

Studie zu urbanen Großräumen in Deutschland und Frankreich:

Zusammenarbeit stärkt regionalen Zusammenhalt

Der Trend zur Urbanisierung setzt sich fort, auch in Deutschland und Frankreich. Dies übt erheblichen Druck auch auf das Umland aus. Das Deutsch-Französische Institut und die Wüstenrot Stiftung haben am Beispiel der Großräume Region Hannover, Leipzig, München und Rhein-Neckar auf deutscher Seite sowie Bordeaux, Nancy, Nantes Saint-Nazaire und Toulouse auf französischer Seite untersucht, wie lokale Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch verstärkte Kooperation auf die Herausforderungen reagieren.

Ein Beitrag von
Dominik Grillmayer



Foto: Michael Siebert / Pixabay

Die bayerische Landeshauptstadt München und ihr Umland gehören zu den wirtschaftlich stärksten Regionen Deutschlands

Die gestiegene Mobilität, veränderte Arbeits- und Lebenswelten und die wachsende Digitalisierung sind maßgebliche Treiber für gesellschaftlichen Wandel. Dies wirkt sich auch erheblich auf die Entwicklung von Räumen aus. Einerseits kommt es zu einer immer stärkeren Verflechtung zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen, andererseits stehen Räume teilweise in Konkurrenz zueinander – um Investitionen, Arbeitsplätze sowie Einwohnerinnen und Einwohner.

Im Zuge des fortschreitenden Strukturwandels hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft haben sich in Frankreich und Deutschland viele Großstädte als neue Wachstumsmotoren erwiesen und erheblich an Attraktivität gewonnen. Auch wenn die durch die weltweite Corona-Pandemie bedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens die Vorzüge der Großstadt vorübergehend zunichte gemacht haben, werden die urbanen Zentren trotz einiger gegenläufiger Trends bis auf Weiteres beliebt bleiben.

Zum Autor:

Dominik Grillmayer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter des Bereichs Gesellschaft am Deutsch-Französischen Institut (dfi).

Was macht das mit dem näheren und erweiterten Umland? Profitieren die Kommunen im Einzugsgebiet von der Wirtschaftskraft der Städte? Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen: Regionale Kohäsion in urbanen Großräumen entsteht nicht automatisch durch den Wohlstand, der in den Zentren generiert wird, und schon gar nicht flächendeckend. Denn Nutzen und Lasten sind zwischen den Kommunen eines Großraums oft sehr ungleich verteilt.

In Frankreich hat die Bewegung der Gelbwesten eine Entwicklung besonders deutlich vor Augen geführt, deren Hintergründe auch in Deutschland beobachtet werden können – wenn auch in abgeschwächter Form. In relevanten Teilen der Bevölkerung ist offensichtlich eine tief sitzende Unzufriedenheit mit den Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge und Infrastruktur entstanden. Vielfach konzentriert sich die Diskussion dabei auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in städtisch geprägten und ländlichen Räumen.

Stadt-Umland-Beziehungen

Doch das Argument, der ländliche Raum sei in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen immer größeren Benachteiligungen ausgesetzt, während die Stadtbevölkerung „wie die Made im Speck“ wohne, greift vor allem aus zwei Gründen zu kurz. Zum einen lassen sich regional starke Unterschiede beobachten und ländliche Räume sind mitnichten grundsätzlich und überall benachteiligt. Zum anderen sind Teilräume selbst häufig sehr heterogen strukturiert, was besonders für verdichtete urbane Räume gilt. Ohne sich auf den verkürzenden Gegensatz zwischen Stadt und Land zu versteifen, sollte sich der Blick daher auf die Frage richten, wie eine Politik aussehen muss, die unter Berücksichtigung der lokalen räumlichen Strukturen das zusammendenkt, was auch zusammengehört.

Denn gerade in Ballungsräumen verschwimmt der Unterschied zwischen Stadt und Land zunehmend. Hybride Lebensformen, die zwei „Welten“ kombinieren, dürften nach den Erfahrungen während der Corona-Pandemie in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Daher ist bei Planen und kommunalen Verantwortlichen die Erkenntnis gereift, dass in Zukunft stärker auf ein Geben und Nehmen (Reziprozität) zwischen Stadt und Umland geachtet werden muss. Dabei geht es aber nicht in erster



Foto: Larah Vidotto / Pixabay

Linie um eine (finanzielle) Entschädigung für entstandene Nachteile, sondern um die Entwicklung regionaler Strategien, mit denen die territoriale Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge gefördert wird.

