

SABINE STALLMANN

Regionalplanung in Frankreich am Beispiel der Region ‚Ile-de-France‘

1. Die Dezentralisation in Frankreich und ihre Bedeutung für die Stadt- und Regionalplanung

Nach jahrhundertelanger zentralistischer Staatsführung vollzieht sich zur Zeit in Frankreich eine Dezentralisation der Verwaltungsaufgaben.

Das Gesetz zur Dezentralisation vom 2. März 1982 und einige Ausführungsgesetze leiteten viele der traditionell staatlichen Befugnisse auf andere Ebenen (Region, Departement, Gemeinde) über. Es wird noch einige Zeit vergehen, bis sich die Neuordnungen der Verwaltung auf allen Ebenen durchgesetzt haben werden.

Das französische Verwaltungssystem vor der Reform

Der politische und verwaltungsmäßige Aufbau Frankreichs vor der Reform war streng zentralisiert. Vor 1960 war die Organisation der Gemeinden (36 000) archaisch, die Departements zu groß. Verwaltung und Wirtschaftskraft waren in Paris gebündelt („Paris und die französische Wüste“). Die Reform von 1966 hat 21 Regionen geschaffen, die weder über ein gewähltes Parlament noch über einen eigenen Haushalt verfügten. Die Departements und Gemeinden waren kommunale Körperschaften mit geringen Haushaltsmitteln, die straffer, staatlicher Aufsicht unterstanden. 1972 wurde das regionale Parlament mit eigenem Haushalt eingeführt, dem der Präfekt der Region vorstand.

Die Ausgangssituation der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur vor der Neuorganisation war durch ein doppeltes Ungleichgewicht gekennzeichnet:

- einerseits zwischen den dichtbevölkerten und wirtschaftlich stark entwickelten Gebieten im Norden und Osten des Landes und den dünn besiedelten und wirtschaftsschwachen Gebieten des Südens und Westens;
- andererseits zwischen der Agglomeration Paris — mit ca. 10 Mio. Einwohnern eine der größten der Welt — und der Provinz, wo die Städte weder nach Einwohnerzahl noch nach wirtschaftlicher Entwicklung eine Bedeutung erlangt hatten, die ausgereicht hätte, ein Gegengewicht gegenüber der Anziehungskraft der Metropole Paris zu bilden.

Die Neuorganisation der Verwaltung

An dem äußeren Aufbau Frankreichs hat sich durch die Neuorganisation zunächst nichts geändert; es besteht weiterhin aus 24 Regionen, ca. 90 Departements und einer großen Anzahl von Kommunen. Mehrere Departements, in der Regel drei bis vier, sind zu einer Region zusammengeschlossen. Seit diesem Jahr sind auch für den Regionalrat (Conseil régional), bisher ein indirekt

gewähltes politisches Gremium, direkte Wahlen eingeführt worden.

Staatliche Planung

Die großen Richtlinien der Raumplanung werden auf interministerieller Ebene festgelegt und sind eng mit dem ‚Plan‘, dem Fünfjahreswirtschaftsplan, verknüpft. Ein ‚Schéma général de la France‘ existiert nicht in der Form eines einzigen staatlichen Raumordnungsplanes wie in der Bundesrepublik. Die Kontrolle der Durchsetzung der staatlichen Richtlinien erfolgt auf verschiedenen Wegen:

Die wichtigen ‚schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme‘ (S.D.A.U., vergleichbar mit unseren Flächennutzungsplänen) der 18 großen Städte werden durch das interministerielle Comité genehmigt.

1978 ist ein Ministerium für Umwelt und Lebensbedingungen gebildet worden, in dem einzigartige Kompetenzen aus den Gebieten Infrastruktur, Architektur, Stadtplanung und Umwelt zusammenfließen, die zuvor auf verschiedene Ministerien verteilt waren. Die Umsetzung der staatlichen Richtlinien auf lokaler Ebene erfolgt über 5 Einrichtungen in der Departementverwaltung, die mit o. g. Aufgaben auf unterster Ebene betraut sind.

Nicht alle raumwirksamen Planungsbereiche sind dem neuen Ministerium unterstellt; die großen nationalen Richtlinien der Raumplanung in Abhängigkeit des Wirtschaftsplanes werden von der Delegation für Raumplanung und regionale Wirtschaftsförderung (D.A.T.A.R.) erstellt, die direkt dem Premierminister untersteht und die vor allem auch für die Mittelvergabe der zahlreichen unterschiedlichen Förderprogramme zuständig ist.

Die Bereiche Verkehr, Denkmalpflege und Planung im ländlichen Raum sind jeweils eigenen Ministerien unterstellt.

Die nationalen Ziele der Raumordnung

Die staatlichen Raumordnungsziele sind in engem Zusammenhang mit der Dezentralisierung zu sehen: Langfristig wird ein großräumiger Ausgleich zwischen der Agglomeration Paris und dem Rest des Landes angestrebt. Zu diesem Zweck wurden 8 Entwicklungsschwerpunkte geschaffen. Seit 1973 werden auch die Mittelstädte gefördert. 5 ‚neue Städte‘ in unmittelbarer Umgebung von Paris sollen die Anziehungskraft der Stadt etwas abschöpfen und ein großflächiges Auswuchern der Agglomeration verhindern¹.

Die Wirtschaftsförderung der letzten Jahre ist durch verschiedene Programme auf ein Abwandern der Industrie von Paris an dezentrale Standorte ausgerichtet. Einer weiteren Entvölkerung des ländlichen Raumes soll durch 3 Programme entgegengewirkt werden. Darüber hinaus gelten als weitere Ziele der Schutz besonders empfindlicher Räume (Berg- und Küstenschutz) sowie die Förderung regionaler Initiativen.

