

GREGOR HALMES

Regionenpolitik und Regionalismus – Vorgeschichte und aktueller Stand der französischen Dezentralisierungspolitik

1. *Regionenpolitik und Regionalismus in Frankreich*

Mit der Schaffung einer regionalen Verwaltungsebene und dem Beginn einer systematischen Struktur- und Entwicklungsförderungspolitik auf regionaler Ebene¹ hatte die französische Zentralregierung Anfang der sechziger Jahre eine aktive Regionenpolitik eingeleitet.

Diese verfolgte bis zur Regierungsübernahme durch die Linksunion im Jahre 1981 ausschließlich auf zentraler Ebene definierte politische und ökonomische Ziele und war darauf bedacht, autonome regionale Interessenartikulationen innerhalb und außerhalb der in den sechziger und siebziger Jahren etablierten ‚regionalen‘ Institutionen auszuschalten.

So ist es kaum verwunderlich, daß der ‚funktionale Regionalismus‘, wie diese Form der zentralstaatlichen Regionenpolitik in Frankreich genannt wurde, in einen unversöhnlichen Gegensatz zu den stärker werdenden Artikulationen eines regionalen Selbstbestimmungsbedürfnisses geriet. Dieser ‚politische‘ Regionalismus trat seit den sechziger Jahren insbesondere in Gebieten mit kultureller Sondertradition wie der Bretagne, Korsika, dem Languedoc und dem Baskenland in Erscheinung².

Zahlreiche regionale Konflikte im Frankreich der sechziger und siebziger Jahre waren vom Gegensatz zwischen funktionalem und politischem Regionalismus geprägt. Im Zuge dieser Konjunktur regionenpolitischer Auseinandersetzungen öffneten sich die beiden großen Linksgruppierungen (Sozialistische und Kommunistische Partei) allmählich für regionalistisches Gedankengut und wurden im Laufe der siebziger Jahre zum Hoffnungsträger für den politischen Regionalismus.

Mit dem Wahlsieg 1981 bot sich der Linksunion aus Sozialisten und Kommunisten die Chance, das von ihr seit 1971 entwickelte Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprogramm in die Realität umzusetzen. Inwieweit die seither verfolgte Regionenpolitik den in sie gesetzten Hoffnungen gerecht werden kann, ist Gegenstand des zweiten Teils dieses Artikels. Zum besseren Verständnis der aktuellen Entwicklungen wird zunächst im ersten Teil auf die wesentlichen Merkmale der Regionenpolitik bis 1981 eingegangen.

2. *Regionenpolitik und Regionalismus bis 1981 – Zur Vorgeschichte der aktuellen Dezentralisierungspolitik*

Erste Regionalisierungsinitiativen tauchten in Frankreich bereits zum Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts auf³. Ihre Erfolgchancen blieben gering, weil Regionalisierung und Regionalismus bis nach dem 2. Weltkrieg im Geruch des vorrevolutionären Provinzialismus standen und allenfalls von Randgruppen des politischen Systems propagiert wurden.

Die Institutionen des napoleonischen Zentralismus (Präfektursystem, ‚tutelle‘⁴ u. a.) und das im Rahmen dieser Institutionen auf der Basis einer symbiotischen Zusammenarbeit zwischen Präfekt und departementalen Notabeln etablierte lokale politisch-administrative System befanden sich in der III. Republik (1871–1940) auf dem Höhepunkt ihrer Machtentfaltung⁵.

Erst Ende der vierziger Jahre brachte *Gravier* durch sein erstes Buch mit dem Titel ‚Paris und die französische Wüste‘⁶ die Regionalproblematik schockartig ins Bewußtsein einer breiteren französischen Öffentlichkeit.

Gravier beschrieb erstmals fundiert die z. T. dramatischen räumlichen Disparitäten in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht und sah ausschließlich in einer umfassenden Regionalisierung Frankreichs eine Chance, den weiter anwachsenden Ungleichgewichten entgegenzuwirken.

Graviers Analysen lösten eine Debatte aus, die über Jahrzehnte für innenpolitischen Zündstoff sorgen sollte und erst mit der Dezentralisierung der derzeitigen französischen Regierung ihren vorläufigen Abschluß finden dürfte.

Im Anschluß an *Graviers* Analysen entstanden erste regionenpolitische Initiativen:

– in einigen Regionen meldeten regionale Interessenkartelle den Anspruch auf eine den eigenen (regionalen) Prioritäten verpflichtete Struktur- und Entwicklungsförderungspolitik an. Am erfolgreichsten war in dieser Hinsicht das bretonische ‚Comité d'études et de liaison des intérêts bretons‘ (C. E. L. I. B.).



– z. T. als Reaktion darauf begann die Regierung seit 1955 mit der sukzessiven Bereitstellung raumplanerischer und regionalpolitischer Instrumente. Mit einer ‚industriellen Dezentralisierungspolitik‘ sollten Investitionen außerhalb der überlasteten Region Paris angeregt werden.

