

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

Résumé und Ausblick

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157115>

In:

Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe;

Paris, Didier (Hrsg.) (2023):

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover, 221-226.= Forschungsberichte der ARL 22.

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



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

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

RÉSUMÉ UND AUSBLICK

Die vorangegangenen Kapitel haben in ihrem thematischen Spektrum Ausgangslagen und Entwicklungslinien von Städten und Städtesystemen in Deutschland und Frankreich deutlich gemacht. Mit Blick auf verschiedene Stadttypen und unterschiedliche Planungssysteme haben die Beiträge dieses Buches sozioökonomisch-demographische Hintergründe genauso wie politische Rahmenbedingungen des aktuellen Struktur- und Funktionswandels in beiden Ländern aufgezeigt. Gemeinsame wie auch divergente Perspektiven des urbanen Wandels und zukünftige Herausforderungen für Raumordnung sowie Stadt- und Regionalentwicklung wurden deutlich. Insbesondere wurde die Bedeutung der deutsch-französischen Grenzregionen im Hinblick auf eine harmonisierte Raumentwicklung in beiden Ländern und darüber hinaus für den gesamten mitteleuropäischen Raum hervorgehoben.

Trotz unterschiedlicher Theoriekonzepte, Leitziele und jeweils eigener institutioneller Ausgestaltungen der Planungs- und Raumordnungssysteme hat sich in den Planungskulturen beider Länder in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel hin zu einem stärker von Governance geprägten, d. h. zu einem partizipatorischen, demokratischen Planungsverständnis vollzogen. Geschwindigkeiten und Ausprägungen waren unterschiedlich und rückblickend ist diese Entwicklung in Deutschland ohne Zweifel stärker etabliert als in Frankreich.

Mehr als in der Vergangenheit wird die Stadt- und Regionalentwicklungspolitik als notwendige Kooperationsaufgabe beteiligter öffentlicher und privater Akteure verstanden. Sie ist gleichzeitig Aufgabe, die nur im zielführenden Zusammenwirken unterschiedlicher Planungs- und Entscheidungsebenen i. S. integrierter Planungsgeschehens zu erfüllen ist. Mehr noch als in der Vergangenheit erfordert die Stadtentwicklung ein Denken und Handeln, das sich verändernde regionale urbane Funktionsräume berücksichtigt. Die verschiedenen Vorstellungen von Planung, die sich im Laufe der Zeit entwickelten, haben jedoch zu Unterschieden in den traditionellen Planungssystemen und den damit verbundenen gesellschaftspolitischen Werten geführt. Dies manifestiert sich in Unterschieden sowohl in den klassischen Planungsansätzen als auch in aktuellen Trends der Entwicklungsprozesse in beiden Ländern, z. B. hinsichtlich der Dezentralisierung von Entscheidungsebenen oder der Überwindung sektoraler Planungsrahmen.

Die Entwicklung der Städtesysteme ist in Frankreich einer ausgewogenen Entwicklung der Teilregionen des Landes, in Deutschland der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ verpflichtet. Diese Verpflichtungen sind diesseits und jenseits des Rheins mit gesellschaftlichen Megatrends verknüpft: Digitalisierung, neue Mobilität, sich verändernde Arbeitswelten und Lebensstile. Sie finden ihren Niederschlag in der Stadtentwicklung und schaffen neue Perspektiven auf bedarfsgerechte urbane Qualitäten und stadt-regionale Funktionsräume. Beide, Städte wie der ländliche Raum, sind von sich verändernden Werthaltungen betroffen. Der demographische Wandel, allen voran das Migrationsgeschehen, sowie Klimawandel, Biodiversitätsverluste u. v. m. lassen

