

Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept!

Kanning, Helga; Scholles, Frank; Mancebo, Francois

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kanning, H., Scholles, F., & Mancebo, F. (2023). Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept! In E. Gustedt, U. Grabski-Kieron, C. Demazière, & D. Paris (Hrsg.), *Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland* (S. 157-175). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157080>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Kanning, Helga; Scholles, Frank; Mancebo, François:

Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept!

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157080>

In:

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

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover, 157-175.= Forschungsberichte der ARL 22.

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



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

Helga Kanning, Frank Scholles, François Mancebo

DIE NACHHALTIGE UND PARTIZIPATIVE STADT: EIN HERAUSFORDERNDES KONZEPT!

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Nachhaltigkeit in Stadtplanung und -entwicklung
 - 2.1 Der französische Ansatz
 - 2.2 Der deutsche Ansatz
 - 3 Partizipation in nachhaltiger Stadtentwicklung und -planung
 - 3.1 Der französische Ansatz
 - 3.2 Der deutsche Ansatz
 - 4 Vergleich und Schlussfolgerungen
- Danksagung
Literatur

Kurzfassung

Nachhaltigkeit und Partizipation sind zu zwei Prioritäten der Stadtpolitik geworden. Häufig werden sie als perfekte Synergie betrachtet, aber das ist nicht der Fall. Dieses Kapitel zielt darauf ab, die Verflechtungen von Nachhaltigkeit und partizipativen Prozessen in Theorie und Praxis der Stadtplanung und -entwicklung zu entflechten. Zu diesem Zweck wird auf empirische Beobachtungen der staatlichen Politik in Frankreich und Deutschland sowie auf einige Beispiele auf beiden Seiten des Rheins zurückgegriffen. Schließlich werden in diesem Kapitel Politiken und Governance-Instrumente beschrieben und analysiert, die darauf abzielen, die Bürgerinnen und Bürger in nachhaltige Entscheidungsprozesse in städtischen Gebieten in Frankreich und Deutschland einzubeziehen.

Schlüsselwörter

Frankreich – Deutschland – Partizipation – nachhaltige Stadtentwicklung – sozial-ökologische Transformation – Stadtplanung – Lokale Agenda 21

The sustainable and participatory city: a challenging concept!

Abstract

Sustainability and participation have become two priorities of urban policies. They are usually considered perfectly synergistic, but they are not. This chapter aims to disentangle the imbroglia of sustainability coupled with participatory processes in the theory and practice of urban planning and development. To do so, it reflects upon empirical observations in the field of public policies in France and Germany as well as on some cases on both sides of the Rhine. Finally, this chapter describes and analyses policies and governance instruments intended to involve citizens in sustainable decision-making in urban areas of France and Germany.

Keywords

France – Germany – public participation – sustainable urban development – social-ecological transformation – urban planning – Local Agenda 21

1 Einleitung

In Kapitel 23 der Agenda 21 heißt es, dass die wirksame Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung nur durch das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen gelingen kann (UN 1992, Rio-Konferenz). In der Tat sollten alle, die von Nachhaltigkeitsfragen betroffen sind, in Entscheidungen einbezogen werden (Mancebo 2017; Kanning 2013: 37). Aus strategischer Sicht verfügen Betroffene über Werte, Erfahrungen und Wissen, die Fachleute oder gewählte Vertretende nicht unbedingt überblicken („implizites Wissen“), die sich jedoch als wesentlich für effektive Entscheidungen in Sachen Nachhaltigkeit erweisen können (Fischer 2000). Diese beiden sich ergänzenden Standpunkte unterstreichen, dass Nachhaltigkeits- und Partizipationsideen eng zusammenhängen (Klinsky/Golub 2016). Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben zwei Haupthindernisse ausgemacht:

- > zum einen die Schwierigkeit, alle Akteurinnen und Akteure einzubeziehen (regionale und lokale Behörden, nicht-marktwirtschaftliche Institutionen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), private Unternehmen, lokale Ladenbesitzer, Gewerkschaften, Grundeigentümer usw.) (Brenman/Sanchez 2012),
- > zum anderen den Mangel an Legitimität (Lang/Wiek/Bergmann et al. 2012): wenn versucht wird, durch kollektives Handeln Wissen zu erzeugen, stehen der Prozess und seine Ergebnisse oft im Widerspruch zu amtlichen Verfahren und Richtlinien (Scholz 2011).

Das Konzept der Partizipationsleiter, das bereits Ende der 1960er Jahre in den USA entwickelt wurde (Arnstein 1969), klassifiziert Partizipationsansätze nach dem Umfang der Entscheidungsmacht der Bürgerinnen und Bürger bzw. der „Intensität der Beteiligung“. Es wurde u. a. für die Stadtentwicklung adaptiert. Bewertungen von Beteiligungsprozessen können sich darauf stützen (z. B. Bischoff/Selle/Sinning 2006; s. Abb. 1).

Um die Nachhaltigkeit städtischer Politiken, Pläne und Programme zu diskutieren, muss zunächst geklärt werden, welche Nachhaltigkeitsstrategie die jeweiligen Ansätze verfolgen: Effizienz (Verbesserung des Input-Output-Verhältnisses), Konsistenz (qualitative Transformation industrieller Stoffströme) und/oder Suffizienz (Veränderung von Konsummustern und ressourcenschonende Lebensstile) (Behrendt/Göll/Korte 2018; Schneidewind/Zahrnt 2013), wobei es sich nicht um alternative Strategien handeln kann, sondern nur der Dreiklang aus Effizienz, Suffizienz und Konsistenz zu einer nachhaltigen Entwicklung führen wird (von Gleich/Hofmeister/Huber 1999; Kanning 2013: 34 f.). In jedem Fall ist Nachhaltigkeit ein dynamischer und kontextspezifischer Prozess, der ständig auszuhandeln ist, und kein statischer, allgemein definierbarer Zustand (Grove/Freytag 2019).



Ziel	Charakterisierung	Versprechen an die Öffentlichkeit
Empowerment	Endgültige Entscheidungsfindung in die Hände der Öffentlichkeit legen.	Wir werden umsetzen, was Sie entscheiden.
Kollaboration	Partnerschaft mit der Öffentlichkeit bei jedem Aspekt der Entscheidung, einschließlich der Entwicklung von Alternativen und der Ermittlung der bevorzugten Lösung.	Wir werden Sie um Rat und innovative Vorschläge bei der Erarbeitung von Lösungen bitten und Ihre Ratschläge und Empfehlungen so weit wie möglich in unsere Entscheidungen einbeziehen.
Kooperation	Direkte Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit während des gesamten Prozesses, um sicherzustellen, dass die Anliegen und Wünsche der Öffentlichkeit stets verstanden und berücksichtigt werden.	Wir werden mit Ihnen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass sich Ihre Anliegen und Wünsche direkt in den entwickelten Alternativen widerspiegeln, und wir werden Ihnen Rückmeldung darüber geben, wie der öffentliche Beitrag die Entscheidung beeinflusst hat.
Konsultation	Einholung von öffentlichem Feedback zu Analysen, Alternativen und/oder Entscheidungen.	Wir halten Sie auf dem Laufenden, hören uns Ihre Bedenken und Wünsche an und geben Ihnen eine Rückmeldung darüber, wie der öffentliche Beitrag die Entscheidung beeinflusst hat.
Information	Versorgung der Öffentlichkeit mit ausgewogenen und objektiven Informationen, um ihr zu helfen, das Problem, die Alternativen, Möglichkeiten und/oder Lösungen zu verstehen.	Wir werden Sie auf dem Laufenden halten.

Abb. 1: Spektrum der Partizipation / Quelle: IAP2 2018 International Association for Public Participation <https://www.iap2.org/mpage/Home> (23.02.2022); Kanning 2018: 21

Ausschlaggebend ist ein Verständnis davon, wie die Bevölkerung und die Institutionen auf den Wandel reagieren, um neue Formen der partizipativen Governance für Nachhaltigkeit zu entwickeln: Wer initiiert die partizipativen Prozesse und welche Akteursgruppen werden angesprochen und eingebunden, kurz: welche Governance-Arrangements entstehen? Welche Intensität der Beteiligung (s. Abb. 1) wird erreicht? Welche Strategietypen werden maßgeblich verfolgt (Effizienz, Konsistenz oder Suffizienz)?