Aber erst mit der Gründung der V. Republik (1958) erkannte das politische Zentrum die Notwendigkeit zu einer systematischen Regionenpolitik: Die seit *de Gaulles* Machtübernahme verstärkt betriebene ökonomische Modernisierungspolitik bedrohte zahlreiche traditionelle Wirtschaftszweige, welche wiederum verstärkt in den strukturschwachen Gebieten angesiedelt waren.

Die Gefahr industrieller Verödung in diesen Regionen und die vornehmlich durch den Strukturwandel der Landwirtschaft hervorgerufenen sozialen Umwälzungen ließen zu Beginn der sechziger Jahre eine systematische Struktur- und Entwicklungsförderungspolitik zur unverzichtbaren Notwendigkeit werden:

Die ungleiche räumliche Verteilung der durch den Strukturwandel hervorgerufenen Wanderungsströme hatte ein enor-

mes geographisch-demographisches Ungleichgewicht zur Folge⁷:

- Während einige Regionen v. a. des Westens und Südwestens sowie des (geographischen) Zentrums fortschreitend entvölkert wurden bzw. signifikanten demographischen Überalterungsprozessen unterlagen,
- sahen sich eine Reihe von urbanen Ballungszentren, so in erster Linie die Zentren Paris, Lyon und Marseille, vor nahezu unlösbare demographische Wachstumsprobleme gestellt, die nicht ohne Auswirkungen auf das traditionelle Beziehungsmuster zwischen politischem Zentrum und lokalem politisch-administrativen System bleiben konnten⁸.

Die Regionenpolitik unter *de Gaulle* muß im Kontext dieser Problemlage gesehen werden. Sie begann 1962/63 mit der Gründung einer zentralen Koordinierungsbehörde für die Regionalpolitik (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – D. A. T. A. R.) und der Vorbereitung einer ab 1964 realisierten Verwaltungsreform, die das politisch-administrative System Frankreichs erstmals mit einer regionalen Institutionenebene ausstattete, ohne damit den wachsenden

regionalen Selbstbestimmungsforderungen Rechnung zu tragen: Die ‚Regionalisierung‘ von 1964 behielt den Charakter einer staatlichen Verwaltungsdekonzentration und sollte die Implementierung einer zentral definierten Raumordnungs-, Struktur- und Regionalpolitik im Kontext einer Regionalisierung der ‚Planification‘⁹ erreichen.

Mit dieser Absicht gerieten die gaullistischen Modernisierer rasch in einen fundamentalen Gegensatz zu den traditionellen Kräften des lokalen politisch-administrativen Systems, (den sogenannten Notabeln), denen es aufgrund ihrer örtlichen Machtposition (*le pouvoir périphérique*) im Laufe der mehrjährigen Implementierungsphase gelang, die Reform weitgehend zu neutralisieren¹⁰.

In zeitlichem Zusammenhang mit den ersten regionenpolitischen Maßnahmen kam es in Frankreich zu einer Renaissance regionalistischer Protestkonjunkturen. Bretonische Bauernrevolten bildeten Anfang der sechziger Jahre den Auftakt zu einer Serie regionalistischer Proteste, die zunächst vornehmlich die Bretagne und Südfrankreich (‚Okzitanien‘), in den siebziger Jahren dann in erster Linie Korsika und die südfranzösischen Weinanbauggebiete (Languedoc) erfaßten¹¹.

Der neue Regionalismus machte sich eine linke Problemanalyse in Anlehnung an dependenztheoretische Ansätze der Entwicklungsländerdiskussion zu eignen: Regionale sozio-ökonomische Unterentwicklung wurde als Folge kultureller Unterdrückung ‚nichtfranzösischer‘ Minderheiten (Bretonen, Korsen, Basken, Okzitanier und andere) interpretiert. Der Kampfbegriff vom ‚internen Kolonialismus‘ fand Eingang in den Sprachgebrauch der meisten Regionalisten¹².

Parallel zur Renaissance der ‚revendication régionaliste‘ schließlich öffneten sich die traditionell eher zentralistisch orientierten großen Linksparteien allmählich gegenüber regionalistischen Einflüssen. Seit Anfang der siebziger Jahre forderte die gerade entstandene Linksunion offiziell – wie die Mehrzahl der Regionalisten – eine ‚authentische Regionalisierung‘ im Rahmen eines umfassenden Dezentralisierungsprogrammes. ‚Authentisch‘ sollte diese Regionalisierung v. a. im Hinblick auf zwei Merkmale sein:

- Über die Direktwahl der Regionalräte und die Schaffung einer vom Regionalrat abhängigen Exekutive sollte eine regionale Selbstbestimmung im Rahmen der übertragenen Kompetenzen gewährleistet werden,
- über eine Revision des regionalen Gebietszuschnittes sollten historisch und kulturell homogene regionale Einheiten geschaffen werden.

‚Funktionale‘ und ‚authentische‘ Regionalisierung bildeten fortan die beiden konkurrierenden Modelle der regionenpolitischen Debatte in Frankreich.

