

*Demazière, Christophe; Feiertag, Patricia; Paris, Didier; Zimmermann, Karsten;  
Dubois, Jérôme:*

## **Entwicklung der Metropolen in Deutschland und Frankreich**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157040>

In:

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

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover, 63-86.= Forschungsberichte der ARL 22.

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



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

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.

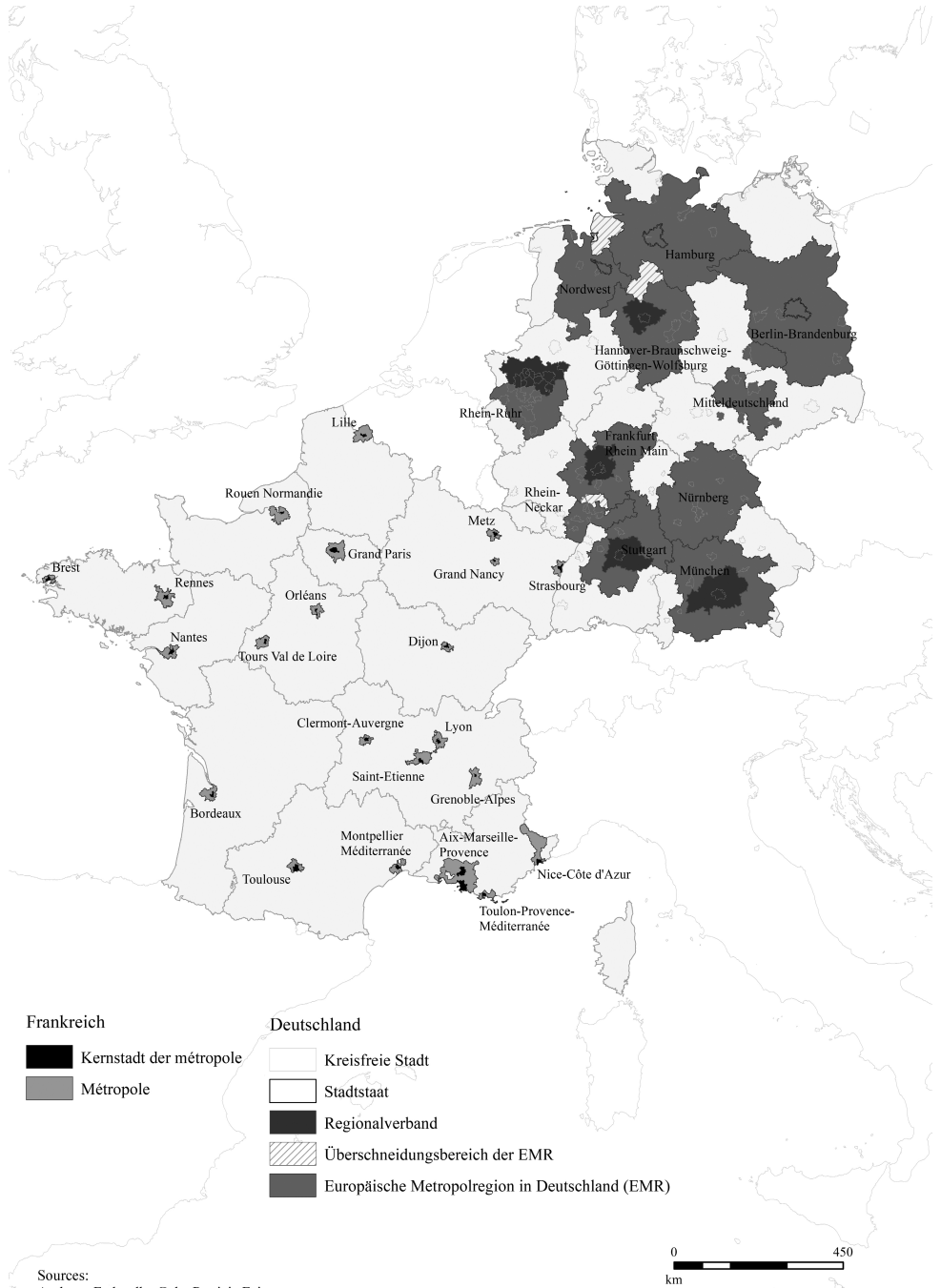


Abb. 1: Die Institutionalisierung der Metropolen in Deutschland und Frankreich / Quelle: Fatbardha Gela und Patricia Feiertag