Um diese zentralen Fragen zu beantworten, wird ein vergleichender Ansatz gewählt. Zunächst wird die Entwicklung der Politik für urbane Nachhaltigkeit in Frankreich und Deutschland beschrieben, wobei ein analytischer diachroner Ansatz ab den 1970er Jahren verwendet wird. Anschließend wird der Fortschritt der partizipativen Politik für Nachhaltigkeit in beiden Ländern untersucht. Schließlich kombinieren wir die beiden Dimensionen und vergleichen die Ergebnisse, um Trends und Muster zu erkennen.

2 Nachhaltigkeit in Stadtplanung und -entwicklung

2.1 Der französische Ansatz

In den letzten 30 Jahren sind vor allem die Städte zu den Orten geworden, in denen Umweltbewusstsein in städtische Strategien und Governance mündete (Béal/Gauthier/Pinson 2011). Jedoch hat deren Konkretisierung in Maßnahmen Zeit gekostet. Widersprüchliche Perspektiven und erhebliche Diskrepanzen zwischen gegensätzlichen Maßnahmenansätzen haben die Umsetzungsbemühungen dramatisch verlangsamt. Um diese Schwierigkeiten zu verstehen, ist ein kurzer Überblick über den französischen Rechtsrahmen und den kulturellen Hintergrund erforderlich.

Der Nachkriegsboom – in Frankreich *Trente Glorieuses* (die 30 glorreichen Jahre 1945–1975) genannt – war gekennzeichnet durch den ungeheuren Zustrom von Menschen, die zum Arbeiten in die Großstädte zogen. Dies führte zu einer massiven Wohnungskrise, auf die in den 1950er und 1960er Jahren richtungweisend mit verstärktem Wohnungsbau reagiert wurde. Dadurch wurden hellere und komfortable Wohnungen geschaffen. Die Siedlungen waren jedoch von der traditionellen städtischen Struktur abgeschnitten. Diese Gebiete wurden zunehmend als unmenschlich empfunden, was sich in Forderungen nach einer besseren Lebensqualität niederschlug und zu den ersten Umweltbewegungen führte (Mancebo 2010).

Das erste Umweltministerium wurde 1971 gegründet. Es trug die Bezeichnung *Ministère de la protection de la nature et de l'environnement* (Ministerium für Natur- und Umweltschutz). Der Aufgabenbereich des Ministeriums war zunächst nicht definiert und so wurden verschiedene Zuständigkeiten aus anderen Ministerien ausgegliedert und in dieses neue Ministerium übertragen, darunter große Bereiche wie die Stadterneuerung oder die städtische Sozialpolitik (Lacroix/Zaccai 2010). Dieses erste Ministerium war im Grunde ein Sammelsurium. Im Laufe der beiden folgenden Jahrzehnte gewann es an Struktur, stärkte seine Zuständigkeiten und konsolidierte seine Verwaltung, was auf zwei Faktoren zurückzuführen ist:

- > zum einen auf einen internen Faktor, da das wachsende Umweltbewusstsein in der Bevölkerung dieses Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt hat;
- > zum anderen auf einen externen Faktor, da die europäischen Umwelt-Richtlinien in nationales Recht überführt werden müssen – zum Beispiel die FFH-Richtlinie mit dem Netz ‚Natura 2000‘ oder in jüngerer Zeit die Luftqualitätsrahmenrichtlinie (Charvolin 2003). Im Jahr 1995 wurden all diese synergetischen Maßnahmen in einem allgemeinen Gesetz zusammengefasst, das die Leitprinzipien der Umweltpolitik festlegte: dem *Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement* (Gesetz zur Stärkung des Umweltschutzes), auch bekannt als *Loi Barnier* (Barnier-Gesetz). Seitdem ist dieses Gesetz zum Eckpfeiler des französischen Rechts und der Entscheidungsfindung in Umweltfragen geworden.

Die erste institutionelle Erwähnung des Begriffs „nachhaltige Entwicklung“ findet sich im *Loi Barnier*, wo dieser Ausdruck als übergreifendes Leitziel der Umweltpolitik defi-

niert wird. Erst im Jahr 2002 tauchte der Begriff im Namen des Ministeriums auf, das in *Ministère de l'écologie et du développement durable* (Ministerium für Ökologie und nachhaltige Entwicklung) umbenannt wurde. Für die Städte wurde die urbane Nachhaltigkeit zu einem heiklen Thema, da sie in den Zuständigkeitsbereich von zwei Ministerien fiel, deren Prioritäten oft gegensätzlich waren und miteinander konkurrierten: zum einen das *Ministère de l'écologie et du développement durable*, zum anderen das sehr einflussreiche *Ministère de l'aménagement du territoire, du logement, des infrastructures et des transports* (Ministerium für Raumordnung, Wohnungswesen, Infrastruktur und Verkehr). Erst im Jahr 2007 wurden diese beiden Ministerien zu einem großen Ministerium zusammengelegt. Es gab jedoch auch ein Gründungsereignis für die Entwicklung der nachhaltigen Stadt als partizipative Stadt, worauf wir hier näher eingehen wollen. Es wird in Frankreich als *Grenelle de l'environnement* oder schlichter als *der Grenelle* bezeichnet.

Der *Grenelle de l'environnement* war ein runder Tisch, an dem alle Mitglieder der Gesellschaft beteiligt waren: lokale und regionale Behörden, Berufsverbände, Gewerkschaften, NRO sowie Fachleute. Er fand 2007 statt und wurde von der französischen Regierung initiiert, die sich verpflichtete, die Ergebnisse bei langfristigen Entscheidungen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen (Boy/Brugidou/Denord et al. 2012). Ein erster Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Ergebnisse – *Grenelle 1* genannt – wurde 2009 reibungslos verabschiedet. Im Jahr 2010 wurde nach lebhaften Debatten ein zweites Gesetz – *Grenelle 2* – mit dem Fokus auf das nationale Engagement für die Umwelt verabschiedet, um das vorherige Gesetz zu vervollständigen, zu verorten und praktisch umzusetzen. Der *Grenelle de l'environnement* konzentrierte sich auf die Frage, wie die staatliche Politik einen soliden Übergang zur Nachhaltigkeit (Vie publique, la rédaction 2019) in den Städten schaffen kann. Zwei der sechs Umweltschwerpunkte, die in dieser Veranstaltung festgelegt wurden, betrafen direkt die städtische Nachhaltigkeit: „Bau und Stadtentwicklung“ und „Energie und Klima“, wobei sich letzterer auf die Energieeffizienz von Gebäuden bezog. So waren beispielsweise alle Städte mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern verpflichtet, bis 2012 einen *Plan climat local* (lokaler Klimaplan) zu erstellen. Der *Grenelle* legte Ziele fest, die in allen Planungsdokumenten unabhängig vom Maßstab enthalten sein mussten, darunter das regionale *Schéma de cohérence territoriale* (SCoT – räumliches Kohärenzkonzept), der *Plan local d'urbanisme* (PLU – lokaler Städtebauplan) und die *Cartes communales* (kommunale Grundbesitzkarten). Wenn SCoT und PLU mit den *Grenelle*-Bestimmungen übereinstimmen, dürfen die Dichteziele selbst in Schutzgebieten um mehr als 20% überschritten werden, sofern die neuen Gebäude eine hohe Energieeffizienz oder erneuerbare Energieerzeugung aufweisen (Némoz 2011).

