

### Frankreich im Umbruch zwischen Zentralismus, Dezentralisierung und europäischer Integration

Brücher, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brücher, W. (1997). Frankreich im Umbruch zwischen Zentralismus, Dezentralisierung und europäischer Integration. *Europa Regional*, 5.1997(4), 2-11. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48369-9>

#### 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.

# Frankreich im Umbruch zwischen Zentralismus, Dezentralisierung und europäischer Integration

WOLFGANG BRÜCHER

## Einführung

Vor genau fünfzig Jahren schockte ein junger französischer Geograph, Jean-François GRAVIER, seine Landsleute mit dem oft zitierten Buch *Paris et le désert français* über die brisante Disparität zwischen glanzvoller Hauptstadt und veröden Provinz. Seitdem hat Frankreich in Europa einen ungeheuer schnellen Aufstieg zu einem modernen, technologisch führenden Industrieland bewältigt. Gleichzeitig, so scheint es, hat der in Jahrhunderten gewachsene, starke zentralistische Staat an Kraft und Strukturen verloren. Durch beides, den Entwicklungssprung und das Verblenden des Zentralismus, hat die traditionelle Identität des Landes Schaden erlitten. Nicht zuletzt macht man dafür auch die europäische Integration verantwortlich. Diese wird einerseits von Frankreich als einer der Lokomotiven vorangetrieben. Andererseits aber existieren kaum überwindbare Schwierigkeiten, den *unitarischen* Nationalstaat in eine europäische Union einzufügen, die mehr ist als eine lockere Konföderation wie de Gaulles „Europa der Vaterländer“: Er paßt weder in eine polyzentrische Föderation noch in ein Mosaik von Regionen, erst recht nicht in eine vergrößerte Neuauflage des Zentralismus unter der Führung von Brüssel. Vor solch komplexem Hintergrund ist hier, wenn auch nur in Teilaspekten, die Dezentralisierungspolitik seit 1982 zu analysieren, besonders die damit verbundene Regionalisierung. Darin zeigen sich, neben dem Willen zur Anpassung an Europa, zähe Bestrebungen, aber auch endogene Zwänge, Frankreich als geschlossenen Zentralstaat zu erhalten und nur so in die Europäische Union einzubringen.

## Identität und Zentralstaat

Solche globalen Veränderungen beschleunigen den Untergang der „alten Werte“, wie Geschlossenheit von Raum und Wirtschaft, Verschmelzung der Volksgruppen und Einwanderer in einer Nation, Bindung an die dörflich-kleinstädtische Gemeinschaft, elitistische Kultur – der starke, paternalistische, unitarische Staat galt im-

mer als Hüter und Sammelbecken dieser Werte (vgl. KUISEL 1996). So wachsen, wie zahlreiche Autoren in den letzten Jahren betonen, Orientierungslosigkeit und Sorge der Franzosen um ihre Identität bzw. um die ihrer Nation. Sie unterliegt in der Tat umwälzenden Neuerungen und Herausforderungen: Die Wirtschaft folgt den Regeln der Globalisierung, der Staat stellt seine Unternehmen zur Privatisierung frei – die Kehrtwende der neuen sozialistischen Regierung 1997 macht die Unsicherheit nur noch größer. Eskalierende Probleme mit Einwanderern und Multikulturalität stehen im Widerspruch zu den heterogenen Wurzeln der Nation. Räumlich werden die fremden Minderheiten zunehmend in Wohnvierteln marginalisiert, die unter sozialen Spannungen bersten und wie exterritoriale Zonen wirken. De facto außerhalb liegen auch weite, von massiver Landflucht entleerte Räume. Zu alledem wird mit dem Zerfallen der Staatsgrenzen im europäischen Rahmen der „Behälter“ der Nation porös; man vermißt nun die Geborgenheit, befürchtet ein Abdriften der Randgebiete.

Das Bindemittel für die gewachsene Identität Frankreichs ist traditionell der zentralistische, unitarische Staat. Immer wieder ist zu betonen, daß in Frankreich, umgekehrt wie in Deutschland, der Staat vor der Nation entstanden ist. Der Staat hat aus heterogenen Territorien und Volksgruppen die *Nation* geschmiedet und erst in einem sich über Jahrhunderte ziehenden Prozeß diesem künstlichen Gebilde eine Identität verliehen, zum Teil auch aufgezwungen. Damit hängen nationale Identität und Stärke des Staates letztendlich voneinander ab.

Natur und Rolle des Zentralstaates werden jedoch in jüngerer Zeit zunehmend in Frage gestellt. Heute steht, so FONTAINE (1997), Frankreich wie die anderen Nationalstaaten im Kreuzfeuer der Globalisierung, Europas und der Regionalisierung – wenn er hinzufügt „...wie die anderen Nationalstaaten“, so übersieht er jedoch einen grundsätzlichen Unterschied: Frankreich ist überwiegend von EU-Mitgliedern

umgeben, die bereits regionalisiert bzw. föderal strukturiert sind oder dahin tendieren, selbst Großbritannien.