Herausforderungen entstehen, denen sich beide Länder stellen müssen. Die COVID-19-Pandemie bringt in beiden Ländern zusätzlich bisher unbekannte Impulse in die Entwicklung von Städten und Stadtssystemen hinein. In der Tat hat die Pandemie einige Großstadtbewohner mit der Erfahrung konfrontiert, in einer manchmal zu beengt empfundenen Wohnung leben und arbeiten zu müssen, während kulturelle Annehmlichkeiten, große städtische Parks oder Versammlungen unerreichbar waren (Brajon 2020). Umgekehrt haben Bewohnerinnen und Bewohner, die zuvor täglich in die Hauptbeschäftigungszentren der Ballungsräume gependelt waren, durch die Pandemie eine größere Ausgewogenheit zwischen privatem und beruflichem Leben erfahren. Die vor allem während der Pandemie von den Medien aufgestellte Hypothese, dass eine höhere Lebensqualität künftig nicht nur in Großstädten, sondern auch in Klein- und Mittelstädten möglich sein wird, hat sich weitgehend bestätigt. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland sind es vor allem die mittelgroßen Städte, die ein bemerkenswertes demographisches Wachstum aufweisen. Die durch die Pandemie hervorgerufenen Veränderungen in der Arbeitswelt und der Organisation öffentlicher Dienstleistungen können Auswirkungen haben, die für die künftige Stadt- und Regionalentwicklung entscheidend sein können, z. B. für das Flächenmanagement, die Gebäudenutzung und die Revitalisierung von Stadtteilen. Es müssen also neue Strategien gefunden werden, um diese Trends und Herausforderungen wirksam anzugehen.

Längst sind Metropolen und große Städte nicht mehr allein Treiber regionaler Entwicklung. Gerade Mittelstädte (in Deutschland auch Kleinstädte) erweisen sich mehr und mehr als Orte der Innovation und als Standorte wirtschaftlicher Stabilität. Von ihnen geht in beiden Ländern – ungeachtet voneinander abweichender Definitionsansätze in Deutschland und Frankreich – eine Strahlkraft auch für die Entwicklung der ländlichen Räume aus. Aktuell finden in der deutschen sowie in der französischen Raumordnung auch solche Stadt-Umland-Räume jenseits der Metropolen neue Aufmerksamkeit. Sie werden zugleich mehr als früher als Kooperationsräume mit eigenen Spezifika begriffen. In beiden Ländern ist daher die Erkenntnis gewachsen, dass sich Entscheidungshandeln hier in anderer Weise vollzieht als in metropolitanen Großräumen. Die Suche nach geeigneten, ja, in Steuerung und Entscheidungshandeln effizienten Organisationsformen und insgesamt nach passenden institutionellen Rahmenseetzungen für stadt-regionale Kooperationsräume hat hier wie dort Eingang in die fachwissenschaftlichen Debatten gefunden. Fragen nach den Grenzen demokratischer Legitimität von Entscheidungshandeln in diesen Kooperationsräumen jenseits der etablierten Verwaltungsstrukturen werden auch in Zukunft hier wie dort virulent bleiben. Erfahrungsaustausche über die Grenzen hinweg können gerade angesichts der unterschiedlichen Planungssysteme in Deutschland und Frankreich helfen, Wege für orts- und problemangepasste Antworten im Rahmen zukünftiger Governance zu finden.

Nicht zuletzt setzen die Politik der EU – mit der Neuen Leipzig-Charta (EU 2020; vgl. BBSR 2021a), der New Urban Agenda (UN 2016; vgl. BBSR 2017) und der New Territorial Agenda 2030 (vgl. EU 2020) – und auch internationale Politik – mit der International Urban Agenda (UN 2016) – programmatische Rahmenbedingungen für Stadt- und Regionalentwicklung und Städtebau. Alle diese Dokumente und Vereinbarungen formulieren klare Aufträge an die jeweiligen nationalen Stadt- und Territorialpolitiken, die vereinbarten Leitbilder in inhaltlicher wie auch prozessual-organisatorischer Hin-

sicht zu konkretisieren und umzusetzen. Der „Green Deal“ der EU (Europäische Kommission 2020) mit seinen Klimaschutz- und Anpassungszielen für den EU-Raum geht darüber hinaus und legt einmal mehr die Breite des Politikfeldes offen, in dem sich Stadtentwicklung hier wie dort, nicht zuletzt in ganz Europa, zukünftig vollziehen wird.