Das offensichtliche Scheitern der Verwaltungsreform von 1964 und die wachsende Popularität der Regionalisierungsforderung veranlaßten *de Gaulle* 1969 zu einem neuerlichen Reformversuch. Die Ablehnung des entsprechenden Regionalisierungsvorschlages in einem Referendum (April 1969) führte zum Rücktritt des Generals. Sein Nachfolger *Pompidou* realisierte 1972 eine Regionalisierung, die als offensichtliches Arrangement mit den antiregionalistischen Notabeln hinter dem gescheiterten Referendumsentwurf von 1969 zurückblieb und

den regionalen Selbstbestimmungsmöglichkeiten weiter enge Grenzen setzte¹³.

Giscard d'Estaing verzichtete während seiner Amtsperiode (1974–1981) trotz einschlägiger Wahlversprechen auf weiterführende regionenpolitische Initiativen.

Der in diesen Jahren nach wie vor dominierende ‚funktionale Regionalismus‘ und seine politischen Mißerfolge (Fortdauer der Strukturschwäche zahlreicher Regionen, Entstehung neuer regionaler Strukturkrisen in den alten Industrieregionen Lothringens und des Nordens) sowie seine Ausrichtung an den Prioritäten des politischen Zentrums (Regierung und Zentralbürokratie) ließen die Attraktivität des linken Regionalisierungsprogrammes wachsen.

Die Fortdauer regionalistischer Proteste und das Anwachsen der linken Wählerpotentiale in Regionen mit ausgeprägtem regionalistischem Bewußtsein (v. a. Bretagne) signalisierten Ende der siebziger Jahre das Scheitern des funktionalen Regionalismus.

3. Dezentralisierung und Regionalisierung seit 1981¹⁴

3.1 Struktur der Reform und gesetzliche Grundlagen

Wenige Wochen nach ihrem Erfolg bei den Wahlen zur Nationalversammlung im Juni 1981 legte die neue Linksregierung dem Parlament ein Rahmengesetz zur Dezentralisierung vor und unterstrich damit die Bedeutung, die sie diesem Bereich im Rahmen ihrer Reformpolitik einräumte.

Das Rahmengesetz stellte einen ersten, wenngleich zentralen Schritt im Kontext eines umfassenden, inzwischen mehr als zehn Gesetze umfassenden Dezentralisierungsprojektes dar.

Das bereits am 3. 3. 1982 in Kraft getretene Rahmengesetz ‚Relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions‘ schreibt die Prinzipien der Reform fest und regelt insbesondere die institutionelle Neuordnung des Beziehungsgefüges zwischen politischem Zentrum und existierenden sowie neuzuschaffenden Gebietskörperschaften.

Ebenfalls vorgezogen wurden wegen der politischen Brisanz des korsischen Problems die beiden Gesetze zur Festlegung des besonderen Status der Region Korsika, die im Rahmen der allgemeinen Dezentralisierung mit speziellen Institutionen und Kompetenzen ausgestattet wurde.

In einem zweiten Schritt schließlich wurden 1983 zwei Gesetze erlassen, die – zeitlich gestreckt von 1983 bis 1985 – die Neuverteilung der Kompetenzen und Ressourcen zwischen Staat und Gebietskörperschaften regeln.

Als weitere wichtige Gesetze aus dem Dezentralisierungskontext sind zu erwähnen: jeweils zwei Gesetze

- über den besonderen Status der Großstädte Paris, Lyon und Marseille sowie
- zur Reform der Planification.

Die restlichen Gesetze bzw. Gesetzesvorhaben betreffen im wesentlichen Folgeprobleme spezieller Natur, die sich aus den generellen gesetzlichen Neuregelungen ergeben (z. B. Gesetze über die Rechnungshöfe, den Status der Beamten in dezentralisierten Behörden etc.).

Übersicht über das aktuelle Dezentalisierungsprojekt der französischen Regierung
(Stand: Frühjahr 1984)

