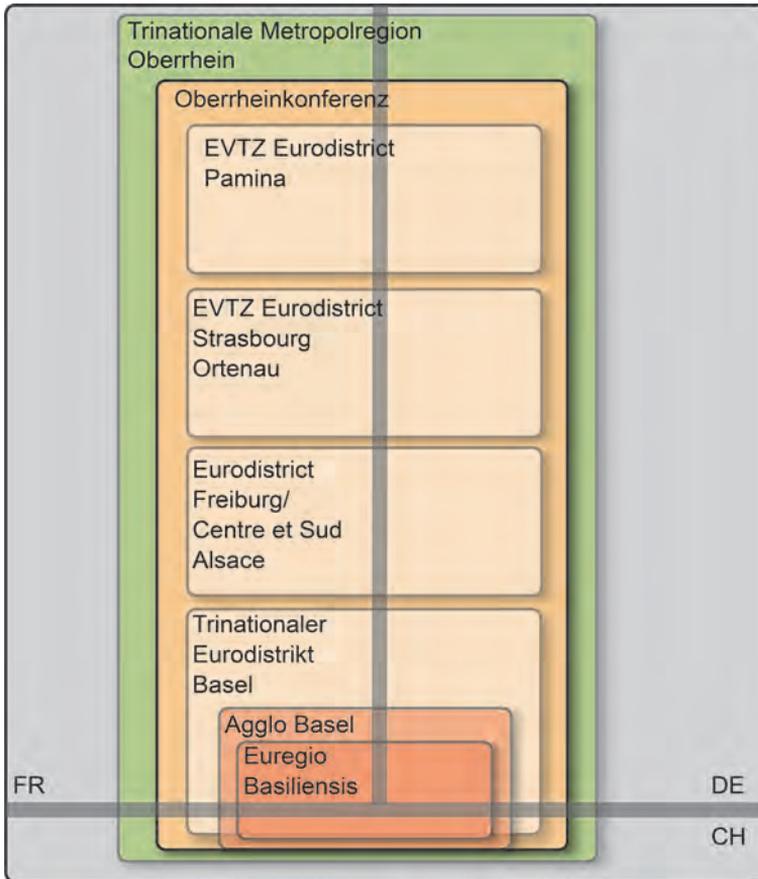


Abb. 2: Institutionelles Mapping der Trinationalen Metropolregion Oberrhein / Quelle: ESPON ACTAREA (2018)

Die Großregion

Die Governance der Großregion hat aufgrund der Beteiligung der ‚Staatsregion‘ Luxemburg in der Partnerschaft, neben den regionalen Akteuren aus den Nachbarstaaten, eine stärkere nationale Komponente inne. Zu den Gremien zählen der Exekutivgipfel, der interregionale parlamentarische Rat und der Wirtschafts- und Sozialausschuss. Der Exekutivgipfel, der die Exekutivorgane der Regionen und Luxemburgs vertritt, hat ein ständiges Sekretariat mit einem engagierten Team eingerichtet, um die Nachhaltigkeit der Aktionen über die wechselnden Präsidenschaften hinaus zu gewährleisten. Die Existenz eines Gremiums aus gewählten Vertreterinnen und Vertretern und eines weiteren Gremiums, das sozioökonomische Akteurinnen und Akteure zusammenbringt, ist eher selten. Ähnlich wie am Oberrhein führt die Vielzahl der Strukturen jedoch zu Verwicklungen und Doppelarbeit, insbesondere auf der Ebene der Arbeitsgruppen. Diese Situation verdeutlichte nach und nach die Notwendigkeit, eine konkrete Strategie für die Großregion zu entwickeln, und diejenige, von der politischen Absicht zu operativen Maßnahmen überzugehen.

Die Partner der Großregion haben das Projekt *Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion* mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Verwaltung effizienter zu gestalten und die Kommunikation, Kohärenz und Komplementarität zwischen den Kooperationsinstitutionen und -systemen zu verbessern. Das ESPON-Projekt *Metroborder*, die Entwicklungen der deutschen Innenpolitik und die oben vorgestellten MORO-Projekte haben diesen Ansatz gefördert. In der Großregion besteht das Hauptziel darin, das Gebiet mit einer kritischen Masse auszustatten, indem man sich auf die strukturierenden Netze mittelgroßer Städte sowie auf ländliche Gebiete und Naturräume stützt, die diversifizierte wirtschaftliche und soziokulturelle Ressourcen bieten. Es ist daher wichtig, die Verbindungen zwischen der überregionalen Ebene und den grenzüberschreitenden Einheiten auf lokaler Ebene, wie dem Eurodistrikt Saar-Mosel oder dem EVTZ Alzette Belval, sicherzustellen. Diese Strategie kann als Grundlage für eine Gesamtvision der Raumplanung dienen und die Erörterung thematischer Fragen wie die akademische Zusammenarbeit in Form der Universität der Großregion, Umweltfragen wie den Schutz von Flüssen, grenzüberschreitende Wasseraufbereitungsanlagen und die Förderung der biologischen Vielfalt in Naturparks ebenso unterstützen wie andere Themen, z. B. Verkehr und Kultur.

Darüber hinaus haben sich in der Region unterschiedliche Auffassungen darüber entwickelt, ob sich die Großregion mit der gesamten institutionell gefassten Fläche der polyzentrischen Region befassen oder sich auf Luxemburg und sein funktionales Stadtgebiet konzentrieren sollte, um die grenzüberschreitenden Ausstrahlungen besser zu bewältigen und die erforderliche Strategie der gemeinsamen Entwicklung einzuleiten. Die Planungsakteure der Großregion sind derzeit an einem INTERREG-Projekt zur Ausarbeitung eines Raumentwicklungskonzeptes für die Großregion beteiligt.

Seit etwa zehn Jahren lässt sich also beobachten, dass sich in den beiden Hauptbereichen der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit neue Ansätze grenzüberschreitender polyzentrischer Metropolregionen entwickelt haben. Deutschland hat mit seinen MORO-Pilotprojekten, die mit den europäischen Ansätzen koordiniert wurden, eine Vorreiterrolle übernommen, während Frankreich sich bisher auf territoriale Reformen in Bezug auf Regionen und Städte (einschließlich Metropolregionen) konzentriert hat. Dabei wurde, in Bezug auf grenzüberschreitende Aspekte, den städtischen Agglomerationen größere Aufmerksamkeit gewidmet, was ihr Gewicht im französischen territorialen System widerspiegelt. Diese neuen Ansätze werden nun durch den binationalen Vertrag von Aachen verstärkt.

3.2 Neue Perspektiven: Vom Vertrag von Aachen zum grenzüberschreitenden EU-Mechanismus

Am 22. Januar 2019 unterzeichneten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Emmanuel Macron in Aachen einen neuen Vertrag über die Zusammenarbeit und Integration zwischen Deutschland und Frankreich. Dieses Abkommen erweitert den Élysée-Vertrag von 1963 um eine echte Konvergenzstrategie. Es bekräftigt die Stärke des deutsch-französischen Bündnisses und den Willen, eine engere Beziehung und ein gemeinsames Engagement für die europäische Integration konkret zu gestalten.

Mit dem Vertrag von Aachen wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als ein zentrales Element des europäischen Aufbauwerks anerkannt, und Kapitel IV des Vertrags ist ganz diesem Thema gewidmet. Das Hauptziel ist die Beseitigung von grenzüberschreitenden Hindernissen, um die Durchführung von Projekten zu erleichtern und den Alltag der Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregionen zu vereinfachen. Zu diesem Zweck statten die beiden Länder die lokalen Behörden in den Grenzregionen und die grenzüberschreitenden Einheiten wie beispielsweise die Eurodistrikte mit angemessenen Kompetenzen, speziellen Ressourcen und beschleunigten Verfahren aus, um Hindernisse bei der Durchführung grenzüberschreitender Projekte zu überwinden. Wenn kein anderes Instrument die Überwindung solcher Hindernisse ermöglicht, können auch angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften, einschließlich Ausnahmeregelungen, vorgesehen werden (Kapitel IV, Artikel 13, Abschnitt 2). Der Vertrag konzentriert sich auf die Eurodistrikte, da sie das Ergebnis der deutsch-französischen Zusammenarbeit sind, während die beiden Euroregionen andere Staaten einbeziehen.

Die Einrichtung eines deutsch-französischen Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist eine der wichtigsten Maßnahmen des Vertrages. Er umfasst Akteure wie nationale, regionale und lokale Behörden, Parlamente und grenzüberschreitende Einrichtungen wie Eurodistrikte und gegebenenfalls die betroffenen Euroregionen. Dieser Ausschuss soll alle Aspekte der grenzüberschreitenden Beobachtung koordinieren, eine gemeinsame Strategie zur Ermittlung vorrangiger Projekte ausarbeiten, die in den Grenzregionen aufgetretenen Schwierigkeiten beobachten und Vorschläge zu ihrer Lösung ausarbeiten sowie die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften in den Grenzregionen analysieren (Kapitel IV, Artikel 14).

Während der Élysée-Vertrag eine Kontroverse über seine Vereinbarkeit mit den europäischen Strukturen auslöste, betont der Vertrag von Aachen, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit die europäische Einheit, Effizienz und Kohäsion fördert und allen Mitgliedstaaten der EU offensteht. Gleiches gilt für das Kapitel über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dies zeigt sich zum Beispiel im Bereich der grenzüberschreitenden Überwachung, die Frankreich und Deutschland an allen ihren Grenzen ausbauen wollen, indem sie ihre Anstrengungen in einer europäischen Perspektive bündeln (BBSR/MOT 2019). Die erste Umsetzung der Ziele des Vertrags war die Einrichtung der Europäischen Gebietskörperschaft Elsass mit einem spezifischen grenzüberschreitenden Auftrag, wie oben beschrieben.

