

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Der Elsässische Regionalplan

Allgemeines

In Deutschland gehören die Regionalpläne inzwischen zu den festen Bestandteilen der Raumordnung. Diese Pläne werden im allgemeinen von den beteiligten kommunalen Körperschaften erarbeitet. Sie erlangen mit der Genehmigung der Staatsbehörden eine normative Qualität, vor allem für die kommunale Bauleitplanung. Das System der deutsche Regionalplanung ist also rechtlich abschließend geregelt, wenn

auch in den einzelnen Ländern die Positionen zwischen Staat und Kommunen unterschiedlich verteilt sind, bisweilen mit einem sichtbaren Übergewicht des Staates.

In Frankreich liegt der Fall anders: Bei der zentralistischen Organisation der französischen Verwaltung — als Erzeugnis jakobinischen Geistes bekannt und als solches heute einigermaßen umstritten — hat der Staat die einzige Planungskompetenz auf dem Gebiet der Raumordnung. Die Regionen sind durch Zusammenfassung meist mehrerer Departements entstanden, also eigentlich Kombinationen staatlicher Mittelinstanzen, die auf dem Planungsgebiet nur rudimentäre Zu-

ständigkeiten, jedoch keine Kompetenz zur Aufstellung verbindlicher Raumordnungspläne haben. Über diese von der deutschen Regelung abweichende Planungssystematik in Frankreich ist in dieser Zeitschrift schon die Rede gewesen¹.

Der Orientierungs- und Entwicklungsplan des Elsaß („Schéma d'Orientation et d'Aménagement de l'Alsace“) hat also eine für deutsche Leser nicht leicht erkennbare Grundlage: es ist ein Planwerk von der Region und für die Region Elsaß, wiewohl dieser Region eigentlich eine Planungskompetenz nicht zukommt.

Eine solche nach den französischen Regeln ungewöhnliche Lösung muß ihre besonderen Gründe haben. Dazu kommt dann auch, daß eben wegen des Mangels an einer regionalen Raumordnungskompetenz ein anderes Verfahren und andere Zuständigkeiten bei der Aufstellung des Plans zu finden waren. Es ist, wie das Autorenregister zu Beginn des Planwerks vermerkt, eine Reihe regionaler Repräsentanten, welche die Verantwortung für dieses Werk übernommen haben, vor allem namhafte Bürgermeister und Abgeordnete der Region. Diese haben sich selbstverständlich bei der Ausarbeitung der Fachbehörden der Departements-Verwaltungen bedient, die aber für die Arbeit nur die Ressortverantwortung tragen. Dieses so aus dem Planwerk der Offiziellen entstandene raumordnerische Konzept wird, nachdem es dem Regionalrat unterbreitet worden ist, dann als offizielles, aber nicht offizielles Dokument der Regierung vorgelegt werden. Ein solches, für deutsche Verhältnisse ungewöhnliches Verfahren läßt sich nur aus bestimmten Eigentümlichkeiten der französischen Verwaltung verstehen, auf die Prof. Michel Fromont von der Universität Dijon kürzlich aufmerksam gemacht hat². Nach seiner Analyse funktioniert das — wie er meint — nicht immer leicht überschaubare französische Verwaltungssystem vor allem dadurch, daß die in Städten und Gemeinden verantwortlichen Funktionsträger auch gleichzeitig Funktionen in den Staatszentralen — vor allem in den Parlamenten — tragen und damit als Kontaktstellen zwischen den kommunalen oder regionalen Instanzen und der Staatszentrale höchst wirksame Verbindungen zustande bringen können.

Ökonomische Ausgangslage

Aber welchen Grund hat insolcher planerischer Aufwand, wenn ihm konstitutive Rechtswirkungen fehlen? Die Antwort ist: Wegen einer ungünstigen wirtschaftlichen Zukunftserwartung im Elsaß, wenn auch die gegenwärtigen Wirtschaftsverhältnisse, gemessen am nationalen Durchschnitt, noch als relativ günstig bezeichnet werden können. Wie sehr die gegenwärtigen Verhältnisse im Elsaß von pessimistischen, bisweilen sogar düsteren Prognosen beherrscht werden, ist auch dem deutschen Beobachter aus vielen Zeugnissen bekannt. Es ist verständlich, daß solche Komplikatio-

nen dann auch die Raumordnung und die Entwicklungspolitik in Bewegung bringen.