Beim französischen Zentralismus, oft auch als *jacobinisme* bezeichnet (vgl. ausführlich BRÜCHER 1992), handelt es sich weder um eine *Staatsform* noch um ein *Regierungssystem*, vielmehr um ein *staatsorganisatorisches Leitprinzip*. Es hat über einen sehr langen Zeitraum und gegen permanente Widerstände gewirkt, von den Anfängen der Monarchie bis in die heutige Fünfte Republik. Von einer einzigen Entscheidungszentrale und von einem festen Punkt im Raum, der Hauptstadt, soll das gesamte Staatsterritorium maximal durchdrungen, gestaltet und gesteuert werden. Darauf basiert – wenn auch eingeschränkt durch die Dezentralisierung ab 1982 – das hierarchische Verwaltungssystem, von der Regierungszentrale direkt zu den Gebietskörperschaften. Es verbot sich bis dahin jeglicher Ansatz lokaler Autonomie. Alle gesellschaftlichen Bereiche sollen weitestgehend vereinheitlicht werden, also u.a. auch Kultur, Sprache, Urbanisierung oder Wirtschaft. Ziel ist die zentrale Kontrolle einer homogenen, festgefühten Nation in einem geschlossenen Territorium, erreichbar nur über eine maximale Uniformierung des Territoriums und seiner Bevölkerung, die Gleichschaltung aller Verwaltungseinheiten, Gesetze und Verordnungen. „Was seit langem in Frankreich den Staat stützt, ist ... seine Ablehnung selbst des geringsten Partikularismus“, schrieb noch jüngst der heutige Gaullistenführer Séguin (zit. in Le Monde 16.08.93).

Unterlaufen, aber zugleich auch in Funktion gehalten wird der Zentralismus seit alters durch das System der Ämterhäufung. Zahlreiche Volksvertreter (*notables*) der Gebietskörperschaften haben dort, aber auch auf nationaler Ebene, mehrere Mandate inne. So kann z.B. ein Regionalratspräsident gleichzeitig auch Bürgermeister und Minister sein. Dieses Charakteristikum des politischen Systems in Frankreich wirkt wie ein Scharnier, wie ein Schmiermittel zwischen der Zentrale

und der Provinz. Je stärker die lokale Position des Notabeln, desto mehr Vorteile erkämpft er in Paris für seine Provinzhochburg (und sich selbst), umgekehrt macht er sich zu Hause, als Kontaktmann zum Präfekten, für die Zentrale nützlich. SADRAN (1996, S. 116) nennt den *cumul des mandats* treffend einen „gezähmten Jakobinismus“.

Das Phänomen Zentralismus hat auf verschiedenste Weise den Raum Frankreich geformt, über das Verkehrsnetz, aber auch über die Städte oder die Verteilung der Industrie. Solche in den Raum geprägten Strukturen stehen in permanenter Wechselwirkung mit allen gesellschaftlichen Bereichen. Nicht zuletzt durch die lange Tradition und die Verankerung im Territorium wurde das Leitprinzip zu einer Art Selbstverständlichkeit. Es beeinflusst dementsprechend das Denken und Verhalten von Politikern wie Bürgern; es bildet, gewollt oder ungewollt, den zentralen Pfeiler der französischen Identität.

### Dezentralisierung und Regionalisierung

Nun gibt es, zumindest vordergründig, zahlreiche Hinweise, daß die zentralistischen Strukturen und die Macht des Staates erodiert werden. Als hauptverantwortlich angesehen werden allgemein drei Einflußbereiche:

- die Dezentralisierung ab 1982 einschließlich der Schöpfung der Regionen als neue Gebietskörperschaften,
- die darauf aufbauende Regionalisierung und
- Einflüsse von seiten der Europäischen Union.

Seit 1982, unter der Präsidentschaft von Mitterrand, wurden bahnbrechend erscheinende *Gesetze für eine Dezentralisierung* erlassen. Sie sind durch drei Hauptinhalte gekennzeichnet:

1. Bis 1982 war die Region lediglich ein *établissement public*, konzipiert vor allem für Belange der Raumordnung. Sie unterstand dem Statthalter des Staates, dem Regionalpräfekt. Nun wurde sie per Gesetz zu einer vollwertigen Gebietskörperschaft (*collectivité territoriale*) aufgewertet und erhielt, ähnlich wie Departement und Gemeinde, eigene Kompetenzen und als Exekutive einen direkt gewählten Rat.
2. Die Abschaffung der sog. *tutelle*, d.h. der direkten zentralen Staatsaufsicht über die Gebietskörperschaften mittels der Präfekten. Jene können nun

nicht mehr per Weisung *a priori* jede Entscheidung einer Gebietskörperschaft aufheben, sondern nur bei Zweifeln an der Legalität eine nachträgliche Rechtskontrolle anordnen.

3. Erstmals wird nun dem Departement und der Region ein Exekutivrecht zugestanden, das der Gemeinde wird erweitert. Die Gebietskörperschaften erhalten keine Generalzuständigkeit für alle sie betreffenden internen Belange, wie z. B. Wirtschaft, Verkehr, Bildung, sondern nur für bestimmte (Teil-)Bereiche. So ist beispielsweise die Region nun zuständig für die Wirtschaftsförderung, das Departement für den Sozialbereich, die Gemeinde, zusätzlich zu ihren alten Zuständigkeiten, für Freizeithäfen. Der Regionalrat schlägt einen Entwicklungsplan vor, der sich am nationalen Plan orientiert. Fortan sollen die Gebietskörperschaften auch direkt über angemessene Finanzmittel verfügen. Die Region darf Lokalsteuern erheben. Außerdem kann sie über einen sog. Planvertrag mit dem Staat für gemeinsame Investitionen von letzterem etwa 60 % der Mittel erhalten.

