

## Frankreich: Großraum Lyon

Fürst, Dietrich; Schmidt, Petra Ilona

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

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

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürst, D., & Schmidt, P. I. (2012). Frankreich: Großraum Lyon. In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 46-56). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336983>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Dietrich Fürst, Petra Ilona Schmidt*

## **Frankreich: Großraum Lyon**

S. 46 bis 56

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

## **Strategische Regionalplanung**

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

## Frankreich: Großraum Lyon

### *Gliederung*

- 1 Verwaltungsaufbau und Planungssystem Frankreichs
- 2 Planungssystem und Organisationsstrukturen
- 3 Planinhalte
- 4 Umsetzung und Konfliktregelung
- 5 Fazit

Literatur

## 1 Verwaltungsaufbau und Planungssystem Frankreichs

Frankreich ist ein regionalisierter Einheitsstaat, mit semi-präsidentieller Staatsverfassung: Der Präsident wird direkt gewählt, teilt sich aber die Exekutivfunktion mit dem Premierminister, den er auf Vorschlag des Parlaments ernennt. Faktisch hat der Präsident jedoch erhebliche Steuerungsmacht: Er ist oberster Chef der Exekutive, bestimmt faktisch die Richtlinien der Politik (Tümmers 2006, 85), ernennt den Premierminister (und ist dabei an keinen Wahlakt des Parlaments gebunden: Tümmers 2006, 63), kann unter bestimmten Bedingungen den Premierminister und seine Minister absetzen, das Parlament auflösen, sich durch Referenden der Unterstützung des Volks versichern und letztlich über den Notstandsartikel 16 der Verfassung umfassende Vollmachten in Anspruch nehmen. Umgekehrt ist der Premierminister relativ schwach, weil er sich nicht auf Parteien stützen kann – er hat kein Mandat im Parlament.

Der Premierminister wählt seine Minister. Für Raumplanung zuständig ist der Minister für den ländlichen Raum und Raumentwicklungsplanung.<sup>1</sup> Ihm zugeordnet ist die DIACT, die „Délégation interministerielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires“. Sie hat die frühere D.A.T.A.R abgelöst – die im Unterschied zur DIACT direkt dem Premierminister zugeordnet war.

Unterhalb der Staatsebene gibt es drei gebietskörperschaftliche Ebenen, sog. *collectivités territoriales*<sup>2</sup>, d. h. Organisationen mit direkt gewählten Repräsentanten: die 26 Regionen, die 100 Départements und die große Zahl der Kommunen (mehr als 36.000) (vgl. Abb. 1). Regionen sind überwiegend für wirtschaftspolitische und Verkehrsaufgaben, Départements für soziale und kulturelle Infrastrukturfunktionen zuständig. Zudem wurden die Kommunen in den Verdichtungsräumen angehalten, regionale Gemeindeverbände zu schaffen. Es gibt dafür vier unterschiedliche Typen,