Die erneuerte deutsch-französische Agenda für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spiegelt den Vorschlag der Europäischen Kommission in ihrem Verordnungsentwurf für einen „Mechanismus zur Beseitigung rechtlicher und administrativer Hindernisse im grenzüberschreitenden Kontext“ wider (COM 2018). Die Verordnung geht auf eine Initiative der luxemburgischen EU-Ratspräsidentschaft aus dem Jahr 2015 zurück, die mit Unterstützung Frankreichs und der MOT eine Arbeitsgruppe einrichtete, an der rund zehn Staaten, EU-Institutionen und Interessenträger beteiligt waren (MOT 2017). Ein solcher Mechanismus würde es „einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Region in einem bestimmten Mitgliedstaat“ ermöglichen, „die Rechtsvorschriften des benachbarten Mitgliedstaates anzuwenden, wenn die Anwen-

derung seiner eigenen Rechtsvorschriften ein rechtliches Hindernis für die Durchführung eines gemeinsamen Projekts darstellen würde“, und zwar unter der Kontrolle der betroffenen Staaten und für ein grenzüberschreitendes Projekt (COM 2018, Kapitel 1). Die Verordnung würde auch die Einrichtung von grenzüberschreitenden Koordinierungsstellen auf nationaler oder regionaler Ebene verpflichtend machen, die ein gemeinsames Vorgehen an der jeweiligen Grenze zur Beseitigung von Hindernissen erleichtern und mit der bestehenden europäischen grenzüberschreitenden Koordinierungsstelle zusammenarbeiten (ebd.). Dies stellt eine Innovation im Hinblick auf die Gestaltung einer mehrstufigen Struktur zur Überwindung von Hindernissen dar. Der Vorschlag, der einen kritischen Punkt in der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der EU darstellen könnte, muss noch vom Europäischen Rat und vom Parlament bestätigt werden. Im Falle einer Validierung wird dieser Mechanismus einen Paradigmenwechsel darstellen, indem er „die Grenzgebiete in die Lage versetzt, ihre eigene Integration zu verwalten (funktional-horizontal) und einen politischen Weg zur Lösung grenzspezifischer rechtlicher oder administrativer Hindernisse (institutionell-vertikal) zu institutionalisieren“ (Engl/Evrard 2019). Seit seiner Entstehung wurde der Vorschlag jedoch teilweise heftig kritisiert und es wurden zahlreiche Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Rechtfertigung, der staatlichen Souveränität, der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips, des thematischen und territorialen Anwendungsbereichs, der Freiwilligkeit und des Verwaltungsaufwands geäußert (Sielker 2018b). Obwohl deutsche Expertinnen und Experten in der Arbeitsgruppe, die das ECBM-Konzept entwickelt hat, aktiv waren, war die Position Deutschlands in den offiziellen Verhandlungen im Rat negativ, während das Europäische Parlament (mit einigen Änderungen am Rechtstext) zugestimmt hat, den Vorschlag in einem nächsten Schritt weiter zu verfolgen und dabei ein Netzwerk von grenzüberschreitenden Koordinierungsstellen einzufordern. Die französische Regierung hat die Initiative befürwortet und in der aktuellen staatlichen Agenda wird davon ausgegangen, dass Differenzierung und Experimentieren über die traditionelle *égalité républicaine* (republikanische Gleichheit) hinaus Kerndimensionen der territorialen Entwicklung und Governance sind, auch in Grenzgebieten, wie das Beispiel der *Collectivité européenne d'Alsace* (Europäische Gemeinschaft Elsass) zeigt (s. Kapitel 3.1).

Im Mai 2021 kam die portugiesische Präsidentschaft nach einer Sitzung der zuständigen Ratsgruppe zu dem Schluss, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Rücknahme des Textes wünscht. Die Kommission und das Parlament werden die Diskussion fortsetzen. Wie dieser Vorschlag also genau aussehen wird, ist noch unklar. In diesem Sinne scheinen die Bestimmungen des Vertrags von Aachen die Vorreiter einer solchen Entwicklung zu sein.

Gleichzeitig wirft der deutsch-französische Fall Fragen über die institutionelle Entwicklung grenzüberschreitender Einrichtungen auf, wie z. B. EVTZ, die keine spezifischen Kompetenzen haben sollen. Die Mitglieder eines EVTZ nehmen ihre Aufgaben im Rahmen ihrer gemeinsamen Kompetenzen wahr. Die Perspektive einer weiteren grenzüberschreitenden Integration, wie sie der Vertrag von Aachen vorsieht, wirft die Frage auf, ob EVTZ oder gleichwertige grenzüberschreitende Einrichtungen spezifische Kompetenzen (z. B. für die Verwaltung öffentlicher Dienstleistungen) unter demokratischer Kontrolle erhalten sollten – worauf Deutschland stets insistiert.

Insgesamt können wir feststellen, dass Deutschland und Frankreich im Vertrag von Aachen zwar gemeinsame Ziele verfolgen, sich aber nicht auf denselben Kontext stützen. Der Koalitionsvertrag von Baden-Württemberg sieht vor, dass grenzüberschreitende Einheiten mit echten Kompetenzen ausgestattet und ihre Vertreterinnen und Vertreter auf grenzüberschreitender Ebene in allgemeinen Wahlen gewählt werden sollten. In der Karlsruhe-Vereinbarung (1996) wurde bereits festgelegt, dass die deutschen Bundesländer in bestimmten Fällen hoheitliche Befugnisse auf lokale Kooperationseinrichtungen übertragen können, sofern die innerstaatlichen Bedingungen erfüllt sind. In Frankreich sprach sich der französische Abgeordnete Sylvain Waserman (2018), der für die französische Regierung einen Bericht zur Vorbereitung des Vertrags von Aachen erstellte, dafür aus, grenzüberschreitende Gebietskörperschaften mit ausschließlichen Kompetenzen und eigenen Finanzmitteln auszustatten (*Établissements publics de coopération intercommunale transfrontaliers* – Grenzüberschreitende öffentliche Einrichtung für interkommunale Zusammenarbeit). Dieser Vorschlag wurde von den französischen Verhandlungsführern nicht übernommen, da er nicht mit der französischen Verfassung vereinbar ist.

Sind funktionale Vereinbarungen das ultimative Modell für die europäische territoriale Zusammenarbeit, oder fehlt diesem Modell eine echte grenzüberschreitende demokratische Dimension? Grenzübergreifende Regionen sind emblematische Schauplätze, um die soziale und politische Entwicklung zu erforschen und zu testen. Solche Perspektiven implizieren einen neuen Blick auf Europa, nicht von den Hauptstädten, sondern von der Peripherie und den Grenzen aus (Balibar 2009), als Orte zur Lösung von Widersprüchen zwischen Staaten und um geteilte oder Post-Souveränität entstehen lassen zu können. Der Vertrag von Aachen und die von der Kommission vorgeschlagene neue Verordnung zielen darauf ab, solche Fragen anzugehen.

4 Überlegungen zu den deutsch-französischen grenzüberschreitenden Erfahrungen durch drei konzeptionelle Perspektiven: Soft Spaces, Multi-Level-Governance und Interterritorialität

Die politischen Orientierungen und damit die territorialen Entwicklungen wurden durch verschiedene theoretische Inputs aus unterschiedlichen akademischen Bereichen erklärt und beeinflusst. Einerseits sind diesbezüglich Schlüsselkonzepte aus der Planungstheorie sowie der Politikwissenschaft und andererseits die Bildung des bereichsübergreifenden wissenschaftlichen Feldes der border studies zu nennen. Die Entwicklung und die Ergebnisse der deutsch-französischen Zusammenarbeit veranschaulichen insbesondere drei Konzeptualisierungen, die alle wiederholt von Praktikern und Städtebauwissenschaftlern oder territorialen Denkern verschiedener Disziplinen aufgegriffen wurden, um die überregionale und länderübergreifende Zusammenarbeit zu theoretisieren: Soft Spaces, Multi-Level-Governance und Interterritorialität (s. Tab. 1).

	Multi-Level-Governance	Soft Spaces	Interterritorialität
Herkunft des Forschungsbereichs	Politikwissenschaften	Raumplanung	Raumplanung, politische Geographie
Kernaussage	<p>Unterscheidung zwischen zwei Arten der Multi-Level-Governance, die die Vorherrschaft der Regierung auf administrativer Ebene aufhebt:</p> <p>I: Kleine Anzahl von ineinander verschachtelten Zuständigkeiten, die einem allgemeinen Zweck in einer hierarchischen Ordnung dienen (Matroschka-Prinzip) und mit Verantwortung für sich gegenseitig abschließende Gebiete (institutionell).</p> <p>II: Aufgabenspezifische Zusammenarbeit, fließend, mit sich überschneidenden Mitgliedschaften, die darauf abzielen, Probleme zu lösen oder Dienstleistungen zu erbringen, funktionale Vereinbarungen mit vielen, sich oft überschneidenden Einheiten (funktionaler Ansatz).</p>	<p>Soft Spaces beschreiben die Koexistenz von harten (administrativen) Räumen und fließenden, funktionalen, relationalen Räumen.</p> <p>Die Raumplanung, eine Disziplin, die letztlich mit rechtlichen Vorgaben zur Raumnutzung verbunden ist, folgte nicht der Annahme, dass relationale und vernetzte Räume die Zukunft sind. Stattdessen wurde das Argument entwickelt, dass beide Arten von Räumen nebeneinander existieren werden.</p>	<p>Kombination von territorialen und relationalen Ansätzen zur Planung von Räumen und Gebieten. Der Versuch, „feste“ Territorien (der Politik) und „mobile“ Netzwerke (des Lebens) in Einklang zu bringen und zu kombinieren.</p> <p>Pluralität der erlebten und wahrgenommenen Territorialität. Das tägliche Leben erstreckt sich über Wohn-, Berufs-, Freizeit- oder Dienstleistungsgebiete und -orte.</p> <p>Die Verflechtung zwischen diesen verschiedenen räumlichen Tätigkeiten und Nutzungen wurde durch die Verbesserung von Mobilität und Kommunikation erleichtert.</p> <p>Die Verflechtung von Lebens- und Politikräumen erfordert eine Neugestaltung der Planungssysteme mit mehr Koordinierung und Verbindungen zwischen Interessengruppen und Institutionen, um gemeinsame Politiken in einem relevanten gemeinsamen Raum umzusetzen.</p>

	Multi-Level-Governance	Soft Spaces	Interterritorialität
Grundlage in theoretischen Debatten	Governance, Zuständigkeiten, Verteilung der politischen Kompetenzen, europäische Integration	Territorialität (relationale, netzartige und territoriale, administrative Konzeptualisierungen)	
Wichtigste Autorinnen und Autoren	Hooghe/Marks 2001	Allmendinger/ Haughton 2009	Vanier 2008
Gemeinsamkeiten	Überlegungen zur skalenübergreifenden Koproduktion von Regierung und Politik Rolle der Raumplanung und der territorialen Zusammenarbeit, um auf eine Situation der Koexistenz zu reagieren: Anpassung der politischen Schemata an Multi-Skalen- und Multi-Akteurs-Ensembles, die institutionelle Grenzen überbrücken, ohne institutionelle und politische Vorrechte zu verändern.		