Im Allgemeinen zielt der *Plan ville durable* (Plan für eine nachhaltige Stadt), der im Anschluss an den *Grenelle*-Vertrag aufgestellt wurde, darauf ab, eine neue Art der Planung und des Baus städtischer Gebiete zu fördern. Die Programme *ÉcoCité* und *ÉcoQuartier* sind zwei Schlüsselinstrumente für diesen neuen Ansatz. Der Maßstab der *ÉcoCité*-Aktionen ist die Stadt als Ganzes, genauer gesagt die *Villes nouvelles* (Neue Städte), die in den 1960er und 1970er Jahren entwickelt wurden. Auf einer weitaus lokaleren Ebene zielen die *ÉcoQuartier*-Initiativen darauf ab, die Entstehung und Entwicklung von Öko-Stadtteilen innerhalb von Städten zu fördern. Das Pro-

gramme national de rénovation urbaine (PNRU – Nationales Stadterneuerungsprogramm) hat sich so entwickelt, dass nach 2009 jedes neue Stadterneuerungsprojekt Teil des *ÉcoQuartier*-Programms wurde.

Es kann festgestellt werden, dass nachhaltige Städte durch den *Grenelle* Nutzen aus den neuen politischen Interventionsinstrumenten gezogen haben. So vollziehen heute die meisten Städte – unabhängig von ihrer Größe – den Übergang zur Nachhaltigkeit auf vier Wegen: Ökostadtteile, Sanierung von Industrie- und anderen Branchen, Energieeffizienz bei Gebäuden und Mobilität sowie die Lokale Agenda 21, die sich auf Lebensqualität und Natur in der Stadt konzentriert.

2.2 Der deutsche Ansatz

Die deutschen Kommunen haben die Planungshoheit über ihr Gebiet. Bund und Länder können nur über das Bauplanungs- und das Bauordnungsrecht sowie mit Modellprojekten und Förderprogrammen Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen. Da die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung eine freiwillige Aufgabe der Kommunen ist, sind die Ansätze sehr unterschiedlich. Um einen kurzen Überblick zu geben, unterscheiden wir drei Arten der Steuerung: (1) förmliche Instrumente der Stadtplanung, (2) informelle Ansätze zur (integrierten) Stadtentwicklung, (3) *Lokale Agenda 21* (LA21) und zivilgesellschaftliche Prozesse.

(1) Bereits 1960 wurde das Bundesbaugesetz (BBauG) mit einigen Bestandteilen der nachhaltigen Stadtentwicklung verabschiedet. Damit wurde die zweistufige Bauleitplanung als kommunale Zuständigkeit institutionalisiert. Das Gesetz unterschied zwischen Innen- und Außenentwicklung und erlaubte in § 35 nur den sogenannten privilegierten Nutzungen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Fischerei, Versorgung, Energie) das Bauen im Außenbereich, wodurch zwar Zersiedelung verhindert wurde, nicht aber der Flächenverbrauch. Umweltvorschriften der EU und des Bundes wurden in dem Gesetz und seinem Nachfolger, dem Baugesetzbuch (BauGB), nach und nach eingefangen und abgeschwächt. Nachhaltige Entwicklung wurde 1998 als städtebauliches Leitbild im BauGB gesetzlich verankert, 2004 wurden städtebauliche Nachhaltigkeitskriterien in dessen § 1 aufgeführt, ohne dass es jedoch zu grundlegenden inhaltlichen und instrumentellen Änderungen kam (Wolfram 2002; Weber 2004; Scholich 2008; Hofmeister 2014). Der Schwerpunkt lag weiterhin auf der Umweltdimension und nicht auf der sozial-ökologischen Transformation in Richtung Nachhaltigkeit (vgl. Wolfram 2002).

Über die förmlichen Planungsinstrumente kann nur Art und Maß der baulichen Nutzung gesteuert werden. Deshalb führte der Bund mit der ersten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) informell das „30-ha-Ziel“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung ein. Hiermit sollte die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr von 129 ha im Jahr 2000 auf 30 ha im Jahr 2020 reduziert werden. Trotz einiger regionaler Erfolge lag die Flächeninanspruchnahme im Jahr 2018 immer noch bei rund 56 ha pro Tag (Destatis 2020) und die Bebauung auf der grünen Wiese hat zuletzt in kompakter Form wieder zugenommen (Altrock/Krüger 2019). Stoff- und

Energieströme, die einen Schlüssel zur Gestaltung eines nachhaltigen, gesellschaftlichen Stoffwechsels darstellen, können durch förmliche Planungen allenfalls indirekt gesteuert werden (Kanning 2005).

(2) Deutlich weiter gefasst als die förmliche Bauleitplanung sind informelle lokale Ansätze für eine integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Diese haben seit der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (European Ministers for Urban Development 2007) zugenommen. Jedoch sieht die Leipzig-Charta die drei Dimensionen ‚wirtschaftlicher Wohlstand‘, ‚sozialer Ausgleich‘ und ‚gesunde Umwelt‘ – wie das frühe, populäre ‚Nachhaltigkeitsdreieck‘ oder das ‚Drei-Säulen-Modell‘ – als gleichrangige Ziele an, die es in Einklang zu bringen gilt. Deshalb neigen insbesondere Akteurinnen und Akteure des Umwelt- und Naturschutzes dazu, nachhaltige Entwicklung als Rückschritt oder Verwässerung dessen zu sehen, was die Umweltpolitik seit den 1970er Jahren bereits erreicht hatte. Nach wissenschaftlichem Verständnis ist diese Gleichrangigkeit nicht haltbar. Vielmehr ist die ökologische Dimension die Grundlage für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die langfristig für künftige Generationen erhalten werden muss (WBGU 2014). Das Nachhaltigkeitsdreieck und das damit verbundene Bilanzdenken scheinen in eine Sackgasse geführt zu haben (SRU 2002; Kanning 2013: 27).

Eine neue substanzielle Diskussion über das Nachhaltigkeitsleitbild löste der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung aus. Er setzte mit seinem Hauptgutachten 2011 einen Meilenstein, indem er eine „Große gesellschaftliche Transformation“ (WBGU 2011) empfahl und der Stadt- und Regionalplanung hierfür wichtige Funktionen zuschrieb.

Auf der städtischen Ebene haben die Diskussionen auch in Deutschland mit der neuen Nachhaltigkeitsagenda, der „Agenda 2030“ (UN 2015), sowie der auf dem Weltsiedlungsgipfel HABITAT III verabschiedeten „New Urban Agenda“ (UN 2016) und der „EU Urban Agenda“ (EU 2016) wieder zugenommen. Die Agenda 2030 enthält mit 17 international vereinbarten Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDG) auch ein eigenständiges Nachhaltigkeitsziel für „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ (SDG 11), das weit über das „30-ha-Ziel“ hinausgeht. Einige Vorreiterstädte wie Dresden, Hamburg und Hannover haben sich auf den Weg gemacht, die SDGs auf ihre Verwaltungseinheiten und Zuständigkeitsbereiche herunterzubrechen. Allerdings fokussieren die Städte meist auf solche Ziele und Indikatoren, die sie leicht erreichen können (Dähler/Slupina/Klingholz 2017). Zudem steht der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2021) noch aus.

Auch die Städtebauförderung des Bundes wurde im Jahr 2019 umstrukturiert. Mit einem von drei Programmen soll „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gefördert werden. Dieses ist grundsätzlich begrüßenswert, doch tritt hier zugleich ein Dilemma zutage: Wenngleich innovativere Ansätze auf lokaler und insbesondere auf Quartierebene auch nachhaltigeres Wirtschaften fördern (z.B. die ressourcenoptimierte Entwicklung von Gewerbegebieten in Karlsruhe), wird der rein ökonomisch geprägte Wachstumsbegriff nicht infrage gestellt.

Insgesamt wird so die sozial-ökologische Transformation nicht gezielt unterstützt. Es dominieren Effizienz- und Konsistenzstrategien, z. B. Energieeffizienz im Gebäudebereich, erneuerbare Energien, umweltverträgliche Mobilität. Suffizienz-Strategien fehlen dagegen weitgehend. Ausnahmen bilden beispielsweise Sharing-Ansätze im Wohnungsbau (Sinning/Spars 2018).

