

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 234

# Die Neuordnung des französischen Staatsgebietes

Ein Beispiel moderner Entwicklungsplanung  
im Zentralstaat

Von

Meinhard Schröder



Duncker & Humblot · Berlin

**MEINHARD SCHRÖDER**

**Die Neuordnung des französischen Staatsgebietes**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 234**

# Die Neuordnung des französischen Staatsgebietes

Ein Beispiel moderner Entwicklungsplanung im Zentralstaat

Von

Dr. jur. Meinhard Schröder

Wissenschaftlicher Assistent  
an der Universität Bonn



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 03060 5

## Vorwort

Die vorliegende Studie möchte nicht nur als Bericht über französische Zustände verstanden werden, der Frankreichspezialisten angeht. Ihr Anliegen ist es, am Beispiel Frankreichs einige Probleme der Planung im Sozialstaat der Gegenwart zur Diskussion zu stellen. Dazu besteht um so mehr Anlaß als eine zentrale Entwicklungsplanung, wie sie am französischen Beispiel vor Augen tritt, abgesehen von totalitären Planungsformen den bisher wohl umfassendsten Regelungsanspruch in bezug auf gesellschaftliche Probleme enthält. Das klassische Gesetz, das nur „gilt“ und deshalb die Verwirklichung von beabsichtigten Veränderungen in der Gesellschaft nur indirekt erreichen kann, ist im Verhältnis zu dieser Planung ein vergleichsweise stumpfes und „harmloses“ Werkzeug. Die Bewährung des sozialen und demokratischen Rechtsstaates wird gerade auch davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Entwicklungsplanung in das prinzipiell freiheitliche Verfassungsgefüge zu integrieren.

Die Anregung zu dieser Studie ging von Herrn Professor Dr. R. Schnur, Tübingen, aus. Ihm sei an dieser Stelle für vielfältige Hilfe herzlich gedankt. Der Dank des Verfassers gilt ferner der deutsch-französischen Kulturstiftung in Bonn—Bad-Godesberg, die das Erscheinen der Studie durch eine finanzielle Zuwendung ermöglicht hat. Nicht zuletzt hat der Verfasser Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann zu danken, der sich freundlicherweise zur Veröffentlichung der Studie bereit erklärt hat.

Bonn, im Oktober 1973

*Meinhard Schröder*



## Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung .....	9
II. Der Begriff der Entwicklungsplanung in der Bundesrepublik ....	10
1. Die Entwicklungsplanung als allgemeine Infrastrukturplanung	10
2. Die Entwicklungsplanung als Gegensatz zur Anpassungs- und Ordnungsplanung .....	10
3. Die Entwicklungsplanung als integrative Planung .....	11
4. Die Instrumentarien der Entwicklungsplanung .....	11
5. Spezifische Probleme der Entwicklungsplanung .....	12
6. Praktische Ansätze einer Entwicklungsplanung in einzelnen Bundesländern .....	13
III. Die französischen Neuordnungsmaßnahmen als Form der Ent- wicklungsplanung .....	14
1. Das Aménagement du Territoire — Raumplanung oder Ent- wicklungsplanung? .....	14
2. Die Stellung des Parlamentes in der französischen Entwick- lungsplanung .....	15
3. Die Umgestaltung des Budgets durch die Entwicklungsplanung	16
4. Verwaltungsreform und Entwicklungsplanung .....	16
IV. Die Ursachen der französischen Neuordnungsmaßnahmen .....	17
1. Ursachen in der Verwaltungsstruktur .....	17
2. Demographische und wirtschaftliche Ursachen .....	21
3. Ursachen in der Bindung Frankreichs an den Gemeinsamen Markt .....	24
V. Das theoretische Konzept der Neuordnungsmaßnahmen .....	26
1. Der Begriff des Aménagement du Territoire im französischen Selbstverständnis .....	26
2. Die Planification .....	28
3. Der Regionalismus .....	30
4. Der Urbanisme .....	33
VI. Die Politik des Aménagement du Territoire .....	34
1. Die industrielle Dezentralisation .....	34