### Einflüsse Europas

Durch die Schöpfung der Region in Frankreich wurden überhaupt erst die äußeren Voraussetzungen für eine Teilnahme am Regionalisierungsprozeß innerhalb der EU und durch die EU geschaffen. Auf der anderen Seite will letztere mit der Förderung der Regionen (bzw. Bundesländer, *autonomías* etc.) bekanntlich die nationalstaatlichen Strukturen aufbrechen und damit das Zusammenwachsen erleichtern. Die Regionen sollen mehr Eigenständigkeit erhalten und zunehmend direkt mit den EU-Gremien kooperieren.

Zunächst hatte sich bekanntlich die Integrationspolitik allein zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene, zwischen Brüssel und den Hauptstädten bewegt. Beispielsweise sollte über die Zuteilung von Fördermitteln aus den Strukturfonds, vor allem dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), das Ungleichgewicht zwischen „reichen“ und „armen“ *Staaten* abgemildert werden. Seit den 80er Jahren bemühen sich die bereits etablierten Regionen, im Verein mit der EU, die Institution Region allgemein politisch aufzuwerten, zum autonomen Verhandlungspartner der EU zu machen. So wurde mit der Einheit-

lichen EU-Akte 1986 festgelegt, daß nun der Ausgleich in der räumlichen Entwicklung nicht mehr zwischen *Staaten*, sondern zwischen *Regionen* anzustreben sei. Noch weitergehend wurden mit der Reform des EFRE direkte Beziehungen zwischen EU und Region gestattet, ohne die vorher obligatorische Zwischenschaltung der Staatsregierung. Der Vertrag von Maastricht gestattet den Regionen sogar, nun selbst aktiv an bestimmten Entscheidungsprozessen teilzunehmen (VAN GINDERACHTER 1993, S. 148). Seit Ende der 80er Jahre betreffen viele Bereiche der EU-Politik die Regionen direkt: Landwirtschaft, Soziales, Verkehr, Umwelt etc. Die Einbeziehung in Vorbereitung und Durchführung der Fördermaßnahmen sowie gestiegenes politisches Selbstbewußtsein hat dazu ermuntert, die Interessen bei den Brüsseler Behörden nun direkt zu vertreten, meist über ständige Kontaktbüros.

Solche Entwicklungen sieht mancher gern als Vorläufer eines „Europas der Regionen“. Zwar wird es vermutlich ein Schlagwort bleiben, und es ist auch fraglich, ob ein solches „Kleinstaatmosaik mit einer Flut von Sonderinteressen“ (FRISCH 1994, S. 197) denn so wünschenswert ist. Doch klingt daraus die Tendenz eines *divide et impera*: Die Nationalstaaten sollen durch individuelle Aufwertung ihrer Teilgebiete von innen heraus geschwächt, die Regionen gestärkt und zugleich zu einem von Brüssel beherrschbaren Gefüge werden. Ermöglicht wird dies auch durch eine Lockerung der Grenzen, die bisher dem unitarischen Staat Reichweite und inneren Zusammenhalt garantierten. Folgerichtig entfaltet Brüssel an den Grenzen und in Grenzräumen eine auffällige Aktivität; sogenannte Großregionen, wie z.B. Saar-Lor-Lux, passen bestens in die Strategie (vgl. BRÜCHER 1995; SCHULZ u. BRÜCHER 1997). Grundsätzlich sollen nationale Grenzen durchlässiger, vielleicht langfristig eliminiert werden, um den Einigungsprozeß der Staaten, aber auch die Annäherung aneinanderstoßender Gebietskörperschaften zu beschleunigen; in dieselbe Richtung zielen lokale Initiativen. An eine Grenze stoßende Regionen sind besonders zu fördern, weil sie sehr häufig, gerade wegen ihrer isolierten Lage, strukturschwach sind. In Frankreich ist solche Benachteiligung nicht nur räumlich bedingt, sondern gründet auch in dem uralten Mißtrauen der Zentralregierung gegenüber Gelüsten randlicher Minderheiten, wie Bretonen oder Korsen, aus dem Kunstgebilde Terri-

torium-Nation auszubrechen. Die Zusammenarbeit in bi- oder multinationalen Grenzraumprojekten wird seit 1990 speziell durch das INTERREG-Programm der EU unterstützt, die je Projekt die Hälfte der Mittel einbringt. Zusätzlich hat eine Reihe jüngerer Vereinbarungen, zuletzt das „Karlsruher Übereinkommen“ von 1996, die Kooperationsmöglichkeiten schrittweise vereinfacht (vgl. HALMES 1996; SCHULZ 1997).

### Dezentralisierung, Regionalisierung und europäische Einflüsse – eine Bewertung

Allein an den geschilderten Fakten gemessen, erscheint die Identität des französischen Zentralstaates durch die Dezentralisierung-Regionalisierung und die parallel verlaufende europäische Integration grundsätzlich in Frage gestellt. Es handelt sich hier um Prozesse erheblicher Tragweite, schließlich geht es um ein schon im Mittelalter entstandenes Leitprinzip, das bis heute hohe Persistenz beweist. Von diesem aber wandte man sich nun bewußt ab, gewollt von Staatspräsident und Regierung und ohne nennenswerte demokratische Legitimation. THOENIG scheint sich darüber zu amüsieren, wie reibungslos und schnell die Verabschiedung der Gesetze und ihre Durchführung im

Territorium vonstatten gingen, ja, daß die Jakobiner offenbar aus dem Hexagon verschwunden seien (1992, S. 74). So wirft sich die Frage nach den Motiven und ihrer Echtheit auf, auch angesichts der Unklarheit über die Ziele und Resultate dieser Politik. „Es gibt verschiedene mögliche Lesarten der Konsequenzen der Dezentralisierung auf den aktuellen Zustand Frankreichs“ (DELFAU 1994, S. 33). Kurz: man erhält keine einhellige Antwort. Allen Anzeichen nach steht im Hintergrund eine äußerst subtile Strategie, die nach einer Erklärung ruft – aber auch die folgende Interpretation des Verfassers ist nur eine weitere „mögliche Lesart“.