Die Planung in der Region

Frankreich ist in 24 Regionen untergliedert. Die gerade eingeführte direkte Wahl der Regionalräte ermöglicht den Regionen ein von staatlichem Einfluß und Kontrolle unabhängigeres Handeln. Als Planungsebene hat die Region keine große Bedeutung. Ausnahmen bilden die Regionen ‚Ile-de-France‘ und ‚Marseille‘, für die regionale Rahmenpläne (*schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* — S.D.A.U régional) vorgeschrieben sind. Die Rahmenpläne sind großmaßstäbige, flächendeckende Pläne, die vom Inhalt her mit dem Flächennutzungsplan vergleichbar sind. Die übrigen Regionen sind nicht verpflichtet, derartige Pläne aufzustellen.

Die Planung im Département

Das Département war bisher die eigentliche Ebene lokaler Planungen.

Planungsinstrumente

a) Der Flächennutzungsplan (S.D.A.U.)

per Gesetz zur Bodenentwicklung von 1967 statuiert, hat einen Geltungsbereich für mehrere Kommunen (im Durchschnitt 25 Kommunen mit ca. 95 000 E.), wobei jedes einzelne Dorf eine Kommune darstellt, also nicht einem Eingemeindungsprozeß unterlegen war. Alle ‚Ballungen‘ mit mehr als 10 000 Einwohner müssen ein S.D.A.U. aufstellen. Das Aufstellungsverfahren eines Flächennutzungsplanes ähnelt dem Verfahren der Aufstellung der bundesdeutschen Bauleitpläne.

Ein ‚schéma directeur‘ hat eine Gültigkeit von 30 Jahren, unterteilt in zwei Realisierungsstufen. Die Realisierung der ersten 10 Jahre muß festgelegt werden, z. B. auch die Kosten für die öffentlichen Einrichtungen. Obwohl ursprünglich beabsichtigt, hat ein S.D.A.U. keine Verbindlichkeit gegenüber Dritten, sondern bindet nur die Verwaltung intern.

Inhalte des S.D.A.U.

Das S.D.A.U. besteht aus Planzeichnung und Bericht. Der Bericht beinhaltet die Bestandsanalyse und Perspektiven gebietsbezogener Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, die geplante Infrastrukturausstattung, den Nachweis einer gleichgewichtigen Entwicklung in Stadt und Land, die zeitliche Realisierbarkeit der Planungen sowie Maßnahmen zum Schutz der Landschaft. Die Pläne haben in der Regel den Maßstab 1:50 000.

b) Der Bebauungsplan — ‚Plan d'occupation des sols‘

Ebenfalls auf der Ebene des Départements durch den staatlichen Dienst D.D.E. wurde bisher der ‚Plan d'occupation des sols‘ (P.O.S.) erarbeitet, ein verbindliches Planungsinstrument, das in der Regel ein Gemeindegebiet überdeckt. Für Gemeinden oder -teile über 10 000 Einwohner sowie in bestimmten Fällen, etwa bei Sanierungen, muß ein P.O.S. erstellt werden. Alle übrigen Gemeinden können auf Antrag und bei besonderer Rechtfertigung ein P.O.S. aufstellen.

Inhalte des P.O.S.

Ein P.O.S. ist ein gegenüber Dritten rechtsverbindliches, juristisches Instrument.

Die Planzeichnung mit der Zonierung ist meist im Maßstab 1:5 000 erstellt. Ein P.O.S., mit einer Gültigkeit von 10–12 Jahren, ist ein direkt anwendbares Instrument für Baugesuche.

Die Zweistufigkeit in der Planung ist durchaus mit unserer vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung vergleichbar.

Die Planung in der Kommune

Die Kommune als eigenständige Planungsebene hatte bisher praktisch keine eigenen Befugnisse. Ab 1. 10. 1983 wurden aber sämtliche Kompetenzen in bezug auf den ‚Plan d'occupation des sols‘ auf die Gemeinden übertragen. Inwieweit die Gemeinden mit den neuen Aufgaben fertig werden, wird die Zukunft zeigen. Eine starke Überforderung wird aber von vielen Fachleuten — zumindest für eine längere Übergangsphase — befürchtet.

Gründe für die Neuorganisation der Verwaltung

Die Gründe für das dezentrale Konzept in Frankreich sind in 3 Bereichen zu suchen: 1. im politischen, 2. im administrativen und 3. im finanziellen Bereich.

1. Auf politischer Ebene ist von Mitterrand bereits vor einem Jahrzehnt, d. h. lange vor seiner Wahl zum Präsidenten, die Dezentralisierung gefordert worden und war dann auch wichtiger Bestandteil seines Regierungsprogrammes. Diesem politischen Ziel lag ein sozialistisches Grunddenken zugrunde, das die politische Verantwortung auf unterster Ebene stärken wollte, um eine größere Mitbestimmung des einzelnen Bürgers zu ermöglichen. In Zukunft werden sowohl die Gemeindevorteiler durch mehr Kompetenzen auf dem Bausektor, vor allem aber das gewählte Gremium des Départements und — allerdings in geringerem Maße — der Region mehr Eigenverantwortlichkeit tragen.

Von gewisser Bedeutung war auch das Ziel, sich den ‚europäischen Verhältnissen‘ anzupassen. Die zentralistische Staatsführung ist unter dem Aspekt moderner Demokratie nicht mehr ‚zeitgemäß‘.

Wahltaktische Gründe dürften für die sozialistische Regierung weniger ausschlaggebend gewesen sein; denn mit Sicherheit sind bei der Systemänderung nach nunmehr fast 200 Jahren erhebliche Reibungsverluste zu erwarten. Von einer Dezentralisierungseuphorie kann — jedenfalls auf der Basis — nicht die Rede sein.