Denn in einer immer mobileren Gesellschaft erleben wir ein neues Verständnis von Nähe. Auch in Bezug auf Räume sind Menschen immer mehr zu Konsumentinnen und Konsumenten geworden, die Angebote gegeneinander abwägen und gegebenenfalls weitere Wege in Kauf nehmen, anstatt den nächstgelegenen Service zu nutzen. Daher scheint der – ohnehin nicht gänzlich einzulösende – Anspruch, überall den gleichen Service in der gleichen Qualität anzubieten, überholt. An die Stelle der territorialen Gleichheit tritt das Gebot der Solidarität zwischen Teilräumen und einer gerechteren Verteilung von Nutzen und Lasten zugunsten aller Bewohnerinnen und Bewohner eines Verflechtungsraums. So können Verantwortungsgemeinschaften entstehen, bei denen sich die Akteure auf Augenhöhe begegnen und komplementäre Angebote entwickeln.

Regionale Kooperationsansätze

In der [Publikation](#) des Deutsch-Französischen Instituts und der Wüstenrot Stiftung werden die Ebenen der Diskussion in Deutschland und Frankreich aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Im Anschluss an einen analytischen Teil skizzieren Stadtbeziehungswise Metropolregionen aus beiden Ländern die Grundzüge ihrer regionalen Kooperationsansätze. Die Beispiele wurden ausgewählt, weil sie unterschiedliche Charakteristika und ein Panorama spezifischer

Mit einer Verdoppelung der Bevölkerungszahl seit 1982 ist Toulouse der am schnellsten wachsende Ballungsraum in Frankreich



Die zweisprachige Studie kann im Internet heruntergeladen oder bestellt werden



Foto: Daniel Schwen, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons

Die Region Hannover – hier die Stadt Wunstorf – ist ein bundesweit einmaliges Modell für die gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben

Ansätze bieten, die darauf abzielen, die territoriale Zusammenarbeit innerhalb eines stark verflochtenen metropolitanen Raums zu fördern.

Dazu gehören wachsende Metropolen, wie Bordeaux, Leipzig, München und Toulouse, die immer mehr Arbeitsplätze und Menschen anziehen. Diese Ballungsräume sind heute gewissermaßen Opfer ihres eigenen Erfolgs und haben mit Spannungen auf dem Immobilienmarkt und Mobilitätsproblemen zu kämpfen. Angesichts dieser Herausforderungen wird im Dialog mit den umliegenden Räumen, die ebenfalls viele neue Einwohnerinnen und Einwohner aufgenommen haben und dies auch weiterhin tun, ein strategischer Ansatz auf Ebene des Verflechtungsraums immer dringlicher, und es gilt daher, über die richtigen Formate für die Zusammenarbeit und Konsultation nachzudenken, um diesen zu entwickeln und umzusetzen.

Dies ist ein Prozess, den die Stadt Hannover und die umliegenden kreisangehörigen Gebiete schon Anfang der 2000er-Jahre mit dem Zusammenschluss zu einer neuen Gebietskörperschaft, der Region Hannover, eingeleitet haben. Dieser institutionelle Ansatz zielt darauf ab, territoriale Probleme dort anzugehen, wo sie entstehen, indem der Planungsraum an die bestehenden lokalen Verflechtungen angepasst wird und die Komplementarität der Infrastrukturen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in diesem erweiterten Gebiet gefördert wird.

Zweitens gibt es polyzentrische Metropolregionen, wie Nantes Saint-Nazaire und die Rhein-Neckar-Region, die in die Attraktivität ihres Gebiets investieren wollen. Während der Großraum Nantes Saint-Nazaire mit sei-

ner starken industriellen Tradition vor allem im Bereich der Häfen versucht, sich neu zu erfinden und hierzu Projekte startet, die auf die wirtschaftlichen und ökologischen Veränderungen reagieren sollen, versucht die Region Rhein-Neckar als eine der am stärksten industrialisierten Regionen Deutschlands, ihre Position zu halten, indem sie nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften den Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensqualität setzt.

Der Großraum Nancy schließlich, ein Ballungsgebiet von bescheidenerer Größe, hat einerseits Verbindungen mit dem unmittelbaren Umland im Süden Lothringens geknüpft, um den Austausch besser zu organisieren. Andererseits hat sie durch die Schaffung der sogenannten lothringischen Furche (des *sillon lorrain*) eine Kooperation mit den Städten Thionville, Metz und Épinal gestartet, um von den Vorteilen zu profitieren, die die Polyzentralität bieten kann.