2. Die Dezentralisierung des Dienstleistungssektors .....	39
3. Die Umgestaltung der ländlichen Gebiete .....	40
4. Die Touristenzentren .....	41
5. Die Verkehrs- und Kommunikationswege .....	42
6. Die Neuordnung des Städtewesens .....	42
VII. Die Kommunalreform .....	45
1. Kommunalreform oder Kommunalfinanzreform? .....	45
2. Kommunalreform und Raumordnung .....	45
3. Erfahrungen mit früheren Kommunalreformen .....	46
4. Die Fusion der Gemeinden .....	48
5. Interkommunale Zusammenschlüsse .....	51
6. Die Bilanz der Kommunalreform .....	55
VIII. Die Regionalreform .....	56
1. Frühere Reformen .....	56
2. Das Reformgesetz vom 5. 7. 1972 .....	58
3. Kritische Würdigung der Regionalreformen .....	61
IX. Gesamtbilanz der französischen Neuordnungsmaßnahmen .....	63
Literaturverzeichnis .....	64

## I. Einleitung

Der ausländische Beobachter, der die seit Mitte der 50iger Jahre unternommenen Maßnahmen zur Neuordnung des französischen Staatsgebietes verfolgt hat, wird nur bei vordergründiger Betrachtung zu der Auffassung kommen können, daß es sich hier um eine spezifisch französische Problemstellung ohne paradigmatischen Charakter handelt. Sicher gibt es innerhalb dieser Neuordnungsmaßnahmen solche spezifischen Probleme. Doch weist die Gesamtbetrachtung die Maßnahmen der Neuordnung als gemeinsames Problem westlicher Industriestaaten aus, die auf planvolle Entwicklung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft angewiesen sind.

Ein Bericht über die Neuordnungsmaßnahmen, der ein möglichst vollständiges und differenziertes Bild geben will, darf den Begriff der Neuordnungsmaßnahmen nicht in dem engen Sinne verstehen, in dem nur Gebiets- und Aufgabenveränderungen der Verwaltungseinheiten kritisch zu beschreiben wären. Den Angelpunkt des Berichtes müssen vielmehr die unter dem Stichwort „Aménagement du Territoire“ zusammengefaßten Strukturveränderungen Frankreichs bilden. Es sind, wie sich zeigen wird, Strukturveränderungen, die auf eine planvolle Entwicklung der französischen Gesellschaft unter wirtschaftlichen, sozialen, räumlichen und politischen Gesichtspunkten abzielen. Instrument dieser Entwicklung ist eine Art integrierte Planung, die auch die Umstrukturierung der Verwaltungseinheiten erfaßt.

Es dürfte nützlich sein, Begriff und Problemstand der Entwicklungsplanung in der BRD an dieser Stelle zusammenfassend zu umreißen. Damit mag deutlich werden, ob und wie sich das französische Entwicklungskonzept von dem deutschen unterscheidet.

## II. Der Begriff der Entwicklungsplanung in der Bundesrepublik

### 1. Die Entwicklungsplanung als allgemeine Infrastrukturplanung

Die Entwicklungsplanung ist — so die im deutschen Schrifttum durchweg vertretene These — eine Fortentwicklung der räumlichen Planung<sup>1</sup>. Überwiegend wird die Entwicklungsplanung als eine räumliche, wirtschaftliche, soziale und finanzielle Aspekte *zusammenfassende* Infrastrukturplanung charakterisiert<sup>2</sup>. Der Raum ist nicht der einzige Anknüpfungspunkt der Planung wie bei der Raumordnung, sondern zunächst nur begrenzender Rahmen der Planung, daneben ist er *ein* Planungsaspekt neben anderen. Entwicklungsplanung ist demnach keine räumliche Planung, sondern Planung der gesellschaftlichen Entwicklung in einem bestimmten Raum, sie ist Instrument zur Globalsteuerung der Umwelt<sup>3</sup>, die infrastrukturegebunden ist und sich wachstumsgerecht entwickeln soll<sup>4</sup>.

### 2. Die Entwicklungsplanung als Gegensatz zur Anpassungs- und Ordnungsplanung

Die Entwicklungsplanung unterscheidet sich von einer bloßen Ordnungs- oder Anpassungsplanung. Als Anpassungs- und Ordnungsplanung ist die Planung ein von liberalen Ordnungsvorstellungen geprägtes Mittel, die (räumliche) Umwelt „an einen naturwüchsigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozeß“, der selbst ungeplant bleibt, anzupassen<sup>5</sup>. Ihre klassische Ausdrucksform hat diese Planung in der räumlichen Planung gefunden. Deren Wesen besteht darin, daß sie eine „abstrakte rechtliche Ordnung des Raumes (zur Verfügung stellt), um die

---

<sup>1</sup> Niemeier, Landesentwicklung, S. 14 ff.; Wagener, Instrumentarium, S. 24 f.; Bielenberg, Entwicklungsplanung, S. 59, 61; Albers, AfK, S. 203 ff.; Geissler, S. 105; Brenken, S. 251.