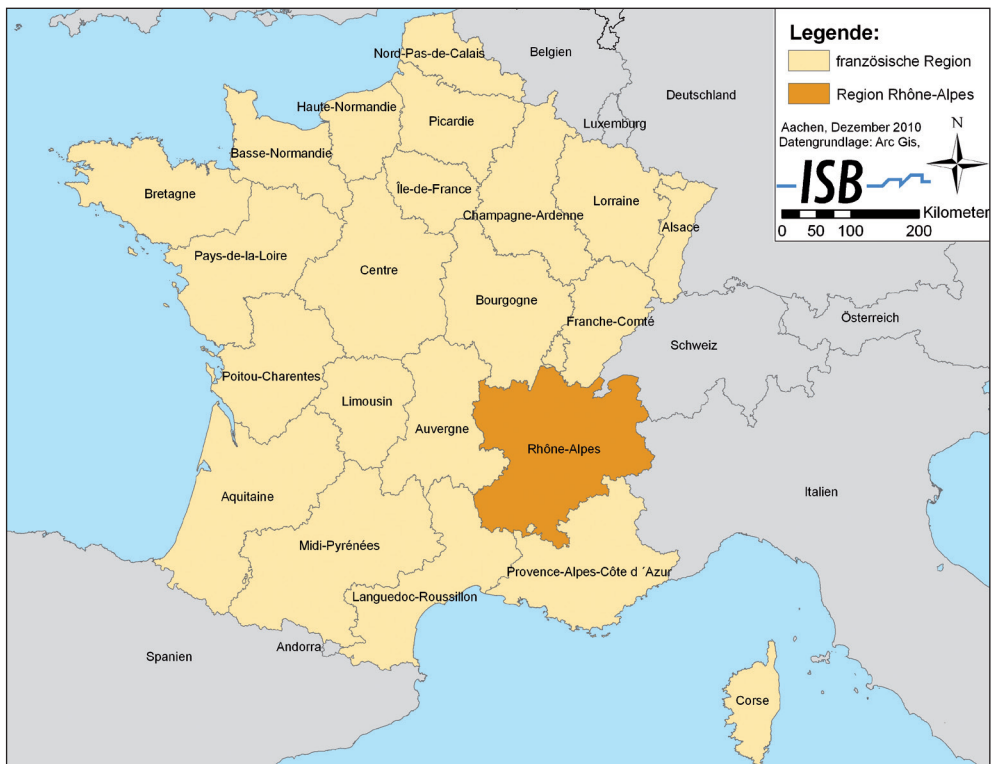
---

<sup>1</sup> Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

<sup>2</sup> gem. Code Général des Collectivités Territoriales.

die vom Staat vorgegeben werden.<sup>3</sup> Eine *Communauté Urbaine* ist einer davon, gilt für Gemeindegemeinschaften von mehr als 500.000 Einwohnern und ist ein Mehrzweckverband (keine direkt gewählten Repräsentanten<sup>4</sup>), aber mit erheblichen kommunalen Kompetenzen. Neben Wirtschaftsförderung, Raumordnung, Abbau regionaler Disparitäten, Natur- und Landschaftsplanung sowie Stadtentwicklung gehören dazu: Wohlfahrtsfunktion, Kultureinrichtungen, Ver- und Entsorgung sowie Umweltfragen.

Abb. 1: Französische Regionen (régions)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Rechtliche Grundlagen für die Planung sind das LODT 1995<sup>5</sup> (Raumentwicklungsgesetz), das LOADDT 1999<sup>6</sup> (Modifikation des LODT um Grundsätze der strategischen Planung, der nachhaltigen Raumentwicklung und der Partizipation) sowie der Code d'Urbanisme (lokales Planungsrecht).

<sup>3</sup> Insbesondere durch „Loi Chevènement“ von 1999 (= Einrichtung von *établissements publics à coopération intercommunale - EPCI*).

<sup>4</sup> Die Delegierten der Verbandsversammlung werden von den Bürgermeistern der beteiligten Städte bestimmt.

<sup>5</sup> Loi d'Orientation pour L'Aménagement et le Développement du Territoire (LODT) (1995).

<sup>6</sup> Loi d'Orientation pour L'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) (1999).

Ein gemeindeübergreifendes flächendeckendes Raumordnungssystem gibt es in Frankreich nicht. Jedoch wird auf nationalstaatlicher Ebene der raumbezogenen Koordination der Fachpolitiken Bedeutung gegeben, indem das „Raumordnungskabinett“ (*Conseil Interministeriel d'Aménagement et de Développement du Territoire*) geschaffen wurde, dem die DIACT zuarbeitet. Viel wichtiger und auf dezentraler Ebene eingreifender sind die Verordnungen und Erlasse sowie die aufsichtsrechtlichen Eingriffe der Fachressorts. Jedoch haben die Dezentralisierungsgesetze auch hier Veränderungen bewirkt: 95 % der Staatsbeamten (die ca. 50 % der Staatsbediensteten ausmachen) arbeiten inzwischen außerhalb der Pariser Ministerien, in den Außenstellen der „Provinz“ (Kuhlmann 2008: 10). Es gibt deshalb engere politische Netzwerke zwischen den Ebenen, wobei insbesondere die Kommunen beträchtliche Verbindungen nach Paris haben, und zwar über die „Staatsbeamten vor Ort“ sowie über die Parteien als auch über das Prinzip der Ämterhäufung (*cumul des mandats*): Bürgermeister können gleichzeitig in der *Communauté Urbaine*, im Departementrat (*conseil général*), im Regionalrat und in der Nationalversammlung<sup>7</sup> sitzen. Noch immer ist „die Mehrzahl der lokalen Handlungsfelder...nach wie vor durch Mehrebenenverschränkungen, Mischfinanzierungen und Multiakteurs-Management gekennzeichnet.“ (Kuhlmann 2008: 12). Darüber hinaus gibt es über die *Grandes Ecoles* dichte Netzwerke zwischen dem politisch-administrativen Bereich und der Privatwirtschaft (Kramarz, Thesmar 2006).