Phase	Gesetze	Inhalt	Wichtige Daten
Phase I (Juli 1981 – Frühjahr 1982)	<i>Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</i> (Rahmengesetz)	Dezentalisierungsprinzipien, Reform des institutionellen Aufbaus	Parlamentsdebatten Juli 1981 – Februar 1982, Inkrafttreten: 3. 3. 82, Übergabe der Exekutivgewalt: Départements: 24. 3. 82, Regionen: 15. 4. 82
	<i>zwei Gesetze</i> über den besonderen Status Korsikas (Partikulargesetze)	besondere Institutionen und Kompetenzen der Region Korsika	erste Direktwahl der Korsischen Versammlung 8. 8. 1982
Phase II (Frühjahr 1982 – Ende 1983)	Sommer/Herbst 1982: <i>Gesetze</i> über die Sonderstellung der Großstädte Herbst 1982/Frühjahr 1983 <i>Zwei Gesetze</i> über den Transfer von Kompetenzen und Ressourcen vom Staat an die collectivités territoriales <i>Zwei Gesetze</i> und Vorbereitung des IX. Plans (Regionalisierung der Planification) <i>Zwei Gesetze</i> über den Status der Beamten in den collectivités territoriales <i>Zwei Gesetze</i> über die regionalen Rechnungshöfe <i>Ein Gesetz</i> über den Status der Überseedepartements	(Paris, Lyon, Marseille)	Sommer 1982: ‚bataille de Paris‘ (Auseinandersetzung Regierung-Opposition über den Status von Paris) 1983–1985: Schrittweiser Transfer der Kompetenzen und Ressourcen Januar 1984: Beginn der Laufzeit des IX. Plans
Phase III Seit 1983	<i>noch ausstehende Gesetze</i> : zur Mandatskumulation, zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Staat und coll. terr., zum Wahlverfahren der Regionalwahlen, zum Statut der pol. Mandatsträger, zur interkommunalen Kooperation und zur Bürgerbeteiligung		ausstehende Implementationsschritte: erste Direktwahl der Regionalräte (Ausnahme: Korsika)

3.2 Ziele und generelle Neuregelungen der Dezentralisierung

Mit der Dezentralisierung will die Linke einen Emanzipationsprozeß im Leben der kommunalen, departementalen und regionalen Einheiten in Gang setzen: Demzufolge waren die ‚collectivités territoriales‘ bislang durch die Institutionen des napoleonischen Zentralismus bzw. die mit ihm verbundenen Restriktionen (‚tutelle‘, zentrale Normensetzung etc.) in ihrer Eigeninitiative so sehr beschränkt, daß dadurch auch die Entwicklungsfähigkeit des gesamten Landes negativ berührt wurde.

Durch die Dezentralisierung soll in gleicher Weise eine Demokratisierung wie eine Effektivierung des politisch-administrativen Institutionenaufbaus erreicht werden, um somit zur Lösung zweier bedeutsamer gesellschaftlicher Problemkomplexe beizutragen:

- zum einen erhofft sich die Linke erhebliche Stimulationseffekte im Hinblick auf die ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung ‚peripherer‘ Regionen in Frankreich,
- zum anderen soll die Dezentralisierung zur Beseitigung jener Konfliktursachen beitragen, die in der Vergangenheit immer wieder zur ‚Regionalisierung‘ sozialer und politischer Auseinandersetzungen geführt haben¹⁵.

Kernstück der institutionellen Reform war für die Gemeinden und Départements die Beseitigung des traditionellen Präfektursystems:

Beide Ebenen wurden von allen Formen der Apriori-Kontrolle ihrer Entscheidungen durch den Präfekten und dessen

Dienste befreit. Die Entscheidungen sind nun im Gegensatz zu früher unmittelbar rechtskräftig. Für das Département bedeutete dies folgerichtig die Übertragung der Exekutivgewalt vom Präfekten auf den Präsidenten des Generalrates.

Eine staatliche Kontrolle aller Ebenen des subnationalen politisch-administrativen Systems findet nur noch im Rahmen einer Rechtsaufsicht statt: Der Staatsrepräsentant vor Ort (neuerdings: ‚Commissaire de la République‘ im Range eines Präfekten) kann nur noch die Rechtmäßigkeit, nicht aber die inhaltliche Opportunität einer Entscheidung prüfen. Die Feststellung der Recht- bzw. Unrechtmäßigkeit der Entscheidungen von Kommunen, Départements und Regionen treffen neuerdings ausschließlich Verwaltungsgerichte oder Rechnungshöfe.

Die Funktionen des Staatsrepräsentanten wurden somit auf der einen Seite in entscheidender Weise eingeschränkt, auf der anderen Seite soll der neue Präfekt durch eine weitreichende Dekonzentration, d.h. die Übertragung zahlreicher staatlicher Kompetenzen auf die staatlichen Behörden vor Ort, eine Stärkung seiner Stellung erfahren.

3.3 Regionalisierung und neue Regionalpolitik

Wenngleich die Linke der Dezentralisierung im Bereich der Kommunen und Départements eine große Bedeutung beimißt, so kann doch kein Zweifel daran bestehen, daß die Re-

gionalreform zunächst den Kern des gesamten Reformkomplexes darstellte.

Die Regionalisierung nach dem Rahmengesetz steht einerseits in der Tradition der Reform von 1972. Sie behält grundsätzlich die damals geschaffenen 22 geographischen Regionen bei – ebenso wie für die Übergangszeit bis zu den ersten allgemeinen Regionalwahlen die E. P. R. (*établissement public régional* etwa: regionale Körperschaften öffentlichen Rechts) des Gesetzes von 1972; sie vollzieht auf der anderen Seite zum erstenmal seit Schaffung regionaler Institutionen den bedeutenden Schritt zu deren ‚Politisierung‘ und leitet damit einen historischen Wandel ein:

Erstmals in der Geschichte der Französischen Republik sollen Regionen den Status einer Gebietskörperschaft (*collectivité territoriale*) erhalten, der in gewissen Grenzen politische Selbstverwaltung ermöglicht.