<sup>2</sup> F. Wagener, Instrumentarium, S. 24; Bielenberg, Entwicklungsplanung, S. 63; E. Laux, S. 63; Schmidt - Assmann, S. 104; Feussner/Wagner, S. 221; Weyl, S. 476; Albers, Stadtbauwelt, S. 12; ferner W. Weber, Planende Verwaltung, S. 22; G. Müller, S. 32.

<sup>3</sup> F. Wagener, Entwicklungsplanung, S. 93.

<sup>4</sup> D. Marx, S. 13; Geissler, S. 103.

<sup>5</sup> Feussner/Wagner, S. 221; Wagener, Instrumentarium, S. 24; Friauf, Raumordnung, S. 457; Albers, Stadtbauwelt, S. 12.

künftige Raumnutzung zu kanalisieren“. Die Verwirklichung dieser Nutzung bleibt jedoch „individuellen Entschlüssen, sei es privater Grundeigentümer und Bauherren, oder sei es öffentlicher Stellen ... überlassen“<sup>6</sup>. Als konzeptionelle Entwicklungsplanung<sup>7</sup> nimmt die Planung unter Abkehr von ihrer bloß passiven, rahmensetzenden Zielsetzung unmittelbaren Einfluß auf die Entwicklung des Planungsobjektes. War diese Entwicklung bei der Anpassungs- und Ordnungsplanung lediglich in einen Rahmen verwiesen und blieb innerhalb dieses Rahmens autonom, so wird sie in der konzeptionellen Entwicklungsplanung zum unmittelbaren und eigentlichen Steuerungsobjekt. Dieser Planung liegt die Vorstellung zugrunde, daß eine bloß rahmensetzende Planung zur störungsfreien Entwicklung des Planungsobjektes nicht mehr ausreicht, daß die öffentliche Hand vielmehr aufgerufen ist, diese Entwicklung selbst herbeizuführen. Die vielberufenen Äußerungen von der Planung als sozialstaatlichem Handlungs- und Führungsinstrument haben hier ihre eigentliche Berechtigung<sup>8</sup>.

### 3. Die Entwicklungsplanung als integrative Planung

Noch nicht abschließend geklärt ist, ob die Entwicklungsplanung lediglich in einer *Koordinierung* raumbezogener und nicht raumbezogener Planungen besteht oder ob sie eine *integrierte* Planung ist<sup>9</sup>. Der dargestellten Zielsetzung der Entwicklungsplanung entspricht eine integrative Planung wohl eher als eine lediglich koordinierende<sup>10</sup>. Entwicklungsplanung in diesem Sinne kann auf Bundes-, Landes-, Kreis- oder Gemeindeebene betrieben werden — anders ausgedrückt, überall da, wo ein größeres Bündel von Aufgaben, die für die Entwicklung der (Teil-)Gesellschaft relevant sind, besteht. Dabei müssen sich die Entwicklungsplanungen der unteren Ebene in die übergeordneten einfügen<sup>11</sup>.

### 4. Die Instrumentarien der Entwicklungsplanung

Wenig behandelt ist bisher die Frage, welcher Instrumentarien sich die Entwicklungsplanung zu ihrer Verwirklichung bedient. An dieser

<sup>6</sup> *Friauf*, Raumordnung, S. 457; *Bielenberg*, Gutachten B 10.

<sup>7</sup> Vgl. *Böckenförde*, S. 433; *Wagner*, Politische Entscheidung, S. 573; *Friauf*, Raumordnung, S. 458; *Albers*, Stadtentwicklungsplanung, Sp. 3202.

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Niemeier*, Landesentwicklung, S. 9 f., 14, 15; *derselbe*, Entwicklungstendenzen, S. 6; *Ronge/Schmiege*, S. 15; *Lompe*, S. 62.

<sup>9</sup> Zum Problem *Schmidt - Assmann*, S. 105 mit FN 16.

<sup>10</sup> In diesem Sinne *E. Laux*, S. 88 ff.

<sup>11</sup> *F. Wagner*, Instrumentarium, S. 53.