Folgende Grundlagen sind wesentlich: Nach den „Perspectives de population active à l'horizon 1990“³ hat das Elsaß gegenwärtig eine Erwerbsbevölkerung von 594 000. 1981 wird die Zahl 651 000 betragen, zehn Jahre später wird sie sich dann noch auf 710 000 erhöht haben. Das führt zu der äußerst schwierigen Situation, daß in der Zeit von 1976 bis 1981 57 000 Personen zusätzlich ins Erwerbsleben treten werden. Es wird dann nötig sein, in diesen fünf Jahren jährlich fast 12 000 Arbeitsplätze zu schaffen. Zusätzlich mußten noch von 1981 bis 1991 je 8 000 Arbeitsplätze pro Jahr geschaffen werden⁴.

Die bisherige Bilanz sieht aber ganz anders aus: In den vergangenen sieben Jahren (1968—1975) sind nur ca. 5 000 Arbeitsplätze neu geschaffen worden, 1 500 im gleichen Zeitraum⁵ verloren gegangen, so daß der Positiv-Saldo nur etwa 3 500 Arbeitsplätze beträgt. Die Fortsetzung dieser Entwicklung würde eine jährliche Zunahme von ca. 500 Arbeitsplätzen bringen; das ist jedoch nur ein verschwindender Bruchteil der erforderlichen 12 000 Arbeitsplätze.

Diese außergewöhnlich schwierige Lage ist darauf zurückzuführen, daß das Elsaß neben einem immer noch vorhandenen Geburtenüberschuß vor allem einer unvermindert hohen Zuwanderung ausgesetzt ist. Die Folgen lassen sich von der Region allein nicht tragen. Deshalb wendet sich die Region mit diesem Plan an die Zentralbehörden, um auf ihre bedrängte Lage aufmerksam zu machen. Außerdem pendeln täglich fast 30 000 französische Erwerbstätige in die deutschen und schweizerischen Industriebetriebe aus, was im Elsaß aus mancherlei Gründen beklagt wird. Freilich ist nicht zu übersehen, daß die Verhältnisse rechts des Rheins — also in der deutschen Nachbarlandschaft — im Prinzip nicht anders liegen. Aber die höheren Ausgangswerte der mittel- und südbadischen Wirtschaftskraft lassen die Situation dort nicht so ernst werden. Es ist deshalb nicht zu übersehen, daß dieser Plan den Charakter eines energischen Appells zur Hilfeleistung an die Zentralbehörden in Paris trägt. Die Unruhe, die im Elsaß heute zutage tritt, erfordert in der Tat wirksame Maßnahmen und politische Hilfen für die Region.

Planungsperspektiven

Um den verantwortlichen Persönlichkeiten diese Intervention auf zentraler Ebene zu ermöglichen, bedient sich das Elsaß zweier interessanter Argumente:

1. Die große europäische Entwicklungsachse läufte von Rotterdam über Frankfurt—Karlsruhe; dort knickt sie nach Osten ab — also gerade ehe sie das Elsaß erreichen könnte — und verläuft weiter über Stuttgart nach München und von dort über die Alpen nach Oberitalien⁶. Es

1 Vgl.: Raumforschung und Raumordnung. 35. Jg. (1975) Heft 1, S. 41 ff.

2 Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3 — Bonn 1976.

3 Vgl. Plan Seite 25 bis.

4 Vgl. Plan Seite 25 ter.

5 Vgl. Plan Seite 26.

ist selbstverständlich unangenehm und vielleicht auch ärgerlich, gerade an der Peripherie der europäischen Entwicklungsachse zu liegen, obwohl sich bei einigen Vorkehrungen die Verbindungen zu dieser Achse schaffen ließen. Aber hier kann vermutlich nur Hilfe von oben die nötigen Infrastrukturen entstehen lassen.