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.<sup>1</sup>

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

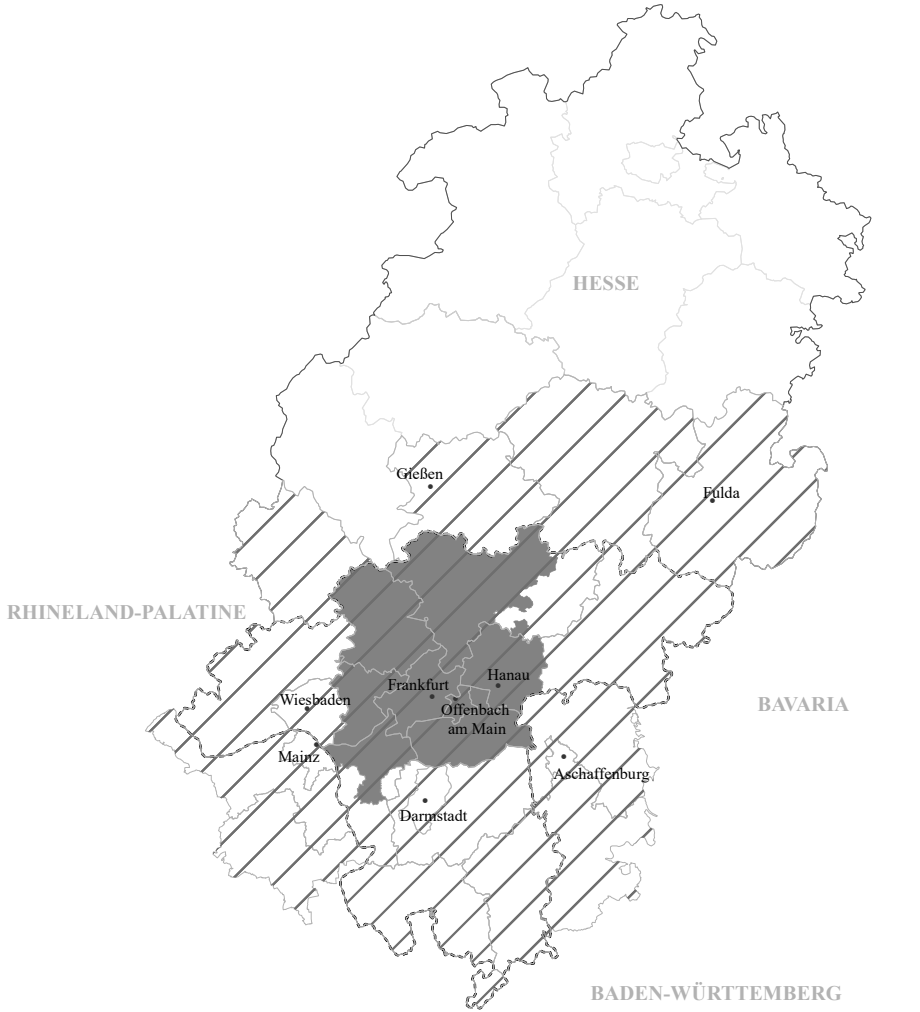
Zusammenarbeit zu finden. Das dafür vorgesehene Gremium war der Rat der Region, in dem die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Region unter Federführung der Stadtspitze der Stadt Frankfurt Lösungen entwickeln sollten. Dies gelang nur zum Teil und so vollzog die Landesregierung im Jahr 2011 eine 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

0  100  
Km

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.

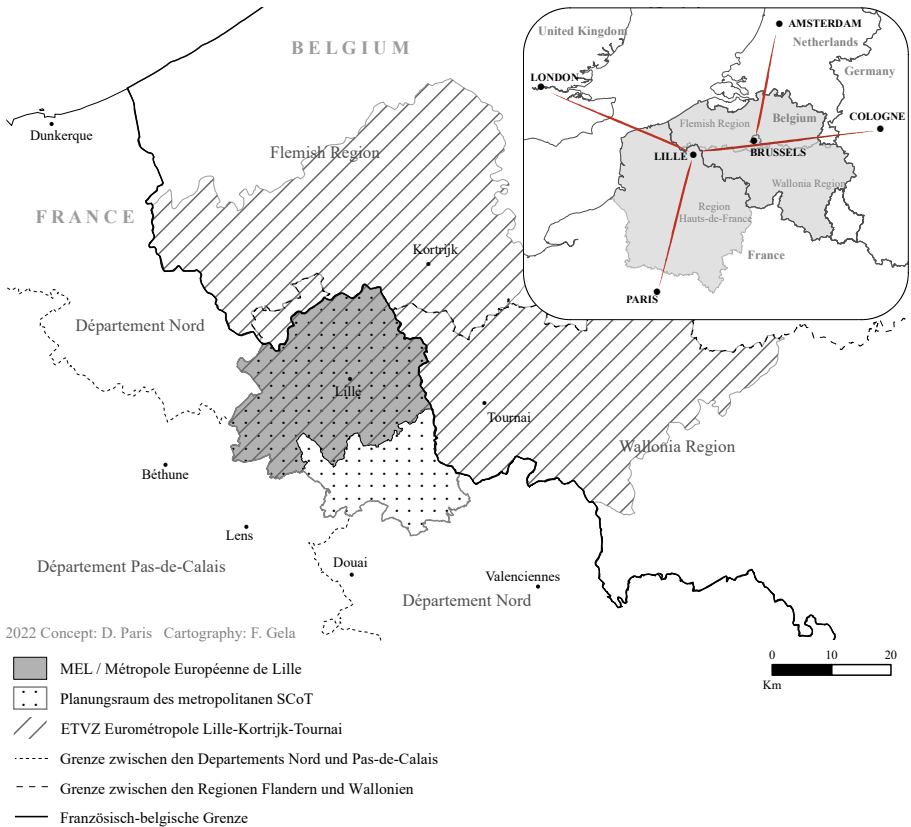


Abb. 3: Die grenzüberschreitende Metropolregion Lille / Quelle: Fatbardha Gela (TU Dortmund)

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 Eurometropole<sup>2</sup> Lille-Kortrijk-Tournai (mit 3.550 km<sup>2</sup>). 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-

<sup>2</sup> <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
<b>Budget*</b>	4,7 Mrd.	6,8 Mrd.	4,1 Mrd.	2,4 Mrd.
<b>Beschäftigte</b>	18.800	32.845	14.000	9.853 (2018)
<b>Fläche</b>	405,2 km <sup>2</sup>	310,4 km <sup>2</sup>	248,3 km <sup>2</sup>	280,7 km <sup>2</sup>
<b>Einwohner</b>	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.<sup>3</sup> 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 Städtesystems 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.

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