2. Auf administrativer Ebene ist vor allem ein Vollzug der politischen Ziele zu verzeichnen. Hierbei ist folgendes zu unterscheiden: Neben der Dezentralisation, d. h. der inhaltlichen Kompetenzverschiebung, ist das Schlagwort Dekonzentration aufgetaucht, das eine räumlich-funktionale Verschiebung der staatlichen Macht auf die Départements beinhaltet. Das bedeutet, daß die staatlichen Aufgaben nicht nur inhaltlich eingeschränkt worden sind, sondern auch auf departementaler Ebene nicht mehr unmittelbar durch die Ministerien kontrolliert werden, sondern vor Ort durch den staatlich eingesetzten Präfekten im Département. Durch dieses System von ‚bürgernaher Verwaltung‘ erhofft man sich eine größere Effektivität. (Mit ähnlichen Argumenten ist übrigens in der Bundesrepublik im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform Anfang der 70er Jahre Verwaltung konzentriert worden.)

3. Von besonderer Bedeutung sind die finanziellen Gründe. Mit der Kompetenzverteilung auf die Départements sind auch die Staatsbelastungen dezentralisiert worden, d. h. zu Lasten der Département-Haushalte. Die Steuerumverteilung und vom

Staat gezahlte Pauschalbeiträge — allerdings nun nicht mehr weisungsgebunden — werden nicht die zukünftigen Kosten durch die Aufgabenumverteilung decken, so daß sich auch die Departements werden verschulden müssen.

Der Staatshaushalt wird somit zu Lasten der Departements entlastet; eine Umverteilung der Schulden von einem Schuldner auf zahlreiche wird stattfinden.

Als besonderes Problem in diesem Zusammenhang ist auf die Tatsache zu verweisen, daß der Staat als einziger Gesetzgeber die Departements als Vollzugsbehörde zu Ausgaben zwingen kann, die ihre Möglichkeiten weit überschreiten.

Ein Vergleich

Bei der Betrachtung der Veränderungen des französischen Planungs- und Verwaltungssystems liegt es nahe, die bundesdeutschen Dezentralisierungstendenzen zum Vergleich heranzuziehen.

So ist z. B. in Niedersachsen die Regionalplanung von der Ebene der Bezirksregierungen auf die Landkreise übergegangen (mit Ausnahme des Großraums Hannover). Die Gründe hierfür — Stärkung der Selbstverwaltung der kleineren Gebietskörperschaften — sind vor allem im politischen Raum zu suchen, entstammen allerdings trotz ähnlicher Argumentation einer ganz anderen politischen Richtung als in Frankreich.

Faktisch hat in Niedersachsen die Verlagerung der Regionalplanung auf die Landkreise eine Schwächung des Instrumentariums ‚Regionalplan‘ zur Folge. Denn die Landkreise sind oft entweder nicht motiviert genug oder einfach nicht in der Lage, einen qualifizierten Regionalplan zu erstellen, der nicht nur eine Addition der einzelnen gemeindlichen Interessen darstellt, sondern vielmehr eine Gesamtkonzeption für die zukünftige Entwicklung einer Region (Kreis), abgestimmt mit den Nachbarkreisen, beinhaltet.

Trotz dieser beabsichtigten Schwächung der Einflußnahme auf die kommunale Selbstverwaltung, ist die Durchsetzung übergeordneter Planungsziele durch das hierarchische System (Anpassung der Pläne an das Bundesraumordnungsprogramm, Landesraumordnungsprogramm etc.) nach wie vor gewährleistet.

Dieses hierarchische Planungsinstrumentarium existiert in Frankreich nicht; es gibt keinen einheitlichen Raumordnungsplan für das ganze Land, Regionalpläne existieren nur für Paris und Marseille, als nächste Ebene folgen die Flächennutzungspläne für jeweils einen Zusammenschluß mehrerer Gemeinden. Da sich der staatliche Einfluß auf departementaler Ebene inhaltlich reduziert hat, wird es schwieriger werden, die großen staatlichen Ziele, z. B. einen Ausgleich zwischen Paris und der Provinz zu schaffen, durchzusetzen bzw. zu kontrollieren. Die einzige, allerdings effektive Steuerungsmöglichkeit wird die Vergabe von Finanzhilfen sein.

Trotz aller Dezentralisierungstendenzen ist eine Angleichung des französischen Verwaltungssystems an das bundesdeutsche nur oberflächlich zu erwarten. Während in der Bundesrepublik Deutschland wichtige Bereiche der Gesetzgebungskompetenzen bei den Ländern liegen, bleibt in Frankreich die Gesetzgebung zentral beim Staat. Die inhaltliche Gestaltung staatlicher Ziele wird also nach wie vor zentral gelenkt. Lediglich die Umsetzung der Inhalte und Ziele wird auf untere Ebenen verteilt. Die unmittelbaren Lenkungs- und Kontrollmöglichkeiten erscheinen

durch die Umorganisation zunächst eingeschränkt — jedoch bleibt dem Staat das wichtige Instrument der Mittelvergabe, da die Departements zumindest bei größeren Projekten auf staatliche Hilfe angewiesen sein werden.

Die Dezentralisierung in Frankreich ist also unter folgenden zwei Aspekten zu betrachten: Für die zügige Durchsetzung staatlicher Ziele auf allen Ebenen ist sie eher ein Hindernis; unter dem Aspekt der Demokratisierung der Verwaltung und Planung, der Stärkung der Verantwortlichkeit einzelner Bürger über die direkt gewählten politischen Gremien war diese Reform jedoch dringend erforderlich.