2. Außerdem muß dem Elsaß seine Rolle innerhalb der nationalen Prioritäten als unterbewertet erscheinen. Die französische Raumordnung setzt im „Grand Est“ — das ist der von *Giscard d'Estaing* entwickelte Generalbegriff für den Osten Frankreichs — zwei Schwerpunkte, die das Elsaß ebenso aussparen, wie dies die internationale Entwicklungsachse tut: die erste Schwerpunkt-Zone ist das lothringische Gebiet mit dem Doppelzentrum Metz—Nancy; die zweite ist der Bereich Lyon, wobei das Zentrum Lyon gleichzeitig zur Versorgung des gesamten mediterranen Gebiets dient. Gemeinsam ist diesen beiden Schwerpunktbereichen, daß sie bisher die in sie gesetzten Erwartungen nur wenig gerechtfertigt haben⁷.

Mit nur diesen beiden weit auseinanderliegenden und unkoordinierten Schwerpunktzonen wird sich der „Grand Est“ zu seiner vollen Bedeutung wohl auch nie entfalten können. Das Elsaß weist deshalb mit Recht auf die unvollständige planerische Exposition des „Grand Est“ hin. Der erste Gesichtspunkt zeigt im übrigen einen Aspekt, der für das ganze Oberrheingebiet — also auch für die deutschen und schweizerischen Raumteile — wesentliche Folgerungen haben kann: Wenn diese Integration des deutschen und des französischen Gebiets in die europäische Entwicklungsachse nicht gelingt, wird das eine schwere Hypothek für die Entwicklungspolitik des ganzen Raums bedeuten. Hier hat das Elsaß eine Frage von internationaler Bedeutung aufgeworfen.

Die Planungsziele

Aus dieser großräumigen Situation, die dem Elsaß günstige — aber bisher ungenutzte — Lagevorteile erbringen kann, ergeben sich dann sehr naheliegende Planungsziele:

1. Der Plan weist mit Recht darauf hin, es sei im nationalen wie im regionalen Interesse notwendig, die Einbeziehung in die vor der Tür des Elsaß verlaufende europäische Zentralachse mit allen Mitteln zu betreiben. Es müsse deshalb diese Teilnahme durch eine Stärkung des Elsaß provoziert werden.
Die gewünschte Förderung des Elsaß habe den Doppelleffekt, daß sie die Situation Frankreichs im europäischen System stärke und gleichzeitig die befürchteten Rückschläge auf dem elsässischen Arbeitsmarkt verringere. Wie soll das geschehen?
Der Plan weist darauf hin, daß sich die Verkehrs-Infrastruktur auf der rechten Rheinseite „konfiszierend“ (*grandes infrastructures „confisquant“*) auswirke und

damit die gesamte wirtschaftliche Entwicklung beeinflusse, was freilich nur bedeuten kann, man habe dort nur die Möglichkeiten wahrgenommen, die auf dem linken Ufer bisher ungenutzt geblieben sind. Deshalb empfiehlt der Plan vor allem die Infrastrukturen nachzuholen, die für eine aktive Teilnahme an den gesamteuropäischen Entwicklungen in diesem Raum die Voraussetzung bilden. Gleichzeitig fordert er für die wirtschaftliche Kapazität der Region eine „position offensive“ im Zentrum Europas.

2. Aber auch der „Grand Est“, der ja eigentlich die Kontaktfunktion gegenüber dem deutschen Nachbarn wahrnehmen soll, würde nach Auffassung des Plans verlangen, daß man in ihm nicht das Elsaß mit seiner zentralen Position in dieser Großregion ausspart. Der Plan sieht deshalb das Elsaß als „trait-d'union“ (Bindestrich) oder als „clé“ (Schlüssel) zur Komplettierung dieses „Großes Ostens“⁸. Zur Realisierung dieser Forderungen wird ein Maßnahmenkatalog entworfen⁹.

