

Birgit Brandhuber

**Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen –
Französische Raumordnung durch die deutsche
Brille gesehen**

HERAUSGEBER

*Konrad Goppel
Gabi Troeger-Weiß*

AUGSBURG-KAISERSLAUTERN 2011

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
SRL

Herausgeber:
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Zur Autorin

Birgit Brandhuber, geboren am 17.09.1984 in Dachau, hat im Jahr 2004 in Ingolstadt das Abitur abgelegt. Dem folgte ein Studium der Wirtschaftsgeographie mit den Nebenfächern Ressourcengeographie, Kommunikationswissenschaft sowie Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg. Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um ihre Diplomarbeit zum Thema „Raumordnung in europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen“. Ermöglicht wurde die Arbeit durch ein Praktikum in der obersten Raumplanungsbehörde Frankreichs, der DATAR (zuvor DIACT) in Paris und im Conseil Général de l’Aube in der Champagne.

Adressen

Autorin

Birgit Brandhuber
Eichenweg 8

86579 Waidhofen

Herausgeber

Prof. Dr. jur. Konrad Goppel

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg,
Universitätsstraße 10, 86135 Augsburg
Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität
Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Schriftleitung

Dipl.-Ing. Swantje Grotheer

Birgit Brandhuber

**Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen –
Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
Band 35

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern
2011

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen –
Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Birgit Brandhuber

In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL),
Band 35

Selbstverlag
Universität Augsburg
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung

Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern 2011

NE: Goppel, K., Troeger-Weiß, G. (Hrsg.)

ISBN: 978-3-937006-13-0

Copyright Selbstverlag
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern

Bestellungen von Einzelbänden oder Schriftenreihe nehmen der Selbstverlag oder der Buchhandel entgegen.

Schriftwechsel, Bezug und Anfragen bezüglich des Tauschverkehrs werden erbeten an:

Stephanie Heiler/Andreas Neu, Sekretariat des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern

Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Tel.: 0631-205-3435

Fax: 0631-205-2551

E-Mail: heiler@rhrk.uni-kl.de

Internet: <http://www.uni-kl.de/FG-RuR>

Vorwort

Das Thema steht in Zusammenhang mit der bisherigen Weigerung der europäischen Mitgliedstaaten, der EU eine Raumentwicklungskompetenz zuzubilligen, die nur dann schlüssig vertreten werden kann, wenn diese Raumentwicklungskompetenz von den einzelnen Mitgliedstaaten selbst verantwortungsbewusst und sachgerecht wahrgenommen wird.

Um diese Frage beantworten zu können, ist eine ausreichende Kenntnis der in den Mitgliedstaaten betriebenen Raumordnung unerlässlich.

Ebenfalls im Kontext des Themas europäische Raumentwicklungskompetenz, werden von der EU immer wieder Entschlüsse auf den Weg gebracht, die zwar hohe Raumrelevanz aufweisen und faktisch deshalb auch die räumliche Entwicklung beeinflussen, aber mangels einer querschnittsbezogenen, institutionalisierten Raumentwicklung innerhalb der europäischen Kommission, die notwendige gesamt-räumliche Sicht vermissen lassen. Dies gilt etwa für die Richtlinien zu FFH und Vogelschutz sowie zur Projekt- und Plan-UVP. Hier kann von Seiten der Mitgliedstaaten entsprechenden unsachgemäßen Festlegungen nur dann gegengesteuert werden, wenn es jeweils gelingt, Partner zu finden, die ein vergleichbares Raum- und Planungsverständnis sowie vergleichbare instrumentelle Erfahrungen aufweisen. Auch hierfür sind fundierte Kenntnisse der Raumplanung in den Nachbarstaaten erforderlich und nutzbringend.

Die dargestellten Notwendigkeiten ergeben sich in besonderem Maße für Frankreich, als einem der einflussreichsten Partner innerhalb der europäischen Union.

Die Arbeit wird grundgelegt mit einem Überblick zur Europäischen Raumentwicklungspolitik, der in der gebotenen Kürze sowohl an den raumordnungspolitischen Ansätzen der Europäischen Kommission als auch an der Raumordnungspolitik der Mitgliedstaaten Maß nimmt.

Den Kern der Arbeit bildet anschließend die wertende Behandlung der französischen Raumordnung vor dem Hintergrund und im Lichte des deutschen Raumordnungssystems und der Erfahrungen bei seiner praktischen Handhabung.

Hierzu führt die Verfasserin zunächst die wesentlichen Charakteristika der deutschen Raumordnung ein, um daran anschließend bezüglich der französischen Raumordnung Maß zu nehmen. Hier gelingt es der Verfasserin überzeugend hinsichtlich Werdegang, rechtlichen Grundlagen, Planungssystem, Instrumenten und Inhalten jene Essenzialia herauszuarbeiten, die für Theorie und Praxis einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung die deutsche Raumordnung kennzeichnen und sich somit als Maßstab aufdrängen. Die Behandlung dieser Kriterien erfolgt dabei nicht im Verständnis besserwisserischer Überheblichkeit, sondern unter dem sich aus der Grundlegung der Arbeit erschließenden pragmatischen Aspekt einer möglichen Zusammenarbeit im Sinne einer sachgerechten europäischen Raumentwicklung.

Den Schwerpunkt der Arbeit bildet die Behandlung der Raumordnungspolitik in Frankreich. Auch hier überzeugen die schlüssige Abfolge der Argumentation sowie die fundierte Durchdringung der fachlich höchst komplexen Materie. Dabei ist diese Komplexität zusätzlich dadurch bedingt, dass sich die Struktur der französischen Raumordnung mit dem französischen Verwaltungssystem intensiv überlagert, was z.T. zu nur schwer nachvollziehbaren Ergebnissen führt.

Ohne einen längeren Aufenthalt der Verfasserin bei der obersten französischen Raumordnungsbehörde DATAR, mit der Möglichkeit entsprechender Expertengespräche und Beobachtungen vor Ort, wäre daher eine angemessene Behandlung des Themas nicht möglich gewesen.

Zu Beginn nimmt die Verfasserin fachgerecht an den raumordnungsrelevanten naturräumlichen und strukturellen Gegebenheiten Frankreichs Maß, die naturgemäß einen wesentlichen Zugang zum Verständnis eines Raumordnungssystems bilden müssen. Vor diesem Hintergrund und jeweils auf ihn zurückgreifend werden anschließend die entscheidenden Aspekte der französischen Raumordnung aufgefächert. Dabei findet man im jeweils notwendigen Umfang differenziert, ausgehend vom Planungs- und Raumordnungsbegriff in Frankreich, der historischen Entwicklung, den Rechtsgrundlagen sowie der Struktur des Planungssystems über die Planungsinstrumente bis hin zu den wesentlichen planerischen Inhalten den eingängigen Versuch unternommen, ein Grundverständnis der französischen Raumordnungspolitik zu vermitteln.

Hierzu gelingt es der Verfasserin bei jedem der behandelten Aspekte, einen entsprechenden wertenden Vergleich zur deutschen Raumordnung zu ziehen. Dieser Vergleich zeichnet sich nicht nur ein hohes Maß an theoretischem Wissen sondern auch durch höchst bemerkenswerten Praxisbezug aus.

Abschließend vergleicht die Verfasserin im Sinne des Themas ebenfalls nahe liegend, die Haltung der französischen Raumordnung in der Frage einer europäischen Raumentwicklungskompetenz mit der deutschen Raumordnung und zieht damit einen Aspekt heran, der für das Anliegen einer möglichen Zusammenarbeit von ganz besonderer Relevanz ist.

Zusammenfassend wird durch die Arbeit der Spielraum einer möglichen Partnerschaft von Deutschland und Frankreich in Fragen der Raumordnung ausgeleuchtet. Wenn hierbei angesichts der dargetanen Unterschiede die Möglichkeiten auch nicht unbegrenzt sein dürften, so sind durch die vorliegende Arbeit doch erstmals klare und überzeugende Verhältnisse geschaffen.

Augsburg, den 04.01.2011
Prof. Dr. Konrad Goppel

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Konrad Goppel für die Betreuung der Arbeit. Danken möchte ich auch Prof. Dr. Gerd Peyke für die Zweitkorrektur sowie Klaus Ulrich und Ulrike Herb für die tatkräftige Unterstützung aus dem Bayerischen Wirtschaftsministerium. Nicht zuletzt habe ich meinem Vater, Robert Brandhuber, für die inhaltlichen und formalen Anregungen zu danken.

Inhaltsverzeichnis

I Einleitung	1
I.1 Problemstellung.....	1
I.2 Zielsetzung.....	1
I.3 Methodisches Vorgehen.....	2
II Grundlagen der Arbeit	3
II.1 Europäische Raumentwicklungspolitik	3
II.1.1 Status quo der Raumentwicklungspolitik der Europäischen Kommission ...	3
II.1.2 Raumordnungspolitik der Mitgliedstaaten	8
II.2 Fazit	10
III Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen	11
III.1 Essenzialia der deutschen Raumordnung als Maßstab	11
III.1.1 Historische Entwicklung der deutschen Raumordnungspolitik	11
III.1.2 Rechtliche Grundlagen.....	13
III.1.3 Planungssystem.....	16
III.1.4 Instrumente	19
III.1.5 Inhalte	24
III.1.6 Haltung zu einer europäischen Raumentwicklungskompetenz	27
III.1.7 Fazit	28
III.2 Raumordnungspolitik in Frankreich im Vergleich zu Deutschland.....	29
III.2.1 Relevante naturräumliche und strukturelle Gegebenheiten	29
III.2.1.1 Naturräumliche Charakteristika.....	30
III.2.1.2 Grundzüge der Wirtschaftsstruktur – sektoral und räumlich	34
III.2.1.3 Siedlungsstruktur und Bevölkerungsverteilung	39
III.2.1.4 Auswirkungen des demographischen Wandels	43
III.2.2 Essenzialia der französischen Raumordnung	46
III.2.2.1 Der Planungs- und Raumordnungsbegriff.....	46
III.2.2.2 Historische Entwicklung der französischen Raumordnungspolitik	47
III.2.2.3 Rechtliche Grundlagen	53
III.2.2.4 Planungssystem	56
III.2.2.4.1 Administrative Struktur.....	56
III.2.2.4.2 Behördliche Kompetenzstruktur der Raumordnung	69

III.2.2.5 Instrumente	73
III.2.2.5.1 Contrats de projets État-régions (CPER).....	73
III.2.2.5.2 Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).....	75
III.2.2.5.3 Schéma de cohérence territoriale (SCOT).....	76
III.2.2.5.4 Plan local d'urbanisme (PLU)	78
III.2.2.5.5 Schémas de services collectifs (SSC).....	79
III.2.2.5.6 Pôles de compétitivité, Pôles d'excellence rurale	80
III.2.2.5.7 Villes moyennes	82
III.2.2.5.8 Zonages principaux d'aménagement du territoire.....	83
III.2.2.5.9 Parcs naturels régionaux (PNR).....	85
III.2.2.5.10 Agences régionales de développement.....	87
III.2.2.5.11 Prospectives	87
III.2.2.6 Inhalte	90
III.2.2.7 Haltung zu einer europäischen Raumentwicklungskompetenz.....	96
III.2.2.8 Fazit	97

IV Zusammenfassung und Ausblick98

Literaturverzeichnis.....	XI
Abbildungsverzeichnis.....	XX

I Einleitung

I.1 Problemstellung

„Europa ist das Beste, was den Deutschen, Franzosen, Italienern, den Tschechen und Dänen, den Polen und Spaniern in ihrer langen Geschichte passiert ist. Europa ist die Verwirklichung so vieler alter Friedensschlüsse, die den Frieden dann doch nicht gebracht haben. Die Europäische Union ist das Ende eines tausendjährigen Krieges, den fast alle gegen fast alle geführt haben. Sie ist ein unverdientes Paradies für die Menschen eines Kontinents, EU das Kürzel für das goldene Zeitalter der europäischen Historie. Das klingt emphatisch, aber es ist so.“¹

Die fachliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union auf Basis der mitgliedstaatlichen Verträge weitet sich seit Anfang der 90-er Jahre stets aus. Immer mehr Politikfelder wurden nach der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1991 in das Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union integriert.

Im Moment findet eine lebhaftere Debatte um die Zusammenarbeit auf räumlicher Ebene statt, wodurch ein ganz bestimmtes Thema zunehmend ins Blickfeld gerät: die Raumordnung in Europa. Diese Entwicklung gilt als Anlass, sich eingehend mit der Handhabung, dem System und den Inhalten der Raumordnungspolitik der europäischen Nachbarstaaten auseinander zu setzen. Die genaue Kenntnis der nationalen Raumordnungssysteme wird immer wichtiger. Auch für Deutschland. Bereits im Prozess der inhaltlichen Ausfüllung der sog. Territorialen Kohäsion ist es von Bedeutung, die einschlägigen Positionen der Mitgliedstaaten genau zu kennen, um in der europäischen Entscheidungsfindung Partnerschaften zu bilden und Interessen durchzusetzen.

Frankreich ist ein starkes Mitglied der Europäischen Union. Doch der offizielle Kenntnisstand über die Raumordnung in Frankreich, die eine lange Tradition besitzt, sowie über die Haltung der Republik gegenüber einer möglichen europäischen Raumentwicklungskompetenz ist gering. Nicht zuletzt mag dies an der Komplexität der französischen Verwaltungsstrukturen und der administrativen Kompetenzverteilung liegen, welche einen direkten Vergleich zum deutschen System erschweren.

I.2 Zielsetzung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, durch die detaillierte Untersuchung der französischen Raumordnung und deren Vergleich mit der deutschen Raumordnung einen Beitrag zu leisten, den Kenntnisstand zu erhöhen und Unklarheiten zu beseitigen.

Hierzu soll das Fachgebiet Raumordnung zunächst in einen europäischen Rahmen gestellt werden, um auf dieser Grundlage aktuelle Entwicklungen aufzuzeigen. Es folgt eine knapp gehaltene Untersuchung der deutschen Raumordnung, als Maßstab für den Vergleich mit der französischen Raumordnung. Die französische Raumordnung bildet den Schwerpunkt der Arbeit. Ziel ist es somit zum Einen, die Fragen nach Rahmenbedingungen, historischer Entwicklung, rechtlichen Grundlagen, Instrumen-

¹ PRANTL (2009), S.3.

ten, Inhalten und Stellenwert der Raumordnung in Frankreich zu beantworten, und zum Anderen, darüber hinaus Parallelen und Unterschiede zu identifizieren, die Rückschlüsse auf mögliche Felder zukünftiger Zusammenarbeit zuließen. Die Arbeit soll einen Beitrag zur deutsch-französischen Raumforschung leisten und dem Prozess der Entscheidungsfindung zum planerischen Umgang mit dem europäischen Raum dienen.

I.3 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen der vorliegenden Arbeit stützt sich im Wesentlichen auf zwei Komponenten.

Grundlage bildet eine intensive Textanalyse von Büchern, Gesetzestexten, Programmen, Plänen und Schriften zur Raumplanung in deutscher und vor allem französischer Sprache, sowie von einschlägigen französischen Fachzeitschriften und von Tagesmedien. Hinzu kommen mehr als zwanzig teilstandardisierte Leitfadenterviews mit Experten in Deutschland und Frankreich, durchgeführt im Rahmen eines einmonatigen Forschungsaufenthaltes und Praktikums in der Obersten Raumplanungsbehörde Frankreichs, der DIACT² in Paris und im Regierungsrat³ des Départements l'Aube in Troyes in der Région Champagne. Die Experteninterviews ermöglichen es, nicht literarisch dokumentierte Hintergründe zum Thema ersichtlich zu machen und stellen deswegen eine wichtige Bewertungsgrundlage für die Arbeit dar. Durch die Praktikumsstätigkeit in den genannten Behörden kam in Anlehnung an die Methoden der empirischen Sozialforschung auch das Instrument der qualitativen Beobachtung zur Anwendung, sowohl offen als auch verdeckt, sowie teilnehmend und nicht teilnehmend. Die bewusste Wahl der zwei administrativen Untersuchungsebenen Nationalstaat und Departement trägt dazu bei, ein wichtiges Gütekriterium qualitativer Forschung zu erfüllen, nämlich das der Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven.

Bei der Untersuchung der deutschen Raumordnung liegt der Fokus weitgehend auf dem Bundesland Bayern, stellvertretend für Gesamtdeutschland. Da die Raumordnung in Deutschland überwiegend Ländersache ist, kann damit der Anspruch einer vollständigen Darstellung der deutschen Raumordnung nicht erhoben werden.

² Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Zu Deutsch: Interministerielle Delegation für Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit der Räume.

³ Conseil général de l'Aube.

II Grundlagen der Arbeit

II.1 Europäische Raumentwicklungspolitik

Das Thema „Europäische Raumentwicklung“ gewinnt zunehmend an Relevanz. Das Verständnis der Entwicklungen auf europäischer Ebene ist grundlegend und Rahmen setzend für die weitere Diskussion über Raumordnung⁴ in Deutschland und Frankreich.

Die Osterweiterung der Europäischen Union zeigt, dass die Bewältigung raumstruktureller Probleme von den Nationalstaaten im Alleingang nicht geleistet werden kann. Die Frage ist, ob eine Kompetenz für gesamteuropäische Raumordnung erwünscht ist, und wenn ja, wie eine europäische Raumentwicklungspolitik aussehen könnte; noch sind etwaige Details nicht festgesetzt. Ein zentrales Ereignis diesbezüglich stellt das Informelle Ministertreffen für Stadtentwicklung und Territoriale Kohäsion am 24. und 25. Mai 2007 in Leipzig dar, das im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ausgerichtet wurde. Die Ergebnisse dieses Treffens werden im Folgenden genauer erläutert. Auch soll auf den grundsätzlichen Streit über die Notwendigkeit einer europäischen Raumentwicklungskompetenz eingegangen werden.

II.1.1 Status quo der Raumentwicklungspolitik der Europäischen Kommission

Raumentwicklungskompetenz

Rechtlich gesehen kommt die Europäische Union einem Staatenbund am nächsten, ist sie doch kein völkerrechtlicher Staat, der von Natur aus Rechte und Kompetenzen hat. Erst durch ausdrückliche vertragliche Übertragung seitens der Mitgliedstaaten kann sie Letztere erhalten⁵.

Eine Kompetenz zur Raumentwicklung in Europa wurde bisher nicht explizit erteilt. Im Vertrag von Lissabon findet sich allerdings das Statut der sog. Territorialen Kohäsion, aus dem zum Teil eine europäische Raumentwicklungskompetenz abgeleitet

⁴ Was die Begriffe Raumplanung, Raumordnung, Raumentwicklung, Raumordnungspolitik etc. angeht, wird „Raumordnung“ als „die planmäßige Ordnung, Entwicklung und Sicherung von größeren Gebietseinheiten zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung des Lebensraumes“⁴ definiert.

„Raumentwicklung“ hingegen ist ein passiver Begriff, der ganz allgemein eine bestimmte Entwicklung eines Raums beschreiben kann. Dennoch wird er, wie die anderen Begriffe im Übrigen auch, bisweilen unsauber verwendet und manchmal dem Begriff Raumordnung gleichgesetzt. Bezogen auf Europa hat sich der Begriff „Europäische Raumentwicklung“ eingebürgert.

Um einen Oberbegriff handelt es sich beim Begriff „Raumplanung“, unter dem nach heutigem Sprachgebrauch „alle raumrelevanten, fachübergreifenden Ordnungs-, Entwicklungs- und Planungsprozesse der öffentlichen Hand (Raumordnung / Raumordnungspolitik; Landesplanung; Regionalplanung; Stadtplanung) subsummiert werden“⁴.

Der französische Planungsbegriff im Allgemeinen, sowie auch der mit Raumordnung übersetzte Begriff des „aménagement du territoire“ ist keineswegs deckungsgleich mit dem jeweiligen deutschen begrifflichen Äquivalent, weshalb im Folgenden auf die Begrifflichkeiten der beiden Sprachen genauer einzugehen sein wird.

⁵ Vgl. Gespräch mit dem Leiter der Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, am 12.02.09.

wird⁶, was jedoch rechtlich, jedenfalls bezogen auf eine materielle Raumentwicklungs-kompetenz, nicht vertretbar erscheint⁷.

Weniger eindeutig als die Vertragslage und nicht einfach zu beantworten ist jedoch die zurzeit viel diskutierte Frage, ob eine europäische Raumentwicklungs-kompetenz in Zukunft nötig sein wird oder ob man eine solche nicht gar tunlichst vermeiden sollte. Das Thema polarisiert in hohem Maße, die Meinungen gehen stark auseinander. Gefordert wird eine übergeordnete europäische Raumentwicklungspolitik überwiegend von denjenigen Ländern, deren eigene Raumordnungspolitik wenig erfolgreich und schwach aufgestellt ist⁸. Die EU könnte somit eine Hilfe bei der Durchsetzung bieten. Gesamteuropäisch argumentiert, sprechen zwei Hauptpunkte für die Einführung einer Raumentwicklung auf europäischer Ebene.

Zum Einen der Bedeutungsverlust der Binnengrenzen, der einerseits zu Konflikten auf räumlicher Ebene führt und gleichzeitig aber die Möglichkeit der grenzüberschreitenden raumordnerischen Zusammenarbeit verbessert⁹. Als klassisches Beispiel der Konflikte durch national unterschiedliche Raumordnungsregelungen in Grenzräumen gilt unter anderem der Umgang mit Einzelhandelsgroßprojekten. So unterscheidet sich etwa die bayerische Handhabung der Genehmigung großer Einzelhandelsvorhaben grundlegend von derjenigen in Tschechien und Österreich und kann zu wirtschaftlicher Benachteiligung bayerischer Kommunen im Grenzland führen. In Zeiten verstärkten regionalen Wettbewerbs ist dies ein Problem. Eine übergeordnete Instanz, die verbindliche Vorgaben zur einheitlichen Handhabung von Entwicklungsvorhaben trifft und diese somit in den Nachbarländern koordiniert, wäre hier sicherlich von Vorteil.

Zum Anderen ist es die offensichtliche Notwendigkeit, die raumrelevanten, sektoralen Förderpolitiken der EU besser aufeinander abzustimmen und sachgerechte Abgrenzungskriterien der Fördergebiete zu entwickeln, die nicht, wie die NUTS-Regionen, nur auf rein administrativ-statistischen Kriterien beruhen¹⁰.

Doch eine unreflektierte Zustimmung zur Einführung einer europäischen Raumentwicklungs-kompetenz würde der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht. So müssen vor allem die möglichen Folgen genau bedacht werden. Sämtliche Kompetenzbereiche, die der EU von den Mitgliedstaaten übertragen wurden, entfalten ihre Wirkung als Primär- oder Sekundärrecht im europäischen Gemeinschaftsrecht, der sog. Ersten Säule der Tätigkeiten der EU. Rechtsakte, die im Rahmen dieses Gemeinschaftsrechts erlassen werden, gelten unmittelbar in den einzelnen Mitgliedstaaten und haben Vorrang vor nationalem Recht. Es fragt sich, ob dies bei einer in hohem Maße problem- und teilraumbezogenen Materie wie der Raumordnung Sinn macht.

So wäre es unter diesem Aspekt höchst fragwürdig, die Materie der Raumordnung, die in Deutschland bereits bewusst nicht dem Bund, sondern gemäß dem Föderalismusprinzip den Ländern übertragen ist, nun gleich eine Ebene überspringend an ei-

⁶ Vgl. RITTER (2010), S. 36.

⁷ Vgl. Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Planungsrechtliche und raumordnungspolitische Aspekte bei der Revision des Vertrages über die Europäische Union“, ARL (1996).

⁸ Vgl. Gespräch mit dem Leiter der Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, am 12.02.09.

⁹ Vgl. BIEL (2001), S. 38 – 79.

¹⁰ Vgl. BIEL (2001), S. 38 – 79.

ne noch weiter von Problem und Sache abgerückte Instanz abzugeben. Freilich kann dieses Argument nur so lange Gültigkeit beanspruchen, als etwa in der Bundesrepublik die Länder ihre raumordnerischen Aufgaben auch pflichtbewusst wahrnehmen.

Unbestrittenermaßen allerdings bedarf es einer besseren Koordination der raumrelevanten Tätigkeiten der EU, die vor allem durch die Strukturförderung Einfluss auf den Raum ausübt. Hier bietet sich folgende Überlegung an:

Eine europäische Raumentwicklungskompetenz wird begrifflich in drei einzelne Kompetenzbereiche aufgeteilt¹¹:

- Koordinierungskompetenz der raumrelevanten Fachbereiche (horizontal)
- Materielle Kompetenz (vertikal)
- Raubeobachtungskompetenz.

Bezüglich des ersten Kompetenzbereiches, dem der Koordinierung, wäre eine eigene europäische Zuständigkeit notwendig und vertretbar, die sich ausschließlich mit der querschnittsbezogenen Koordinierung der raumrelevanten Fachbereiche befasst. Die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung hat sich bereits für eine solche Koordinierungskompetenz ausgesprochen¹², die vom Leitziel der Territorialen Kohäsion getragen wäre.

Die materielle Kompetenz trifft auf die Vorbehalte, die bereits oben dargetan wurden. Unabhängig davon müsste man sich zunächst auf eine einheitliche Leitphilosophie einigen, die den Maßstab für die Koordination der Fachbereiche vorgibt und Grundlage aller materiellen Vorgaben ist. Wie schwierig allein dieser Schritt wäre, zeigt die Betrachtung der nationalen Raumordnungssysteme in Europa¹³. Diese unterscheiden sich grundlegend, und das nicht nur bezüglich der Leitphilosophien. Von wem sollte der Maßstab, die Leitphilosophie erarbeitet werden?

Der dritte Bereich der Raubeobachtung bleibt in der aktuellen Diskussion oft außen vor, da die Raubeobachtung schon seit dem Jahr 2002 von der EU beansprucht wird und dies nie angezweifelt wurde. Mit Hilfe des Europäischen Raubeobachtungsnetzwerks (ESPON)¹⁴ werden Informationen gesammelt, Disparitäten bewertet, Fördermaßnahmen festgelegt und Wirksamkeitsanalysen durchgeführt. Gerade durch die Festlegung von Förderkriterien und -maßnahmen hat der Bereich der Raubeobachtung indirekt großen Einfluss auf den Raum. Die Beobachtungsergebnisse vermögen durchaus politischen Handlungszwang auszulösen, der bei der Zuerkennung dieses Kompetenzbereichs an die EU keineswegs immer ausreichend berücksichtigt wird¹⁵.

Die drei aufgezeigten Kompetenzbereiche werden in der Politik vielfach nicht unterschieden, mit der Folge einer oftmals unscharfen Diskussion zum Thema „Raumentwicklungskompetenz der EU“.

¹¹ Vgl. GOPPEL (2008a).

¹² Vgl. GOPPEL (2008a).

¹³ Vgl. unten S. 9.

¹⁴ European Spatial Planning Observation Network.

¹⁵ Vgl. GOPPEL (2008a).

Teilweise ist die Aufgliederung in drei einzelne Teilkompetenzen auch gar nicht bekannt, so bei einschlägigen Mitarbeitern in Frankreichs wichtigster Raumordnungsbehörde, der DIACT¹⁶.

Territoriale Kohäsion

Die Territoriale Kohäsion¹⁷ stellt neben der Wirtschaftlichen und Sozialen Kohäsion die neue dritte Säule der Kohäsionspolitik der Europäischen Union dar.

Kerndokument ist bis dato die „Territoriale Agenda der EU“ (TAEU), das Ergebnis eines mehrjährigen Prozesses, der mit dem Informellen Ministertreffen unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 24. und 25. Mai 2007 in Leipzig seinen vorübergehenden Höhepunkt fand¹⁸. Das politische Leitthema lautete *„Förderung der Strategie von Lissabon durch Mobilisierung von Wachstumspotenzialen in den europäischen Regionen und Städten – Europa den Bürgern näher bringen“*¹⁹.

Die für Raumentwicklung zuständigen Minister haben sich auf ein knappes politisches Papier verständigt, das zum Ziel hat, *„durch Empfehlungen für eine integrierte Raumentwicklungspolitik die Potenziale der Regionen und Städte Europas für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung zu mobilisieren“*²⁰. Die Empfehlungen basieren auf einem analytischen Hintergrunddokument, der Expertenanalyse „Territorial State and Perspectives of the EU“, welches die territoriale Situation, Perspektiven, und die wichtigsten raumentwicklungspolitischen Herausforderungen der EU untersucht.

Die Inhalte der Territorialen Agenda sind bis zu diesem Zeitpunkt von sehr allgemeiner Natur, die zuständigen Minister sehen die Zukunftsaufgabe Territorialer Zusammenhalt als ständigen Prozess der *„politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung“*²¹. So fordern sie übereinstimmend mit der deutschen raumordnerischen Leitphilosophie, den gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen, auf die im Folgenden noch genauer eingegangen wird, unter anderem eine polyzentrische Raumentwicklung und Lebensbedingungen mit *„gleichwertigen und an den jeweiligen regionalen und städtischen Potentialen orientierten Chancen“*²² in Europas Kernregionen und Peripherie. Das Anstreben einer europäischen materiellen Raumentwicklungskompetenz wird nicht explizit ausgesprochen, doch findet sich im Abschnitt Nr. 33 der Hinweis auf eine Koordinierungsaufgabe, welche die Europäische Union in Bezug auf die räumliche Entwicklung haben soll. Etwaige neue europäische Instanzen, die eine solche übergeordnete Koordination durchführen könnten, werden nicht genannt. Die Territoriale Agenda bittet die Europäische Kommission um vermehrten Dialog, *„wie die Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung auf eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung untersucht und berücksichtigt und wie EU-Politiken und EU-Initiativen, die die Bereiche*

¹⁶ Vgl. Gespräch mit einer Mitarbeiterin der DIACT, Équipe International, am 04.06.09.

¹⁷ Laut der Europäischen Kommission taucht der Begriff Territoriale Kohäsion schon in ersten Diskussionen Anfang der 1990er Jahren auf, welche die Einrichtung von Kooperationsprogrammen wie INTERREG und das Europäische Netzwerk zur Beobachtung der Raumentwicklung (ESPON) als Folge hatten. Vgl. Europäische Kommission (02.08.10).

¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

¹⁹ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

²⁰ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

²¹ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

²² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

*Stadt- und Raumentwicklung betreffen, besser koordiniert werden können. Die Untersuchung und Koordinierung kann im Rahmen bestehender Institutionen und Verfahren [...] durchgeführt werden*²³. Die Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) von 1999 bleiben gültig²⁴.

Bezogen auf den Entwicklungsprozess der Agenda wird besonders die Beteiligung der relevanten Interessensvertreter betont, dies sei ganz im Sinne der „New Governance-Initiative“ der Europäischen Union. Die Einbindung öffentlicher und privater Entscheidungsträger unterliegt vor allem der Frage, wie die Wirtschaft stärker in die Raumentwicklungspolitik eingebunden werden kann. So bezeichnet die TAEU *„den Dialog zwischen Wirtschaft und Politik als ein besonders wichtiges Mittel für die Gestaltung einer zukünftigen Raumentwicklungspolitik“*²⁵.

Durch den Stakeholder-Dialog sollen die stärkere Sensibilisierung der privatwirtschaftlichen Akteure für die Ziele der Agenda, wie auch für die Ziele der Charta von Leipzig erreicht und *„Potentiale für unternehmerisches Engagement“*²⁶ zur Umsetzung ebendieser aufgezeigt werden. Somit kann man folgern, dass auch *„Möglichkeiten zur Neugestaltung planerischer und rechtlicher Rahmenbedingungen in Deutschland“* ins Augenmerk geraten, welche das *„wirtschaftliche Engagement erleichtern sollen, damit die Wirtschaft ihre Rolle als wichtiger Akteur der Raumentwicklung bestmöglich ausfüllen kann“*²⁷.

Der Blick auf andere Mitgliedsstaaten soll Möglichkeiten und Chancen für eine erfolgreiche raumbezogene Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft aufzeigen. Diese Zielsetzung zeigt, wie aktuell die Kenntnis der Relation von Raumordnung und Wirtschaft anderer EU-Mitgliedsstaaten ist.

Auf Anfrage des Europäischen Parlaments und aufgrund des Ministertreffens in Leipzig 2007 wurde von der Europäischen Kommission ein Grünbuch über die Territoriale Kohäsion²⁸ herausgegeben. Bis Februar 2009 lief die Konsultation der Stakeholder. *„Besonders gefragt sind Beiträge von Stakeholdern von Ressorts nationaler Regierungen, lokalen und regionalen Behörden, EU-Institutionen, Wirtschafts- und Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft, Akademikern und Bürgern“*²⁹.

So vertritt das Grünbuch laut der zuständigen Kommissarin Danuta Hübner die Auffassung, dass die Vielfalt der EU nur als Stärke genutzt werden kann, wenn die Territoriale Kohäsion auf *„neue Themen, neue Arten von Beziehungen zwischen den EU-Gebieten auf unterschiedlichen Ebenen und neue Formen der Zusammenarbeit, Koordination und Partnerschaft“*³⁰ ausgerichtet wird.

Aus französischer Sicht wird eine Vereinheitlichung der nationalen Raumordnungssysteme im Zuge der Territorialen Kohäsion begrüßt, bevorzugt mit Ausrichtung an der französischen Praxis (*„proche de la pratique française“*)³¹.

²³ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

²⁴ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (05.01.09).

²⁵ Fraunhofer Informationszentrum Bau und Raum (05.01.09).

²⁶ Fraunhofer Informationszentrum Bau und Raum (05.01.09).

²⁷ Fraunhofer Informationszentrum Bau und Raum (05.01.09).

²⁸ Exakter Titel: „Grünbuch über die territoriale Kohäsion – Territoriale Vielfalt in Stärke verwandeln“.

²⁹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (05.01.09).

³⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (05.01.09).

³¹ La documentation française, Territoires en mouvement (2002b), S. 11.

II.1.2 Raumordnungspolitik der Mitgliedstaaten

Tatsache ist, dass sämtliche 27 Unionsmitgliedstaaten unterschiedliche Raumordnungspolitiken betreiben. Nicht nur die Inhalte und Planungsphilosophien unterscheiden sich erheblich, auch die Institutionalisierung und Behördenstruktur, sowie die rechtliche Verankerung. Eine grundlegende Kenntnis dieser Unterschiede ist unabdingbar, will man zur Diskussion um die weitere Entwicklung der Territorialen Kohäsion der EU einen Beitrag leisten. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle ein Überblick über ausgewählte nationale Raumordnungssysteme folgen. Stellvertretend für die 27 einzelnen Mitgliedsstaaten werden dabei einzelne Beispiele der ehemaligen Ostblockländer, sowie die Niederlande herausgegriffen, bei deren Betrachtung bereits große Unterschiede deutlich werden.

Nationale Raumordnungssysteme im Überblick

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die neuen östlichen Mitgliedstaaten der EU eine wesentlich jüngere Geschichte der Raumordnungspolitik vorweisen als die westeuropäischen Staaten.

Am Beispiel Ungarn zeigt sich, dass eigentlich erst durch die Integration in die EU³² bzw. auf „*externen Anpassungsdruck durch die Europäische Kommission und ihre Förderpolitik*“³³ die Entwicklung einer gezielten Raumordnungspolitik angestoßen wurde. Das dringendste Problem hierbei ist die Schaffung von Strukturen, die den sinnvollen Einsatz von europäischen Fördergeldern möglich machen. Gebietskategorien existieren oft nicht und die Planungsregionen werden zentral betrieben. Für die Staaten des ehemaligen Ostblocks trifft zu, dass die Raumordnung als querschnittsbezogene Disziplin unter dem zentralistischen Sozialismus besonders gelitten hat und sich im Laufe der Transformation bis heute keine geeignete Planungsphilosophie herausbilden konnte. Das Fehlen einer Leitphilosophie der Raumentwicklung führt häufig zu unabgestimmter Verteilung europäischer Fördermittel und kontroverser räumlicher Entwicklung, die mit Zersiedelung und unkontrollierter Ausbreitung von Verkehr, Industriegebieten und Wohnraum zu kämpfen hat³⁴.

Als „EU-Kandidat der ersten Reihe“ hat sich die Tschechische Republik nach der Wende 1989/90 rasch an Westeuropa angenähert. Auch hier bedeutete das Ende des sozialistischen Zentralismus eine völlige Neuorientierung der Raumordnung. „*Nach der Delegitimierung und dem letztlichen Scheitern der zentralen Planwirtschaft muss die Raumordnung im postsozialistischen Kontext neu definiert werden*“³⁵. Hinzu kam im Falle Tschechiens die Abtrennung der Slowakei. Zu den Hauptherausforderungen der neu aufgebauten Raumordnungspolitik gehören die Beseitigung gravierender Umweltschäden durch die Schwerindustrie, die Einführung einer marktorientierten Standortpolitik, sowie die Bewältigung der Probleme schwach strukturierter Räume³⁶.

Bei allen Staaten des ehemaligen Ostblocks wird durch den Neuaufbau der Raumordnung besonders deutlich, wie groß der Einfluss der europäischen Förderpolitik auf

³² Der EU-Beitritt Ungarns fand im Jahr 2004 statt.

³³ PLANDER (2008), S. 65.

³⁴ Vgl. GOPPEL (2008a).

³⁵ PALLAGST (2000), S. 2.

³⁶ PALLAGST (2000), S. 2.

die räumlichen Strukturen der Mitgliedsländer ist. In diesem Falle in Form von Anpassungsdruck, denn ohne die erforderlichen Raumstrukturen und die Abgrenzung von Förderregionen können europäische Gelder nicht empfangen werden. Aufgrund des ökonomischen Drucks und der rasanten Transformation dieser Länder werden die nötigen Abgrenzungen aber oftmals ohne eine fundierte Planungsphilosophie vorgenommen, die Aussicht auf enorme finanzielle Mittel kann Konzeption und Umsetzung einer sinnvollen und zweckmäßigen Raumentwicklung behindern.

Anders sieht die Situation in den westeuropäischen Staaten aus, wie die Beispiele Niederlande, Frankreich und Deutschland zeigen. In den Niederlanden ist die Geschichte der Raumordnung geprägt vom wechselnden Umgang mit starken räumlichen Disparitäten zwischen der hoch verdichteten Randstad und dem übrigen ländlichen Raum. Die Strategien der niederländischen Raumordnungspolitik unterschieden sich auf die Jahre hinweg beträchtlich und waren sogar bisweilen gegenläufig³⁷. So gab es zeitweise Versuche, die Menschen aus der stark besiedelten Zone der Randstad in neu konzipierte kleinere Städte zu locken, darauf folgend wieder eine Politik der Stärkung des ländlichen Raums und dann schließlich das Aufgeben des Disparitätenausgleichs und die Konzentration der politischen Aufmerksamkeit auf die Verdichtungsräume. Eine durchgehende Planungsphilosophie ist nicht zu erkennen. Zudem ist die Disziplin der Raumordnung in den Niederlanden stark mit dem Städtebau verknüpft und besitzt bis auf wenige Ausnahmen keine Verbindlichkeit³⁸.

In Deutschland ist die Raumordnung querschnittsbezogen, sie hat die Aufgabe, die Fachpolitiken raumverträglich zu koordinieren. Dabei ist ein weiteres Kernmerkmal die subsidiäre Mehrstufigkeit der Ebenen, mit relativ geringer Raumordnungskompetenz des Bundes. Pläne und Programme sind rechtsverbindlich und basieren auf dem Bundesraumordnungsgesetz, bzw. den Landesplanungsgesetzen.

In Frankreich hingegen herrscht eine starke wirtschaftliche Orientierung der Raumordnung, trotz des proklamierten Querschnittsbezugs. Die Raumordnung untersteht direkt dem Premierminister und die Kompetenzen werden von Paris nur zögerlich an die regionalen Gebietskörperschaften abgegeben. Die Integration in das „Europa der Regionen“ ist eine Herausforderung. Verbindlichkeit raumordnerischer Pläne ist eine Ausnahme.

Ohne Mühe erkennt man die erheblichen Differenzen und unterschiedlichen Nuancen, welche die Raumordnungspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten aufweist. Eine einheitliche Linie für eine gemeinsame europäische Raumordnung zu finden, stellt eine große Herausforderung dar. Unterschiedlich sind die Inhalte, Philosophien, die Behördenstrukturen und Rechtswirkungen der Raumordnung.

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Weiterhin gültig und Basis aller europäischen raumordnerischen Aktivitäten soll, wie bereits erwähnt, das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) bleiben. Allerdings gibt es derzeit eine Diskussion um die Notwendigkeit der Fortschreibung und Anpassung des EUREK an neue räumliche Herausforderungen in Europa.

³⁷ Vgl. GOPPEL (2008b).

³⁸ Vgl. GOPPEL (2008b).

Mit dem EUREK ist es obgleich der bereits dargestellten Unterschiede der nationalen Raumordnungssysteme im Jahr 1999 erstmals gelungen, gemeinsame Leitlinien der räumlichen Entwicklung Europas festzulegen. In Zusammenarbeit der damaligen Mitgliedsländer mit der Europäischen Kommission ist ein Konsensdokument entstanden, das bis heute als Grundlage der europäischen Raumentwicklungspolitik gilt³⁹. Gemeinschaftlich von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission erarbeitet und 1999 beim Informellen Rat der Raumordnungsminister in Potsdam angenommen, eröffnet das EUREK jedoch ausdrücklich keinen Zuwachs an Kompetenzen für die Union⁴⁰. Das EUREK ist ein unverbindliches Dokument, das ein Leitbild für die räumliche Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union formuliert und einen Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Fachpolitiken der EU, die nationalen Politiken, die Wirtschaft und auch für Private darstellt. Im EUREK sind die fundamentalen Ziele der EU-Politik festgelegt, die zu einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung führen sollen⁴¹. Besondere Betonung findet das Subsidiaritätsprinzip. So sollen wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit, sowie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes gemeinsam von den europäischen Institutionen und den nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungs- und Regierungsebenen erreicht werden⁴². Die drei zu Grunde liegenden räumlichen Leitbilder des EUREK lauten:

- Ausgewogenes und polyzentrisches Städtensystem und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land
- Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen
- Nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe⁴³.

Inwieweit die Leitbilder des EUREK in den nationalen Raumordnungspolitikern umgesetzt werden, bleibt jedem Land selbst überlassen. Im inhaltlichen Konzept des EUREK werden Raumplanungsphilosophien der Mitgliedstaaten aufgegriffen, jedoch kein allgemein übertragbares Modell einer für alle Staaten geeigneten Planungsphilosophie herausgestellt.

II.2 Fazit

Das Thema „Europäische Raumentwicklung“ ist hochaktuell. Die strittigen Diskussionen um die Notwendigkeit einer europäischen Raumentwicklungskompetenz, ihre mögliche inhaltliche sowie administrative Ausgestaltung und die Folgen einer solchen sind längst nicht ausgefochten.

Das Dilemma, das durch die Unterschiedlichkeit des Entwicklungsstands der einzelnen Mitgliedstaaten auch in anderen Fachgebieten zu Tage tritt, bleibt stets erhalten. Für Staaten, die keine etablierte Raumordnung besitzen, oder deren Raumordnung

³⁹ Vgl. GOPPEL (2008a).

⁴⁰ Vgl. Europäische Kommission (30.06.10), S. 3.

⁴¹ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (07.01.09).

⁴² Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (07.01.09).

⁴³ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (07.01.09).

nur wenig Durchsetzungskraft aufweist, mag es durchaus Sinn ergeben, eine übergeordnete Raumordnungsebene zu installieren, die zu mehr Effektivität führen kann, aber nicht muss. Schließlich ist der politische Wille die Grundvoraussetzung für die Effektivität von Raumordnung. Wenn dieser nicht vorher vorhanden ist, erscheint es fraglich, ob durch die Vorgabe „von oben“ eine sinnvolle Raumplanung erreicht werden kann. Zumal für eine europäisch gelenkte Raumordnung einheitliche Entwicklungskriterien, Fördermaßstäbe und Planungsphilosophien gefunden werden müssen. Dies ist bei den starken Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und sogar innerhalb der Nationalstaaten sehr schwierig. Aus Sicht Deutschlands wäre es grundsätzlich problematisch, der Europäischen Union eine Kompetenz zu übertragen, die in Deutschland bewusst nicht der eigenen zentralen Verwaltungsebene, dem Bund, gegeben ist. Allerdings setzt diese Konstruktion auch voraus, dass die für die Raumordnung Verantwortlichen ihre Aufgaben auch sachgerecht wahrnehmen. Hier sind Zweifel bei derzeitigen Tendenzen auch in Bayern durchaus angebracht. Weiterhin ungelöst ist dabei in der jetzigen Situation das Problem, dass die in hohem Maße raumrelevante Strukturförderung der EU nicht in sich abgestimmt ist und bisweilen auch den nationalen Förderprinzipien entgegensteht.

Es ist stets zu beachten, dass die Argumentation für oder gegen eine europäische Raumordnung unterschiedlichste Beweggründe haben kann. Diesen kann hier nicht umfassend nachgegangen werden. Fest steht, dass die zweckdienliche und sinnvolle Ausfüllung der territorialen Kohäsion eine große Herausforderung für die Europäische Union darstellt.

III Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

III.1 Essenzialia der deutschen Raumordnung als Maßstab

Als Betrachtungsmaßstab der französischen Raumordnung soll das deutsche Raumordnungssystem dienen. Ein Maßstab, der wertungsfrei sein soll, auch wenn der Ausdruck „durch die deutsche Brille gesehen“ im Titel der Arbeit schon darauf hinweist, dass völlige Objektivität nicht gelingen kann.

Im Folgenden soll der Fokus dennoch auf den wichtigsten Elementen der deutschen bzw. teilweise der bayerischen Raumordnung liegen. Dazu zählen die historische Entwicklung, der rechtliche Rahmen, die Planungsebenen, die Inhalte wie Aufgabenstellung und Leitphilosophie, und die Instrumente, sowie abschließend die Haltung zu einer europäischen Raumentwicklungscompetenz.

III.1.1 Historische Entwicklung der deutschen Raumordnungspolitik

Die ersten bedeutenden städtebaulichen und landesplanerischen Zusammenschlüsse erfolgten in Deutschland in den 1920-er Jahren. Während diese Zusammenschlüsse sich „*quasi inselartig*“⁴⁴ in Problemgebieten bildeten, kamen vor 1933 dann erste Überlegungen zu einer „*gesamtstaatlichen Regelung der Raumplanung*“⁴⁵ auf. Nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten wurden diese Überlegungen aufgegriffen und der politischen Ideologie angepasst. Die Raumordnung diente

⁴⁴ HINÜBER (2005), S. 385.

⁴⁵ HINÜBER (2005), S. 385.

nun auch als Instrument, den neu gewonnenen Lebensraum für das „*Volk ohne Raum*“⁴⁶ zu ordnen und zu entwickeln, zumindest in der Theorie. Durch diese Ideologisierung hat der Begriff der Raumordnung ein negatives Image davon getragen, das teilweise bis heute fortbesteht.