Die Raumordnungspolitik in Frankreich hat vor allem mit einem Problem zu kämpfen, das in dieser Schärfe in der Bundesrepublik unbekannt ist: die wirtschaftliche, kulturelle und politische Dominanz der Metropole Paris. Im folgenden wird geschildert, wie Regionalplanung in der Ile-de-France, der Großregion Paris, organisiert ist.

2. Geschichte, Aufbau und Aufgaben des I.A.U.R.I.F.

Das „Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région ‚Ile-de-France‘“ ist eine der bedeutendsten Einrichtungen auf dem Gebiet der Stadt- und Regionalplanung in Frankreich². Die 1960 gegründete Forschungsorganisation für Raumordnung, Regionalplanung und Städtebau für die Region ‚Ile-de-France‘ führt Umfragen, Studien und Forschungsarbeiten durch. Ihre Analysen und Diagnosen bereiten die Entscheidungen von Verwaltung und Politikern vor.

Satzung und Rechtsnatur ermöglichten es dem Institut bis 1982, Forschungsaufträge von kommunalen Körperschaften sowie von anderen französischen oder ausländischen Organisationen zu übernehmen.

Seit der Neuorganisation der Verwaltung ist das Tätigkeitsfeld des I.A.U.R.I.F. eingeschränkt, da es seitdem weisungsgebunden unmittelbar der Regionalverwaltung und dem Regionalrat untersteht.

Um 1960 begann man, sich der Probleme der Stadtentwicklung bewußt zu werden, nachdem der Druck auf Paris ungeheuer groß geworden war. Nach jahrelanger Vorarbeit wurde 1965 der regionale Rahmenplan (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme — S.D.A.U.) veröffentlicht.

Seit 1965 ist dieser Rahmenplan Grundlage der regionalen Entwicklung. Parallel zu diesen Aktivitäten beginnt das Institut um 1970, seinen ursprünglichen Aufgabenbereich auszudehnen und Forschungsaufträge auf den verschiedensten Gebieten der Stadt-, Regional- und Landesplanung durchzuführen.

Das I.A.U.R.I.F., das direkt dem Präfekten der Region ‚Ile-de-France‘ unterstellt war, bestand neben zwei Verwaltungsabteilungen auf den Fachabteilungen Regionalplanung, Wohnungswesen, Verkehr und Infrastruktur, Industriean siedlung, Freiflächen/Umwelt, Information/Dokumentation, die mit Architekten, Stadtplanern, Wirtschaftlern, Juristen, Geographen, Demographen, Soziologen, Informatikern, Finanzexperten, Ökologen, Diplomlandwirten u. a. besetzt waren. Ein interdisziplinäres Zusammenarbeiten war daher gewährleistet.

Aus den zahlreichen Projekten, welche das I.A.U.R.I.F. für staatliche Verwaltungsbehörden, kommunale Gebietskörpers-

schaften und andere Planungsstellen durchführt, seien hier nur einige Beispiele genannt: Etwa eine Studie zur Ermittlung der erforderlichen Büroflächen in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern, Studien zur Abfallwirtschaft, zum Wohnungsbau, zu Fragen des Umweltschutzes und der Industrieansiedlung usw.

Neben der Bearbeitung einzelner Forschungsaufträge (Auftraggeber sowohl auf kommunaler, als auch auf regionaler und staatlicher Ebene) ist die Erarbeitung des regionalen Rahmenplanes die wichtigste Aufgabe. Der derzeitige gültige Rahmenplan für die Region ‚Ile-de-France‘ trat 1976 in Kraft³. Aufgrund geänderter politischer Rahmenbedingungen ist 1980 ein neuer Rahmenplan fertiggestellt worden, der aber nach Regierungsübernahme durch die Sozialisten nicht mehr zur Anwendung kam. Ein neuer Plan ist seitdem in Arbeit.

Voraussetzung für die inhaltliche Arbeit des Instituts, insbesondere die Analysen und Prognosen, ist die Unterhaltung einer umfangreichen Datenbank mit allen für die Regionalplanung relevanten Daten der Region. Daneben wurde das für Stadt- und Regionalplanung größte Dokumentationszentrum in Frankreich am I.A.U.R.I.F. aufgebaut.

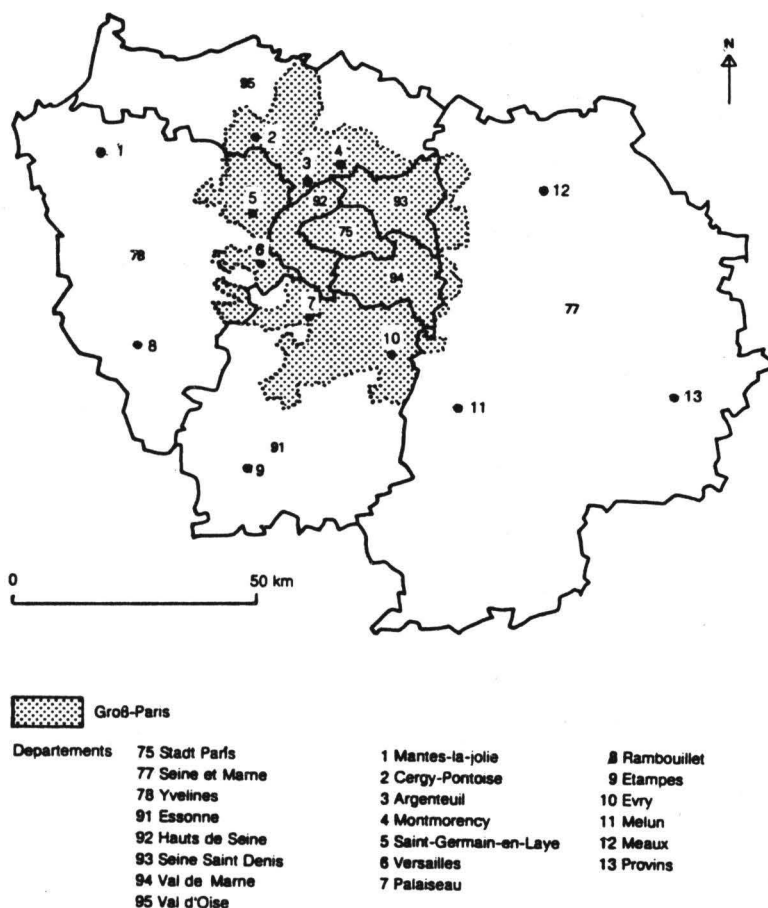
Darüber hinaus organisiert das Institut Kolloquien, Seminare und Informationsveranstaltungen, z. T. mit internationaler Beteiligung⁴.

