

Paris, Didier; Gustedt, Evelyn:

Die institutionellen Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich – von räumlicher Reform bis Beständigkeit

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157024>

In:

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

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover, 25-43.= Forschungsberichte der ARL 22.

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



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

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/Schwartz 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 hochwertiger 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.staedtebauforderung.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.