(3) Parallel zu den integrierten Stadtentwicklungsprozessen, die von der Stadtpolitik und/oder den Planungsämtern gesteuert werden, wurden seit Anfang der 1990er Jahre meist in davon getrennten Einheiten eigenständige LA 21-Prozesse ins Leben gerufen. Deutsche Kommunen sind dem Ruf der Agenda 21 früh gefolgt und haben die LA 21 mit zu einer weltweiten Beteiligungsbewegung gemacht, die auch mit kritischen Nachhaltigkeitsverständnissen sowie veränderten Wirtschafts- und Lebensstilen verbunden sind. In Deutschland gab es im Jahr 2009 noch rund 2.600 LA 21-Prozesse (Kirst/Trockel/Heinrichs 2014: 552). Nach den frühen 2000er Jahren ging die Zahl der neuen LA 21-Initiativen jedoch zurück und die bestehenden begannen zu ermüden. Einen Überblick über die Entwicklungsphasen gibt die Heinrich-Böll-Stiftung (2018).

Daneben gibt es besonders in Städten zahlreiche ‚Pioniere des Wandels‘ (‚Change Agents‘) oder zivilgesellschaftlich initiierte Bottom-up-Prozesse, die neue suffiziente Lebens- und Wirtschaftsweisen mit weniger Konsum und der gemeinschaftlichen Nutzung von Gütern entwickeln, wie die Transition Town Initiative, Urban-Gardening-Projekte, Repair Cafés, Leihläden. Sie lassen die Wachstumsorientierung der Stadtplanung hinter sich (Hülz/Mayer/Sondermann 2020). Allerdings sind die meisten von ihnen weder mit kommunalen Stadtentwicklungsstrategien verbunden noch in der LA 21 verankert.

3 Partizipation in nachhaltiger Stadtentwicklung und -planung

3.1 Der französische Ansatz

Der *Grenelle de l'environnement* gilt als partizipativer Wendepunkt in der öffentlichen Entscheidungsfindung (Liveth 2007). Darin wird festgelegt, dass Nachhaltigkeitsstrategien und -maßnahmen in partizipativen Verfahren zu erarbeiten sind. Während der *Grenelle*-Diskussionsrunde wurde sogar eine Arbeitsgruppe mit dem Namen *Construire une démocratie écologique: institutions et gouvernances* (Aufbau einer ökologischen Demokratie: Institutionen und Governance) eingesetzt. In ihrem Abschlussbericht heißt es: „*Les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leur point de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative.*“ („Die Wahlberechtigten wollen die Möglichkeit haben, ihre Meinung über die Wahlveranstaltungen hinaus zu äußern, und es ist notwendig, die partizipative und die repräsentative Demokratie besser miteinander zu verbinden.“)

Das Thema ‚Partizipation‘ begann jedoch nicht erst mit dem Umweltgipfel *Grenelle*. Dieses Ereignis war vielmehr ein Faktor bei der Konsolidierung zahlreicher bestehender Verfahren und Instrumente. In den 1970er Jahren und später entwickelten sich die Beteiligungsverfahren schrittweise und planlos als Reaktion auf die aufkommenden

Konflikte bei Großinfrastrukturprojekten. Für diese Art von Konflikt wurde 1995 mit dem Barnier-Gesetz eine Kommission geschaffen: die *Commission nationale du débat public* (Nationale Kommission für die öffentliche Debatte, die übrigens heute als starker Arm für die Umsetzung der Grenelle-Politik eingesetzt wird). Schon lange vorher, aber im gleichen Sinne, wurde 1983 durch das Loi Bouchardeau (Bouchardeau-Gesetz) festgelegt, dass jede *Étude d'impact sur l'environnement* (Umweltverträglichkeitsprüfung) eine *Enquête publique* (öffentliche Anhörung) einschließen muss, um sicherzustellen, dass die Interessen und Werte der Öffentlichkeit wirksam berücksichtigt werden.

Im Allgemeinen wird städtische Nachhaltigkeitspolitik durch technische Mittel praktisch umgesetzt, wobei die bekanntesten Maßnahmen Passivhäuser, Null-Energie-Gebäude, intelligente Netze, die den Energiebedarf einer Stadt steuern (Dujin/Moussaoui/Mordet et al. 2011), und die Optimierung des Straßenverkehrs in Echtzeit sind (Sokoloff 2016). Diese rein technischen Ansätze werden gegenüber anderen Aspekten der städtischen Nachhaltigkeit wie Umweltgerechtigkeit, Lebensbedingungen oder Landschaftsvielfalt bevorzugt. So hat das PNRU das öffentliche Handeln in der Stadt drastisch verändert, allerdings nicht im Sinne interaktiver und transferorientierter Initiativen, und kann als regressiver Mechanismus für städtische Nachhaltigkeit betrachtet werden (Epstein 2011). In der Tat sind in der französischen Stadtentwicklungspolitik seit langem partizipative Ansätze im Bereich der sogenannten *Politique de la ville* (Stadtpolitik), die sich im Wesentlichen mit sozialen Fragen im Wohnungsbau befasst, klar abgegrenzt zu den eher technik- und top-down-orientierten Maßnahmen der Natur- und Umweltschutzpolitik. Die Akteurinnen und Akteure in Stadtentwicklungsprozessen tun sich manches Mal schwer, diese beiden Ansätze miteinander zu verbinden (Theys 2002). Oftmals werden nur einige Grünflächen geplant, als ob es ausreichen würde, etwas grün anzustreichen, um plötzlich nachhaltig zu werden, und die Beteiligung der Anwohnerinnen und Anwohner am Projekt beschränkt sich auf Informationsveranstaltungen, die hochtrabend *réunions de concertation* (Versammlungen zur Verständigung) genannt werden. Betreffs urbaner Nachhaltigkeit kann eine wirksame Partizipation oft schon nicht stattfinden, weil Verwaltung, Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planer sowie Vermessungsingenieurinnen und -ingenieure schlicht nicht willens und dazu in der Lage sind (Mancebo 2020). Ein solcher Prozess braucht Zeit, die angesichts hektischer Zeitplanung und reflexartiger Reaktionen gegen Widerstände, die gewählte Vertreterinnen und Vertreter sowie Baurägerinnen und Bauräger der städtischen Politik aufzwingen (die nächste Wahl, die Einhaltung von Abnahmetermen usw.).

Als Beispiel sei Nantes genannt, eine aktive französische Stadt mit 303.382 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate. Nantes entwickelt ein offizielles Programm, um Transformation zur Nachhaltigkeit von Grund auf partizipativ zu gestalten (Comeliau 2007). Es konzentriert sich auf die Revitalisierung großer Teile der Industrie- und Hafenbrachen. Dieses Programm ist jedoch auf Konsultation beschränkt (EDD 2007), denn hinter den Kulissen hat die Stadtverwaltung bereits wichtige Entscheidungen getroffen und versucht, die Akzeptanz der Einwohnerinnen und Einwohner zu gewinnen, indem sie sie um ihre Meinung zu Details bittet. Ironischerweise gab es in Nantes bereits vor mehr als 30 Jahren spontane partizipative Initiativen, ohne dass die Stadtverwaltung dazu ermutigt hätte; man könnte

auch sagen: hinter dem Rücken der Verwaltung. *La Fournillière*, eine ehemalige Brachfläche in Nantes von mehr als 3 ha, wurde in den 1990er Jahren von Bürgerinnen und Bürgern informell in ein ungewöhnlich großes Grabeland umgewandelt. Mehr als 70 gärtnernde Personen besetzten diese Fläche in unregelmäßigen zeitlichen Abständen, bis die Verwaltung in den 1990er Jahren beschloss, dort einen Park anzulegen. Dann geschah etwas Ungewöhnliches: Anstatt das Gelände zu verlassen oder eine unfruchtbare Frontalopposition zu wählen, schlossen sich die gärtnernden Personen spontan zusammen, um der Stadtverwaltung ihre Ansichten aufzudrängen. Angesichts ihrer Präsenz auf dem Gelände wollten sie als Entscheidungspartner an dem Projekt teilnehmen. Am Ende entstand aus einer konfliktbereiten Bottom-up-Initiative eine Kollaboration von Nachbarschaft und Kommune (Pasquier 2004). Am Ende eines langen Verhandlungsprozesses und entgegen aller Erwartungen wurde das Alternativprojekt der gärtnernden Personen ausgewählt und der städtische Vorschlag aufgegeben. Das neue Projekt sah einen Park um die bestehenden Gärten herum vor, die wie Inseln von Spazier- und Laufwegen umgeben und miteinander verbunden werden. In der Mitte des Parks wurde ein Treffpunkt eingerichtet, an dem die Besucherinnen und Besucher in die Abfallverwertung beim *Urban Gardening* eingeführt wurden. Dieser Fall steht stellvertretend für das Potenzial partizipativer Planungsansätze außerhalb offizieller Verfahren, indem alle an einen Tisch gebracht werden, damit die Bürgerinnen und Bürger verstehen, dass städtische Angelegenheiten im Wesentlichen ihre Angelegenheiten sind.