Zunächst ist zu betonen, daß die Neuschöpfung der Region wie ein direkter Bruch mit den Zielen der Revolutionäre von 1789 anmutet, wollten jene doch just die *Provinzen*, die „Regionen“ des Ancien Régime, aus Landkarte und Kollektivgedächtnis tilgen und sie durch die kleineren, am Reißbrett der Rationalisten entworfenen Departements ersetzen (Abb. 1). Trotzdem blieben mentale und kulturelle Bindungen an die alten Provinzen wach. Auch hat es, vor allem in Randgebieten wie der Bretagne und – natürlich – Korsika, immer wieder aufflackernde autonomistische Strömungen gegeben, bis heute.

Sicherlich wird deren politisches Gewicht zuweilen überschätzt, doch können solche Bewegungen sich auf ein in Europa wachsendes Regionalbewußtsein betten.

1956 erfolgte die erste Gruppierung von jeweils mehreren Departements in 22 Regionen – fiel sie zufällig in dasselbe Jahr wie der Spaak-Plan, der, als Vorläufer der EWG-Gründung 1957, bereits eine europäische *Regionalpolitik* erwähnte (vgl. MADIOT 1996, S. 96)? Mehr noch mit ihrer Formierung zu *circonscriptions d'action régionale* (1972) begann der französische Staat, seine territorialen Verwaltungsstrukturen an die der Nachbarländer anzupassen – äußerlich, denn, wie gesagt, die neuen Gebilde erhielten keinerlei eigene Kompetenz. Überdies bekamen sie einen Zuschnitt, der sich, trotz des oft übernommenen historischen Namens (Limousin, Auvergne etc.), nur noch in den Ausnahmefällen Elsaß, Lothringen und Nord mit dem der alten Provinzen (nahezu) deckt. So fühlt sich der *Nantais*, der Bewohner der alten Hauptstadt der Bretagne, natürlich als Bretone, obwohl der Staat das Departement Loire-Atlantique mit Nantes aus der aktuellen Region Bretagne „fürsorglich“ ausgeklammert hat... Mit solch ahistorischer Formgebung handelte man gegen den offenkundigen Wunsch der Bevölkerung nach regionaler Identität (DELFAU 1994, S. 57), oft auch mit einem Kunstnamen – wer möchte sich schon gern als „Languedoc-Roussillonnais“ bezeichnen?... (Verwundert da nicht, daß der Neologismus *Francilien* für die Bewohner der *Ile-de-France*, also der privilegierten Hauptstadtregion (s.u.), geradezu forciert wird und seit den 80er Jahren auch im Larousse steht?)

In dieselbe Richtung mögen mehrere Vorschläge zielen, die Regionen zu vergrößern bzw. von 22 auf eine zwischen 7 und 13 schwankende Zahl zu reduzieren; 1993 stellt die DATAR, die zentrale Raumordnungsbehörde, sieben vage umrissene Großräume zur Diskussion, die auffälligerweise die aktuellen Regionen wieder zerschneiden. Zu alledem schlägt sie eine Art Hyperregion im Pariser Becken mit Schwerpunkt *Ile-de-France* vor, die wie eine Krake nach sieben Regionen greift (vgl. DATAR 1993). Die Frage ist nicht abwegig, ob man nicht auf diese Weise ein Unsicherheitsgefühl über den Fortbestand und die Identität der Regionen am Leben erhalten will. Denn man bedenke, daß jene nur auf der Basis eines jederzeit modifizierbaren *Gesetzes* bestehen, nicht jedoch, wie Departements