Regionen können „Regionalentwicklungsräte“ organisieren (*conseils de développement*) und regionale Entwicklungsprogramme aufstellen. Aber zwischen den Planungen der Region und den Planungen der Kommunen gibt es keine festen, verbindlichen Beziehungen. Vielmehr sind die Ebenen untereinander unabhängig, d. h. es gilt das Prinzip der *non-tutelle*, also: der fehlenden Weisungsbefugnis. In den städtischen Agglomerationen haben die Kommunen seit dem neuen Städtebaugesetz von 2000 eigenständige interkommunale Planungen aufgebaut, die *schémas de cohérence territoriale (SCOT)*. SCOTs sind interkommunale/regionale Raumentwicklungspläne, die neben der Planung von Raumnutzungsfunktionen vor allem Schwerpunkte der Entwicklung und die räumliche Zuordnung von Großprojekten bestimmen. Sie sind in ihrer Wirkung verbindlich für die kommunalen Raumnutzungspläne, die *Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)*, sodass die 2000er Reform des Städtebaurechts (*loi d'urbanisme*) auch die interkommunale Kooperation stärken soll (Kuhlmann 2008: 9).

Insofern nehmen SCOTs einerseits Rücksicht auf die kommunalen Flächennutzungspläne und müssen sich andererseits an staatlichen DTAs (= *Directives Territoriales d'Aménagement*) ausrichten.<sup>8</sup> Diese wiederum orientieren sich an einem nationalen Raumentwicklungskonzept (*schéma national d'aménagement et de développement du territoire*), das jedoch keine räumlichen Vorgaben macht, sondern lediglich Grundsätze der Raumentwicklung, auch für Fachressorts, enthält.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 50 % der Parlamentarier sind angeblich Bürgermeister (Kuhlmann 2008, 4).

<sup>8</sup> DTAs sind staatliche Ziele, Vorgaben und Vorschläge für einen „Schwerpunktraum“ (Art. 5 (Kap.III) des *Loi d'Urbanism*). Dieser umfasst im Falle Lyons ein Gebiet, das größer als die Agglomération Lyonnaise (Aire urbaine de Lyon) ist. Während Letztere 296 Gemeinden und 1,6 Mio E. umfasst, betrifft die DTA 382 Gemeinden mit ca. 2,3 Mio Einwohnern.

<sup>9</sup> Zuständig für dieses Konzept ist das Ministère des Transports de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM).

Ferner gehen nationale Entwicklungskonzepte für Infrastruktureinrichtungen (*schémas de services collectifs sectoriels*) in die SCOTs ein, wobei diese ebenfalls aus dem „*schéma national d'aménagement*“ entwickelt werden müssen (LODT, Art. 10)<sup>10</sup> (= praktiziertes Gegenstromprinzip). Diese *schémas de services collectifs (SSC)* wurden durch das LOADDT eingeführt. Es gibt sie seit 2002 für Hochschulen, Kultur, Gesundheitswesen, Information und Kommunikation, Verkehr, Energie, Sport sowie Freiräume und ländliche Räume.

Raumbezogene Planungsprozesse sowie Raumentwicklungsstrategien sollen nach LODT und LOADDT weitgehend korporatistisch gestaltet werden: Die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere Kammern und Hochschulen, sowie die staatlichen, die regionalen und kommunalen Organe sollen zusammenarbeiten (LODT, Art. 22). Entsprechend wurde auf nationaler Ebene der *Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire* sowie auf regionaler Ebene eine *Conférence Régionale de l'Aménagement et du Développement du Territoire* geschaffen. Darin sitzen neben Vertretern des Staates, der Region, der Departemente, der Kommunen auch gesellschaftliche Gruppen. Der *Conseil National* wird vom Premierminister geleitet, zudem besteht die Hälfte der Mitglieder aus Parlamentariern.

Zur Abstimmung mit Behörden und gesellschaftlichen Gruppen werden Konferenzen und Workshops durchgeführt, aber offenbar werden die wichtigsten Vorentscheidungen überwiegend über bilaterale Gespräche mit Kommunen, Vertretern von Fachpolitiken, Kammern, Hochschulen und insbesondere auch mit der französischen Eisenbahn getroffen. Die weitere Öffentlichkeit wird anschließend über eine Offenlegung der Dokumente für ein bis zwei Monate einbezogen. Eine förmliche Plangenehmigung durch eine staatliche Behörde gibt es dabei nicht. Die Präfekten werden lediglich als Träger öffentlicher Belange angehört. Pläne werden in größeren Zeitabschnitten überprüft (meist: fünf Jahre).

Die Umsetzung der Pläne erfolgt über *schémas directeurs*, in denen konkrete Angaben zu einzelnen Gebieten gemacht werden. Die kommunalen Bauleitpläne dürfen dazu nicht in Konflikt treten. Jedoch gibt es keine Plangenehmigung durch höhere Behörden. Vielmehr handelt es sich um Projektgenehmigungen, in die die planerischen Vorgaben als Abwägungsmaterial einfließen. Großprojekte spielen offenbar eine große Rolle in der Raumordnung und Raumentwicklung (Leuchtturmprojekte – *projets fares*), in die auch staatliche Gelder einfließen, offenbar auch in Verbindung mit den EU-Strukturfonds.