Deutschland und Frankreich haben in den letzten Jahren bereits auf zahlreiche dieser Anforderungen in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Schwerpunktssetzungen reagiert. So lassen sich – ungeachtet des föderativen (Deutschland) bzw. eher immer noch stark zentralistisch organisierten Staatsaufbaus (Frankreichs) – in beiden Ländern Handlungsansätze einer ausgleichenden territorialen Entwicklung erkennen. Nicht allein die Entwicklung metropolitaner Großräume steht im Vordergrund, sondern auch diejenige von Mittel- und Kleinstädten (letztere v. a. in Deutschland) als Standorte der Daseinsvorsorge und Wirtschaft. Leitziele der „Neuen europäischen Leipzig-Charta“ (BBSR 2021a) spiegeln sich in aktuellen Förderprogrammen zu Städtebau und Baukultur wider – in Deutschland z. B. mit dem Programm Städtebauförderung vom BMI (2021), in Frankreich z. B. mit den Programmen *Action Coeur de ville* (Aktionen zur Revitalisierung der Innenstädte) und *Petites villes de demain* (Kleinstädte von morgen) vom *Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales* (Ministerium für territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den lokalen Gebietskörperschaften 2019a; 2019b). Das unter deutscher Leitung Ende 2020 gestartete MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) „Grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele“ (BBSR 2021b) greift die besondere Rolle harmonisierter grenzüberschreitender Entwicklung unter dem Blickwinkel von zu optimierenden Planungsprozessen und Kooperations- und Entscheidungsstrukturen auf. Nicht zuletzt geht es darum, die Grenzregionen in ihrer besonderen Rolle für den europäischen Zusammenhalt zu stärken. Dem gleichen Ziel ist auch die grenzüberschreitende Raumbesichtigung verpflichtet, die 2019 zwischen Frankreich und Deutschland etabliert wurde (CGET/Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales/BMI 2019).

Der Handlungsansatz, ein vergleichendes Städte-Monitoring aufzubauen und Stadtentwicklung unter Nachhaltigkeits-Gesichtspunkten messbar zu machen (BBSR 2021c), folgt nicht nur den Zielen der New Urban Agenda der UN, sondern ist auch Ausdruck des Bemühens beider Staaten, Raumbesichtigung und Monitoring in engerer Abstimmung als bisher als Basis für zukünftige Raumentwicklung und für die zukünftige Ausgestaltung nationaler Förderinstrumente zu nutzen. Auch Perspektiven einer engeren inhaltlichen Abstimmung und eines kontinuierlichen Erfahrungsaustausches liegen hier begründet.

Angesichts der skizzierten Transformationen und Tendenzen stehen beide Länder vor der zentralen, ja, viele Anforderungen subsummierenden Mega-Herausforderung, Paradigmen des Post-Wachstums in die zukünftige Raumentwicklung einzubinden. Neben den Nachhaltigkeitszielen gewinnt das Ziel einer umfassenden Resilienz zunehmend an Bedeutung. Um die urbane Resilienz zu fördern, wird es in Zukunft wichtiger denn je sein, Strategien unter sozialen, ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten zu entwickeln und Faktoren der Zusammenarbeit und Vernetzung einzubeziehen. Nur so werden urbane Systeme in der Lage sein, die Kapazitäten zu entwickeln,

die erforderlich sind, um immer komplexere und dynamischere Transformationen wirksam zu bewältigen, d. h. Anpassungs- und Innovationsfähigkeit zu entwickeln. Dies betrifft sowohl die Städtesysteme mit ihren teilträumlichen Verflechtungen und zentralörtlichen Funktionen als auch Themen der Stadtentwicklung – wie z. B. einen weit-sichtigen Umgang mit dem Problem wachsenden Nutzungsdrucks auf die Fläche, die Baukultur und Gestaltung öffentlicher Räume oder die Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums – und ebenso Integration, soziale Mischung, bürgerschaftliches Engagement und Bürgermitwirkung. Die Mehrdimensionalität der Aufgabe als strategische und integrierte Stadtentwicklung wird hier deutlich. Die Digitalisierung bringt ohne Frage technische Innovationen in dieses Aufgabenfeld hinein und kann zu einem ziel-führenden Management von Planungs- und Entwicklungsprozessen beitragen. Jedoch muss dieses durch Akzeptanz und Kompetenz vermittelnde Maßnahmen flankiert werden.