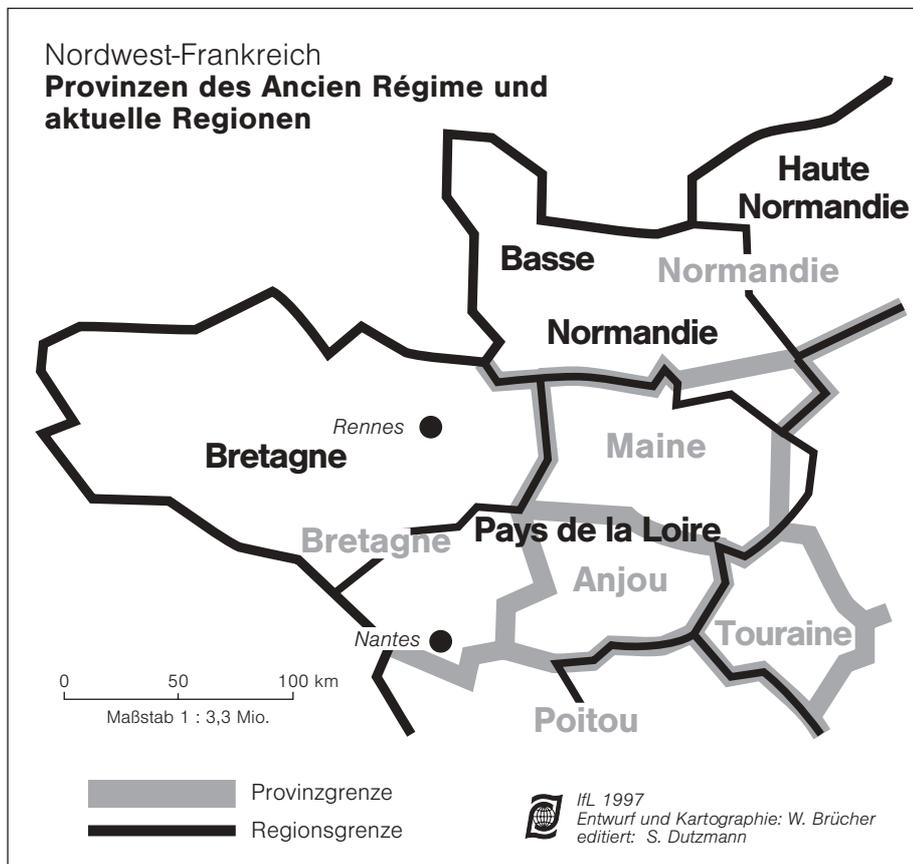


Abb. 1: Provinzen des Ancien Régime und Regionen in Nordwest-Frankreich

und Gemeinden, in der *Verfassung* verankert sind.

Die Etablierung der *Région* seit den 50er Jahren allein für Belange der Administration und des *aménagement du territoire* war nichts anderes als ein klassischer Fall von *Dekonzentration*, d.h. eine Auslagerung weiterhin zentral kontrollierter Verwaltungsbereiche in die Provinz. 1982 jedoch erhielt die neue Region, nun als Gebietskörperschaft, über die *Dezentralisierungsgesetze* erstmals autonome Zuständigkeitsbereiche (s.o.). Von den drei Staatsgewalten entfällt seitdem auf die Gebietskörperschaften nur die Exekutive. Eine lokale Teilhabe an der Judikative und Legislative käme dem gefürchteten Föderalismus nahe, ist ohnehin verfassungswidrig. Aber auch in den neuen Kompetenzen behält sich der Staat über zahlreiche Ausnahmeklauseln weiterhin Eingriffsmöglichkeiten vor. *Zwischen* den drei Ebenen wurde 1983 jegliche hierarchische Verfügungsgewalt gesetzlich untersagt, vielmehr wurden ihnen dezidiert unterschiedliche, meist noch in sich unterteilte Bereiche zugeordnet (vgl. Abb. 2), mit dem Ziel, eine vertikale Zusammenarbeit und damit jede potentielle Schweregewichtsbildung gegenüber Paris auszuschließen: z.B. ist beim Bau und Unterhalt der Schulen die *Gemeinde* für die *Grundschulen* zuständig, das *Departement* für die *Realschulen*, die *Region* für die *Gymnasien*. Der Region wurden überdies auffällig wenig Kompetenzbereiche übertragen, allein zwei Drittel ihrer Investitionen fließen in Bildungswesen und Transport, nur rund 10 % in die Wirtschaftsförderung (BERTHON 1996, S. 34). Viele Beispiele sprechen auch dafür, daß der Staat mittels der Dezentralisierung eine Reihe von unliebsamen Aufgaben auf die Gebietskörperschaften abgewälzt hat, u.a. die konfliktreiche Flurbereinigung... Überhaupt nicht erfaßt wurde bezeichnenderweise der die Macht tragende Energiesektor.

Am sichtbarsten begrenzt werden die neuen Kompetenzen durch unzureichende finanzielle Ausstattung. Zu alledem führt Mischfinanzierung zu Konfusion, so, wenn eine Gemeinde Zuschüsse für das neue Dach ihrer Kirche aus Paris, von der Region und vom Departement erhält... Die vom Staat genau zubemessenen Mittel für neue Zuständigkeitsbereiche, z.B. in den Regionen für den Kanalbau, sind nicht übertragbar. Außerdem werden ungebundene „globale“ Transferleistungen, allerdings im bescheidenen Umfang von insgesamt rund 100 Mrd. FF (1995), an Gemeinden

Bereich	Gemeinde	Departement	Region	Staat
<b>Bildung</b>	Bau und Unterhaltung von Grundschulen	Bau und Unterhaltung von Realschulen	Bau und Unterhaltung von Gymnasien	Programme Gr. Ecoles und Universität
<b>Schülertransport</b>	innerhalb Gemeinde	außerhalb der Städte		
<b>Soziales und Gesundheit</b>	Beteiligung an Aktivitäten des Departementes	Kinder, Familien, Senioren Behinderte		staatliche Einrichtungen, Drogenhilfe
	öffentliche Hygiene			
<b>Fortbildung</b>			Fortbildung Lehre	allgemeine Richtlinien
<b>Planung</b>	interkommunale Entwicklung	ländliche Infrastruktur	gemeinsamer Entwurf des Regionalplans	
<b>Städtebau</b>	Flächennutzungs- und Bauleitpläne			Kontrolle
<b>Umwelt</b>				
<b>Schutzgüter</b>	Baugenehmigungen	Wanderwege	Regionalparke	Kontrolle

Abb. 2: Ausgewählte Zuständigkeitsbereiche der Gebietskörperschaften seit 1982

Quelle: verändert nach VELPEAUX, Les Lois de décentralisation depuis 1982. In: Les collectivités locales en France, Paris 1996, S.13

(79 %) und Departements (17 %) (-HERTZOG 1996, S. 81) ausgeschüttet. Daß die davon ausgeschlossenen Regionen im Gegenzug direkte lokale Steuern erheben dürfen (u.a. Führerscheingebühren), klingt zwar nach mehr Autonomie, doch die finanzschwachen Regionen treiben solche Steuern in die Höhe – und machen sich bei ihren Bewohnern unbeliebt... „Das ganze System wurde ... blockiert, um die Finanzautonomie der Region und den Umfang ihrer Budgets zu blockieren“ (DOUENCE 1995, S. 15); MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET nennt die Finanzfrage die „Achillesferse der gesamten Dezentralisierungsreform“ (1990, S. 75).