Diejenigen, die planen, sind jedoch nicht unmittelbar an der Planumsetzung beteiligt. Diese läuft über andere Kanäle, wobei zwischen Verwaltungsebenen Verträge geschlossen werden können. Denn die Ebenen Staat, Region, Departement und Kommune sind formal-rechtlich voneinander unabhängig (keine Weisungsrechte). Formal stellen lediglich die staatlich eingesetzten Präfekten auf departementaler Ebene ein aufsichts-

<sup>10</sup> Vorgesehen sind solche *schémas de services collectifs* für Hochschulen und Forschungseinrichtungen; Kultureinrichtungen; Gesundheitseinrichtungen; Telekommunikation; Transport und Verkehr; Energie; Natur und Landschaft; Sport (LOADDT, Art. 2). Solche „*schémas*“ haben eine Laufzeit von ca. 20 Jahren und werden in Abstimmung mit den dezentralen Ebenen und den Fachvereinigungen erstellt und müssen den Regionen, dem *Conseil National d'Aménagement et du Développement du Territoire* zur Beratung vorgelegt werden (LOADDT, Art.11).

funktionales Bindeglied zum Staat her. Ihre praktische Bedeutung wird jedoch als eher gering eingeschätzt, weil sie durch die Dezentralisierungsregelungen auf Rechtsaufsicht reduziert wurden (Kuhlmann 2008: 5)<sup>11</sup>: In der Regel bestehen zwischen Präfekt und Bürgermeistern gute persönliche Kontakte: „Die Einbindung des Präfekten in lokale Prozesse erlaubt es dem Bürgermeister auch, unabhängiger von anderen konkurrierenden lokalen Instanzen, etwa dem Generalrat, größeren Städten oder der Region, bzw. sogar gegen deren Interessen zu agieren“ (Kuhlmann 2008: 11).

Vertragsschlüsse sind im System der Raumordnung zwischen Staat und Region als förmliches Instrument vorgesehen (CPER = *Contrat de Plan Etat-Région*)<sup>12</sup>, werden aber auch zwischen anderen Behörden genutzt.

## 2 Planungssystem und Organisationsstrukturen

Lyon und Umlandgemeinden haben sich 1969 auf Druck des Staates zur *Communauté Urbaine* mit der Bezeichnung „Grand Lyon“ zusammengeschlossen. Grand Lyon integriert heute 57 Gemeinden (= 1,4 Mio. Einwohner) auf einer Fläche von 521 km<sup>2</sup>, hat ein Budget von ca. 1,6 Mrd. € (2009) und ist damit die zweitgrößte organisierte Agglomeration Frankreichs (es gibt 14 *Communautés*).

Die *Communauté* ist ein Mehrzweck(pflicht-)verband mit Delegiertenversammlung, die proportional zur Anzahl der Einwohner der 57 Mitgliedskommunen zusammengesetzt ist. Die Versammlung tagt etwa 10-mal pro Jahr, aber wesentliche Entscheidungen werden auf den Vorstand delegiert. Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten und 40 Vize-Präsidenten sowie fünf Vorsitzenden der Permanenten Kommissionen des Rats – zusammen bilden sie das „Bureau“ („Kabinett“). Die Stadtverwaltung der Gebietskörperschaft Lyon (mit direkt gewähltem Parlament) bleibt daneben bestehen, aber die Stadt Lyon ist die Kernorganisation von Grand Lyon: der Bürgermeister von Lyon ist gleichzeitig Präsident der *Communauté Urbaine*.

Oberhalb Lyons agiert das Département Rhône (primär zuständig für soziale, familienpolitische und gesundheitliche Fragen) sowie die Région Rhône-Alpes (primär zuständig für Wirtschaft- und Verkehrsfragen).<sup>13</sup>

Grand Lyon ist gleichzeitig Außenvertretung der *Metropolregion Lyonnaise (Aire urbaine de Lyon)*, die mit 296 Gemeinden und etwa 1,65 Mio. Einwohnern größer ist als die *Communauté Urbaine*. Aber die Metropolregion ist nicht organisiert, sondern vorerst nur eine planerische Gebietsabgrenzung<sup>14</sup>. Übergemeindlich organisiert ist zum einen

<sup>11</sup> Die Departement-Präfekten wurden durch verschiedene Dezentralisierungsgesetze seit 1982 geschwächt zugunsten des Conseil Général und dessen Präsidenten: Ihnen wurde auch ein größerer Teil des Personals des Präfekten zugeordnet.