Tab. 1: Überblick über die theoretischen Konzepte / Quelle: Ausarbeitung der Autorinnen und Autoren

4.1 Soft Spaces

Die von Allmendinger/Haughton (2009) entwickelten Konzepte der Soft Spaces und der *Soft Planning* (weiche Planung) sind besonders aufschlussreich, wenn es um grenzüberschreitende Ensembles mit unscharfen Grenzen geht, die auf verschiedenen Ebenen oder für bestimmte Entwicklungsmaßnahmen eingerichtet werden und häufig administrative oder institutionalisierte harte Grenzen überschneiden. Soft Spaces beziehen sich auf eine flexible und potenziell sich entwickelnde Abgrenzung von Regionen, je nach den verfolgten Zielen und den beteiligten Partnern (Allmendinger/Haughton 2009; Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Diese überschneiden sich mit den bestehenden harten Räumen und können temporär sein oder sich „verhärten“ (Metzger/Schmitt 2012). Es dauerte nicht lange, bis das Konzept der Soft Spaces verwendet wurde, um Entwicklungen auf europäischer Ebene zu erklären. Paasi (2012) vertrat die Ansicht, dass die border studies durch Debatten über Soft Spaces wiederbelebt und die traditionelle territoriale und relationale Trennung überwinden werden. Faludi (2013) und Sielker (2014) verwendeten das Konzept, um die makroregionale Zusammenarbeit in der EU zu erklären. Sielker (2014) argumentiert, dass man aufbauend auf der Soft-Space-Literatur Grenzen als *Soft Borders* (weiche Grenzen) verstehen kann, an denen sich neue, manchmal flexible Grenzen neben territorialen oder nationalen Grenzen entwickeln.

Allmendinger, Chilla und Sielker (2014) argumentieren, dass Soft Spaces eine Möglichkeit zur Reterritorialisierung bieten und dass Akteurinnen und Akteure auf europäischer Ebene diese unscharfen Rahmenbedingungen für Agenda-Setting-Aktivitäten nutzen. Eine relationale Sichtweise auf das Territorium und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Nienaber und Wille (2019) verfolgen, ist jedoch

weiterhin hilfreich für das Verständnis des Nexus zwischen Netzwerken, Governance und Territorialisierung, insbesondere bei informellen grenzüberschreitenden Planungsaktivitäten. Diese Konzepte können auf europäische grenzüberschreitende oder transnationale Regionen angewandt werden, deren Grenzen und Handlungsfelder im Vergleich zu institutionalisierten territorialen Einheiten nicht festgefügt sind.

In Kapitel 3 wurden die vielfältigen Strukturen der territorialen Zusammenarbeit erläutert, die an der deutsch-französischen Grenze mehr oder weniger formalisiert sind. Wie an anderen europäischen Grenzen und trotz der Gründung von EVTZ sind diese Organisationen nicht dazu gedacht, die Einheiten oder Behörden in ihrem Einzugsgebiet zu ersetzen. In der Tat bleiben die territoriale Organisation und die Planungsbefugnisse ein grundlegendes Attribut der Souveränität eines jeden Mitgliedstaates. Dennoch bieten die sich überschneidenden Projektgebiete und „areas of soft territorial cooperation“ (Gebiete der weichen territorialen Zusammenarbeit) (ESPON ACTAREA 2018), die die Grenzregionen prägen, eine Vielzahl von Räumen, um spezifische Probleme anzugehen und die für spezifische Aufgaben erforderlichen Akteure einzubeziehen. Die Eurodistrikte können zum Beispiel Institutionen zur Verwaltung von Geldern sein. Sie stellen jedoch eine Ebene dar, um gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen. Bislang verwalten die Eurodistrikte keine großen Fonds oder wickeln bedeutende Investitionen ab (z. B. die Straßenbahn Straßburg-Kehl), aber in den am weitesten fortgeschrittenen Fällen von Basel oder Genf spielen die Eurodistrikte oder gleichwertige Einrichtungen eine wesentliche koordinierende Rolle. Die Frage ist, ob die französische und deutsche Seite bereit wären, ihre Kompetenzen zu erweitern (mit grenzüberschreitender demokratischer Kontrolle). Letztlich geht es um die Frage, wie weiche und harte Formen der Governance kombiniert werden können. Einige weichere Formen der Zusammenarbeit, wie z. B. TMO, können auch der Koordinierung der Verkehrspolitik oder anderer sektoraler Planungsansätze dienen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die deutsch-französische Grenze ein Beispiel für die zunehmende Koexistenz von weichen Formen des Regierens und dem Einsatz von rechtlichen und administrativen Instrumenten oder harten Formen des Regierens zur Überwindung konkreter Hindernisse ist.

4.2 Multi-Level-Governance

Das Konzept der Multi-Level-Governance, das von Hooghe und Marks (2001) zur Erklärung der Funktionsweise der EU entwickelt wurde, erweist sich auch für die Analyse grenzüberschreitender Governance-Arrangements als aufschlussreich. Die Fähigkeit der Akteurinnen und Akteure, ihre Interessen abzustimmen und kooperative Ansätze umzusetzen, ist eine Schlüsselvariable für die Funktionsfähigkeit solcher Arrangements. Die kooperative Dynamik von Governance-Systemen ist umso wichtiger in grenzüberschreitenden unkonventionellen Räumen, die neue und wechselnde Kombinationen von Akteurinnen und Akteuren aus unterschiedlichen nationalen Systemen integrieren. In diesem Sinne verkörpert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Situation der ‚Kooperaplexität‘, die viele Planungsvorgänge charakterisiert und sich auf die Kombination von Komplexität – von räumlichen und Governance-Konfigurationen – und Kooperation – zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren – bezieht (Perrin 2022).

Die deutsch-französische Grenze ist ein Beispiel für eine derartige verflochtene Koordination zwischen mehreren Regierungsebenen. Um die grenzüberschreitende Integration wirklich zu fördern, ist eine Koordination sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene erforderlich. Die verschiedenen oben vorgestellten Formen der Zusammenarbeit zeigen, dass die Realität der Grenze einen Koordinationsmechanismus erfordert, der die Ebenen der französischen und deutschen Behörden, die sich mit ähnlichen Themen und Fragestellungen befassen, miteinander verbindet. Die Euro-distrikte sind ein prominentes Beispiel dafür. Es reicht jedoch nicht immer aus, sich zwischen den territorialen Akteuren auf derselben Ebene abzustimmen. Für die territoriale Koordinierung und Integration müssen sich die Beteiligten vielmehr mit den über- und untergeordneten Ebenen abstimmen. Insgesamt ergibt sich ein Bild, bei dem bilaterale Ansätze der Information der nationalen Ebene dienen, z. B. durch GIS-Plattformen, während durch europäische Entwicklungen angestoßene Kooperationsplattformen der Abstimmung mit der EU-Ebene dienen, z. B. durch die INTER-REG-Umsetzung. In den Grenzregionen besteht daher ein besonderer Bedarf an personellen Ressourcen, um die grenzüberschreitende Integration auf mehreren Ebenen zu organisieren. Der Vertrag von Aachen ist eine neue Entwicklung. Er ermöglicht es, die für die weitere Integration an dieser Stelle erforderlichen Kompetenzen zu erforschen und neue Perspektiven der Multi-Level Governance aufzuzeigen.

4.3 Interterritorialität

Das Konzept der Interterritorialität (Vanier 2008) spezifiziert und adaptiert Multi-Level- und Multi-Stakeholder-Governance-Ansätze für territoriale und planerische Fragen. Ähnlich wie beim Soft-Space-Ansatz wird die Planungsanalyse über die territoriale und relationale Kluft hinausgeführt. Der Ansatz stützt sich auf die Tatsache, dass immer mehr Gebietsabgrenzungen entstanden sind und sich im täglichen Leben mit Wohn-, Berufs-, Freizeit- oder Dienstleistungsfunktionen überschneiden. Die Verflechtungen zwischen diesen gelebten Territorien werden durch die Verbesserung von Mobilität und Kommunikationsmöglichkeiten erleichtert. Diese territoriale Verflechtung setzt eine Neukonfiguration der Planungsmechanismen voraus, um die betroffenen Akteurinnen und Akteure und Institutionen besser koordinieren und miteinander verknüpfen zu können, um feste territoriale Politiken mit variablen territorialen Nutzungen zu verbinden. Dieser Ansatz geht davon aus, dass sich die netzartige und kooperative Dimension der territorialen Organisation nach und nach gegen die Logik der Aufteilung und der festen Grenzen durchsetzen wird. Die Herausforderung besteht weniger darin, die rechtlichen oder geographischen Grenzen der Institutionen zu ändern, d.h. ein „territoriales Optimum“ zu finden, sondern vielmehr darin, ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit zu verbessern. Diese Sichtweise ist in Frankreich im Rahmen einer sogenannten „horizontalen“ Dezentralisierung besonders relevant, bei der die Hierarchie zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften und ihren Zusammenschlüssen, von denen viele über relativ begrenzte Budgets und relativ unspezialisierte Befugnisse verfügen, schwach bleibt, während der Staat und seine Dienststellen transversale Akteurinnen und Akteure der öffentlichen Ordnung leiben. Der interterritoriale Ansatz gilt jedoch für verschiedene nationale oder transnationale Planungskontexte, die auf eine Situation der ‚Kooperaplexität‘ reagieren müssen, die wir gesehen haben, insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betrifft.