3. Regionalplanung für die Region ‚Ile-de-France‘

Die Aussagen des gültigen regionalen Rahmenplanes (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme — S.D.A.U. régional) — Pläne und Kommentar bilden ein mehrbändiges Werk — sind gut geeignet, die Region ‚Ile-de-France‘, ihre Entwicklung, ihre spezifischen Probleme und ihre Aussichten für die Zukunft kennenzulernen. Zum Zeitpunkt seiner Entstehung (1976) war die Verwaltungsreform in weiter Ferne. Eine Dezentralisierung wurde aber im Sinne einer Entlastung der Metropole Paris bereits seit einiger Zeit angestrebt. Der in Aufstellung befindliche regionale Rahmenplan wird aufgrund der Stärkung der Gemeinden zu veränderten Aussagen kommen. Spektakuläre Neuerungen werden allerdings nicht erwartet.

Die Region Ile-de-France besteht aus acht Departements, wovon die Stadt Paris als ein Departement das Zentrum bildet. In einem „kleinen Kranz“ liegen die drei Departements ‚Hauts-de-Seine‘, ‚Val-de-Marne‘ und ‚Seine-St.-Denis‘ um Paris, und den ‚großen Kranz‘ bilden die vier Departements ‚Seine-et-Marne‘, ‚Essonnes‘, ‚Yvelines‘ und ‚Val-D'Oise‘. Die Region ist 12 000 km² groß und besteht aus 1 278 Gemeinden. Mit knapp 10 Mio. Einwohnern beherbergt sie fast 20 % der gesamten Einwohner des Landes⁵.

Karte 1:
Verwaltungsgliederung der Region ‚Ile-de-France‘



Die groben Leitlinien des S.D.A.U. lassen sich in 4 Punkten zusammenfassen:

- *Realisierung eines Polyzentrismus*
Verwirklicht werden soll langfristig ein Achsenprinzip mit Paris als Mittelpunkt. Darüber hinaus wurden 5 neue Schwerpunkte (villes nouvelles) geschaffen.
- *Schutz der ländlichen Räume*
- *Gemäßigtes Wachstum für die kleineren und mittleren Städte der Region*
Dörfer, Klein- und Mittelstädte der Region zeigen wieder ein stärkeres Wachstum; sie sollen sich nur in bestimmten Grenzen (Erhaltung der alten Kerne, maßvolles Einfügen von Neubauten und Siedlungen) weiterentwickeln.
- *Ausbau des Verkehrsangebots, insbesondere des öffentlichen Verkehrs*

Bevölkerungsentwicklung⁶

Der Bevölkerungszuwachs in der Region ist sehr stark zurückgegangen. Während das S.D.A.U. 1965 noch von einem Bevölkerungszuwachs der Region auf 15 Mio. Einwohner ausging, beschränken sich heute die Vorstellungen auf eine Stabilisierung bei 10 Mio. Einwohnern. Der jährliche Zuwachs betrug in den letzten Jahren 0,3 %. In der Stadt Paris ist eine Bevölkerungsabnahme zu verzeichnen, die angrenzenden 3 Departements (kleiner Kranz) stagnieren, während die weitere Umgebung (großer Kranz) relativ stark zunimmt.

In der Region leben 1,15 Mio. Ausländer; sie machen 33 % des Ausländeranteils in ganz Frankreich aus.

Wohnungsmarkt⁷

Der Wohnungsbau in der Region hat in den letzten Jahren stark nachgelassen. Einer der Gründe dafür ist der nicht so starke Bedarf, da

- das Bevölkerungswachstum nachgelassen hat, und
- die Rate der zu ersetzenden Häuser (z. B. durch Abbruch oder Umnutzung) zurückgegangen ist.

Die allgemeine wirtschaftliche Krise ist aber ebenfalls Ursache für den Rückgang des Wohnungsbaus.

Die Wohnungsmodernisierungen haben bisher keine sehr große Rolle gespielt; Abriss und Neubau waren der üblichere Weg.

Die Anzahl der Modernisierungen wird aber besonders in Paris noch weiter stark ansteigen.

Arbeitsplätze in Industrie und tertiärem Sektor

Aufgrund einer schon in den 60er Jahren betriebenen Dezentralisierungspolitik der Industrie aus Paris in die weitere Umgebung, vor allem aber auch in unterentwickelten Regionen des Landes, sind die Industriearbeitsplätze um 1 500/Jahr zurückgegangen. Von diesem Rückgang sind vor allem die Departements der näheren Umgebung (kleiner Kranz) betroffen, die zudem mit dem Problem des Industriebrachlandes fertig werden müssen. Das Angebot an Industrieflächen übersteigt bei weitem die Nachfrage. Lediglich in den villes nouvelles ist ein Anwachsen von genutzten Industrieflächen zu verzeichnen (1974: 25 %, 1977: 35 %). Gleichzeitig hat sich der tertiäre Sektor sehr stark entwickelt (1968: 56 %, 1978: 65 % tert. Sektor).