3.2 Der deutsche Ansatz

Partizipation hat in der deutschen Stadtplanung und -entwicklung eine lange Tradition. Bereits 1960 ermöglichte das Bundesbaugesetz der betroffenen Bevölkerung, sich zu informieren und zu Entwürfen von Bebauungsplänen Stellung zu nehmen. Heute ist die Partizipation, wie sie durch die Århus-Konvention geprägt wurde, integraler Bestandteil der förmlichen und informellen kommunalen Planung und ein wesentliches Merkmal einer auf Kooperation und Selbstverwaltung basierenden Planungskultur (Healey 1992).

Ab den 1970er Jahren wurden Umweltbewusstsein und -beteiligung durch starke Basisbewegungen gestärkt, die sich gegen die Kernenergie, für eine bessere Luft- und Wasserqualität, insbesondere in industrialisierten städtischen Regionen, und für den Naturschutz einsetzten. Dies führte in den 1980er Jahren zur Gründung von kommunalen Umweltämtern und Landesumweltministerien sowie zur Gründung der Partei „Die Grünen“ (Grober 2010). Später (nach dem Kommunikationsdesaster bei der Katastrophe von Tschernobyl) wurde ein Bundesumweltministerium gegründet, um die verstreuten Zuständigkeiten zu bündeln.

Im Folgenden wird kurz auf die Partizipationsprozesse in den verschiedenen Governance-Typen – (1) förmliche Stadtplanung, (2) informelle Stadtentwicklung und (3) Lokale Agenda-Prozesse – eingegangen:

(1) Die förmliche Beteiligung ist häufig nicht mehr als Konsultation (s. Abb. 1). Seltene Ausnahmen sind die international bekannten Quartiere *Tübingen - Französisches Viertel* oder *Freiburg-Vauban*, wo ein kooperativer Ansatz auf Quartiersebene durch eine förmliche Stadtplanung umgesetzt wurde. Von konservativen Politikerinnen und Politikern geführte Bundesministerien haben sogar durch Gesetzesänderungen versucht, die durch die Århus-Konvention garantierte Partizipation einzuschränken, angeblich um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

(2) Informelle Stadtentwicklungsprozesse wählen in der Regel anspruchsvollere Beteiligungsformate.

Die Stadt Karlsruhe ist ein gutes Beispiel für zivilgesellschaftliches Engagement. Sie wächst wie Nantes überdurchschnittlich stark und gehört mit rund 310.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu den kleineren Großstädten in Deutschland. Anders als Nantes hat sie jedoch bereits einen sozioökonomischen Wandel vollzogen, indem sie von einem Produktionsstandort zu einem innovativen Forschungs- und Entwicklungsstandort avancierte. Auf der Grundlage einer Politik der systematischen Bürgerbeteiligung (Stadt Karlsruhe 2012a) ermöglichen verschiedene Formate die Zusammenarbeit, z. B. Bürgerideenwettbewerbe, Zukunftskonferenzen, Planungswerkstätten. Die Prozesse reichen von der gesamtstädtischen bis zur Quartiersebene und umfassen sowohl räumliche Leitbilder für die Stadtplanung als auch sektorale Politiken wie die Verkehrsentwicklung.

Karlsruhe hat in einem umfangreichen zweijährigen kooperativen Prozess den ressortübergreifenden Masterplan 2015 für die Stadtentwicklung erarbeitet. Ausgehend von einer Zukunftskonferenz wurde der Masterplan in einem kooperativen Prozess mit fünf öffentlich zugänglichen Zukunftsforen zum *Integrierten Stadtentwicklungskonzept Karlsruhe 2020* (Stadt Karlsruhe 2007; 2012b) erweitert. Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung entwickelten so gemeinsam einen Orientierungsrahmen für Entscheidungen, der eine langfristige Perspektive bietet. Er integriert wirtschaftliches, soziales, kulturelles, städtebauliches, umweltbezogenes und zivilgesellschaftliches Handeln (Stadt Karlsruhe 2012b: 8).

(3) LA 21-Prozesse zeichnen sich durch kooperative Ansätze aus und beinhalten eine intensive Bürgerbeteiligung. Parallel dazu entwickeln sich in der Zivilgesellschaft zahlreiche Bottom-up-Bewegungen, die versuchen, neue Lebens- und Wirtschaftsweisen zu etablieren.

Die sich entwickelnde transformative Wissenschaft (WBGU 2011; Schneidewind/Singer-Brodowski 2013) ergänzt die vielfältigen partizipativen Prozesse in der Stadtplanung und -entwicklung, die von der Bundesregierung politisch gefördert werden: Reallabore werden als „neues“ Format der Transformation zur Nachhaltigkeit insbesondere auf lokaler Ebene propagiert.

Partizipation ist ein zentrales Merkmal von Reallaboren (Defila/Di Giulio 2018: 40). Instrumente und Methoden aus partizipativen Planungsprozessen sind weitgehend übertragbar bzw. adaptierbar (Eckart/Ley/Häußler et al. 2018: 131 f.; Kanning 2018).

Allerdings fokussiert Planung auf das Verhältnis zwischen Staat/öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft, während sich Reallabore auf das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis (einschließlich Stadtplanung) konzentrieren (Eckart/Ley/Häußler et al. 2018: 105; Arnold/Piontek 2018; Beecroft/Trenks/Rhodium et al. 2018; Seebacher/Alcántara/Quint 2018). Letztere bringen vor allem lokales Wissen ein (Kanning/Richter-Harm/Scurrrell et al. 2021). Um Transformationsprozesse aktiv zu befördern, sollten die „Change Agents“ idealerweise unter den Praktikerinnen und Praktikern sein (Grin/Rotmans/Schot 2010).

Der vom *Karlsruher Institut für Technologie* (KIT) in der Karlsruher Oststadt eingerichtete Reallaborkomplex (<http://www.quartierzukunft.de>) hat die wissenschaftliche Entwicklung dieser Methodik geprägt. Als konzeptionelle Grundlage dient ein „Fünf-Stufen-Modell“ (Brinkmann/Bergmann/Huang-Lachmann et al. 2015; Stauffacher/Flüeler/Krütli 2008), das für Reallabore weiterentwickelt wurde. Es baut auf der in Abbildung 1 dargestellten Teilnehmungsleiter auf. Partizipation wird als Initiierung einer Transformation in Richtung Nachhaltigkeit verstanden, indem ein möglichst hohes Maß an Empowerment angestrebt wird. Lokale Akteurinnen und Akteure sollen befähigt werden, nachhaltig zu handeln, was eine Veränderung von nicht-nachhaltigen Lebensstilen und Konsumgewohnheiten beinhaltet, die auch Suffizienzstrategien umfasst (Kopfmüller/Brandl/Jörissen et al. 2001). Dieses Reallabor geht damit sowohl inhaltlich als auch prozessual weit über das hinaus, was bei der Beteiligung an der Stadtplanung üblich ist. Es ist jedoch nicht mit anderen Stadtentwicklungsprozessen in Karlsruhe verzahnt.

Im Gegensatz dazu war das Reallabor *Go Karlsruhe* besser mit Akteurinnen und Akteuren aus der Stadtplanung und anderen Stadtentwicklungsprozessen vernetzt. Allerdings lag der Fokus hier mit der Entwicklung und Erprobung neuer partizipativer Ansätze zur Förderung des Fußverkehrs ausschließlich auf Veränderungen im Mobilitätssektor (Häußler/Blaszczyk/Eckart et al. 2019).