<sup>12</sup> Diese Verträge zwischen Staat und Region werden vor allem für die Umsetzung der EU-Strukturfonds eingesetzt und über die jeweilige Förderperiode geschlossen.

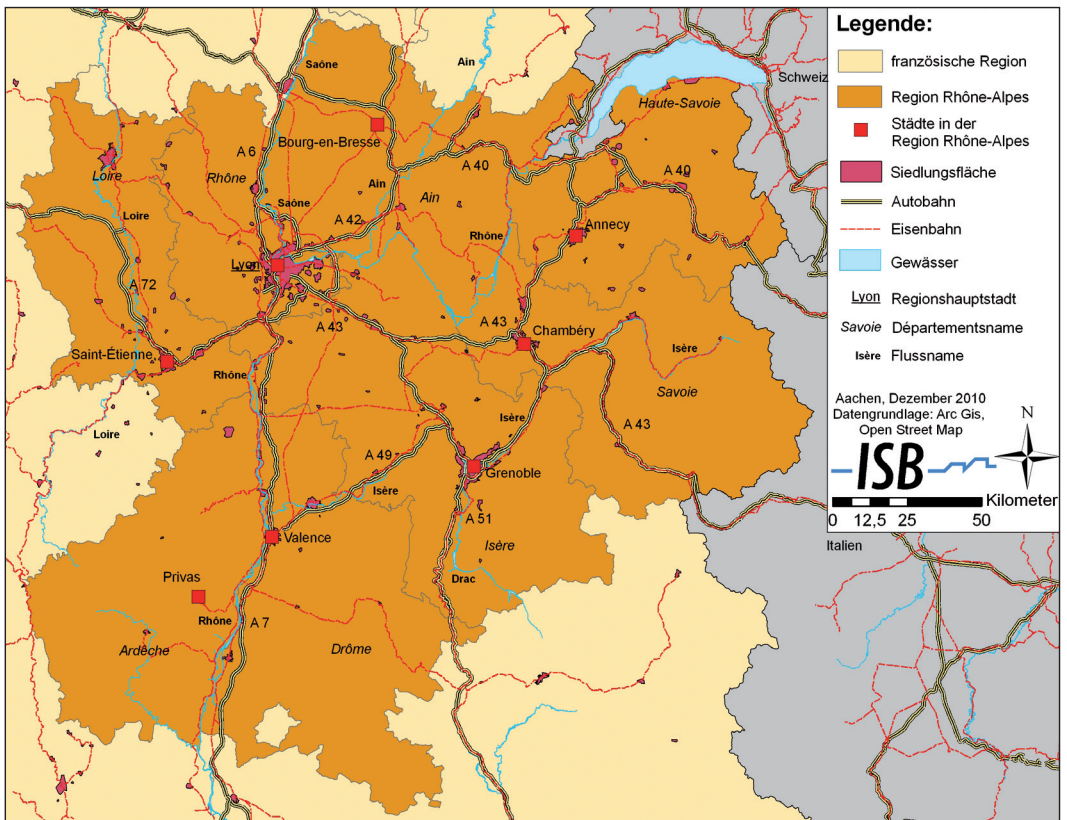
<sup>13</sup> In Lyon gibt es die folgenden vertikal angeordneten Ebenen, die jedoch jeweils relative Autonomie zueinander haben: a) Neun Bezirksverwaltungen mit eigenem Bürgermeister und Beigeordneten, b) eine Stadtverwaltung (mit Bürgermeister und Rat), c) den Verband Grand Lyon, d) das Département (Conseil Général), e) die Région Rhône-Alpes, f) den Nationalstaat.

<sup>14</sup> Die Abgrenzung wurde vom staatlichen Statistischen Amt (INSEE) 1999 vorgenommen.

Grand Lyon, d.h. die *Communauté Urbaine*, sowie eine noch weiter gespannte regionale Kooperationsorganisation, die *Région Urbaine de Lyon* (RUL), die ebenfalls nicht politisch verfasst ist, sondern deren 810 Gemeinden vertreten werden: von der Region Rhône-Alpes, von vier Départements, von Grand Lyon und weiteren fünf Städteverbänden. Der Vorsitz liegt bei den Präsidenten von Grand Lyon und der Region Rhône-Alpes<sup>15</sup>.

Zur Unterstützung von Grand Lyon und weiteren Umlandgemeinden, die zur Metropolregion Lyon gehören, wurde mit finanzieller Hilfe des Staates die *Agence d'Urbanisme* geschaffen.<sup>16</sup> Ihre Funktion ist die einer Stabstelle. Sie arbeitet Grand Lyon

Abb. 2: Großraum Lyon in der Région Rhône-Alpes



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

<sup>15</sup> Sie organisiert mit vier Personen und einem Budget von ca. 770.000 € Kooperationsprojekte und Koordinationsabstimmungen zwischen den unterschiedlichen Planungsträgern.