Die Konzentration liegt vor allem in Paris (50 %), während in der grande couronne 20 % des tertiären Sektors vertreten sind.

Dieser Trend erzeugt zusammen mit der Bevölkerungsentwicklung auf beiden Seiten Probleme:

In Paris nimmt die Bevölkerung schneller ab als die Arbeitsplätze; im ‚großen Kranz‘ nimmt die Bevölkerung schneller zu als die Arbeitsplätze. Das erzeugt einen starken Pendelverkehr. Alle Dezentralisierungsversuche des tertiären Sektors sind mehr oder weniger gescheitert. Dennoch wird langfristig ein Ausgleich zwischen Einwohnern und Arbeitsplätzen angestrebt, d. h. die neuen Städte sollen weiterhin gestärkt werden. Darüber hinaus soll das in der Region vorherrschende Ungleichgewicht zwischen dem ländlich strukturierten Osten und dem weiterentwickelten Westen (La Defense) langfristig abgebaut werden.

Verkehr

Die oben beschriebenen Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklungen erfordern eine umfangreiche Verkehrsplanung. Die Grundprinzipien der Verkehrsplanung in der Region sind

- eine einheitliche städtische Region zu schaffen,
- unter Beachtung des Polyzentrismus,
- verschiedene Transportarten anzubieten,
- wobei die Priorität auf dem öffentlichen Verkehr liegt.

Das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln ist bereits sehr gut. An einigen Stellen soll das Netz noch weiter ausgebaut werden.

Tabelle 1:
Entwicklung des Wohnungsbaus

	1954		1962		1968		1975	
	1 000 WE	%	1 000 WE	%	1 000 WE	%	1 000 WE	%
Paris	1 198	43,3	1 235	38,5	1 223	34,1	1 237	30,2
kleiner Kranz	954	34,4	1 201	37,3	1 367	38,1	1 552	37,9
großer Kranz	617	22,3	788	24,4	996	27,8	1 307	31,9
Region	2 769	100,0	3 224	100,0	3 586	100,0	4 097	100,0
Frankreich	14 383		16 392		18 263		21 073	

Durch ein gutes, billiges Angebot, wenige und kurze Parkmöglichkeiten in der Stadt und das Angebot von großen Parkflächen an den Vorortbahnhöfen sowie eine enge Verknüpfung zum nationalen Verkehr soll der Individualverkehr eingeschränkt werden.

Die Probleme in der Stadt Paris sind offensichtlich: Es gibt viel zu wenig Parkflächen, und die Möglichkeit des Ausbaus des Straßennetzes ist kaum mehr gegeben. Aber auch in der Region sind kaum noch große Straßenbauprojekte geplant. Der Anteil der Fahrten mit dem Auto (30 %) ist seit 1974 relativ stabil.

Grünflächen und Agrarräume

Grundsätzliche Ziele sind Schutz und Erhaltung des ländlichen Charakters der Agrarräume sowie der Agrarproduktion und Erhaltung und Erweiterung des Grünrasters in den bebauten Gebieten. Die „Versorgung“ der Bevölkerung mit städtischem Grün ist in vielen Teilen sehr unzureichend. Angestrebt wird eine Fläche von 10 m²/E.; das durchschnittliche Maß beträgt z. Z. 8,54 m²/E.

Es fehlen ca. 1 000 ha Grünflächen, wobei auf eine ausgewogene, geographische Verteilung besonderer Wert gelegt werden muß, da die städtischen Gebiete sehr unterschiedlich versorgt sind (in Paris 32 % der Bev., in Seine-St.-Denis 11 % der Bev.).

Die lange Jahre geltende Vorstellung, daß die Agrarräume jederzeit bei Bedarf städtischen Entwicklungen zur Verfügung gestellt werden können, wird heute nicht mehr vertreten. Die Versorgung mit Lebensmitteln durch die qualitativ hochstehende Landwirtschaft der Region (gute Böden, gute technische Ausrüstung) ist in den Vordergrund getreten. Der im S.D.A.U. angestrebte Schutz der Agrarräume muß auf allen Planungsebenen (F-Plan, B-Plan) durchgesetzt werden.

Das Konzept der neuen Städte

Die ungezügelte Stadtentwicklung, ein Prozeß, der im Zusammenhang mit der Industrialisierung (seit ca. 1860) zu sehen ist, läßt sich eindrucksvoll an Abbildung 1 ablesen. Die Ausdehnung der Stadt zwischen 1850 und 1965 wurde mit einem Ölfleck verglichen.