Ähnlich wie bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa im Allgemeinen wird auch an der deutsch-französischen Grenze eine immense Vielfalt an Themen behandelt, die für die territoriale Entwicklung relevant sind und durch innovative Governance-Strukturen innerhalb der bestehenden Akteurslandschaft repräsentiert werden. Die Identifizierung und Umsetzung gemeinsamer grenzübergreifender Agenden sind trotz des gemeinsamen Instrumentariums der Europäischen territorialen Zusammenarbeit für jede Grenze einzigartig. Interterritorialität hilft dabei, die Änderungen der verschiedenen Kooperationseinheiten in Bezug auf die anstehenden Themen zu verstehen, und legt letztlich nahe, dass sich das Bild, das sich heute zeigt, mit den Themen und Agenden der Zukunft zwangsläufig ändern wird.

Alles in allem zeigen diese drei Perspektiven die Besonderheiten der deutsch-französischen Grenze bei der Entwicklung von immer mehr verschachtelten Arenen der Zusammenarbeit, die zu ständigen Veränderungen und Neubewertungen neigen.

5 Schlussfolgerung und Empfehlungen

In einem Kontext wachsender Euroskepsis kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland eine wichtige Rolle bei der Förderung des Potenzials der Grenzgebiete und ihres Beitrags zur europäischen Integration spielen.

Eine hochrangige politische Agenda und konkrete Initiativen bestätigen diese Perspektiven. Der Vertrag von Aachen stellt einen wichtigen Schritt dar, da er der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein eigenes Kapitel widmet, in dem die Rolle der Eurodistrikte anerkannt wird und ein binationaler, mehrstufiger Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingesetzt wird. Er könnte der Vorreiter für eine Verallgemeinerung der grenzüberschreitenden Mechanismen sein, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Außerdem geht dieser neue Rahmen mit der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft Elsass einher.

Die Fälle Frankreichs und Deutschlands zeigen also, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit trotz sehr unterschiedlicher staatlicher territorialer und politischer Organisation einen innovativen Weg vorantreiben und verstärken kann. Sie sind Ausdruck einer allgemeineren Dynamik der räumlichen und territorialen Europäisierung. Mit der Entwicklung der territorialen Zusammenarbeit in einem ständigen Top-down- und Bottom-up-Prozess tragen die Leitlinien und Programme der europäischen Politik dazu bei, neue metageographische Bezüge zu fördern und innovative Einrichtungen auf transnationaler und grenzüberschreitender Ebene zu normalisieren. Die Europäisierung zeigt sich auch in der Interaktion zwischen der deutsch-französischen binationalen Kooperationsagenda und den EU-Vorschlägen für einen grenzüberschreitenden Mechanismus. Die deutsch-französische Situation zeigt auch, dass die Kapazität des Staates eine wichtige Variable bei der Förderung der territorialen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bleibt, sei es auf zentralstaatlicher oder föderaler Ebene oder im Rahmen des Europäischen Rates.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland bestätigt ebenfalls die komplexe und ‚intermediäre‘ Situation der grenzüberschreitenden Programme. Am Oberrhein und in der Großregion hat die Vitalität der Zusammenarbeit zu einer Vervielfachung der Einrichtungen geführt, die auf unterschiedlichen und sich entwickelnden Regelungen basieren. Gegenwärtig beobachten wir Tendenzen zu einer gewissen Rationalisierung und ‚Entkomplexisierung‘ der grenzüberschreitenden Systeme mit den Projekten Trinationale Metropolregion am Oberrhein (TMO) und Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion. Diese Dynamik stellt die institutionelle Kapazität der grenzüberschreitenden Einrichtungen infrage, die sich bisher in einer Art „Zwischenzustand“ befinden: zwischen Soft Spaces der Zusammenarbeit, flexiblen und wenig intensiven Governance-Systemen und ‚harten‘ Grenzen und der effektiven Kapazität derjenigen Behörden, die dem jeweiligen System angehören. Die grenzüberschreitende Koordination und Entwicklung hängt in der Tat von einer Mischung aus flexiblen Governance-Modi und dem Rückgriff auf verbindlichere rechtliche und administrative Instrumente ab.

Das gemeinsame Vorgehen von Deutschland und Frankreich kann einen weiteren Schritt im grenzüberschreitenden europäischen Aufbau darstellen. Wenn die beiden Staaten ihre Anstrengungen koordinieren, können sie den im Vertrag von Aachen definierten Ansatz vorantreiben und gemeinsame Pilotprojekte, wie die grenzüberschreitenden Metropolregionen, auf den Weg bringen. In diesem Sinne kann die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland im kommenden Programmplanungszeitraum 2021–2027 einen bedeutenden Wendepunkt erreichen und stellt ein wichtiges Experiment für die Zukunft der territorialen Integration der EU dar.

Die deutsch-französische Erfahrung kann die Entwicklung in anderen Bereichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit inspirieren. Dazu werden drei wesentliche Empfehlungen gegeben:

Empfehlung 1: Institutionelle und zivile Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

- > Übertragung angemessener Kapazitäten, spezieller Ressourcen und beschleunigter Verfahren für Grenz- und grenzübergreifende Behörden, um Hindernisse bei der Umsetzung ihrer grenzübergreifenden Projekte zu überwinden, mit einer flexiblen Kombination aus institutionellen (harten) und funktionalen (weichen) Ansätzen. Die Bestimmungen des Vertrags von Aachen oder das Projekt European Cross Border Mechanism (ECBM) können eine solche institutionelle Entwicklung anregen.
- > Umfassende und systematische Einbeziehung der Bevölkerung durch Bürgerforen oder die Verallgemeinerung von People-to-People-Projekten, wie z. B. Kleinstprojektfonds Interreg VI A (euregio.org). Diese Entwicklung kann ein erster Schritt in Richtung einer formelleren Demokratisierung der grenzüberschreitenden Gremien sein, wie z. B. die grenzüberschreitenden Wahlen der Vertreterinnen und Vertreter.

Empfehlung 2: Verschlinkung und Normalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

- > Verstärkung und Verschlinkung der Überwachung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einem harmonisierten, ebenenübergreifenden Mechanismus, der grenzüberschreitende Angelegenheiten an jeder Grenze auf allen Ebenen mit vereinten Kräften koordinieren könnte – innerhalb eines jeden Staates (interministerielle Koordinierung und Koordinierung mit den Gebietskörperschaften), zwischen Staaten und den Gebietskörperschaften und mit EU-Behörden. Ein solcher Mechanismus könnte mit der Koordinierung der Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen (insbesondere der möglichen ECBM-Verordnung) beauftragt werden, zur gemeinsamen Ausarbeitung von EU- oder zwischenstaatlichen Politiken (Kohäsionspolitik, andere EU-Politiken, territoriale oder städtische Agenden) und zur Koordinierung von EU-Programmen beitragen, die grenzüberschreitende Erkenntnisgewinnung koordinieren, eine gemeinsame Strategie für die Auswahl vorrangiger Projekte festlegen und die aufgetretenen Schwierigkeiten überwachen, um Lösungen zu finden. Der deutsch-französische Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) (*Comité franco-allemand de coopération transfrontalière*) kann als erstes Modell für die Schaffung eines solchen Mechanismus dienen.
- > Systematische Einbeziehung grenzübergreifender Fragen in nationale oder andere subnationale Planungsdokumente und -politiken. Dies erfordert eine systematische Koordinierung zwischen den betroffenen Behörden und Akteuren eines gemeinsamen Grenzgebiets.
- > Bessere Unterstützung durch die europäischen Programme für territoriale Zusammenarbeit (2021–2027) zur Identifizierung von territorialen Prioritäten und Hindernissen und zur Förderung von geeigneten grenzübergreifenden Governance- und Entwicklungsstrategien für jeweils individuelle Grenzräume, die in Zusammenarbeit mit den betroffenen Interessengruppen, einschließlich der Bevölkerung, festgelegt werden.

Empfehlung 3: Beobachtung und wissenschaftliche Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

- > Bessere Verwertung und Verbreitung der zahlreichen Arbeiten und Studien zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Ebene über das Netz der grenzübergreifenden Kontaktstellen, mit finanzieller Unterstützung durch nationale und europäische Programme für technische Hilfe und Netzwerke (*Interact, Urbact, ESPON...*). Die Mobilisierung einer solchen Einrichtung/Plattform kann die oben empfohlenen institutionellen Entwicklungen unterstützen und ausrichten.
- > Einrichtung eines operativen Systems zur grenzüberschreitenden Erkenntnisgewinnung/Raumbewertung, das lokale, nationale und europäische Beobachtungseinrichtungen in den Diensten der grenzüberschreitenden Datenproduktion

und -analyse miteinander verbindet. Dieses Projekt kann sich auf französische und deutsche Initiativen wie das *Comité stratégique transfrontalier sur l'observation* (CST – Grenzüberschreitender strategischer Ausschuss zur Raumbearbeitung) oder das Memorandum für ein europäisches Netzwerk für grenzüberschreitende Beobachtung (BBSR 2019) stützen. Ein besseres gemeinsames Wissen über die grenzüberschreitende Dynamik kann es ermöglichen, Narrative auszutauschen und ein gemeinsames Narrativ zu entwickeln, das über die institutionelle oder funktionelle Entwicklung hinaus ein weiteres wichtiges Thema für die europäische und grenzüberschreitende Integration darstellt.