Zur Wahrnehmung dieser Selbstverwaltung sind die folgenden Institutionen vorgesehen:

- ein durch allgemeine und direkte Wahl legitimates Vertretungsorgan (Regionalrat; dieser wurde bisher nicht direkt gewählt, sondern setzt sich – auch zur Zeit noch – aus nationalen und kommunalen Mandatsträgern zusammen),
- ein vom Regionalrat zu wählendes Exekutivorgan (Präsident des Regionalrates sowie dessen Büro; bisher übte der Regionalpräfekt die Exekutivgewalt in den E. P. R. aus)
- sowie ein in seiner Zusammensetzung modifizierter Wirtschafts- und Sozialrat.

Das Hauptaktionsfeld der neuen Regionen wird wie bisher die regionale Struktur- und Entwicklungsförderungspolitik sein. Dies allerdings unter völlig veränderten Bedingungen:

Die Regionalpolitik darf nach Erklärungen der Regierung nicht weiter ein Instrument des Staates sein, den Regionen die Prioritäten des politischen Zentrums zu oktroyieren.

Über die Regionalisierung der Planification und eine einschlägige Politik der Vertragsbeziehungen zwischen Staat und Regionen soll eine Wahrung regionaler Interessen sichergestellt werden.

Ein Bündel von Reformmaßnahmen kennzeichnet die neue Politik des *aménagement du territoire*: Neben einer Verbesserung und Aufstockung der Industrieansiedlungshilfen und der Eröffnung neuer ökonomischer Interventionsmöglichkeiten für alle *collectivités territoriales*¹⁶ sind dies in erster Linie:

- die Regionalisierung des Plans (d. h. der Planification)
- und ein Beitrag der nationalisierten Unternehmen zur Förderung benachteiligter Regionen.

Die Planregionalisierung muß als zentraler Bestandteil der gesamten Dezentralisierung betrachtet werden:

Gegenüber früheren Reformversuchen gleichen Namens (z. B. 1964), bei denen Initiative und Entscheidung über die regionalen (Teil-) Pläne in den Händen des politischen Zentrums blieb, soll die aktuelle Reform in mehrfacher Hinsicht eine ‚authentische‘ Beteiligung bzw. Verantwortlichkeit der Region an der und für die Planification beinhalten:

- durch die Beteiligung der Regionen an der Festlegung der Prioritäten, der Ausarbeitung und der Durchführung des nationalen Plans,

- durch die eigenständige Ausarbeitung regionaler Pläne
- sowie die Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen einerseits und zwischen Regionen untereinander andererseits auf der Basis von Verträgen.

Aufgabe des politischen Zentrums ist die Sicherstellung der Kompatibilität und Kohärenz zwischen den regionalen Plänen sowie zwischen nationalem Plan und regionalen Plänen. Regionale Projekte werden durch den Staat nur dann gefördert, wenn sie dessen Prioritäten nicht widersprechen.

Entscheidende Impulse der regionalen Strukturpolitik sollen demzufolge künftig von der regionalen Ebene ausgehen. Von zwei planimmanenten Mechanismen wird ein bedeutsamer Beitrag zur Verringerung der sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen erwartet:

- Die ‚Regionalisierung‘ der regionalen Struktur- und Entwicklungsförderungspolitik soll eine Mobilisierung der autonomen (‚endogenen‘) Potentiale in den betroffenen Regionen fördern
- der nationale Plan soll die Solidarität zwischen ressourcenreichen und strukturschwachen Regionen des Landes sicherstellen.

Ein entwicklungsfördernder Effekt wird darüber hinaus von gezielten Investitionen nationalisierter Unternehmen in strukturschwachen Gebieten erwartet¹⁷.

3.4 *Einschätzung der Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik – erste Implementierungserfahrungen*

Die erste Phase der Dezentralisierung mit dem Rahmengesetz und der institutionellen Regelung der Sonderstellung Korsikas konnte durchaus als tiefgreifender Einschnitt in das Gefüge des politisch-administrativen Systems in Frankreich gewertet werden: Erstmals anerkannte eine französische Zentralregierung prinzipiell das Selbstverwaltungsrecht von Kommunen und Departements, erstmals wurde ein bedeutsamer Schritt hin zu einer ‚authentischen‘ Regionalisierung eingeleitet.