<sup>16</sup> Sie wurde 1978 als „Agence d'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon“ durch den Staat gegründet (Jouve 2000: 53), primär zur Förderung des Wohnungsbaus und des Nahverkehrs auf überkommunaler Ebene, später auch zur Fortentwicklung des Lyon Master Development Plan, der gleichzeitig zur „Vermarktung“ der Region dienen sollte (ebenda: 54).



und den Gemeinden der *Agglomération Lyonnaise* zu.<sup>17</sup> Sie hat ca. 60–70 Mitarbeiter und ist in drei Abteilungen gegliedert: Raumentwicklungsplanung und internationale Angelegenheiten, Information und Kartographie sowie Prognose und Methodenfragen (mit planerischen Zuständigkeiten auch für städtische Großprojekte und städtische Lebensqualität).

Die Abteilung „Raumentwicklung und internationale Angelegenheiten“<sup>18</sup> bearbeitet einen zentralen Masterplan für Grand Lyon und koordiniert die Masterpläne von elf Teilräumen, die Grand Lyon umgeben, alle zusammengefasst im sog. *SCOT de l'agglomération lyonnaise*, den sog. InterScot (interkommunale Koordination von elf SCOTs), der die gesamte Metropolregion abdeckt. Die SCOTs werden über die kommunalen PLU (*Plan Local d'Urbanisme*) weiter konkretisiert.

Die Agence d'Urbanisme hat wesentlich zur Dynamisierung des Prozesses regionaler/überlokaler Planung beigetragen, indem sie es schaffte, die Planungsverantwortlichen und Planungsexperten der Region zusammenzuführen, zu gemeinsamen Konzepten zu vereinen und damit die Raum- und Stadtentwicklung stärker zu „technokratisieren“ (Jouce 2000, 55).

### *Begriff „Strategische Planung“ und Planungsprozess*

„Strategische Planung“ und „Strategisches Handeln“ haben in der französischen Raumentwicklungspolitik einen hohen Stellenwert.<sup>19</sup> Im Rahmen der Dezentralisierung sind die dezentralen Ebenen stärker gefordert, durch strategische Konzepte staatliche Mittel zu steuern (dezentraler Wettbewerb um Mittel).<sup>20</sup> Zudem wird die Raumentwicklungsplanung stark projektorientiert gestaltet (so die Ausrichtung des LOADDT von 1999).

„Strategische Planung“ wird von der *Agence d'Urbanisme* im Sinne eines Masterplans verstanden: als Strategie zur räumlichen Koordination von raumrelevanten Aktivitäten. Strategische Planung bezieht sich dabei auf drei Ausrichtungen: die Raumstruktur, die wirtschaftliche Entwicklung und den sozio-räumlichen Ausgleich. Strategische Raumentwicklung erfolgt in der praktischen Politik über Grand Lyon, und zwar auf der Basis von Großprojekten, die über Masterpläne koordiniert werden sollen, wozu auch der *Schéma de Développement Économique* sowie der *Plan Local d'Urbanisme à Dimension Économique* gehören.

---

<sup>17</sup> Agences d'Urbanisme wurden auf Initiative des Staates bereits 1967 geschaffen, bekamen ihre Bedeutung aber vor allem durch *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)* von 1999, unterstützt durch *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains* von 2000. Ihre Aufgabe ist es, den Prozess der interkommunalen Zusammenarbeit zu fördern. Die Agences d'Urbanisme sind auf nationaler Ebene über die *Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)* vernetzt. Die Agence wird durch ihre Mitglieder sowie durch Staatsgelder finanziert. Mitglieder sind neben den Gemeinden: Gemeindeverbände, das Département, die Region, Kammern, Universitäten. Agences sind nicht kommerziell, dürfen aber auch gegen Entgelt spezifische Studien und Planungen für einzelne Mitglieder bearbeiten.

<sup>18</sup> „Internationale Angelegenheiten“ bezieht sich darauf, dass die Metropolregion Lyon international mit anderen Metropolregionen vernetzt ist und zusätzlich Aufgaben der Entwicklungshilfe für größere Städte in Entwicklungsländern durchführt, vorwiegend in den früheren französischen Kolonien sowie in Mittelamerika.

<sup>19</sup> So der Tenor des *LOADDT* von 1999 (insbes.: Art. 2).

<sup>20</sup> Das ist insbesondere ein erklärtes Ziel des *LOADDT* von 1999.