Literatur

- Allmendinger, P.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality- towards soft spaces. In: *Environment and Planning A* 46 (11), 2703-2717.
- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 41 (3), 617-633.
- Balibar, E. (2009): Europe as Borderland. *Environment and Planning*. In: *Society and Space* 27 (2), 190-215.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung; MOT – Mission opérationnelle transfrontalière (Hrsg.) (2019): France-Germany cross-border observation at the heart of Europe. http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/EN_crossborder_fr_de_observation_2019.pdf (09.07.2021).
- BMVBI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (09.07.2021).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions. Final Report of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO). Berlin/Bonn.
- COM – European Commission (2006): Regulation (EC) No 1082-2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) (OJ L 210, 31.07.2006). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN> (30.11.2021).
- COM – European Commission (2017): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Boosting growth and cohesion in EU border regions. Brussels, 20.09.2017. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders.pdf (09.07.2021).
- COM – European Commission (2018): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context. Strasbourg COM (2018) 373 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN> (09.07.2021).
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J. (2023): Entwicklung der Metropolen in Deutschland und Frankreich. In: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): *Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland*. Hannover, 63-86. = Forschungsberichte der ARL 22.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010): *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. London/ New York.
- Durà, A.; Camonita, F.; Berzi, M.; Noferini, A. (2018): *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*, Barcelona. <https://ec.europa.eu/futurium/en/evidence-and-data/euroregions-excellence-and-innovation-across-eu-borders-catalogue-good-practices.html> (09.07.2021).
- Engl, A.; Evrard, E. (2019): Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change. In: *Journal of European Integration* 42 (7), 917-935.
DOI: 10.1080/07036337.2019.1689969

- ESPON (2010): Metroborder – Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions. Final report, 31.12.2010.
<https://www.espon.eu/metroborder> (09.07.2021).
- ESPON ACTAREA Project (2018): ESPON ACTAREA: Thinking and planning in areas of territorial cooperation – Final Report.
<https://www.espon.eu/actarea> (30.11.2021).
- Faludi, A. (2013): Territorial cohesion, territorialism, territoriality and soft planning: a critical review. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 45 (6), 1302-1317.
 DOI: 10.1068/a45299
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham/Boulder/ New York/Oxford.
- Kawka, R. (2016): Einführung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (5), 533-534.
- Metzger, J.; Schmitt, P. (2012): When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (2), 263-280.
- MOT – Mission opérationnelle transfrontalière (2017): Report Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles July 2016 – July 2017.
http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf (09.07.2021).
- Nienaber, B.; Wille, C. (2019): Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. In: *European Planning Studies* 28 (1), 1-7.
 DOI: 10.1080/09654313.2019.1623971
- Paasi, A. (2012): Commentary – Border studies reanimated: going beyond territorial/relational divide. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (10), 2303-2309.
- Perrin, T. (2021): La frontière, espace de coopération. Illustration depuis l'Europe. In: *L'Information géographique* 85 (1), 53-69.
- Perrin, T. (2022): La région au XXIème siècle. Perspectives de France et d'Europe. Brüssel.
- Peyrony, J. (2014): *Frontières Et Cohésion Territoriale, Actes De La Conférence Construire Des Ponts À Travers Les Frontières, Vers Une Cohésion Territoriale En Europe*. Stuttgart.
- Peyrony, J. (2018): Integration in cross border regions, Obstacles and solutions. In: Wassenberg, B. (Hrsg.): *Castle talks on cross border cooperation, Fear or Integration? The pertinence of the border*. Stuttgart.
- Pupier, P. (2019): La "région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur" : contrer la périphérie étatique par la centralité métropolitaine. In: *Belgeo* 2019 (2).
 DOI: <https://doi.org/10.4000/belgeo.32078>
- Sielker, F. (2014): Soft borders als neues Raumkonzept in der EU? – Das Beispiel der makroregionalen Kooperationen. In: Grotheer, S.; Schwöbel, A.; Stepper, M. (Hrsg.): *Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf*. Hannover, 79-94. = *Arbeitsberichte der ARL* 10.
- Sielker, F. (2016): A stakeholder-based EU Territorial Cooperation – the example of European macro-regions. In: *European Planning Studies* 24 (11), 1995-2013.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2016.1221383> (09.07.2021).
- Sielker, F. (2018a): European spatial governance – towards a sectoralisation of spatial planning? In: *Journal of Property, Planning and Environmental Law* 10 (2), 126-139.
 DOI: 10.1108/JPEL-03-2018-0011
- Sielker, F. (2018b): The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives. In: *Journal of Property, Planning and Environmental Law* 10 (3), 219-239.
 DOI: 10.1108/JPEL-08-2018-0024
- Vanier, M. (2008): *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris.
- Waserman, S. (2018): *Rapport définitif sur le transfrontalier Franco-Allemand*.
<https://www.sylvainwaserman.fr/2018/05/21/rapport-sur-le-transfrontalier-franco-allemand/> (14.12.2021).
- Wassenberg, B.; Reitel, B.; Peyrony, J.; Rubio, J. (2015): Territorial cooperation in Europe. A historical perspective.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_en.pdf (30.11.2021).

Autorin und Autoren

Jean Peyrony ist Generaldirektor der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Zuvor arbeitete er bei der Europäischen Kommission, GD REGIO, im Referat für Stadtentwicklung und territorialen Zusammenhalt sowie bei DATAR (jetzt ANCT), wo er für die europäische Zusammenarbeit und die Gestaltung der EU-Kohäsionspolitik zuständig war. Außerdem war er Leiter der Beobachtungsstelle der Nationalen Agentur für Raumplanung in der Region Paris und Projektleiter für Stadtentwicklung im Ballungsraum Paris und auf der Insel La Réunion. Er ist ein ehemaliger Student der Ecole Polytechnique und der Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Franziska Sielker ist Universitätsprofessorin für Stadt- und Regionalforschung an der TU Wien am Institut für Raumplanung und Affiliated Professor und Senior Department Fellow für Planung und Wohnungswesen an der Universität Cambridge, Department of Land Economy. In den Jahren 2018–2019 war sie Interimsprofessorin für Internationale Planungsstudien an der TU Dortmund. Neben ihrer Forschung zu makroregionalen Strategien hat sie zahlreiche Publikationen zur europäischen Raumordnungspolitik veröffentlicht, unter anderem zu EVTZ, ETZ, Kohäsionspolitik und EU-Sektorpolitiken. Weitere Forschungsschwerpunkte sind die Entwicklung internationaler Verkehrskorridore, insbesondere die Belt and Road Initiative, sowie Digitalisierung/BIM und Wohnungsbau, und im weiteren Sinne zeitgenössische Planungsdebatten und Planungstheorie.

Thomas Perrin ist außerordentlicher Professor für Regionalplanung und Sozialwissenschaften an der Universität Lille, im Labor für Territorien, Städte, Umwelt und Gesellschaften (TVES). Er arbeitet seit September 2021 an der Hochschule für Architektur in Montpellier / ENSAM. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Regionen, Regionalplanung und territoriale Zusammenarbeit sowie Kulturpolitik und kulturelle Beziehungen in Europa. Er hat in verschiedenen Büchern und Fachzeitschriften veröffentlicht und an mehreren internationalen Forschungsprojekten teilgenommen. Er ist Experte für das Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe und Mitglied des französisch-belgischen Instituts für Grenzen und Diskontinuitäten. Weitere Informationen unter <https://www.montpellier.archi.fr/thomas-perrin/>

Ulrike Grabski-Kieron, Christophe Demazière, Evelyn Gustedt, Didier Paris

RÉSUMÉ UND AUSBLICK

Die vorangegangenen Kapitel haben in ihrem thematischen Spektrum Ausgangslagen und Entwicklungslinien von Städten und Städtesystemen in Deutschland und Frankreich deutlich gemacht. Mit Blick auf verschiedene Stadttypen und unterschiedliche Planungssysteme haben die Beiträge dieses Buches sozioökonomisch-demographische Hintergründe genauso wie politische Rahmenbedingungen des aktuellen Struktur- und Funktionswandels in beiden Ländern aufgezeigt. Gemeinsame wie auch divergente Perspektiven des urbanen Wandels und zukünftige Herausforderungen für Raumordnung sowie Stadt- und Regionalentwicklung wurden deutlich. Insbesondere wurde die Bedeutung der deutsch-französischen Grenzregionen im Hinblick auf eine harmonisierte Raumentwicklung in beiden Ländern und darüber hinaus für den gesamten mitteleuropäischen Raum hervorgehoben.

Trotz unterschiedlicher Theoriekonzepte, Leitziele und jeweils eigener institutioneller Ausgestaltungen der Planungs- und Raumordnungssysteme hat sich in den Planungskulturen beider Länder in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel hin zu einem stärker von Governance geprägten, d. h. zu einem partizipatorischen, demokratischen Planungsverständnis vollzogen. Geschwindigkeiten und Ausprägungen waren unterschiedlich und rückblickend ist diese Entwicklung in Deutschland ohne Zweifel stärker etabliert als in Frankreich.

