

BEITRÄGE

Hans Kistenmacher, Gérard Marcou, Hans-Günther Clev

Raumordnung und raumbezogene Politik in Frankreich und Deutschland



DATAR

Unter zeitweiliger Mitarbeit von
Marie-José Fleury

Übersetzung der französischen Beiträge von
Elke Nowak-Lehmann

Hannover/Paris 1994

Inhalt

<i>Einleitung</i>	1
1. Definitionen	1
2. Geschichtliche Wurzeln der Raumordnung in Frankreich und Deutschland	3
2.1 Frankreich	3
2.2 Deutschland	8
2.3 Unterschiedliche Erfahrungen in beiden Staaten	11
3. Themen, Ziele und Gliederung der Untersuchung	12
1. <i>Raum- und Siedlungsstruktur</i>	15
1.1 Naturräumliche Charakteristika	15
1.2 Siedlungsstrukturelle Charakteristika und Bevölkerungsverteilung	18
1.3 Grundzüge der räumlichen Wirtschaftsstruktur	27
1.4 Folgerungen	33
2. <i>Raumordnung und Struktur von Staat und Verwaltung</i>	35
2.1 Institutionen der öffentlichen Hand	35
2.1.1 Geschichtliches Erbe	35
2.1.2 Heutige Selbstverwaltung der französischen Gebietskörperschaften	39
2.1.3 Jüngste Entwicklung des deutschen Föderalismus	41
2.1.4 Tendenzen künftiger Kompetenzverteilung	44
2.2 Gebietliche Zuständigkeitsstrukturen	47
2.2.1 Deutschland	48
2.2.2 Frankreich	53
2.3 Rechtliche Grundlagen und Organe der Raumordnung	59
2.3.1 Rechtliche Grundlagen	60
2.3.2 Organe der Raumordnung	64
2.4 Zusammenfassende Folgerungen	69
3. <i>Leitbilder, Ziele und Instrumente der Raumordnung</i>	70
3.1 Bestehende Leitbilder und Ziele	70
3.1.1 Innerstaatliche Vorgaben und Einflüsse der EU	70
3.1.1.1 Verfassungsmäßige und gesetzliche Vorgaben in Deutschland	70
3.1.1.2 Verfassungsmäßige und gesetzliche Vorgaben in Frankreich	72
3.1.1.3 Raumordnungsrelevante Zielsetzungen auf EU-Ebene	74
3.1.2 Leitbilder und Oberziele in Deutschland	75

■ Inhalt

3.1.2.1	Grundlegende Aussagen des „Sachverständigenausschusses für Raumordnung“ (SARO-Gutachten)	75
3.1.2.2	Leitvorstellungen und Grundsätze des ROG	76
3.1.3	Leitbilder und Oberziele in Frankreich	81
3.1.3.1	Generelle Ziele der Raumordnung in Frankreich	81
3.1.3.2	Zielbezogene Strategien der Raumordnung in Frankreich	81
3.1.4	Vergleich	83
3.2	Instrumente zur räumlichen Zielkonkretisierung in Deutschland sowie zur räumlichen Zielkonkretisierung und -umsetzung in Frankreich	86
3.2.1	Instrumente zur räumlichen Zielkonkretisierung in Deutschland	86
3.2.1.1	Zentrale Orte und ergänzende Schwerpunktkonzepte	86
3.2.1.2	Achsenkonzepte	89
3.2.1.3	Vorrangausweisungen	91
3.2.1.4	Funktionszuweisungen	93
3.2.2	Instrumente zur räumlichen Zielkonkretisierung und -umsetzung in Frankreich	94
3.2.3	Vergleich	97
4.	<i>Planung und Raumordnung</i>	100
4.1	Planifikation – Entwicklungsplanung	100
4.1.1	Entwicklungsplanungen auf der staatlichen Ebene	100
4.1.1.1	Entwicklungsplanung auf der staatlichen Ebene in Frankreich	100
4.1.1.2	Entwicklungsplanung auf der staatlichen Ebene in Deutschland	102
4.1.1.3	Vergleich	102
4.1.2	Kooperative Formen der Planifikation	103
4.1.2.1	Frankreich: Planverträge zwischen Staat und Regionen	103
4.1.2.2	Deutschland: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern	105
4.1.2.3	Vergleich	105
4.1.3	Entwicklungsplanungen auf der kommunalen Ebene	107
4.1.3.1	Interkommunale Entwicklungsprogramme in Frankreich	107
4.1.3.2	Entwicklungsplanung auf kommunaler Ebene in Deutschland	108
4.1.3.3	Vergleich	109
4.2	Raumordnungsplanung auf der staatlichen und mittleren Ebene	109
4.2.1	Staatliche Ebene	109
4.2.1.1	Planungsebenen und -kompetenzen in Deutschland	109
4.2.1.2	Raumordnungsplanung auf nationaler Ebene in Frankreich	113
4.2.1.3	Vergleich	115
4.2.2	Mittlere Ebene	116
4.2.2.1	Regionalplanung in Deutschland	116
4.2.2.2	Raumordnungspläne der mittleren bzw. regionalen Ebene in Frankreich	118
4.2.2.3	Vergleich	125
4.3	Raumordnung und raumrelevante Fachpolitiken	126