Die zeitlich nachgelagerte Phase der Projektrealisierung (und -implementierung, etwa seit dem Frühjahr 1982) war dagegen von bedeutenden Verzögerungen bzw. Einschränkungen gegenüber den ursprünglichen Absichten gekennzeichnet:

- So konnte die Regionalreform bis heute nicht vollständig in Kraft treten, weil die Regionen ihre vollen Rechte erst mit der ersten Direktwahl der Regionalräte erhalten. Diese Wahlen aber sind – nachdem sie ursprünglich schon im März 1983 stattfinden sollten – inzwischen schon zweimal verschoben worden und offensichtlich bislang wahltaktischen Überlegungen der Linksparteien zum Opfer gefallen.
- Die Umverteilung der Kompetenzen zwischen Staat, Regionen, Departements und Kommunen blieb weit hinter den Erwartungen und ursprünglichen Absichten der Regierung zurück. Mit weitreichenden Zuständigkeiten im Bereich der regionalen Struktur- und Wirtschaftspolitik sind den Regionen noch am ehesten jene Kompetenzen übertragen worden, die sie nach ursprünglichen Verlautbarungen der

Regierung erhalten sollten¹⁸. Außer im genannten Bereich wurden den Regionen Zuständigkeiten im Hinblick auf die berufliche Bildung, den regionalen Wohnungsbau und die Kulturpflege übertragen.

Die Gemeinden besitzen neuerdings das Recht zur Ausarbeitung von Flächennutzungsplänen und Zuständigkeiten bei der kommunalen Wohnungsbauförderung.

Ein Großteil der öffentlichen Sozialleistungen, ein Teil der sozialen Dienste und Kompetenzen im Bereich der Förderung ländlicher Gebiete wurden den Departements übertragen.

Das Volumen der den *collectivités territoriales* im Zuge der Kompetenzenrevision zur Verfügung gestellten zusätzlichen Finanzmittel ist im Vergleich zum Volumen des nationalen Budgets sehr bescheiden, so daß die Kritik der Opposition, beim Kompetenztransfer handle es sich in Wirklichkeit um einen ‚Lastentransfer‘, nicht aus der Luft gegriffen scheint.

Insgesamt kann sich der Beobachter des Eindrucks nicht erwehren, als hätten Politiker und Bevölkerung das Interesse an der Dezentralisierung weitgehend verloren:

Die Indifferenz der breiten Bevölkerung gegenüber der Reform ist sicherlich nicht ohne Gründe: Die Klage zahlreicher Kommentatoren, daß die Reform bislang nur den lokalen Mandatsträgern zugute gekommen ist, im Alltagsleben der Bürger jedoch bisher kaum erkennbare Spuren hinterlassen hat, ist berechtigt¹⁹.

Was die Politiker betrifft, so haben seit dem Regierungsantritt der Linken die gesamtfranzösischen Krisenphänomene das Interesse an regionalen Strukturproblemen weitgehend verdrängt. Wie kurzfristig diese Vernachlässigung der regionalen Perspektive sein kann, mußte gerade die Sozialistische Partei im Frühjahr 1984 schmerzhaft erfahren, als im Zuge der Stahlkrise mit Lothringen eine ganze Region im Stile des Kampfes gegen den funktionalen Regionalismus in den Ausstand trat.

3.5 Neue Regionenpolitik und Regionalismus²⁰

Der Regierungsantritt der Linken mußte als der Beginn eines neuen Verhältnisses zwischen Staat und politischen Regionalismus gewertet werden.

Mit ihren ersten einschlägigen Maßnahmen schien die neue Mehrheit diesen Erwartungen zunächst voll gerecht zu werden: Entscheidungen wie die Auflösung des gefürchteten Staatssicherheitsgerichtshofes, die umfassende Amnestie für Strafgefangene mit regionalistischem Tathintergrund, symbolische Maßnahmen (Einstellung der Projekte *Larzac* und *Plogoff*: Gegen den geplanten Bau des Kernkraftwerkes bei Plogoff (Westbretagne) und die Erweiterung des Militärcamps auf dem Larzac im südfranzösischen Departement Aveyron hatten sich in den siebziger Jahren bedeutsame Protestbewegungen mit regionalistischem Hintergrund gebildet. Der Widerstand gegen beide Projekte besaß einen hohen symbolischen Wert für den französischen Regionalismus in den siebziger Jahren.), die Gewährung eines Partikularstatutes für

Korsika und die Einleitung einer weitreichenden Dezentralisierung bzw. Regionalisierung waren geeignet, die Legitimität der ‚*revendication régionaliste*‘ nach fast zwanzig Jahren staatlicherseits betriebener Kriminalisierung anzuerkennen.

Trotz dieses grundsätzlichen Wandels im Verhältnis zwischen Staat und Regionalismus ist auch die diesbezügliche Erfolgsbilanz der neuen Regionenpolitik bislang nicht zufriedenstellend. Hieran ist die Regierung selbst nicht schuldlos:

