

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

**Wandel in Städten und Regionen: aktuelle Themen in
Deutschland und Frankreich – drei wesentliche
Diskussionspunkte**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157019>

In:

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

Paris, Didier (Hrsg.) (2023):

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover, 7-24.= Forschungsberichte der ARL 22.

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



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

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

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

Gliederung

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

Kurzfassung

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

Schlüsselwörter

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

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

Abstract

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

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

Keywords

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

1 Struktur des Buchprojekts

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

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

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

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

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

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

2 Unterschiedlichkeit der institutionellen Systeme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Städtesysteme im Wandel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Städte und Regionen in beiden Ländern vor neuen Herausforderungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

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

Autorinnen und Autoren

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

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

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

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