4.3.1	Zur hohen raumordnerischen Bedeutung von Fachpolitiken	126
4.3.2	Zum Verhältnis von 'aménagement du territoire' zu den raumrelevanten Politiken und Fachplanungen in Frankreich	127
4.3.3	Zum Verhältnis der Raumordnung zu den raumrelevanten Politiken und Fachplanungen in Deutschland	128
4.3.4	Vergleich	130
4.4	Raumplanung auf kommunaler Ebene	130
4.4.1	Städtebauliche Planung (Bauleitplanung) in Deutschland	131
4.4.2	Städtebauliche Planung in Frankreich	132
4.4.3	Vergleich	137
4.5	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland im Aufgabenfeld von Raumordnung und Entwicklungsplanung	148
4.5.1	Nationale rechtliche Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit	149
4.5.2	Formen und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	152
4.5.2.1	Grundsätzliche Aspekte	152
4.5.2.2	Grenzüberschreitende Gremien und ihre Arbeitsweise	152
4.5.2.3	Zur Problematik der grenzüberschreitenden Koordination von Fachplanungen	158
4.5.3	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene	158
4.5.4	Perspektiven und Erfordernisse der grenzüberschreitenden Raumplanung	160
5.	<i>Umweltpolitik und Raumordnung</i>	161
5.1	Rahmenbedingungen und bisherige Entwicklungen	162
5.1.1	Umweltpolitik der Europäischen Union	162
5.1.1.1	Prinzipien der Umweltpolitik der EU	164
5.1.1.2	Verbindlichkeit und Umsetzung der EU-Rechtsnormen	164
5.1.2	Entwicklung auf nationaler Ebene	165
5.1.2.1	Bisherige Entwicklung und künftige Entwicklungstendenzen	166
5.1.2.2	Ziele und Prinzipien der nationalen Umweltpolitiken	169
5.1.3	Vergleich	172
5.2	Kompetenzverteilung und Organisation	173
5.2.1	Horizontal-sektorale Kompetenzverteilung	173
5.2.2	Vertikal-institutionelle Kompetenzverteilung	174
5.2.3	Organisationsstrukturen in Frankreich	177
5.2.4	Organisationsstrukturen in Deutschland	178
5.2.5	Vergleich	179
5.3	Das Instrumentarium der Umweltpolitik	181
5.3.1	Charakteristik des Instrumentariums der Umweltpolitik	181
5.3.2	Rechtliche Grundlagen des Instrumentariums der Umweltpolitik	182
5.3.3	Aktuelle Tendenzen	184
5.3.4	Vergleich	185

■ Inhalt

5.4	Planerische Instrumente des Umweltschutzes	186
5.4.1	Umweltschutzbezogene Vorgaben auf nationaler Ebene	187
5.4.2	Planung und Umweltschutz	189
5.4.3	Raumordnung und Umweltschutz	193
5.4.4	Städtebauliche Planungen und Umweltschutz	197
	Vergleich	201
5.4.5	Umweltverträglichkeitsprüfung	202
	Vergleich	207
6.	<i>Öffentliche Finanzen und Raumordnung</i>	208
6.1	Steueraufkommen: Räumliche Disparitäten und Finanzausgleich	210
6.1.1	Finanzielle Autonomie und räumliche Disparitäten in Frankreich	210
6.1.2	Verteilung des Steueraufkommens und Finanzausgleich in Deutschland	215
6.1.2.1	Finanzausgleich unter den Bundesländern	216
6.1.2.2	Finanzausgleich auf kommunaler Ebene	221
6.2	Finanzausgleich und räumliche Chancengleichheit	224
6.2.1	Finanzausgleich mittels Zuweisungen in Frankreich und dessen Grenzen	225
6.2.1.1	Finanzausgleich im Rahmen der Allgemeinen Mittelzuweisung (DGF)	225
6.2.1.2	Finanzausgleich im Rahmen der staatlichen Investitionsbeihilfen für die lokalen Gebietskörperschaften	233
6.2.2	Ergänzende Finanzzuweisungen in Deutschland	236
6.2.2.1	Zuweisungen des Bundes an die Länder	236
6.2.2.2	Ergänzende Zuweisungen der Länder an die Gemeinden	243
6.3	Infrastrukturelle Ausstattung des Raumes: Öffentliche Investitionen und Verwaltungsstrukturen	246
6.4	Zusammenfassung und Folgerungen	254
7.	<i>Raumordnung und regionale Entwicklungspolitiken</i>	259
7.1	Staatliche Maßnahmen	260
7.1.1	Frankreich	260
7.1.1.1	Herkunft der Finanzmittel	260
7.1.1.2	Interventionsarten	264
7.1.1.3	Finanzierungseinrichtungen zur Förderung der regionalen Entwicklung	272
7.1.2	Deutschland	274
7.1.2.1	Regionale Strukturpolitik	274
7.1.2.2	Regionalpolitische Maßnahmen der Länder	282
7.1.2.3	Finanzierungsinstitutionen des Bundes und der Länder	286
7.2	Maßnahmen der lokalen Gebietskörperschaften	288
7.2.1	Rechtlicher Rahmen	288
7.2.1.1	Deutschland	289
7.2.1.2	Frankreich	292

7.2.2	Umfang und Instrumente der Wirtschaftsförderung der lokalen Gebietskörperschaften	295
7.2.2.1	Beihilfevolumen	296
7.2.2.2	Art der Wirtschaftsförderung der lokalen Gebietskörperschaften	299
7.2.2.3	Ziele der Wirtschaftsförderung der lokalen Gebietskörperschaften	300
7.3	Folgerungen	305
8.	<i>Zusammenfassung und Folgerungen</i>	307
	Literatur	325
	Abkürzungsverzeichnis	318
	Abbildungsverzeichnis	323
	Tabellenverzeichnis	324