Im Jahr 1935 hat Adolf Hitler in Berlin per Führererlass eine sog. Reichsstelle für Raumordnung eingerichtet, von der aus die Raumordnung zentralistisch organisiert und durchgeführt werden sollte⁴⁷. In Folge der Annektierungspolitik in Osteuropa erhöhte sich im Zeitraum von 1933 bis 1944 die Anzahl der Landesplanungsgemeinschaften, die „*flächendeckend für das gesamte Reichsgebiet*“⁴⁸ gegründet wurden. Ende des Jahres 1944 folgte die kriegsbedingte Stilllegung sämtlicher Landesplanungsgemeinschaften. Auch nach Ende des Kriegs hatten langfristige und abgestimmte Planungsvorstellungen keine Priorität⁴⁹.

Erst nach der Phase des Wiederaufbaus erlangte die räumliche Planung langsam wieder Bedeutung.

Im Westdeutschland der Nachkriegsjahre gab es nach den Erfahrungen mit dem totalitären Staat kaum Verständnis für die Raumordnung. Die zum Teil noch vor der Neubildung der Länder zögerlich eingerichteten regionalen Planungsstellen in der Administration stellten sich hauptsächlich den Alltagsaufgaben wie Integration der Flüchtlinge, Beseitigung der Wohnungsnot und Sicherstellung der Energieversorgung⁵⁰.

Die Verankerung des Handlungsfelds Raumordnung im Grundgesetz (GG) im Jahr 1949 stellte einen Wendepunkt dar. Zu diesem Zeitpunkt wurde in der sog. Eltviller EntschlieÙung die „*Schaffung legislativer und administrativer Voraussetzungen für die Raumplanung in Bund und Ländern*“⁵¹ von Seiten der neu gegründeten Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland gefordert.

In den 50-er Jahren verabschiedeten Nordrheinwestfalen (1950) und Bayern (1957) die ersten Landesplanungsgesetze. Die ersten Raumordnungspläne wurden aufgestellt und in Einzelfällen nahmen regionale Planungsverbände ihre Arbeit auf⁵². Ebenso begann in dieser Zeit die „*systematische Erarbeitung verlässlicher Planungsgrundlagen*“⁵³, zum Beispiel von Planungsatlantiken. Dies war der Anfang der Entwicklung der Raumbearbeitung.

Die Bedeutung der Raumordnung weitete sich ab Mitte der 50-er Jahre auch auf die Bundesebene aus. Die Auswirkungen des im Beginn begriffenen Wirtschaftsaufschwungs machten sich auch im Raum bemerkbar, es bestand nun die offensichtliche Gefahr der unkoordinierten räumlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern, einhergehend mit starker Zersiedelung und Verstärkung von bereits bestehenden raumstrukturellen Ungleichgewichten.

Das Bundesverfassungsgericht billigte 1954 als Konsequenz dem Bund gemäß Art. 75 Nr. 4 GG die Vollkompetenz zur Raumplanung für den Gesamtstaat zu⁵⁴.

⁴⁶ HINÜBER (2005), S. 385.

⁴⁷ HINÜBER (2005), S. 385.

⁴⁸ HINÜBER (2005), S. 385.

⁴⁹ HINÜBER (2005), S. 385.

⁵⁰ HINÜBER (2005), S. 386.

⁵¹ HINÜBER (2005), S. 386.

⁵² HINÜBER (2005), S. 388.

⁵³ HINÜBER (2005), S. 388.

⁵⁴ Vgl. HINÜBER (2005), S. 388.

Im Jahr 1957 folgte in einem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern die Gründung der Konferenz für Raumordnung (KRO), dem Vorgängergremium der heutigen Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), die 1967 entstand.

Maßgeblich für die Phase der normativen Festigung der Raumordnung ist vor allem die Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG) im Jahr 1965, in dem unter anderem das „*Postulat zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen*“⁵⁵, auf das an späterer Stelle⁵⁶ noch genauer eingegangen wird, verankert wurde. Folglich novellierte auch die meisten Länder ihre bestehenden Landesplanungsgesetze oder erließen selbige. Damit war die Landes- und Regionalplanung organisatorisch in den Administrationsaufbau integriert und „*instrumentell handlungsfähig*“⁵⁷. Nach der landesweiten Aufstellung von Landesentwicklungs- bzw. Landesraumordnungsprogrammen folgte in den 1960-er Jahren die Einrichtung der Regionalplanung in allen Flächenstaaten.

Ein wichtiger Aspekt ist, dass es bis zu diesem Zeitpunkt fast ausschließlich um das Verteilen von Überschuss ging, sowohl was Wirtschaftskraft und Investitionen betraf, als auch die Bevölkerung. In den darauf folgenden Jahren nach der Phase des starken Wirtschaftswachstums der Bundesrepublik forderte nun die Notwendigkeit des Bewahrens von Erreichtem, ja sogar die „*Verwaltung des Mangels*“⁵⁸ ein komplettes Umdenken der Planer.

Einen weiteren Einfluss auf die Inhalte der Raumplanung übte der Wandel der gesellschaftlichen Werthaltung hin zu Belangen der Ökologie aus. Anfang der 70-er Jahre kamen gravierende Umweltschäden in den Medien und somit im öffentlichen Bewusstsein stärker zu tragen als je zuvor. In der Bundesrepublik formierte sich eine bewusste Umweltpolitik, in die auch die Landes- und Regionalplanung einbezogen wurde⁵⁹.

Nach der Wiedervereinigung 1990 stellte sich als dringendes Problem der Umgang mit den großen räumlichen Disparitäten, bezogen auf Verkehrswege und Infrastruktur, Umweltschutz, Siedlungswesen etc⁶⁰. Das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen erhielt „*eine bis dahin nicht gekannte Aktualität*“⁶¹.

III.1.2 Rechtliche Grundlagen

Die Beleuchtung der rechtlichen Grundlagen der deutschen Raumordnung ist aus zweierlei Gründen interessant.

Zum Einen sind die bestehenden rechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Raumordnung in Deutschland von hoher Bedeutung, da die Materie der Raumordnung die „*verfassungsrechtlich geregelte Kompetenzverteilung zwischen*

⁵⁵ HINÜBER (2005), S. 388.

⁵⁶ Vgl. unten S. 26.

⁵⁷ HINÜBER (2005), S. 388.

⁵⁸ HINÜBER (2005), S. 390.

⁵⁹ Vgl. HINÜBER (2005), S. 390.

⁶⁰ Vgl. HINÜBER (2005), S. 391.

⁶¹ HINÜBER (2005), S. 391.

*Bund und Ländern*⁶² tangiert. Zum Anderen wird sich zeigen, dass sie im Nachbarland Frankreich eine ganz andere Rolle spielen.

Gesetze

Die Raumordnung in Deutschland gründet auf konkreten rechtlichen Festlegungen im Grundgesetz.

Die „*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*“⁶³ als Verfassungsgebot rechtfertigt und erfordert das Einschreiten der öffentlichen Hand und gegebenenfalls das des Bundes.

Den wichtigsten Rahmen bilden die einschlägigen Gesetze. Richtlinien spielen im Gegensatz zu Frankreich so gut wie keine Rolle.

Das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) legt die Grundlagen für die Landesplanungsgesetze der Länder. Denn das Recht der Landes- und Regionalplanung gehört gemäß dem föderativen Kompetenzverteilungssystem zum Aufgabenbereich der Länder⁶⁴.

Bundesraumordnungsgesetz (ROG)

Im Jahr 1965 wurde das erste Bundesraumordnungsgesetz verabschiedet, obwohl mehrere Länder anfänglich gegen ein solches Gesetz waren⁶⁵.

Die Föderalismusreform I des Jahres 2006 erforderte eine Neufassung des ROG.

Mit der Reform ist die Rahmengesetzgebung entfallen, so dass die Raumordnung nun Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist, die mit unmittelbarer Rechtswirkung an die Stelle des Landesrechts tritt, im Zuge derer die Länder aber über ein Abweichungsrecht verfügen, falls der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat⁶⁶. Im Sinne der Sache ist es allerdings erstrebenswert, weiterhin eine möglichst große Rechtseinheit im Bundesgebiet zu erhalten und den Ländern möglichst wenig Anlass zur Abweichung zu geben⁶⁷.

Das Raumordnungsgesetz regelt bundeseinheitlich u.a. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, legt Grundsätze der Raumordnung fest, definiert die sog. Erfordernisse der Raumordnung und regelt deren Bindungswirkung sowie verpflichtet die Länder zur Aufstellung von landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen und zur Durchführung von Raumordnungsverfahren. Neben der schon bisher über eine vorangegangene Novellierung dem Bund eröffneten Möglichkeit, in der sog. Allgemeinen Wirtschaftszone (AWZ) auf dem offenen Meer Raumordnungspläne aufzustellen, ist der Bund nunmehr erstmals auch befugt, in einem Raumordnungsplan für das Bundesgebiet Grundsätze und Ziele der Raumordnung festzulegen, wobei die Ziele nur der Einbindung von See-, Binnen- und Flughäfen in die Bundesverkehrswegeplanung dienen können und gegenüber den Ländern und Kommunen keine Bindungswirkung entfalten.

⁶² KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 60.

⁶³ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 60.

⁶⁴ Vgl. DAVID (1999), S. 82.

⁶⁵ Vgl. HINÜBER; OKONNEK (1999), S. 23.

⁶⁶ Vgl. Internetauftritt Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (11.11.09).

⁶⁷ Vgl. Gespräch mit dem Ministerialdirigenten a.D. des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung, am 25.09.09.

Landesplanungsgesetze

Durch Aufstellung eigener Landesplanungsgesetze wird das Bundesrecht in den Ländern konkretisiert. Stellvertretend für sämtliche Landesplanungsgesetze der deutschen Bundesländer soll an dieser Stelle kurz auf das bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) eingegangen werden.

Das vom Landtag des Freistaats Bayern zuletzt im Jahr 2004 geänderte Gesetz beinhaltet sieben einzelne Abschnitte. Im 1. und 2. Abschnitt werden die allgemeinen Vorschriften (Aufgabe und Instrumente der Landesplanung, Grundsätze und Ziele der Raumordnung) definiert, sowie die Organisation der Landesplanung (Landesplanungsbehörden, Regionale Planungsverbände, Landesplanungsbeirat, etc.) beschrieben. Die Abschnitte 3 und 4 befassen sich mit den Instrumenten der Landesplanung, nämlich den Raumordnungsplänen (Grundlagen, Umweltbericht, Anhörungsverfahren, Abwägung, etc.) und den Sicherungsinstrumenten der Landesplanung (Raumordnungsverfahren, Untersagung).

In den Abschnitten 5 und 6 geht es um die Datengrundlagen und Überwachung (Raumbeobachtung, etc.), und die Sonstigen Vorschriften (Zielabweichungsverfahren, etc.).

Im letzten Abschnitt folgen Schlussbestimmungen, die z.B. Übergangsregelungen festlegen⁶⁸.

Die bestehenden Landesplanungsgesetze sind durch das neue ROG ausser Kraft getreten, soweit nicht das ROG für einzelne Bereiche ergänzendes Landesrecht zulässt. Allerdings besteht die nicht unbedenkliche Möglichkeit, durch neue Regelungen in Landesplanungsgesetzen vom ROG abzuweichen.

Verbindlichkeit

Die rechtliche Verbindlichkeit gilt als wesentliches Merkmal der deutschen Raumordnung, sie soll die Umsetzung der in der Raumordnung festgelegten Inhalte zur Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raums garantieren und ihre Durchsetzungskraft erhöhen. Rechtliche Verbindlichkeit ist keineswegs ein zwingendes Merkmal der Raumordnungssysteme in Europa, wie am Beispiel Frankreich noch deutlich werden wird.

Grundsätzlich ziehen nur die sog. Erfordernisse der Raumordnung eine rechtliche Bindungswirkung nach sich. Darunter fallen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, sowie die sog. sonstigen Erfordernisse, nämlich in Aufstellung befindliche Ziele, landesplanerische Stellungnahmen und Ergebnisse landesplanerischer Verfahren. Dabei unterscheiden sich die Bindungswirkung der Ziele und die der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Ziele der Raumordnung sind zu beachten, das heißt sie können nicht abgewogen werden. Es handelt sich um bereits abschließend abgewogene landesplanerische Letztentscheidungen. Ziele der Raumordnung haben Normencharakter.

Grundsätze der Raumordnung sind ebenfalls Rechtsnormen, müssen aber atypischer Weise nur berrücksichtigt werden, d.h. abgewogen werden und können in der Abwägung damit auch unterliegen⁶⁹.

⁶⁸ Vgl. Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) (2004).

⁶⁹ Vgl. GOPPEL in SPANOWSKI / RUNKEL / GOPPEL (2010), Rd Nr. 54 zu § 4 ROG.

Die Verbindlichkeit der Erfordernisse der Raumordnung richtet sich an alle öffentlichen Stellen von Bund und Ländern, sowie in Ausnahmefällen an juristische Personen des Privatrechts.

Aufgrund ihres Querschnittsbezugs und Koordinierungsauftrags ist die Raumordnung der Fachplanung übergeordnet. So müssen fachliche Planungsstellen von Bund und Ländern die Ziele der Raumordnung beachten und ihre Grundsätze berücksichtigen. Nicht nur die sektorale Fachplanung ist der Raumordnung und Landesplanung unterworfen, auch die Bauleitplanung untersteht der Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung, sie ist sogar mit einer Anpassungspflicht belegt. Dies bedeutet eine striktere Bindungswirkung als gegenüber allen anderen öffentlichen Planungsträgern⁷⁰. Im Gegensatz zum „beachten“ und „berücksichtigen“ begründet „anpassen“ eine Handlungspflicht, die über den „Wenn-Dann-Mechanismus“ hinausgeht. Die Bauleitplanung der Kommunen muss mit den Zielen der Raumordnung konform gemacht werden, auch wenn die Kommunen von sich aus nicht beabsichtigen, diese zu ändern. Es gilt sogar die Verpflichtung zur erstmaligen Aufstellung einer Bauleitplanung, wenn ein Ziel der Raumordnung dies erfordert⁷¹.

Gerade im Bezug auf die Bauleitplanung der Kommunen ist die Verbindlichkeit der Raumordnung von besonderer Bedeutung, allein Bauleitplanung ermöglicht die Verwirklichung von Bauvorhaben; der Bebauungsplan schafft Baurecht. Laut DAVID ist *„die Synchronisierung der Landes- und Regionalplanung mit der kommunalen Bauleitplanung [...] ein Zentralthema des Landesplanungsrechts“*⁷².

Dennoch findet *„eine nachträgliche Anpassung rechtswirksamer Bebauungspläne an (neue) Ziele der Raumordnung und Landesplanung [...] praktisch nicht statt“*⁷³.

Grund hierfür sind eventuelle Entschädigungsverpflichtungen der Landesplanung, die diese im Falle einer enteignungsschaden-auslösenden Anpassung der Bebauungspläne übernehmen müsste⁷⁴. Somit wird in der Regel nur bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die Zielkonformität überprüft, sowie auf die Anpassung bestehender Flächennutzungspläne (die noch kein Baurecht begründen) geachtet.

Bei der kommunalisierten Regionalplanung in Bayern sind die Gemeinden im regionalen Planungsverband ihre eigenen Normgeber.

III.1.3 Planungssystem

Mehrstufigkeit und Subsidiaritätsprinzip

Ein wichtiges Merkmal der deutschen Raumordnung ist ihre administrative und institutionelle Mehrstufigkeit, gegliedert in eine Bundes-, Länder-, und Regionalebene, wobei die Länderebene die meisten Kompetenzen besitzt, Raumordnung ist in Deutschland Ländersache. Der Bund trifft die gesetzlichen Vorgaben, die die Länder vollziehen. Innerhalb der Länder ist die Raumordnung bzw. Landesplanung zwischen der landesweiten Planung und der regionalen Planung abgestuft. Mit der Regionalplanung wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ein Teil der Landesplanung auf die kommunalen Gebietskörperschaften einer Planungsregion übertragen.

⁷⁰ Vgl. GOPPEL (1999), S. 97.

⁷¹ Vgl. GOPPEL in SPANOWSKI / RUNKEL / GOPPEL (2010), Rd Nr. 27 zu § 4 ROG

⁷² Vgl. DAVID (1999), S. 89.

⁷³ Vgl. DAVID (1999), S. 89.

⁷⁴ Vgl. DAVID (1999), S. 89.

Ein gestuftes Planungssystem lässt Flexibilität zu und garantiert eine hohe Problemlösungsfähigkeit. So werden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip alle Kompetenzen nach unten verlagert, die auf niedrigerer Verwaltungsstufe effektiver ausgeübt werden können.

Bundesraumordnung

Die Raumordnung auf Bundesebene ist geprägt von einer Rahmen gebenden Funktion, allerdings eher im übertragenen Sinn, da die Raumordnung rein rechtlich nicht mehr der Rahmengesetzgebung unterliegt, sondern der Konkurrierenden. Die Kernkompetenzen der Raumordnung liegen föderal im Aufgabenbereich der Länder.

Zuständig für die Raumordnung auf Bundesebene sind das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, sowie das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung als dem Ministerium nachgeordnete Behörde. Laut § 25 des Bundesraumordnungsgesetzes hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung die Aufgabe, ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet zu führen und dem Ministerium in regelmäßigen Abständen Berichte über Entwicklungstendenzen, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen und deren räumliche Verteilung sowie Wirkung, und die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entwicklung des Bundesgebietes zu liefern⁷⁵.

Landesplanung

Landesplanung beschreibt die „*Raumordnungskompetenz auf Länderebene*“⁷⁶ und rückt im Verhältnis zum Begriff der Raumordnung nicht etwa den Planungsaspekt in den Vordergrund⁷⁷. Raumordnung gilt als Überbegriff, ohne wiederum den Ordnungsaspekt besonders zu betonen.

Die wichtigsten klassischen Instrumente der Landesplanung auf Landesebene sind das Landesentwicklungsprogramm, je nach Bundesland unterschiedlich benannt, sowie das Raumordnungsverfahren. In den letzten Jahren spielen auch die sog. weichen Instrumente vermehrt eine große Rolle.

Die Instrumente werden im Folgenden⁷⁸ näher erläutert.

Welche Behörde jeweils die Oberste Landesplanungsbehörde darstellt, variiert von Bundesland zu Bundesland. In Bayern ist derzeit das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie mit seiner Abteilung Landesentwicklung verantwortlich für die Raumordnungspolitik. Die Auswirkungen der Organisationsform und ministeriellen Zugehörigkeit auf die Politikinhalte sind vielfach Gegenstand der Diskussion. Generell gilt die Zuordnung zur Staatskanzlei und zum Innenministerium als der Querschnittsaufgabe der Raumordnung am ehesten entsprechend. Allerdings hat auch diese nicht fachliche Zuordnung Nachteile, so zum Beispiel Praxisferne und möglicherweise einen erschwerten Informationsfluss⁷⁹. Die Höheren Landesplanungsbehörden sind in Bayern die Bezirksregierungen, die Unteren die Landkreisämter und kreisfreien Städte, wobei Letzteren keine Planungs- sondern nur Sicherungsaufgaben zukommen⁸⁰.

⁷⁵ Vgl. Bundesraumordnungsgesetz (ROG) (2009), § 25, S. 15.

⁷⁶ GOPPEL (2005), S. 561.

⁷⁷ GOPPEL (2005), S. 561.

⁷⁸ Vgl. unten S. 21.

⁷⁹ Vgl. BAUMHEIER (1999), S. 337.

⁸⁰ Vgl. Landesentwicklung Bayern (16.11.09).

Den rechtlichen Rahmen für die Landesplanung stellen in Ergänzung zum ROG die jeweiligen Landesplanungsgesetze dar.

Regionalplanung

Die Inhalte der Landesplanung auf Landesebene werden räumlich und fachlich in der Regionalplanung konkretisiert, die auf „*überschaubare, sozioökonomisch verflochtene Teilräume*“⁸¹ „herunter gebrochen“ ist und Landesplanung auf regionaler Ebene praktiziert.

Die Aufstellung von Regionalplänen ist für alle Länder mit Ausnahme der Stadtstaaten Kraft ROG verpflichtend. Diese Verpflichtung gilt für das jeweilige Land flächendeckend⁸².

Häufig wird die Regionalplanung auf sämtliche kommunale Gebietskörperschaften einer Planungsregion übertragen, wie es zum Beispiel in Bayern und Rheinland-Pfalz der Fall ist. Es gibt achtzehn Planungsregionen in Bayern, dabei handelt es sich um sog. Zwangszweckverbände⁸³, die in Verantwortung für ihre Planungsregion einen Regionalplan erstellen. Dabei ist das bayerische Landesentwicklungsprogramm die maßgebende Grundlage.

Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist das wichtigste Planungsinstrument zur Lenkung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde in Deutschland. Sie ist Inbegriff der kommunalen Planungshoheit, deren Umfang in Deutschland zwar von den Ländern geregelt wird, die an sich aber ohne Ausnahme gewährt werden muss⁸⁴. Allerdings hat die Planungshoheit der Kommunen auch Grenzen, da sie sich an die übergeordneten Ziele der Raumordnung anpassen muss. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne unterliegen die Gemeinden der Rechtsaufsicht des Staates und generell der Normenkontrolle der Justiz. Vollzogen wird die Bauleitplanung zweistufig. In der vorbereitenden Bauleitplanung wird zunächst ein Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt. Behördenverbindlich zeigt dieser die Entwicklungsrichtung auf, indem er zum Beispiel Wohngebiete, Gewerbegebiete, Grünflächen, Flächen mit Schutzfunktionen etc. abgrenzt⁸⁵. Als rechtsverbindliche Planungsebene wird im detaillierten und Baurecht schaffenden Bebauungsplan geregelt, wie ein mögliches Baugebiet auszusehen hat. Hier werden die Erschließungsstrukturen, Baukörper, Grünzüge, Bebauungsdichte, Ausgleichsflächen etc. durch Planzeichnung und Text festgesetzt⁸⁶. Charakteristisch für die Bauleitplanung ist auch die gesetzlich festgelegte öffentliche Beteiligung. Alle betroffenen Akteure im Raum haben das Recht, sich zu äußern, alle Einwendungen der Träger öffentlicher Belange müssen erfasst und sorgfältig abgewogen werden. Wichtig ist die Schnittstelle von Bauleitplanung und Raumordnung bzw. Landesplanung. Die Bauleitplanung ist die entscheidende, da durchführende Ebene der räumlichen Planung. Deshalb müssen die Gemeinden bei der Aufstellung der Bauleitpläne auch die Ziele der Raumordnung beachten. „Beachten“ ist ein belegter Rechtsbegriff und bedeutet im Gegensatz zum „Berücksichtigen“, dass keine Abwägung mehr möglich ist. Darüber hinaus unterliegt

⁸¹ GOPPEL (2005), S. 564.

⁸² Vgl. GOPPEL in SPANOWSKI / RUNKEL / GOPPEL (2010), Rd Nr. 22 zu § 4 ROG.

⁸³ Zwangszweckverbände deshalb, weil die Zugehörigkeit Kraft Gesetz erfolgt und nicht freiwillig ist.

⁸⁴ Vgl. STICH, SCHMIDT-EICHSTAEDT (2005), S. 75.

⁸⁵ Vgl. STICH, SCHMIDT-EICHSTAEDT (2005), S. 79.

⁸⁶ Vgl. STICH, SCHMIDT-EICHSTAEDT (2005), S. 79.

die kommunale Bauleitplanung einer sog. Anpassungspflicht (§ 1 Abs. 4 BauGB), das heißt, die Bauleitplanung ist mit den Zielen in den Raumordnungsplänen konform zu machen. Es handelt sich somit um eine Handlungspflicht, nicht um einen Wenn-dann-Mechanismus wie bei der Beachtungspflicht⁸⁷. Die Bauleitplanung ist verpflichtet, sowohl öffentliche, als auch private Belange zu berücksichtigen. In der Regel wird sie auch durch die Landschaftsplanung naturschutzfachlich begleitet, um die Belange des Umweltschutzes, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne berücksichtigt werden müssen, fachgerecht zu integrieren. Außerdem ist mit den Bauleitplänen eine Umweltverträglichkeitsprüfung verbunden.

Rechtliche Grundlage der Bauleitplanung ist das in vier Kapitel gegliederte Baugesetzbuch (BauGB). Durch eine Raumordnungsklausel ist das BauGB mit dem ROG verbunden.

III.1.4 Instrumente

Die Instrumente der deutschen Raumordnung können in zwei Kategorien unterteilt werden.

Klassische Instrumente

Die klassischen oder harten Instrumente garantieren die Umsetzung der Inhalte der Raumordnung und bilden gleichzeitig die Basis für die in den 1990-er Jahren entwickelten sog. weichen Instrumente. Die klassischen Instrumente bestehen zum Einen aus konzeptionellen Raumordnungsplänen, in denen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung verankert sind, zum Anderen aus dem Raumordnungsverfahren, das der landesplanerischen Entscheidung über den raumbedeutsamen Einzelfall dient⁸⁸. Die klassischen Instrumente sollen der Raumordnung ermöglichen, die verschiedenen Ansprüche an den Raum so zu koordinieren, dass eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch sinnvolle Raumnutzung erreicht wird.

Raumordnungspläne

Die Raumordnungspläne sind Kernelemente der klassischen Instrumente. In ihnen sind die überfachlichen und fachlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die zu einer geordneten und nachhaltigen Raumentwicklung führen sollen.

Wichtigstes Kennzeichen der Raumordnungspläne der deutschen Raumordnung, gerade im europäischen Vergleich, ist ihre Verbindlichkeit. Sie sind als sog. Landesplanerische Ziele festgelegt, die alle öffentlichen Stellen von Bund und Ländern zur Beachtung zwingen⁸⁹.

Alle deutschen Bundesländer sind durch das Bundesraumordnungsgesetz dazu verpflichtet, landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne aufzustellen. Die Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) können den landesweiten Plan durch einen Flächennutzungsplan ersetzen; von der Verpflichtung zur Regionalplanung sind sie entbunden (vgl. § 8 ROG).

⁸⁷ Vgl. oben S. 17.

⁸⁸ GOPPEL (2005), S. 563.

⁸⁹ GOPPEL (2005), S. 563.

Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)

Das Landesentwicklungsprogramm ist ein übergeordnetes Planungswerk, das alle raumrelevanten Fachbereiche koordiniert, dabei aber Freiraum zur detaillierten Ausfüllung durch die Regionalpläne lässt⁹⁰. Das LEP dient als Orientierungshilfe und Maßstab für private und wirtschaftliche Akteure, da es mittelfristig die Grundlinien der räumlichen Planung festlegt.

Es handelt sich um ein Programm der Staatsregierung, bei dessen Erstellung die Oberste Landesplanungsbehörde die Federführung innehat⁹¹. In der Praxis wird das LEP etwa alle sechs Jahre fortgeschrieben, um sich geänderten Rahmenbedingungen anzupassen und somit auch seine Akzeptanz zu erhöhen. Erstmals wurde es 1976 aufgestellt⁹². Charakteristisch ist das umfassende Beteiligungsverfahren bei der Aufstellung des LEP. Im Sinne des Gegenstromprinzips werden alle betroffenen Akteure und Gebietskörperschaften miteinbezogen und das Programm wird in deren Benehmen beschlossen. Mehrere Kabinettsbeschlüsse müssen durch eine Zustimmung des Landtags ergänzt werden, damit das LEP letztendlich in Kraft treten kann. Seine Rechtsform ist eine Rechtsverordnung, also ein Normenwerk der Exekutive, das naturgemäß die Zustimmung der Legislative benötigt⁹³.

Es gliedert sich in einen normativen Teil und in einen Begründungsteil. Beide Teile sind wiederum in überfachliche (z.B. Gebietskategorien, Entwicklungsachsen und zentrale Orte) und fachliche Teile aufgeteilt⁹⁴. Enthalten sind die verbindlichen Ziele und Grundsätze der Landesplanung.

Raumordnungsverfahren, Zielabweichungsverfahren und Untersagung

Das **Raumordnungsverfahren** (ROV) wird den Instrumenten zur Sicherung und Verwirklichung der Landes- und Regionalplanung zugeordnet und als „*wichtigste[s] Instrument zur Abstimmung von raumbedeutsamen Einzelvorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung*“⁹⁵ bezeichnet.

Es handelt sich um eine Raumverträglichkeitsprüfung, die vor den fachgesetzlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. Das ROV ist in Bayern bereits 1957 gesetzlich geregelt worden, im ROG ist es seit 1989 verankert (§ 15). Die Länder sind mit Ausnahme der Stadtstaaten verpflichtet, Raumordnungsverfahren durchzuführen.

Das ROV prüft, ob überörtlich raumbedeutsame⁹⁶ Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und aufeinander abgestimmt sind. Gegenstand von Raumordnungsverfahren sind zum Beispiel Hotelkomplexe, große Freizeitanlagen, Einzelhandelsgroßprojekte, Vorhaben zum Abbau von Bodenschätzen, Flugplätze, Schienenstrecken, Gasleitungen, Wasser- und Wärmekraftwerke, Abfallbeseitigungsanlagen und industrielle Großanlagen im Außenbe-

⁹⁰ Vgl. GOPPEL (2009c).

⁹¹ Vgl. GOPPEL (2009c).

⁹² Vgl. Landesentwicklung Bayern (16.11.09).

⁹³ Vgl. GOPPEL (2009c).

⁹⁴ Vgl. Landesentwicklung Bayern (23.01.10).

⁹⁵ HÖHNBERG (1999), S. 259.

⁹⁶ Überörtliche Bedeutung haben Vorhaben, die über das Gebiet einer Gemeinde hinaus Raum in Anspruch nehmen oder deren tatsächliche Auswirkungen über das Gebiet einer Gemeinde hinausreichen.

reich. Voraussetzung für ein ROV sind stets, Raumbedeutsamkeit und überörtliche Bedeutung.

In Bayern werden Raumordnungsverfahren auf der mittleren Ebene der Landesplanungsbehörden, durch die Höheren Landesplanungsbehörden bei den Bezirksregierungen, durchgeführt.

Die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens kann von Amts wegen oder auf Antrag eines Projektträgers erfolgen. Der Ablauf des Verfahrens gleicht dem eines Anhörungsverfahrens, beteiligte Stellen wie Kommunen, Träger der Regionalplanung, Fachbehörden und Verbände werden innerhalb einer bestimmten Frist zur schriftlichen Stellungnahme aufgefordert, bisweilen werden auch gemeinsame Ortsbegehungen durchgeführt. Die Ergebnisse der Anhörung werden in der abschließenden Landesplanerischen Beurteilung berücksichtigt, welche das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens darstellt. Es kann entweder lauten: Das eingereichte Vorhaben entspricht den Erfordernissen der Raumordnung; es entspricht ihnen nicht oder entspricht ihnen nur unter bestimmten Maßgaben, letzteres ist am häufigsten der Fall⁹⁷. Durch das neue ROG ist nunmehr klar gestellt, dass nicht nur die Erfordernisse der Raumordnung im engeren Sinne, sondern sämtliche raumrelevanten Belange Gegenstand der Überprüfung sind⁹⁸.

Ihrer Rechtsnatur nach hat die Landesplanerische Beurteilung Gutachtencharakter, d.h. das Ergebnis hat keine unmittelbare Rechtswirkung und ist als solches auch nicht verwaltungsgerichtlich anfechtbar⁹⁹.

Das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens ist im ROG den „sonstigen Erfordernissen“ der Raumordnung zugeordnet, und zieht somit eine Berücksichtigungspflicht nach sich.

In der praktischen Erfahrung hat sich in Bayern jedoch gezeigt, dass die Akzeptanz des Raumordnungsverfahrens als sehr hoch einzustufen ist und der Gutachtencharakter kein Problem für die Durchsetzungsfähigkeit des Instruments darstellt.

Ein wichtiger Bestandteil des Raumordnungsverfahrens ist seit Umsetzung einer EU-Richtlinie die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die vom deutschen Gesetzgeber in die bestehenden Verfahren (Raumordnungsverfahren und Zulassungsverfahren) integriert wurde, um die Einführung eines weiteren Verfahrens zu vermeiden. Somit wird die UVP projektbegleitend bereits im ROV begonnen, um dem Erfordernis der Frühzeitigkeit der Prüfung der Umweltauswirkungen gerecht zu werden, der Abschluss erfolgt allerdings erst in der nachfolgenden Stufe des Zulassungsverfahrens¹⁰⁰.

Abgewendet werden konnte die vorübergehende politische Absicht, das Raumordnungsverfahren abwegiger Weise als Verfahren auch einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen.¹⁰¹

Das **Zielabweichungsverfahren** gibt der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörde das Recht, im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Stellen und im Benehmen mit den betroffenen Gemeinden, im Einzelfall Abweichungen von den Zielen der Raumordnung zuzulassen, „wenn die Abweichung unter raumordneri-

⁹⁷ Vgl. HÖHNBERG (1999), S. 259.

⁹⁸ GOPPEL in SPANOWSKI / RUNKEL / GOPPEL (2010), Rd Nr. 31 zu § 5 ROG.

⁹⁹ Vgl. HÖHNBERG (1999), S. 259.

¹⁰⁰ Vgl. HÖHNBERG (1999), S. 259.

¹⁰¹ Vgl. GOPPEL (2008b).

*schen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden*¹⁰². Den Antrag zu einem Zielabweichungsverfahren können öffentliche Stellen und kommunale Gebietskörperschaften stellen, die das Ziel zu beachten haben, von dem sie abzuweichen wünschen. Bundesweit eingeführt wurde das Zielabweichungsverfahren im Jahr 1993 durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz.

Es liegt auf der Hand, dass eine zu leichtfertige Genehmigung von Zielabweichungsverfahren die verbindlichen Ziele der Raumordnung untergräbt. Es herrschen durchaus Unterschiede in der Häufigkeit der Zulassung von Zielabweichungsverfahren zwischen den einzelnen Bundesländern. So hat das Zielabweichungsverfahren in der Verwaltungspraxis der Länder vor allem *„in Hessen [...] wegen der relativ großen Zieldichte der Regionalpläne besondere Bedeutung erlangt*¹⁰³. In Bayern wird nicht zuletzt aus diesem Grund die „Soll-Formulierung“ der Ziele in den Gesetzen, Programmen und Plänen verfochten, die argumentativ bereits den atypischen Einzelfall mit einbezieht und somit die Ablehnung von Zielabweichungsverfahren leichter rechtfertigt.

Das Instrument zur **Untersagung** raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen sollte im Idealfall gar nicht nötig sein, die Praxis hat aber gezeigt, dass es von Vorteil für die Raumordnung ist, über ein derartiges Instrument zu verfügen, das die sofortige Sperre von Vorhaben ermöglicht, die den Zielen der Raumordnung entgegenstehen.

Unterschieden wird zwischen der befristeten und unbefristeten Untersagung. Die befristete Untersagung dient der Sicherung in Aufstellung, Ergänzung, Fortschreibung oder Aufhebung befindlicher Ziele der Raumordnung, wenn sie noch keine Beachtungspflicht auslösen. Im neuen Bundesraumordnungsgesetz von 2008 wurde die Möglichkeit eröffnet, die bisher auf zwei Jahre befristete Untersagung auf drei Jahre zu verlängern.

Seit 1998 steht den Landesplanungsbehörden auch die Möglichkeit einer unbefristeten Untersagung zur Verfügung. Planungen und Maßnahmen, die von den Bindungswirkungen der Ziele der Raumordnung erfasst werden, den Zielen aber entgegenstehen, können auf unbestimmte Zeit untersagt werden. Rein rechtlich gesehen wäre dies überflüssig, praktisch wird aber die Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung gestärkt.

Beim Sicherungsinstrument der Untersagung handelt sich um einen verwaltungsgerechtlich anfechtbaren Verwaltungsakt, wobei Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben¹⁰⁴.

Weiche Instrumente

Auch bei der Beschreibung der weichen Instrumente soll Maß am Bundesland Bayern genommen werden, da die Bezeichnung und die Handhabung der weichen Instrumente sich in den sechzehn deutschen Bundesländern erheblich unterscheiden und die Einführung einzelner weicher Instrumente wie etwa des Teilraumgutachtens in den Ländern der Bundesrepublik z.T. ihren Ursprung in Bayern hat.

¹⁰² Vgl. HÖHNBERG (1999), S. 485.

¹⁰³ Vgl. HÖHNBERG (1999), S. 485.

¹⁰⁴ Vgl. HÖHNBERG (1999), S. 484.

Im Laufe der Jahre zeigte sich, dass die klassischen Instrumente mit ihrer durch den Normencharakter zwangsläufig bedingte Starrheit nicht in jedem Fall geeignet sind, auf veränderte Rahmenbedingungen zeitnah, flexibel und problemnah zu reagieren. Es kann Erfordernisse im Raum geben, denen die klassischen Instrumente konstruktionsbedingt nicht gerecht werden können. Dies ist nicht als Mangel der klassischen Instrumente anzusehen, per se haben sie andere Aufgaben als die erstmals zu Beginn der 1990-er Jahre eingeführten weichen Instrumente.

Die klassischen, harten Instrumente der Raumordnung müssen deshalb stets die Grundlage der weichen bleiben, ohne diese Basis sind sie nicht denkbar¹⁰⁵.

Dem Selbstverständnis der weichen Instrumente entspricht, dass sie eine hohe Flexibilität aufweisen und nicht in sich abgeschlossen sind, sie können stets weiterentwickelt werden. Demnach sind sie auch nicht gesetzlich verankert, wenn man von der deklaratorischen Nennung in § 13 ROG absieht. Ein wichtiges Kennzeichen ist auch, dass sie aus dem Raum kommen. Die Motivation der Akteure im Raum ist Grundlage für die Anwendung der weichen Instrumente, es handelt sich um einen klassischen bottom-up Ansatz.

Etabliert haben sich seit den 1990-er Jahren Teilraumgutachten, grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte, raumordnerische Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement und Regionalmarketing. Manche zählen auch das Kreative Milieu zu den weichen Instrumenten. Die einzelnen Instrumente sollen nur in ihren Grundzügen dargestellt werden, entscheidend ist ihr gemeinsames Selbstverständnis in Ergänzung zu den klassischen Instrumenten der Raumordnung.

Beim **Teilraumgutachten** handelt es sich um ein unverbindliches Gutachten, das Planungsempfehlungen und Maßnahmenvorschläge für einen Teilraum erarbeitet, der sich über mehrere Gemeinden oder Landkreise erstrecken kann¹⁰⁶. Die Initiative muss von den beteiligten Gemeinden ausgehen und auch der Wille zur Umsetzung der Ergebnisse des Gutachtens ist Voraussetzung für die finanzielle Beteiligung der Obersten Landesplanungsbehörde. Kernstück des Teilraumgutachtens ist eine problemorientierte Stärken-Schwächen-Analyse des ausgewählten Raums, der nicht an administrative Grenzen gebunden ist.

Ähnlich gestalten sich raumordnerische und grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte. Das raumordnerische Entwicklungskonzept kann als eine Unterform des Teilraumgutachtens angesehen werden, das sich auf einen engeren Problembereich konzentriert.

Auslöser für **grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte** waren die Grenzöffnungen 1989 und 1990. Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte kamen erstmals in den bayerisch-tschechischen Grenzräumen zum Einsatz. Mangels eigener räumlicher Initiative kommt der Impuls bisweilen aus den Landesplanungsbehörden der Nachbarländer, dafür wird der Handlungs- und Umsetzungsbezug stark betont¹⁰⁷.

Das **Regionalmanagement** unterscheidet sich von den vorherigen weichen Instrumenten durch den hier besonders ausgeprägten Handlungsbezug. Eine einheitliche Form des Regionalmanagements existiert nicht, auch kann der räumliche Bezugsrahmen variieren. Der Kerngedanke des Regionalmanagements ist, wie die Verwen-

¹⁰⁵ Vgl. GOPPEL (2009a).

¹⁰⁶ Vgl. KRAUS (2006), S. 10.

¹⁰⁷ Vgl. KRAUS (2006), S. 13.

derung des wirtschaftlichen Begriffs Management schon zeigt, die „Einführung betriebswirtschaftlicher Denkweisen, Methoden und Arbeitstechniken zur Erfüllung regionaler Aufgaben“¹⁰⁸. Unter der Leitung eines Regionalmanagers findet dieses Instrument unterschiedliche institutionelle Verankerung und arbeitet eng mit den Akteuren des Raums zusammen, insbesondere mit der Wirtschaft.

Beim **Regionalmarketing**, das nicht mit sektoralem Standortmarketing gleichgesetzt werden darf, geht es um die Inwertsetzung der endogenen Potenziale einer Region. Man bedient sich hier des betriebswirtschaftlichen Ansatzes des Marketings, um die Wettbewerbsfähigkeit einer Region zu stärken. Das inhaltliche Spektrum eines Regionalmarketings ist breit gefächert. Vermarktet werden können kulturelle, ökologische, wirtschaftliche und soziale Besonderheiten, welche sich zur Stärkung der regionalen Identität eignen. Nach außen gerichtet geht es darum, die Standortentscheidungen von Unternehmen, Institutionen und Bevölkerung zu beeinflussen¹⁰⁹. In vielen Fällen ist das Regionalmarketing eines der Projekte, die im Rahmen eines Regionalmanagements verwirklicht werden.

Beim **Kreativen Milieu** kann offen bleiben, ob es sich um einen eigenen instrumentellen Ansatz handelt oder um eine spezielle Zielrichtung innerhalb der weichen Instrumente. Ziel ist es, ein Milieu im Raum zu schaffen, welches für Offenheit, Vernetzung und Innovationsfähigkeit steht. Die entscheidende Rolle spielen dabei wiederum die Initiative aus dem Raum und die Bereitschaft einzelner Akteure, sich zu engagieren. Auch wenn sich die Möglichkeiten des Staates zur Bildung eines kreativen Milieus beizutragen in Grenzen halten, können Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Entstehung eines kreativen oder innovativen Milieus begünstigen.

III.1.5 Inhalte

Aufgabe und Leitvorstellung

Aufgabenstellung und Leitphilosophie der Raumordnung sind Deutschland ist im Bundesraumordnungsgesetz (ROG) definiert. Aufgrund der Bedeutung der exakten Formulierung im Kontext des nationalen Ländervergleichs soll hier der relevante Wortlaut des Paragraphen 1 des ROG wiedergegeben werden:

„§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(1) Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind

- 1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,*
- 2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.*

(2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, groß-

¹⁰⁸ KRAUS (2006), S. 15.

¹⁰⁹ Vgl. KRAUS (2006), S. 17.

räumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

(3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip)¹¹⁰.

Auf der Grundlage der Nachhaltigkeit spielt die Leitphilosophie der gleichwertigen Lebensverhältnisse (bzw. wertgleichen Lebensbedingungen) die zentrale Rolle. Sie leitet sich aus dem Sozialstaatsprinzip im deutschen Grundgesetz ab und soll allen Bürgern die gleichen Chancen in ihrem Lebensraum bieten. Es geht nicht um „Gleichmachung“ von Räumen, dies ist selbstverständlich nicht möglich. Ländliche Räume haben beispielsweise ganz andere Funktionen und Merkmale als hoch verdichtete Räume, doch die Lebensbedingungen sollen in beiden Raumkategorien „im Wert vergleichbar“ sein.

Die Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen ist eng verknüpft mit ihren Subprinzipien, dem Erschließungsprinzip¹¹¹, dem Vorrangprinzip und dem Vorhalteprinzip, die auch im bayerischen Landesentwicklungsprogramm verankert sind.

Das kostspielige Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist in Zeiten von öffentlichem Finanzmangel und Entleerung von Räumen durch Prozesse des demographischen Wandels nicht unumstritten. Vor allem im Bezug auf die neuen Bundesländer werden oft Forderungen nach Aufgabe des Prinzips laut.

Umgang mit dem ländlichen Raum

In der bayerischen Landesentwicklungspolitik hat der ländliche Raum für Bayern eine „zentrale Bedeutung“¹¹², und „steht [...] seit jeher im Mittelpunkt der Politik der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen“¹¹³. Die Politik für den ländlichen Raum wird als „Erfolgsgeschichte“¹¹⁴ gesehen.

Rund 85% der bayerischen Landesfläche sind als ländlicher Raum eingestuft, 60% der bayerischen Bevölkerung lebt folglich im ländlichen Raum, das entspricht etwa acht Millionen Menschen¹¹⁵.

¹¹⁰ Gesetzestext ROG (2009), § 1.

¹¹¹ Gegenteil: Bedarfsdeckungsprinzip.

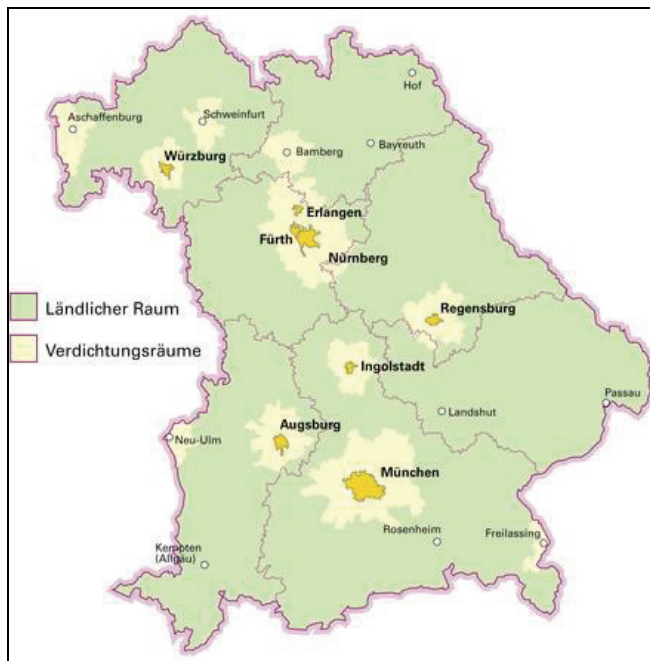
¹¹² Ländlicher Raum in Bayern (15.11.09).

¹¹³ Bayerische Staatsregierung (2007), S. 11.

¹¹⁴ Bayerische Staatsregierung (2007), S. 11.

¹¹⁵ Bayerische Staatsregierung (2007), S. 9.

Abbildung 1) Ländlicher Raum und Verdichtungsräume in Bayern



Quelle: Ländlicher Raum in Bayern (15.11.09).

Hervorgehoben wird der Beitrag des ländlichen Raums als bevorzugter Standort kleiner und mittelständischer Betriebe zur wirtschaftlichen Leistungskraft Bayerns. So beziehen sich ca. 53% des gesamt-bayerischen Bruttoinlandsprodukts auf „überwiegend ländlich strukturierte Regionen“¹¹⁶, die zudem über eine hohe reale Kaufkraft verfügen. Bevölkerungsanteil, Flächenanteil und wirtschaftliche Leistungskraft des ländlichen Raums in Bayern begründen eine besondere Aufmerksamkeit seitens der Landesplanung.