4 Vergleich und Schlussfolgerungen

Anhand von vier Fragen werden im Folgenden die Governance-Arrangements in Frankreich und Deutschland bezogen auf die städtische Nachhaltigkeit mittels partizipativer Ansätze verglichen:

Wer initiiert den Prozess?

Frankreich ist stärker von Top-down-Ansätzen geprägt, während in Deutschland Bottom-up-Ansätze überwiegen. Außerdem nehmen Städte aus beiden Ländern aktiv an den Weltgipfeln und Habitat-Konferenzen teil oder organisieren letztere. Sie sind darauf gut vorbereitet und kehren oft mit neuen Impulsen zurück. Sie haben neue Förderprogramme oder Modellprojekte vorgeschlagen und beeinflusst, die von Ministerien eingerichtet wurden, um Prozesse zu initiieren. Die französische nationale Ebene initiiert den Prozess meist auf der Grundlage von Gesetzen, die seit 1995 Meilensteine setzen. Gemeinden und ihre Körperschaften können als informelle Initiatoren fungieren, wenn Nachhaltigkeit auf der Agenda eines aktiven und gut vernetzten Bürgermeisters ganz oben steht, häufig schon aus wahltaktischen Gründen. Im Gegensatz

dazu haben in Deutschland lokale Gruppen und Initiativen Nachhaltigkeitsprozesse und -politiken auf ganz andere Weise stark beeinflusst. Die Bundesebene verbreitet gute Praxis, indem sie Modellprojekte finanziert und mit Förderprogrammen Innovationen anstößt. Eine Reihe von Städten hat das Know-how entwickelt, um sich intensiv an den Programmen zu beteiligen, während es anderen an personellen und finanziellen Ressourcen mangelt. Seit Kurzem gibt es auch in einigen Bundesländern Programme, die neue Formen der Beteiligung wie Reallabore unterstützen. Dabei werden sowohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch Bauträgerinnen und Bauträger als Initiatorinnen und Initiatoren aktiv, manchmal unabhängig von der Kommune, manchmal in Kooperation mit ihr. Dennoch gibt es auch in Frankreich Bottom-up-Ansätze, deren Zahl in den letzten zehn Jahren zugenommen hat. Sie sind in der Regel das Ergebnis von Konflikten im Zusammenhang mit Infrastrukturplanungen sowie mit Fragen der Landschafts- und Umweltqualität. In diesen Fällen sind in der Regel Umwelt-NRO, Grundeigentümer oder Nachbarschaftsvereine die Initiatoren des Prozesses.

Wer beteiligt sich?

In Deutschland sind Bürgerinitiativen die wichtigsten beteiligten Akteurinnen und Akteure neben einzelnen, meist besser ausgebildeten Bürgerinnen und Bürgern. Manchmal sind sie förmlich organisiert. In Reallaboren wird teilweise versucht, eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung zu erreichen, zu der Bürgerinnen und Bürger aller Schichten gehören sollen. In Frankreich ist die Situation etwas anders: Die wichtigsten Akteurinnen und Akteure in partizipativen Verfahren sind einerseits lokale Behörden und Vertreterinnen und Vertreter der nationalen und regionalen Regierung, die in der Regel die formalen Initiatorinnen und Initiatoren sind, und andererseits lokale und umweltpolitische NRO sowie lokale Unternehmen, Grundeigentümer und Anwohnervereinigungen. In der Regel sind auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Fachleute aus der Stadtentwicklung beteiligt. Schließlich gibt es eine ganze Reihe von Bürgerinitiativen, die häufig gemäß dem Motto *Not in my backyard* (NIMBY – Nicht in meinem Hinterhof / Sankt-Florians-Prinzip) oder zumindest aus Konfliktsituationen heraus auftreten.

Welche Intensität der Beteiligung wird erreicht?

In beiden Ländern ist die Konsultation (s. Abb. 1) die Mindestanforderung, insbesondere bei förmlichen Verfahren mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Strategischen Umweltprüfung (SUP). Kooperative Ansätze wurden in Frankreich in seltenen Fällen gefunden, im Allgemeinen wird die Öffentlichkeit nur informiert – obwohl der Prozess formell als *concertation* (Verständigung) bezeichnet wird. In Deutschland hat eine Reihe von lokalen Vorzeigeprojekten kooperative Ansätze angewendet, um bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Akzeptanz, sondern auch Eigenverantwortung zu schaffen. Diese Vorzeigeprojekte haben sich manchmal auf Standards der förmlichen Beteiligung in derselben Gemeinde ausgewirkt, indem sie die Beteiligung intensiviert haben, aber die Umsetzung ist stark von Wachstum und räumlichen Restriktionen bestimmt und abhängig von der Kommune (Grove/Freytag 2019). Sowohl Vorzeigeprojekte als auch Reallabore sind manchmal isoliert oder schlecht mit etablierten Stadtentwicklungsprozessen verzahnt. Einige führende Städte oder Stadtregionen haben Partizipation etabliert, beginnend mit einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie, weiterführend mit Planungswerkstätten und par-

tizipativen Masterplänen und endend mit Bebauungsplänen für Quartiere, die zentrale Maßnahmen in drittverbindliche Festsetzungen überführen. Trotz der großen Fortschritte in Sachen Partizipation im Anschluss an den *Grenelle de l'environnement* sind die öffentlichen Akteurinnen und Akteure und die lokalen Behörden in Frankreich nach wie vor zurückhaltend, wenn es um partizipative Governance geht. Das relative Scheitern der Nachhaltigkeitspolitik, die selbstgesetzten Ziele zu erreichen, hat viel mit der Vernachlässigung der Partizipation zu tun. Da Maßnahmen als ungerecht und technokratisch angesehen werden, finden sie in der Öffentlichkeit keine Unterstützung. So führt beispielsweise die Konzentration der französischen Behörden sowie Baurägerinnen und Bauräger auf den Energiebedarf von Gebäuden zur Entwicklung von Vorzeigeprojekten bei Gebäuden und Versorgungseinrichtungen zum Nachteil ganzheitlicherer Ansätze wie aktivem Flächenmanagement und Transformation der städtischen Struktur (Mancebo 2020). Eine Stadt als nachhaltig zu bezeichnen, indem nur die Anzahl der Passivhäuser, die Gesamtlänge der Fahrradwege, die Fläche der begrünten Dächer oder den Anteil der recycelten Abfälle gezählt wird, ist absurd und lässt den Menschen keinen Raum, sich in Entscheidungsprozesse einzubringen (Ascher 2008; Elliot 2006). Eine unbeabsichtigte Auswirkung dieser Sachlage ist, dass das lokale Wissen bei den Entscheidungen am Ende häufig unterrepräsentiert ist.

Welche Art von Nachhaltigkeitsstrategie wird verfolgt?

In Frankreich und Deutschland überwiegen Effizienzstrategien. In den Baugesetzbüchern beider Länder ist Nachhaltigkeit zu einem Leitprinzip der Stadtplanung geworden, ohne jedoch den Strategietyp zu nennen. Frankreich hat völlig neue Stadtplanungsinstrumente institutionalisiert, die den Anspruch erheben, Nachhaltigkeit zu fördern, während Deutschland versucht hat, die bestehende Bauleitplanung langsam und schrittweise nachhaltiger zu gestalten. Vor allem auf nationaler Ebene werden in beiden Ländern technische Maßnahmen wie Niedrigenergiehäuser und Wärmedämmung stark gefördert. Die Kommunen reagieren darauf, indem sie brachliegende Flächen sanieren, z. B. für Ausgründungen in diesen Technologiebereichen, und Eigentümerinnen und Eigentümern helfen, an den Programmen teilzunehmen. Neben Projekten im Bereich Erneuerbare Energien werden auch am Konsistenzprinzip orientierte Projekte durchgeführt und in der Literatur beschrieben, wie beispielsweise Quartiere, die Ladenflächen für lokalen Einzelhandel und Dienstleistungen bereit stellen. Es ist auffällig, dass die meisten dieser Projekte in den wohlhabenden Universitätsstädten Baden-Württembergs durchgeführt werden, in denen Forschung und Entwicklung (FuE) eine zentrale Rolle spielen. Gute Beispiele für Suffizienzansätze sind selten (z. B. Sharing-Initiativen). In jedem Fall sollten Nachhaltigkeitsstrategien die Stadt als Ganzes betrachten, die Nutzungen und die Alltagsfragen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigen und sie von Anfang an in die Gestaltung und Planung ihrer Stadt einbeziehen. Die Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsstrategien hängt weitgehend von der kollektiven Eigenverantwortung ab.