- Die Maßnahmen zur Förderung der ‚kulturellen Sondertraditionen‘ stehen in einem krassen Gegensatz zu den Versprechungen der sozialistischen Oppositionspolitiker vor 1981 und sind in erheblichem Maße verantwortlich für die verbreitete Enttäuschung in den regionalistischen Bewegungen;
- eine Mitverantwortung trägt die Regierung auch an der Paralysierung der korsischen Partikularinstitutionen, insbesondere der Selbstblockade der 1982 gewählten ersten Korsischen Versammlung. Die Auflösung dieses ersten direkt gewählten französischen Regionalparlamentes schon zwei Jahre nach seiner Konstituierung und der Versuch, durch Neuwahlen die verfahren Situation zu bereinigen, ist kennzeichnend für die Schwierigkeiten der neuen Korsika-Politik der französischen Regierung.
- Die Verweigerung eines Partikularstatutes für die Bretagne muß im Nachhinein als politischer Fehler betrachtet werden: Die Regierung hätte damit auf der einen Seite sicherlich den einschlägigen Erwartungen in der Bretagne besser Rechnung tragen können, v. a. aber wäre sie dem häufig erhobenen Vorwurf entgangen, die korsische Sonderregelung müsse als eine Art ‚Prämie für die Anwendung politischer Gewalt‘ betrachtet werden und habe somit zur Eskalation dieser Form der politischen Auseinandersetzung nach 1982 beigetragen.

In der Tat wundert es angesichts dieser Bilanz nicht, daß die Manifestationen des politischen Regionalismus zwei Jahre nach dem verheißungsvollen Neubeginn eher wieder zu- als abnahmen.

Schien es zu Beginn der Regierungszeit der Linken so, als könne die neue Regionenpolitik die Ursachen für die Mehrzahl der regionalistischen Artikulationen beseitigen, so ist die Regierung heute von diesem Ziel weiter entfernt als zuvor:

- Die Situation in Korsika hat sich insbesondere zwischen Sommer 1982 und Herbst 1983 wieder in beunruhigender Weise verschärft;
- im französischen Baskenland kam es im Sommer 1983 zu einer ungewohnten Eskalation der politischen Gewalt;
- selbst im Umfeld des in den letzten Jahren relativ ruhig gebliebenen bretonischen und okzitanischen Regionalismus gab es bereits Anzeichen für eine bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings kaum als dramatisch zu bezeichnende Reaktivierung.

Die neue französische Regionenpolitik hat sicherlich dazu beigetragen, daß die Regionalfrage zur Zeit nicht zu den brennendsten Problemen der Linkenregierung zählt. Für die Zukunft allerdings kann eine dauerhafte Befriedung des Regionalismus nicht vorausgesagt werden, da die Ursachen für die ‚Revolte der Regionen‘ auch durch die Linke bisher nicht hinreichend beseitigt worden sind.

Kurzbibliographie zum Thema²¹

Zur Gesamtthematik

Gregor Halmes: Regionenpolitik und Regionalismus in Frankreich 1964–1983 – unter besonderer Berücksichtigung der Dezentralisierungspolitik der Linksregierung seit 1981. Frankfurt/M., Bern, New York, Nancy 1984.

Zum Regionalproblem in Frankreich

J.F. Gravier: Paris et le désert français. Paris 1947 (Erstausgabe).

Yves Durrieu: Régionaliser la France – Capitalisme ou socialisme. Paris 1969.

Jean Giard et Jacques Scheibling: L'enjeu régional – une démarche autogestionnaire. Paris 1981.

Zur Regionalisierung

Durrieu (siehe oben).

Pierre Grémion: Le pouvoir périphérique – Bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris 1976 (v. a. über die Regionalreform von 1964).

Ursula Birner: Regionalisierung und Dezentralisierung in Frankreich – Die Entwicklung faktischer Dezentralisierung auf der regionalen Ebene. Konstanz 1982.

Pierre Lagarde: (Clefs pour) La régionalisation. Paris 1977 (Dokumentation: Einführung, Gesetzestexte, einschlägige Stellungnahmen).

Zur aktuellen Dezentralisierung

Cahiers français No. 204, janvier-février 1982: La décentralisation.

Michel Phlipponneau: Décentralisation et régionalisation – La grande affaire. Paris 1981 (Darstellung der Reform aus sozialistischer Sicht).

Jean-Emile Vié: La décentralisation sans illusion. Paris 1982 (historische Entwicklung, Darstellung und Kritik der aktuellen Dezentralisierung aus konservativer Sicht).

Zum Regionalismus

Dirk Gerdes (Hrsg.): Aufstand der Provinz – Regionalismus in Westeuropa. Frankfurt/New York 1980 (drei Einzelbeiträge zum französischen Regionalismus).

Daniel Chatelain et Pierre Tafani: Qu'est-ce qui fait courir les autonomistes? Paris 1976.

Solange et Christian Gras: La révolte des régions d'Europe occidentale de 1916 à nos jours. Paris 1982 (ausführliche historische Beschreibung auch des französischen Regionalismus).

Robert Lafont: La révolution régionaliste. Paris 1967 (der Autor ist selbst einer der bekanntesten französischen Theoretiker des Regionalismus [Okzitanismus]).

Louis Quéré: Jeux interdits à la frontière – Essai sur les mouvements régionaux. Paris 1978 (Detaillierte und fundierte Darstellung des französischen Regionalismus, Kritik aus marxistischer Sicht).