Der vielfältig strukturierte ländliche Raum Bayerns wird im Landesentwicklungsprogramm in fünf Gebietskategorien unterteilt, um eine präzise Zielansprache zu ermöglichen und um den differenzierten Ansprüchen der Raumkategorien bei der Förderung gerecht zu werden:

- Allgemeiner ländlicher Raum
- Stadt- und Umlandbereich im ländlichen Raum
- Ländlicher Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume
- Ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll
- Alpengebiet

Im Landesentwicklungsprogramm wird dem ländlichen Raum ein den Verdichtungsräumen gleichberechtigter Anspruch auf alle Daseinsfunktionen zugewiesen und seine große Rolle für die zukünftige Entwicklung Bayerns betont.

Neu eingeführt wurde 2006 im Zuge der Fortschreibung des LEPs das deutschlandweit einmalige sog. Vorrangprinzip für den schwach strukturierten ländlichen Raum, sowie das sog. Vorhalteprinzip, das Basisinfrastruktur auch bei abnehmender Auslastung erhalten soll.

¹¹⁶ Bayerische Staatsregierung (2007), S. 9.

Ein wichtiges Dokument stellt das im Jahr 2007 unter Federführung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie erstellte „Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum“ mit zwölf Aktionsfeldern, aufbauend auf die im Landesentwicklungsprogramm verankerten Ziele für den ländlichen Raum¹¹⁷ dar.

Des Weiteren gibt es begleitet von mehreren Internetplattformen im genannten Ministerium einen Staatssekretärausschuss für den ländlichen Raum mit einer eigenen Geschäftsstelle.

Die Bemühungen der bayerischen Politik für den ländlichen Raum, eingeschlossen das genannte Aktionsprogramm, den Ausschuss und die Geschäftsstelle, wie auch die hohe Bedeutung, die die Förderung des ländlichen Raums in Programmen und Plänen der Raumordnung einnimmt, sind offensichtlich. Dabei besteht durchaus noch Handlungsbedarf, wie zum Beispiel der seit Jahren verzögerte Ausbau der Breitbandverbindung in ländlichen Räumen Bayerns deutlich macht.

III.1.6 Haltung zu einer europäischen Raumentwicklungskompetenz

Die Haltung zu einer europäischen Raumentwicklungskompetenz sei deshalb hier erörtert, wie sie, mit welcher Position auch immer vertreten, eine zentrale Frage mitgliedstaatlicher Raumordnungspolitik darstellt und damit einen geeigneten Maßstab für den Vergleich der europäischen Raumordnungssysteme zu bilden vermag.

Die Haltung des gesamten Landes zu einer möglichen europäischen Raumentwicklungskompetenz zu ermitteln, stellt eine gewisse methodische Schwierigkeit dar. Es kann an dieser Stelle nur eine Annäherung geben, einen Versuch, über verschiedene öffentliche Stellungnahmen und persönliche Aussagen Aufschluss zu erhalten.

Wichtig sind die offiziellen Stellungnahmen zum Grünbuch über die Territoriale Kohäsion, die zwangsläufig eine Auseinandersetzung mit der Frage einer Raumordnung auf europäischer Ebene bedeuten.

Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass diese Stellungnahmen sehr allgemein gehalten sind und vor allem diejenigen der nationalen Behörden quasi als Kompromisse nicht unbedingt die differenzierenden Ansichten aller Beteiligten widerspiegeln.

Von Oktober bis Ende Februar 2009 hat die Europäische Kommission ein „Grünbuch über die Territoriale Kohäsion – Vielfalt als Stärke“ erstellt und um öffentliche Kommentare und Anregungen von europäischen Institutionen, nationalen Regierungen und Institutionen, Gebietskörperschaften, Wirtschaftsstakeholdern, nicht staatlichen Organisationen, sowie Experten gebeten. Die Reaktionen waren zahlreich und vielfältig, wie die nun veröffentlichte und auf der Homepage der Europäischen Kommission einsehbare Liste zeigt.

Beispielhaft sollen Äußerungen der Bundesrepublik Deutschland und des Deutschen Städtetags untersucht werden. Das Land Bayern hat sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit noch nicht geäußert.

Die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland beinhaltet die abgestimmte Position von Bund und Ländern. Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg betont ausdrücklich, dass die „nationalen Zuständig-

¹¹⁷ Vgl. Ländlicher Raum in Bayern (15.11.09).

keiten im Bereich der Raumordnung gewahrt bleiben¹¹⁸ müssen und dass Deutschland den territorialen Zusammenhalt „*nicht als ein neues Konzept, sondern als integralen Bestandteil der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion*“¹¹⁹ ansieht. Ebenso begründet der „*neu zu definierende Begriff des territorialen Zusammenhalts keine neuen Politikfelder oder finanzielle Anspruchsgrundlagen auf europäischer Ebene, etwa für geografisch benachteiligte Gebiete*“¹²⁰.

Der Deutsche Städtetag begrüßt die rechtliche Verankerung des Territorialen Zusammenhalts als drittes Gemeinschaftsziel der Europäischen Union im Lissabon-Reformvertrag und wünscht sich „*eine flexible Ausgestaltung, eine Steigerung der Reaktionsfähigkeit auf unvorhergesehene räumlich differenzierte Problemlagen und eine vertrauensvolle und wirksame Kooperation der verschiedenen gemeinschaftlichen bzw. staatlichen Ebenen untereinander und mit den Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft*“¹²¹. Der Territoriale Zusammenhalt wird vom Städtetag als Querschnittsaufgabe gesehen, die mehr beinhaltet als die reine geographische Ausprägung der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, und die sich nicht nur auf das Ziel 3 der Strukturförderung beziehe, sondern darüber hinausgehe¹²². Es wird die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung von territorialen und sektoralen Maßnahmen gesehen. Anstatt Standardlösungen und sektoralen Einheitspolitiken sollen gebietsbezogene Ansätze gestärkt werden. Bedarf an neuen legislativen oder administrativen Instrumenten der Zusammenarbeit bestehe laut Deutschem Städtetag nicht¹²³.

Bereits anhand dieser Stellungnahmen zum Grünbuch über die Territoriale Kohäsion ist zu erkennen, dass sich die Unterschiede der Formulierung oft erst aus dem Kontext erschließen und sich aus feinen Nuancen der Wortwahl letztendlich deutliche Differenzen ergeben.

So spricht Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg klare Worte und lehnt einen neuen europäischen Politikbereich kategorisch ab. Die Kompetenz der Raumordnung soll in nationalen und regionalen Händen bleiben. Ohne explizite Nennung hingegen plädiert der Deutsche Städtetag für eine raumordnerische Koordinierungskompetenz der EU, sieht aber keine Notwendigkeit für materielle Instrumente.

III.1.7 Fazit

Die Raumordnung in Deutschland ist eine durch den Föderalismus geprägte und hierarchisch aufgebaute Disziplin, die es sich zum übergeordneten Ziel gemacht hat, durch verbindliche Vorgaben die räumliche Entwicklung des Landes in verträgliche und ausgewogene Bahnen zu lenken. Im Zentrum steht dabei nicht die Wirtschaft, sondern der Raum.

¹¹⁸ Europäische Kommission (2009a), S. 2.

¹¹⁹ Europäische Kommission (2009a), S. 2.

¹²⁰ Europäische Kommission (2009a), S. 2.

¹²¹ Europäische Kommission (2009b), S. 1.

¹²² Vgl. Europäische Kommission (2009b), S. 3.

¹²³ Vgl. Europäische Kommission (2009b), S. 1.

III.2 Raumordnungspolitik in Frankreich im Vergleich zu Deutschland

Nach Darstellung der wichtigsten Merkmale der deutschen Raumordnung als Maßstab für den Vergleich, soll nun die ausführlichere Untersuchung der französischen Raumordnungspolitik folgen.

Der inhaltliche Aufbau stimmt mit dem vorangegangenen Teil über die deutsche Raumordnung überein, lediglich das folgende Kapitel über naturräumliche und strukturelle Bedingungen weicht ab, da diese für Deutschland als ausreichend bekannt vorausgesetzt werden. Schließlich wird in jedem Kapitel direkt Bezug zu Deutschland genommen, so dass ein direkter Vergleich möglich ist. Ob der Vergleich am Ende des Kapitels vorgenommen wird oder vorgezogen im Zusammenhang mit der Behandlung einzelner Sachverhalte, ist dem Textaufbau geschuldet und stellt keine Gewichtung dar. Trotz der Ausführlichkeit der Darstellung besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Aufgrund der thematischen Einschränkung können nur die wichtigsten Facetten betrachtet werden.

III.2.1 Relevante naturräumliche und strukturelle Gegebenheiten

Die raumbezogene Politik eines Landes kann nie isoliert betrachtet werden, wie KISTENMACHER et al betonen. Diese sei stets eingebettet in die naturräumlichen und strukturellen Gegebenheiten, aus denen sich die Herausforderungen für eine sinnvolle Raumordnungspolitik ergeben¹²⁴. Aus diesem Grund soll die Betrachtung der Raumordnungspolitik Frankreichs mit einem kurzen Überblick über den Naturraum, die Siedlungsstruktur und die Bevölkerungsverteilung, sowie die Wirtschaftsstruktur beginnen, obgleich das Thema der Arbeit nicht eine Raumstrukturanalyse ist. Doch die Kenntnis dieser räumlichen Fakten dient als Grundlage der weiteren Untersuchung. Unter diesem Gesichtspunkt soll auch in aller Kürze auf die aktuelle Herausforderung des demographischen Wandels eingegangen werden, die beide Länder betrifft.

¹²⁴ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. V.

III.2.1.1 Naturräumliche Charakteristika

Abbildung 2) Topographie Frankreich



Quelle: Weltkarte b (24.01.10).

Fläche und Relief

Die Fläche Frankreichs beträgt 543.965 km², bei einer Nord-Süd- und Ost-West-Ausdehnung von jeweils rund 1.000 km¹²⁵. Der Mont Blanc ist als höchster Berg Frankreichs 4.808 m hoch¹²⁶. Deutschland hat eine Gesamtfläche von 357.104 km² und dehnt sich von Nord nach Süd über 876 km (Luftlinie) aus, von Ost nach West über 640 km¹²⁷. Die Zugspitze als höchster Berg ist mit 2.962 m¹²⁸ wesentlich niedriger als der Mont Blanc.

Beide Länder unterscheiden sich grundlegend im Relief. In Deutschland fällt das Relief von den Alpen bis zur Nord- und Ostsee ab, in parallelen Gürteln folgen Alpen, Alpenvorland, Mittelgebirge, Stufenland und Norddeutsche Tiefebene aufeinander¹²⁹. Verschachtelungen gibt es nur wenige, ganz im Gegensatz zu Frankreich, dessen Relief durch ein Mosaik gekennzeichnet ist¹³⁰. Kleineräumig wechseln sich Becken, Täler, Gebirgszüge und flache Ebenen ab, deren Mittelpunkt ein Gebirge bildet. Bei aller Vielseitigkeit der Landschaften prägen dennoch drei Hauptlandschaftstypen das

¹²⁵ Vgl. France Diplomatie (19.01.10).

¹²⁶ Vgl. France Diplomatie (19.01.10).

¹²⁷ Vgl. Destatis a (27.01.10).

¹²⁸ Vgl. Deutschland Portal (27.10.09).

¹²⁹ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 15.

¹³⁰ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 15.

Bild: Becken, Mittelgebirge und Hochgebirge¹³¹. Zu nennen ist hier vor allem das Pariser Becken im Norden, das als Kernraum Frankreichs fast ein Drittel seiner Fläche einnimmt. Weitere wichtige Bestandteile sind das Garonne-Becken im Südwesten des Landes, gekennzeichnet durch Kalksteinplateaus und fruchtbare Täler, sowie die Rhône-Saone-Senke mit Öffnung in Richtung Mittelmeer, entstanden durch mehrere Millionen Jahre lang andauernde fluviale Prägung. Die wichtigsten Flüsse sind heute die Loire, Garonne, Rhône, Seine und der Rhein an der Grenze zu Deutschland¹³². Im Süden Frankreichs herrschen bezogen auf das Relief höhere Lagen vor, vor allem durch das Zentralmassiv und die Pyrenäen, sowie die Alpen, Vogesen und den Jura im Osten. Auch die Küstenlandschaft ist von enormer Vielfalt und durch abwechslungsreiche Formengestalt geprägt.

Ein mosaikartiges Relief stellt besondere Herausforderungen für die räumliche Planung dar. Im Laufe der Siedlungsgeschichte haben sich kleinräumige Siedlungsformen und sehr differenzierte Nutzungsformen herausgebildet, die zum Teil bis heute bestehen. Je verschachtelter die Naturräume, desto unterschiedlicher die ihnen zuzuschreibenden Bedürfnisse.

Klima

Frankreich und Deutschland liegen in der gemäßigten Klimazone Mitteleuropas, in der Westwindzone. Während sich Deutschland im Übergangsbereich zwischen maritimem und kontinentalem Klima befindet¹³³, ist Frankreichs Klima aufgrund der westlicheren Lage deutlich stärker maritim geprägt. Das Klima in Frankreich ist ein atlantisches Klima mit mediterranem Einfluss¹³⁴. Die Jahresamplitude der Temperaturen ist geringer als beim deutschen Klima. Beide Länder werden vom Golfstrom beeinflusst, der für höhere Durchschnittstemperaturen sorgt, als für diese Breitenlage eigentlich angemessen wären. Die jährliche Durchschnittstemperatur in Frankreich beträgt 11° C, in Deutschland etwa 9°C¹³⁵. Der mittlere jährliche Niederschlag (bezogen auf die Jahre 1961–1990) beträgt in beiden Ländern etwa 700 Millimeter¹³⁶. Wobei sowohl für die Jahresdurchschnittstemperaturen, als auch –niederschläge gilt, dass die Werte sich innerhalb beider Länder regional stark unterscheiden. In Frankreich kann man grob zwischen drei Klimazonen unterscheiden. Im Norden und Westen Frankreich herrscht Seeklima vor. Durch eine fehlende Gebirgsbarriere kann das ozeanische Klima bis weit aufs Festland vordringen, es gibt dort keine großen Temperaturschwankungen, die Winter sind mild, die Sommer frisch, die Niederschläge verteilen sich über das ganze Jahr. Je größer die Entfernung zur Küste ist, desto kontinentaler wird das Klima, d.h. im Osten ist die Temperaturamplitude deutlich größer und die Niederschläge nehmen ab. Im Süden Frankreichs findet man Mittelmeerklima vor, die trockenere Luft bringt heiße, niederschlagsarme Sommer und häufige Regenfälle im Winter. In beiden Ländern ist zudem zwischen dem Klima in den Bergen und im Flachland zu unterscheiden, je höher die Lage, desto kühler und feuchter wird es in der Regel.

¹³¹ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 15.

¹³² Vgl. France Diplomatie (19.01.10).

¹³³ Destatis a (27.01.10).

¹³⁴ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 15.

¹³⁵ Vgl. Destatis a (27.01.10).

¹³⁶ Vgl. Destatis a (27.01.10).

Klimawandel

Der Klimawandel wird alle europäischen Länder beeinflussen. Um die erheblichen regionalen Unterschiede der Auswirkungen des Klimawandels besser untersuchen zu können, hat das Deutsche Klimarechenzentrum in Hamburg ein Modell entwickelt, das sog. CLM (Climate Local Model), welches präzise Voraussagen verschiedener Szenarien erlaubt¹³⁷. Unter Annahme eines realistischen Szenarios, d.h. weiterem CO² Ausstoß in die Atmosphäre, wird es in Südeuropa bis Ende des Jahrhunderts um durchschnittlich 3,6° C wärmer, in Deutschland um 3,1°C und in Skandinavien um 3,3°C¹³⁸. In Deutschland wird sich der Süden schneller erwärmen als der küstennahe Norden. Drastischere Auswirkungen als ein Temperaturanstieg hätte aber eine Veränderung des Wasserhaushalts. Besonders ernst ist die Situation in der Simulation des CLM diesbezüglich in Südeuropa, dort „dürfte im Sommer bis zu 60% weniger Regen fallen“¹³⁹, was akuten Wassermangel zur Folge haben wird. In Mitteleuropa hingegen ergibt sich gemäß dem Modell kaum Veränderung im Jahresmittel der Niederschläge. In Deutschland werden die Niederschläge vermehrt im Winter fallen, die Sommer werden heißer, länger und trockener. Extrem-Niederschläge können nicht sicher prognostiziert werden, zu viele Komponenten der komplizierten Vorgänge bei der Niederschlagsbildung, wie lokale Luftströmungen und der Partikelgehalt der Atmosphäre, blieben bei bisherigen Voraussagen vernachlässigt.

Die Situation in Frankreich sieht ähnlich aus, insgesamt wird ein Temperaturanstieg von über 3°C wahrscheinlich sein, am stärksten betroffen wird der Süden sein, der unter einer starken Trockenheit und Wassermangel zu leiden haben wird¹⁴⁰. Die nördlichen Küstengebiete werden sich langsamer erwärmen, auch hier wird es im Winter mehr Niederschläge geben. In beiden Ländern wird es zu Verschiebungen der Vegetationszonen kommen, Land- und Forstwirtschaft werden zu einer raschen Anpassung gezwungen sein. Ein weiterer Aspekt, der jedoch noch ungenügend erforscht ist, ist die Abschwächung des Golfstroms durch eine Erhöhung des Salzgehalts in den nördlichsten Gewässern, verursacht durch das Abschmelzen der nördlichen Polgletscher und die Erhöhung der Wassertemperatur. Frankreichs Klima ist vom warmen Golfstrom beeinflusst, ein Versiegen könnte gravierendere Folgen haben als die Erwärmung durch den Klimawandel. Auf weitere Zusammenhänge und Auswirkungen des Klimawandels in Europa soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, wichtig ist allein die Tatsache, dass Veränderung von Temperaturen, Niederschlägen und Vegetationszonen in hohem Maße die Lebensweise der Menschen betrifft und somit auch für die Raumordnungspolitik relevant ist. Sie muss vorausschauend und vor allem im Süden Frankreichs dem zukünftigen Klimawandel angepasst agieren.

¹³⁷ Vgl. BOJANOWSKI (2008), S. 16.

¹³⁸ Vgl. BOJANOWSKI (2008), S. 16.

¹³⁹ BOJANOWSKI (2008), S. 16.

¹⁴⁰ Vgl. BOJANOWSKI (2008), S. 16.

Flächennutzung

Die Muster der Flächennutzung sind in Frankreich und Deutschland sehr ähnlich. Frankreich verfügt über etwas mehr Landwirtschaftsnutzfläche (57%) als Deutschland (55%)¹⁴¹ und auch die sonstige Flächennutzung, die Siedlungen, Ödland und Tagebau umfasst, liegt mit 16,4% höher als in Deutschland (14%). Der Waldanteil ist in Deutschland mit fast 30% höher als in Frankreich (26%), ebenso der Anteil von Wasserflächen mit 0,3% in Frankreich und 2% in Deutschland¹⁴². Alle Zahlen sind beziehen sich auf das Jahr 1994, aufgrund der vielen unterschiedlichen statistischen Werte zur Flächennutzung sind sie nur als ungefähre Angabe zu sehen.

Bodenschätze und Industrieentwicklung

Die Kenntnis über Vorkommen und Verteilung von Bodenschätzen ist deshalb von Bedeutung, weil ein direkter Zusammenhang mit der Entstehung früher Industrien besteht. Im Zeitalter der Industrialisierung ab 1800 spielten die Transportkosten, und somit die Entfernung zu Vorkommen von Rohstoffen oder natürlichen Energieträgern gemäß Alfred Webers Standorttheorie noch die entscheidende Rolle zur Ansiedlung von Industriebetrieben. Es sind die zu dieser Zeit entstandenen Industriedistrikte, deren Niedergang der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik bis heute Probleme bereiten. Der Niedergang der alt industrialisierten Regionen spielte in den Konzepten der französischen Raumordnungspolitik über viele Jahre hinweg eine entscheidende Rolle.

Zu den Regionen, die sich im Zuge der Industrialisierung nahe der Rohstoffvorkommen entwickelten, gehörten in Frankreich die nordöstlichen Industriegebiete auf Basis der Kohlevorkommen des Artois und der Eisenerze in Lothringen¹⁴³. Ebenso an Kohlevorkommen geknüpft sind die Industriegebiete von St. Etienne und Le Creusot im Zentralplateau. St. Etienne ist heute eine der am stärksten schrumpfenden Städte Frankreichs, das gesamte ehemals florierende Zentralmassiv wurde nach dem Strukturwandel zum Problemraum¹⁴⁴. Die Kohleproduktion geht ständig zurück, Bergwerke werden geschlossen und auch der Erzabbau in Lothringen wurde eingestellt, Erze werden heute importiert. Außer Kohle gibt es in Frankreich auch noch Erdgas in den Pyrenäen, Kalisalze im Elsaß und Bauxitvorkommen in der Provence¹⁴⁵.

Die beiden wichtigsten Rohstoffe in Deutschland sind Kalisalze aus den Lagerstätten im Fulda-Werra-Gebiet und in der Oberrheinischen Tiefebene, sowie relativ große Vorkommen an Stein- und Braunkohle¹⁴⁶. Die Steinkohlevorkommen liegen vor allem im Westen, die Braunkohlelagerstätten in den neuen Bundesländern. Den größten industriellen Aufschwung erfuhr bis zur Zeit des Ersten Weltkriegs das Ruhrgebiet. Heute ist das Ruhrgebiet gutem Weg, durch gezielte Umstrukturierung der Wirtschaft, Beseitigung der Umwelt- und Landschaftsschäden, sowie durch kulturelle Vermarktung die tiefe Krise durch den Bedeutungsverlust des Kohlebergbaus und der Stahlindustrie zu überwinden.

¹⁴¹ Vgl. Europa auf einen Blick (22.02.09).

¹⁴² Vgl. Europa auf einen Blick (22.02.09).

¹⁴³ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 16.

¹⁴⁴ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 16.

¹⁴⁵ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 16.

¹⁴⁶ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 16.

III.2.1.2 Grundzüge der Wirtschaftsstruktur – sektoral und räumlich

Die Wirtschaftsstruktur eines Landes ist das Ergebnis des Zusammenspiels vielzähliger historischer, ökonomischer und sozialer Erscheinungen und Entwicklungen. So spielen vor allem die Sektoren- und Branchenstrukturen, die Produktionsleistungen und die Wertschöpfung, die Kosten von Arbeit und Kapital, der private Konsum und nicht zuletzt die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt eine bedeutende Rolle. Aus thematischen Gründen soll hier nur auf sektorale und räumliche Strukturen eingegangen werden, vor allem letztere sind von hoher Bedeutung für die Raumordnungspolitik.

In beiden Ländern schreitet der sektorale Strukturwandel voran, das heißt, der primäre Sektor (Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei) und der sekundäre Sektor (Industrie, verarbeitendes Gewerbe, Handwerk) sind in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zu Gunsten des tertiären und quartären Dienstleistungssektors geschrumpft¹⁴⁷. Während der tertiäre Sektor alle klassischen Dienstleistungen, wie auch Handel und Verwaltung umfasst, handelt es sich bei dem jüngeren quartären Sektor vor allem um unternehmensbezogene Dienstleistungen.

In Frankreich spielt die Landwirtschaft allerdings noch eine wichtigere Rolle als in Deutschland. Frankreich hat EU-weit die größte landwirtschaftliche Nutzfläche, auch wenn diese in den letzten Jahrzehnten stets zurückging. Die Produktion von Agrargütern konzentriert sich auf den Norden und Westen Frankreichs, wo vor allem in Großbetrieben produziert wird. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft ist eine Entwicklung, von der beide Länder gleichermaßen betroffen sind. Die Betriebsgrößen wachsen, die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der Beschäftigten sinkt aber kontinuierlich. Fast ein Viertel der gesamteuropäischen Agrarproduktion entfällt auf Frankreich, hier wird mit Abstand am meisten Getreide, Mais, Rindfleisch, Geflügel und auch Wein produziert¹⁴⁸. Der Anteil des tertiären und quartären Sektors an der französischen Bruttowertschöpfung liegt bei etwa 77 % (2007)¹⁴⁹, der Wert ist also deutlich höher als in Deutschland mit 69 % (2008)¹⁵⁰. Dafür ist der Wert für den sekundären Sektor im Vergleich geringer, der Anteil der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung beträgt in Frankreich nur etwa 20,5 % (2007)¹⁵¹, in Deutschland 30 % (2007)¹⁵², der Anteil der Landwirtschaft am BIP ist mit 2,2 % (2007) doppelt so hoch wie in Deutschland mit 0,92 % (2007)¹⁵³.

Beide Länder können als Exportnationen bezeichnet werden. Deutschland exportiert in erster Linie Produkte aus der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, der Automobilindustrie, der Nahrungsmittelindustrie, sowie der chemischen Industrie und ist gesamtwirtschaftlich noch stärker als sein westlicher Nachbar vom Export abhängig. Die Hauptabnehmerländer deutscher Exportprodukte sind in dieser Reihenfolge Frankreich, die USA, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Österreich, Belgien, Spanien und die Schweiz (2008)¹⁵⁴. Die meisten von Deutschland importierten Produkte stammen ebenfalls aus Frankreich. Die Außenhandelsverflechtungen beider

¹⁴⁷ Vgl. Europa auf einen Blick (22.02.09).

¹⁴⁸ Vgl. MICHNA (2007), o.S.

¹⁴⁹ Vgl. Destatis b (01.02.10).

¹⁵⁰ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (01.02.10).

¹⁵¹ Vgl. Destatis b (01.02.10).

¹⁵² Vgl. Destatis b (01.02.10).

¹⁵³ Vgl. Destatis b (01.02.10).

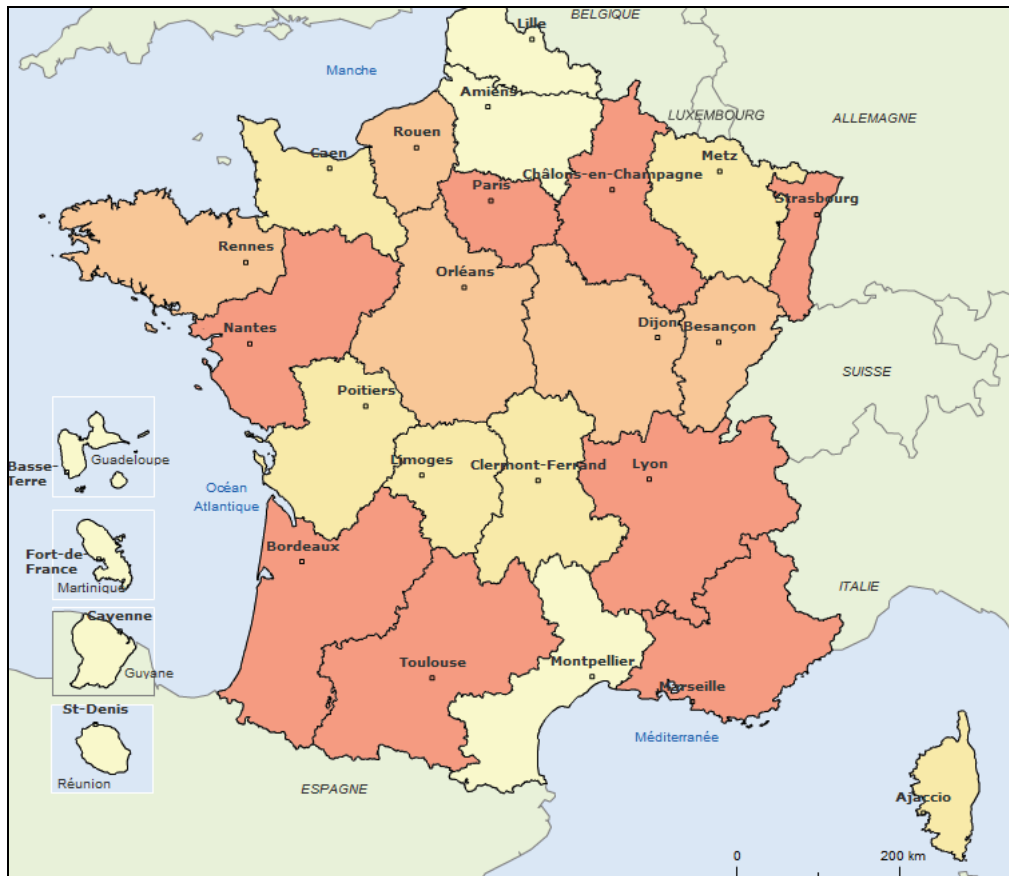
¹⁵⁴ Vgl. Destatis b (01.02.10).

Länder sind sehr stark. Auch bei den Handelspartnern Frankreichs steht Deutschland mit Abstand an der Spitze. Die Hauptexportbranchen Frankreichs sind die Kraftfahrzeugindustrie, die Luft- und Raumfahrtsindustrie, die Nahrungsmittelindustrie, sowie die chemische und pharmazeutische Industrie¹⁵⁵.

Die räumliche Wirtschaftsstruktur ist neben der räumlichen Verteilung der Bevölkerung einer der Kernpunkte, aus denen die Raumordnungspolitik ihre Aufgaben und Herausforderung ziehen kann. Die Leitphilosophie der deutschen Raumordnung hat sich von Anfang an zum zentralen Anliegen gemacht, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen. Dies bezieht sich auch auf die räumliche Wirtschaftsstruktur, die gerne mit dem Indikator BIP pro Einwohner gemessen wird. Ein hoher Wert bedeutet, dass die Mehrheit der Menschen dieser Region Arbeit hat und zur Wertschöpfung beiträgt. In der Regel zieht ein hoher Wert dann auch vermehrten Konsum nach sich, was der Wirtschaft in der fraglichen Region eine hohe Leistungskraft bescheinigt. Anhand von Karten sollen an dieser Stelle die Disparitäten des BIP pro Einwohner in gesamt Frankreich und in Bayern, als Exempel für einen kleineren Raumausschnitt veranschaulicht werden. In Bezug auf die raumordnerischen Herausforderungen, wie zum Beispiel der Herstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse, ist das räumliche Differenzierungsmuster des BIP aussagekräftiger als der Gesamtwert des BIP eines Landes. Wirtschaftlich starke Regionen sind in der Regel auch sehr attraktiv, langfristig ziehen diese Räume mehr Menschen an als wirtschaftlich schwächere Regionen, die ausbluten können.

¹⁵⁵ Vgl. Destatis b (01.02.10).

Abbildung 3) Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Frankreich, Ebene der régions (2008)

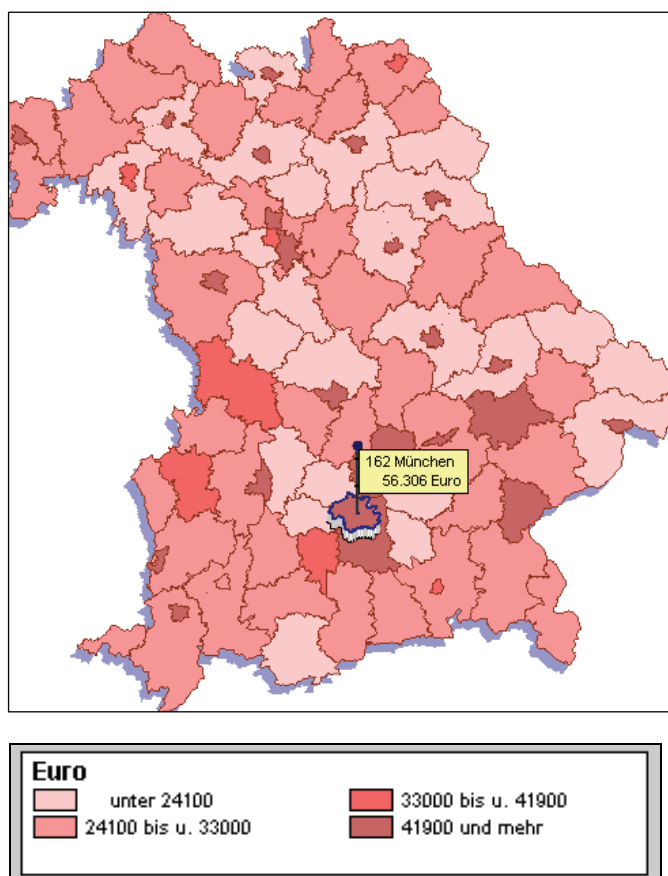


Indicateurs : Analyses choroplèthes	
PIB régional par habitant	
PIB régional par habitant (en euros par habitant)	
	25 946 à 44 372 (8)
	23 855 à 25 946 (5)
	22 754 à 23 855 (6)
	12 204 à 22 754 (7)
source : INSEE (2006) - Valeur 2004 pour les DOM	

Quelle: Observatoires des Territoires (2009), 13.11.09.

In Frankreich zeigen sich starke Disparitäten der Wirtschaftskraft der régions, hier gemessen am Wert des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner. Vor allem die zentral, nördlich sowie nordwestlich gelegenen Teilräume weisen vergleichsweise schwache Werte auf, ohne Berücksichtigung der französischen Überseegebiete. Für die Raumordnung bedeutet dieses Vorhandensein von extremen Disparitäten eine große Herausforderung.

Abbildung 4) Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Bayern, Kreisebene (2007)



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2009), 14.11.09.

Disparitäten treten nicht nur auf nationaler Ebene auf, sondern kennzeichnen auch kleinere Raumeinheiten. In Bayern gibt es erhebliche Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen sieben Regierungsbezirke. Mit einem durchschnittlichen Wert des BIP pro Einwohner von 40.909 Euro¹⁵⁶ liegt der Regierungsbezirk Oberbayern klar an der Spitze¹⁵⁷. Im Gegensatz dazu beträgt der Wert in Oberfranken nur 27.534 Euro. Verstärkend kommt hinzu, dass Oberbayern auch mit Abstand die meisten Einwohner hat, nämlich 4.313.446 im Vergleich zu Oberfrankens 1.088.845 Einwohnern, der Wert also noch mehr Gewicht erlangt. Wie ersichtlich (Abb. 4), bestehen auch innerhalb der bayerischen Regierungsbezirke erhebliche Differenzen.

Disparitäten sind ein Grundproblem bzw. eine Grundherausforderung jeglicher Raumentwicklungspolitik. Gäbe es einen homogenen, ausgeglichenen Raum, in dem keine Unterschiede zwischen Lebensqualität und intakter Natur, Standortqualitäten und Arbeitsplatzangebot, Versorgungsmöglichkeiten und Infrastruktur, Bildungsmöglichkeiten und Freizeitangebote etc. herrschen würden, wäre eine ordnende, sichernde und entwickelnde Raumordnungspolitik nicht von einer solch hohen Wichtigkeit, wie sie es heute ist. Soziale, wirtschaftliche und räumliche Disparitäten können die

¹⁵⁶ Werte beziehen sich auf das Jahr 2007.

¹⁵⁷ Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (25.02.09).

Menschen in ihren Grunddaseinsfunktionen einschränken. Interregionale und intranationale Binnenwanderungen können zu einer Verstärkung der bereits vorhandenen Disparitäten und einer Verschärfung der Probleme in peripheren Schrumpfungsbereichen, sowie gleichzeitig in den überlasteten Ballungsräumen führen. Deutlich wird dies vor allem im zentralistisch geprägten Frankreich. Die Hauptstadt Paris ist seit Jahrhunderten der Anziehungspunkt des Landes schlechthin. Sowohl für die Bevölkerung, für die Unternehmen, als auch für sämtliche bedeutende Institutionen. Diese Sogwirkung konnte durch die Bemühungen zur Dezentralisierung und teilweise strikter Standortpolitik zwar leicht abgeschwächt werden, dennoch ist das Muster des viel zitierten Buches „Paris et le désert“ von J.-F. Gravier (1958), in dem alle französischen Gebiete außerhalb von Paris als Wüste bezeichnet werden, bis heute kennzeichnend. Bis heute konzentriert die Region um Paris, die Île de France, überproportional hohe Anteile von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Wirtschaftskraft.

Die Entwicklung von Regionen und Siedlungsstrukturen ist komplex und nicht nur durch die Anpassung an naturräumliche Gegebenheiten geprägt. Vor allem die jahrzehntelangen politischen Zielvorstellungen, Prioritätensetzungen, Organisations- und Kompetenzstrukturen, Verfahrensweisen und Mittelverfügbarkeiten spielen eine wichtige Rolle. In der vorliegenden Arbeit können aus Gründen der Themenbegrenzung nur die raumordnerischen Aspekte der Politik Beachtung finden, was die Entstehung der heutigen räumlichen Struktur beider Länder nur unzureichend nachzeichnet.

Verkehr

Das Thema Verkehr soll bewusst kurz gehalten werden. Die wichtigste Aussage beschränkt sich darauf, dass durch die jahrhundert lange räumliche und funktionale Dominanz von Paris auch eine starke, mitunter sternförmige Ausrichtung der Hauptmagistralen auf Paris stattgefunden hat. Im Zuge der Dezentralisierung wird gezielt versucht, die West-Ost-Verbindungen im Rest Frankreichs zu stärken.

Abbildung 5) Hauptlinien des Schienenverkehrs in Frankreich



Quelle: Interrail (01.02.10).

In Deutschland galt die Bemühung in den letzten Jahrzehnten vor allem der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern. Als europäisches Transitland muss Deutschland mit einem starken Verkehrsaufkommen zurechtkommen.

III.2.1.3 Siedlungsstruktur und Bevölkerungsverteilung

Die Dominanz von Paris wirkt sich auch auf die Siedlungsstruktur und die Bevölkerungsverteilung in Frankreich aus. Bis heute weist der Verdichtungsraum Paris Zuwachsraten auf, doch seit dem Zweiten Weltkrieg kann man auch das Wachstum einiger kleinerer Metropolen beobachten. Ungebrochen ist jedoch die Land-Stadt-Wanderung, die in Frankreich allerdings später eingesetzt als in Deutschland. So lebten in Frankreich erst gegen Ende des Jahres 1920 über die Hälfte der Einwohner in Städten, in Deutschland war dies bereits Ende des 19. Jahrhunderts der Fall¹⁵⁸.

Die Bevölkerungsdichte ist in Frankreich mit 104 Einwohner pro km² wesentlich geringer als in Deutschland (Alte Bundesländer: 251 Einwohner pro km², Neue Bundesländer: 165 Einwohner pro km²)¹⁵⁹. Auch in absoluten Zahlen hat Frankreich mit 62.048.500 (2008)¹⁶⁰ weniger Einwohner als Deutschland mit 82.140.000 (2008)¹⁶¹.

¹⁵⁸ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 18.

¹⁵⁹ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 19.

¹⁶⁰ Vgl. Destatis b (01.02.10).

Doch konzentriert sich die Bevölkerung in Frankreich stärker als in Deutschland. Während im Verdichtungsraum Paris überdurchschnittlich viele Menschen leben, etwa siebenmal mehr als im zweitgrößten Verdichtungsraum Lyon, haben über 80% der französischen Gemeinden im Jahr 1990 weniger als 2.000 Einwohner¹⁶². Vereinfachend kann man sagen, dass die Loire Frankreich in einen dicht besiedelten Norden und geringer besiedelten Süden trennt¹⁶³.

Die am dichtesten besiedelten Gebiete in Deutschland befinden sich beiderseits des Rheins und entlang des unteren Mains, sowie in der Niederrheinischen und der Westfälischen Bucht und punktuell in Sachsen¹⁶⁴.

Während es in Deutschland fünfzehn Großstädte mit über einer halben Million Einwohner gibt, besitzt Frankreich in dieser Kategorie nur fünf Städte¹⁶⁵. Die Städte Frankreichs sind dispers verteilt, auffällig ist vor allem, dass sich im Einzugsraum von Paris vor den Anfängen der Dezentralisierung so gut wie keine Mittelstädte entwickeln konnten. In Deutschland gibt es keine dominierende Stadt, deren Position mit Paris verglichen werden könnte, es haben sich zahlreiche Regionalhauptstädte herausgebildet¹⁶⁶.

Beiden Ländern gemeinsam ist der Prozess der Suburbanisierung, dessen Profiteure die Gemeinden im Umland größerer Städte sind.

¹⁶¹ Vgl. Destatis b (01.02.10).

¹⁶² Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 19.

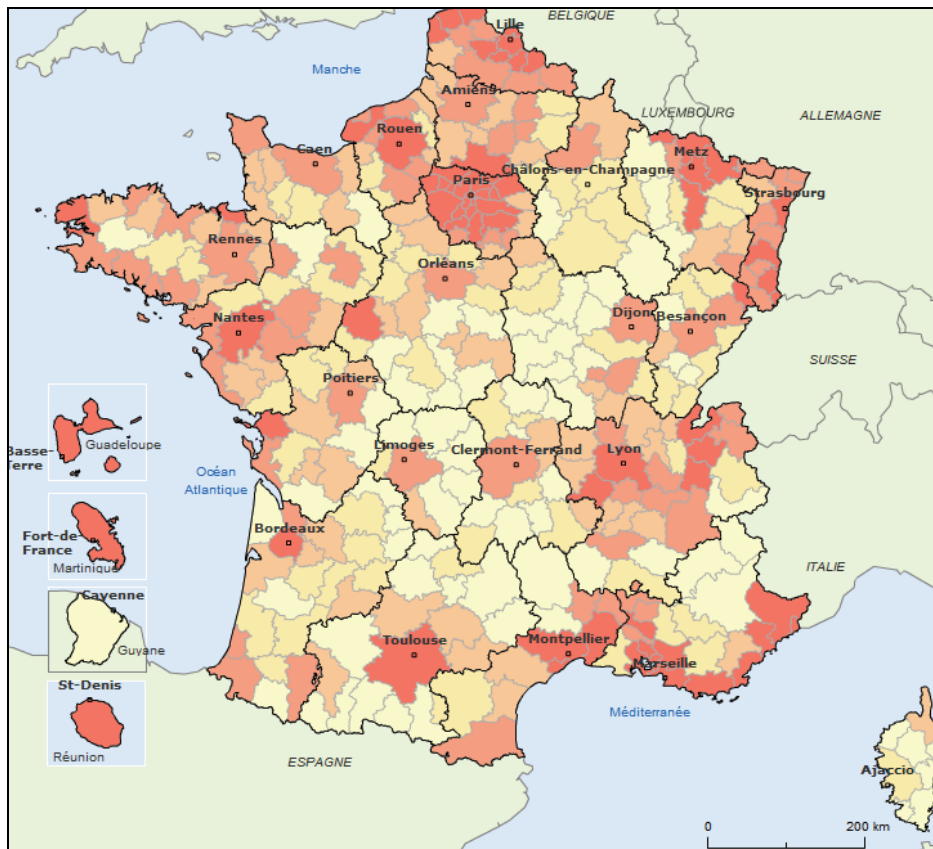
¹⁶³ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 19.

¹⁶⁴ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 19.

¹⁶⁵ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 20.

¹⁶⁶ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 20.

Abbildung 6) Bevölkerungsdichte in Frankreich (2006)



Indicateurs : Analyses choroplèthes	
Densité démographique	
Densité démographique (en habitant au km ²)	
	178 à 20 696 (71)
	96,7 à 178 (71)
	59,8 à 96,7 (70)
	40,2 à 59,8 (68)
	2,47 à 40,2 (72)
source : INSEE (RP) (2006) - Chaque DOM est considéré comme une zone d'emploi à part entière	

Quelle: Observatoire des territoires b (13.11.09).

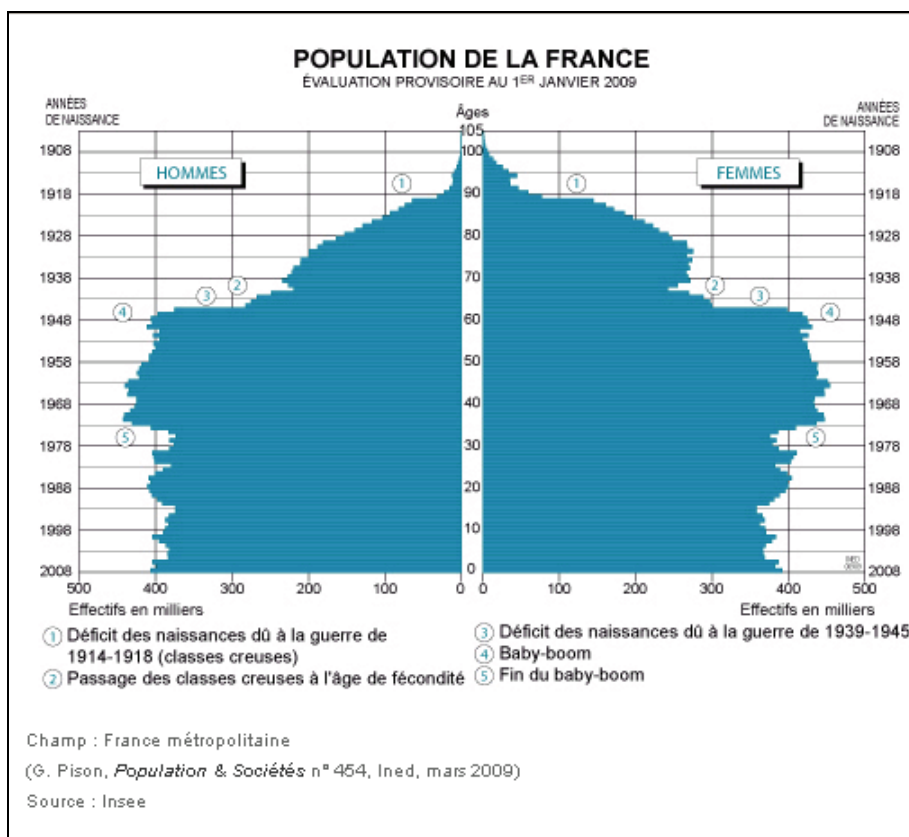
Bei Betrachtung der Bevölkerungsdichte in Frankreich bestätigt sich die Annahme, dass die Regionen mit niedrigen BIP-Werten weitgehend deckungsgleich mit denen niedriger Bevölkerungsdichte sind. Die Bevölkerungsdichte ist dabei kein Maß für die absolute Zahl der Einwohner in einem Gebiet, doch der Fall, dass sehr viele Einwohner weit verteilt eine relativ große Fläche besiedeln, ist in Europa relativ selten.

Bevölkerungsstruktur

Die Bevölkerungsstruktur beider Länder soll nur kurz anhand eines Vergleichs der jeweiligen Bevölkerungspyramiden dargestellt werden. Wichtiger als die zahlenmäßige Aufschlüsselung sind die Folgen der vorhandenen Strukturen, die im darauf folgenden Kapitel über den demographischen Wandel¹⁶⁷ behandelt werden.

Die Bevölkerungspyramiden von Frankreich und Deutschland weisen erhebliche Unterschiede auf. Die Bevölkerungspyramide Deutschlands kann eigentlich nicht mehr als Pyramide bezeichnet werden, eher ist sie bienenkorb- oder urnenförmig. Entscheidend für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung ist die Betrachtung der Pyramidenbasis. Hier liegt die zahlenmäßige Stärke der jüngsten Generationen in Frankreich überaus deutlich über den deutschen Werten. Die deutsche Bevölkerung schrumpft. In der Entwicklung zeigen beide „Pyramiden“ die Geburteneschnitte durch die beiden Weltkriege, sowie die geburtenstarken Jahrgänge der Zeit des Babybooms in den 50-er Jahren bis Ende der 60-er Jahre und den darauf folgenden sog. Pillenknick.