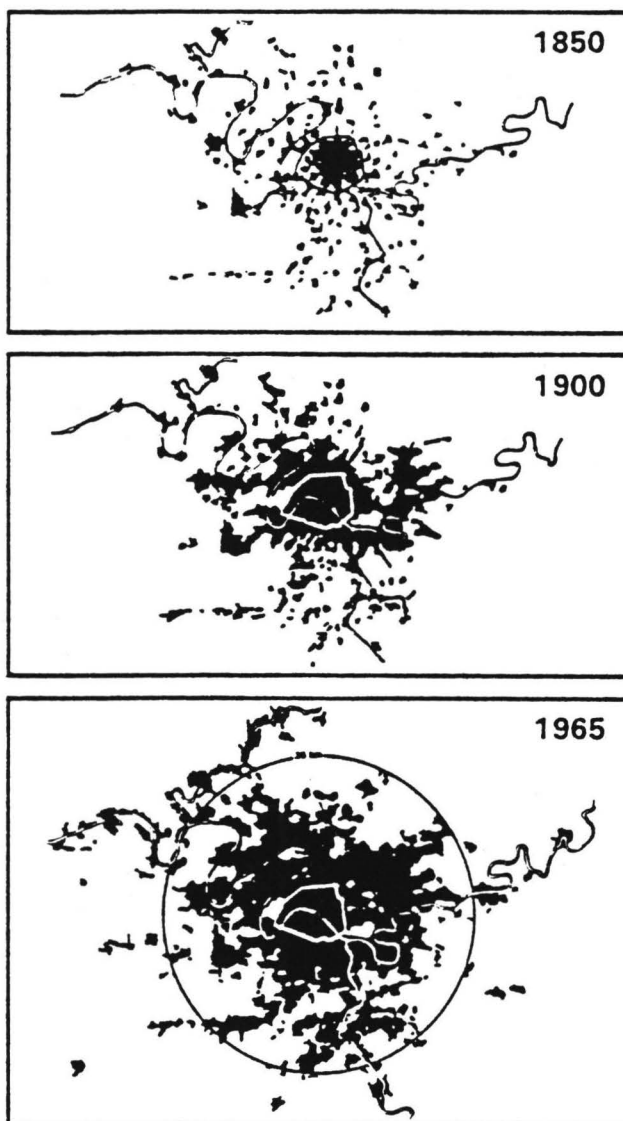
Rings um Paris wuchs ein chaotisches Gemisch von Schwerindustrie, Gewerbe und Wohngebieten, das sich städtebaulich vollkommen umstrukturiert entlang Verkehrsverbindungen, Flußläufen und Bahnlinien entwickelte.

Die Vorstädte, in denen bereits in den 20er Jahren dieses Jahrhunderts mehr Menschen wohnten als in Paris, drohten den historischen Kern zu ersticken. In den 30er Jahren wurde ein erster Regionalplan für den Großraum Paris erarbeitet, der aber nach Ausbruch des 2. Weltkrieges gegenstandslos wurde.

Nach 1945 reagierte der Staat auf die infolge von Kriegszerstörungen, der Wirtschaftsmisere, ansteigender Geburtenziffern und des anhaltenden Zuzuges ländlicher Bevölkerung enorme Wohnungsnot mit einem radikalen Bauprogramm. Der Wohnungsmangel sollte so schnell wie möglich behoben werden, was auf Kosten von Qualitäten und einer durchdachten Standortwahl ging:

Ab 1955 entstanden in diesem Programm die sog. ‚Grands Ensembles‘, große bauliche Einheiten mit 30 000 – 50 000 Einwoh-

Abbildung 1:
Das Wachstum von Paris 1850 – 1965



nern ohne gute Anbindung an Paris, ohne Schulen, Läden, Krankenhäuser. Insbesondere ‚Sarcelles‘ ist eindrucksvolles Beispiel für fehlende Lebensqualität und die Trostlosigkeit dieser Siedlungen. Trotzdem hielt der Druck auf die Pariser Region weiter an. Zusätzliche Belastungen stellten die täglichen Pendlerströme dar; mit 2 Mio. Stellen bot Paris mehr Arbeitsplätze an als alle außerhalb liegenden Ballungsräume zusammen.

Die neuen Städte 1965 – 1980

Anfang der 60er Jahre begann eine Diskussion auf breiter Basis nicht nur über die Planung menschlicherer Städte, sondern auch über die Grundsätze sinnvoller Strukturplanung in Frankreich, den Abbau des Ungleichgewichts zwischen Paris und der Provinz. Erste Gedanken zur Dezentralisierung kamen auf. Sie fanden Niederschlag in einer Verlagerungspolitik zahlreicher Industriebetriebe aus der Region Paris an andere Standorte.

Mit dem Konzept der neuen Städte wurde aber trotz verbaler Bekenntnisse zur Dezentralisierung eine weitere Stärkung der Region festgeschrieben. Lediglich kleinräumig, d. h. auf regionaler Ebene fand eine gewisse Dezentralisierung weg von der Stadt Paris statt.

Seit 1961 arbeitete Paul Délouvrier als Generalbeauftragter des Pariser Großraums zusammen mit dem I.A.U.R.I.F. an einem Entwicklungsplan für die Region. Mit dem 'schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme' (S.D.A.U.) 1965 für die Region 'Ile-de-France' ist erstmalig das Konzept der neuen Städte festgeschrieben.

Der regionale Rahmenplan wollte mit der Schaffung fünf neuer Städte einer weiteren ungezügelter großflächigen Expansion entgegenreten, die Kernstadt entlasten und der Region eine multipolare Struktur verleihen. Paris liegt in diesem Konzept im Kreuz zweier Entwicklungsachsen, die eine in Ost-West-Richtung verlaufend (mit Marne-la-Vallée und St. Quentin-en-Yvelines), die andere von Nordwest nach Südost verlaufend (mit Cergy-Pontoise, Evry und Melun Senart).

Die 'Villes Nouvelles' wurden in einer Entfernung von 25 — 30 km um Paris geplant, eine Distanz, von der man annahm, sie könne dem Widerspruch gerecht werden, Paris zu verlassen, ohne dabei Paris ganz zu verlassen. Gleichzeitig sollte ein Zusammenwachsen mit den Vororten von Paris auch langfristig verhindert werden. Die neuen Städte sollten aber nicht nur Schlafstädte sein wie die 'Grands Ensembles', sondern mit allem ausgestattet werden, was eine 'wirkliche' Stadt ausmacht. Daneben sollten sie als Versorgungszentren für die vorhandenen, unterversorgten Gemeinden der Region dienen. Einkaufszentren, Verwaltung, Rathaus, kulturelle Einrichtungen wie Theater, Museum, Bibliothek, dazu Wohnviertel mit einem unterschiedlichen Angebot an Wohnformen und schließlich eine großzügige Anlage von Grün- und Freizeitanlagen waren geplant.