Insgesamt regiert das Prinzip, je größer die Gebietskörperschaft, desto niedriger ihr Etat. Wie das Beispiel Pays de la Loire zeigt, haben die Regionen pro Jahr rund 1000,- FF/Einw. zur Verfügung, die Departements fast das Vierfache, die Gemeinden mehr als das Siebenfache (mdl. Mitt. J. Renard, Inst. de Géographie, Nantes). Solche finanziell gesteuerte Bevormundung der Region zeigt sich nicht zuletzt auch im System des sog. *Planvertrags* (*Contrat de Plan Etat-Région*), eines vom Staat und einer Region gemeinsam geplanten und finanzierten Investitionsprogramms. 1984-93 speiste der Staat in den jährlichen Gesamtetat von durchschnittlich 16,9 Mrd. FF einen Anteil von 56,5 % ein (BALME/BONNET 1995, S. 51). Das bedeutet zwar zusätzliche Mittel für die Regionen, die restlichen 7,2 Mrd. FF/a müssen jedoch aus deren ohnehin schon schmalen Budgets abgezweigt werden. Zu alledem flie-

ßen sie in Projekte, die oft weniger eigene als staatliche Interessen verfolgen, so z.B. in den Straßenbau, für den die Regionen nicht einmal zuständig sind... (vgl. Abb. 2). Offiziell sind es gemeinsame Projekte, nur werden die Prioritäten vom Präfekten, also der Zentralregierung bestimmt (THARUN 1993, S. 25; DOUENCE 1995, S. 12). Die Regionen sind jedoch auf solche Form staatlicher „Förderung“ angewiesen, nicht nur wegen ihrer knappen Mittel, sondern auch wegen der Einbindung von EU-Fördermitteln, bei der der Staat kooperieren muß. Planverträge sind heute „der wichtigste institutionelle Mechanismus ... für die Organisation der zentral-peripheren Beziehungen im Bereich der öffentlichen Politik“ (BALME/BONNET 1995, S. 51,62,70), anders gesagt: eine neue Form der Anbindung der Provinz an die Zentrale. Letztlich bedeutet die Kontrolle der Planverträge durch den Staat, daß die Raumordnungspolitik auch auf *regionaler* Ebene *zentrale* Angelegenheit bleibt (vgl. DAMETTE u. SCHEIBLING 1995; MADIOT 1996). Selbst die neuen Freiheiten, mit ausländischen Nachbarn grenzübergreifende Kontakte zu knüpfen, bleiben begrenzt. Zwar entfällt seit 1992 die Pflicht vorhergehender Anfrage an den Präfekten, doch müssen alle Aktivitäten und Verträge der französischen Regionen mit dem Ausland *a posteriori* von Paris autorisiert werden (MAZEY 1994, S. 152). Seit dem Erlass der Dezentralisierungsgesetze benötigte die Regierung zehn Jahre, um solche Lockerungen zu genehmigen – bzw. um zu legalisieren, was schon vorher Praxis war...

Mit der Erweiterung der Gebietskörperschaften um die Region wurde unter ihnen zusätzliche Konkurrenz, auch Konfliktpotential geschaffen, vor allem mit dem Departement. Offiziell bleibt ungeklärt, welches nun das wichtigere Niveau zwischen Gemeinde und Staat ist, faktisch gilt jedoch das Departement als der eigentliche „Sieger“ und ist ohnehin durch seine lange Tradition besser etabliert (DOUENCE 1995, S. 12, 16; MADIOT 1996, S. 71). Die Frage ist legitim, ob mit der Bevorzugung des kleineren Departements gegenüber der auf Europa zugeschnittenen größeren Region nicht gezielt europäisierende Tendenzen gebremst werden sollen. Will der Staat Departement und Region im Gleichgewicht halten, um sie besser beherrschen zu können, so wie einst Ludwig XIV Adel und Bürgertum (vgl. ELIAS 201997, II)? Ist hier erneut die Handschrift des Teils und Herrsche zu erkennen? Warum auch sollte die Zentrale Interesse an aufstrebenden, selbstbewußten Regionen haben? Sie werden gezielt schwach gehalten, sind erst seit 1986, also mit Verzögerung, durch Wahlen etabliert und sehen sich einem gestärkten Regionalpräfekten konfrontiert. MABILEAU (1996, S. 233; vgl. BERTHON 1996, S. 33). sagt sogar, der Staat habe die Region marginalisiert, weil er ihr in allem mißtraut, was über ihre administrative Verteilerfunktion für öffentliche Aufgaben hinausgeht, und weil er ihre Opposition fürchtet.