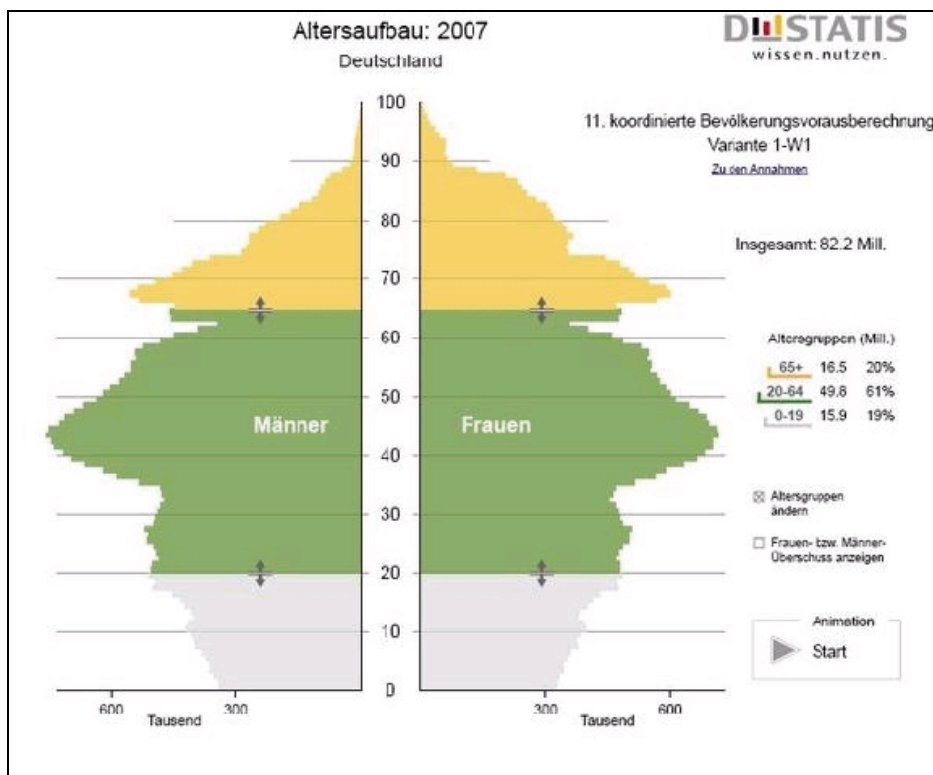
Abbildung 7) Bevölkerungspyramide Frankreich (2009)



Quelle: Institut national d'études démographiques (29.01.10).

¹⁶⁷ Vgl. unten S. 45.

Abbildung 8) Bevölkerungspyramide Deutschland (2007)



Quelle: Internationales Hochschulinstitut Zittau (26.01.10).

III.2.1.4 Auswirkungen des demographischen Wandels

Der demographische Wandel eine der größten zukünftigen Herausforderungen für die Raumordnungspolitiken in Europa. Dabei gilt es zu beachten, dass dieser an sich nichts Negatives sein muss und die beiden Hauptkomponenten, nämlich Bevölkerungsabnahme und Alterung, sauber zu trennen sind, ebenso wie die daraus resultierenden Folgen. Unbestritten ist die Tatsache, dass die Geburten pro Frau in nahezu sämtlichen Industrieländern zurückgehen. 1,3 Geburten pro Frau in Deutschland reichen nicht aus, um die Bevölkerungszahl von 82,5 Millionen aufrecht zu erhalten, das Bestandserhaltungsniveau liegt bei 2,1 – 2,5 Geburten pro Frau¹⁶⁸. Dies kann auch die Zuwanderung nicht ausgleichen, deren Effekte oft überschätzt werden. Migration kann nur ein kurzfristiges kosteneffizientes Instrument sein, um Nachfrageüberschüsse auf dem Arbeitsmarkt zu überbrücken¹⁶⁹. Zudem ist die Zuwanderung nach Deutschland seit Anfang der 90-er Jahre konstant rückläufig. Fakt ist, dass die Bevölkerung langfristig abnehmen wird, in Deutschland höchst wahrscheinlich auf 75 Millionen im Jahr 2050. Die reine Abnahme der Bevölkerungszahl ist volkswirtschaftlich gesehen nicht das Problem. Eine Schrumpfung von 82 Millionen auf etwa 75 Millionen entspräche einem Minus von weniger als 10%, das mag viel erscheinen, bedenkt man, dass 7,5 Millionen Menschen fast der Einwohnerzahl Niedersachsens entspricht, aber wenig, wenn man an die Zeit des Wirtschaftswunders nach dem Zweiten Weltkrieg denkt, in der die Einwohnerzahl Deutschlands ebenfalls nicht mehr

¹⁶⁸ Vgl. HUSA, WOHLISCHLÄGEL (2009), S. 5.

¹⁶⁹ Vgl. SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 8.

als 75 Millionen betrug, also in etwa der gleiche Wert, der für das Jahr 2050 prognostiziert wird¹⁷⁰. Weniger Menschen reduzieren zwar die fiskalischen Einnahmen des Staates, nehmen aber auch weniger Leistungen in Anspruch.

Räumlich gesehen ergeben sich aus der Abnahme der Bevölkerung allerdings Probleme. Zwangsweise kommt es zur Entleerung von Stadtquartieren oder ganzen Regionen. Die Aufrechterhaltung der Infrastruktur unter Gesichtspunkten der wertgleichen Lebensbedingungen ist bereits heute eine große finanzielle Belastung, die in Deutschland mit Blick auf die neuen Bundesländer sogar zu vereinzelt politischen Forderungen nach der Aufgabe des Prinzips führte.

Die Situation in Frankreich zeigt sich mit leicht abgemilderter Schärfe. Die französische Frau bekommt durchschnittlich 2,1 Kinder¹⁷¹ - ein entscheidender Unterschied zum deutschen Wert von 1,3. Noch hat Frankreich einen leichten Geburtenüberschuss aufzuweisen. Vor allem der Migrationssaldo (Nettozuwanderung) ist im Gegensatz zu Deutschland seit Jahren stets positiv und liegt bei etwa + 100.000 Menschen pro Jahr¹⁷². Das heißt, das Bevölkerungswachstum ist zuwanderungsbedingt. Frankreich wird in Zukunft von der Zuwanderung abhängig sein, um die Sozial- und Rentensysteme zu sichern. Ein großes Problem liegt dabei allerdings in der Marginalisierung und oft sehr schlechten Integration der Einwanderer, deren durchschnittliche Geburtenzahl (entgegen der oft geäußerten Meinung) nicht signifikant über der der Franzosen liegt¹⁷³. Die Bevölkerungszahl von heute etwa 65 Millionen wird wohl für die nächsten Jahre stabil bleiben. Aufgrund der Tatsache, dass es in Frankreich außergewöhnlich viele Kleinstgemeinden mit wenigen hundert Einwohnern gibt, könnte die Aufrechterhaltung der Infrastruktur in diesen kleinen Dörfern, falls sie denn überhaupt vorhanden ist, besonders problematisch werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Verringerung der Bevölkerungszahl in der Regel keinem räumlich ausgeglichenen Muster folgt, sondern stets schrumpfende Regionen entstehen, deren negativer Wanderungssaldo einen Selbstverstärkungseffekt innehat. Vor allem die jungen, gebildeten Menschen wandern ab, insbesondere Frauen, es kommt zu „braindrain“ und in Folge ist die Region auch für Unternehmen nicht mehr interessant, es gibt immer weniger Arbeitsplätze, eine Abwärtsspirale entsteht. Im Gegensatz zu den schrumpfenden Regionen kann es durch die resultierenden Wanderungsbewegungen auch zu Überlastungserscheinungen in den besonders attraktiven Ballungsräumen kommen, wie das in Bayern beispielsweise in der Metropole München bereits der Fall ist. In Frankreich könnte eine solche Entwicklung zur Konterkarierung aller Bemühungen, Paris zu entlasten, führen. Durch die Preisentwicklung auf dem freien Mietmarkt und bei den Lebenshaltungskosten findet bis zu einem gewissen Grad zwar ein räumlicher Ausgleich statt, gleichzeitig führt dies aber zu verstärkten sozialen Disparitäten innerhalb der Ballungsräume, an deren günstigeren Rändern und Vororten¹⁷⁴ sich dann die niedrig verdienenden Gesellschaftsschichten, vor allem Menschen mit Migrationshintergrund, konzentrieren. Gerade in Paris zeigt sich das enorme soziale Sprengpotenzial, das in dieser räumlichen Struktur steckt.

Die zweite, entscheidende Komponente des demographischen Wandels ist die Alterung der Bevölkerung. Diese ergibt sich einerseits aus einem höheren prozentualen

¹⁷⁰ Vgl. SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 8.

¹⁷¹ Vgl. Focus Migration (23.02.09).

¹⁷² Vgl. Focus Migration (23.02.09).

¹⁷³ Vgl. Focus Migration (23.02.09).

¹⁷⁴ In Frankreich werden die Vororte von Paris als Banlieue bezeichnet.

Anteil an Älteren an der Gesamtbevölkerung durch die Verringerung der Geburten und somit Verkleinerung der jungen Generationen. Zum anderen spielt die höhere Lebenserwartung durch medizinischen Fortschritt, individuelle Verhaltensänderung und sozioökonomische Rahmenbedingungen eine große Rolle¹⁷⁵. *„Wer heute geboren wird, darf damit rechnen 75,89 jährig (Männer) bzw. 81,55 jährig (Frauen) zu werden“*¹⁷⁶, so das Ergebnis einer Studie des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts, die sich jedoch nur auf Deutschland bezieht. Jedoch kommt es auch in Frankreich zu einem langsamen Anstieg des Altersquotienten, der das Verhältnis von Personen im Rentenalter zur erwerbsfähigen Bevölkerung ausdrückt, denn auch dort steigt die Lebenserwartung. Nach einer Prognose der 10. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ist im Jahr 2050 jeder dritte Deutsche über 60 Jahre alt¹⁷⁷. Der Altersquotient, wird laut Statistischem Bundesamt von 0,44 (2001) auf bis zu 0,78 (2050)¹⁷⁸ steigen. Allerdings ist die Annahme einer jungen und wachsenden Gesellschaft in Deutschland die Grundlage aller wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zur Wahrung und Steigerung des Lebensstandards. Aus diesem Grund stellt nicht die niedrige Geburtenrate, sondern die Alterung die wahre Herausforderung des gegenwärtigen demographischen Wandels dar. *„Immer weniger Erwerbspersonen stehen immer mehr Rentner(innen) gegenüber, was die Sozial- und Versorgungssysteme ganz erheblich belastet“*¹⁷⁹. Es ergibt sich nicht nur die sozialpolitische Notwendigkeit zu tief greifenden Reformen des Rentensystems, auch die Raumordnungspolitik ist gefordert. Die Alterung einer Gesellschaft hat Auswirkungen auf den Raum, wenn diese auch geringer sind als die einer abnehmenden Bevölkerung. Doch in der Realität vermischen sich beide Prozesse, so dass die Alterung in peripheren Räumen die Abwanderungsbereitschaft junger Menschen verstärken kann. Ein großes Problem stellt der vermehrte Bedarf an sanitären Pflegeeinrichtungen und nahe gelegenen Versorgungseinrichtungen wie Einkaufsmöglichkeiten, Ärzte, Apotheken, und eines gut ausgebauten öffentlichen Personennahverkehrs dar. Dies lohnt sich finanziell aber nicht, wenn in einer Region fast ausschließlich Leute zurückbleiben, die der Kommune weniger Einnahmen beschieren als Erwerbstätige. In Mecklenburg-Vorpommern gab es deshalb schon Versuche, ältere Menschen mit Anreizprämien zum Wegzug in die nächstgelegene Stadt zu bewegen. Dieses Vorgehen ergibt zwar aus raumpolitischer Sicht Sinn, stößt bei den Betroffenen mitunter aber auf starken Widerstand, die Verwurzelung gerader älterer Menschen mit ihrer Umgebung ist sehr stark. Aber selbst in den Städten gibt es bisweilen Engpässe bei den Pflegeeinrichtungen. Der Umgang mit der Abnahme der Bevölkerung und den Veränderungen in ihrer Zusammensetzung erfordert eine sektorübergreifende, integrale Vorgehensweise. Somit ist gerade die querschnittsbezogene Disziplin der Raumordnung gefragt. Es bleibt Spekulation, ob es der zentral organisierten französischen Raumordnung möglicherweise besser gelingen wird, Maßnahmen zur Anpassung an den demographischen Wandel zu koordinieren, voranzutreiben und erfolgreich durchzuführen.

¹⁷⁵ Vgl. SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 4.

¹⁷⁶ SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 4.

¹⁷⁷ Vgl. SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 1-2.

¹⁷⁸ Vgl. SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 1.

¹⁷⁹ Vgl. SCHRÖER, STRAUBHAAR (2006), S. 1-2.

III.2.2 Essenzialia der französischen Raumordnung

III.2.2.1 Der Planungs- und Raumordnungsbegriff

Der Umgang mit zweisprachigem Fachvokabular kann zu Ungenauigkeiten führen. In vielen Fällen ist die rein wörtliche Übersetzung des Planungsvokabulars nicht ausreichend, um die exakte Wortbedeutung wiederzugeben. Zwei Beispiele sollen die Problematik verdeutlichen.

Die gängigen Begriffe „planification“ und „Planung“ scheinen auf den ersten Blick identisch. Jedoch steht planification in Frankreich für die *„auf staatliches Handeln bezogene Planung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“*¹⁸⁰ und bestimmt den mehrjährigen Rahmen für die verschiedenen Fachpolitiken, die Haushaltspolitik und die staatlichen Investitionsausgaben. Der sog. plan de la nation¹⁸¹ ist die *„Grundlage für die Aushandlung der Verträge, über welche die staatliche Investitionspolitik in Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften erfolgt“*¹⁸². Eine räumliche Dimension ist in der planification naturgemäß nicht unbedingt enthalten, je nach Gewichtung der Raumordnungsziele in der Politik aber doch präsent.

Das deutsche Planungsverständnis spiegelt eine andere Auffassung wider. Planung wird mit Stadtplanung, Raumplanung, Bauleitplanung assoziiert, die Disziplin der Planung hat einen räumlich-physischen Charakter. Es geht um die Planung der Raumnutzung, um die Koordination der konkurrierenden Nutzungsansprüche an den Raum, sei dieser eine Stadt, eine Region oder eine Gemeinde. In Deutschland ist Raumplanung zu verstehen als *„Oberbegriff für die drei überfachlichen Planungsebenen der Bundesraumordnung, der Landesplanung einschließlich der Regionalplanung sowie der Bauleitplanung“*¹⁸³. *„Eine dem deutschen Verständnis im Sinne von Raumplanung entsprechende Planung gibt es in Frankreich nur auf kommunaler Ebene“*¹⁸⁴.

Grundlegend für diese Arbeit sind die Begriffe „Raumordnung“ und das französische Äquivalent „aménagement du territoire“. Die wörtliche Übersetzung von „aménagement“ ist *„Einrichtung“*¹⁸⁵. So bedeutet etwa aménagement de l'espace *„Platzersparnis“*, und auch die Bedeutungskomponenten von *„Ausstattung“* und *„Gestaltung“* sind enthalten¹⁸⁶. Der Zusatz „du territoire“ kann mit „des Raums“ übersetzt werden. Die Übersetzung von aménagement du territoire mit Raumordnung gibt nicht exakt den Sinn des französischen Ausdrucks wider. Von „Ordnung“ ist eigentlich nicht die Rede. Es überrascht nicht, dass der Ordnungsaspekt in der französischen Raumordnung auch eine untergeordnete Rolle spielt.

Das Konzept des aménagement du territoire umfasst eine zentralpolitische Staatsgewalt, deren Ziel die Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte im Staatsgebiet ist. Die Maßnahmen sind auf die Ansiedlung von Unternehmen und die infrastrukturelle Ausstattung ausgerichtet. Erarbeitete Regionalpläne („plans régionaux“, 1950-er

¹⁸⁰ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 1.

¹⁸¹ Staatlicher Fünfjahresplan zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes.

¹⁸² KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 1.

¹⁸³ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 1.

¹⁸⁴ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 1.

¹⁸⁵ Vgl. Leo Lexikon (18.01.09).

¹⁸⁶ So bedeutet zum Beispiel aménagement intérieur soviel wie Innenausstattung, aménagement de jardin ist die Gartengestaltung. Vgl. Leo Lexikon (18.01.09).

Jahre) und Strukturleitpläne („schémas d'aménagement“, 1960-er Jahre) waren zu keiner Zeit rechtlich verbindlicher Rahmen für diese Maßnahmen, sondern definierten schlicht eine Entwicklungsstrategie¹⁸⁷.

Stark verallgemeinert ausgedrückt, umfasst das aménagement du territoire in Frankreich die „Gesamtheit aller Maßnahmen der Öffentlichen Hand [...], die das Ziel verfolgen, die wirtschaftliche Gliederung des Staatsgebiets in der als wünschenswert erachteten Richtung zu fördern“¹⁸⁸.

III.2.2.2 Historische Entwicklung der französischen Raumordnungspolitik

In Anlehnung an eine Schrift der obersten Raumordnungsbehörde Frankreichs, der DIACT¹⁸⁹, soll eine Einteilung der historischen Entwicklung der französischen Raumordnungspolitik in drei Phasen versucht werden. So werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, jeweils nur die wichtigsten einschlägigen Ereignisse der 50-er und 60-er Jahre bis Anfang der 70-er Jahre als erste Phase, die der 70-er Jahre bis Anfang der 80-er Jahre als zweite, und die der 90-er Jahre als letzte Phase vorgestellt. Die Erläuterung der einzelnen Instrumente, Pläne etc. wird bewusst kurz gehalten. Falls diese von Bedeutung sind, werden sie an späterer Stelle im entsprechenden Fachkapitel nochmals aufgegriffen.

Die 1950-er bis 1970-er Jahre: „Goldenes Zeitalter der Raumordnung“?

Laut der DIACT wird diese Periode oft als „Goldenes Zeitalter der Raumordnung“¹⁹⁰ bezeichnet. Das rührt daher, dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine Art nationaler Ehrgeiz herrschte, das Land wieder aufzubauen, ähnlich wie in Deutschland. Die DIACT schreibt sogar von einem Gefühl des Ansporns, nun auf wirtschaftlichem Feld wieder gut zu machen, was im Krieg nicht gelungen war. Die Erwartungen an den französischen Staat der fünften Republik waren sehr hoch und „es war Paris, von dem man forderte, die Ordnung des Landesgebiets neu zu überdenken“¹⁹¹. Als wichtigste Behörde dieser Zeit wurde im Jahr 1963 die Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), zu Deutsch Delegation für Raumordnung und regionale Förderung, geschaffen, auf deren Struktur und Funktion noch genauer eingegangen wird.

Bereits in den 1950-er Jahren identifizierte man die starken Disparitäten der Raumstruktur, verkörpert durch die wirtschaftliche und kulturelle „attraction parisienne“¹⁹², die Anziehungskraft von Paris, als Ausgangsproblem der Raumordnungspolitik.

Urbanisierung – Schaffung von métropoles d'équilibre (Ausgleichsmetropolen) und villes nouvelles (Neue Städte)

Neben der industriellen Polarisierung war ab Mitte der 1950-er Jahre die Urbanisierung ein wichtiges Thema der französischen Raumordnung. Von 1954 bis 1975 verdoppelte sich der städtische Raum beinahe, was mit einer starken Landflucht einherging. Das raumordnerische Ziel bestand hauptsächlich darin, das übermäßige

¹⁸⁷ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 3.

¹⁸⁸ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 3.

¹⁸⁹ Der Titel lautet „40 ans d'aménagement du territoire“, die Autoren sind LACOUR und DELAMARRE (2008).

¹⁹⁰ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 27.

¹⁹¹ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 28.

¹⁹² LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 31.

Wachstum von Paris einzudämmen und ein neues Gleichgewicht im Städtenetz zu finden¹⁹³.

Ab 1962 wurden erste Konzepte für die Politik der Ausgleichsmetropolen entworfen. Nach Fertigstellung zahlreicher Gutachten bestimmten die zuständigen Stellen 1964 acht sog. Ausgleichsstädte bzw. Städtegruppen: Lyon (+ Saint Étienne et Grenoble), Marseille, Lille (+ Roubaix-Tourcoing), Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy (+ Metz), Nantes (+ St. Nazaire)¹⁹⁴. Die Rolle dieser Agglomerationsräume hatte bis zu diesem Zeitpunkt nicht dem Status entsprochen, den sie aufgrund ihrer Größe und wirtschaftlichen Bedeutung hätten haben müssen. Sämtliche Entscheidungen, die die Ansiedlung von großen Unternehmen, die Genehmigung von Krediten, das Errichten von Schulen etc. betrafen, konnten nur nach Rücksprache und Genehmigung aus Paris getroffen werden. Ab 1964 versuchte die Regierung in Paris bewusst Investitionen und Firmenansiedlungen in diese acht Städte zu lenken. Sie absorbierten dann auch tatsächlich ein Gros des urbanen Bevölkerungswachstums von 1990 bis 1999¹⁹⁵. Das staatliche Handeln entsprach den Maximen der wirtschaftlichen Polarisierungstheorie, vertreten vom Wirtschaftswissenschaftler François Perroux¹⁹⁶, gemäß der die Konzentration von infrastruktureller Ausstattung und Wirtschaftskraft in Agglomerationspolen automatisch positive Effekte für das Umland nach sich zieht. Diese Theorie ist nicht unumstritten, problematisch ist vor allem die aus ihr resultierende Vernachlässigung des ländlichen Raums, aus dem nach diesem Verständnis keine Entwicklungsimpulse zu erwarten sind.

Im Gegensatz zur deutschen und speziell bayerischen Raumordnung steht der ländliche Raum in Frankreich nicht im Vordergrund der staatlichen Bemühungen. Trotz wechselnder Schwerpunkte und einzelner Ansätze zur Stärkung des ländlichen Raums hat dieser keine Priorität in den Plänen des aménagement du territoire.

Angesichts der Bedrohung des ausufernden und unkontrollierten Wachstums von Paris entwickelte 1965 der Präfekt der région Île-de-Paris, Paul Delouvrier, die Idee, Städte „*ex nihilo*“¹⁹⁷ zu entwerfen, um die Bevölkerung dort in Reichweite von Paris zu konzentrieren. Später wurden dann auch sog. villes nouvelles in der Provinz geplant. Zunächst sind gemäß dem Gesetz Loi Boscher fünf neue Städte entstanden: Cergy-Pontoise, Évry, Marne-La-Vallée, Saint-Quentin en Yvelines und Melun-Sénart¹⁹⁸. Großen Wert wurde von Anfang an auf die Multifunktionalität dieser neuen Städte gelegt. Es sollten auf keinen Fall reine Trabantsiedlungen mit Arbeiterwohnungen entstehen, sondern moderne, vielseitige Städte mit hoher Lebensqualität. Um dem Ziel, neue Zentralität zu schaffen, Ausdruck zu verleihen, wurden in den neuen Städten administrative Institutionen, große Unternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen angesiedelt¹⁹⁹.

Die Politik der Ausgleichsmetropolen und Gründung neuer Zentren erinnert in gewisser Weise an das bayerische Erschließungsprinzip, das Universitäten sowie Autobahnen in den Raum gebracht hat und somit Bedarf geweckt hat. Die Ausmaße sind

¹⁹³ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 43.

¹⁹⁴ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 43.

¹⁹⁵ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 43.

¹⁹⁶ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 33.

¹⁹⁷ „Aus dem Nichts“, LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 44.

¹⁹⁸ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 44.

¹⁹⁹ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 44.

jedoch nicht vergleichbar. Vor allem aber erfolgte die bayerische Erschließung immer an bereits bestehenden Zentralen Orten.

Anfang der 70-er bis Ende der 80-er Jahre: Dezentralisierung als Schwächung der Raumordnung oder Fortschritt?

Im Unterschied zur Bewertung der vorhergehenden historischen Etappe herrscht bei der allgemeinen Einschätzung des folgenden Zeitabschnitts keine Einigkeit. Für Manche waren die 1970-er und 80-er Jahre eine Phase der Schwächung der Raumordnungspolitik. Die DATAR wurde von vielen nur noch als Retter, wörtlich „*Feuerwehrmann*“ („*pompier*“)²⁰⁰ der krisenbetroffenen Räume wahrgenommen. Unsicherheiten und Krisen charakterisierten diese heterogene Periode. Im Mittelpunkt stand der Konflikt zwischen nationaler Raumordnung und Dezentralisierung. So entstanden in dieser Zeit völlig neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gebietskörperschaften und die Dezentralisierungsbemühungen erhielten eine neue Qualität. In der Tat wird die fortschreitende Dezentralisierung bis heute noch teilweise als Schwächung der Raumordnung wahrgenommen²⁰¹, geht es in der Praxis um das Abtreten von Kompetenzen an die unteren, dezentralen Verwaltungsebenen.

Industrielle Krise, Öffnung nach Europa, Dezentralisierung

Ein schwerer Bruch für die Raumordnung war die Krise der Schwerindustrie. Die Raumentwicklungspolitik in Frankreich war von Beginn an stark an die wirtschaftliche Struktur gekoppelt. Hatte sie in den Jahren zuvor die Räume mit Schwerindustrie gefördert, entpuppten sich diese nun als Krisengebiete von nicht gekannter Schärfe, gekennzeichnet von Massenarbeitslosigkeit. Zur Stahlkrise, die die einheimische Stahlproduktion unrentabel machte, kam die Ölkrise in den 1970-er Jahren.

Auf räumlicher Ebene führte diese Entwicklung zu einer Verschiebung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Plötzlich sprach man von der „*Rache des Südens*“ („*La revanche des Sud*“)²⁰². Die südlichen und westlichen Regionen, lange Zeit Schlusslichter der Wirtschaftskraft jenseits der Trennlinie Le-Havre-Marseille, wurden nun zum Hoffnungsträger.

Ein weiterer Einflussfaktor, der das Gefühl der Unsicherheit verstärkt hat, war die Öffnung zu Europa hin. Zum Einen räumlich durch die Grenzöffnungen, zum Anderen auf wirtschaftlicher Ebene. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)²⁰³ eröffnete neue Chancen auf dem Markt, aber sie brachte auch vermehrte Konkurrenz.

Die europäische Integration hatte auch eine wichtige Veränderung bezüglich der Stellung von Paris in der Raumordnungspolitik zur Folge. Es bestand nun nicht mehr das vorrangige Ziel, Paris „*im Zaum zu halten*“²⁰⁴, sondern zu stärken. Im Gegensatz zu Großbritannien und Deutschland verfügt Frankreich nicht über ein Netz von bedeutenden kleineren Metropolen, Paris ist der einzige Agglomerationsraum mit internationalen Funktionen.

²⁰⁰ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 53.

²⁰¹ Anmerkung: Dies betrifft die Sichtweise von Paris.

²⁰² LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 55.

²⁰³ Auf Französisch: Communauté économique européenne (CEE).

²⁰⁴ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 57.

Ende der 70-er Jahre verdichteten sich die Anzeichen für ein Umdenken in der nachkriegszeitlichen Planungsphilosophie der zentralen Planung von oben. Langsam wurde die Notwendigkeit von Gebietskörperschaften anerkannt, die régions galten derzeit noch nicht als solche. Die bisherige nationale Planung konnte sich von nun an in eine stärker regionale Planung wandeln. Bis heute fehlt jedoch eine klare Definition und Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften, was oftmals kritisiert wird. Die Umsetzung der Dezentralisierung gestaltet sich als schwierig, auch wenn es seit 1982 bereits eine Reihe von Dezentralisierungsgesetzen gegeben hat²⁰⁵.

Neue Technologien und Technopôles

Ganz im Zeichen der Zeit war die Entstehung der Politik der Technopôles. Eine Politik, die der deutschen Clusterpolitik ähnelt und hier zu Lande dem Sektor der Wirtschaft zugeschrieben werden würde, von der DIACT aber als der Raumordnung zugehörig ausgewiesen wird. Das Konzept der Technopôles erschien nach amerikanischem Vorbild schon in den 70-er Jahren, aber erst in den Krisenjahren der 80-er Jahre kam es in der französischen Politik zum Tragen²⁰⁶. Das politische Augenmerk lag fortan stärker auf Innovation und der Verbindung von Forschung und Universitäten mit der Wirtschaft. Um dieses Ziel zu erreichen und Innovationen zu fördern, wurden in Frankreich sog. Technopôles geschaffen. Dabei handelt es sich um Technologieparks, in denen Einrichtungen zur Spitzentechnologie, Forschung, Hochschulen sowie Unternehmen konzentriert werden. Die Effekte für die Schaffung von Arbeitsplätzen konnten den hohen Erwartungen allerdings nicht immer gerecht werden²⁰⁷.

Von der nationalen hin zur regionalen Planung

Eine tief greifende Veränderung in der französischen Raumordnung fand Ende der 70-er Jahre statt, nämlich die immer stärkere Ausrichtung der nationalen Planung auf die regionale. Es herrschte zu dieser Zeit eine Ablehnung gegen den Staat, gegen die großen Unternehmen als Verantwortliche für die Arbeitslosigkeit, gegen das Ausbluten und die lokale Ausbeutung der Regionen für nationale Interessen²⁰⁸. Es begann die Bewegung der eigenständigen Regionalentwicklung mit Fokus auf die endogenen Ressourcen. Die Provinz sollte sich ein neues Selbstbewusstsein schaffen, eingebettet in die Vorgänge der Dezentralisierung. Jedoch gibt es kritische Äußerungen, dass die Umsetzung von lokalen Projekten noch mangelhaft sei, und dass es zu lange schon Geld ohne konkrete Projektideen gegeben hätte²⁰⁹. Von Paris aus hingegen gab es in erster Linie Bedenken, die lokal selbstständigere Wirtschaft könnte sich dem Weltmarkt verschließen und Frankreich so an Wettbewerbsfähigkeit verlieren.

Als die wichtigsten neuen Instrumente gelten der interministerielle Fonds für ländliche Entwicklung, Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural

²⁰⁵ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 58.

²⁰⁶ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 73.

²⁰⁷ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 74.

²⁰⁸ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 64.

²⁰⁹ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 65.

(FIDAR, später FNADT)²¹⁰ und die Planverträge (später Projektverträge) zwischen Staat und régions.

Die Contrats de Plan Etat-Région (CPER) gründen auf einer Idee des damaligen Planungs- und Raumordnungsministers Michel Rocard und wurden im Jahre 1983 eingeführt, zunächst nur als Instrument zur Artikulierung und Vermittlung zwischen der nationalen und regionalen Planungsebene. Es zeigte sich aber rasch, dass die CPER nicht nur reine Instrumente zur Verwirklichung der nationalen Planung waren, sondern die régions zu einer autonomeren Planung animierten. Auftrag der DATAR war es, den nationalen Beitrag zu den Verträgen zu koordinieren und die Mittelvergabe zu garantieren. Im Jahr 2006 wurden aus den Planverträgen dann Projektverträge, deren Inhalt und Wesen im Kapitel Instrumente²¹¹ noch eindrücklicher erläutert wird.

Ein in den 1960-er Jahren angewandtes Instrument wurde in den 80-er Jahren abgeschafft, nämlich das Verbot bzw. das strenge Genehmigungsverfahren für Firmensiedlungen in der Île-de-France. Die Ansiedlung von Unternehmen wurde nun wieder erleichtert und der Ausgleichsgedanke zurückgestellt. Geblieben ist allein die Auszahlung einer Prämie, bzw. das Erlassen einer bestimmten Steuerlast bei Ansiedlung von Unternehmen in den ausgewiesenen Zonen schwacher Entwicklung²¹².

Mit den Gesetzen zur Dezentralisierung haben die regionalen Gebietskörperschaften mehr eigene Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Standortniederlassung der Wirtschaftsunternehmen erhalten. Seit 1982 verfügen die régions diesbezüglich über zwei eigene Instrumente, nämlich die Regionale Beschäftigungsprämie (PRE) und die Regionale Prämie zur Unternehmensgründung (PRCE)²¹³.

Die 90-er Jahre: Raumordnung zwischen Globalisierung und Aufstieg der Regionen

Die 1990-er Jahre waren geprägt von einer raschen Aufeinanderfolge unterschiedlicher politischer Mehrheiten. Die Führung der Raumordnung lag in Händen verschiedener Persönlichkeiten, die da wären Jacques Chérèque und Charles Pasqua als Minister, Jean-Pierre Duport, Pierre Henri Paillet, Raymond Max Aubert und Jean-Louis Guigou als Delegierte der obersten Raumordnungsbehörde²¹⁴. Nach Angaben der DIACT, waren alle vom Willen angespornt, die Rolle des Staats zwischen Globalisierung (außen) und Dezentralisierung (innen) neu zu definieren²¹⁵.

Die Herausforderungen durch die zunehmende Spannung zwischen dem Globalen und Lokalen beschreibt die DIACT mittels fünf Begriffen mit „m“:

La mondialisation – Globalisierung
*La metropolisation – Metropolisierung*²¹⁶

²¹⁰ Der interministerielle Fonds für ländliche Entwicklung wurde 1979 ins Leben gerufen, als Instrument zum Ausdruck der nationalen Solidarität mit den am schwächsten entwickelten ländlichen Zonen. Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 75.

²¹¹ Vgl. unten S. 76.

²¹² Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 78.

²¹³ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 79.

²¹⁴ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 81.

²¹⁵ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 81.

²¹⁶ Der Begriff Metropolisierung umfasst verschiedene Prozesse im Sinne des Wachstums und Bedeutungsgewinns größerer Städte. Die Metropolen entziehen dabei aber nicht mehr nur den ländlichen Gebieten Bevölkerung, sondern auch den kleineren Städten in ihrem Umfeld.

La mobilité généralisée – Erhöhte Mobilität von Gütern und Menschen
*Les milieux territoriaux – Lokale Milieus*²¹⁷
*Des mondes d'archipels – Fragmentierung (wörtlich: Welten der Archipele)*²¹⁸

Neue Gesetze und Instrumente

In den 1990-er Jahren wurden mehr Gesetze und Verordnungen hervorgebracht, als je in der Geschichte der französischen Raumordnung zuvor. Bis in den Jahren 1985 und 1986 die ersten Gesetze zu speziellen Problemen in den Gebirgslandschaften und Küstengebieten erschienen, zeigte sich kein Wille, die Aktionen der Raumordnung in einen festen juristischen Rahmen zu setzen. Die französische Raumordnung war bis zu diesem Zeitpunkt großteils vom Prinzip der Freiwilligkeit geprägt. Finanzielle Unterstützung ist bis heute stark an Projekte gekoppelt, deren Ziele ausgehandelt werden. Warum war gerade in diesem Moment die Notwendigkeit für neue Gesetze gegeben? Die Antwort der DIACT lautet: Der Staat musste neue Regeln und einen Rahmen schaffen, um im Kontext der Dezentralisierung, die viele neue Akteure und eine Verwischung der Kompetenzen mit sich bringt, seine Rolle als „*Regulateur der territorialen Beziehungen*“²¹⁹ zu erhalten.

So folgte am 4. Februar 1995 das so genannte Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), Orientierungsgesetz für die Ordnung und Entwicklung des Raumes²²⁰. Der Begriff l'aménagement du territoire, also Raumordnung, erschien möglicherweise bei der Schaffung des Gesetzes allein nicht ausreichend, weshalb um der Betonung des Entwicklungsaspektes willen, der Begriff développement, also Entwicklung, hinzugefügt wurde. Wenige Zeit später, am 25. Juni 1999, wurde das LOADT zum LOADDT, dem Gesetzestitel wurde der Begriff der Nachhaltigkeit beigelegt, aus développement (Entwicklung) wurde développement durable (nachhaltige Entwicklung).

Ein neues Instrument der 90-er Jahre stellte die Einrichtung der pays dar, eine Raumeinheit, die im Folgenden²²¹ ausführlicher erläutert wird.

Ebenfalls als der Raumordnung zugehörig wird die Entstehung eines Universitätsplans angesehen. Der „*plan université 2000*“²²² wurde im Jahr 1992 verabschiedet und hatte zum Ziel, die Pariser Region zu entlasten und die höhere Bildungslandschaft zu entflechten. So wurden sieben neue Universitäten geschaffen, vier davon in

²¹⁷ Lokale kreative Milieus zu fördern ist eine große Herausforderung. Mit der Schaffung von sog. Lokalen Produktionssystemen (systèmes productifs locaux) hat die DATAR eine Politik der Stärkung lokaler Wirtschaftsmilieus initiiert, doch die Diskussion, inwieweit der Staat innovative und kreative Milieus auf regionaler Ebene schaffen kann, führte bisher zu keinem befriedigendem Ergebnis.

²¹⁸ Die Form des Archipels, der Inselgruppe, wird hier für tief greifende, gesellschaftliche Prozesse der Veränderung verwendet und steht für eine neue Funktionsweise von Unternehmen, städtischem Raum und der Gesellschaft als Ganzes. Wirtschaftliche Unternehmen betreiben outsourcing, Produktionsstätten werden den Kosten gemäß gesplittet. Das Unternehmen als örtliche und funktionelle Einheit gibt es nur noch vereinzelt. Ähnlich ist es im urbanen Raum, wo Segregationsprozesse eine immer größere Rolle spielen. Nicht zuletzt in der Gesellschaft selbst klafft die soziale Schere immer weiter auseinander.

²¹⁹ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 95.

²²⁰ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 95.

²²¹ Vgl. unten S. 67.

²²² LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 105.

den sog. Villes nouvelles, in Cergy, Évry, Marne-la-Vallée und Versailles-Saint-Quentin-en-Ivelines²²³.

Der hier denkbare Vergleich zu Deutschland bietet sich bei Betrachtung der historischen Entwicklung der Raumordnung nicht an. Geschichtliche Fakten lassen sich schlecht vergleichen und zudem werden die inhaltlichen Aspekte im Folgenden am Ende der jeweiligen Fachkapitel verglichen.

III.2.2.3 Rechtliche Grundlagen

Im Gegensatz zur verfassungsrechtlichen Verankerung der deutschen Raumordnung²²⁴ ist nach Auffassung von KISTENMACHER „die Raumordnung in Frankreich nie als Verfassungsgebot verstanden worden, sondern immer nur als politisches Gebot“²²⁵. Somit wurde die Raumordnung in Frankreich stets als wirtschaftliche Aufgabe des Staats wahrgenommen, deren Ausführung durch die Mittel der zentralistischen Verwaltung erfolgt. Aus traditionellen, dem Selbstverständnis der Raumordnung entwichenen Gründen sind die rechtlichen Grundlagen der Raumordnung in Frankreich deshalb anders beschaffen als in Deutschland.

In beiden Ländern weist die Raumordnung eine gewisse Affinität zum Städtebau auf. Die besondere fachliche Nähe ergibt sich durch die den beiden Disziplinen ureigene Notwendigkeit zur Planung²²⁶. In Frankreich geht diese Verbundenheit noch einen Schritt weiter, es herrscht in der Praxis oft keine klare Trennung von Stadtplanung und Raumordnung. Dies ist auch im rechtlichen Bereich der Fall. Mehrere zur Raumordnung gezählte Instrumente erfahren ihre rechtliche Verankerung im Code de l'urbanisme, also im Städtebaugesetz. Somit spielt der Code de l'urbanisme zusammen mit anderen Städtebaugesetzen eine wichtige Rolle in der Raumordnung. Diese Zweiteilung der rechtlichen Verankerung muss in dieser Arbeit allerdings aus Kapazitätsgründen außer Betracht bleiben, so dass ausschließlich das spezielle Raumordnungsrecht erläutert wird. Neben den Gesetzen sind vor allem auf Teilräume beschränkte Verordnungen bzw. Richtlinien von Bedeutung, auf sie wird exemplarisch eingegangen.

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)

Das sog. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), frei übersetzt mit Orientierungsgesetz für Raumordnung und nachhaltige Entwicklung²²⁷, wurde am 25. Juni 1999 in Kraft gesetzt. Vorgängergesetz war das aus dem Jahr 1995 stammende Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT)²²⁸, welches noch nicht den Zusatz der nachhaltigen Entwicklung im Titel trug²²⁹. Es stellte den zentralen Nationalstaat als wichtigste Ebene der Raumordnung heraus, der hauptsächlich über das Instrument des Nationalen Raum-

²²³ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 105.

²²⁴ Postulat der wertgleichen Lebensbedingungen, vgl. Grundgesetz Art. 72 (2).

²²⁵ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 63.

²²⁶ Vgl. GOPPEL (1991), S. 113.

²²⁷ Auch Loi Voynet genannt.

²²⁸ Auch Loi Pasqua genannt.

²²⁹ Das zweite „d“ im neueren Gesetz rührt vom Zusatz „durable“, was nachhaltig bedeutet.

ordnungsplans, Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), agieren sollte. Trotzdem wurde schon im LOADT die Rolle der Departements gestärkt. Dies erscheint bei kritischer Betrachtung widersprüchlich, wenn berücksichtigt wird, dass gleichzeitig die Unterpräfekten als staatliche Kontrolleure in den Departements gesetzlich gestärkt werden.

Der nationale Staat ist im LOADDT immer noch sehr präsent, doch der Gedanke der Dezentralisation ist stärker wahrnehmbar als im Vorgängergesetz. Hauptsächlichste Inhaltspunkte des LOADDT sind die Schaffung der pays und die Einführung von regionalen Raumordnungsplänen, den Schémas régionaux d'aménagement (SRADT), welche den nationalen Plan ersetzen. Außerdem wird die Vertragsschließung zwischen Staat und Gebietskörperschaften ermöglicht²³⁰. Die Beziehungen zwischen Stadt und Land sollen erneuert werden.

Das Gesetz lässt sich aus hiesiger Sicht fachlich nur schwer bewerten. Bei konkreter Betrachtung des Gesetzestextes fällt jedoch zunächst der stark verankerte Wirtschaftsbezug auf.

Auszug aus dem Artikel 1 des LOADDT:

„[...] la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation [...]“²³¹

Wörtlich übersetzt:

„[...] die nationale, nachhaltige Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik erlaubt eine gleichgewichtige Entwicklung des nationalen Territoriums, indem sie sozialen Fortschritt, wirtschaftliche Effektivität und Schutz der Umwelt verbindet. Sie versucht, Bedingungen zu schaffen, die günstig für die Entwicklung von Arbeitsplätzen und nationalem Wohlstand sind, insbesondere durch die Stärkung der Solidarität der Unternehmen mit ihrem Standort [...]“

Hervorgehoben werden die Stärkung der wirtschaftlichen Effektivität und die Schaffung günstiger Konditionen für Beschäftigung und Wohlstand.

Auffällig ist die stete Betonung des Begriffs der Solidarität in mehreren Artikeln des Gesetzes. Es ist die Rede von nationaler Solidarität, Solidarität der Firmen mit ihrem Standort, Solidarität mit dem französischen Territorium, Solidarität der Räume untereinander, Solidarität der ländlichen und urbanen Räume, der starken und schwachen Räume und Solidarität der Bürger²³².

Interessanterweise sind auch gleichwertige Lebensbedingungen als Ziel im Artikel 1 verankert:

„(...) elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entres les collectivités territoriales (...)“²³³

²³⁰ Vgl. DEFFOBIS (22.01.10), S. 2.

²³¹ Le service public de la diffusion de droit (20.02.10), Article 1er.

²³² Le service public de la diffusion de droit (20.02.10), Article 2.

²³³ Le service public de la diffusion de droit (20.02.10), Article 1er.

Der Staat garantiert das Vorhandensein und die Organisation der öffentlichen Dienste überall im Raum, unter dem Gesichtspunkt, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen, die wirtschaftliche Aktivität und die Solidarität zu favorisieren seien²³⁴.

Widersprüchlich erscheint hingegen die Aussage im Artikel 1, dass die nationale Raumordnungspolitik „auf nationalem Niveau durch den Staat bestimmt (wird) (...)“²³⁵ und dass gleichzeitig das „Prinzip der Subsidiarität“ respektiert wird. Wie dies konkret aussehen soll, bleibt offen. Es entsteht der Eindruck, dass es selbst im relativ modernen LOADDT schwer fällt, den Gebietskörperschaften auf eine klare Weise mehr Kompetenzen zuzugestehen.

GORGEU kritisiert zudem die Tatsache, dass die Vorstöße zu einer stärkeren bürgerlicher Beteiligung beim Planungsgeschehen zu zögerlich seien²³⁶.

Mit 54 Artikeln ist das LOADDT ungleich umfangreicher als das deutsche ROG, das 29 Paragraphen aufweist. Außerdem ist es anders aufgebaut. Es erfährt auch keine Ergänzung durch Ländergesetze, denn Raumordnungsgesetze auf Ebene der régions gibt es in Frankreich nicht.

Directives territoriales d'aménagement (DTA)

Die teilträumlichen Raumordnungsverordnungen, Directives territoriales d'aménagement (DTA), sind ein juristisches Instrument, das Gebietskörperschaften erlaubt, in Zusammenarbeit mit dem Staat ein raumordnerisches oder stadtplanerisches Dokument für einen bestimmten Teilraum zu formulieren²³⁷. Geschaffen wurde die Möglichkeit der DTA durch das Loi Pasqua vom 4. Februar 1995. Seitdem können die Dokumente zum Beispiel auch im Rahmen eines regionalen Raumordnungsplans zum Einsatz kommen²³⁸. Die Initiative kommt entweder vom Staat oder von einer région. Sie werden auf nationaler Ebene von der DIACT ausgearbeitet, in Kooperation mit den betreffenden Gebietskörperschaften. Rein förmlich gelten die DTA als Instrument der Raumordnung und des Städtebaus, sie sind im Code d'urbanisme verankert²³⁹.

Die DTA betreffen nur bestimmte Teilräume, die nicht mit administrativen Grenzen übereinstimmen müssen, sie sind somit nicht flächendeckend vorhanden. Meist handelt sich um metropolitane Räume mit Problemen wie demographischem Druck, Flächenknappheit und ökologischen Schwierigkeiten²⁴⁰.

Die Bindungswirkung einer DTA gilt gegenüber Dokumenten des Städtebaus, die kompatibel mit der DTA sein müssen. Gleiches gilt für die SCOT und PLU. Es resultiert jedoch keinerlei finanzielle Verpflichtung seitens der Gebietskörperschaften oder dem Staat, wie das bei den Staat-Regionen-Verträgen der Fall ist²⁴¹.

Es gibt bisher nur eine begrenzte Anzahl von DTA in Frankreich, unter anderem für die Räume Alpes du Nord, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Pays de la Loire,

²³⁴ Le service public de la diffusion de droit (20.02.10), Article 2.

²³⁵ Le service public de la diffusion de droit (20.02.10), Article 1er.

²³⁶ Vgl. GORGEU (2002), S. 52.

²³⁷ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 51.

²³⁸ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 51.