Neben der Schaffung von Wohnstätten und Infrastruktureinrichtungen stand vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund. Durch große Transportachsen sollten die 'villes nouvelles' an das Zentrum Paris angebunden werden. Man erhoffte sich aber eine starke Entlastung für Paris und eine Verminderung des Pendelverkehrs, da für die villes nouvelles fast sämtliche Einrichtungen und Arbeitsplätze vorgesehen waren. Die gute straßen- und schienenmäßige Anbindung an Paris, verbunden mit einem Ausbau des Straßen- und Schnellbahnnetzes, macht aber die nach wie vor starke Bindung an Paris deutlich.

Bis 1985 wurde mit einem Wachstum auf insg. 3 Mio. gerechnet, langfristig auf 4 — 5 Mio. Einwohner. Im überarbeiteten und derzeit gültigen S.D.A.U. 1976 wurde festgestellt, daß die ursprünglichen Ziele wie die Polarisierung der Bebauung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Bauen einer 'wahren Stadt' noch nicht erreicht sind. Immerhin fielen aber fast die Hälfte des Wohnungsneubaus, $\frac{2}{3}$ der neugewonnenen Industrieflächen und $\frac{1}{3}$ der neuen Büroflächen auf die villes nouvelles.

Erst im S.D.A.U. 1980, das allerdings aufgrund politischer Veränderungen in der Schublade ruht, wurden die großen Erwartungen weitgehend zurückgeschraubt. Das verlangsamte Bevölkerungswachstum war nun ganz offensichtlich. Die hohe Dichte wurde zugunsten individuellen Bauens zurückgenommen.

In Anbetracht der zurückgeschraubten Erwartungen ist 1980 eine recht positive Bilanz zu verzeichnen: die 5 neuen Städte ha-

ben zusammen 510 000 Einwohner, 880 ha verkaufte Industrieflächen und 935 000 m² Büroflächen. Pro Jahr werden 10 — 12 000 Wohneinheiten geschaffen. Neue Bahnverbindungen sind in Betrieb genommen worden.

Zukünftig wird eine Entwicklung auf insgesamt knapp eine Mio. Einwohner angestrebt; die Schaffung von Arbeitsplätzen in Industrie und tertiärem Sektor ist nach wie vor vorrangig, um die sehr hohen Infrastrukturkosten auf Dauer tragen zu können. Ein vielseitiges Wohnangebot soll eine sozial ausgewogene Bevölkerung schaffen. Die hohe Dichte soll auch durch alternative Bauformen (etwa durch das Stadthaus) erreicht werden. Gleichzeitig sollen die neuen Städte Experimentierfeld für die Architektur bleiben.

Die Experimentierfreudigkeit läßt sich besonders an den Projekten des spanischen Architekten Ricardo Bofill ablesen, die ständig anwachsende Pilgerströme französischer und ausländischer Architekten vor allem in die Städte 'Marne-la-Vallée' und 'St. Quentin-en-Yvelines' ziehen. Daneben sind aber andere Neubau-Quartiere, die weniger Wert auf monumentale Architektur legen, sondern vielmehr menschlichere Maßstäbe anlegen und regionale und ökologische Gegebenheiten berücksichtigen, mindestens ebenso sehenswert.

Resümee

20 Jahre nach den ersten Planungen der neuen Städte lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Beim Besuch einiger der neuen Städte drängt sich die Frage auf, ob derartige Städte tatsächlich sinnvoll planbar sind. Ein großes Problem der neuen Städte besteht wohl darin, daß sie ursprünglich auf ein wesentlich größeres Wachstum ausgerichtet waren, so daß Infrastruktureinrichtungen, insbesondere die Verkehrserschließung, und die flächenmäßige Ausdehnung vollkommen überdimensioniert erscheinen. Die z. T. gelungenen Wohnquartiere, die Verwaltungs- und Geschäftszentren liegen (noch?) scheinbar zufällig und beziehungslos zwischen landwirtschaftlich genutzten Flächen. Die interne Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist (noch?) unzureichend, eine Radwegplanung steckt in den Anfängen.

Besonders problematisch erscheint auch die verwaltungstechnische Seite: Neben der Einrichtung einer Verwaltung für die neue Stadt bestehen die alten Gemeindegrenzen und z. T. auch die gemeindlichen Hoheiten (das ist zudem in den fünf neuen Städten noch unterschiedlich geregelt) weiter fort.

Literaturverzeichnis

'Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France'; Juillet 1976, Préfecture de la Région d'Ile-de-France, I.A.U.R.I.F.
'La Région d'Ile-de-France en bref', Préfecture de la Région d'Ile-de-France, 1977.

'Le Logement en Ile-de-France', Préfecture de la Région d'Ile-de-France, D.D.E., Novembre 1982.

Décentralisation de l'urbanisme; Informationsschrift für die Kommunalverwaltungen des Départements bei der Départementverwaltung Gironde.

Raumordnung Deutsch und Französisch. Europa-Glossar der Rechts- und Verwaltungssprache; Langenscheid/Dunod, Berlin und München 1970.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu: Das Konzept der neuen Städte.
- 2 Die Verfasserin hatte im Rahmen ihres Städtebaureferendariates 1982/83 die Möglichkeit, ein mehrmonatiges Praktikum am I.A.U.R.I.F. in Paris abzuleisten.
- 3 Auf die Inhalte wird in Punkt 3 eingegangen.
- 4 Im Oktober 1984 fand z. B. das internationale Symposium „Metropolis 84“ in Paris statt.
- 5 Zahlen aus „La Région d’Ile-de-France en bref, 1977“, z. T. auf 1980 festgeschrieben.
- 6 „Le Logement en Ile-de-France, Nov. 1982“.
- 7 ebenda.