Im Folgenden beziehen wir uns lediglich auf die SCOTs (Zuständigkeit der Agence d'Urbanisme). SCOTs werden tendenziell im Top-down-Verfahren erstellt. Die zuständige Planungsstelle rechnet mit ca. ein bis zwei Jahren Analyse, einem Jahr Erarbeitung der Konzeption und einem weiteren Jahr zur politischen Abstimmung. Es wird gern mit Szenarien gearbeitet, wobei i. d. R. ein pessimistisches, ein optimistisches und ein Trendszenario vorgelegt werden. Zur Konzeptionsentwicklung arbeiten die relevanten Vertreter der drei wichtigen wirtschaftlichen Kammern (IHK, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer), Vertreter des Staates des Departments und der Region sowie der relevanten Gemeinden in einem *Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise* (SEPAL) zusammen. Ein „SEPAL“ wird finanziell von den Kommunen getragen, im Falle Lyons von Grand Lyon sowie 16 umliegenden Gemeinden.

### 3 Planinhalte

SCOTs sind grobe Raumnutzungskonzepte mit einer relativ langen Gültigkeitsdauer (bis zu 20 Jahren), die vor allem Aussagen zu wirtschaftlichen Schwerpunkten, Verkehrsinfrastruktur, Stadtentwicklung und zu Freiräumen (einschl. landwirtschaftlicher Aktivitäten) machen. Sie sollen die Clusterstrategie von Grand Lyon<sup>21</sup> unterstützen und mit dem Umland koordinieren, weil die interkommunale Kooperation auf Ebene einer „Metropolregion Lyon“ noch wenig entwickelt ist: Dafür gibt es noch keine Organisation, nicht einmal das Bewusstsein für die Metropolregion ist entwickelt.

Die Integration der elf SCOTs der Metropolregion über den InterScot erfolgte ab 2004 und wird über informelle Treffen der Planverantwortlichen (zweimal pro Jahr) bearbeitet. Der InterScot liegt inzwischen vor, mit Analyseteilen aus den Jahren 2004 und 2005, konzeptionellen Vorstellungen (aus Workshops, Expertisen und Konferenzen) aus den Jahren 2006 und 2007 sowie dem Entwurf eines InterScot aus den Jahren 2007 und 2008.

Ein *Schéma Directeur* für die Agglomération Lyonnaise aus dem Jahr 1991 (mit Planung aus den 1980er Jahren) ist ein sehr ambitionierter Masterplan, der Aussagen macht über Zonen der wirtschaftlichen Entwicklung (auch: Industriegebiete sowie Wissenschaftsparks), die Zentren der Universitätscluster, Verkehrsanlagen und Verkehrslinien, die räumliche Verteilung des ÖPNV, aber auch zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung der Kommunen im System einer verbesserten Lebensqualität in der Metropolregion (Wohnungsneubau, Sanierungsgebiete, Landschaftsgestaltung), sogar zu städtischen Zentren (innerstädtische Entwicklungsachsen) sowie zur Entwicklung von Landschaftsparks und Landschaftsgestaltung. Ein neues *Schéma Directeur* wird den SCOTs folgen, wenn diese gebilligt sind.

---

<sup>21</sup> Sie existiert seit 2004. Vorgesehen und vom Staat unterstützt werden sechs Cluster, u. a. für Chemie, Textil, Biotechnologie und IT.

## 4 Umsetzung und Konfliktregelung

Die Umsetzung erfolgt primär persuasiv; „härtere“ Instrumente gibt es offenbar nicht. Allerdings spielen die Großprojekte eine wichtige Rolle im Umsetzungsprozess. Dafür werden „strategische Gebiete“ definiert (*sites stratégiques*, z. B. für Verkehr). Ihnen zugeordnet werden Umsetzungspläne (*schémas directeurs*). Hier werden die Projektträger und -finanziers in die Diskussion eingebunden, wobei es drei große Gruppen von Umsetzungsträgern gibt: die Privaten (wozu auch die Staatsbetriebe zu zählen sind), Stadt und Stadt-Verband Lyon sowie Nichtregierungsorganisationen wie Universitäten, IHKs etc. Es werden zahlreiche bilaterale Gespräche mit „stakeholders“ geführt, um zum einen die Planung bekannt zu machen, zum anderen aber auch deren Beratung und Unterstützung einzuholen. Bürgermeister und Vertreter großer Unternehmen sowie der Klein- und Mittelunternehmen sind dabei einflussreich, desgleichen Universitäten (deren Standorte mit Entwicklungsfunktionen im Sinne von „Wachstumspolen“ verbunden werden<sup>22</sup>) und vor allem Repräsentanten der Verkehrsplanung.

Aber offenbar sind nur Immobiliengesellschaften und die öffentliche Hand die wesentlichen Partner in der Planumsetzung, während Private-Public-Partnerships noch eine untergeordnete Rolle spielen. Eine neuere Entwicklung ist die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen (*sociétés civiles*).