²³⁹ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 52.

²⁴⁰ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 52.

²⁴¹ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 52.

etc. So umfasst das Dokument der „DTA de l'estuaire de la Loire“ beispielsweise 62 Seiten Schriftwerk und Karten. Es enthält einen einleitenden Teil mit förmlichen Hinweisen zu den DTA und einen Diagnose- und Analyseteil, der die Herausforderungen des Raums definiert. Letztere betreffen in diesem Beispiel die Entwicklung der Städte, den Strukturwandel in der Landwirtschaft, den Natur- und Küstenschutz. Darauf folgen in diesem Fall neun konkrete Ziele und im letzten Teil die vorgeschlagenen Strategien²⁴².

Der rechtliche Rahmen der Raumordnung in Deutschland zeigt sich deutlich strikter. Es gibt keine teilräumlichen Raumordnungsverordnungen, sondern flächendeckend geltende hierarchisch nach unten auszufüllende Raumordnungspläne in Form von Rechtsnormen, die alle öffentlichen Stellen von Bund und Ländern, sowie in Ausnahmefällen auch Private binden. Zudem gibt es eine Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung, was in Frankreich ausbleibt. Eine tiefer greifende Analyse der Unterschiede der rechtlichen Grundlagen in beiden Ländern findet sich im Kapitel IV Zusammenfassung und Ausblick.

III.2.2.4 Planungssystem

III.2.2.4.1 Administrative Struktur

Die Behandlung der administrativen Struktur Frankreichs ist zum Verständnis der französischen Raumordnung unerlässlich. Es folgt der Versuch, einen kurzen Überblick über die komplexe Struktur der französischen Gebietskörperschaften zu geben, beginnend mit der Geschichte des Zentralstaats und der Entwicklung der Dezentralisierung.

Zentralstaat versus Dezentralisierung

Das Verhältnis zwischen Paris und den Regionen, die Fortschritte der Dezentralisierung und die dennoch vorherrschende Macht des Zentralstaats sind entscheidende Parameter, die die französische Raumordnung in allen Bereichen tangieren.

Geschichte des Zentralstaats

Der Zentralstaat hat in Frankreich eine Tradition, die bis ins 12. und 13. Jahrhundert reicht. Nach dem Hundertjährigen Krieg förderten Könige wie Franz I. und Heinrich IV. den zentralen Beamtenstaat in Paris²⁴³. Zentralität war zu diesen Zeiten mit Sicherung der Macht gleichzusetzen. Ihren Höhepunkt fand die Zentralisierung in der Phase des Absolutismus und des Ancien Régime. Insbesondere Ludwig XIV. forcierte den sternförmigen Straßenausbau und errichtete die bis heute sichtbaren Prunkbauten in Paris als Ausdruck seiner absoluten Macht. Auch wenn er als Wohnort Versailles und nicht mehr Paris vorzog, war die räumliche und funktionale Vorherrschaft der Hauptstadt mit der allumfassenden Macht des Königs gleichzusetzen²⁴⁴. Erst mit der französischen Revolution im Jahr 1789 nahm der lange Kampf gegen den Zentralismus seinen Anfang. Auch wenn Napoleon Bonaparte 1799 wieder mit

²⁴² Vgl. Directive territoriale de l'estuaire de la Loire (2000), S. 2ff.

²⁴³ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 61.

²⁴⁴ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 61.

dem Aufbau eines monarchischen Systems begann, konnten die Errungenschaften der Revolution nicht komplett ignoriert werden. Napoleon war es, der erstmals Präfekten in die entstehenden Departements versetzte, um die Umsetzung der in Paris beschlossenen Gesetze zu garantieren²⁴⁵.

Anfänge der Dezentralisierung

Die ersten Dezentralisierungsmaßnahmen stammen aus den 1940-er Jahren, obgleich man auch schon die Departments- und Kommunengesetze von 1871 und 1844 mit dazu zählen könnte. Die erste Phase der Dezentralisierung von 1944 bis zur Präsidentschaftswahl 1982 hat sich nur indirekt mit dem Ziel der Dezentralisierung befasst und war eng verknüpft mit der Entstehung des aménagement du territoire und dessen ersten Regelungen zur dezentralen Ansiedlung von Industrie, der Schaffung der Ausgleichsmetropolen etc²⁴⁶. Hierbei ging es nur um eine räumliche Dezentralisierung, nicht aber um die Übertragung von materiellen Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften. Letztere wurden in der Verfassung von 1946 und 1958 (IV. Republik) überhaupt erstmals anerkannt²⁴⁷.

Im Jahre 1982 folgten schließlich die Dezentralisierungsgesetze, die den schrittweise zwischen 1917 und 1972 eingerichteten régions den Status einer Gebietskörperschaft verliehen und ihren Zuständigkeitsbereich erweiterten²⁴⁸. Für die Leitung der Exekutive in den régions war nun ein Präfekt zuständig. Die transferierten Zuständigkeiten betrafen schulische Einrichtungen, Schulbusverkehr, soziale Belange, Kanäle und Häfen, Planungsaufgaben und wirtschaftliche Entwicklung²⁴⁹. Bis zur Verfassungsänderung im Jahr 2003 umfasste der Schutz durch das Grundgesetz nur die Departements und Kommunen, nicht aber die régions.

Verfassungsänderung 2003

Die Verfassungsänderung im Jahre 2003 war das Ergebnis der Politik der Regierung Raffarin unter Präsident Jaques Chirac, die danach strebte, den „*oftmals hindernisreichen Marsch in Richtung Dezentralisierung wieder aufzunehmen*“²⁵⁰. Es ging um weiteren Kompetenztransfer von Paris auf die Gebietskörperschaften, entsprechenden Mitteltransfer und eine neue Rollenverteilung. Wesentlicher Bestandteil der geplanten Kompetenzübertragungen war die Überstellung von 150.000 Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes an die Gebietskörperschaften.

Bis 2003 lautete der Artikel 1 der französischen Verfassung: „*Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik.*“²⁵¹ Nun wurde hinzugefügt: „*Ihre Organisationsform ist dezentral.*“²⁵²

Die Gründe für die „*Wiederbelebung des Dezentralisierungsprozesses*“²⁵³ durch die Regierung Raffarin sind vielfältig. Genannt werden in diesem Zusammenhang oft die Krise des Zentralstaates und die Ängste der französischen Bürger vor der Globalisie-

²⁴⁵ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 61.

²⁴⁶ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 61.

²⁴⁷ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 61.

²⁴⁸ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 62.

²⁴⁹ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 62.

²⁵⁰ CREVEL, WAGNER (2003), S. 58.

²⁵¹ CREVEL, WAGNER (2003), S. 69.

²⁵² CREVEL, WAGNER (2003), S. 69.

²⁵³ CREVEL, WAGNER (2003), S. 65.

rung und der europäischen Integration. Es sei ein Relikt der französischen Revolution, dass der französische Staat für alles verantwortlich gemacht werde²⁵⁴. Die Franzosen „führen alle ihre Probleme auf den Staat zurück; er wird gleichzeitig bewundert und angeprangert“²⁵⁵.

In jedem Fall muss beachtet werden, dass zu keiner Zeit die Absicht bestand, die französische Variante der Dezentralisierung in einen Umbau Frankreichs in ein föderalistisches Modell münden zu lassen, denn „*Verfechter eines Föderalismus sind in Frankreich eher Mangelware*“²⁵⁶. Dezentralisierung steht hier nicht für die „*Neu-Austarierung der Gewalten*“²⁵⁷, sondern für einen vom Staat gesteuerten Transfer von Verantwortlichkeiten.

Indirekte Stärkung der zentralen Ebene durch Komplexität der Gewalten und der Administration

Ein wesentliches Merkmal der administrativen Struktur Frankreichs ist ihre enorme Komplexität. Administrative und politische Ebenen überlagern sich, und auch die Aufteilung der Kompetenzen ist unklar und unübersichtlich. So gibt es in den Gebietskörperschaften einerseits stets die Vertreter des Staates, nämlich die Unterpräfekten (Bezirk), die Subpräfekten der Departements und die Präfekten der régions, sowie die Departements- und Regionsdirektoren. Andererseits die Bürgermeister, kantonalen Generalräte, Regionalräte, Abgeordnete und Senatoren²⁵⁸.

Überlagerung und Aufsplitterung führen zwangsläufig zu einer „*Verwässerung der Verantwortlichkeiten*“²⁵⁹ und wie CREVEL und WAGNER folgern, somit zur „*Stärkung der zentralen Ebene*“²⁶⁰.

Frankreich besitzt nicht nur übermäßig viele verschiedene Arten von lokalen Gebietskörperschaften und ebenso viele Verwaltungsstrukturen, die flächenmäßige und wirtschaftliche Größe dieser Gebietskörperschaften ist auch noch verhältnismäßig gering.

CREVEL und WAGNER führen ein lateinisches Sprichwort auf: „*Divide et impera*“²⁶¹ (Teile und herrsche), das sie für das Motto der Zentralregierung halten, die sich der Rivalität zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften bediene, um ihre Machtbefugnisse zu schützen²⁶². Sie sprechen sogar von einer „*schleichenden Rezentralisierung in den letzten Jahren*“²⁶³ und begründen diese Ansicht durch die rezente Rückführung von steuerlichen, gesetzgeberischen und vertraglichen Belangen auf die zentrale Ebene. So seien die Gewerbesteuer als wichtigste kommunale Steuer und die Grundsteuer für unbebaute Grundstücke teilweise auf die zentrale Ebene rückgeführt, der regionale Anteil der Wohnsteuer und die Kfz-Steuer sogar abgeschafft worden²⁶⁴. Der Anteil der Steuereinkünfte an den Ressourcen der französischen Ge-

²⁵⁴ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 66.

²⁵⁵ CREVEL, WAGNER (2003), S. 66.

²⁵⁶ CREVEL, WAGNER (2003), S. 65.

²⁵⁷ CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁵⁸ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁵⁹ CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁶⁰ CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁶¹ CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁶² Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁶³ CREVEL, WAGNER (2003), S. 60.

²⁶⁴ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 68.

bietskörperschaften sank zwischen 1995 und 2002 von 54 auf 37%²⁶⁵. Zum Ausgleich gewährt der Staat Fördermittel oder Ausgleichszahlungen, die nicht selten an Verträge oder Projekte geknüpft sind.

Doppelstruktur und Präfekturen

Man spricht von einer Doppelstruktur der französischen Verwaltung. Dies beschreibt die Tatsache, dass es, in jeder région, in jedem Departement einen vom Staat eingesetzten Präfekten gibt, der die Aktivitäten der Gebietskörperschaften kontrolliert. Neben dem Regionalrat (Conseil régional) und dem Departementalrat (Conseil général) existiert also stets eine zweite, staatliche Ebene. Die Präfekturen gelten als „*Symbol par excellence des französischen Verwaltungsmodells*“²⁶⁶ und haben seit zwei Jahrhunderten unbeschadet die verschiedenen politischen Regime überdauert, auch einen Moment der Instabilität im Zuge der Dezentralisierungsgesetze in den Jahren 1982 und 1983²⁶⁷.

Die Kritik am System der Präfekturen und Subpräfekturen ist groß. Vor allem von Seiten der Gebietskörperschaften wird der Einfluss des Staats bemängelt, das System wird als teuer und nutzlos bezeichnet²⁶⁸. ZELLER gibt zu bedenken, dass dieses System Frankreich heute sogar zum Nachteil gereichen könnte²⁶⁹.

Deutscher Föderalismus

Entsprechend dem französischen Zentralismus hat in Deutschland der Föderalismus eine lange Tradition. „*Trotz aller Zäsuren und Brüche ist es möglich, eine Linie vom Heiligen Römischen Reich mit der Autonomie seiner Territorien bis zur Staatlichkeit der heutigen deutschen Länder zu ziehen*“²⁷⁰. Nicht konform waren im historischen Prozess jedoch die Gründe für die Befürwortung einer föderalen Ordnung. Im Jahre 1871 war der Föderalismus bei der Entwicklung vom Norddeutschen Bund zum Deutschen Reich vor allem Mittel, um den ersehnten Nationalstaat zu gründen und eine Parlamentarisierung zu umgehen²⁷¹. Nach dem Zweiten Weltkrieg gingen die Meinungen der Siegermächte soweit auseinander, dass der kleinste gemeinsame Nenner nur darin bestand, eine Staatsordnung zu schaffen, die verhindern sollte, dass es erneut zu einer missbräuchlichen Machtkonzentration käme. Auch die Parteien waren sich zu dieser Zeit uneinig. So profilierte sich die SPD mit der Losung: „*So föderalistisch wie möglich, so zentralistisch wie nötig*“²⁷², FDP und KPD plädierten für eine zentralistische Regelung und CDU/CSU sprachen sich sogar für die Eigenstaatlichkeit der deutschen Bundesländer aus. Die Schaffung der Länder nahm somit in der amerikanischen Zone ihren Anfang²⁷³. Die deutsche Einigung und die Föderalismusreform von 2006 sind als wichtigste Ereignisse in der weiteren geschichtlichen Entwicklung der Länder zu nennen. In der Föderalismusreform ging es vor allem um die Modernisierung der Finanzbeziehungen und die transparentere

²⁶⁵ Vgl. CREVEL, WAGNER (2003), S. 68.

²⁶⁶ ZELLER (2002), S. 211.

²⁶⁷ Vgl. ZELLER (2002), S. 211.

²⁶⁸ Vgl. Gespräch mit der Direktorin des Kabinetts vom Präsidenten des Conseil général de l'Aube, am 17.06.09.

²⁶⁹ Vgl. ZELLER (2002), S. 211.

²⁷⁰ MÜNCH (2008), S. 10.

²⁷¹ Vgl. MÜNCH (2008), S. 10.

²⁷² MÜNCH (2008), S. 12.

²⁷³ Vgl. MÜNCH (2008), S. 12.

Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, in deren Zuge auch die Rahmengesetzgebung abgeschafft wurde, der die Raumordnung bis zu diesem Zeitpunkt zugeordnet war. Die Raumordnung unterfällt nun der konkurrierenden Gesetzgebung. Festlegung des Inhalts und Ausführung der Raumordnung ist in Deutschland Ländersache. Die Bundesstaatlichkeit Deutschlands ist gemäß Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes „*unantastbar*“²⁷⁴.

Im Folgenden sollen die Aufteilung Frankreichs in Gebietskörperschaften und deren Zuständigkeiten erläutert werden, insbesondere solche, die die Raumordnung betreffen.

²⁷⁴ MÜNCH (2008), S. 19.

Régions

Abbildung 9) Administrative Gliederung Frankreich - Regionen und Departements



Quelle: Weltkarte a (23.01.10).

Die régions sind das „jüngste Kind“ unter den lokalen Gebietskörperschaften. Sie verfügen seit 1982 über verschiedene Kompetenzen wie Bau und Instandhaltung der Gymnasien, Regionalverkehr und berufliche Bildung (parallel zu den staatlichen Maßnahmen)²⁷⁵. Es besteht eine komplexe Verflechtung der Zuständigkeiten, die größtenteils über mehrere Ebenen verteilt sind, wie Erziehungs- und Bildungswesen (Lycées), Wohnungsbau, Wasserwirtschaft, Verkehr und Kultur. Im Falle der régions

²⁷⁵ Vgl. THOIN (2006), S. 27.

hat der Staat die Projektverträge eingerichtet²⁷⁶ und somit den Entscheidungsprozess auf die staatliche Ebene zurückgeführt. Die régions erhalten durch die Verträge präzise Zielvorgaben.

Es gibt 26 régions in Frankreich, wovon sich vier in den Überseegebieten befinden; Korsika verfügt über einen Sonderstatus. Bezüglich der Raumordnung haben die régions, bzw. die Conseils régionaux, die größte Kompetenz aller Gebietskörperschaften inne – sie unterhalten die Staat-Regionen-Verträge. Die régions entsprechen nicht den deutschen Bundesländern.

Départements, Arrondissements und Cantons

Die Hauptaufgabe der Départements liegt im sozialen und kulturellen Bereich. So sind sie allgemein für die weiterführenden Schulen (collèges) zuständig, den Schülertransport, die Unterhaltung von Kantinen und Sportzentren, Schulrenovierungen, Orchester, Theater, Archive, Bibliotheken, etc. Hinzu kommt im Bereich Verkehr die Zuständigkeit für Departement-Straßen und die Bezuschussung der kommunalen Straßen²⁷⁷.

Es gibt insgesamt 100 Départements in Frankreich, von denen vier überseeische Départements sind, nämlich la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion und la Guyane²⁷⁸. Jedes Departement kann nur einer région zugeordnet werden²⁷⁹. Die Départements bestehen seit der französischen Revolution in ihrer heutigen Form, ihre Grenzen wurden auf ungewöhnlichem Wege festgelegt: um die größte Stadt eines Gebiets wurde eine Linie gezogen, die der Entfernung eines Tagesritts mit dem Pferd entsprach²⁸⁰. Ihre Anerkennung als Gebietskörperschaft erfolgte formal zwar im Jahr 1871, doch erst 1982 durften die Départements ihre Aufgaben wirklich ausführen²⁸¹. Regiert werden die Départements vom gewählten Conseil général, in dem pro Kanton ein Mitglied vertreten ist. Alle drei Jahre wird der Rat zur Hälfte ausgewechselt bzw. neu gewählt. Die gewählten Generalräte wählen dann ihrerseits den Ratspräsidenten, dieser bestimmt die Mitglieder der permanenten Kommission und der Arbeitsgruppen. Der Ratspräsident steht in engem Austausch mit dem Präfekten des Départements, welcher die Aktivitäten des Conseil général kontrolliert. In jedem Departement gibt es zwei Unterpräfekturen. Im persönlichen Gespräch mit der Direktorin des Kabinetts vom Präsidenten des Conseil général de l'Aube bezeichnet diese die Unterpräfekturen als überflüssig²⁸². Sie rechnen mit ihrer Abschaffung. Im Gegensatz zu den normalen Präfekturen, die zwar als Rest der historischen Kontrolle des Staats für viele Akteure vor Ort zu einem unnötigen Kostenfaktor geworden sind, an deren Abschaffung man allerdings nicht glaubt²⁸³.

²⁷⁶ Vgl. unten S. 77.

²⁷⁷ Vgl. THOIN (2006), S. 26.

²⁷⁸ Vgl. THOIN (2006), S. 10.

²⁷⁹ Vgl. Institut national de la statistique et des études économiques (29.01.10).

²⁸⁰ Vgl. HINRICHS (2002), (o.S.).

²⁸¹ Vgl. THOIN (2006), S. 26.

²⁸² Vgl. Gespräch mit der Direktorin des Kabinetts vom Präsidenten des Conseil général de l'Aube, am 17.06.09.

²⁸³ Vgl. Gespräch mit der Direktorin des Kabinetts vom Präsidenten des Conseil général de l'Aube, am 17.06.09.

Zwar haben die Departements durch die Dezentralisierung mehr Kompetenzen erhalten, doch die Mittelausstattung wird als äußerst mangelhaft beschrieben²⁸⁴.

Bei den 342 Arrondissements handelt es sich um eine territoriale und organisatorische Untereinheit der Departements, die die Departementsverwaltungen entlasten. Der Hauptort (frz. chef-lieu) eines Arrondissements ist Sitz der Unterpräfektur mit dem Unterpräfekten²⁸⁵.

Die Kantone liegen zwischen der Ebene der Arrondissements und der Gemeinden. Sie bilden einen Sonderfall, da sie reine Wahlbezirke darstellen²⁸⁶. Die Kantone dienen für die Wahlen der Generalräte der Departements. Auf dem Kontinent hat Frankreich 3.856 Kantone, in den überseeischen Departements 194²⁸⁷.

Kommunen und kommunale Zusammenschlüsse

Die Zuständigkeit der Kommunen erstreckt sich auf die Daseinsvorsorge in ihrem Einzugsgebiet, zum Beispiel den Bau und die Instandhaltung von Kindergärten und Grundschulen, oder die Unterhaltung des Schulbusverkehrs. Das Schulwesen an sich und auch die Lehrervergütung sind Aufgabe des Staates. Darüber hinaus sind die Kommunen für die Hausmüllentsorgung verantwortlich, für städtebauliche Fragen und einen Teil der sozialen Belange.

Eine Besonderheit der französischen Kommunen ist zum Einen deren hohe Anzahl, nämlich 36.778²⁸⁸, und zum Anderen deren teilweise geringe Größe. Manche Gemeinden bestehen nur aus ein paar Dutzend Einwohnern und verfügen über keinen Telefonanschluss. Über 80% der Gemeinden haben weniger als 1.000 Einwohner²⁸⁹. Auch aus diesem Grund wird die Macht und der Einfluss der Kommunen als schwächer bezeichnet, als dies in Deutschland der Fall ist. Laut einem Mitarbeiter der DIACT seien die Überlegungen der Kommunen bezüglich der Ordnung ihres Raums „gleich null“²⁹⁰.

Seit einigen Jahren werden kommunale Zusammenschlüsse vom Staat gefördert. Sie können die Gestalt von Gemeindeverbänden, kommunalen Gemeinschaftsverbänden oder Stadtverbänden haben. Die Möglichkeit dieser neuen Art der Kooperation der Kommunen ist die politische Reaktion auf die Ablehnung des Gesetzes für die Zusammenlegung von Kommunen im Jahre 1971. Die Reduzierung der Bürgermeisterämter wurde damals nicht akzeptiert²⁹¹. Es gibt heute in Frankreich 18.504 interkommunale Arbeitsgemeinschaften und davon 2.393 (Stand 01. Januar 2008) interkommunale Zusammenschlüsse mit eigener Finanzierung²⁹², denen Aufgaben von den Gemeinden übertragen wurden, die meist im planerischen Bereich liegen,

²⁸⁴ Vgl. Gespräch mit der Direktorin des Kabinetts vom Präsidenten des Conseil général de l'Aube, am 17.06.09.

²⁸⁵ Vgl. Institut national de la statistique et des études économiques (29.01.10).

²⁸⁶ Vgl. Institut national de la statistique et des études économiques (29.01.10).

²⁸⁷ Vgl. Institut national de la statistique et des études économiques (29.01.10).

²⁸⁸ Vgl. France Diplomatie (19.01.10).

²⁸⁹ Vgl. Institut national de la statistique et des études économiques (29.01.10).

²⁹⁰ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques Sectorielles, Rural, Paris, 10.06.09.

²⁹¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques Sectorielles, Rural, Paris, 10.06.09.

²⁹² Vgl. Netzwerk der Informations- und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen am Oberrhein (19.01.10).

wie Stadtplanung, oder im Versorgungsleistungsbereich, wie zum Beispiel Unterhaltung und Bau von Kläranlagen und Müllabfuhr.

Pays

Die Raumordnungspolitik der 1990-er Jahre war geprägt vom Ansinnen, Projektgebiete zu fördern, die dem Lebensraum der Menschen entsprechen und nicht unbedingt administrativen Grenzen. Die Schaffung der pays²⁹³ wird als Initiative aus dem Raum gehandelt²⁹⁴, entstanden auf Wunsch der lokalen Akteure, um sich zusammen zu tun und auf einer höheren Ebene als der kommunalen zu kooperieren²⁹⁵. Gesetzliche Grundlage bildet das Gesetz für Städtebau und Wohnen, Artikel 22:

„Wenn ein Territorium eine geographische, kulturelle, wirtschaftliche oder soziale Einheit darstellt, auf der Ebene eines Wohn- oder Arbeitseinzugsgebietes, so sind die enthaltenen Kommunen oder öffentlichen Einrichtungen mit eigenständigem Steuersystem, die interkommunal zusammenarbeiten, prädestiniert, sich zu pays zusammen zu schließen“²⁹⁶.

Als eine wesentliche Aufgabe der pays gilt die Organisation von „Solidarität zwischen Stadt und Land“²⁹⁷. Erarbeitet werden etwaige Projekte von den Kommunen bzw. interkommunalen Verbänden, die im Einzugsgebiet liegen. Grundlage ist eine sog. charte, ein Dokument, das sowohl eine Analyse des Raums, als auch zukünftige Strategien enthalten muss²⁹⁸. Anhand dieser charte wird dann vom Staat, in diesem Fall vertreten durch den Präfekten der région, nach Konsultation der Regional- und Departementalräte entschieden, ob das pays als solches anerkannt wird oder nicht. Die pays haben keine speziellen eigenen Kompetenzen, vielmehr intervenieren sie in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Politik, wie dem ÖPNV oder der Altenpflege²⁹⁹. Aufgaben der pays bezüglich der Raumordnung und Landesplanung sind nicht bekannt.

Vom Gesetzgeber wird die Möglichkeit eingeräumt, Ziele der charte eines pays zum Gegenstand von sog. contrats de pays zu machen, also Verträgen zwischen pays, Staat und régions, oder auch départements. Hier besteht viel Spielraum³⁰⁰.

Es gibt 358 pays³⁰¹ in Frankreich, die insgesamt etwa 45% der französischen Bevölkerung beinhalten. Mit 290 der 358 pays (Stand 2006) hat der Staat einen Vertrag abgeschlossen³⁰².

Aktuell: Rapport Balladur

In den Rahmen der kontrovers diskutierten Themen Zentralisierung - Dezentralisierung fügt sich eine ganz Frankreich betreffende und auf allen politischen Ebenen ge-

²⁹³ Zu Deutsch wörtlich „Länder“, sinngemäß aber eher „Projektgebiete“.

²⁹⁴ „une initiative portée par les acteurs locaux“: COMBETTE-MURIN (2005), S. 12.

²⁹⁵ Vgl. COMBETTE-MURIN (2005), S. 12.

²⁹⁶ Loi n°2003-590, du 2 juillet 2003, Urbanisme et habitat, article 22 – I, S. 62.

²⁹⁷ Direction générale de la coopération internationale et du développement (2006), S. 67.

²⁹⁸ Direction générale de la coopération internationale et du développement (2006), S. 67.

²⁹⁹ Direction générale de la coopération internationale et du développement (2006), S. 67.

³⁰⁰ Direction générale de la coopération internationale et du développement (2006), S. 68.

³⁰¹ Stand 2006.

³⁰² Direction générale de la coopération internationale et du développement (2006), S. 68.

fürte aktuelle Diskussion. Es geht um eine umfassende territoriale Reform Frankreichs, konkretisiert durch den sog. Rapport Balladur.

Die Brisanz des Rapport Balladur³⁰³ und die Schärfe des politischen Schlagabtauschs zeigen, welche Bedeutung die Prozesse der Dezentralisierung und ihre noch nicht ausgereiften Folgen heute in der räumlichen Politik Frankreichs einnehmen. Es geht nicht nur um den Stellenwert der Gebietskörperschaften, sondern gleichzeitig um das Überdenken und Neudefinieren der Rolle des französischen Staates³⁰⁴. Aus diesem Grund scheint die Erläuterung des umstrittenen Rapport Balladur für die vorliegende Arbeit interessant.

Der Rapport Balladur ist das Ergebnisdokument des im Oktober 2008 einberufenen Comité de la réforme des collectivités locales (Komité zur Reform der lokalen Gebietskörperschaften). Édouard Balladur, ehemaliger französischer Premierminister³⁰⁵ und heute Berater der französischen Regierung, wurde von Nicolas Sarkozy zum Präsident des Komités ernannt, weshalb der Bericht seinen Namen trägt. Am 05. März 2009 wurde der Rapport Balladur der Regierung vorgelegt³⁰⁶.

Er enthält zwanzig Vorschläge („propositions“) zur territorialen und administrativen Vereinfachung Frankreichs. Die wesentlichen sind:

Proposition n° 1: „Favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine“³⁰⁷.

Die **Anzahl der régions** soll durch freiwillige Grenzveränderungen und Zusammenlegung **von zwanzig auf fünfzehn reduziert** werden. Begründet wird dies damit, dass die meisten französische régions eklatant geringer besiedelt sind als ihre europäischen Äquivalenzregionen. Deshalb wird das Ziel proklamiert, ihnen eine Mindestgröße von drei bis vier Millionen Einwohner aufzuerlegen und somit Verwaltungsaufwand und -kosten einzusparen³⁰⁸.

Gleiches gilt für die **départements**. Ihnen soll eine gesetzliche Möglichkeit zum freiwilligen Zusammenschluss gegeben werden, um ihre **Zahl zu reduzieren**.

Proposition n° 3: „Désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste“³⁰⁹.

Ab 2014 soll es **nur noch einen Wahlvorgang** für die Wahl der Regionalräte und Räte der départements geben. Die Verwaltungseinheit der **Kantone** soll hingegen gänzlich **abgeschafft** werden.

Begründet werden diese Maßnahmen damit, dass die régions gegenüber den départements gestärkt werden sollen. Die Wahlen sollen an einem Tag stattfinden und die Listenrsten auf die Sitze im Conseil régional und Conseil général aufgeteilt werden, Gewählten auf den hinteren Plätzen der Liste soll nur der Conseil général zugänglich sein³¹⁰.

³⁰³ Die wörtliche Übersetzung von rapport ist „Bericht“.

³⁰⁴ Vgl. CHAMBRAS, LEBLANC (2009), S. 12.

³⁰⁵ 29. März 1993 bis 11. Mai 1995.

³⁰⁶ Vgl. LE COURRIER des maires et des élus locaux (2009), S. 8.

³⁰⁷ L'Assemblée nationale (2009), S. 25.

³⁰⁸ L'Assemblée nationale (2009), S. 25.

³⁰⁹ L'Assemblée nationale (2009), S. 25.

³¹⁰ Conseil régional = Rat der région, Conseil général = Rat des départements.

Die Propositions n° 4, 5, 9 und 10 befassen sich mit der **Vereinfachung der interkommunalen Ebene**. So sollen sich alle Kommunen einer Art von Verbund oder wörtlich übersetzt Gruppierung („*groupement*“) anschließen, z.B. einem Verbund städtischer Gemeinden im Umland von Agglomerationen („*communauté urbaine*“, „*communauté d'agglomération*“), in den dann auch die sog. Syndicats de communes, eine bestimmte Art von bestehenden Gemeindezusammenschlüssen, integriert werden sollen.

Des Weiteren soll ausdrücklich erlaubt, bzw. als wünschenswert artikuliert werden, dass aus interkommunalen Zusammenschlüssen **neue, größere Kommunen** entstehen. Die Zahl der interkommunalen Beamten der Exekutive soll um ein Drittel reduziert werden.

Ob dieses Ziel des Rapport Ballardur nach den Erfahrungen mehrerer gescheiterter kommunaler Gebietsreformen nun auf freiwilliger Basis greifen wird, bleibt skeptisch abzuwarten, ohne allerdings dessen Sinnhaftigkeit anzuzweifeln.

Proposition n° 6: „*Ne plus créer de nouveaux „pays“ au sens de la loi du 4 février 1995*“³¹¹.

Neue pays sollen nicht mehr gegründet werden.

Die Proposition n° 8 besagt, dass elf Städte per Gesetz den Status von Metropolen erhalten sollen, verbunden mit den entsprechenden Kompetenzübertragungen. Dies würde zunächst die Städte Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon und Rennes betreffen, weitere könnten in zeitlichem Abstand folgen.

Mit der **Aufteilung und Abgrenzung von Kompetenzen** beschäftigen sich die Propositions n° 11, 12 und 13. Zunächst empfiehlt der Rapport Ballardur, die sog. „*Clause de compétence générale*“³¹² (Allgemeine Kompetenzklausel), auf kommunalem Niveau aufrecht zu erhalten und gleichzeitig die Kompetenzen von Regionen und Departements noch stärker zu spezialisieren. Die Kommunen sollen weiterhin über das Recht verfügen, Gelder in allen ihnen notwendig erscheinenden Bereichen zu investieren. Regionen und Departements sollen sich nur in den ihnen ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzfeldern engagieren dürfen, um das derzeitige Ausufer von Querfinanzierungen einzudämmen. Allein das Recht der Departements, in bestimmten Fällen die Kommunen bei Finanzierungen zu unterstützen, soll beibehalten werden³¹³.

Auch auf lokaler Ebene wird das verbreitete Phänomen der Querfinanzierungen als Problem gesehen. Allerdings wird sich eher dahingehend geäußert, dass eine mangelnde Ausstattung der Gebietskörperschaften mit Finanzmitteln zu Grunde liegt und demnach eine gesetzliche Unterbindung der Querfinanzierung zu noch größeren Problemen führen würde³¹⁴.

Als notwendig wird es vom Comité Ballardur überdies erachtet, dass die Aufteilung von Kompetenzen zwischen Staat und lokalen Gebietskörperschaften klarer darge-

³¹¹ L'Assemblée nationale (2009), S. 26.

³¹² L'Assemblée nationale (2009), S. 27.

³¹³ L'Assemblée nationale (2009), S. 27.

³¹⁴ Vgl. Gespräch mit der Direktorin des Kabinetts vom Präsidenten des Conseil général de l'Aube, am 17.06.09.

stellt werden muss, und dass von staatlicher Seite die Konsequenzen der Dezentralisierungsgesetze mit mehr Nachdruck gezogen werden müssen. Aktivitäten ausgelagerter staatlicher Stellen, die sich in das Kompetenzfeld der Gebietskörperschaften einmischen, müssten strikt unterbunden werden³¹⁵.

Diese Forderung ist durchaus bemerkenswert, zeigt aber auch, wie schwer der Staat sich tut, die Gebietskörperschaften endlich „von der Leine zu lassen“. Dem völlig entgegenstehend ist die stark umstrittene Empfehlung des Rapports, die jährlichen Ausgabeziele der lokalen Gebietskörperschaften ab 2014 im französischen Parlament festzulegen³¹⁶. Die weiteren im Rapport enthaltenen Vorschläge zur Reformierung des Finanz- und Steuerwesens in den Gebietskörperschaften bedürfen dem Thema der Arbeit gemäß keiner Erklärung.

Die Reaktionen auf den Rapport Balladur sind sehr unterschiedlich, die Diskussionen in den französischen Medien teilweise hoch emotional. Die deutschen Medien haben das Thema aufgegriffen und bemerken, dass die Franzosen „*misstrauisch gegen alles, was ihnen von Paris oktroyiert wird*“³¹⁷ seien. Im Mittelpunkt in den französischen Medien steht vor allem die angestrebte Reduzierung der Anzahl der régions. So wird der Rapport Balladur zum Beispiel von Alain Rousset, dem Präsidenten der Assoziation der Regionen in Frankreich (ARF), als „*catastrophe*“³¹⁸ bezeichnet, überdies sei nicht die Größe (der régions) das Problem, sondern die unzureichende Ausstattung mit finanziellen Mitteln³¹⁹.

Ebenso wird die Schaffung von Metropolen per Gesetz abgelehnt. Als „vollkommen inakzeptabel“ aber bezeichnet Claudy Lebreton, Präsident des Assemblées der départements in Frankreich (ADF) den Prozess der Schwächung der départements zu Gunsten der régions³²⁰.

Für den Delegierten der DIACT steht außer Zweifel, dass gerade die Reduzierung der Anzahl der Regionen sehr sinnvoll wäre, ob dies jedoch durchgesetzt werden kann, möchte er nicht klar bejahen³²¹.

Auch in Deutschland gibt es immer wieder Überlegungen, die in diese Richtung gehen und eine Verringerung der Anzahl der Bundesländer fordern. Im Mai 1996 fand eine Volksabstimmung über eine Fusion der Bundesländer Berlin und Brandenburg statt, die Mehrheit der Bürger lehnte eine Zusammenlegung aber ab

Projekt Le Grand Paris

Ein weiteres, interessantes Vorhaben der Regierung Sarkozy, das ebenso kontrovers diskutiert wird wie die territoriale Reform im Allgemeinen, ist das Projekt Le Grand Paris, das die Stärkung der Hauptstadt durch administrative Zusammenlegung mit den drei umliegenden Departements zum Ziel hat. Das Projekt wird im Rapport Balladur befürwortet und mit Vorschlägen bedacht. Es soll politisch jedoch separat behandelt werden³²².

³¹⁵ L'Assemblée nationale (2009), S. 25.

³¹⁶ Vgl. La Gazette (2009a), S. 10.

³¹⁷ KRÖNCKE (2009), S. 7.

³¹⁸ LE COURRIER des maires et des élus locaux (2009), S.9.

³¹⁹ LE COURRIER des maires et des élus locaux (2009), S.9.

³²⁰ LE COURRIER des maires et des élus locaux (2009), S.9.

³²¹ Vgl. Gespräch mit dem Delegierten der DIACT, am 08.06.09.

³²² Vgl: LE COURRIER des maires et des élus locaux (2009), S. 8.

Die région Île-de-France hat einen Sonderstatus unter den französischen Regionen, sie ist die wichtigste région Frankreichs, weil sie die Hauptstadt beherbergt. Sie ist sehr heterogen und beinhaltet neben den banlieus von Paris, den Vorortgemeinden, auch zahlreiche Gemeinden im ländlichen Raum und mehrere Departements. So gab es bereits unter Général de Gaulle Versuche, die institutionelle Fragmentierung der Île-de-France aufzuheben und die Gebietskörperschaften neu zu strukturieren³²³. Heute ist die Diskussion um die Zukunft der Île-de-France wieder aufgebrochen. Anlass ist die Fortschreibung des Schéma Directeur de la Région Ile-de-France, mit der Zielsetzung, Richtlinien zum Städtebau, zur Raumordnung und Raumentwicklung für die nächsten zwanzig Jahre festzuschreiben. Als eine große Herausforderung wird es gesehen, den Wohlstand innerhalb der Metropolregion Paris besser zu verteilen, so zum Beispiel zwischen dem relativ wohlhabenden Westen der Stadt und dem Osten. Grund für das neuerliche Engagement zur Verbesserung der Governance der région Île-de-France ist die wachsende Sorge der Franzosen um die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Hauptstadt. Das Zusammenwirken verschiedener Niveaus von Gebietskörperschaften habe eine Zerstückelung der Entscheidungsgewalt zur Folge und somit einen Effizienzverlust, sowie schwierige Regierbarkeit³²⁴.

Nun soll aus dem „Herz der Agglomeration“ („*le coeur de l'agglomération*“) ³²⁵ ein neuer Typ von lokaler Gebietskörperschaft werden. Die bisherigen Departements Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne und Hauts-de-Seine würden mit der Hauptstadt das Grand Paris bilden, regiert durch öffentlich gewählte Vertreter. Die Verwaltungsebene der Departements im Bereich Grand Paris würde allerdings abgeschafft werden. Bestehen blieben die enthaltenen Kommunen sowie die région Île-de-France. Das Ziel der besseren Koordinierung der Politik im am dichtesten besiedelten Raum Frankreichs soll durch die Übertragung von Kernkompetenzen auf die neue Gebietskörperschaft Le Grand Paris erreicht werden³²⁶. Dies stößt allerdings auf Widerstand. Laut einem Artikel der Süddeutschen Zeitung argwöhnen „*Kommunalpolitiker aller Couleur in den Orten um Paris (...), die Regierung wolle ihnen mit Grand Paris die Planungshoheit rauben und Frankreich wieder stärker zentralisieren*“³²⁷. Infrastrukturelles Hauptvorhaben ist eine 130 km lange vollautomatische Schnellbahn, die die Flughäfen Charles de Gaulle und Orly mit der Stadt verbinden soll. Doch manchem geht das nicht weit genug. So äußert ein Politiker, der Traum von Groß-Paris und die grandiosen Projekte der Architekten seien zu einer Metro zusammengeschrumpft, die weit außerhalb der Stadt über die Kartoffeläcker brause³²⁸.

Das Projekt Le Grand Paris ist insofern interessant, als es aufzeigt, wie brisant die Probleme der bis heute bestehenden Zentralisierung Frankreichs sind, und verdeutlicht, mit welchen Strategien damit umgegangen wird. Die überaus dominante Stellung von Paris hat zahlreiche Probleme im Wohnungsbau, dem öffentlichen Personennahverkehr, der Sicherheit und dem Umweltschutz, um nur einige zu nennen, hervorgebracht. Im Gegensatz zu jeder anderen Beteuerung sind diese Probleme heute akuter denn je, so dass erwogen wird, eine neue Gebietskörperschaft zu schaffen, die Kompetenzen von den bestehenden Gebietskörperschaften „absaugt“,

³²³ Vgl. INTER RÉGIONS (2008), S. 10.

³²⁴ Vgl. INTER RÉGIONS (2008), S. 16.

³²⁵ Vgl. INTER RÉGIONS (2008), S. 16.

³²⁶ Vgl. INTER RÉGIONS (2008), S. 16.

³²⁷ ULRICH (2009), S. 7.

³²⁸ Vgl. ULRICH (2009), S. 7.

um die Lage in den Griff zu bekommen. Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass die eigentlich nahe liegende Strategie einer konsequenten Dezentralisierung und Stärkung des restlichen Landes, die eine langfristige Lösung des Problems mit Sicherheit mehr fördern würde, bewusst nicht ergriffen wird.

III.2.2.4.2 Behördliche Kompetenzstruktur der Raumordnung

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

Am 01. Januar 2006 ging die Interministerielle Delegation für Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit der Räume aus ihrer Vorgängerorganisation, der Interministeriellen Delegation für Raumordnung und regionaler Förderung (DATAR)³²⁹, hervor. Auf eine neue Ausrichtung deutet der Zusatz der „compétitivité“ hin, die „regionale Förderung“ wurde durch „Wettbewerbsfähigkeit“ substituiert. Offiziell wird die Umwandlung von der DATAR zur DIACT als Verstärkung und Ausweitung ihrer Kompetenz gesehen. Im persönlichen Gespräch wird aber vor allem Kritik an der Namensänderung laut. Ein Mitarbeiter der DIACT bezeichnet die Einführung des neuen Kürzels als „Dummheit“³³⁰. So werde die bereits international bekannte Abkürzung DATAR durch eine selbst der Mehrheit der Franzosen unbekanntere Abkürzung ersetzt³³¹.

Als zentrale Aufgabe der DIACT gilt die Beratung der Regierung in allen Fragen, welche die Entwicklung des Raums betreffen, national oder teilräumlich. Die von der DATAR übernommenen Aufgaben, auch „missions“³³² genannt, belaufen sich bezüglich der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Räume im Wesentlichen auf drei Punkte. Die DIACT soll zunächst den dynamischsten Räumen und Akteuren helfen, auf strategische Weise ihre Innovationsfähigkeit zu stärken und ihre Stärken zu entwickeln³³³. Erst danach muss sie auch die schwächeren Räume berücksichtigen und eine Politik des Zusammenhalts, der Kohäsion, implementieren, welche den Räumen Unterstützung bietet, die sich in wirtschaftlichen und industriellen Krisen befinden³³⁴. Schließlich soll die DIACT Partnerschaften und Synergien unter allen Akteuren der Raumentwicklungspolitik ausbauen, zum Beispiel zwischen den Gebietskörperschaften, Unternehmen und Verbänden. Instrument dafür stellen vor allem Verträge dar. Die DIACT ist verpflichtet, die Grundlinien der nationalen Raumordnungs- und Entwicklungspolitik vorzugeben und für deren Umsetzung zu sorgen³³⁵.

Die DIACT bereitet die Verträge zwischen Staat und Gebietskörperschaften vor und überwacht deren Einhaltung. Es handelt sich hierbei pro Förderperiode um ein Kreditvolumen von über 13 Milliarden Euro (2007 – 2013). Daneben verfügt die DIACT

³²⁹ Die „Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)“, zu Deutsch Delegation für Raumordnung und regionale Förderung, wurde im Februar 1963 unter Präsident Le Général de Gaulle und Premier Georges Pompidou ins Leben gerufen.

³³⁰ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Europe / Politique de Cohésion, am 09.06.09.

³³¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Europe / Politique de Cohésion, am 09.06.09.

³³² Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 139.

³³³ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 139.

³³⁴ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 139.

³³⁵ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 139.

über zwei ihr eigene finanzielle Töpfe. Der sog. Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), Nationaler Fonds für Raumordnung und –entwicklung, war im Jahr 2006 mit 347 Millionen Euro ausgestattet³³⁶. Rund 38 Millionen Euro³³⁷ standen für die sog. Prime à l'aménagement du territoire (PAT) zur Verfügung, einer Raumordnungsprämie für ansiedlungswillige Unternehmen.

Besonderes Augenmerk liegt auf der Überwachung und Koordination der sektoralen Politikbereiche, die die Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit der Räume betreffen³³⁸. Hier wird der starke Wirtschaftsbezug der französischen Raumordnung deutlich, denn auch die Ausarbeitung von nationalen Strategien und Programmen zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit liegt in den Händen der DIACT. Gleichmaßen obliegt ihr die Ausarbeitung von Strategien zur Verbesserung der Versorgung und einer ausgeglichenen Entwicklung ländlicher Räume.

Die DIACT ist der französische Ansprechpartner der EU-Kommission, wenn es um die Verwaltung der Mittel der Strukturfonds geht oder um die Umsetzung der territorialen Kohäsion. So hat die DIACT auch Einfluss auf die Umsetzung der Projekte, die von den Strukturfonds der europäischen Union kofinanziert werden. Ihre Aufgabe ist es, diese zu koordinieren. In die finanzielle Verwaltung schaltet sie sich angeblich nicht direkt ein, begleitet aber die Umsetzungsstrategien³³⁹ und arbeitet mit den fachlichen Ministerien zusammen, die für die Verwaltung der jeweiligen Mittel zuständig sind. Zudem erarbeitet und verhandelt die DIACT den Cadre de référence stratégique national (CRSN), den Plan zur nationalen Förderstrategie, mit der Europäischen Kommission. In der Förderperiode 2000 bis 2006 hat die DIACT auch das nationale LEADER+ Programm ausgearbeitet und die lokalen Agendagruppen ausgewählt. Gleichzeitig koordiniert sie auch sämtliche französischen INTERREG Programme³⁴⁰. Sie selbst attestiert sie eine starke Nähe zu Brüssel und der Kommission³⁴¹.

Im Hinblick auf die dargestellten Aufgaben der DIACT als wichtigste Raumordnungsbehörde in Frankreich überrascht die relative geringe Personalbesetzung von etwa 200 Mitarbeitern. Im persönlichen Gespräch wird zwar betont, dass die geringe Mitarbeiterzahl nicht als Hindernis wahrgenommen werde, da die DIACT ein reines Beratungsgremium sei, das keine Verwaltungsaufgaben wahrnehme, aber bei der teilnehmenden Beobachtung fällt doch ein erheblicher Zeitdruck und ein hohes Stressniveau der „diactiens“, wie die Mitarbeiter der DIACT auch genannt werden, auf. Bezüglich der fachlichen Personalbesetzung fällt der Begriff eines „administrativen Schmelztigels“ („un creuset administratif“³⁴²). So setzt sich das Personal gemäß der interministeriellen Aufgabe aus Persönlichkeiten verschiedenster Ausbildungsrichtungen zusammen. Es finden sich Agronomen, Architekten, Wirtschaftswissenschaftler, Absolventen der ENA (École nationale d'administration), Ingenieure aller Arten, Polytechniker usw. Auch wenn die Mitarbeiter meist aus dem öffentlichen Sektor

³³⁶ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 140.

³³⁷ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 140.