Mehr als in der Vergangenheit wird die Stadt- und Regionalentwicklungspolitik als notwendige Kooperationsaufgabe beteiligter öffentlicher und privater Akteure verstanden. Sie ist gleichzeitig Aufgabe, die nur im zielführenden Zusammenwirken unterschiedlicher Planungs- und Entscheidungsebenen i. S. integrierter Planungsgeschehens zu erfüllen ist. Mehr noch als in der Vergangenheit erfordert die Stadtentwicklung ein Denken und Handeln, das sich verändernde regionale urbane Funktionsräume berücksichtigt. Die verschiedenen Vorstellungen von Planung, die sich im Laufe der Zeit entwickelten, haben jedoch zu Unterschieden in den traditionellen Planungssystemen und den damit verbundenen gesellschaftspolitischen Werten geführt. Dies manifestiert sich in Unterschieden sowohl in den klassischen Planungsansätzen als auch in aktuellen Trends der Entwicklungsprozesse in beiden Ländern, z. B. hinsichtlich der Dezentralisierung von Entscheidungsebenen oder der Überwindung sektoraler Planungsrahmen.

Die Entwicklung der Städtesysteme ist in Frankreich einer ausgewogenen Entwicklung der Teilregionen des Landes, in Deutschland der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ verpflichtet. Diese Verpflichtungen sind diesseits und jenseits des Rheins mit gesellschaftlichen Megatrends verknüpft: Digitalisierung, neue Mobilität, sich verändernde Arbeitswelten und Lebensstile. Sie finden ihren Niederschlag in der Stadtentwicklung und schaffen neue Perspektiven auf bedarfsgerechte urbane Qualitäten und stadt-regionale Funktionsräume. Beide, Städte wie der ländliche Raum, sind von sich verändernden Werthaltungen betroffen. Der demographische Wandel, allen voran das Migrationsgeschehen, sowie Klimawandel, Biodiversitätsverluste u. v. m. lassen

Herausforderungen entstehen, denen sich beide Länder stellen müssen. Die COVID-19-Pandemie bringt in beiden Ländern zusätzlich bisher unbekannte Impulse in die Entwicklung von Städten und Stadtssystemen hinein. In der Tat hat die Pandemie einige Großstadtbewohner mit der Erfahrung konfrontiert, in einer manchmal zu beengt empfundenen Wohnung leben und arbeiten zu müssen, während kulturelle Annehmlichkeiten, große städtische Parks oder Versammlungen unerreichbar waren (Brajon 2020). Umgekehrt haben Bewohnerinnen und Bewohner, die zuvor täglich in die Hauptbeschäftigungszentren der Ballungsräume gependelt waren, durch die Pandemie eine größere Ausgewogenheit zwischen privatem und beruflichem Leben erfahren. Die vor allem während der Pandemie von den Medien aufgestellte Hypothese, dass eine höhere Lebensqualität künftig nicht nur in Großstädten, sondern auch in Klein- und Mittelstädten möglich sein wird, hat sich weitgehend bestätigt. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland sind es vor allem die mittelgroßen Städte, die ein bemerkenswertes demographisches Wachstum aufweisen. Die durch die Pandemie hervorgerufenen Veränderungen in der Arbeitswelt und der Organisation öffentlicher Dienstleistungen können Auswirkungen haben, die für die künftige Stadt- und Regionalentwicklung entscheidend sein können, z. B. für das Flächenmanagement, die Gebäudenutzung und die Revitalisierung von Stadtteilen. Es müssen also neue Strategien gefunden werden, um diese Trends und Herausforderungen wirksam anzugehen.

Längst sind Metropolen und große Städte nicht mehr allein Treiber regionaler Entwicklung. Gerade Mittelstädte (in Deutschland auch Kleinstädte) erweisen sich mehr und mehr als Orte der Innovation und als Standorte wirtschaftlicher Stabilität. Von ihnen geht in beiden Ländern – ungeachtet voneinander abweichender Definitionsansätze in Deutschland und Frankreich – eine Strahlkraft auch für die Entwicklung der ländlichen Räume aus. Aktuell finden in der deutschen sowie in der französischen Raumordnung auch solche Stadt-Umland-Räume jenseits der Metropolen neue Aufmerksamkeit. Sie werden zugleich mehr als früher als Kooperationsräume mit eigenen Spezifika begriffen. In beiden Ländern ist daher die Erkenntnis gewachsen, dass sich Entscheidungshandeln hier in anderer Weise vollzieht als in metropolitanen Großräumen. Die Suche nach geeigneten, ja, in Steuerung und Entscheidungshandeln effizienten Organisationsformen und insgesamt nach passenden institutionellen Rahmenseetzungen für stadt-regionale Kooperationsräume hat hier wie dort Eingang in die fachwissenschaftlichen Debatten gefunden. Fragen nach den Grenzen demokratischer Legitimität von Entscheidungshandeln in diesen Kooperationsräumen jenseits der etablierten Verwaltungsstrukturen werden auch in Zukunft hier wie dort virulent bleiben. Erfahrungsaustausche über die Grenzen hinweg können gerade angesichts der unterschiedlichen Planungssysteme in Deutschland und Frankreich helfen, Wege für orts- und problemangepasste Antworten im Rahmen zukünftiger Governance zu finden.

Nicht zuletzt setzen die Politik der EU – mit der Neuen Leipzig-Charta (EU 2020; vgl. BBSR 2021a), der New Urban Agenda (UN 2016; vgl. BBSR 2017) und der New Territorial Agenda 2030 (vgl. EU 2020) – und auch internationale Politik – mit der International Urban Agenda (UN 2016) – programmatische Rahmenbedingungen für Stadt- und Regionalentwicklung und Städtebau. Alle diese Dokumente und Vereinbarungen formulieren klare Aufträge an die jeweiligen nationalen Stadt- und Territorialpolitiken, die vereinbarten Leitbilder in inhaltlicher wie auch prozessual-organisatorischer Hin-

sicht zu konkretisieren und umzusetzen. Der „Green Deal“ der EU (Europäische Kommission 2020) mit seinen Klimaschutz- und Anpassungszielen für den EU-Raum geht darüber hinaus und legt einmal mehr die Breite des Politikfeldes offen, in dem sich Stadtentwicklung hier wie dort, nicht zuletzt in ganz Europa, zukünftig vollziehen wird.

Deutschland und Frankreich haben in den letzten Jahren bereits auf zahlreiche dieser Anforderungen in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Schwerpunktssetzungen reagiert. So lassen sich – ungeachtet des föderativen (Deutschland) bzw. eher immer noch stark zentralistisch organisierten Staatsaufbaus (Frankreichs) – in beiden Ländern Handlungsansätze einer ausgleichenden territorialen Entwicklung erkennen. Nicht allein die Entwicklung metropolitaner Großräume steht im Vordergrund, sondern auch diejenige von Mittel- und Kleinstädten (letztere v. a. in Deutschland) als Standorte der Daseinsvorsorge und Wirtschaft. Leitziele der „Neuen europäischen Leipzig-Charta“ (BBSR 2021a) spiegeln sich in aktuellen Förderprogrammen zu Städtebau und Baukultur wider – in Deutschland z. B. mit dem Programm Städtebauförderung vom BMI (2021), in Frankreich z. B. mit den Programmen *Action Coeur de ville* (Aktionen zur Revitalisierung der Innenstädte) und *Petites villes de demain* (Kleinstädte von morgen) vom *Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales* (Ministerium für territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den lokalen Gebietskörperschaften 2019a; 2019b). Das unter deutscher Leitung Ende 2020 gestartete MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) „Grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele“ (BBSR 2021b) greift die besondere Rolle harmonisierter grenzüberschreitender Entwicklung unter dem Blickwinkel von zu optimierenden Planungsprozessen und Kooperations- und Entscheidungsstrukturen auf. Nicht zuletzt geht es darum, die Grenzregionen in ihrer besonderen Rolle für den europäischen Zusammenhalt zu stärken. Dem gleichen Ziel ist auch die grenzüberschreitende Raumbesichtigung verpflichtet, die 2019 zwischen Frankreich und Deutschland etabliert wurde (CGET/Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales/BMI 2019).

Der Handlungsansatz, ein vergleichendes Städte-Monitoring aufzubauen und Stadtentwicklung unter Nachhaltigkeits-Gesichtspunkten messbar zu machen (BBSR 2021c), folgt nicht nur den Zielen der New Urban Agenda der UN, sondern ist auch Ausdruck des Bemühens beider Staaten, Raumbesichtigung und Monitoring in engerer Abstimmung als bisher als Basis für zukünftige Raumentwicklung und für die zukünftige Ausgestaltung nationaler Förderinstrumente zu nutzen. Auch Perspektiven einer engeren inhaltlichen Abstimmung und eines kontinuierlichen Erfahrungsaustausches liegen hier begründet.

Angesichts der skizzierten Transformationen und Tendenzen stehen beide Länder vor der zentralen, ja, viele Anforderungen subsummierenden Mega-Herausforderung, Paradigmen des Post-Wachstums in die zukünftige Raumentwicklung einzubinden. Neben den Nachhaltigkeitszielen gewinnt das Ziel einer umfassenden Resilienz zunehmend an Bedeutung. Um die urbane Resilienz zu fördern, wird es in Zukunft wichtiger denn je sein, Strategien unter sozialen, ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten zu entwickeln und Faktoren der Zusammenarbeit und Vernetzung einzubeziehen. Nur so werden urbane Systeme in der Lage sein, die Kapazitäten zu entwickeln,

die erforderlich sind, um immer komplexere und dynamischere Transformationen wirksam zu bewältigen, d. h. Anpassungs- und Innovationsfähigkeit zu entwickeln. Dies betrifft sowohl die Städtesysteme mit ihren teilräumlichen Verflechtungen und zentralörtlichen Funktionen als auch Themen der Stadtentwicklung – wie z. B. einen weit-sichtigen Umgang mit dem Problem wachsenden Nutzungsdrucks auf die Fläche, die Baukultur und Gestaltung öffentlicher Räume oder die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums – und ebenso Integration, soziale Mischung, bürgerschaftliches Engagement und Bürgermitwirkung. Die Mehrdimensionalität der Aufgabe als strategische und integrierte Stadtentwicklung wird hier deutlich. Die Digitalisierung bringt ohne Frage technische Innovationen in dieses Aufgabenfeld hinein und kann zu einem ziel-führenden Management von Planungs- und Entwicklungsprozessen beitragen. Jedoch muss dieses durch Akzeptanz und Kompetenz vermittelnde Maßnahmen flankiert werden.