Konflikte sind im französischen System der Raumnutzungsplanung tendenziell vorprogrammiert, weil es trotz aller Bemühungen um horizontale Koordination, Partnerschaftskonzepte und Formen der Zusammenarbeit eine sehr große Zahl von Interessenträgern gibt. Allein im Bereich der Stadtentwicklung sind „in Extremfällen bis zu neun subnationale Behörden auf dem Gebiet einer einzelnen Kommune tätig.“ (Kuhlmann 2008: 12). Auch Konflikte werden primär ausgehandelt, wobei die Instrumente der Vertragspolitik und der Partnerschaften (*partenariats*) eine große Bedeutung erlangt haben. Allerdings machen solche Aushandlungsprozesse die Planung schwerfällig: Gerade bei Projekten der Stadtentwicklung kofinanziert fast jeder jeden, ist die Zahl der Sitzungen und Besprechungen enorm hoch und entsprechend personalaufwendig das gesamte Verfahren.

Bodennutzungskonflikte können häufig dadurch geregelt werden, dass die Kommunen von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen und die Bürgermeister die Baugenehmigung erteilen. Offenbar aber haben die Präfekten formale Konfliktregelungsfunktion, wenn eine diskursförmige Konfliktregelung fehlschlägt.

---

<sup>22</sup> Lyon gehört zu den Regionen, die „Technopoles“ entwickeln, räumliche Cluster von Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Industrie.

## 5 Fazit

Wie häufig in komplexen Institutionenstrukturen gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen Planung und Umsetzung, weil die Planungsinstitution meist nicht bzw. nicht sehr intensiv in die Umsetzung involviert ist. Das gilt zu einem großen Teil offenbar auch für die französische Planung: Sie ist konzeptionell sehr differenziert und komplex, mit klaren Ansagen zu Projekten und deren räumlicher Platzierung, allerdings ohne Ausführungshinweise, wer zuständig sein soll, wo die Finanzierung herkommen soll, in welchem Zeitraum die Umsetzung erfolgen soll. „Strategisch“ ist die Planung jedoch insofern, als sie projektbezogen, entwicklungsorientiert und auf Kooperation (Partnerschaft) mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ausgerichtet ist.

Was für die deutsche Raumplanung interessant sein könnte, sind die folgenden Elemente des Planungssystems:

- a) das integrierte Planungskonzept, das Raumordnung eng mit Raumentwicklung verbindet,
- b) die Projektorientierung, und zwar bezogen auf „Leuchtturmprojekte“, d. h. mit regionaler Ausstrahlung,
- c) die intensivere Zusammenarbeit mit Stakeholders (Partnerschaftsprinzip, korporatistischer Ansatz),
- d) die Vertragsstrategien zur Einbindung der Akteure anderer administrativer Ebenen oder Gebietskörperschaften.

Allerdings hat das Planungssystem „seinen Preis“: der hohe Zeitaufwand, die mühsamen Interaktionsprozesse, die zu starke Planlastigkeit bei zu geringer Umsetzung.

## Literatur

- Agence d'Urbanisme (2008): Les scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Lyon.
- Grand Lyon (Hrsg.) (2002): Le Grand Lyon: territoire d'innovation et de grands projets. Lyon.
- Gras, P. (Hrsg.) (1990): Du projet au schéma. Lyon 2010. Une ville pour vivre et pour rêver. Paris.
- Jouve, B. (2000): Metropolitan government and new forms of legitimacy in France: The example of Lyon. In: *Regional and Federal Studies* 10 (3), 45-60.
- Kramarz, F.; Thesmar, D. (2006): Social networks in the boardroom. = IZA Discussion Paper 1940. Bonn.
- Kuhlmann, S. (2008): Dezentralisierung in Frankreich. Ende der „Unenteilbaren Republik“? In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1, 201-220.
- Thoenig, J.-C. (2005): Territorial administration and political control: Decentralization in France. In: *Public Administration* 83 (3), 685-708.
- Tümmers, H.J. (2006): Das politische System Frankreichs. Eine Einführung. München.
- Zepf, M. (2009): Von der zentralen Planung zum dezentralen Projekt: Stadtentwicklung am Beispiel der Metropole Lyon. Vortrag LAG Baden-Württemberg der ARL am 19./20.11.2009. Würzburg.
- LODT = Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire vom 04.02.1995.

## ■ Frankreich: Großraum Lyon

LOADDT = Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire vom 25.06.1999.

LOI CHEVÈNEMENT = Loi relative au renforcement et à la simplification des procédures de coopération intercommunale vom 12. 07.1999.