³³⁸ Generell gilt die Koordination der sektoralen Fachbereiche nur eingeschränkt als Aufgabe der DIACT. Nämlich explizit nur, wenn die Wettbewerbsfähigkeit von Räumen eingeschränkt ist. Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 139.

³³⁹ Vgl. DIACT (2007a), S. 29.

³⁴⁰ Vgl. DIACT (2007a), S. 39.

³⁴¹ Vgl. DIACT (2007a), S. 39.

³⁴² Vgl. Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 140.

kommen und zuvor für das Umwelt-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Wirtschafts- oder Innenministerium gearbeitet haben, dürfen sie in der DIACT diese sektoralen Interessen nicht mehr vertreten, sondern sind verpflichtet, eine Querschnittspolitik zu betreiben, die nicht unbedingt immer mit den Bedürfnissen der einzelnen Ministerien konform ist³⁴³. Hier zeigt sich theoretisch ein Querschnittsbezug der französischen Raumordnung der dem klassischen Selbstverständnis von Raumordnung im wissenschaftlichen Sinne durchaus gerecht wird. Die Arbeitsfelder der DIACT sind gemäß ihren Zielen jedoch stark wirtschaftsorientiert. Einige wenige Mitarbeiter der DIACT kommen auch aus der Privatwirtschaft. Als eine der Herausforderungen für sich selbst sieht die DIACT die Aufrechterhaltung der Kultur des Debattierens, das stete Hervorbringen neuer Ideen und gleichzeitig eine Umsetzung mit „sehr großer Härte“ („avoir une très grande rigueur“³⁴⁴). Das flexible Arbeiten in kleinen Gruppen führe unter anderem dazu, dass die DIACT mehr als eine Servicedienststelle denn als starre Behörde wahrgenommen werde³⁴⁵.

Der Einfluss und die Bedeutung der DIACT sind groß. In keinem anderen europäischen Land gibt es eine vergleichbare Institution, die sich mit Raumentwicklungsfragen beschäftigt, direkt dem Premierminister unterstellt ist und vergleichbare Summen an Fördergeldern verwaltet. Interessanterweise führte die Unterstellung des Delegierten der DIACT unter den Premierminister laut Aussage einer Mitarbeiterin der DIACT nur selten zu Konflikten³⁴⁶. Falls es doch zu Unstimmigkeiten komme, würden diese in einer sog. réunion intersectorielle, also einem abteilungsübergreifenden Treffen beigelegt.

Hinweis:

Kurz vor Fertigstellung der vorliegenden Arbeit hat die DIACT bekannt gegeben, ihren Namen erneut zu ändern. Ab dem Jahr 2010 erhält die Behörde wieder ihren alten Namen DATAR. Allerdings steht DATAR nicht mehr für Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, sondern für Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, also Interministerielle Delegation für Raumordnung und regionale Attraktivität. Auf Nachfrage erklärt ein Mitarbeiter der DIACT bzw. nun der DATAR, mit dem auch während der Forschungsphase zur vorliegenden Arbeit persönlich viele Gespräche geführt wurden, dass die Kritik am Übergang von der alten DATAR zur DIACT im Jahr 2006 nie abgerissen sei³⁴⁷. Die Abkürzung DIACT sei den meisten Franzosen unbekannt geblieben, vom Ausland ganz zu schweigen. Das internationale Renommée der DATAR sei verloren gegangen. Zudem gebe es in Frankreich einen bekannten Autozulieferer, der sich ebenfalls DIACT abkürze, was den Namen endgültig ad absurdum geführt habe³⁴⁸. Der neue Staatssekretär für Raumordnung habe Ende 2009 ein Gesuch an die Regierung gestellt, um die alte Abkürzung wieder zu erhalten. Dabei hielt man es für wichtig, den Zusatz der regionalen Attraktivität in die Abkürzung zu integrieren, um den Wettbewerbsgedanken der DIACT aufzunehmen. Die Mitarbeiter

³⁴³ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 141.

³⁴⁴ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 141.

³⁴⁵ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 141.

³⁴⁶ Vgl. Gespräch mit einer Mitarbeiterin der DIACT, Équipe International, Europe, am 04.06.09.

³⁴⁷ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DATAR, Équipe International, am 16.02.10.

³⁴⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DATAR, Équipe International, am 16.02.10.

hielten diese Rückkehr zur DATAR nicht nur aus Marketinggründen für sinnvoll, sie hätten in Wahrheit nie aufgehört, die DATAR zu sein³⁴⁹.

Comité interministérielle d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT)

Das Interministerielle Comité für Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit der Räume ist namentlich im Jahr 2006 entstanden, zuvor existierte ein Comité mit ähnlichen Aufgaben, das den Namen Comité interministérielle d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), Interministerielles Comité für Raumordnung und –entwicklung, trug. Die für den Außenstehenden verwirrende Umbenennung muss im Kontext der Umwandlung der DATAR zur DIACT gesehen werden. Sämtliche Gremien, die in ihrer Bezeichnung den Begriff „Raumordnung und –entwicklung“ aufwiesen, wurden mit dem Zusatz der „Wettbewerbsfähigkeit der Räume“ versehen. Das Interministerielle Comité für Raumordnung und Wettbewerbsfähigkeit der Räume ist ein Ausschuss, der sich aus fachlichen Ministern zusammensetzt und direkt dem Premierminister untersteht. Für die Vorbereitung der Sitzungen und die Kontrolle der Implikation der Beschlüsse ist die DIACT verantwortlich.

Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT)

Der Nationale Rat für Raumordnung und -entwicklung ist ein Beratungsgremium. Seine Aufgabe ist es, zu den Leitlinien der Raumordnungspolitik beizutragen und die Regierung zu beraten. Dazu formuliert er Vorschläge und Meinungspapiere und beteiligt sich an der Erarbeitung von raumordnerischen Vorgaben und Abstimmungen mit Wirtschaftsunternehmen³⁵⁰. Ebenso ist er im Rahmen von Raumordnungsfragen für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Seine Debatten und Meinungsäußerungen sind stets öffentlich. Wichtiges Organ innerhalb des CNADT ist die sog. Commission permanente (CP), die ständige Kommission³⁵¹. Sie bereitet nicht nur sämtliche Arbeitsschritte vor und verfolgt deren Umsetzung, sie ist seit einem Gesetz im Jahre 1999 auch dazu berechtigt, die betreffenden Politiken zu evaluieren³⁵². Die zahlreichen Mitglieder des CNADT setzen sich aus gewählten Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, Vertreter des Staats und aus Repräsentanten von Vereinen, Interessensverbänden, sowie Akteuren der zivilen Gesellschaft zusammen. Den Vorsitz des CNADT hat der Premierminister inne, in seinem Auftrag kann er auch durch den zu dieser Zeit für die Raumordnung zuständigen Minister vertreten werden. Die DIACT stellt Organisation und Abfolge der Treffen der CP sicher, die sich sowohl auf lokaler Ebene, als auch im Rahmen der Plenarsitzungen des CNADT trifft, welche ein bis zweimal im Jahr stattfinden³⁵³. Die Zusammenarbeit von DIACT und CNADT wird als konfliktreich beschrieben³⁵⁴.

Conseil national de la montagne (CNM) und Conseil national du littoral (CNL)

Zu den raumordnerischen Beratungsgremien gehören auch die Nationalen Räte für Gebirgs- und Küstenregionen. Beide definieren Ziele und Strategien, die sie für die Entwicklung und Sicherung des Raumes in Gebirgs- und Küstenregionen für erfor-

³⁴⁹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DATAR, Équipe International, am 16.02.10.

³⁵⁰ Vgl. DIACT a (06.08.09).

³⁵¹ Vgl. DIACT a (06.08.09).

³⁵² Vgl. DIACT a (06.08.09).

³⁵³ Vgl. DIACT a (06.08.09).

³⁵⁴ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 133.

derlich halten. Die jeweils an die 70 Mitglieder sind Abgeordnete, Vereinsvertreter, Gewerkschaftler, Naturschützer etc. aus den betroffenen Regionen³⁵⁵. Es bestehen verschiedene Arbeitsgruppen, die Vorschläge für die Regierung formulieren, so zum Beispiel in den Bereichen Tourismus, Umweltschutz und Schafszucht³⁵⁶. Bei der Vergabe von einschlägigen Fördermitteln aus bestimmten Fonds werden beide Räte grundsätzlich konsultiert. Wieder ist die DIACT beauftragt, Treffen der Räte oder auch Expertenanhörungen zu organisieren.

III.2.2.5 Instrumente

Wie auch bei anderen belegten Begriffen ist die Übertragung des Begriffs „Instrument der Raumordnung“ nicht ohne weiteres in andere Sprachen möglich. Die im Folgenden behandelten „Instrumente“ der französischen Raumordnung sind keinesfalls den deutschen Instrumenten der Raumordnung gleichzusetzen. Was in Deutschland als Instrument der Raumordnung angesehen wird, wird in Frankreich eventuell gar nicht als solches deklariert. Folgende Abhandlung ist nicht vollständig und hebt nur die wichtigsten Instrumente der französischen Raumordnung hervor. Insbesondere sollen Parallelen und Unterschiede zu den deutschen Instrumenten erörtert werden.

III.2.2.5.1 Contrats de projets État-régions (CPER)

Die Contrats de projets État-régions (CPER) (d.h. Projektverträge zwischen Staat und Regionen), umfassen 26 Projektverträge mit einzelnen Regionen, bzw. deren Regionalräten (conseils de région), fünf interregionale Übereinkommen (conventions interrégionales de massif) und fünf Fluß-Pläne (plans fleuves)³⁵⁷.

In den Dokumenten der CPER werden Programm und Finanzierung der vertraglich vereinbarten Projekte verbindlich festgelegt. Staat und Region engagieren sich mehrere Jahre lang gemeinsam, um die Region durch Projekte wie die Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben voranzubringen. In erster Linie geht es dabei um die Finanzierung. Die CPER gelten für eine Periode von sieben Jahren, wobei bereits vor der jeweils nächsten Unterzeichnung unter Einbindung der Medien zäh verhandelt wird. Die Laufzeit deckt sich mit den Förderperioden der Europäischen Union, sprich die aktuelle CPER-Periode erstreckt sich von 2007 bis 2013³⁵⁸. Nicht nur zeitlich besteht eine Verbindung zur EU-Förderpolitik, auch inhaltlich passen sich die Leitziele an. Es ist sogar ausdrückliches Ziel der neuen CPER-Periode, die Verträge noch besser mit der europäischen Förderpolitik zu koordinieren³⁵⁹. So stehen insbesondere die Göteborg- und Lissabonstrategie im Vordergrund. In der aktuellen CPER-Generation³⁶⁰ hat zum ersten Mal das Prinzip der Nachhaltigkeit Einzug gefunden³⁶¹.

³⁵⁵ Vgl. DIACT b (06.01.09).

³⁵⁶ Vgl. DIACT c (06.01.09).

³⁵⁷ Vgl. DIACT d (08.01.09).

³⁵⁸ Vgl. DIACT d (08.01.09).

³⁵⁹ Vgl. DIACT d (08.01.09).

³⁶⁰ Es sei angemerkt, dass im Französischen nicht von CPER-Perioden gesprochen wird, sondern von CPER-Generationen. Somit handelt es sich nun um die fünfte Generation. Die erste Generation von CPER startete im Jahr 1982. Zu dieser Zeit fand noch die Bezeichnung „Planverträge“ statt „Projektverträge“ Verwendung.

³⁶¹ Vgl. DIACT d (08.01.09).

Nicht nur régions können an den CPER teilnehmen, sondern auch andere Gebietskategorien, wenn sie sich an der Finanzierung von Projekten beteiligen, die sie betreffen. Bei der bereits erläuterten Übereinstimmung des Zeitrahmens und inhaltlicher Ziele der CPER mit den Förderperioden der EU verwundert es nicht, dass auch finanzielle Mittel der europäischen Strukturförderung miteinbezogen werden. Dies ist ein Grund, warum die aufgewendeten Mittel in den letzten CPER-Generationen stets angestiegen sind³⁶². Zur Verdeutlichung der enormen Höhe der gesamten Gelder, zu denen noch 10,21 Milliarden Euro aus den europäischen Strukturfördertöpfen kamen³⁶³, hier die zur Vergabe verfügbaren Mittel im Zeitraum von 2000 bis 2006:

Tabelle: CPER 2000 – 2006

Staat	16,65 Milliarden Euro
Regionen	16,94 Milliarden Euro
Andere lokale Gebietskörperschaften	5,75 Milliarden Euro

Quelle: DIACT k (24.04.09).

Sind achtzehn Monate nach der ersten Mittelausschüttung noch keine Fortschritte eines Projekts sichtbar, muss sich der Staat laut Vertrag aus der Finanzierung zurückziehen. Die gleiche Option hält sich auch die Europäische Union offen. Bestimmte Projekte können auch durch ein spezielles Programm des französischen Innenministeriums („volet territorial“³⁶⁴) finanziert werden, wobei die genauen Kriterien für diese Finanzierung außerhalb des Rahmens nicht bekannt sind. Anhand eines Beispiels soll der Inhalt eines konkreten CPER anschaulich gemacht werden.

Der Contrat de projet Etat-région Auvergne wurde am 05. Februar 2007 zwischen dem Präfekten der Region Auvergne, stellvertretend für den Staat, und dem Vorsitzenden des Conseil régional d'Auvergne, Stellvertreter der gesamten région Auvergne geschlossen³⁶⁵. Das Übereinkommen beginnt mit einer Raumdiagnose („diagnostic“³⁶⁶), der beide Parteien zustimmen. Die Diagnose ist in diesem Fall zwei Seiten lang (zum Vergleich: der gesamte CPER Auvergne umfasst 50 Seiten) und stellt in sechs Punkten die Herausforderungen dar, denen sich die Auvergne in den nächsten sieben Jahren des CPER gegenüber sieht. Im Zentrum steht die Besorgnis erregende demographische Situation der im Zentralmassif gelegenen Region³⁶⁷. Weitere genannte Probleme sind die fehlende Ausstattung mit IT-Dienstleistungen für Unternehmen und die schlechte verkehrliche Erreichbarkeit. Es folgen sechs Artikel („articles“³⁶⁸) mit dem konkreten Inhalt des Vertrags, im letzten Artikel sind die Formalitäten über Vertragsbruch, Ausführung, und Evaluation geregelt³⁶⁹. Die Finan-

³⁶² Vgl. DIACT k (24.04.09).

³⁶³ Vgl. DIACT k (24.04.09).

³⁶⁴ DIACT d (08.01.09).

³⁶⁵ Vgl. DIACT d (08.01.09).

³⁶⁶ DIACT d (08.01.09).

³⁶⁷ Vgl. DIACT d (08.01.09).

³⁶⁸ DIACT d (08.01.09).

³⁶⁹ Vgl. DIACT d (08.01.09).

zierung der konkreten Projekte, wie Infrastrukturvorhaben, Errichtung von Bibliotheken etc. wird jeweils direkt im einzelnen Artikel festgelegt.

Die Artikel des CPER Auvergne (frei übersetzt):

Artikel 1: Verbesserung der Verkehrsanbindung der Auvergne – vor allem der Erreichbarkeit per Schiene.

Artikel 2: Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung – durch in Einklang bringen von nachhaltiger Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit.

Artikel 3: Entwicklung der erneuerbaren Energien und Umsetzung eines Plans für Biodiversität und Wasserqualität.

Artikel 4: Implikation eines sog. volet territorial.

Artikel 5 und 6: formelle Festlegungen³⁷⁰.

Verträge dieser Art gibt es in der deutschen Raumordnung nicht. Die Landes- und Regionalplanung sind eigenständige Ebenen der Raumordnung, die mittels Erstellung eines Landesentwicklungsprogramms und daraus abgeleitet eines Regionalplans Einfluss auf Investitionen und die Bauleitplanung nehmen. Auch in diese Pläne können Infrastrukturvorhaben aufgenommen werden, deren Finanzierung wird nicht festgelegt. Pläne und Programme besitzen Verbindlichkeit gegenüber allen öffentlichen Stellen und Planungsträgern von Bund und Ländern, in Ausnahmefällen auch gegenüber Privaten, und nicht nur zwischen den Vertragspartnern, wie das bei den französischen CPER der Fall ist.

Der Raumdiagnose-Bestandteil der CPER erinnert stark an das deutsche Teilraumgutachten. Stärken und vor allem Schwächen werden bei der Diagnose herausgestellt und zum Thema des Vertrags zwischen Staat und Region gemacht. Zwar fällt diese Diagnose bedeutend kürzer aus als im Teilraumgutachten und sie stellt für sich auch kein eigenes Instrument dar, doch die Parallele ist augenscheinlich.

III.2.2.5.2 Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)

Das Orientierungsgesetz für nachhaltige Raumordnung und –entwicklung (LOADDT) schuf im Jahr 1995 das Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)³⁷¹ (Regionaler Plan zur Raumordnung und –entwicklung). Wie der Name schon besagt, handelt es sich um einen Raumordnungsplan auf Ebene der régions. Zuvor gab es ein sog. SNAT, ein Schéma national d'aménagement du territoire, das auf das gesamte Staatsgebiet bezogen war, 1995 aber aufgegeben und durch die einzelnen SRADT ersetzt wurde³⁷².

Ziel des SRADT ist es, grundlegende Orientierungsrichtlinien der regionalen, nachhaltigen Entwicklung auf mittelfristige Zeit festzulegen. Es besteht aus drei spezifischen Dokumenten³⁷³:

³⁷⁰ Vgl. DIACT d (08.01.09).

³⁷¹ Vgl. VOYNET (1998), S. 5.

³⁷² Vgl. VOYNET (1998), S. 5.

³⁷³ Vgl. Projetdeterritoire Etd (2002), S. 208.

1. Ein diagnostizierender Bericht über den aktuellen Zustand des Raums, der gleichzeitig wichtige zukünftige Entwicklungen in den nächsten 20 Jahren vorstellt.
2. Eine sog. Raumordnungscharta als strategisches Handlungsprogramm für die nächsten zehn Jahre.
3. Karten und kartographische Darstellungen.

Ausgearbeitet und beschlossen wird das SRADT vom jeweiligen Regionalrat, im Benehmen mit den Generalräten der betroffenen Departements und dem Conseil économique et social régional (CESR), dem sog. Regionalen Rat für Wirtschaft und Soziales³⁷⁴.

Das SRADT ist rechtlich nicht verbindlich, es besteht „kein vorschreibender Charakter gegenüber Dokumenten des Städtebaus (...) [und] Bauleitplänen“³⁷⁵. Es handelt sich somit um „indikative Dokumente, die ihre Kraft aus der Qualität der Übereinstimmung ziehen, aus der sie hervorgegangen sind“³⁷⁶. Zudem wird betont, dass die SRADT auch ohne Vorschriftcharakter nicht wirkungslos seien, da sowohl die Planverträge zwischen Region und Staat, als auch die Kohäsionspolitik der Union auf die Erfüllung der im SRADT festgelegten Strategien ausgerichtet seien³⁷⁷.

Das SRADT erinnert mitunter an die deutschen Landesentwicklungsprogramme, bzw. -pläne. Der Inhalt ist querschnittsbezogen und gibt einen Orientierungsrahmen der räumlichen Entwicklung für die nächsten Jahre. Doch ein gravierender Unterschied lässt die Analogie zum deutschen Landesentwicklungsprogramm, bzw. – plan nicht zu: Das SRADT ist im Gegensatz zum LEP kein Normenwerk, es ist rechtlich nicht bindend.

III.2.2.5.3 Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Bei den im Folgenden erläuterten Plänen besteht das Problem, dass sie nach deutschem Verständnis nicht eindeutig der Raumordnung zugeordnet werden können. Es handelt sich um eine Mischung aus stadtplanerischen und raumordnerischen Dokumenten. Die Trennung zwischen Städtebau bzw. Stadtplanung und Raumplanung wird in Frankreich nicht strikt vollzogen, so dass sich Themen und Pläne des „urbanisme“ oft auch in der Literatur zum „aménagement du territoire“, also zur Raumordnung wiederfinden.

Beim Schéma de cohérence territoriale, zu Deutsch Plan zur territorialen Kohärenz, handelt es sich um ein relativ junges Instrument, das durch ein neues Städtebaugesetz im Jahr 2000³⁷⁸ eingeführt wurde. Die Etablierung des SCOT stellt einen Wechsel der Planungsebene von der strikt kommunalen zur interkommunalen und darüber hinaus dar. Dies wird in der Zeitschrift La Gazette als „*kleine Revolution der lokalen*“

³⁷⁴ Vgl. VOYNET (1998), S. 5.

³⁷⁵ Projetdeterritoire Etd (2002), S. 208.

³⁷⁶ Projetdeterritoire Etd (2002), S. 208.

³⁷⁷ Vgl. Projetdeterritoire Etd (2002), S. 208.

³⁷⁸ Es handelt sich hierbei um das so genannte Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dem Gesetz zur Solidarität und städtischen Erneuerung vom 13.12.2000.

Abgeordneten“³⁷⁹ bezeichnet. Ein Autor der Zeitschrift spricht vom „*Erwachsenwerden der Planung*“³⁸⁰.

Der Einzugsbereich eines SCOT muss mindestens interkommunal oder größer sein. Die Aufgabe des SCOT besteht darin, die verschiedenen öffentlichen Politikbereiche wie Wohnen, Verkehr, Einkaufen und Einzelhandel, wirtschaftliche Entwicklung und Umwelt in Übereinstimmung zu bringen. Der verpflichtende Inhalt gliedert sich in drei Teile, nämlich den Rapport de présentation, der eine Stärken-Schwächen-Analyse enthält, das Document d'orientation mit der Präzisierung der allgemeinen Raumnutzung und die Documents graphiques mit Karten und zeichnerischen Darstellungen³⁸¹. Die Aussagen und Formulierungen im Document d'orientation dürfen nicht zu detailliert sein, um den Flächennutzungsplänen der Gemeinden nicht vorzugreifen.

Das ältere Schéma directeur (SD) ist ab 2010 ungültig, alle 56 SD müssen bis dahin in SCOT umgewandelt werden³⁸². Laut der Direktorin der Agence d'Urbanisme de la Région Troyenne war ein Grund für die Neueinführung des SCOT auch sein starker Projektcharakter³⁸³. Im Gegensatz dazu fasste das Vorgängerdokument nur allgemein die Bodennutzung der Gemeinden zusammen und beinhaltete keine Erarbeitung zukünftiger gemeinsamer Projekte. Im SCOT werden Überlegungen für den Zeitraum von zehn Jahren angestellt.

Über die räumlichen Auswirkungen der SCOT gibt es noch so gut wie keine Erkenntnisse, da es die SCOT erst seit dem Jahr 2000 gibt und sich erst 18% (Stand 2007) aller erarbeiteten schémas in der Anwendungsphase befinden³⁸⁴. Dennoch gibt es bereits Untersuchungen, die die Kosten-Nutzen-Effizienz vieler SCOT bemängeln und Vorschläge zur Kostenreduzierung unterbreiten. Die Zeitschrift La Gazette berichtet, dass bezüglich der Kosten eines SCOT große räumliche Unterschiede bestehen. Vor allem quantitative Merkmale wie Bevölkerungszahl und -dichte scheinen ausschlaggebend, aber auch die Fähigkeit der Kommunen zur effektiven Zusammenarbeit, sowie der politische Wille und eine begrenzte Zielsetzung³⁸⁵. Nicht nur die Kosten unterscheiden sich, ebenso die Inhalte und Schwerpunkte der SCOT. Bis heute (Stand 2009) sind ca. 10% des französischen Staatsgebiets von SCOT abgedeckt³⁸⁶.

Aus deutscher Sicht kann das SCOT nur hinsichtlich der Flächenausdehnung in etwa mit einem Regionalplan verglichen werden. Doch die Verbindlichkeit und ebenso die Verpflichtung zur Aufstellung fehlen. Bezüglich der Verbindlichkeit muss allerdings gesagt werden, dass das erwähnte französische Städtebaugesetz aus dem Jahr 2000 dem SCOT eine relativ große Freiheit lässt, was den Grad der Verbindlichkeit anbelangt. So können sich die Träger beispielsweise Obergrenzen für Versiegelungsflächen setzen. Allerdings ist dieses Vorgehen in der Praxis eher eine Ausnahme, bis jetzt bleiben die meisten SCOT bei unverbindlichen und relativ allgemeinen Zielen³⁸⁷. Deshalb beklagen manche, dass sich das Instrument als „etwas weich“ („*un peu mou*“)³⁸⁸ herausgestellt hat. Deutlich hingegen ist der Querschnittsbezug des SCOT.

³⁷⁹ La Gazette (2009b), S. 22.

³⁸⁰ Vgl. La Gazette (2009b), S. 22.

³⁸¹ Vgl. LE COURRIER des Maires et des élus locaux (2004), S. 21.

³⁸² Vgl. La Gazette (2009b), S. 22.

³⁸³ Vgl. Gespräch mit der Direktorin der Agence d'Urbanisme de la Région Troyenne, am 19.06.09.

³⁸⁴ Vgl. Le Dossier de l'observatoire (2007), S. 7.

³⁸⁵ Vgl. Le Dossier de l'observatoire (2007), S. 7.

³⁸⁶ Vgl. La Gazette (2009b), S. 22.

³⁸⁷ Vgl. La Gazette (2009b), S. 22.

³⁸⁸ La Gazette (2009), S. 22.

III.2.2.5.4 Plan local d'urbanisme (PLU)

Das Gesetz zur Solidarität und städtischen Erneuerung hat den Code de l'urbanisme³⁸⁹ tiefgreifend reformiert. So wie die Schéma directeur (SD) zu Gunsten der Schéma de cohérence territoriale (SCOT) verschwinden, werden auch die Plans d'occupation des sols (POS) durch die Plans locaux d'urbanisme (PLU) ersetzt.

Bei den Plans locaux d'urbanisme handelt es sich um städtebauliche Pläne, die flächendeckend von den Gemeinden aufgestellt werden müssen. Die Aufstellung erfolgt durch den jeweiligen Conseil municipal (Gemeinderat), nachdem der Beschluss zur Aufstellung oder Fortschreibung vom zuständigen Präfekten zur Kenntnis genommen worden ist³⁹⁰. In der Regel ist der Träger eine einzelne Gemeinde, in Ausnahmefällen kann ein PLU aber auch interkommunal aufgestellt werden. Für sehr kleine Gemeinden gibt es die Möglichkeit, vereinfachte PLU zu erstellen, sog. Cartes communales³⁹¹. Bei Meinungsverschiedenheiten während der Aufstellung kann eine Commission de conciliation, eine Versöhnungskommission, angerufen werden, die aus kommunalen Abgeordneten besteht und ihre Dienste auch bei der Erstellung des SCOT anbietet. Teil des Aufstellungsverfahrens ist ein öffentliches Anhörungsverfahren, dessen Ergebnisse im Benehmen behandelt werden müssen. Allerdings sind Änderungen des Dokuments auch nach dem Anhörungsverfahren ausdrücklich erlaubt³⁹². Inhalt der PLU ist ein Rapport de présentation mit einer räumliche Diagnose zu den Themenbereichen Umwelt, Demographie, Wirtschaft, Transport, etc., mit graphischen Darstellungen und Karten, sowie neuerdings einem sog. Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)³⁹³. Im Zuge dessen sollen die groben Orientierungen des Städtebaus und der Raumordnung für den betroffenen Raum festgesetzt werden. Ziel des PLU ist es, eine möglichst diversifizierte Bodennutzung fest zu schreiben. Dazu werden vier Zonen unterschieden: Zones urbaines (städtische Zonen), Zones à urbaniser (zu verstärkende Zonen), Zones agricoles (Landwirtschaftszonen) und Zones naturelles et forestières (naturbelassene Zonen und Waldgebiete)³⁹⁴. Der PLU muss kompatibel mit dem räumlich übergeordneten SCOT und den jeweiligen Schémas de secteur, also den fachlichen Plänen sein.

Kritiker wie GOUTAL sprechen nach Einführung der PLU auch von einer „Manie der Reformierung“³⁹⁵. Die Vorgängerdokumente POS und SD hätten kaum genügend Zeit gehabt, sich zu etablieren.

Aus deutscher Sicht ist der Plan local d'urbanisme am ehesten mit einem Flächennutzungsplan vergleichbar. Kernelement ist die Begrenzung der Bebaubarkeit. Laut GOUTAL ist das Prinzip einfach: „Gebiete der Gemeinden, die nicht durch ein PLU abgedeckt sind, dürfen nicht bebaut werden (...)“³⁹⁶. Bürgermeister oder Präfekt müssen Baugenehmigungen für solche Gebiete ablehnen. Ausnahmen bilden gemeinnützige Einrichtungen wie Touristenunterkünfte, Hochbehälter für Trinkwasser oder Kläranlagen.

³⁸⁹ Der Code de l'urbanisme ist vergleichbar mit dem deutschen BauGB, jedoch umfassender.

³⁹⁰ Vgl. La Gazette (2004), S. 53.

³⁹¹ Vgl. La Gazette (2004), S. 53.

³⁹² Vgl. La Gazette (2004), S. 53.

³⁹³ Vgl. La Gazette (2004), S. 53.

³⁹⁴ Vgl. LEBRUN (2001), S. 3.

³⁹⁵ GOUTAL (2001), S. 9.

³⁹⁶ GOUTAL (2001), S. 9.

III.2.2.5.5 Schémas de services collectifs (SSC)

Schémas de service collectifs (SSC) sind verschiedene nationale Pläne zur kollektiven Versorgung des Raums. Ihre Aufstellung ist im Loi Voynet begründet und sie wurden 2002 von der DATAR im Benehmen mit den regionalen Gebietskörperschaften verabschiedet³⁹⁷. Es gibt neun einzelne Pläne für die strategisch besonders bedeutsamen Fachbereiche Bildung und Forschung, Kultur, medizinische Versorgung, Information und Kommunikation, Personenverkehr, Güterverkehr, Energie, Naturraum und ländlicher Raum, sowie Sport³⁹⁸. Die Pläne sind in den regionalen Präfekturen für die Öffentlichkeit einsichtbar. An sich handelt es sich bei den SSC um sektorale Pläne, die nach dem Selbstverständnis der vorliegenden Arbeit demnach gar keine Beachtung finden dürften. Jedoch unterstehen sie erstens dem Aufgabenbereich der nationalen Raumordnungsbehörde DIACT und weisen zweitens interessante Parallelen zum deutschen Prinzip der Zentralen Orte auf.

Der Aufbau der neun SSC ist stets gleich. Als Grundlage dient eine Prognose für den Zeitraum von 20 Jahren, um veränderte Rahmenbedingungen und Bedürfnisse der Bürger herauszufinden. Veränderungen wie dem demographischen Wandel oder dem Klimawandel sollen schon im Voraus Rechnung getragen werden.

Das Ziel von SSC und Zentrale-Orte-Prinzip ist das Gleiche, die Vorgehensweise unterscheidet sich hingegen völlig. Die Festlegung der Zentralen Orte erfolgt auf Ebene der Bundesländer, ist also Ländersache. Vom Bund wird nicht einmal festgelegt, dass das Prinzip eingeführt werden muss, sondern das Prinzip als möglicher oder erwünschter Inhalt von Raumordnungsplänen nur beispielhaft im ROG genannt³⁹⁹. Die SSC werden auf nationaler Ebene vom Zentralstaat geschrieben und gelten als Rahmen für die regionale Version der Pläne.

Als zentrale Herausforderung gilt in Frankreich die Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitseinrichtungen. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung und der damit steigende Anspruch an das medizinische Versorgungssystem führen besonders in ländlichen Gegenden zu Engpässen. Im SSC zum Gesundheitswesen steht somit im Vordergrund, allen Bürgern uneingeschränkter Zugang zu medizinischen Dienstleistungen zu gewähren. Erreicht werden kann dies nur durch ein flächendeckendes Netz von gesundheitsrelevanten Einrichtungen, das der Staat garantieren soll. Vorangetrieben wird die Umsetzung durch finanzielle Hilfe aus Paris.

Besonderes Augenmerk soll auf strukturschwache Räume gelegt werden, wo im Hinblick auf Pflegeeinrichtungen für ältere Menschen besonders innovative Lösungen von Nöten sein können.

Zum Aspekt der Evaluierung gibt es noch keine verfügbaren Informationen. Gerade im Hinblick auf das ärztliche Versorgungssystem in demographisch benachteiligten Gebieten wie Ostdeutschland oder Nordostfrankreich wäre ein Vergleich der Wirksamkeit von SSC und Zentrale-Orte-Prinzip interessant.

³⁹⁷ Vgl. MADIOT, LE MESTRE (2002), S. 44.

³⁹⁸ Vgl. MADIOT, LE MESTRE (2002), S. 45.

³⁹⁹ Vgl. GOPPEL in SPANOWSKI / RUNKEL / GOPPEL (2010), Rd Nr. 58 zu § 8 ROG.

III.2.2.5.6 Pôles de compétitivité, Pôles d'excellence rurale

Pôles de compétitivité

Seit September 2004 betreibt Frankreich die Politik der Pôles de compétitivité, was wörtlich mit Wettbewerbspolen übersetzt wird. Definiert wird ein Pôle de compétitivité als Verbund oder Zusammenschluss von Unternehmen, Forschungszentren und Bildungseinrichtungen, die gemeinsam den Fortschritt vorantreiben⁴⁰⁰. Die Politik der Pôles de compétitivité zielt mittels Förderung von Projekten darauf ab, die Zusammenarbeit von Unternehmen und öffentlicher Forschung zu stärken und somit den Weg für Innovationen frei zu machen.

Im Jahr 2005 wurden von mehr als 100 Bewerbungen 66 Pôles de compétitivité ausgewiesen, weitere fünf kamen im Jahr 2007 dazu⁴⁰¹. Insgesamt werden laut DIACT drei Kategorien von Pôles de compétitivité unterschieden:

- Pôles de compétitivité mondiale: Pole mit Weltmarktniveau, z.B. Lyonbiopôle oder Aerospace Valley.
- Pôles de compétitivité mondiale à vocation mondiale: Pole auf dem Weg zum Weltmarktniveau.
- Pôles de compétitivité: Pole mit nationaler Bedeutung.

Die Verteilung der Pôles de compétitivité im Raum ist nicht gleichmäßig, sie konzentrieren sich vor allem auf die großen Verdichtungsräume. Sämtliche Pôles de compétitivité verfügen über einen eigenen Internetauftritt und vermarkten ihre Kompetenz auf einem bestimmten Wirtschaftssektor. Auf den Websites finden sich fast ausschließlich Informationen zu Produkten, Verwendung und Firmen, nicht aber zum räumlichen Umfeld, das den Pôle de compétitivité umgibt. Aktuell erfolgt die zweite Phase der Politik der Pôles de compétitivité von 2009 bis 2011, für die 1,5 Milliarden Euro zur Verfügung stehen⁴⁰². Es geht nicht vorrangig um die Neuschaffung von weiteren Pôles de compétitivité, sondern um strategische Verbesserungen, Aufrechterhaltung der Innovationsplattformen und stärkeres Ausnutzen von Synergien.

Die Politik der Pôles de compétitivité ist durchaus mit der bayerischen Clusterpolitik zu vergleichen, die in Bayern wegen ihres rein wirtschaftlichen Charakters aber nicht der Raumordnung zugeordnet wird.

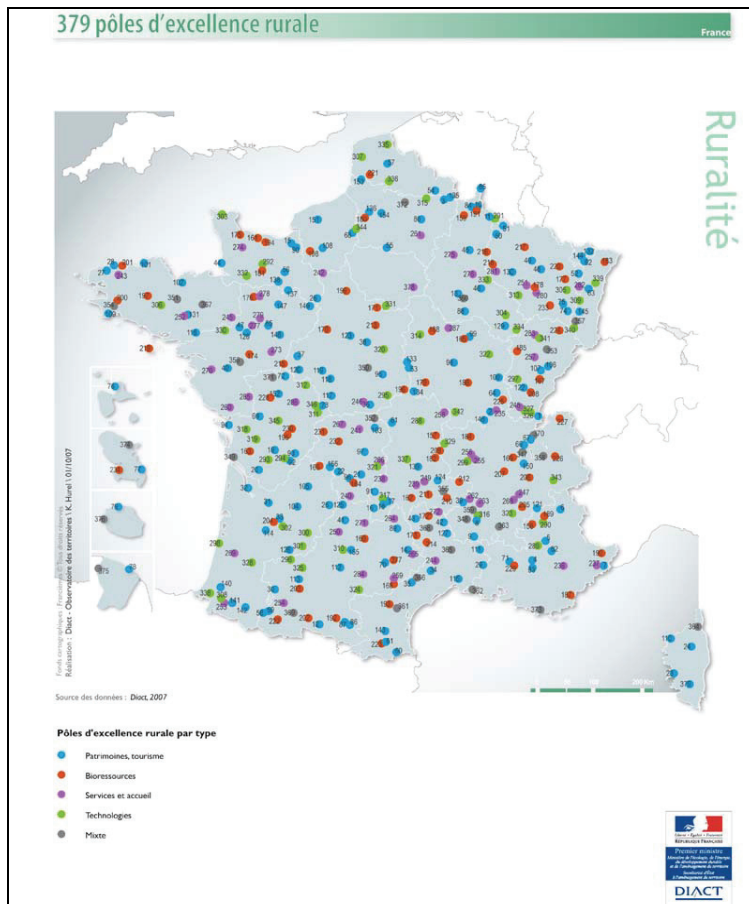
⁴⁰⁰ Vgl. DIACT e (02.04.09).

⁴⁰¹ Vgl. DIACT e (02.04.09).

⁴⁰² Vgl. DIACT e (02.04.09).

Pôles d'excellence rurale

Abbildung 10) 379 Ländliche Exzellenzpole



Quelle: DIACT f (02.04.09).

Die Politik der ländlichen Exzellenzpole ist noch jung, sie fand ihren Anfang im Jahr 2005. Seitdem wurden 379 Städte im ländlichen Raum als Exzellenzpole ausgezeichnet, im Rahmen eines Projekts, welches zum Ziel hat, diejenigen lokalen Initiativen zu unterstützen, die Arbeitsplätze schaffen, innovativ und ehrgeizig sind und neue Wege hinsichtlich Public Private Partnerships einschlagen⁴⁰³. Jährlich ist dafür ein staatliches Budget von 235 Millionen Euro vorgesehen⁴⁰⁴. Die geförderten Projekte müssen sich mindestens einem von vier Themenbereichen zuordnen lassen. So gibt es Exzellenzpole für die Förderung des natürlichen, kulturellen und touristischen Potenzials, für die Inwertsetzung und das Management von Bioressourcen, für das Serviceangebot und die Aufnahme neuer Bevölkerung und schließlich Exzellenzpole für Technologie, industrielle Produktion und Handwerk⁴⁰⁵. Ein fünfter Themenbereich „gemischt“ deckt den Fall ab, dass eine Stadt Exzellenz-Pol werden will, aber nicht einem der Grundthemenbereiche zugeordnet werden kann.

⁴⁰³ Vgl. DIACT g (02.04.09).

⁴⁰⁴ Vgl. DIACT g (02.04.09).

⁴⁰⁵ Vgl. DIACT g (02.04.09).

An dieser Stelle sei eine kritische Anmerkung erlaubt. Bei einem Blick auf die Karte (siehe Abb.11), bei der es nicht auf die Details ankommt, sondern auf die Gesamt-sicht, fällt auf, dass die ländlichen Exzellenzpole beinahe homogen über ganz Frank-reich verteilt sind. Alle fünf Themenbereiche sind in etwa gleich oft vertreten und dis-pers verteilt. Es drängt sich die Frage nach der Vision dieser Politik auf. Nach außen kommuniziert wird die hohe Bedeutung, die dem ländlichen Raum zugemessen wird, ihm wird nun sogar das Hervorbringen von Exzellenz und die Teilnahme am Welt-markt zugestanden. Was für einen Effekt aber haben die wie mit der Gießkanne ver-teilten Exzellenzpole in der Tat auf Unternehmer, auf junge Menschen, die einen Standort bzw. ein neues Zuhause suchen? Es entsteht der Eindruck, dass diese Poli-tik, die übrigens erst nach Ausrufung der beschriebenen Wettbewerbspole in den Verdichtungsräumen und nach massiver Kritik in den Medien aufgenommen wurde, eine Abfindung für den ländlichen Raum darstellt.

Um ernsthafte Förderung der Alleinstellungsmerkmale ländlicher Städte und Verbes-derung deren Außenvermarktung kann es nicht gehen, wenn diese nur zwischen vier Exzellenzkategorien wählen können und dann folglich mindestens drei Nachbarn mit gleicher Exzellenz im nahen Umfeld haben. Ohne Zweifel handelt es sich dennoch um eine Strukturhilfe für den ländlichen Raum, deren Inhalte und Vorgehen aller-dings einen „halbherzigen“ Eindruck hinterlassen. In der Tat wird diese Vermutung auch im persönlichen Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT bestätigt. Dieser erzählt, dass ursprünglich nur die Wettbewerbspole in den Verdichtungsräumen ge-plant waren, und zwar keineswegs flächendeckend wie das nun bei den ländlichen Exzellenz-Polen der Fall ist⁴⁰⁶. Aufgrund des Vorwurfs, den ländlichen Raum zu ver-nachlässigen, sei die Strategie der ländlichen Exzellenz-Pole erarbeitet worden⁴⁰⁷.

Eine gewisse Bestätigung durch den Ansatz von Exzellen-Polen können freilich Überlegungen in Bayern finden, als Einstufungskriterien für Zentrale Orte nicht nur das Vorhandensein von Versorgungsinfrastruktur sondern auch dynamische Qualifi-kationen wie Kreativität, konzeptbezogenes Handeln, progressiver Umgang mit Mig-rationsproblemen sowie dem Verhältnis von Jung und Alt heranzuziehen.

III.2.2.5.7 Villes moyennes

Villes moyennes heisst übersetzt Mittelstädte, oder Städte mittlerer Größe. Sie kön-nen jedoch nicht anhand einer festen Einwohnergröße definiert werden, viel mehr geht es um das „demographische Gewicht“⁴⁰⁸, das sie innehaben. Wie bei den deut-schen Mittelzentren muss ein Funktionsüberschuss gegenüber dem Umland vorlie-ge-n, auch und vor allem bei der Versorgung. Villes moyennes versorgen das Hinter-land und weisen eine gewisse „urbane Qualität“⁴⁰⁹ auf.

„Villes moyennes“ ist in Frankreich aber nicht nur der administrative Begriff für mittlere Städte, es wird auch ein Politikbereich der Raumordnung darunter verstanden. Die Villes moyennes werden als wichtige Herausforderung für die französische Raum-ordnung angesehen. Sie sind in besonderem Maße von Prozessen der Suburbanis-ierung⁴¹⁰ betroffen.

⁴⁰⁶ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politique sectorielles: Rural, am 10.06.09.

⁴⁰⁷ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politique sectorielles: Rural, am 10.06.09.

⁴⁰⁸ DIACT h (03.04.09).

⁴⁰⁹ DIACT h (03.04.09).

⁴¹⁰ In Frankreich wird statt dem Begriff Suburbanisierung oft die Bezeichnung Périurbanisation ver-wendet, die sich inhaltlich weitgehend mit Sub- und Exurbanisierung deckt. Vgl. HEINEBERG (2001), S. 43.

Ende des Jahres 2004 hat die DIACT eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich mit den Herausforderungen und Perspektiven der französischen Villes moyennes auseinandersetzt. Als Reaktion auf den entstandenen Bericht („Les villes moyennes françaises, enjeux et perspectives“)⁴¹¹ hat die Regierung 2007 über die DIACT zu einem Appell aufgerufen, die Villes moyennes zur „Experimentierzone“ zu machen („appel à expérimentations“)⁴¹². Noch im selben Jahr wurden 20 Städte bzw. Agglomerationen ausgewählt, die auf vier Themengebieten aktiv werden konnten, um Förderung für Projekte zu erhalten. Besonderes Augenmerk wurde auf neue, innovative Partnerschaften zwischen lokalen Gebietskörperschaften und dem Staat und seinen Agenturen oder öffentlichen Einrichtungen gelegt. Die vier Themenbereiche lauten: höhere Bildung, Transport und Erreichbarkeit, Gesundheit, Pflegeangebot und Revitalisierung der Stadtzentren⁴¹³. Mittlerweile wurden auf jedem Themenbereich einige teilnehmende Städte ausgezeichnet, die preisgekrönten Villes moyennes präsentieren ihre Projekte auf einer gemeinsamen Website im Internet.

Der „appel à expérimentations“ ist mit einem Gesamtbudget von 2,2 Millionen Euro ausgestattet, die aus dem Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) stammen⁴¹⁴.

Seit den 1970-er Jahren hat es in Frankreich Villes moyennes – Verträge gegeben, in denen staatliche Subventionen an bestimmte städtische Investitionen geknüpft wurden.

Aus deutscher Sicht würde dieses Instrument wegen seiner stark sektoralen Ausrichtung nicht der Raumordnung, sondern dem Städtebau zugeordnet werden.

Stadtplanung und Stadtentwicklung sind zentrale Themen der aktuellen und zukünftigen französischen Raumordnungspolitik. Das als katastrophal bezeichnete Ungleichgewicht zwischen Paris und den restlichen Städten gibt in Frankreich Anlass zu vielerlei Sorge⁴¹⁵. Vor allem die mangelnde globale „Sichtbarkeit“ („visibilité“)⁴¹⁶ der französischen Städte - mit Ausnahme der global city Paris – bereitet den Zuständigen in den obersten Raumordnungsbehörden Probleme⁴¹⁷. Eine statistische Betrachtung stützt diese Sorge. Einer der Indikatoren für die globale Bedeutung von Städten ist ihre Funktion als Drehkreuz des Luftverkehrs. Nun ist das Handelsvolumen mit globalen Gütern an den Flughäfen sämtlicher französischer Städte mit Ausnahme der zwei Flughäfen von Paris vernachlässigbar gering, sie können nicht als bedeutende Warenumschnittpunkte bezeichnet werden. Eine ähnliche Situation zeigt sich bei den Fluggastankünften⁴¹⁸.

III.2.2.5.8 Zonages principaux d'aménagement du territoire

In der französischen Raumordnung besteht die Möglichkeit, sensible Räume in sog. Raumordnungszonen einzuordnen. Es gibt fünf einzelne Zonen, zwei davon beschreiben ländlichen Raum und drei urbanen Raum. Die Klassifizierung der Zonen

⁴¹¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Métropoles, 09.06.09.

⁴¹² Vgl. DIACT h (03.04.09).

⁴¹³ Vgl. DIACT h (03.04.09).

⁴¹⁴ Vgl. DIACT h (03.04.09).

⁴¹⁵ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipes Métropoles, 09.06.09.

⁴¹⁶ Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipes Métropoles, 09.06.09.

⁴¹⁷ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipes Métropoles, 09.06.09.

⁴¹⁸ Vgl. Observatoire des territoires (24.02.10).

wurde im Zuge des Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) eingeführt⁴¹⁹.