Trends in Frankreich

Alle diese Beispiele zeichnen sich durch sehr unterschiedliche Formen der Governance aus. Für Frankreich lässt sich der verstärkte Wille seitens der Metropolen erkennen, Kontakte mit den umliegenden Gebieten jenseits der lokalen Entwicklungspläne (Schémas de Cohérence Territoriale, SCoT) zu knüpfen, deren Umfang zu klein für eine strategische territoriale Planung auf der Ebene der Metropolregion ist. Gleichzeitig erweist sich diese Aufgabe als schwierig, wenn Kommunalverbände in den Suburbanisierungsringen der großen Städte und Départements



Foto: Franck Barske / Pixabay

wenig Interesse daran zeigen, enger mit der Metropole zusammenzuarbeiten, die vermeintlich alle Ressourcen aufsaugt.

In Bordeaux setzen die lokalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf bilaterale Formen der Zusammenarbeit, insbesondere mit Gebieten außerhalb des Verflechtungsraums, um dieses Problem zu lösen. Toulouse verfolgt eine Vielzahl von mehr oder weniger institutionalisierten Formaten mit variabler Geometrie, um territoriale Fragen „auf der richtigen Ebene“ anzugehen. Nancy und die lothringischen Partnerstädte des *sillon lorrain* nutzen als erste das 2010 eingeführte Instrument des *pôle métropolitain*, zu dem sich mehrere Kommunalverbände eines urbanen Großraums zusammenschließen können, um eine gemeinsame Strategie für die regionale Entwicklung zu verfolgen und konkrete Projekte umzusetzen. Auch Nantes und Saint-Nazaire haben sich für diese Lösung entschieden, die durchaus eine territoriale Dynamik ausgelöst hat.

Ansätze in Deutschland

Die in Deutschland untersuchten Fälle zeigen ebenfalls eine große Vielfalt von Ansätzen und die wachsende Bedeutung der informellen Zusammenarbeit zwischen Räumen. Die Region Rhein-Neckar beispielsweise versucht, formelle Regionalplanung und informelle Regionalentwicklung so gut wie möglich zu verknüpfen, insbesondere durch Public Private Partnership. Für die Stadt Leipzig, die nach der Wiedervereinigung eine starke Suburbanisierung erlebte, kann man seit den 2000er-Jahren eine Reurbanisierung

beobachten, mit der auch ein Wachstum im benachbarten periurbanen Raum einherging. Die weiter entfernten Gebiete sind währenddessen weiterhin von einem Bevölkerungsrückgang betroffen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die lokalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger heute vor allem auf die regionale Ebene setzen, um eine nachhaltige Entwicklung des Raums zu gewährleisten.

Die gleiche Beobachtung gilt für die bayerische Landeshauptstadt München. Sie versucht, das Wachstum zu „organisieren“, indem sie die Zusammenarbeit mit den Gemeinden in ihren Vororten intensiviert – sowohl innerhalb als auch außerhalb der formalen Planungsgremien. Dabei werden innovative Ansätze für die Durchführung von regionalen Projekten erprobt, insbesondere in Bezug auf Mobilität und Wohnraum. Schließlich startet die Region Hannover, die bereits vor Jahren erfolgreich den institutionellen Rahmen für die Verwaltung des Ballungsraumes angepasst hatte, auch informelle Kooperationen mit benachbarten Räumen, um die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

Der deutsch-französische Vergleich zeigt, dass beiderseits des Rheins nach Lösungen gesucht wird, um den veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Die zum Teil deutlichen Unterschiede in Staatsaufbau und Verwaltungsstrukturen sind zwar unübersehbar und prägen die Praxis der regionalen Zusammenarbeit entscheidend mit, doch angesichts sehr ähnlich gelagerter Herausforderungen erweist sich eine grenzüberschreitende Perspektive stets als gewinnbringend. ■

Nantes und Saint-Nazaire bilden zusammen eines der bedeutendsten Wirtschaftszentren im Westen Frankreichs und eine der einwohnerstärksten Metropolregionen des Landes

Infos

Publikation „Urbane Großräume in Deutschland und Frankreich – Fragen und Formen regionaler Kooperation“:

📄 <https://wuestenrotstiftung.de/publikationen/urbane-grossraume-in-deutschland-und-frankreich-download/>