Doch was bedeutet urbane Nachhaltigkeit und wie kann sie auf Quartiersebene erreicht werden, die ein dafür geeigneter Umsetzungsmaßstab zu sein scheint? Die Beispiele der Oststadt in Karlsruhe und des Hafengebiets von Nantes zeigen dies auf. Insbesondere Reallabore könnten ein wichtiges Instrument zur Förderung einer solchen Transformation in Richtung Nachhaltigkeit sein. Die Beteiligung an Reallaboren kann von der etablierten Beteiligung an der Stadtentwicklung und -planung lernen und

umgekehrt. Reallabore bieten einen Experimentierraum für eine anspruchsvollere Transformation in Richtung Nachhaltigkeit, die über klassische Wachstumsstrategien hinausgeht und stattdessen Suffizienzstrategien einbeziehen kann. Es gibt aber noch viele offene Fragen zur Wirksamkeit und Legitimität der Zusammenarbeit in Reallaboren: Wie werden die von Akteurinnen und Akteuren in Einzelprojekten gemeinsam entwickelten Innovationen langfristig in lokale Verwaltungsprozesse überführt? Können ausgewählte Akteurinnen und Akteure Lösungen entwickeln, die sich demokratisch durchsetzen lassen? Wie können Rollenkonflikte überwunden werden? Wie können Ergebnisse aus Reallaboren ohne förmliche Verwaltungsverfahren verbindlich werden?

In beiden Ländern könnten sich solche Reallabore als entscheidend erweisen, um zu erproben, was eine gute Umwelt für die betroffenen Gemeinschaften ist – ein wesentlicher Aspekt, wenn es darum geht, die Menschen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Es geht um eine Umwelt, in der die Verbesserung der Umweltbedingungen im engeren Sinne (Luft-, Wasserqualität, biologische Vielfalt, umsichtige Nutzung von Ressourcen, Land und Energie usw.) zu besseren Lebensbedingungen führt, und um eine solche, in der technische Mittel und ökologische Prozesse zu neuen Lebensstilen führen. Dies bedeutet, dass organischere, kooperative und transformierende Formen der Governance eingeführt werden müssen, die man als partizipative Governance bezeichnen kann.

Danksagung

Wir danken Prof. Dr. Anke Karmann-Woessner, Leiterin des Stadtplanungsamtes Karlsruhe und Honorarprofessorin an der Universität Nürtingen, für wertvolle Informationen zu Partizipation und Governance in der Stadtplanung und -entwicklung der Stadt Karlsruhe.

Literatur

- Altrock, U.; Krüger, A. (2019): Wiederbelebung des Leitbilds der Europäischen Stadt? In: Raumplanung 204, 16-24.
- Arnold, A.; Piontek, F. M. (2018): Zentrale Begriffe im Kontext der Reallaborforschung. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 143-154.
- Arnstein, S. R. (1969): "A ladder of citizen participation". In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216-224.
- Ascher, F. (2008): Les Nouveaux Compromis Urbains. Lexique de la Vie Plurielle. La Tour d'Aigues.
- Béal, V.; Gauthier, M.; Pinson, G. (2011). Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales. Saint Etienne.
- Beecroft, R.; Trenks, H.; Rhodius, R.; Benighaus, C.; Parodi, O. (2018): Reallabore als Rahmen transformativer und transdisziplinärer Forschung. Ziele und Designprinzipien. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 75-99.
- Behrendt, S.; Göll, E.; Korte, F. (2018): Effizienz, Konsistenz, Suffizienz Strategieanalytische Betrachtung für eine Green Economy. Berlin. = IZT-Text 1-2018.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2006): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- Boy, D.; Brugidou, M.; Denord, F.; Evrard, A.; Gaultier-Voituriez, O.; Halpern, C.; Lascoumes, P.; Pollard, J.; Sénit, C. A. (2012): Le Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets. Rapport CEVIPOF. Paris.
- Brenman, M.; Sanchez, T. W. (2012): Planning as if People Matter: Governing for Social Equity. Washington (DC).

- Brinkmann, C.; Bergmann, M.; Huang-Lachmann, J.; Rödder, S.; Schuck-Zöllner, S. (2015): Zur Integration von Wissenschaft und Praxis als Forschungsmodus – Ein Literaturüberblick. Hamburg. = Report 23. https://www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/report_23.pdf (09.07.2021).
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin.
- Charvolin, F. (2003): L'invention de l'environnement en France : Chronique anthropologique d'une institutionnalisation. Paris.
- Comeliau, L. (2007): Nantes: attractivité et durabilité, deux destins liés. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-3-territoires-et-amenagement/nantes-attractivite-et-durabilite.html> (12.11.2007).
- Dähner, S.; Slupina, M.; Klingholz, R. (2017): Viele Ziele, wenig Plan. Warum Kommunen und die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nicht zusammenfinden. Eine Streitschrift. Berlin.
- Defila, R.; Di Giulio, A. (2018): Partizipative Wissenserzeugung und Wissenschaftlichkeit – ein methodologischer Beitrag. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 39–67.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020): Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv.html;jsessionid=32711CB85FAC0D9428868BDB8C349F79.internet8721> (07.05.2020).
- Dujin, A.; Moussaoui, I.; Mordet, X.; Maresca, B. (2011): Les usages de l'énergie dans les entreprises du secteur tertiaire. Des systèmes techniques aux pratiques. Paris. = Cahiers de recherche CREDOC 287.
- Eckart, J.; Ley, A.; Häußler, E.; Erl, T. (2018): Leitfragen für die Gestaltung von Partizipationsprozessen in Reallaboren. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 105-135.
- EDD – Encyclopédie du développement durable (2007): Nantes: attractivité et durabilité, deux destins liés. Résumé. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-3-territoires-et-amenagement/nantes-attractivite-et-durabilite.html> (07.04.2021).
- Elliot, J. (2006): An Introduction to Sustainable Development. London.
- Epstein, R. (2011): Du futur faisons table rase : le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine. In: Béal, V.; Gauthier, M.; Pinson, G. (Hrsg.): Le développement durable changera-t-il la ville ? Saint-Etienne, 59-75.
- EU – European Union (2016): Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf (01.07.2021).
- European Ministers for Urban Development (2007): Leipzig Charter on Sustainable European Cities. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (30.11.2021).
- Fischer, F. (2000): Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge. Durham.
- Grin, J.; Rötman, J.; Schot, J. (2010): Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change. London.
- Grober, U. (2010): Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs. München.
- Growe, A.; Freytag, T. (2019): Image and implementation of sustainable urban development: Showcase projects and other projects in Freiburg, Heidelberg and Tübingen, Germany. In: Raumforschung und Raumordnung 77 (5), 457-474.
- Häußler, E.; Blaszczyk, R.; Eckart, J.; Hupfer, C. (2019): Den Fußverkehr in Städten fördern: Partizipative Forschung im Reallabor GO Karlsruhe. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 28 (4), 396-397.
DOI: 10.14512/gaia.28.4.16
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: Town Planning Review 633 (2), 143-162.
- Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) (2018): Lokale Agenda 21. http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Lokale_Agenda_21 (09.07.2021).
- Hofmeister, S. (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit – Anforderungen an die Raum- und Umweltplanung. Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung. In: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin, 304-320.
- Hülz, M.; Mayer, A.; Sondermann, M. (2020): Vom Blumenkübel zur Bürgerbewegung. Planungskulturen im Wandel. In: Politische Ökologie 38 (160), 47-52.