Zur besseren Anschaulichkeit soll eine Zonenkategorie ausführlicher beschrieben werden, nämlich die Zonages de revitalisation rurale (ZRR), wörtlich übersetzt „Zonen der ländlichen Revitalisierung“, die anderen vier ähnlich organisierten Zonen werden aus Platzgründen knapper abgehandelt.

Zonages de revitalisation rurale (ZRR)

In den ZRR sind diejenigen ländlichen Räume vertreten, die besondere Schwierigkeiten aufweisen, wie zum Beispiel demographische Schwäche oder sozio-ökonomischen Strukturprobleme. Sinn und Zweck der Klassifizierung in die ZRR ist die Festlegung, dass Unternehmen in den ZRR von steuerlichen Erleichterungen profitieren, auch über die Gründung hinaus. Die Unternehmen können verschiedenen Branchen zugeordnet sein, wie Handwerk, Handel, Industrie, Forschung, Bildung oder Ingenieurwesen.

Die ZRR decken über ein Drittel des nationalen Territoriums ab⁴²⁰. Um in die ZRR aufgenommen zu werden, müssen Cantons, Arrondissements oder EPCIs⁴²¹ drei Typen von Kriterien erfüllen (verkürzte Darstellung):

- Demographische Kriterien: Bevölkerungsdichte geringer oder gleich 31 Einwohner pro km² (Kanton). Kommunen, die einem Arrondissement oder Canton angehören, dessen Bevölkerungsdichte weniger als 5 Einwohner pro km² beträgt, werden automatisch zu den ZRR gerechnet, ohne weitere Merkmale erfüllen zu müssen⁴²².
- Sozio-ökonomische Kriterien: Bevölkerungsverlust, insbesondere der erwerbstätigen Bevölkerung; Prozentsatz von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, der doppelt so hoch ist wie der durchschnittliche nationale von 8,3%. Sobald das demographische Kriterium erfüllt ist, muss nur eines der sozio-ökonomischen Kriterien erfüllt werden⁴²³.
- Institutionelle Kriterien: Zugehörigkeit zu einem EPCI mit eigenständiger Finanzverwaltung. Um die Interkommunalität zu fördern, gibt es eine Regelung, die besagt, dass eine Kommune, die sich in existierende EPCIs eingliedert, diese von ihrer Klassifizierung in die ZRR profitieren lassen kann. Die Gemeinsamkeit der EPCI kann von den unternehmerischen Steuererleichterungen profitieren, wenn diese Gemeinde mehr als 50% seiner Bevölkerung stellt. Wenn sie weniger als 50% seiner Bevölkerung ausmacht, behält sie nach Beitritt zu einem der EPCIs trotzdem die individuellen Vorteile durch die Einteilung in die ZRR⁴²⁴.

⁴¹⁹ Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²⁰ Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²¹ EPCI: Établissements publics de coopération intercommunale. Interkommunale Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Durchführung von Projekten.

⁴²² Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²³ Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²⁴ Vgl. DIACT i (05.04.09).

Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)

Charakteristikum der „ländlichen Gebiete mit Vorrang bei der Entwicklung“ ist ihr niedriges wirtschaftliches Entwicklungsniveau. Mehr als 60% der französischen Kommunen sind als TRDP ausgewiesen, das entspricht einem Anteil an der Bevölkerung von 21,5%⁴²⁵. Unternehmen, die sich in den TRDP ansiedeln oder schlicht dort bleiben, profitieren ebenso wie bei den ZRR von steuerlichen Vergünstigungen, sie erhalten Unterstützung bei der Ausstattung der Geschäftsräume und im Bereich der Forschung.

Neben diesen zwei Zonentypen des ländlichen Raums gibt es drei weitere, die dem urbanen Raum zugeordnet werden.

Zones urbaines sensibles (ZUS)

Die „städtisch sensiblen Zonen“ bestehen aus degradierten Wohnquartieren, Zonen der urbanen Redynamisierung und Vierteln, die von einem Ungleichgewicht zwischen der Eigenschaft als Wohn- und Arbeitsort gekennzeichnet sind. Es gibt derzeit 751 ausgewiesene „städtisch sensible Zonen“, in denen Unternehmen steuerliche und soziale Vorteile erhalten⁴²⁶.

Zones de redynamisation urbaine (ZRU)

Die gleichen Vorteile erhalten Unternehmen in den 416 „Zonen der städtischen Redynamisierung“, in denen 3,2 Millionen Einwohner leben⁴²⁷. Kriterium für die ZRU sind festgesetzte Indikatoren der sozialen Situation, wie zum Beispiel die Arbeitslosenquote und der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren an der Gesamtbevölkerung dieser urbanen Gebiete.

In die ZRU sind seit 2003 auch die Zones franches urbaines (ZFU) eingegliedert. Bei den „offenen städtischen Zonen“ handelt es sich um benachteiligte Quartiere, die eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweisen und von anderen Stadtgebieten sozial ausgeschlossen sind. Das Ziel der ZFU ist, die Lebensqualität in diesen Quartieren von Grund auf zu verbessern. Bereits bestehende Arbeitsplätze sollen erhalten und neue geschaffen werden. Neben der Ansiedlung von Unternehmen soll auch die öffentliche Versorgung verbessert werden, Einkaufszentren erneuert und Wohnquartiere renoviert werden⁴²⁸.

III.2.2.5.9 Parcs naturels régionaux (PNR)

Zunächst als Ergänzung der Nationalparks von der DATAR entwickelt, ist das Konzept der regionalen Naturparks im Jahre 1967 per Dekret festgesetzt worden. Die PNR wurden als Instrument der Raumordnung und ländlichen Revitalisierung verstanden. In erster Linie geht es um den Schutz des Natur- und Kulturerbes. Nur in den Räumen, deren „wirtschaftliches und soziales Gleichgewicht instabil ist“⁴²⁹, haben die PNR auch die Aufgabe der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung inne. Wie die Bezeichnung „regionale Naturparks“ zunächst nicht vermuten lässt, liegt ein

⁴²⁵ Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²⁶ Vgl. DIACT i (05.04.09).

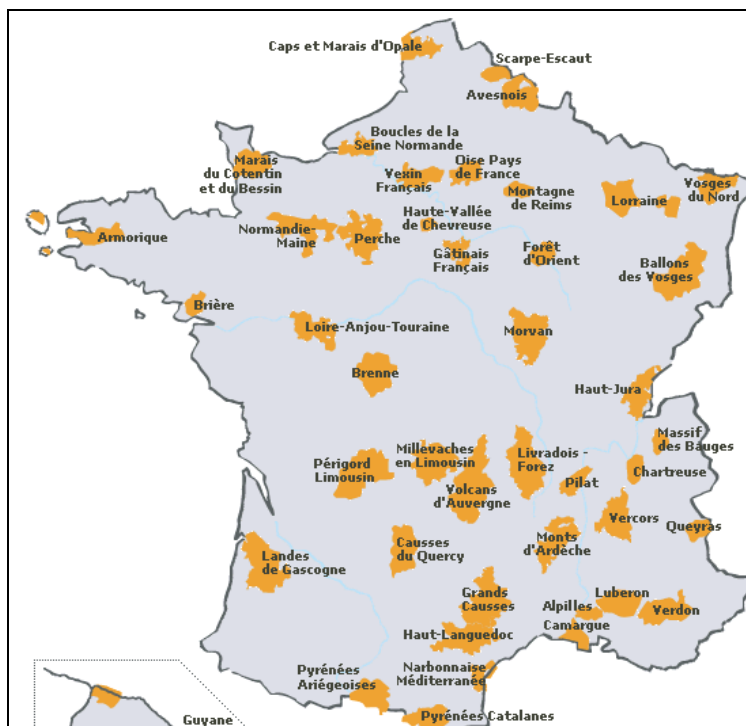
⁴²⁷ Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²⁸ Vgl. DIACT i (05.04.09).

⁴²⁹ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 48.

starker Wirtschaftsbezug vor, fast alle der 46 Parks (Stand 2010) liegen in schwach strukturierten Räumen. Die Errichtung eines PNR erfolgt auf Gesuch des Regionalrats per ministeriellen Beschluss, wobei die Grenzen des Parks mit allen Partnern verhandelt werden müssen⁴³⁰. Die Entscheidung, ob diejenigen Kommunen, die innerhalb des Parkareals liegen, beitreten, ist freiwillig. Die Verwaltung eines PNR geschieht mit Hilfe eines Verbandes, dem die Gemeinden angehören, welche die Charta des Parks unterzeichnet haben, wie auch die übrigen Gebietskörperschaften. Übergeordnet gibt es eine Föderation der regionalen Naturparks Frankreichs (Fédération des PNR de France), die unter anderem im Internet eine gemeinsame Werbe- und Informationsplattform bietet⁴³¹.

Abbildung 11) Regionale Naturparks in Frankreich



Quelle: Fédération des Parcs naturels régionaux de France (16.02.10).

Die einzelnen Naturparks vermarkten regionale Produkte wie Wein, Honig, Marmelade, Obst und Cidre. Zudem informieren sie über verfügbare Herbergen, Wanderrouten, Freizeitangebote und Sehenswürdigkeiten⁴³². So haben es sich manche Parkverwaltungen auch zur Aufgabe gemacht, traditionelle Bauten wie Mühlen und Schäfereien zu erhalten und historische Baudenkmäler zu restaurieren, um Touristen anzulocken. Es werden Wanderwege und Naturerlebnispfade angelegt. Eine Komponente des Landschaftsschutzes kann in Parks der trockenen Gebiete im Süden des Landes auch die Vorbeugung und Bekämpfung von Waldbränden sein. Gerade die Macchiegewächse sind sehr brandanfällig und können nur durch umfassende Aufklärungsmaßnahmen geschützt werden⁴³³.

Beim Instrument der regionalen Naturparks geht es vor allem um die Nutzung endogener Potenziale zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Im Vordergrund

⁴³⁰ Vgl. LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 48.

⁴³¹ Vgl. Fédération des Parcs naturels régionaux de France (16.02.10).

⁴³² Vgl. Fédération des Parcs naturels régionaux de France (16.02.10).

⁴³³ Vgl. Fédération des Parcs naturels régionaux de France (16.02.10).

steht dabei ganz klar die touristische Vermarktung. Auch in Deutschland gibt es Naturparks mit ähnlicher Zielsetzung, wie zum Beispiel den Naturpark Altmühltal in Bayern, sie fallen jedoch nicht unter die Zuständigkeit der Raumordnung. Dennoch erinnert das Instrument der regionalen Naturparks in Frankreich stark an das bayerische weiche Instrument des Regionalmarketing. Mit dem Unterschied, dass die Regionalmarketing-Initiativen in Bayern in der Regel kleinräumiger arbeiten und die Naturlandschaft nicht im Vordergrund steht. Doch ebenso kommt die Anfrage zuerst aus dem Raum, es herrscht das Bottom-up-Prinzip und die Finanzierung ist zu einem bestimmten Anteil staatlich.

III.2.2.5.10 Agences régionales de développement

Auf Staatsinitiative wurden vor über 30 Jahren sog. Kommissariate zur wirtschaftlichen Entwicklung gegründet, aus denen die Regionalen Entwicklungsagenturen hervorgingen. Heute arbeiten sie als regionale Ableger mit der national agierenden Agence française pour les investissements internationaux (AFII) zusammen, der Französischen Agentur für internationale Investitionen.

Die Französische Agentur für internationale Investitionen ist vergleichbar mit der deutschen Agentur Invest in Germany, die für internationales Standortmarketing verantwortlich ist. Die AFII wird allerdings von der DIACT gestützt, letztere organisiert die monatlichen Treffen, die thematischen Arbeitskreise und trägt die Ergebnisse nach außen. Rein wirtschaftliches Standortmarketing gehört in Deutschland nicht zum Aufgabenbereich der Raumordnung. Die Agences régionales de développement als sektoral wirtschaftlicher Ansatz erinnern in ihrer inhaltlichen Ausrichtung an die regionalen Agenturen der Bundesländer, wie die bayerische Agentur Invest in Bavaria.

Es bestehen laut DIACT drei Hauptaufgaben der Agences régionales de développement:

- Inwertsetzung des endogenen Potenzials: Das Kernstück ihrer Arbeit besteht darin, in Zusammenarbeit mit einem Netz lokaler Partner die Attraktivität der Region zu stärken und ihr Image zu verbessern. Das soll zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit führen.
- Koordinierung von Werbungs- bzw. Marketingaktionen.
- Finanzierung von Projekten und Verwaltung der Raumordnungsprämie für sich ansiedelnde Firmen⁴³⁴.

Die regionalen Entwicklungsagenturen sollen Plattformen zum Austausch („des plateformes d'échanges“)⁴³⁵ zwischen Gebietskörperschaften, Staat, Unternehmen und anderen wirtschaftlichen Akteuren darstellen.

III.2.2.5.11 Prospectives

Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich das Instrument der Prospectives, frei übersetzt Zukunftsaussichten, das zur Strategiefindung für die räumliche Entwicklung in

⁴³⁴ Vgl. DIACT j (06.04.09).

⁴³⁵ DIACT j (06.04.09).

der Zukunft dient. Ursprünglich von der DATAR nur auf nationaler Ebene betrieben, finden solche Zukunftskonzepte heute vor allem auf regionaler Ebene Anwendung⁴³⁶. Die Prospectives werden auch als „thérapie territoriale“⁴³⁷ bezeichnet, ausgearbeitet für einen bestimmten Raumausschnitt, der sich meist an den administrativen Grenzen einer région orientiert. Das Ziel der Prospectives auf regionaler Ebene ist häufig ein Beitrag zur Vorbereitung der Dokumente der Staat-Regionen-Verträge. Laut einem Mitarbeiter der DIACT erlebe der Themenbereich der Prospectives derzeit wieder eine Hochphase, auf den Blick in die Zukunft werde im Moment viel Wert gelegt⁴³⁸. In der Vergangenheit war zu beobachten, dass das Instrument der Prospectives vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Umbrüche und Krisen verstärkte Anwendung fand⁴³⁹.

In der DIACT gibt es vier Arbeitsgruppen, die unter anderem verschiedene Publikationen herausgeben, wie zum Beispiel die Zeitschrift „Territoires 2030“. Darüber hinaus finden alle drei Monate Seminare und Workshops in der DIACT statt, zu denen jedes Mal ca. 100 einschlägige Akteure und Experten geladen werden und über zukünftige Herausforderungen diskutieren. Diese vierteljährlichen Seminare verstärken nach Meinung des zuständigen Mitarbeiters auch die Legitimität der DIACT, sich mit diesem Thema auf nationaler Ebene zu beschäftigen. Weitere Expertentreffen finden jeden Monat statt. Die DIACT engagiert sich in diesem Thema auch auf europäischer Ebene, vor allem im neu gegründeten „Collège européen de prospectives territoriales“⁴⁴⁰.

⁴³⁶ Vgl. Territoires 2030 (2006), S. 9.

⁴³⁷ La documentation française (2002a), S. 21.

⁴³⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Prospectives, am 11.06.09.

⁴³⁹ Vgl. La documentation française (2002a), S. 21.

⁴⁴⁰ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Prospectives, am 11.06.09.

Tabelle: Raumordnung in Frankreich

Administrative Ebene	Instrumente (Verträge und Pläne)	Zuständigkeit	Zugrundeliegende Gesetze	Fachliche Zuordnung	Verbindlichkeit
Nationalstaat	-----	DIACT	LOADDT	Raumplanung	-----
Staat+Region	Contrats État-Région (CPER)	DIACT, Präfektur, Conseil régional	LOADDT	Raumentwicklung, v.a. Infrastruktur	verbindlich
Staat+mehrere Gebietskörperschaften	Directives territoriales d'aménagement (DTA)	DIACT, Präfekturen, etc.	LOADDT, Code d'Urbanisme	Raumentwicklung und Städtebau, nur teilräumlich	verbindlich
Region	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)	Conseil régional, Conseils généraux, CSER	LOADDT	Raumentwicklung	nicht verbindlich
Departement	Nichts eigenes – Beteiligung am SRADT	-----	-----	-----	nicht verbindlich
Interkommunal	Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Gemeinden und darüberhinaus	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain	Städtebau, Raumentwicklung; enthält Umweltprüfung	nicht verbindlich
Gemeinde	Plan local d'urbanisme (PLU)	Gemeinderäte	Code d'Urbanisme	Bauleitplanung	verbindlich

Quelle: Eigene Darstellung

Nach eingehender Behandlung der Instrumente der französischen Raumordnung wird ersichtlich, dass sich diese vom Instrumentarium der deutschen Raumordnung deutlich unterscheiden, sowohl im Formellen und im Inhalt, als auch in der rechtlichen Bindung und in der jeweiligen Rolle von Staat und Gebietskörperschaften. Es gibt in Frankreich keine Trennung in klassische und weiche Instrumente und bisweilen werden die Instrumente der Raumordnung auch nicht ausdrücklich als solche bezeichnet. Eine klare Zuordnung wie sie in Deutschland existiert, fehlt in Frankreich.

Verbindlichkeit von Programmen und Plänen gibt es nur auf Gemeindeebene, die verbindlichen Staat-Regionen-Verträge entfalten ihre Wirkung nur inter partes. Die französischen Instrumente werden fast ohne Ausnahme von staatlichen Mitteln finanziert und sind so auch in gewissem Maße von der politischen Lage abhängig. Gerade bei den Verträgen zwischen Staat und Regionen zeigt sich dies deutlich. In der Rolle des Geldgebers ist der Einfluss des Staats auch auf regionaler Ebene gesichert. Der bottom-up-Ansatz wird in Frankreich so gut wie nicht praktiziert. Etwas Vergleichbares wie das Raumordnungsverfahren gibt es in Frankreich ebenfalls nicht.

III.2.2.6 Inhalte

Aufgabenstellung und Leitphilosophie

Die französische Auffassung von Planung im Allgemeinen und Raumplanung im Speziellen unterscheidet sich von der deutschen erheblich. Ebenso verhält es sich mit der Aufgabenstellung und Leitphilosophie der Raumordnung.

Aufschlussreich ist ein Vergleich zweier von der DIACT veröffentlichter Definitionen, die das Wesen der französischen Raumordnung schildern. Dem französischen Originaltext folgt anschließend der Versuch einer adäquaten Übersetzung.

Die erste Definition aus dem Jahr 1950 stammt vom Minister für Wiederaufbau und Stadtentwicklung, Eugène Claudius-Petit:

„L'aménagement du territoire est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population“⁴⁴¹.

„Raumordnung ist die im geographischen Rahmen Frankreichs stattfindende Suche nach einer besseren Verteilung der Menschen, entsprechend der natürlichen Ressourcen und wirtschaftlichen Aktivitäten. Diese Suche wird in der beständigen Sorge durchgeführt, den Menschen bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie leichteren Zugang zu Freizeitmöglichkeiten und Kultur zu verschaffen. So wird diese Suche also nicht zu strikt wirtschaftlichen Zwecken durchgeführt, sondern mehr für den Wohlstand und die Blüte der Bevölkerung.“

Diese frühe Definition von Raumordnung aus dem Jahre 1950 proklamiert, dass die Menschen im Vordergrund stehen, und nicht die Wirtschaft. Der Begriff der wertgleichen Lebensbedingungen taucht hier auf, allerdings nicht mit dem Zusatz „wertgleich“, sondern „besser“, was den Bezug auf den Menschen verdeutlicht und nicht so sehr auf den Raum.

An dieser Stelle kann man sich im Übrigen die Frage stellen, ob die Übersetzung von „aménagement du territoire“ mit „Raumordnung“ philologisch wirklich passend ist. Zwar ist es sinngemäß nicht abwegig, denn die geschickte Verteilung von Menschen im Raum ist in gewissem Sinne eine aktive Ordnung. Jedoch gäbe es im Französischen einen besseren Ausdruck, um die Ordnung des Raumes zu betonen. Nämlich

⁴⁴¹ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 12.

den des „mise en ordre du territoire“. Anstatt dieses Ausdrucks wird aber „aménagement du territoire“ benutzt.

Im Deutschen gibt es keinen ädaquaten Begriff, der den Aspekt der räumlichen Verteilung ausdrücken würde, deshalb soll es in dieser Arbeit bei der unzulänglichen Übersetzung bleiben. Der Leser muss beachten, dass bei der französischen Raumordnung der Ordnungsbegriff nicht im Vordergrund steht.

Die zweite Definition stammt aus dem Jahr 1979, niedergeschrieben vom Wirtschaftswissenschaftler Joseph Lajugie.

„L'aménagement du territoire a pour fin, à la fois de promouvoir la mise en valeur des ressources régionales et d'améliorer le cadre de vie et les conditions d'exercice des habitants, en atténuant les disparités régionales de développement économique et social par une organisation prospective de l'espace, reposant sur une orientation volontariste et concentrée des équipements et des activités“⁴⁴².

„Die Raumordnung hat zum Ziel, gleichzeitig die Inwertsetzung der regionalen Ressourcen zu fördern und die Lebens- und Geschäftsbedingungen der Bevölkerung zu verbessern, indem sie durch eine zukunftsorientierte Organisation des Raums, basierend auf einer freiwilligen Orientierung und konzentriert auf Ausstattung und Projekte, die regionalen, wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten abmildert.“

Diese Definition unterscheidet sich sehr von der ersten. Der Schwerpunkt liegt nicht mehr auf der Verteilung von Einwohnern, sondern auf der wirtschaftlichen Inwertsetzung der Räume. Der Bezug zum Raum ist stärker, es ist von Disparitäten die Rede. Gleichzeitig findet sich hier ein wichtiger Hinweis auf die Umsetzung des aménagement du territoire. Sie basiert auf dem Ideal der Freiwilligkeit. Dies stellt einen wesentlichen Gegensatz zur deutschen Raumordnung dar.

Von einer Leitphilosophie wird beim aménagement du territoire nicht explizit gesprochen, sondern von „principes d'action“⁴⁴³, also Handlungsgrundsätzen oder Handlungsprinzipien. Die Kernaussage der DIACT lautet *„Permanence de principes, évolution des pratiques“⁴⁴⁴*, was so viel bedeutet wie „Beständigkeit der Grundsätze, Entwicklung der Umsetzungspraxis“. Es wird betont, dass die Prinzipien wie Gleichheit von Bürgern und Raumkategorien, Solidarität, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit, (*„l'égalité – entre les citoyens, entre les types d'espaces – la solidarité, la compétitivité, la durabilité“⁴⁴⁵*), die dem aménagement du territoire zu Grunde liegen, sich im Laufe der Zeit nicht geändert hätten. Sehr wohl aber die *„domaines d'actions prioritaires“⁴⁴⁶*, die Schwerpunktsetzung auf bestimmte Handlungsbereiche. Die beiden erst genannten Handlungsprinzipien Gleichheit und Solidarität erinnern stark an die Schlagwörter der französischen Revolution (Gleichheit und Brüderlichkeit). Dies könnte darauf hinweisen, dass die sehr allgemein formulierten Grundsätze der französischen Raumordnung tiefer verwurzelt sind als dies bei der Leitphilosophie der Raumordnung in Deutschland der Fall ist, wo es immer wieder Diskussionen um die Leitphilosophie der wertgleichen Lebensbedingungen gibt.

Durch die Formulierung recht allgemeiner Handlungsgrundsätze zeigt sich, dass eine hohe Flexibilität der Auslegung und der Maßnahmen innerhalb der Raumordnung

⁴⁴² LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 12.

⁴⁴³ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 9.

⁴⁴⁴ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 9.

⁴⁴⁵ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 9.

⁴⁴⁶ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 9.

möglich ist. Als „gute Raumordnung“ wird diejenige bezeichnet, die „auf die Herausforderungen und Erwartungen des Moments zu antworten vermochte... ohne die Zukunft zu gefährden“ (*„Un ‚bon aménagement‘ est celui qui a répondu aux enjeux et aux attentes du moment... sans compromettre l’avenir“*)⁴⁴⁷.

Ein Querschnittsbezug, wie er grundsätzliches Merkmal der Raumordnung in Deutschland ist und ihr zur Rechtfertigung der Abwägungskompetenz fachlicher Belange dient, existiert im französischen *aménagement du territoire* auf diese Weise nicht. Die verschiedenen Anforderungen der sektoralen Fachpolitiken an den Raum machen nach deutschem Verständnis eine querschnittsbezogene, koordinierende Raumordnung nötig, die den sektoralen Fachpolitiken neutral gegenüber tritt. Die große Bedeutung dieses Aspekts spiegelt sich unter anderem in seiner Verankerung im Paragraph 1 des Bundesraumordnungsgesetzes wider.

Stellenweise finden sich zwar in der französischen Raumordnung Ansätze eines Querschnittsbezugs, selten sind sie jedoch als solche deklariert. So schreibt die DIACT beispielsweise, dass das *aménagement du territoire* einer Praxis untersteht, die sich eine einzelne, spezielle, akademische Fachdisziplinen, wie die Geographie, die Wirtschaftswissenschaften, der Städtebau, die Rechtswissenschaften oder auch die Ingenieurwissenschaften, nicht aneignen könnten⁴⁴⁸. Die Hervorhebung der Notwendigkeit von harten Verhandlungen innerhalb der Raumordnungspraxis spricht ebenfalls für einen gewissen Querschnittsbezug (*„les décisions d’aménagement du territoire ne sont souvent que le résultat de négociations toujours difficiles“*⁴⁴⁹). Eine sektorale Fachpolitik ohne Koordinierungsauftrag muss weniger verhandeln, als sich eher für die Durchsetzung ihrer Interessen einsetzen. Um koordinieren zu können, muss querschnittsbezogenes Denken vorhanden sein. In einem Dekret vom 14. Februar 1963 unterzeichneten Premierminister Charle de Gaulle und Präsident der Republik George Pompidou, dass die DATAR eine Vermittlungsaufgabe habe, eine *„tâche intermédiaire“*⁴⁵⁰.

Umgang mit dem ländlichen Raum

Räumliche Verteilung und Abgrenzung

In Frankreich werden drei Gebietskategorien ländlicher Räume unterschieden, die wiederum mehrere Subkategorien (vgl. Abbildung 14) beinhalten:

- Ländlicher Raum im Umfeld von Verdichtungsräumen (*„campagnes proches des villes“*⁴⁵¹) mit hoher Bevölkerungsdichte und häufig einem Mangel an Freiflächen für die Landwirtschaft.
- Sog. Neue ländliche Räume (*„nouvelles campagnes“*⁴⁵²) mit den stärksten Bevölkerungszuwächsen der drei Kategorien und einer positiven Arbeitsmarktdynamik, was vor allem auf die Inwertsetzung touristischer

⁴⁴⁷ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 10.

⁴⁴⁸ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 14.

⁴⁴⁹ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 23.

⁴⁵⁰ LACOUR, DELAMARRE (2008), S. 130.

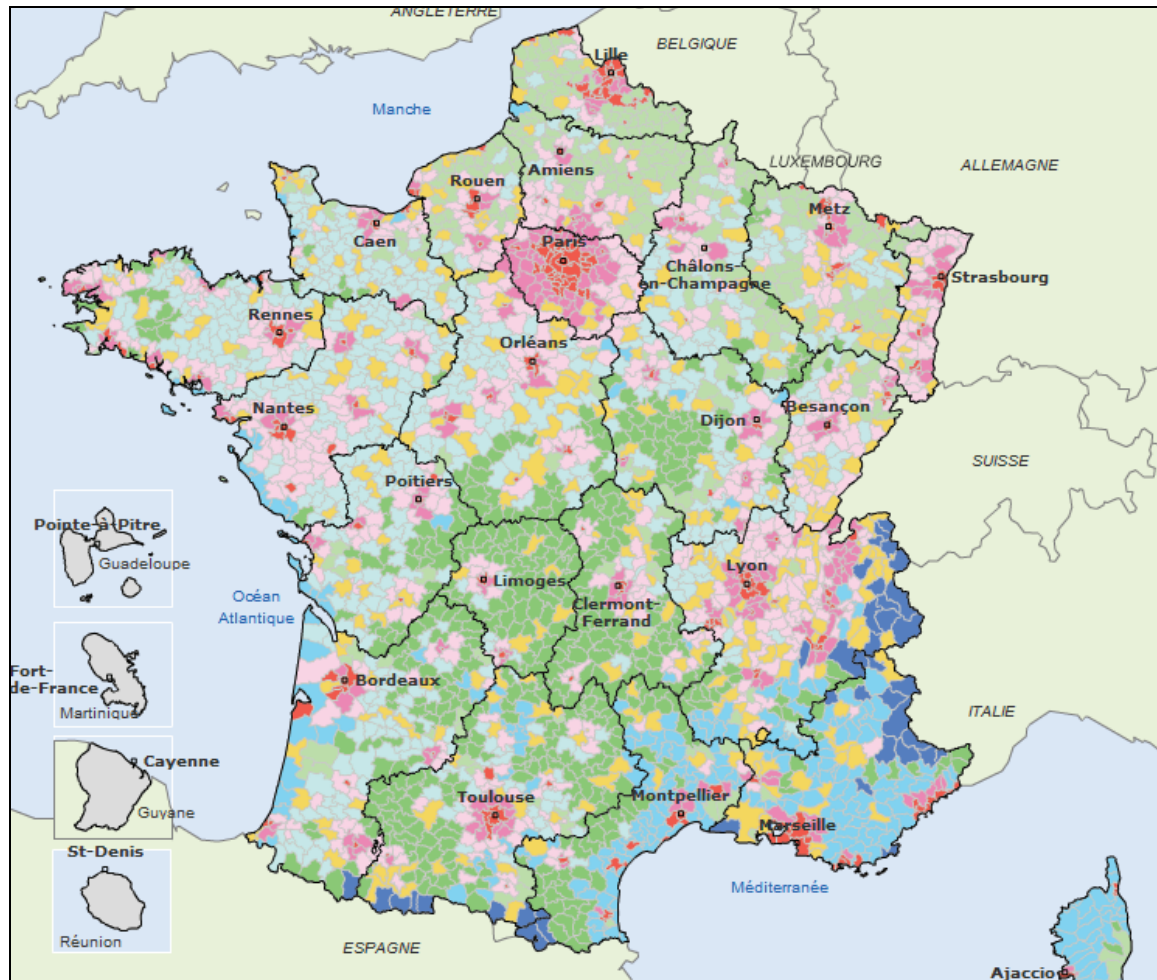
⁴⁵¹ Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 69.

⁴⁵² Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 69.

Potenziale, auf Umweltschutzmaßnahmen und Wohnraumerschließung zurückzuführen ist.

- Schwach entwickelter ländlicher Raum („*campagnes fragiles*“⁴⁵³) mit geringer Bevölkerungsdichte, dominierender Landwirtschaft, und mit Industriebetrieben im Abstieg inbegriffener Branchen. Die Menschen verfügen dort nur über mäßiges Einkommen und es herrschen Abwanderungstendenzen.

Abbildung 12) Typologie der ländlichen Räume in Frankreich



Typologie des espaces ruraux	
■	Urbanisé (240)
■	Périurbain de proximité (239)
■	Rural en voie de périurbanisation (515)
■	Rural agric. vieilli et peu dense (480)
■	Rural ouvrier (319)
■	Rural à économie touristique (40)
■	Rural à attract. tourist. résidentielle (245)
■	Rural en transition (534)
■	Petite ville rurale (353)
■	N/A (5)

source : SEGESA (1999) - Les DOM ne sont pas concernés à l'échelle géographique retenue.

Quelle: Observatoire des Territoires a (24.08.09).

⁴⁵³ Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 69.

Rolle und Bedeutung des ländlichen Raums

Die Rolle und die Bedeutung des ländlichen Raums in Frankreich zu beurteilen, ist nicht ganz einfach. Auf den ersten Blick gibt es einige Strategiepapiere, spezielle Instrumente, sowie eine Konferenz für ländlichen Raum. Ein gangbarer Ansatz kann darin bestehen, zwischen den Zeilen zu lesen und beispielsweise aus dem Inhalt der Strategiepapiere, dem Zeitpunkt der Einführung der Instrumente, oder der Zuständigkeit für den ländlichen Raum Schlüsse auf die Ernsthaftigkeit der Politik für den ländlichen Raum zu ziehen. Als aufschlussreich haben sich diesbezüglich die im Juni 2009 geführten Gespräche mit Experten aus der DIACT erwiesen.

Von politischer Seite aus wird es als Herausforderung angesehen, angemessen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Kategorien von ländlichen Räumen zu reagieren.

So gab es im Jahr 2003 einen Vorstoß der Regierung Raffarin zur Förderung der ländlichen Räume. Auch der CIADT widmete diesem Thema im September 2003 eine Sitzung. Im Zuge der Kampagne „*Nouvelle ambition pour le monde rural*“⁴⁵⁴, „Neuer Ehrgeiz (oder neue Anstrengung) für den ländlichen Raum“ wurden einige Maßnahmen vorgeschlagen. Sie betreffen die wirtschaftliche Entwicklung, die Verbesserung der Lebensqualität und den Umweltschutz. Es soll Hilfen für die Ansiedlung junger Landwirte geben, kleinere industrielle und handwerkliche Betriebe sollen unterstützt werden, Funklöcher sollen geschlossen werden, Wohnsubstanz saniert und neue regionale Naturparks eingerichtet werden⁴⁵⁵.

Ein Thema, das nach Meinung eines Mitarbeiters der DIACT noch nicht genügend Beachtung finde, sei der Flächenverbrauch und die resultierende Zersiedelung. Vor allem die fehlende Anbindung von Neubaugebieten außerhalb bestehender Wohnsiedlungen sieht er als Problem⁴⁵⁶.

Einen wichtigen Punkt der Agenda stellt der Breitbandausbau für schnelleres Internet dar. Ähnlich wie in Bayern birgt dieser allerdings einige Schwierigkeiten bezüglich der Kooperation mit den Unternehmen, die zur Bereitstellung der Kabelinfrastruktur animiert werden sollen, zumal es in Frankreich eine hohe Anzahl von Kleinstgemeinden gibt, deren Anschluss an Internet und Telefon für die Unternehmen nicht rentabel ist.

Im Zuge des Gesetzes zur Entwicklung der ländlichen Räume von 2005 (Loi relative au développement des territoires ruraux) hat die DIACT auch Verhandlungen mit der Post und der Banque de France eröffnet, um der Bevölkerung in ländlichen Gebieten den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungsstellen von öffentlichem Interesse zu verbessern⁴⁵⁷.

In ihrem Tätigkeitsbericht vom Jahr 2007 bezeichnet die DIACT die Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums erneut als sehr wichtig. Der Tätigkeitsbericht wurde von der DIACT und der Generaldirektion Forst und ländlicher Raum des

⁴⁵⁴ Une nouvelle ambition pour le monde rural (2003), S. 1.

⁴⁵⁵ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006), S. 71.

⁴⁵⁶ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques sectorielles, Rural, am 10.06.09.

⁴⁵⁷ Vgl. DIACT (2007b), S. 11.

Landwirtschaftsministeriums (Direction générale de la forêt et des affaires rurales) gemeinsam herausgegeben.

Die administrative Zuständigkeit für den ländlichen Raum wird als „unklar“ wahrgenommen, wie sich auch im persönlichen Gespräch bestätigte. Laut einem Mitarbeiter der DIACT sollte nach politischem Willen das Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei ab 2007 für den Bereich ländlichen Raum verantwortlich sein⁴⁵⁸. Dies habe strategische Gründe, nämlich eine bessere Ausschöpfung der EU-Agrarmittel. Angeblich aus Geldmangel habe sich das Landwirtschaftsministerium aber seit einem Jahr „wieder vollkommen aus dem Themenbereich zurückgezogen, vor allem an strategischen Überlegungen und Projekten für den ländlichen Raum ist man im Ministère de l'Agriculture et de la Pêche nicht interessiert“⁴⁵⁹. Aus diesem Grund hat die DIACT seit 2008 wieder mehr Aufgaben bezüglich des ländlichen Raums erhalten. Es kann also gefolgert werden, dass die Kompetenz für den ländlichen Raum aufgeteilt bei der DIACT und dem Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei liegt. So erarbeitet die DIACT beispielsweise Strategien wie die Pôles d'excellence rurale, deren Umsetzung dann vom Landwirtschaftsministerium kofinanziert wird, die Mittel der DIACT würden dazu angeblich nicht ausreichen.

Nennenswert erscheint in diesem Zusammenhang noch die sog. Conférence de la ruralité (Konferenz für ländlichen Raum), die im Jahr 2005 durch das Gesetz zu Gunsten der Entwicklung ländlicher Räume (Loi en faveur du développement des territoires ruraux) ins Leben gerufen wurde. Sie hat die Aufgabe, „*die Fortschritte der Politik für den ländlichen Raum fortzuführen, Bilanz zu ziehen über die auftretenden Schwierigkeiten bei der Anwendung der durch das Gesetz geschaffenen (...) Vorschläge für die Zukunft zu formulieren*“⁴⁶⁰. Die Konferenz für ländlichen Raum setzt sich aus 52 Mitgliedern zusammen, davon sechs Parlamentarier, sieben lokale Abgeordnete, 28 Repräsentanten des wirtschaftlichen und sozialen Sektors, sowie der Verbände, drei Vertreter der öffentlichen Unternehmen und zehn Repräsentanten des Staats⁴⁶¹.

Drei bereits erläuterte Instrumente dominieren die Politik für den ländlichen Raum: Die laufende Ausweisung von Pôles d'excellence rurale, die Investitionen anziehen, Arbeitsplätze erhalten und neu schaffen sollen, die Deklaration von Zones de revitalisation rurale (ZRR), die Unternehmen bei der Niederlassung Steuervergünstigungen bieten und schließlich die Einrichtung von Parcs naturels régionaux (PNR).

Im persönlichen Gespräch wird eingeräumt, dass der ländliche Raum in der nationalen Politik insgesamt eher im Hintergrund steht, man setzt auf die großen Verdichtungsräume⁴⁶².

Bei weiteren Gesprächen mit den Mitarbeitern der DIACT wird der Eindruck erweckt, dass die Wichtigkeit des ländlichen Raums in der französischen Politik in erster Linie aus politischen Gründen betont wird.

⁴⁵⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques sectorielles, Rural, am 10.06.09.

⁴⁵⁹ Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques sectorielles, Rural, am 10.06.09.

⁴⁶⁰ Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (16.12.09).

⁴⁶¹ Vgl. Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (16.12.09).

⁴⁶² Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques sectorielles, Rural, am 10.06.09.

Nicht nur die unklare Zuständigkeit für den ländlichen Raum, bei der eigentlich weder die DIACT, noch das Landwirtschaftsministerium die Verantwortung übernehmen wollen, sondern auch die relativ schwachen Inhalte der Instrumente für den ländlichen Raum sprechen für eine Diskrepanz zwischen öffentlicher Betonung der Wichtigkeit des ländlichen Raums und dem tatsächlichen Anliegen.

Auf Nachfrage wurde bestätigt, dass das Instrument der Pôles d'excellence rurale nur als Kompensation und „politisch verwendeter Ausgleich“⁴⁶³ kurz nach den seinerzeit neu eingeführten Kompetenzpolen in den urbanen Zentren entstanden sei. Der zuständige Mitarbeiter gibt sogar zu bedenken, dass der „Nutzen solcher Projekte manchmal auch fraglich“ sei⁴⁶⁴.

Aus parteipolitischer Sicht hat der ländliche Raum in Frankreich im Moment eine hohe Bedeutung. Stellte sich doch bei den Europawahlen im Jahr 2009 heraus, dass Nicolas Sarkozy's regierende UMP die größten Erfolge außerhalb der großen Metropolen auf dem Land errungen hat⁴⁶⁵. Dies erklärt zu einem großen Teil die offizielle Bekundung der Bemühung um den ländlichen Raum.

Letztendlich soll und darf hier nicht bewertet werden, wie ernsthaft die Politik des ländlichen Raums wirklich betrieben wird, kritische Stimmen merken an, dass die resultierende Vernachlässigung des ländlichen Raums bei einer nationalen Strategie, die auf die starken Zentren setzt, politisch nicht gern proklamiert wird.

In Deutschland bzw. Bayern misst die Politik dem ländlichen Raum eine hohe Bedeutung bei. Neben dem Erschließungs-, Vorrang- und Vorhalteprinzip gibt es ein Aktionsprogramm, eine spezielle Internetplattform sowie einen eigenen Staatssekretärsausschuss für ländlichen Raum. Als entscheidendes Kriterium für die Bewertung der Aufrichtigkeit der Bemühung um den ländlichen Raum können in Bayern allerdings die weichen Instrumente der Raumordnung heran gezogen werden. Insbesondere das Regionalmanagement und das Regionalmarketing sollen nachhaltig zur Stärkung der ländlichen Räume beitragen.

Allerdings ist auch in Deutschland im Hinblick auf den demographischen Wandel, die angespannte Haushaltssituation und gelegentlich auf eine Relativierung des Sozialen die Politik für den ländlichen Raum nicht unangefochten und bedarf einer fortlaufenden Positionierung gegenüber den wirtschaftspolitisch vielfach präferierten Verdichtungsräumen.

III.2.2.7 Haltung zu einer europäischen Raumentwicklungskompetenz

Die französischen Behörden, die autorités françaises, begrüßen die Territoriale Kohäsion als eines der Hauptziele der Europäischen Union. Sie sehen darin eine Möglichkeit für die gesamte Union, für die Mitgliedsstaaten und die regionalen Gebietskörperschaften, ihre Potenziale besser in Wert zu setzen und räumliche Disparitäten zu vermindern. Dies soll in Zusammenarbeit geschehen, aber auch mit Hilfe eigens dafür geschaffener Instrumente⁴⁶⁶.

⁴⁶³ Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques sectorielles, Rural, am 10.06.09.

⁴⁶⁴ Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Politiques sectorielles, Rural, am 10.06.09.

⁴⁶⁵ Vgl. Gespräch mit dem Délégué der DIACT, am 08.06.09.

⁴⁶⁶ Vgl. Europäische Kommission (2009c), S. 2.

Der zuständige Mitarbeiter der DIACT ist der Territorialen Kohäsion positiv gegenüber eingestimmt und berichtet im Gespräch sogleich amüsiert von den Ängsten der Deutschen vor neuen Kompetenzen der europäischen Kommission. In Frankreich sei man nicht so skeptisch, betont er, man habe während der französischen Ratspräsidentschaft Druck ausgeübt, um das Livre vert (Grünbuch) endlich auf den Tisch zu bringen⁴⁶⁷. Seiner Meinung nach gebe es allerdings bis jetzt kein Bestreben, genaue Inhalte einer europäischen Raumordnung festzulegen, das sei auch nicht wünschenswert. Die Unterschiede der Raumordnungssysteme der Nationalstaaten seien zu groß, so dass es gar nicht möglich sei, mehr als einen Rahmen zu schaffen, und selbst davon sei die Kommission noch weit entfernt⁴⁶⁸.

III.2.2.8 Fazit

Die Raumordnung in Frankreich ist immer noch stark vom Zentralismus geprägt und verfolgt eine primär wirtschaftlich ausgerichtete Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Attraktivität der Räume. Dies geschieht hauptsächlich mittels bilateraler Projektverträge zwischen Gebietskörperschaften und Staat.

⁴⁶⁷ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Europe, Politique de Cohésion, am 09.06.09.

⁴⁶⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter der DIACT, Équipe Europe, Politique de Cohésion, am 09.06.09.

IV Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenschauend folgen die wichtigsten Übereinstimmungen sowie Unterschiede der deutschen und französischen Raumordnungspolitik in Bezug auf administrative und behördliche Struktur, Aufgabenstellung und Selbstverständnis, rechtliche Grundlagen, Instrumente und Inhalte der Raumordnung.

In der deutschen Raumordnung spielt der föderative Aufbau und somit die hierarchische Gliederung des Planungssystems eine entscheidende Rolle. Die Inhalte der langfristig angelegten Raumplanung werden nach unten immer detaillierter. Die Länder schaffen einen verbindlichen Rahmen für die Regionalplanung, diese wiederum bindet die Bauleitplanung als entscheidende, weil umsetzende Ebene. Durch das im ROG verankerte Gegenstromprinzip sind die Gemeinden stark an der Regionalplanung beteiligt⁴⁶⁹.

Die Zielverwirklichung der raumordnerischen Belange erfolgt in Deutschland somit durch Dritte. Das macht eine wirksame Steuerung nötig.

Die Kompetenzen des Bundes sind seit dem Bundesraumordnungsgesetz von 1965 vor allem darauf beschränkt, die Einführung einer Landesplanung vorzuschreiben und die Grundlagen dafür zu legen. Programme und Pläne enthalten die Grundsätze und Ziele der Raumordnung, die von allen öffentlichen Planungsträgern und im Ausnahmefall auch von Privaten zu berücksichtigen, bzw. zu beachten sind. Bund, Länder und Gemeinden sind in ihren Budgets rechtlich selbständig⁴⁷⁰. Die deutsche Raumordnung ist querschnittsbezogen und handelt nach der Philosophie der wertgleichen Lebensbedingungen.

Ganz anders zeigt sich die Situation in Frankreich aus, wo der Staatsaufbau immer noch stark zentralistisch ist. *„Jegliche Form von Aufsicht einer Gebietskörperschaft über eine andere [ist] gesetzlich untersagt. Nur der Staat kann den Gebietskörperschaften auf dem Gesetzeswege Verpflichtungen auferlegen (...)“*⁴⁷¹.

Verbindliche Raumordnungsvorgaben gibt es in Frankreich in der städtebaulichen Planung und durch die nationalen Directives territoriales d'aménagement, die besonders schützenswerte Teilräume betreffen.

Die régions haben eine geringere Bedeutung als die Bundesländer in Deutschland, sie verfügen über geringere eigene finanzielle Mittel und stehen unter staatlicher Aufsicht. Die im Vergleich zu Deutschland fehlenden zwischengeschalteten Verwaltungsschritte machen eine Zielkonkretisierung mit finanziell-vertragsbezogenen Instrumenten möglich⁴⁷². Es erscheint logisch, dass Instrumente wie die Staat-Regionen-Verträge deshalb auch eher kurz bis mittelfristig ausgelegt sind. Die Gemeinden sind in die überörtliche Raumplanung so gut wie überhaupt nicht einbezogen.

⁴⁶⁹ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 313.

⁴⁷⁰ Vgl. Internationales Institut für Rechts- und Verwaltungssprache (1970), S. 25.

⁴⁷¹ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 313.

⁴⁷² Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 97.

Obwohl die régions von allen Gebietskörperschaften die leitende Rolle bezüglich der Raumplanung innehaben⁴⁷³, gibt es keine dem deutschen Planungssystem entsprechende hierarchische Gliederung der Raumplanung, die flächendeckend arbeitet⁴⁷⁴. Es ist allerdings zu erwarten, dass durch die Dezentralisierung, im Zuge derer die Gebietskörperschaften mehr Kompetenzen und evtl. mehr finanzielle Spielräume erhalten, die Durchsetzung der Ziele der Raumordnung komplizierter wird und sich das französische System vielleicht dem deutschen ein wenig angleichen wird, was die Verbindlichkeit der raumordnerischen Instrumente angeht.

Ein ähnliches Bild wie bei der administrativen Struktur ergibt sich bei Betrachtung der Zuständigkeit der Institutionen und Behörden.