Gemeinsame raum- und planungswissenschaftliche Forschung kann über die Raumbeobachtung hinaus zu Erkenntnisgewinnen und für die Praxis relevanten Ergebnissen beitragen. Die Forschungsförderung beider Länder kann den Weg zu Erfahrungsaustausch und Ergebnistransfer auch in der Zukunft sichern. Es ist vornehmliche Aufgabe beider Länder, dieses ‚Fit-Machen für die Zukunft‘ in den skizzierten Handlungsansätzen weiterzuerfolgen und zu ergänzen. Auch für die europäische Kohäsion kommt den Antworten auf die skizzierten Fragen eine Schlüsselfunktion zu. Im europäischen Kernraum bilden die in der Nachkriegszeit bis heute erreichten gemeinsamen bilateralen Verträge und Austauschbeziehungen zwischen Frankreich und Deutschland eine einzigartige Grundlage. Sie können genutzt werden, um nationale Raumentwicklungen und mit ihnen jene der Städte und Metropolen in Zukunft noch stärker als bisher zum Gegenstand bilateraler Kooperations-, Austausch- und Lernprozesse zu machen. Mit dem Erkenntnistransfer auf die europäische Ebene liegt hier eine Chance begründet, das politische Gewicht beider Staaten für die europäische Kohäsion und den territorialen Zusammenhalt zu stärken. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist aber – in Frankreich wie in Deutschland – in der Aus- und Weiterbildung weiterhin das Verständnis für Politik und Gesellschaft des anderen Landes zu fördern, Kenntnisse über die andere Planungskultur und ihre jeweiligen Besonderheiten zu vermitteln und die oft noch bestehenden Sprachbarrieren zu überwinden.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Die New Urban Agenda – Konsequenzen für die Stadtentwicklung. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2017 (3).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021a): Neue Leipzig-Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Fassung vom 30.11.2020. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021b): Forschungsprojekt: Grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2020/deutsch-franzoesische-planspiele/01-start.html> (23.05.2021).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021c): Stadtentwicklung beobachten, messen und umsetzen. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2021 (1).

BMI – Bundesministerium des Inneren, Bau und Heimat (Hrsg.) (2021): Städtebauförderung.

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/staedtebaufoerderung/staedtebaufoerderung-node.html> (23.05.2021).

- Brajon, D. (2020): Le confinement, accélérateur du télétravail? Paris. = Note rapide Économie-Société 866.
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires; Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales; BMI – Bundesministerium des Inneren, Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Frankreich, Deutschland – Grenzüberschreitende Raumbewachung im Herzen Europas. Berlin/Paris.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland.html> (16.08.2021).
- EU – Europäische Union (2020): Territoriale Agenda 2030 – Eine Zukunft für alle Orte. Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt, Dezember 2020, Deutschland.
<https://www.eu2020.de/blob/2422672/fc9dfe61d3f2e971cf30f48cfe0f6927/informelles-treffen-der-minister-fuer-stadtentwicklung-und-te-1593070815713---agenda-data.pdf> (16.08.2021).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2020): Ein europäischer grüner Deal – erster klimaneutraler Kontinent werden.
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de (23.05.2021).
- Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales (Hrsg.) (2019a): Programme Action Coeur de ville.
<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville> (23.05.2021).
- Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales (Hrsg.) (2019b): Petites villes de demain.
<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-acceler-les-transitions-dans-les-territoires-ruraux> (30.05.2021).
- UN – United Nations (Hrsg.) (2016): Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 23.12.2016. Neue Urbane Agenda. New York. = A/RES/71/256.
<https://www.un.org/Depts/german/gv-71/band1/ar71256.pdf> (23.05.2021).

Autorinnen und Autoren

Ulrike Grabski-Kieron, emeritierte Professorin seit 2017, Professorin für Orts-, Regional- und Landentwicklung/Raumplanung am Geographischen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Deutschland. Forschungsschwerpunkte: angewandte Forschung zum ländlichen Raum und zur ländlichen Raumentwicklung, Raumplanung, geographisches Kulturlandschaftsmanagement. Langjährige internationale Kooperationen, insbesondere mit französischen Partnern. Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Mitgliedschaften in verschiedenen Beiräten und Ausschüssen zur Politikberatung. Seit 2017 übt sie eine freiberufliche wissenschaftliche Tätigkeit aus.

Christophe Demazière ist Professor für Stadt- und Regionalplanung an der Universität Tours und Koordinator des internationalen Masterstudiengangs für Planung und Nachhaltigkeit. Er war Vorsitzender der französischsprachigen Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU) (2012–2017). Er forscht intensiv zu Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung in Frankreich und Europa, vor allem zu kleinen und mittelgroßen Städten, strategischer Raumplanung und metropolitaner Governance, und veröffentlichte beispielsweise 2018 bei Routledge The Right to the City. Dialogues in Urban Planning (Co-Hrsg.: Chris Silver, Robert Freestone).

Evelyn Gustedt war von 1998 bis Ende 2021 Leiterin der wissenschaftlichen Sektion „Europäische und internationale Fragen der Raumentwicklung“ in der ARL. Sie studierte Landschaftsarchitektur, Landschafts- und Freiraumplanung sowie Landes- und

Regionalplanung an der Leibniz Universität Hannover (LUH). Nach Tätigkeiten in privatwirtschaftlichen Planungsbüros und Forschungseinrichtungen war sie an der LUH tätig, wo sie bei Dietrich Fürst über intermediäre Organisationen promovierte. Der Schwerpunkt ihrer langjährigen ARL-Tätigkeit lag im Bereich der Planungssysteme, insbesondere in europäischen Ländern.

Didier Paris ist Professor für Stadtplanung an der Universität von Lille. Er leitete das Institut für Stadt- und Regionalplanung von Lille (IAUL) und das Labor für Territorien, Städte, Umwelt und Gesellschaft (TVES). Er war Vorsitzender der Vereinigung zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und -entwicklung (APERAU). Er vertrat Frankreich im Rat der AESOP. In Lille war er Mitglied und Vorsitzender des Rates für Stadtentwicklung von Lille-Metropole. Er ist Mitglied des Redaktionsausschusses der Revue internationale d'urbanisme (RIURBA). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Planung, Umgestaltung von Industrieregionen, Metropolitan Governance und Regionalentwicklung.

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland

Sowohl Frankreich als auch Deutschland stehen unter großem Druck, sich weiterzuentwickeln und an neue Formen der Urbanität anzupassen sowie alternative strategische Ansätze vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Finanzen und der Notwendigkeit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu entwerfen. Diese Herausforderungen betreffen nicht alle Arten von städtischen Gebieten in gleicher Weise. Das vorliegende Buch hat zum Ziel, dieser Situation gerecht zu werden, indem es in beiden Ländern den Kontext der nationalen städtischen Systeme berücksichtigt. Da es unmöglich war, alle relevanten Themen der räumlichen Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen anzusprechen, haben sich die Autorinnen und Autoren auf eine Reihe wichtiger aktueller Themen konzentriert, die zweifellos in beiden Ländern relevant sind, wenn auch auf unterschiedliche Weise, und die für einen Vergleich bedeutsam sein könnten. Der Fokus liegt somit auf Themen im Zusammenhang mit Metropolen, kleinen und mittelgroßen Städten sowie auf aktuellen Fragen zur Urbanität, Nachhaltigkeit, zu Smart Cities, Verkehr und Mobilität sowie zur Rolle der grenzüberschreitenden Stadtentwicklung. Die Struktur der Kapitel ist entsprechend konzipiert. Neben wissenschaftlichen und theoretischen Ansätzen berücksichtigen die Autorinnen und Autoren auch jeweils die praktische Planungsperspektive sowie methodologische Aspekte. Sie adressieren hauptsächlich drei relevante Faktoren: die Unterschiede zwischen den beiden institutionellen Systemen, die Entwicklungswege und historischen Konstanten sowie die Art und Weise, wie neuen Herausforderungen auf beiden Seiten der Grenze begegnet wird.

Schlüsselwörter

Frankreich – Deutschland – Metropolen – Klein- und Mittelstädte – Planungssysteme

Cities and Metropolises in France and Germany

In both countries, France and Germany, there is great pressure to change and adapt towards new forms of urbanity and to conceive new strategic approaches with limited public finance and a need for economic efficiency. Not all types of urban areas are equally affected by these issues. The book aims to do justice to this situation, considering in both cases the context of the national urban systems. As it proved impossible to address all the topics relevant to the spatial development of urban and rural areas, the authors decided to concentrate on a number of important topical themes which are undoubtedly relevant in both countries, albeit in different ways, and which could be significant for a comparison. The focus is thus on issues related to metropolises, small and medium-sized towns and particularly current issues of urbanity, sustainability, Smart Cities, transport and mobility, and the role of cross-border urban development. The structure of the chapters is conceived in these terms. Besides scientific and theoretical approaches, the authors also consider the practical planning perspective and methodological aspects of the topic at hand. They mainly address three relevant factors: the differences between the two institutional systems, the development paths and historical constants, and how new challenges are addressed on both sides of the border.