### Die Region – ein Instrument des französischen (Zentral)Staates im europäischen Integrationsprozeß?

Trotz solch widriger Winde konnte die Region bereits ein respektables Gewicht und Selbstbewußtsein erlangen. Gerade die Reformen von 1982 haben in Frankreich den Anstoß und die institutionelle Plattform für die Artikulierung regionaler Interessen auf EU-Niveau gegeben (MAZEY 1994, S. 133). Die neuen Regionalregierungen entwickeln individuelle Interessen, entfalten Aktivitäten in den meisten gesellschaftlichen Bereichen. Allenthalben ist der Wille zu erkennen, dem Raum ein eigenes Profil zu geben, und sei es mit aufwendigen Palästen der Regionalregierungen (Abb. 3); offensichtlich will man mit mageren Budgets maximale Breitenwirkung erregen. „Trotz unbestreitbaren Mangels an legalen und finanziellen Mitteln haben sie sich als echte regionale Regierungen erwiesen und nicht als bloße Vertreter der Zentralregierung“ (DOUENCE 1995, S. 19).



Abb. 3: Hôtel de Région in Nantes (Foto: W. BRÜCHER)

Auch wenn der Grad an Eigenständigkeit der französischen Regionen im europäischen Vergleich sehr niedrig bleibt, so muß die Dezentralisierungspolitik letztlich zur Aufweichung der straffen Zentralisierung führen. Bei der Konzeption der Territorialpolitik muß deren Initiatoren, also der Zentralregierung, diese Konsequenz deutlich gewesen sein. Welche tatsächlichen Motive haben dann eine so widersprüchlich wirkende Politik geleitet?

Trotz der schon genannten Unklarheit der Regionalisierungspolitik deutet allzuviel auf einen entscheidenden Faktor hin: Frankreichs Rolle in der europäischen Integration. „Das Problem, das die Spannungen zwischen den Regionen und dem Staat am deutlichsten aufgedeckt hat, betrifft die Beziehungen mit den Institutionen der Gemeinschaft“ (HERTZOG 1993, S. 169). Heute geht für Frankreich kein Weg mehr an Europa vorbei. Allerdings will das Land auf seine spezifische Weise in der EU mitbestimmen: als kompakter, unitarischer Staat, ohne nennenswerte Verluste an Identität, an Souveränität, zu allerletzt zwecks Unterordnung in einem von Brüssel kommandierten „Europa der Regionen“.

Paradoxerweise aber benötigt der Zentralstaat dazu ausgerechnet die Region! Denn er muß sich optimal sowohl den Strukturen der stärker regionalisierten EU-Mitgliedstaaten anpassen, er kann an den Förderprogrammen nur mittels der Regionen partizipieren, und die beste Plattform für eine Verteidigung gegen den Brüsseler „Imperialismus“ ist eben die Region. Bei der Teilnahme am Integrationsprozeß wird die Region folglich zum Instrument, beson-

ders ab 1989, denn seitdem führt die EU die strukturellen Förderprogramme nicht mehr auf nationaler, sondern auf regionaler Basis durch.

Abermals paradox muß wirken, daß Frankreich hier nicht etwa in einer unerwünschten Zwangslage handelt. Vielmehr ließ sich die regional orientierte EU-Förderung mit der Leitidee der internen französischen Raumordnungspolitik kombinieren, nämlich das Territorium möglichst ausgeglichen zu entwickeln, mit gleichen Chancen für alle, der berühmten *égalité*. In der Tat dient diese dem unitarischen Staat inhärente Aufgabe zugleich der Konsolidierung Frankreichs, damit es in der EU eine unangreifbare Stellung einnehme und nicht der Erosion des Regionalismus anheimfalle. „Das *aménagement du territoire* war eine zentrale und voluntaristische, ja autoritäre Politik, die darauf abzielte, die Aktivitäten und Ausstattung in einem Raum wieder auszugleichen, den man unbedingt uniformieren wollte, um ihn besser in die entstehende Gemeinschaft zu integrieren“ (HERTZOG 1993, S. 168). In diesem komplexen Spannungsfeld zwischen EU, Staat und Region bedarf es in der Zentrale höchster politischer Kunst, wenn sie mehreres zugleich erreichen will:

- der Region diplomatisch die notwendige Eigenbeweglichkeit lassen,
- die Region trotzdem optimal kontrollieren,
- das zentralistische Leitprinzip nicht verraten und
- keinen Konflikt mit Brüssel provozieren.

Grundsätzlich hat die Zentrale nie den geringsten Zweifel erlaubt, daß ihr in allen

auswärtigen bzw. EU-Angelegenheiten die verfassungsmäßige Suprematie gegenüber den Regionen zusteht. Jede wichtige Verhandlung mit der EU wird auf *nationalem* Niveau durchgeführt – auch wenn Brüssel lieber den Regionen direkt gegenüber säße (MAZEY 1994, S. 133). Gerade die Gemeinschaft, nach dem Grundsatz *EU-Recht geht über Staatsrecht*, stützt den Staat, während sie den Regionen neue Zwänge auferlegt: Ihre Politik des freien Wettbewerbs, Umweltgesetze, einheitliche Normen etc. beschränken unvermeidlich die sektorale Autonomie der Regionen – und verantwortlich für die Einhaltung solcher EU-Vorschriften sind die *nationalen* Regierungen. So legen BRAY und MORGAN (1985, S. 18, zit. in MAZEY 1994, S. 151) den Finger auf ein weiteres Paradox: ausgerechnet die EU, die ja die Autorität des Nationalstaates herausfordert, trägt auch zu dessen Verstärkung bei.