Während die Bundesraumordnung in Deutschland, die dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zugeordnet ist, inhaltlich eine verhältnismäßig schwache Rolle spielt, hat in Frankreich die DIACT als wichtigste Raumordnungsbehörde eine ungleich bedeutendere Stellung. Sie ist direkt dem Premierminister unterstellt und ihre ureigenste Aufgabe ist es, die Regierung zu beraten. Ministeriell ist die Raumordnung in Frankreich zusätzlich dem Umweltministerium zugeordnet, welches die Verwaltungsaufgaben übernimmt. Räumlich ist die DIACT momentan dem Innenministerium angegliedert.

Allein die Existenz einer behördlichen Einheit wie der DIACT sagt viel über die Stellung der Raumordnung in Frankreich aus. Raumordnung ist in Frankreich sozusagen „Chefsache“.

Das Verhältnis der französischen Raumordnung zu den raumrelevanten Politiken und Fachplanungen ist ein anderes als in Deutschland. In Frankreich gibt es keine sog. Raumordnungsklauseln in Fachplanungsgesetzen, die eine Beachtung der raumordnerischen Zielsetzungen erzwingen. Der Beschlussebene der Koordination der Fachplanungen, dem interministeriellen Raumordnungsausschuss (CIACT), wohnt die DIACT bei, *„wobei die enge Verbindung der DATAR [DIACT] zum Premierminister bei Meinungsdivergenzen für die Raumordnungspolitik nützlich sein kann“*⁴⁷⁵.

Somit hat die DIACT indirekt einen großen Einfluss auf die Investitionspolitik, die die Fachplanungen umsetzt⁴⁷⁶. Zudem wird die DIACT an der Erstellung von gesamtstaatlichen Leitplänen, wie für Verkehr oder Hochschulen beteiligt. Hohe Durchsetzungskraft und gleichzeitig fachliche Anknüpfung sind durch dieses System garantiert.

Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen der Raumordnung sind die Unterschiede zwischen den beiden Ländern eklatant. Die Raumordnung in Deutschland bedarf einer verfassungsrechtlichen Grundlage, da sie die *„Beziehung zwischen Bund und Ländern [berührt], welche verfassungsrechtlicher Natur sind“*⁴⁷⁷. *„Die Raumordnung benötigt in Deutschland starke rechtliche Grundlagen, denn sie tangiert die verfas-*

⁴⁷³ Regionalplanung nach deutschem Verständnis gibt es auch in den régions nicht. Der Entwicklungsplan einer région hat zum Beispiel gegenüber Gemeinden und Departements, welche im Gebiet der région liegen, keine Bindungswirkung. Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 313.

⁴⁷⁴ Vgl. BARTH, LANG, LANG (2003), S. 53.

⁴⁷⁵ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 128.

⁴⁷⁶ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 128.

⁴⁷⁷ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 59.

*sungsrechtlich geregelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern*⁴⁷⁸, wie KISTENMACHER, MARCOU und CLEV betonen.

*„In Frankreich dagegen garantiert die Verfassung zwar die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften (Artikel 72), nicht aber ihre Befugnisse, deren Festlegung ausschließlich auf dem Gesetzeswege erfolgt (Artikel 34)“*⁴⁷⁹.

Auch aufgrund der französischen Tradition des Einheitsstaats und der Tatsache, dass der Zentralstaat die Raumordnungspolitik betreibt, sind die rechtlichen Grundlagen in ihrer Bedeutung geringer, als dies in Deutschland der Fall ist.

Während der Bund nur sehr schwach ausgebaute Raumordnungsinstitutionen aufweist, ist die Raumordnung in Frankreich fest in den Verwaltungsstrukturen der zentralen Staatsgewalt verankert.

Die Raumordnung in Frankreich wurde *„nie als Verfassungsgebot verstanden, sondern immer nur als politisches Gebot“*⁴⁸⁰. Sie gehört somit zu den wirtschaftlichen Funktionen des Staates.

Einen gewissen Bedeutungsgewinn der rechtlichen Grundlagen der Raumordnung in Frankreich kann man jedoch seit den Dezentralisierungsbemühungen feststellen. Der Staat muss nach und nach seine alleinige Zuständigkeit aufweichen und ist somit an der Stärkung eines rechtlichen Rahmens interessiert.

Nach NEUMANN und UTERWEDDE stellt die Raumordnung in Frankreich *„im Kern eine konkrete wirtschafts- und infrastrukturelle Eingriffspolitik“*⁴⁸¹ dar.

Die in Frankreich übliche Einflussnahme auf die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen ist so in Deutschland nicht möglich. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland garantiert den Unternehmen die freie Wahl ihres Betriebsstandortes. *„Eine staatliche Einflussnahme auf diese Entscheidungen ist allein dadurch möglich, dass die Attraktivität eines unter raumordnerischen Gesichtspunkten erwünschten Ortes verbessert wird“*⁴⁸².

Aber auch generell ist den Unternehmen freies betriebswirtschaftliches Gebahren garantiert.

Finanzielle Mittel spielen in der französischen Raumordnungspolitik eine andere Rolle als in Deutschland⁴⁸³. Die Gebietskörperschaften in Frankreich sind finanziell abhängig vom Staat, der über das Gros der Steuereinnahmen verfügt. Die Raumordnung kann somit auch als *„vertragliche Investitionspolitik“*⁴⁸⁴ begriffen werden.

Bottom-up und Planung von unten sind in Frankreich wenig entwickelt. *„Der rechtliche Rahmen (Planungs- und Umweltrecht) schreibt in Frankreich den deutschen vergleichbare Beteiligungsstrukturen vor. Nichtsdestotrotz sind die tatsächlich anzutreffenden Formen der Partizipation wesentlich schwächer ausgeprägt bzw. über den gesetzlichen Rahmen hinaus so gut wie nicht vorhanden“*⁴⁸⁵.

Die Instrumente der Raumordnung sind in Frankreich aus staatlicher Veranlassung entstanden, in Deutschland auch durch das Engagement der Kommunen. Deren finanzielle Möglichkeiten sind in Frankreich allerdings bedeutend geringer als in

⁴⁷⁸ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 60.

⁴⁷⁹ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 59.

⁴⁸⁰ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 63.

⁴⁸¹ NEUMANN, UTERWEDDE (2003), S. 49.

⁴⁸² NEUMANN, UTERWEDDE (2003), S. 49.

⁴⁸³ Vgl. BARTH, LANG, LANG (2003), S. 55.

⁴⁸⁴ BARTH, LANG, LANG (2003), S. 53.

⁴⁸⁵ BARTH, LANG, LANG (2003), S. 60.

Deutschland. *„Finanzielle Förderung und Unterstützung kann ausschließlich durch den Staat gewährleistet werden (...). Kommunale Förderprogramme wie in Deutschland sind deshalb nicht zu finden“*⁴⁸⁶, schreiben die Autoren BARTH, LANG und LANG. Sie vertreten auch die Meinung, dass *„die lange Tradition der staatlichen Abhängigkeit (...) keine der deutschen vergleichbare kommunale Selbständigkeit entstehen“*⁴⁸⁷ ließ.

Die Planung in Frankreich ist stark projektorientiert, viele Instrumente sind *„von eher informativem Charakter und beinhalten nur ansatzweise umsetzungsorientierte Ziele und Maßnahmen“*⁴⁸⁸. Darüber hinaus greifen die Instrumente in der Regel „von oben“ ein. Vertragspolitik, Kontrolle durch staatliche Präfekten in régions und départements und gezielte, staatliche finanzielle Förderpolitik prägen die französische Raumordnung. Es herrscht eine *„enge Verknüpfung der französischen (Raum-)Planung mit dem Gedanken aktiver Wirtschaftsförderung (planification). Aspekte des Umweltschutzes und der Vorsorgeplanung sind von daher nur allmählich integrierbar“*⁴⁸⁹.

Ein in Deutschland zentrales Element der räumlichen Ordnung, nämlich das Zentrale-Orte-Prinzip, existiert in Frankreich nicht, ebenso wenig die Möglichkeit, raumordnerische Sicherung oder Priorierungen wie Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete vorzunehmen⁴⁹⁰.

KISTENMACHER, MARCOU und CLEV resümieren zutreffend: *„Hinsichtlich des Einflusses der jeweiligen Regierung auf das Gewicht der Raumordnung und damit auf die Durchsetzbarkeit raumordnerischer Zielsetzungen ist anzunehmen, dass in Frankreich nicht so sehr die steuernde Kontinuität im Vordergrund steht wie in Deutschland, sondern es vielmehr darum geht, Akzente zu setzen z.B. um Selbstläufereffekte auszulösen und aktuelle Probleme direkt anzugehen“*⁴⁹¹.

Als Ausblick sei an den Rahmen der vorliegenden Arbeit erinnert, die Raumentwicklungspolitik der Europäischen Union. Die erfolgreiche Positionierung bei der Ausfüllung der Territorialen Kohäsion setzt eine strategische Partnerschaft mit anderen Mitgliedsländern voraus⁴⁹². Ob Frankreich nun als Partner in Sachen europäische Raumordnung in Frage kommt, liegt im Ermessen des Lesers. Es liegt jedoch auf der Hand, dass jedenfalls eine detaillierte Kenntnis über das Raumordnungssystem Frankreichs von Nöten ist, um im Einzelfall oder auch generell über Nutzen und Er-

⁴⁸⁶ BARTH, LANG, LANG (2003), S. 323.

⁴⁸⁷ BARTH, LANG, LANG (2003), S. 323.

⁴⁸⁸ BARTH, LANG, LANG (2003), S. 324.

⁴⁸⁹ BARTH, LANG, LANG (2003), S. 323.

⁴⁹⁰ Vgl. KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 98.

⁴⁹¹ KISTENMACHER, MARCOU, CLEV (1994), S. 99.

⁴⁹² Interessanterweise erscheint die Wahrnehmung des jeweils anderen Landes bezüglich seiner Stellung in der Europäischen Union durchaus gegensätzlich. Hört man in Deutschland oft Klagen über Frankreichs angeblich sehr professionelle Besetzung seiner Stellen in den europäischen Gremien mit Absolventen der Eliteschmieden, wird in Frankreich das Gegenteil behauptet. Die Medien beteuern die viel bessere Organisation und die hohe Durchsetzungskraft der Deutschen in Brüssel. So äußern sich zwei Experten in der Tageszeitung Le Monde dahingehend, dass nicht nur die numerische Stärke der Deutschen im Europäischen Parlament eine Rolle spiele, sondern es eine „wahre Strategie“ der Deutschen gäbe, die es ihnen erlaube, ihren Einfluss durch geschickte Besetzung von Schlüsselpositionen, nämlich Koordinierungsposten, zu maximieren (Vgl. RICARD (2009), S. 8). Die Franzosen selbst schätzen ihren eigenen Einfluss dafür in der Kommission und im Rat höher ein (Vgl. TOUBON (2009), S. 10). Es stellt sich die Frage, welche Folgen das für die mögliche Einführung und Ausgestaltung einer europäischen Raumordnungskompetenz haben könnte.

folg einer möglichen Zusammenarbeit entscheiden zu können. Die Arbeit unternimmt den Versuch, hierzu einen Beitrag zu leisten.

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesentwicklung (1996): Europäische Raumentwicklungspolitik – Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union. Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL „Planungsrechtliche und raumordnungspolitische Aspekte bei der Revision des Vertrages über die Europäische Union. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2 / 1996. Hannover.

Barth, H. G.; Lang, A.; Lang, P. (2003): Nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland und Frankreich. Frankfurt am Main.

Baumheier, R. (1999): Zuständigkeit und Organisation unter sich wandelnden Rahmenbedingungen – Bund-/ Länder-Ebene. In: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

Bayerische Staatsregierung (2007): Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum. München.

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) (2009). München.

Biel, D. (2001): Plädoyer für eine europäische Raumentwicklungskompetenz unter besonderer Berücksichtigung der Osterweiterung. In ARL: Europäisches Raumentwicklungskonzept, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 216. Hannover.

Bojanowski, A. (2008): Heiße Sommer, nasse Winter. In: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe 292 / 2008. München.

Chambras, A.; Leblanc, N. (2009): Les dix enjeux de la réforme des collectivités. In: Territoires. Heft 494 / 2009. Paris.

Combette-Murin, C. (2005): Les pays. La documentation française. Paris.

Crevel, P.; Wagner, N. (2003): Dezentralisierung in Frankreich – ein großes Vorhaben der Regierung Raffarin. Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsinformationen AI 5 / 2003. Berlin.

David, C.H. (1999): Rechtliche Rahmenbedingungen. In: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

DIACT (2007a): Mode d'emploi. Paris.

DIACT (2007b): Rapport d'activité 2007. Paris.

Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (2006): La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France. Paris.

Directive territoriale de l'estuaire de la Loire (2000).

Goppel, K. (1991): Raumordnung und Recht. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4 / 1991. Hannover.

Goppel, K. (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

Goppel, K. (2005): Landesplanung. In: Handwörterbuch für Raumordnung. Hannover.

Goppel, K. (2008a): Aspekte der europäischen Raumordnung. Vorlesungsskript. Augsburg.

Goppel, K. (2008b): Deutsche Raumordnung in europäischen Zusammenhängen. Vorlesungsskript. Augsburg.

Goppel, K. (2009a): Die weichen Instrumente der Raumordnung. Vorlesungsskript. Augsburg.

Goppel, K. (2009b): Raumordnung und Umwelt. Vorlesungsskript. Augsburg.

Goppel, K. (2009c): Grundzüge der Raumordnung und Landesplanung II. Vorlesungsskript. Augsburg.

Goutal, Y. (2001): Le guide du plan local d'urbanisme. Paris.

Gorgeu, Y. (2002): De l'intérêt et de la difficulté de la mise en oeuvre de la politique territoriale de la LOADDT. In: Territoires 2020, Ausgabe 5 / 2002. Paris.

Grundgesetz (2009): Art. 72 / 2. Berlin.

Heineberg, H. (2001): Stadtgeographie. 2. Auflage. Berlin.

Hinüber, H. v. (2005): Geschichte der überörtlichen Raumplanung. In: Handwörterbuch für Raumordnung. Hannover.

Hinüber, H.v.; Okonnek, S. (1999): Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung der Landes- und Regionalplanung. In: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

Höhnberg, U. (1999): Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Landes- und Regionalplanung. In: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.

Hinrichs, E. (2002): Geschichte Frankreichs. Ditzingen.

Husa, K.; Wohlschlägel, H. (2009): Südostasien „ergraut“. In: Geographische Rundschau, Heft 10 / 2009. Braunschweig.

INTER RÉGIONS (2008): Île de France, Grand Paris, comment aménager la région capitale?. Heft 276 / 2008. Paris.

Internationales Institut für Rechts- und Verwaltungssprache (1970): Europa-Glossar der Rechts- und Verwaltungssprache Langenscheidt. Raumordnung. Deutsch und Französisch. Berlin / München.

Kistenmacher, H.; Marcou, G.; Clev, H.G. (1994): Raumordnung und raumbezogene Politik in Frankreich und Deutschland. Hannover / Paris.

Kraus, M. (2006): Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 23. Augsburg / Kaiserslautern.

Kröncke, G. (2009): Neuer Schnitt für Frankreich – Paris plant einen Umbau der Regionen. In: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe 54 / 2009. München.

Lacour, C.; Delamarre, A. (2008): 40 ans d'aménagement du territoire. Paris.

La Gazette (2004): Scot, PLU, PDU, PLH... bien articuler ses documents d'urbanisme. Heft 2 / 2004. Paris.

La Gazette (2009a): Réforme Locale. Heft 2 / 2009.

La Gazette (2009b): Urbanisme: Le Scot, clé de voûte de la planification. Heft 03 / 2009. Paris.

La documentation française (2002a): La prospective territoriale. Paris.

La documentation française (2002b): Territoires en mouvement. Le schéma de développement de l'espace communautaire. Paris.

L'Assemblée nationale (2009): Les propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales. Bulletin Quotidien, Paris, 05.03.09.

Lebrun, F. (2001): Le Plan Local d'Urbanisme (PLU). In: AUDART. Troyes.

LE COURRIER des maires et des élus locaux (2004): Urbanisme. Heft 10 / 2004. Paris.

LE COURRIER des maires et des élus locaux (2009): Réforme territoriale. Heft 223 / 2009. Paris.

Le Dossier de l'Observatoire (2007): La Lettre du Développement Local. Heft 12 / 2007. Paris.

Madiot, Y.; Le Mestre, R. (2002): Aménagement du territoire. Paris.

Michna, R. (2007): Landwirtschaft in Frankreich. Strukturwandel und neue Herausforderungen. In: Praxis Geographie, Heft 02 / 2007. Braunschweig.

Münch, U. (2008): Föderalismus in Deutschland. Informationen zur politischen Bildung Nr. 298. Bonn.

Neumann, W; Uterwedde, H. (2003): Industriepolitik – ein deutsch-französischer Vergleich. Opladen.

Pallagst, K.M. (2000): Raumordnung der Tschechischen Republik. Mittel- und Osteuropa vor dem Hintergrund europäischer Raumordnungsbestrebungen. Berlin.

Plander, P. (2008): Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 28. Augsburg / Kaiserslautern.

Prantl, H. (2009): Mehr Europa, aber ehrlich. In: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe 35 / 2009. München.

Projetdeterritoire Etd (2002): Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Paris.

Ricard, P. (2009): La grande coalition au pouvoir à Berlin a renforcé l'ascendant des Allemands sur le Parlement européen. In: Le Monde, Ausgabe 06.06.09. Paris.

Ritter, E. H. (2010): Europäische Raumentwicklung.

Schröer, S.; Straubhaar, T. (2006): Demographische Entwicklung: Problem oder Phantom?. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut. Hamburg.

Spannowski, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar. München.

Stich, R.; Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Bauleitplanung. In: Handwörterbuch für Raumordnung. Hannover.

Territoires 2030 (2006): Prospectives. Ausgabe 3 / 2006. Paris.

Thoin, M. (2006): La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement. Paris.

Toubon, J. (2009): Les élections européennes. In: Le Monde, Ausgabe 03.06.09. Paris.

Ulrich, S. (2009): Gizeh, Rom, Grand Paris. In: Süddeutsche Zeitung, Ausgabe 273 / 2009. München.

Voynet, D. (1998): Interner Brief der Raumordnungsministerin an M. Y. Morvan. Paris.

Zeller, A. (2002): La France enfin forte de ses régions. Paris.

Internetquellen

Bayerisches Landesamt für Statistik (2009): Bruttoinlandsprodukt. <http://www.statistik.bayern.de/daten/intermaktiv/archiv/home.asp?UT=vgr-bip.csv&SP=2> (25.02.09).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Grundzüge einer territorialen Kohäsionspolitik in der EU – Ergebnisse. http://www.bbr.bund.de/nn_77088/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/Kohaesionspolitik/03__Ergebnisse.html (05.01.09).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009a): Territoriale Agenda der Europäischen Union. [http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung/Europaeische-Raumentwicklung-,2951/Territoriale-Agenda-der-EU.htm](http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung/Europaeische-Raumentwicklung/,2951/Territoriale-Agenda-der-EU.htm) (05.01.09).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009b): Novellierung des Raumordnungsgesetzes. <http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1029638/Novellierung-des-Raumordnungsg.htm> (11.11.09).

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Dienstleistungswirtschaft. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/dienstleistungswirtschaft.html> (01.02.10).

Deffobis, H. (2008): LOADDT. www.formater.com/ressources/telechargement/politique/P4_loi_loaddt.pdf (22.01.10).

Destatis (2010a): Geografie Deutschland. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Geografie/content75/InfoGeografie,templateId=renderPrint.psml> (27.01.10).

Destatis (2010b): Internationale Wertschöpfung. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Thema/Tabellen/Basistabelle__LWWertschoepfung,templateId=renderPrint.psml (01.02.10).

Deutschland Portal (2008): <http://www.deutschland.de/aufeinenblick/uebersicht.php?lang=1> (27.10.09).

DIACT (2009a): CNADT. http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/cnadt_244/ (06.08.09).

DIACT (2009b): CNL. http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/cnl_323/ (06.08.09).

DIACT (2009c): CNM. http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/cnm_246/ (06.08.09).

DIACT (2009d): Contrats État Régions.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_655/contrats_etat_regions_173/contrats_2007_2013_1488.html (08.01.09).

DIACT (2009e): Pôles de compétitivité.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/poles_competitivite_349/ (02.04.09).

DIACT (2009f): Carte des Pôles d'excellence rurale.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/poles_excellence_rurale_348/carte_per_2268.html (02.04.09).

DIACT (2009g): Pôles d'excellence rurale. <http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr/> (02.04.09).

DIACT (2009h): Villes moyennes.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/villes_moyennes_334/travaux_preparatoires_335/ (03.04.09).

DIACT (2009i): Zone de revitalisation rurale.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/zonages_229/zone_revitalisation_rurale_230/ (05.04.09).

DIACT (2009j): Agences régionales de développement.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/relais_tutelles_327/agences_regionales_developpement_747.html (06.04.09).

DIACT (2009k): Contrats État Régions – Tableau chiffre.
http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_655/contrats_etat_regions_173/cper_1984_2006_330/tableau_chiffre_evolution_engagements_776.html (24.04.09).

DIACT (2009l): CPER Auvergne.
<http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/CPER/AUVERGNE%20CPER%202007-2013.pdf> (01.04.09).

Diercke (2010): Europa – physische Übersicht.
<http://www.diercke.de/kartenansicht.xtp?artId=978-3-14-100700-8&seite=78&id=4991&kartennr=1> (02.08.10).

Europa auf einen Blick (2008): Geographie Frankreich. <http://www.europa-auf-einen-blick.de/frankreich/geographie.php> (22.02.09).

Europäische Kommission (1999): Europäisches Raumordnungskonzept (EUREK). www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/.../sum_de.pdf (30.06.10).

Europäische Kommission (2009a): Grünbuch Territoriale Agenda – Konsultation.
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/2_national/13_1_deutschland_de.pdf (26.03.09).

Europäische Kommission (2009b): Grünbuch territoriale Agenda – Konsultation. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/105_stadtetag_de.pdf (26.03.09).

Europäische Kommission (2009c): Grünbuch territoriale Agenda – Konsultation. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/2_national/7_authorites_fr.pdf (26.03.09).

Europäische Kommission (2010): Territoriale Kohäsion. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_de.htm (02.08.10).

Fachlexikon Soziale Marktwirtschaft (2009): Raumordnung. <http://woerterbuch.babylon.com/Raumordnung> (23.11..09).

Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2010): Parcs naturels régionaux. <http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/accueil/> (16.02.10).

Focus Migration (2009): Frankreich. www.focus-migration.de/frankreich.1231.0.html (23.02.09).

France Diplomatie (2010): Frankreich im Überblick. http://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreich_3/frankreich-entdecken_244/frankreich-im-uberblick_246/index.html (19.01.09).

Fraunhofer Informationszentrum Raum und Bau Stuttgart (2009): Die Territoriale Agenda der EU. <http://www.irb.fraunhofer.de/bauforschung/baufolit.jsp?s=political&wo=buch&art=full&lang=en> (05.01.09).

Internationales Hochschulinstitut Zittau (2010): Bevölkerungspyramide Deutschland. www.ihz-zittau.de/index.php?whl=14060400&lg=de (26.01.10).

Interrail (2009): Frankreich. http://www.interrailnet.com/images/interrail/maps/interrail_map_france.gif (01.02.10).

Institut national de la statistique et des études économiques (2010): Population de la France; Administration. <http://xml.insee.fr/schema/cog.html> (29.01.09).

Institut national d'études démographiques (2010): Population – pyramide des ages. http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france/structure_population/pyramide_ages/ (26.01.10).

Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (2009): Migration in Frankreich. <http://www.focus-migration.de/Frankreich.1231.0.html> (23.02.09).

Landesentwicklung Bayern (2006): Bayerisches Landesentwicklungsprogramm. <http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm.html> (23.01.10).

Landesentwicklung Bayern (o.J.): Organisation der Landesentwicklung in Bayern.
<http://www.landesentwicklung.bayern.de/organisation-der-landesentwicklung/raumordnung-in-bayern.html> (16.11.09).

Ländlicher Raum in Bayern (o.J.):
<http://www.laendlicherraum.bayern.de/themen/der-laendliche-raum-in-bayern.html?fontSize=M> (15.11.09).

Le service public de la diffusion du droit (2010): Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), Article 1^{er}, 2.
www.legifrance.gouv.fr (20.02.10).

Leo Lexikon (2009): Aménagement. www.leo.org (18.01.09).

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (2003): Une nouvelle ambition pour le monde rural.
http://agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/7test_bat.pdf (04.05.10).

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (2009): Développement des territoires ruraux. <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/vie-en-milieu-rural/developpement-des-territoires-ruraux> (16.12.09).

Netzwerk der Informations- und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen am Oberrhein (o.J.): Interkommunalität.
<http://www.infobest.eu/de/lintercommunalite-de/?PHPSESSID=f7fd48b83cfedc0a961efdf2052af23d> (19.01.09).

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK).
http://www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1457&article_id=4983&psmand=7 (07.01.09).

Observatoire des Territoires (2009a): Typologie des espaces ruraux.
http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/ind_gcp/geodb_fr.php?typindic=I&indic=F_Cans_Eco_302&lang=fr&maille=cans (24.08.09).

Observatoire des Territoires (2009b): Densité démographique.
http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/portail_fr/indicateurs_fr/p32_fr.php (13.11.09).

Observatoire des territoires (2010): France par Aéroport.
http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/ind_gcp/geodb_fr.php?typindic=R&cle=40&indic=F_Compaeer_Inf_191&lang=fr&maille=compaeer (24.02.10).

Pays de la Loire (2009): Directive territoriale de l'estuaire de la Loire.
http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=77 (24.02.10), S. 2 ff.

Weltkarte (2010a): France Administrative Divisions.
<http://www.weltkarte.com/karten.htm> (23.01.10).

Weltkarte (2010b): Frankreich Topographie. <http://www.weltkarte.com/karten.htm>
(24.01.10).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1) Ländlicher Raum und Verdichtungsräume in Bayern	26
Abbildung 2) Topographie Frankreich	30
Abbildung 3) Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Frankreich, Ebene der régions (2008).....	36
Abbildung 4) Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Bayern, Kreisebene (2007)	37
Abbildung 5) Hauptlinien des Schienenverkehrs in Frankreich.....	39
Abbildung 6) Bevölkerungsdichte in Frankreich (2006)	41
Abbildung 7) Bevölkerungspyramide Frankreich (2009).....	42
Abbildung 8) Bevölkerungspyramide Deutschland (2007).....	43
Abbildung 9) Administrative Gliederung Frankreich - Regionen und Departements..	61
Abbildung 10) 379 Ländliche Exzellenzpole	81
Abbildung 11) Regionale Naturparks in Frankreich	86
Abbildung 12) Typologie der ländlichen Räume in Frankreich.....	93

Liste der Gesprächspartner:

- Cathérine Prévost, Équipe International, DIACT, am 4. Juni 2009, Paris.
- Marc Guigon, Équipe Transports, DIACT, am 4. Juni 2009, Paris.
- Pierre Dartout, Délégué, DIACT, am 8. Juni 2009, Paris.
- Xavier Givelet, Équipe International, DIACT, am 8. Juni 2009, Paris.
- Didier Michal, Équipe Europe, Politique de Cohésion, DIACT, am 9. Juni 2009, Paris.
- Paulette Pommier, Équipe Cluster, Pôles de compétitivité, Systèmes productifs locaux, DIACT, am 9. Juni 2009, Paris.
- Fabien Ferrazza, Équipe Métropoles, DIACT, am 9. Juni 2009, Paris.
- Lorraine Bertrand, Équipe Projets Territoriaux, DIACT, am 10. Juni 2009, Paris.
- Max Barbier, Équipe Politiques sectorielles: Rural, DIACT, am 10. Juni 2009, Paris.
- Florian Muzard, Équipe Prospective, DIACT, am 11. Juni 2009, Paris.
- Philippe Matheron, Chef de cabinet, Communication, DIACT, am 12. Juni 2009, Paris.
- Patrice Eyraud, Affaires Internationales, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, am 12. Juni 2009, Paris.
- François Duval, Direction des Infrastructures, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, am 12. Juni 2009, Paris.
- Christine Piffre, Valorisation et Partenariats Industriels de l'UTT, am 15. Juni 2009, Troyes.
- Christine Partois, Directeur de Cabinet, Conseil Général de l'Aube, am 17. Juni 2009, Troyes.
- Bruno Rogowski, Chambre de Commerce de Troyes, am 17. Juni 2009, Troyes.
- Caroline Lamy, Observatoire européen des centres de marques et magasins d'usine, am 17. Juni 2009, Troyes.
- Jean-Louis Badier, Affaires Économiques et Européennes, Conseil Général de l'Aube, am 18. Juni 2009, Troyes.
- Pascale Morand, Communication, Cabinet du Président, Conseil Général de l'Aube, am 18. Juni 2009, Troyes.
- Elisabeth Feuillat-Wagner, Directeur Général Adjoint des Services du Département, Conseil Général de l'Aube, am 18. Juni 2009, Troyes.
- Valérie Thiery, L'Aube Développement, am 19. Juni 2009, Troyes.
- Françoise Lebrun-Hutinel, Directrice de l'Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne, am 19. Juni 2009, Troyes.
- Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Leiter der Abteilung Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung Universität Augsburg, Augsburg.
- Klaus Ulrich, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, München.

Gesprächsleitfaden deutsch:

1. Raumordnung in Europa

- Die Europäische Kommission besitzt keine Raumentwicklungskompetenz. Sollte sie diese innehaben? Wird es Ihrer Meinung nach in Folge der Territorialen Kohäsion zur Einführung einer europäischen Raumordnung kommen?
- Kann der Kommission eine Kompetenz zur Koordinierung der raumrelevanten EU-Fachbereiche zugesprochen werden ohne dass man ihr eine materielle Raumentwicklungskompetenz zubilligt?
- Sehen Sie in diesem Sinne ein Problem in der Unterschiedlichkeit der Raumordnungssysteme in den Mitgliedsstaaten?

2. Raumordnung in Frankreich

Administrative Struktur:

- Kommunen und kommunale Zusammenschlüsse: Welche Kompetenzen? Wie hängen Raumordnung und Bauleitplanung zusammen?
- Départements: Welche Kompetenzen?
- Régions: Welche Kompetenzen? Ich habe gehört, dass einige Verfechter der Regionen proklamieren, dass die Präfekten in den Regionen überflüssig seien, was antworten Sie auf solche Forderungen?
- Pays: Welche Kompetenzen? Was genau bedeutet „Recht zum Experimentieren“? Ist es möglich, dass bei positiver Erfahrung eine Kompetenz komplett übergeben wird? Spielt der Wettbewerbsgedanke unter den Pays eine Rolle?
- Institutionen: Fehlen in meiner Gliederung wichtige Einrichtungen zur Raumordnung?
- Stimmt es, dass die DIACT 200 Mitarbeiter hat? Halten sie diese Zahl für ausreichend?
- Der Délégué an der Spitze der DIACT ist sowohl dem Minister als auch dem Präsidenten untergeordnet, wie funktioniert das, gibt es Konflikte? Wie werden diese gelöst?
- Welche Aufgaben bezüglich der Raumordnung hat das Ministerium für Ökologie, Energie, Nachhaltigkeit und Raumordnung?

Raumordnung und Medien:

- Inwieweit ist die Materie der Raumordnung in Frankreich den Bürgern bekannt?
- Gibt es bestimmte Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit?
- Wie gehen die Medien mit dem Thema Raumordnung um? Wie und wie stark ist es in den Medien vertreten?
- Sehen Sie einen evtl. mangelnden Bekanntheitsgrad als Problem?
- Gibt es Unterschiede in der Akzeptanz zwischen der Hauptstadtregion und dem übrigen Land?

Inhaltliche Aspekte der Raumordnung:

- Fehlen noch wichtige Instrumente in meiner Gliederung?

- Die von der EU verordnete SUP wird aus deutscher Sicht als fragwürdig angesehen, da Programme und Pläne, vor allem der Raumordnung, den Umweltaspekt bereits ausreichend berücksichtigen. Begrüßt Frankreich die SUP? Wo und wie ist die Durchführung der SUP geregelt? Ist sie im Umweltrecht oder im Raumordnungsrecht geregelt?

Gesetze und Verbindlichkeit:

- Die Raumordnung in Frankreich ist weniger verbindlich als in Deutschland, es gibt mehr Richtlinien (directives) als Gesetze:
- Wohin geht der Trend? Stimmt es, dass mit der Dezentralisierung die Verbindlichkeit nun auch steigt?
- Warum ist die Durchsetzungskraft der Raumordnung in Frankreich auch ohne verbindliche Gesetze hoch? In Deutschland wäre die Raumordnung ohne verbindlichen Rahmen undenkbar.
- Welche Fachbereiche bedürfen aus Ihrer Sicht in besonderer Weise der Koordination durch die Raumplanung?
- Vor ein paar Jahren hat man den Begriff der Nachhaltigkeit im LOADDT verankert, welche weiteren Änderungen sind wichtig?
- Welche Verbindlichkeiten von raumordnerischen Instrumenten sind im LOADDT geregelt? Gibt es Abstufungen der Bindungswirkung wie in Deutschland? Gibt es in anderen Fachgesetzen eine Verbindung zum LOADDT, so etwas wie Raumordnungsklauseln, d.h. Regelungen, die z.B. die fachlichen Genehmigungsbehörden der Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung unterwerfen?
- Gibt es noch weitere Gesetze zur Raumordnung?

3. Deutschland – Frankreich – Europa:

- Wer würde von einer europäischen Raumentwicklungskompetenz profitieren: die Nationalstaaten oder die Länder bzw. régions?
- In der Förderperiode 2007 bis 2013 werden die Gelder direkt von den Nationalstaaten verteilt, die einen nationalen Rahmenplan schreiben müssen. Die deutschen Bundesländer legen eigene Förderkulissen fest und erhalten dann einen individuellen Betrag, den sie selbst verteilen können. Wie ist das in Frankreich geregelt? Welche Gebietskategorie erhält die Fördergelder?
- Wie ist die Haltung der französischen Gebietskörperschaften zu einer europäischen Raumentwicklungskompetenz? Unterscheidet sie sich von der der Hauptstadt?
- Haben Sie sich schon einmal beruflich mit dem System der Raumordnung in Deutschland beschäftigt? Erachten Sie die Kenntnis über die unterschiedlichen Raumordnungssysteme in der EU für wichtig?
- Hat die Ähnlichkeit bzw. Verschiedenheit der Raumordnung in den Mitgliedsstaaten Folgen für die Partnerfindung und Zusammenarbeit in der EU?
- Halten Sie den länderübergreifenden Austausch zwischen Frankreich und Deutschland im Bereich der Raumordnung für ausreichend bzw. verbesserungsbedürftig?

Gesprächsleitfaden französisch - Guide d'interview

1. L'aménagement du territoire en Europe:

- La commission européenne ne possède pas la compétence en matière de l'aménagement du territoire. Est-ce que vous considérez une telle compétence européenne comme nécessaire? Pourquoi (pas)?
- A votre avis, viendra-t-il à l'introduction d'une échelle européenne de l'aménagement du territoire, suivant à la cohésion territoriale?
- Est-ce qu'on peut attribuer à la commission une compétence de coordination des politiques sectorielles qui exercent une influence très grande sur le territoire, sans lui attribuer une compétence matérielle?
- Dans ce contexte, est-ce que vous considérez l'inégalité et la diversité des systèmes d'aménagement du territoire dans les états membres comme un problème?

2. L'aménagement du territoire en France:

La structure administrative:

- Les compétences des collectivités locales et régionales en matière de l'aménagement du territoire: Quelles en sont les plus importantes?
- Communes et regroupements de communes: Quelles compétences en matière de l'aménagement du territoire est-ce qu'ils ont? De quelle façon sont rattachés l'aménagement du territoire et la planification de l'urbanisme communal?
- Départements: Quelles compétences en matière de l'aménagement du territoire est-ce qu'ils ont?
- Régions: Quelles compétences en matière de l'aménagement du territoire est-ce qu'ils ont? J'ai entendu dire quelques défenseurs des régions que les préfets dans les régions seraient superflus; qu'est-ce que vous répondez à telles exigences?
- Pays: Quelles compétences en matière de l'aménagement du territoire est-ce qu'ils ont? Qu'est-ce que ça veut dire exactement «le droit à l'expérimentation»? Est-il possible, qu'une compétence est transférée complètement, si le résultat de l'expérimentation était positif? L'idée de la compétition parmi les pays, joue-t-il un rôle?

Les institutions:

- En regardant la structure de mon travail de diplôme, est-ce que des institutions importants manquent?
- C'est vrai, que la DIACT dispose de 200 collaborateurs? Est-ce vous le considérez comme suffisant?
- Le Délégué Pierre Dartout est soumis non seulement au Premier Ministre (François Fillon) mais encore au ministre de l'Écologie, Jean-Louis Borloo et son secrétaire d'Etat à l'aménagement du Territoire, Hubert Falco. Comment fonctionne ça, est-ce qu'il y a des conflits? Ils sont réglés comment?
- Quelles tâches concernant l'aménagement du territoire a le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire? Je n'ai pas en trouvé des informations sur le site Internet.

L'aménagement du territoire et les médias:

Ce qui m'intéresse, est la perception publique de l'aménagement du territoire en France:

- Alors, à quel point la matière de l'aménagement du territoire est connue parmi les Français?
- Est-ce qu'il y a certaines activités des relations publiques, des campagnes de sensibilisation?
- Les médias français, comment traitent-ils le sujet de l'aménagement du territoire? Ils en rapportent? Avec quelle attitude? Du quel point de vue?
- Si la popularité de l'aménagement du territoire était faible, ce serait un problème?
- Est-ce qu'il y a des différences entre le consentement à Paris et les autres parts de la France?

Des aspects de contenu de l'aménagement du territoire:

- En regardant la structure de mon travail de diplôme, est-ce que des instruments importants manquent?
- J'ai une question sur une directive de la Union européenne, en effet de l'évaluation stratégique environnementale (ESS) des plans ou des programmes. Du point de vue allemand, cette ESS est discutable. On a déjà une évaluation environnementale intégrée en Allemagne, l'aspect de l'environnement est déjà envisagé suffisamment dans le domaine de la planification, surtout dans le domaine de l'aménagement du territoire.
- Alors, la France, approuve-t-elle l'introduction de l'ESS? L'ESS est réglée dans le droit environnemental ou dans le droit d'aménagement du territoire?

Les lois et l'obligation juridique:

- L'aménagement du territoire en France agit avec moins d'obligation juridique qu'en Allemagne. Il y a plus de directives que des lois. Pourquoi?
- C'est vrai, que maintenant avec la décentralisation augmente l'obligation juridique?
- Quels domaines sectoriels nécessitent particulièrement la coordination par l'aménagement du territoire, à votre avis?
- Il y a quelques années, on a inscrit dans la LOADDT le terme du développement durable. Quelles autres modifications sont importantes?
- Quelles obligations des instruments d'aménagement du territoire sont réglées dans la LOADDT? Est-ce qu'il y a une gradation de l'obligation juridique, comme en Allemagne? Dans autres lois sectorielles, est-ce qu'il y a une connexion à la LOADDT?
- Existente encore d'autres lois qui concernent l'aménagement du territoire?

3. France - Allemagne – Europe:

- Dans le cas que l'aménagement du territoire va obtenir aussi une échelle européenne, à votre avis, ça va renforcer les états nationaux ou les régions en ce qui concerne la compétence à l'aménagement du territoire? Ou le contraire?
- Dans la période de 2007 à 2013 les subsides de l'UE sont dispersées directement vers les états nationaux qui doivent écrire un plan-cadre national. En Allemagne, les Länder définissent leur propres „coulisses d'action“ et puis reçoivent une somme individuelle, qu'ils peuvent distribuer eux-mêmes. Comment est-ce que cela est réglé en France? Quelle catégorie de collectivité reçoit les subsides de l'UE?
- Quelle est l'attitude des collectivités françaises envers une compétence européenne d'aménagement du territoire? Elle se distingue de celle de la capitale?
- Vous vous avez déjà occupé professionnellement du système de l'aménagement du territoire en Allemagne? Jugez-vous la connaissance des systèmes différents d'aménagements du territoire dans l'Union européenne comme importante?

-Est-ce que la ressemblance ou bien la diversité de l'aménagement du territoire dans les états-membres a des conséquences pour le processus de trouver des partenaires et pour la coopération dans l'UE?

- Est-ce que vous considerez l'échange transnational entre la France et l'Allemagne en la matière de l'aménagement du territoire comme suffisant?

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL)

Augsburg-Kaiserslautern

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 1 – Sonderband

Experimentelle Geographie und Planung – Festschrift für Franz Schaffer

Augsburg 1997, ISBN 3-00-002183-3

€ 39,-- (vergriffen)

Band 2

Gabi Troeger-Weiß

Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung

Augsburg 1998, ISBN 3-9806388-0-4

€ 42,-- (vergriffen, 2. Auflage Juni 2002)

Band 3

Anne Säfken

Der Event

in Regionen und Städtekooperationen – ein neuer Ansatz des Regionalmarketings?

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-1-2

€ 13,-- (vergriffen)

Band 4

Daniela Hechtel

Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz städtebaulicher Verträge

Zur Anwendung „weicher“ Methoden

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-2-0

€ 10,--

Band 5

Franz Schaffer, Karin Thieme (Hrsg.)

Lernende Regionen

Organisation – Management – Umsetzung

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-3-9

€ 20,-- (vergriffen)

Band 6

Muna Kopfmüller

Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-4-7

€ 13,-- (vergriffen)

Band 7

Antonia Leitz

Zur Ausweisung gemeinsamer zentraler Orte

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-5-5

€ 13,-- (vergriffen)

Band 8

Eva Große

Zur Bedeutung der Neuen Technologiemesen der Neuen Messe München für ausgewählte High-Tech Betriebe in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-6-3

€ 13,--

Band 9

Willy Spannowsky, Karl-Wilhelm Porger

Die Ausübungen von Truppenübungsplätzen auf die städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dargestellt am Beispiel des Landes Brandenburg

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-7-1

€ 15,-- (vergriffen)

Band 10

Katrin Stech

Nachbarschaftliche Mentalität im bayerisch-tschechischen Grenzraum – Untersuchung im Rahmen des Pilotprojekts „Gute Nachbarschaft“

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-8-X

€ 13,--

Band 11

Gunter Bühler

Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-9-8

€ 25,-- (vergriffen)

Band 12

Birgit Hohwiller

Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Unternehmensgründungen durch die städtebauliche Planung

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-90-8

€ 18,-- (vergriffen)

Band 13

Henning Jaeger

Mittelbare Drittbelastung durch Erschließungsverträge und ihre Grenzen

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-91-6

€ 18,--

Band 14

Nicole Schäfer

Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-92-4

€ 20,--

Band 15 – Sonderband „Wissenschaftliches Lesebuch“ (1. und 2. Auflage)

Franz Schaffer, Willy Spannowsky, Gabi Troeger-Weiß

Implementation der Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-93-2

€ 30,--

Band 16

Kerstin I. Schick

Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-95-9

€ 15,--

Band 17

Astrid Könönen

Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-94-0

€ 25,--

Band 18

Katharina Franke

Möglichkeiten einer Stadtentwicklungsmesse im Rahmen der Leipziger Messe

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-96-7

€ 13,--

Band 19

Melanie Hoffarth

Der ländliche Raum als Verflechtungsraum? Perspektiven einer grenzüberschreitenden, nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden Philippsreut (D) und Strážný (CZ)

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-97-5

€ 20,--

Band 20

Magali Kirchgesser

„Die Bundesgartenschau in der Region – mit der Region“ Der neue Ansatz der Bundesgartenschau München 2005 und dessen Bedeutung für die Region

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-98-3

€ 15,--

Band 21

Christiane A. Schmidt

Raumordnerische Aspekte des teilräumlichen Wettbewerbs in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-933103-99-1

€ 20,--

Band 22

Antonia Leitz

Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-00-1

€ 22,-- (vergriffen)

Band 23

Matthias Kraus

Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-01-X

€ 22,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 24

Thekla Hellwig

Zur Übertragbarkeit des Regionalmanagements in ein Land der Dritten Welt, am Beispiel der UGU District Municipality, Kwa Zulu Natal, Südafrika

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-02-8

€ 15,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 25

Barbara Merz

Zur Rolle der Europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-03-6

€ 18,-- (vergriffen)

Band 26

Tanja Simon

Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz – Versuch einer Bewertung

Augsburg/Kaiserslautern 2007, ISBN 978-3-937006-04-8

€ 18,--

Band 27

Kathrin Maier

Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-05-5

€ 30,--

Band 28

Peter Plander

Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-06-2

€ 18,--

Band 29

Stefanie Praël

Aspekte des Käuferverhaltens in der Wohnungswirtschaft – Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anhand ausgewählter Beispiele in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-07-9

€ 18,--

Band 30

Stefan Futterknecht

Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-08-6

€ 18,--

Band 31

Gregor Birle

Mögliche Reaktionen von Städtebau und Stadtentwicklung auf den demographischen Wandel - anhand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-09-3

Elektronische Publikation

Band 32

Katharina Ertl

Der Beitrag der Raumordnung im Umgang mit dem Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-10-9

Elektronische Publikation

Band 33

Eva Große

**Der Flughafen München – Wie prägt er aus Sicht der Gemeinden sein Umland?
Zum möglichen soziokulturellen Einfluss eines internationalen Verkehrsflughafens auf seine Umlandgemeinden**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-11-6

€ 22,--

Band 34

Kathrin Sturm

Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-12-3

Elektronische Publikation

Band 35

Birgit Brandhuber

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-13-0

Elektronische Publikation

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Das Thema „Europäische Raumentwicklung“ gewinnt zunehmend an Relevanz. Die fachliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union auf Basis der mitgliedstaatlichen Verträge weitet sich seit Anfang der 90-er Jahre ständig aus. Immer mehr Politikfelder wurden nach der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1991 in das Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union integriert.

Im Moment findet eine lebhafteste Debatte um die Zusammenarbeit auf räumlicher Ebene statt, wodurch ein ganz bestimmtes Thema zunehmend ins Blickfeld gerät: die Raumordnung in Europa. Diese Entwicklung gibt Anlass, sich eingehend mit der Handhabung, dem System und den Inhalten der Raumordnungspolitik der europäischen Nachbarstaaten auseinander zu setzen.

Der offizielle Kenntnisstand über die Raumordnung in Frankreich, die eine lange Tradition besitzt, sowie über deren Haltung gegenüber einer möglichen europäischen Raumentwicklungskompetenz ist gering. Nicht zuletzt mag dies an der Komplexität der französischen Verwaltungsstrukturen und der administrativen Kompetenzverteilung liegen, welche einen direkten Vergleich zum deutschen System erschweren. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zur deutsch-französischen Raumforschung leisten und dem Prozess der Entscheidungsfindung zum planerischen Umgang mit dem europäischen Raum dienen.

ISBN 978-3-937006-13-0