Gemeinsame raum- und planungswissenschaftliche Forschung kann über die Raumbeobachtung hinaus zu Erkenntnisgewinnen und für die Praxis relevanten Ergebnissen beitragen. Die Forschungsförderung beider Länder kann den Weg zu Erfahrungsaustausch und Ergebnistransfer auch in der Zukunft sichern. Es ist vornehmliche Aufgabe beider Länder, dieses ‚Fit-Machen für die Zukunft‘ in den skizzierten Handlungsansätzen weiterzuverfolgen und zu ergänzen. Auch für die europäische Kohäsion kommt den Antworten auf die skizzierten Fragen eine Schlüsselfunktion zu. Im europäischen Kernraum bilden die in der Nachkriegszeit bis heute erreichten gemeinsamen bilateralen Verträge und Austauschbeziehungen zwischen Frankreich und Deutschland eine einzigartige Grundlage. Sie können genutzt werden, um nationale Raumentwicklungen und mit ihnen jene der Städte und Metropolen in Zukunft noch stärker als bisher zum Gegenstand bilateraler Kooperations-, Austausch- und Lernprozesse zu machen. Mit dem Erkenntnistransfer auf die europäische Ebene liegt hier eine Chance begründet, das politische Gewicht beider Staaten für die europäische Kohäsion und den territorialen Zusammenhalt zu stärken. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist aber – in Frankreich wie in Deutschland – in der Aus- und Weiterbildung weiterhin das Verständnis für Politik und Gesellschaft des anderen Landes zu fördern, Kenntnisse über die andere Planungskultur und ihre jeweiligen Besonderheiten zu vermitteln und die oft noch bestehenden Sprachbarrieren zu überwinden.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Die New Urban Agenda – Konsequenzen für die Stadtentwicklung. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2017 (3).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021a): Neue Leipzig-Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Fassung vom 30.11.2020. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021b): Forschungsprojekt: Grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2020/deutsch-franzoesische-planspiele/01-start.html> (23.05.2021).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021c): Stadtentwicklung beobachten, messen und umsetzen. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung 2021 (1).

BMI – Bundesministerium des Inneren, Bau und Heimat (Hrsg.) (2021): Städtebauförderung.

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/staedtebaufoerderung/staedtebaufoerderung-node.html> (23.05.2021).

- Brajon, D. (2020): Le confinement, accélérateur du télétravail? Paris. = Note rapide Économie-Société 866.
- CGET – Commissariat général à l'égalité des territoires; Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec des Collectivités territoriales; BMI – Bundesministerium des Inneren, Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Frankreich, Deutschland – Grenzüberschreitende Raumbewachung im Herzen Europas. Berlin/Paris.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland.html> (16.08.2021).
- EU – Europäische Union (2020): Territoriale Agenda 2030 – Eine Zukunft für alle Orte. Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt, Dezember 2020, Deutschland.
<https://www.eu2020.de/blob/2422672/fc9dfe61d3f2e971cf30f48cfe0f6927/informelles-treffen-der-minister-fuer-stadtentwicklung-und-te-1593070815713---agenda-data.pdf> (16.08.2021).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2020): Ein europäischer grüner Deal – erster klimaneutraler Kontinent werden.
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de (23.05.2021).
- Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales (Hrsg.) (2019a): Programme Action Coeur de ville.
<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville> (23.05.2021).
- Ministère de Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales (Hrsg.) (2019b): Petites villes de demain.
<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/petites-ville-de-demain-acceler-les-transitions-dans-les-territoires-ruraux> (30.05.2021).
- UN – United Nations (Hrsg.) (2016): Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 23.12.2016. Neue Urbane Agenda. New York. = A/RES/71/256.
<https://www.un.org/Depts/german/gv-71/band1/ar71256.pdf> (23.05.2021).

Autorinnen und Autoren

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

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

Evelyn Gustedt war von 1998 bis Ende 2021 Leiterin der wissenschaftlichen Sektion „Europäische und internationale Fragen der Raumentwicklung“ in der ARL. Sie studierte Landschaftsarchitektur, Landschafts- und Freiraumplanung sowie Landes- und

Regionalplanung an der Leibniz Universität Hannover (LUH). Nach Tätigkeiten in privatwirtschaftlichen Planungsbüros und Forschungseinrichtungen war sie an der LUH tätig, wo sie bei Dietrich Fürst über intermediäre Organisationen promovierte. Der Schwerpunkt ihrer langjährigen ARL-Tätigkeit lag im Bereich der Planungssysteme, insbesondere in europäischen Ländern.

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