Keywords

France – Germany – metropolises – small and medium-sized towns – planning systems

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzungen der deutschen Begriffe

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in der Originalsprache
BauGB	Baugesetzbuch
BBauG	Bundesbaugesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BmBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BUGA	Bundesgartenschau
BVWP 2030	Bundesverkehrswegeplan 2030
CEMAT	Europäische Ministerkonferenz für Raumplanung
DASL	Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DBG	Deutsche Bundesgartenschau Gesellschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume
ESPON	Europäisches Raumbenutzungsnetzwerk
EU	Europäische Union
EUREG	Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung
EUREK	Europäisches Raumentwicklungs-konzept
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
FuE	Forschung und Entwicklung
GG	Grundgesetz
GHS	Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung
GPMR	Grenzüberschreitende Polyzentrische Metropolregion
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
HCKF	HochschulCampus KleinstadtForschung
IBA	Internationale Bauausstellung
ifL	Institut für Länderkunde
IGA	Internationale Gartenschau

Abkürzung in der Originalsprache **Termini in der Originalsprache**

IHK	Integriertes Handlungskonzept
IHK	Industrie- und Handelskammer
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KMS	Klein- und Mittelstädte
LA 21	Lokale Agenda 21
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
TMO	Trinationale Metropolregion Oberrhein
UN	Vereinte Nationen
WGBU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

Abkürzungen der französischen Begriffe

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in der Originalsprache	Deutsche Übersetzung des Begriffs
ACA	Automobile club association	Automobilclub-Verband
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Agentur für Umwelt und Energiemanagement
AdN	Agence du numérique	Digitale Agentur für Breitbandinfrastruktur, Mobiltelefonversorgung und digitale Nutzung
ALUR	loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové	Gesetz über den Zugang zu Wohnraum und Stadterneuerung
AML	Aire métropolitaine de Lille	Ballungsraum Lille
ANAH	Agence nationale de l'habitat	Nationale Agentur für Wohnungsbau
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires	Nationale Agentur für territorialen Zusammenhalt
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine	Nationale Agentur für Stadterneuerung
ART	Autorité de régulation des transports	Transportregulierungsbehörde
CELIB	Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons	Komitee für die Vertretung bretonischer Interessen

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in der Originalsprache	Deutsche Übersetzung des Begriffs
CEMAT	Conférence du conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire	
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	Zentrum für Studien und Fachwissen über Risiken, Umwelt, Mobilität und Raumordnung
CFACI	Chambre franco-allemande de commerce et d'industrie	Deutsch-französische Industrie- und Handelskammer
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires	Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale	Nationales Zentrum für den territorialen öffentlichen Dienst
CODER	Commission de développement économique régional	Kommission für regionale Wirtschaftsentwicklung
COM	Commission européenne	Europäische Kommission
CODER	Commission de développement économique régional	Kommission für regionale Wirtschaftsentwicklung
COPIT	Conférence permanente intercommunale transfrontalière	Interkommunale grenzüberschreitende Konferenz
CPER	Contrat de plan État régions	Verträge zwischen Staat und Region
CST	Comité stratégique transfrontalier sur l'observation	Grenzüberschreitender strategischer Ausschuss zur Raumbeobachtung
CT	Conseils de territoire	Territorialräte
CUDL	Communauté urbaine de Lille	Stadtgemeinde Lille
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale	Interministerielle Delegation für Raumordnung und regionale Attraktivität
DSQ	Développement sociale des quartiers	Soziale Quartiersentwicklung
ENA	Ecole nationale d'administration	Nationale Hochschule für Verwaltung
ENE	loi portant engagement national pour l'environnement	Gesetz zum nationalen Engagement für die Umwelt
Epareca	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux	Nationale öffentliche Körperschaft für die Entwicklung und Umstrukturierung von Handels- und Gewerbegebieten
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale	Öffentliche Einrichtung für interkommunale Zusammenarbeit

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in Originalsprache	Deutsche Übersetzung des Begriffs
EPCI <i>transfrontalier</i>	Etablissement public de coopération intercommunale transfrontalier	Grenzüberschreitende öffentliche Einrichtung für interkommunale Zusammenarbeit
EPR	Établissements publics régionaux	regionale öffentliche Einrichtungen
FANT	Fonds d'aménagement numérique des territoires	Fonds für digitale territoriale Entwicklung
GPU	Grands projets urbains	Städtische Großprojekte
GPV	Grands projets de ville	Städtische Großprojekte
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques	Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien
LMCU	Lille métropole communauté urbaine	Metropol-Stadtgemeinschaft Lille
LOF	loi d'orientation foncière	Gesetz zur Ausrichtung der Bodennutzung
LOFU	loi d'orientation foncière et urbaine	Land and City Act
LOM	loi d'orientation des mobilités	Mobilitätsorientierungsgesetz
LOV	loi d'orientation pour la ville	Stadtorientierungsgesetz
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Gesetz zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Aktion und Bestätigung der Metropolen
MEL	Métropole européenne de Lille	Europäische Metropole Lille
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière	Grenzüberschreitende operative Mission
NOTRe	Nouvelle administration territoriale de la République	(Gesetz über die) Neue territoriale Organisation der Republik
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain	Neues nationales Stadterneuerungsprogramm
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat	Programm zur Verbesserung der Wohnbedingungen
PADOG	Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne	Plan für die Entwicklung und allgemeine Organisation der Region Paris
PDU	Plan directeur d'urbanisme	Stadtentwicklungsplan
PIA	Programmes d'investissement d'avenir	Zukunftsinvestitionsprogramme
PLU	Plan local d'urbanisme	Lokaler Städtebauplan
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal	Lokaler Plan für interkommunale Stadtentwicklung
PNRU	Programme national de rénovation urbaine	Nationales Stadterneuerungsprogramm

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in Originalsprache	Deutsche Übersetzung des Begriffs
POPSU	Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines	Beobachtungsplattform für städtische Projekte und Strategien
POS	Plan d'occupation des sols	Flächennutzungsplan
PUD	Plan d'urbanisme directeur	Stadtentwicklungsplan
RER	Réseau express régional	Regionales Expressnetz
SCET	Société centrale d'équipement du territoire	Zentrale Einrichtung für territoriale Infrastrukturentwicklung
SCoT	Schéma de cohérence territoriale	Schema für territoriale Kohärenz
SD	Schéma directeur	Masterplan
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et urbanisme	Masterplan für städtebauliche Entwicklung
SDAURP	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris	Masterplan für Entwicklung und Städtebau der Region Paris
SEM	Société d'économie mixte	halbstaatliche, gemischtwirtschaftliche Unternehmen
SLO	services librement organisés	frei organisierte Dienste
SNCF	Société nationale des chemins de fer français	Nationale Gesellschaft der französischen Eisenbahnen
SPL	Sociétés publiques locales	Lokale öffentliche Unternehmen
SPLA	Sociétés publique locales d'aménagement	Lokale öffentliche Entwicklungsunternehmen
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	Regionales Schema für Planung, nachhaltige Entwicklung und territoriale Gleichheit
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	Regionales Schema für wirtschaftliche Entwicklung, Innovation und Internationalisierung
SRU	loi solidarité et renouvellement urbain	Gesetz über urbane Solidarität und Erneuerung
TER	Transport express régional	Regionaler Expressverkehr
TET	Train d'équilibre du territoire	regionale Ausgleichszüge
ZAC	Zone d'aménagement concerté	konzertierte Entwicklungszone
ZFU	Zones franches urbaines	Freie städtische Zonen
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager	Schutzzone für architektonisches, städtisches und landschaftliches Erbe
ZRU	Zones de revitalisation urbaine	Städtische Revitalisierungszonen

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in der Originalsprache	Deutsche Übersetzung des Begriffs
ZUP	Zone à urbaniser en priorité	Prioritäre städtebauliche Entwicklungszone
ZUS	Zones urbaines sensibles	Sensible städtische Zonen

Abkürzungen der englischen Begriffe

Abkürzung in der Originalsprache	Termini in der Originalsprache	Deutsche Übersetzung des Begriffs
BIM	Building Information Modelling	Bauwerksdatenmodellierung
CAS	Collaborative complex adaptive system planning	Kollaborative Planung komplexer adaptiver Systeme
CBD	Central Business District	Hauptgeschäftsbereich
CIM	City Information Modelling	Stadtinformationsmodellierung
ECBM	European cross border mechanism	Europäischer grenzüberschreitender Mechanismus
NIMBY	Not in my Backyard	Nicht in meinem Hinterhof / Sankt-Florians-Prinzip
SDG	Sustainable Development Goal	Ziel für nachhaltige Entwicklung

Sowohl Frankreich als auch Deutschland stehen unter großem Druck, sich weiterzuentwickeln und an neue Formen der Urbanität anzupassen sowie alternative strategische Ansätze vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Finanzen und der Notwendigkeit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu entwerfen. Diese Herausforderungen betreffen nicht alle Arten von städtischen Gebieten in gleicher Weise. Das vorliegende Buch hat zum Ziel, dieser Situation gerecht zu werden, indem es in beiden Ländern den Kontext der nationalen städtischen Systeme berücksichtigt. Da es unmöglich war, alle relevanten Themen der räumlichen Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen anzusprechen, haben sich die Autorinnen und Autoren auf eine Reihe wichtiger aktueller Themen konzentriert, die zweifellos in beiden Ländern relevant sind, wenn auch auf unterschiedliche Weise, und die für einen Vergleich bedeutsam sein könnten. Der Fokus liegt somit auf Themen im Zusammenhang mit Metropolen, kleinen und mittelgroßen Städten sowie auf aktuellen Fragen zur Urbanität, Nachhaltigkeit, zu Smart Cities, Verkehr und Mobilität sowie zur Rolle der grenzüberschreitenden Stadtentwicklung. Die Struktur der Kapitel ist entsprechend konzipiert. Neben wissenschaftlichen und theoretischen Ansätzen berücksichtigen die Autorinnen und Autoren auch jeweils die praktische Planungsperspektive sowie methodologische Aspekte. Sie adressieren hauptsächlich drei relevante Faktoren: die Unterschiede zwischen den beiden institutionellen Systemen, die Entwicklungswege und historischen Konstanten sowie die Art und Weise, wie neuen Herausforderungen auf beiden Seiten der Grenze begegnet wird.