Anmerkungen

1 Unter 'Regionen' werden nach französischem Verständnis seit den fünfziger Jahren territoriale Einheiten im Bereich zwischen nationaler (zentraler) Ebene und den bereits seit der Französischen Revolution bestehenden knapp 100 Départements verstanden. Die heutigen Regionen umfassen zwischen zwei (Alsace, Haute Normandie) und acht Départements (Midi-Pyrénées). Insofern sind die französischen Regionen sowohl was ihre Größe betrifft als auch im Hinblick auf ihre 'Lage' im politisch-administrativen System nicht mit den Regionen des Raumplanungssystems der Bundesrepublik Deutschland zu vergleichen. Vgl. Karte „Départements und Regionen Frankreichs“.

2 Bereits vor dem 2. Weltkrieg hatte es in Frankreich relativ starke politische Strömungen mit regionalistischem Hintergrund gegeben. Durch die Kollaboration von Teilen dieser Bewegungen mit den faschistischen Besatzungsmächten war der Regionalismus insgesamt bis in die sechziger Jahre diskreditiert.

3 Vgl. Cahiers français No. 204, janvier-février 1982: La décentralisation, S. 12 ff.

4 Mit diesem Begriff sind die zahlreichen Institutionen der staatlichen Vormundschaft und Kontrolle gegenüber den lokalen Kollektivitäten (Kommunen, Départements) gemeint, deren Wahrnehmung bis 1982 zu den Funktionen des Präfektursystems gehörten.

5 Zur Entwicklung des Institutionenaufbaus: vgl. J. E. Vié: La décentralisation sans illusion. Paris 1982.

6 J. F. Gravier: Paris et le désert français. Paris 1947.

7 Neuere Zahlen zum Ausmaß der sozialen Umwälzungen bei: J. Giard et J. Scheibling: L'enjeu régional. Paris 1981, insbesondere S. 73–129.

8 Zwei Hauptprobleme kennzeichnen die räumlichen Disparitäten Frankreichs in sozioökonomischer Hinsicht: – zum einen das dramatische Gefälle zwischen der Hauptstadtregion Ile de France und den übrigen Regionen, – zum anderen eine Zerteilung des Landes entlang einer fiktiven Linie von Cherbourg bis Marseille: Westlich dieser Linie befinden sich die strukturschwachen Gebiete, östlich davon sowohl die 'alten' Industriegebiete und die neuen Wachstumszentren (v. a. Lyon und Provence-Alpes-Côte d'Azur). In der östlichen Hälfte wohnen 2/3 der französischen Bevölkerung, die 72% des Bruttosozialproduktes erstellen – vgl. U. Kempf: Das politische System Frankreichs. 2. Aufl. Opladen 1980, S. 270.

9 Zur Regionalisierung der 'Planification' vgl.: U. Birner: Regionalisierung und Dezentralisierung in Frankreich. Konstanz 1982.

10 Vgl. hierzu die klassische Analyse: P. Grémion: Le pouvoir périphérique. Paris 1976.

11 Vgl. G. Halmes: Regionenpolitik und Regionalismus in Frankreich 1964–1983 – unter besonderer Berücksichtigung der Dezentralisierungspolitik der Linksregierung seit 1981. Frankfurt/M., Bern, New York, Nancy 1984, S. 67 ff.

12 Vgl. insbes. R. Lafont: La révolution régionaliste. Paris 1967.

13 Zu den Spielräumen der Reform von 1972 vgl. Birner 1982.

14 Literatur hierzu: Cahiers français 1982, Halmes 1984, Kap. IV; M. Phlipponneau: La grande affaire: Décentralisation et régionalisation. Paris 1981; Vié 1982.

15 Vgl. die Rede Innenminister Defferres zur Eröffnung der Parlamentsdebatte über das Rahmengesetz (27. 7. 1981) – Manuskript.

16 Durch die Bestimmungen des Rahmengesetzes wird den Regionen, Départements und Kommunen im Rahmen gewisser Einschränkungen die Möglichkeit eingeräumt, im Bereich ökonomischer und sozialer Entwicklungen direkt zu intervenieren, um die 'ökonomischen und sozialen Interessen der Bevölkerung sicherzustellen' (hierzu gehören u. a. auch direkte Hilfen an heimische Unternehmen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden).

17 Vgl. Halmes 1984, S. 136–139.

18 Zu den ursprünglichen Absichten vgl. Phlipponneau 1981, S. 139 ff.

19 Entsprechende Erfahrungsberichte in: Le Monde 9. 2. 1983, 25. 2. 1983; Interview mit G. Sorman in: Autrement no. 47/1983 – Le local dans tous ses états: Décentralisation et développement: La grande bataille du septennat u. a.

20 Vgl. Halmes 1984, Kapitel V und VI.

21 Eine ausführliche Regionalismus-Bibliographie wurde erarbeitet von: Gregor Halmes und Karl-Peter Schackmann-Fallis: Regionalismus in Westeuropa – Bibliographie – Schwerpunkt Stadt- und Regionalplanung (SRP) des FB IV der Universität Trier, Arbeitspapier Nr. 6, Mai 1982.