Grundsätze der angestrebten Raumstruktur

Nach diesen deutlich betonten politischen Grundrichtungen in der Planung kann man die raumstrukturellen Einzelvorschläge kurz zusammenfassen:

1. Für deutsche Interessenten ist bemerkenswert, daß das Elsaß keine Anstrengungen unternehmen will, die z. T. erheblich abwanderungsbedrohten ländlichen Gebiete durch den Versuch einer außerordentlichen Förderung in ihren Funktionen zu stärken. Die Unmöglichkeit eines solchen Vorhabens wird in Frankreich eingesehen.
2. Stattdessen wird die Entwicklung der städtischen Zentren vorgesehen, und zwar zunächst in den drei großen Städten Straßburg — Mülhausen — Colmar, die nicht zu einem Dreier-Zentrum (etwa nach dem Beispiel des Doppelzentrums Metz—Nancy) ausgebildet, sondern die als „centre complémentaire“¹⁰ entwickelt werden sollen. Zu diesem Vorschlag einer von der Lösung Metz—Nancy abweichenden Regelung hat offenbar der unbefriedigende Fortschritt des Doppelzentrums beigetragen.
3. Die Versorgung des ländlichen Raums soll dann durch die Kleinstädte gesichert werden, die gegenüber den Großstädten und dem ländlichen Raum eine „Relais“-Funktion haben sollen¹¹. Das bedeutet, daß der elsässische Plan sich für die Entwicklung im wesentlichen auf ein urbanes Netz, aber nicht auf Entwicklungsachsen gründet. Dies ist eine Antithese zu den deutschen Vorstellungen von den Entwicklungsachsen.
4. Der weite ländliche Raum soll als „Capital d'Alsace“¹² in seinen ländlichen Strukturen bewahrt und in seiner Erho-

6 Vgl. Plan Seite 20 — Skizze, *Alsace et grandes liaisons européennes*.

7 Vgl. Plan Seite 19.

8 Vgl. Plan Seite 7 und 10.

9 Vgl. Plan Seite 177—193.

10 Vgl. Plan Seite 64.

11 Vgl. Plan Seite 67.

12 Vgl. Plan Seite 53.

lungsfunktion ausgebaut werden. Dies gilt vor allem für den Bereich der Vogesen und für das nördliche Elsaß.

Das grenzüberschreitende Moment

In dem ganzen bisher skizzierten Inhalt ist der Plan eigentlich nicht auf das sichtbarste Merkmal der elsässischen Situation, nämlich die Notwendigkeit grenzüberschreitender Lösungen im Zusammenwirken der drei am Oberrhein beteiligten Partner eingegangen. Natürlich fehlen im Plan solche Hinweise nicht, aber sie beschränken sich auf vergleichsweise engräumige Fälle, wie beispielsweise das erforderliche Zusammenwirken in den Räumen Schlettstadt—Emmendingen und Neubreisach—Breisach¹³. Aber merkwürdigerweise fehlen Hinweise darauf, daß die Gesamtsituation des Ober-

rheins nicht von einem der drei Partner allein, sondern nur von allen dreien zusammen erreicht werden kann.

Die Aufwertung der elsässischen Situation als eines der für die oberrheinische Landschaft wesentlichen Faktoren kann deshalb nur als Teil einer Aufwertung des gesamten Oberrheingebiets gesehen werden. Diese Perspektive scheint dem Plan zu fehlen, damit aber auch eine der wesentlichsten Voraussetzungen zur Behebung der elsässischen Misere. Wir sind offensichtlich in Europa noch nicht so weit, überall einzusehen, daß internationale Gemeinschaftslösungen auch bei der Raumordnung die wirksamsten Instrumente zur Behebung internationaler Schwächezustände sein können.

Sigrun Lang

13 Vgl. Plan Seite 48 und Karte Seite 20.