- IAP2 – International Association for Public Participation (2018): IAP2 Spectrum of Public Participation. https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf (09.01.2022).
- Kanning, H. (2005): Brücken zwischen Ökologie und Ökonomie. Umweltplanerisches und ökonomisches Wissen für ein nachhaltiges regionales Wirtschaften. München. = Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit 18.
- Kanning, H. (2013): Nachhaltige Entwicklung – Die gesellschaftliche Herausforderung für das 21. Jahrhundert. Bedeutung des Nachhaltigkeitsleitbildes für das betriebliche Management. In: Baumast, A.; Pape, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Wirtschaften. Stuttgart, 21-43.
- Kanning, H. (2018): Reallabore aus planerischer Perspektive. Hannover = sustainify Arbeits- und Diskussionspapier 3. <https://www.sustainify.de/files/luxe/downloads/sustainify/03-2018-Reallabore-planerisch-x.pdf>. (02.12 2021).
- Kanning, H.; Richter-Harm, B.; Scurrall, B.; Yildiz, Ö. (2021): Real-World Laboratories Initiated by Practitioner Stakeholders for Sustainable Land Management – Characteristics and Challenges Using the Example of Energieavantgarde Anhalt. In: Weith, T.; Barkmann, T.; Gaasch, N.; Rogga, S.; Strauß, C.; Zscheischler, J. (Hrsg.): Sustainable Land Management in a European Context. A co-design approach. Potsdam/Müncheberg, 207-226. = Human-Environment Interactions 8.
- Kirst, E.; Trockel, S.; Heinrichs, H. (2014): Nachhaltige Kommunalverwaltung. In: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin, 549-565.
- Klinsky, S.; Golub, A. (2016): Justice and Sustainability. In: Heinrichs, H.; Martens, P.; Michelsen, G.; Wiek, A. (Hrsg.): Sustainability Science – An Introduction. Dordrecht, 161-174.
- Kopfmüller, J.; Brandl, V.; Jörrissen, J.; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Berlin.
- Lacroix, V.; Zaccal, E. (2010): Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante. In: Revue française d'administration publique 134 (2), 205-232.
- Lang, D. J.; Wiek, A.; Bergmann, M.; Stauffacher, M.; Martens, P.; Moll, P.; Swilling, M.; Thomas, C. J. (2012): Transdisciplinary Research in Sustainability Science: Practice, Principles, and Challenges. In: Sustainability Science 7 (1), 25-43.
- Livet, P. (2007): Émotions et révision: la dynamique des débats. In: Blondiaux, L.; Fourniau, J.-M.; Hérard Dubrueil, B.; Lefebvre, R. (Hrsg.): Le débat public : une expérience française de démocratie participative. Paris, 339-352.
- Mancebo, F. (2010): Le développement durable. Paris.
- Mancebo, F. (2017): Sustainability Science in the Light of Urban Planning. Challenges In Sustainability, Earth System Governance Task Force Initiative on Sustainability. In: Science special issue 5 (1), 26-34.
- Mancebo, F. (2020): Smart city strategies: time to involve people. Comparing Amsterdam, Barcelona and Paris. In: Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability 13 (2), 133-152.
- Némoz, S. (2011): "To go beyond the assumptions of energy efficiency: a sociological understanding of rebound effect". MILEN International Conference: Visions and Strategies to address Sustainable Energy and Climate Change. Oslo.
- Pasquier, E. (2004): Les Jardins de la Fournillière, une expérience de participation observante. In: Jolé, M. (Hrsg.): Espaces publics et cultures urbaines. Actes du Séminaire du CIFP, CERTU. Paris, 295-306.
- Schneidewind, U.; Singer-Brodowski, M. (2013): Transformative Wissenschaft: Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem. Marburg.
- Schneidewind, U.; Zahrnt, A. (2013): Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik. München.
- Scholich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 475-485.
- Scholz, R. W. (2011): Environmental Literacy in Science and Society – From Knowledge to Decisions. Cambridge, UK.
- Seebacher, A.; Alcántara, S.; Quint, A. (2018): Akteure in Reallaboren – Reallabore als Akteure. In: Defila, R.; Di Giulio, A. (Hrsg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden, 155-159.
- Sinning, H.; Spars, G. (Hrsg.) (2018): Sharing-Ansätze für Wohnen und Quartier. Nachhaltigkeits-transformation, kollaborative Konsummodelle und Wohnungswirtschaft. Stuttgart.
- Sokoloff, P. (2016): Le Big data et l'Open data au service des collectivités. In: Annales des Mines – Responsabilité et environnement 84 (4), 41-46.

- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2007): Karlsruhe Masterplan 2015. Innovation & Lebensqualität. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, AG Bürgerbeteiligung (2012a): Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung (2012b): Karlsruhe 2020: Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Karlsruhe.
- Stauffacher, M.; Flüeler, T.; Krütli, P.; Scholz, R. W. (2008): Analytic and Dynamic Approach to Collaboration. In: Systemic Practice and Action Research 21 (6), 409-422.
- Theys, J. (2002): L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. In: Développement durable et territoires 2002 (1).
- UN – United Nations (1992): Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (10.12.2021).
- UN – United Nations (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (10.12.2021).
- UN – United Nations; Habitat III Secretariat (2017): New Urban Agenda. A/RES/71/256.
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf (30.11.2021).
- Vie publique (2019): Le Grenelle de l'environnement : quels engagements ?
<https://www.vie-publique.fr/eclairage/268585-le-grenelle-de-lenvironnement-quels-engagements> (19.01.2022).
- Von Gleich, A.; Hofmeister, S.; Huber, J. (1999): Wege nach Ökoptopia – Kann nachhaltiges Wirtschaften ohne Sparsamkeit erreicht werden? In: Politische Ökologie (62), 8-12.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Hauptgutachten. Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2014): Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken – Ein Beitrag zur SDG-Debatte. Berlin. = Positionspapier 8.
- Weber, G. (2004): Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung. In: Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.): Ethik in der Raumplanung: Zugänge und Reflexionen. Hannover, 164-183. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221.
- Wolfram, K. (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung. Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 288.

Autorin und Autoren

Prof. Dr. Helga Kanning ist außerplanmäßige Professorin für nachhaltige Raum- und Umweltentwicklung am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Der Transfer von ökologisch orientiertem Planungs- und wirtschaftlichen Wissen steht im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Langjährige Forschungsschwerpunkte fokussieren auf die Vermittlung von ökologisch orientiertem planerischem und ökonomischem Wissen. Sie ist in verschiedenen planungs- und ökonomiebezogenen Netzwerken engagiert, z. B. Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften, Vereinigung Ökologische Ökonomie, und Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Sie ist Gründungsgesellschafterin der sustainify GmbH, Hannover. Ein Arbeitsschwerpunkt ist transformative Forschung, z. B. für den Wandel in Hochschulen sowie mit Real- laborformaten für die Ressourcenwende und Klimawandelanpassung in Kommunen und Unternehmen. Wissenschaftlich begleitete Partizipation kann Nachhaltigkeits- transformationen fördern und Hindernisse identifizieren.

Dr. Frank Scholles lehrt und forscht seit 1988 am Institut für Umweltplanung in der AG Raumordnung und Regionalentwicklung (vormals Institut für Landesplanung und Raumforschung) der Leibniz Universität Hannover, wo er zuvor Landschafts- und Freiraumplanung studiert hat. Er war von 1999 bis 2010 Vorsitzender der UVP-Gesellschaft e. V. und ist seitdem Schriftleiter der Zeitschrift UVP-report. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung umfassen Nachhaltige Regionalentwicklung, Methoden der Raum- und Umweltplanung, Umweltprüfungen und Planungsinformatik. Er ist Autor zahlreicher Artikel und Buchkapitel, insbesondere im „Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung“, dessen Mitherausgeber er ist.

François Mancebo ist Professor für Nachhaltigkeit und Stadtplanung an der Universität Reims. Er ist Lead Faculty bei GRP Earth System Governance. Seine Forschung zielt darauf ab, Wege zur Nachhaltigkeit durch Adaptive Planning und partizipative Governance zu identifizieren. Er hält dieses Thema für ein typisches wicked problem. Er ist an vielen europäischen Projekten beteiligt, die sich mit widersprüchlichen Perspektiven auf Transformationen der Städte auseinandersetzen, wie z. B. SmartUrban Green.