Dementsprechend sollte man die Rolle jener Kontaktbüros der Regionen in Brüssel nicht überbewerten. Nicht nur stoßen solche Eigeninitiativen in Paris auf wenig Gegenliebe (ALBERTIN 1988), direkte Beziehungen zur EU und der Aufbau einer Lobby werden durch das französische Recht auch erheblich behindert. In der Vertretung von Rhône-Alpes waren 1993 ganze drei Mitarbeiter beschäftigt; zudem wurden wegen mangelnder Effizienz bereits Forderungen laut, das Büro zu schließen... (BALME u. JOUVE 1995, S. 49). Bei Verhandlungen über EU-Mittel für eine Region dominiert, dank längerer Erfahrung und besserer Kenntnis der Planungsmechanismen, der Präfekt. Vermutlich auch überlassen die Lokalvertreter dem Staatsvertreter weitgehend das Terrain, weil er besser an die Brüsseler Fleischstücke herankommt – sie sind ohnehin grundsätzlich nur halbvoll, und da der Staat jeweils mindestens 20 % hinzutun muß, entsteht eine neue Abhängigkeit (MAZEY 1994, S. 142). So ist es der DATAR im Verein mit den Präfekten gelungen, in dem Dreieck Staat – EU-Region die Schlüsselposition zu besetzen (BALME u. JOUVE 1995, S. 45). Der Staat hat damit seine Raumordnungspolitik auf die regionale Basis verlagert, aus den Händen gegeben aber keineswegs.

Auch wurde die seit 1982 geschwächte DATAR dadurch wieder aufgewertet. Beispielsweise hat sie in Rhône-Alpes bei der Festlegung der EU-„Ziel“-Zonen direkt mit der EU verhandelt, ohne Beteiligung der gewählten Lokalvertreter; die DATAR hat durchgesetzt, daß ein Teil der

für Rhône-Alpes vorgesehenen EU-Fördermittel nachträglich nach Lothringen umgelenkt wurden; und mit der Verteilung der INTERREG-Mittel hat man ebenfalls die DATAR betraut, während der Regionalrat von den Verhandlungen anscheinend ferngehalten wurde. Die Zentrale geht sogar so weit, mittels der EU-Fördermittel und deren Einbindung in die geschilderten Planverträge Druck auf die Regionen auszuüben (nach BALME u. JOUVE 1995). Gerade hier sollte die Bedeutung der Ämterhäufung nicht übersehen werden: Verständlicherweise verfolgen die zahlreichen Notabeln, die auch auf nationalem Niveau tätig sind, nicht allein lokale Interessen. Sie wollen also keinen offenen Konflikt mit der Zentrale, zumal diese am längeren Hebel sitzt – und sie selbst eine Karriere in der Zentrale anstreben....

Schließlich reagierte der Staat auf die wachsende *regional*politische Aktivität der Gemeinschaft eigens mit zwei Raumordnungsgesetzen (Loi... 1992, Loi... 1995); deren zeitliche Nähe zum Maastricht-Vertrag ist nicht zu übersehen. Unter anderem erweitern diese Gesetze die Zuständigkeitsbereiche des Regionalpräfekten, übertragen ihm die Richtlinienkompetenz über die Departementpräfekten sowie die letzte Verantwortung für den Regionalplan. Alles läuft auf Dekonzentration hinaus, auf eine Verstärkung staatlicher Präsenz auf regionaler Ebene. Man kann BALME und JOUVE (1995, S. 45) nur beipflichten: Die Regionalpolitik der Gemeinschaft hat in Departement und Region die traditionellen Verwaltungsstrukturen der Zentralregierung reaktiviert, die doch durch die Dezentralisierung geschwächt worden war! (1995, S. 45; vgl. MAZEY 1994, S. 133).

Bestätigt dies nicht die alte „Regel“ in der Geschichte Frankreichs, daß jeder Dezentralisierungsversuch eine Re-Zentralisierung bewirkt? Und gilt sie nicht auch für die Renaissance einer zentralistischen Paris-Politik?

### Die Förderung der Hauptstadtregion

Die *Regional*politik Frankreichs konzentriert sich – offiziell – darauf, seinen Raum möglichst gleichförmig und nur als unteilbares Ganzes im europäischen Integrationsprozeß zu verankern. Da eine solche Strategie der Brüsseler Regionalpolitik zuwiderläuft, ist es wohl klüger, sie im Unklaren zu halten. Ebenso wenig in die EU-Integration aber paßt der ungebrochene, spektakulär raumwirksame Konzen-

trationsprozeß in der Ile-de-France. Er ist nicht nur ein lebendiges Erbe des Zentralismus, entfaltet sich nicht allein als Selbstläufer, sondern der Prozeß wird auch bewußt gefördert. Die Hauptstadt und ihre Region werden instrumentalisiert als räumlicher Angelpunkt des unitarischen Staates und zugleich als europäische, ja internationale Metropole. Dies liefert neue Nahrung für das klassische Dilemma zwischen den Imperativen, die Dynamik der Ile-de-France nicht brechen zu können bzw. zu dürfen und sie zugleich bremsen zu müssen, um das Gleichgewicht des Territoriums zu erhalten (MADIOT 1996, S. 127). Wörtlich fordert das Raumordnungsgesetz von 1995 die „Mittel ... um die Position von Paris als europäische Metropole zu verstärken, die Ausstrahlung der Region Ile-de-France zu kräftigen und ihre qualitative Entwicklung zu sichern, allerdings unter Kontrolle ihres quantitativen Wachstums“ (Loi... 1995, Art.39, Hervorh. v. Verf.). Das Dilemma betrifft ebenso den Integrationsprozeß der Gemeinschaft, in deren Komposition sich ein Territorium *à la française* nicht harmonisch einfügen läßt. In Paris, und zwar zugleich in der Stadt, der Ile-de-France und der Regierung, besteht jedoch der offensichtliche Wille, neben dem kompakten Territorium auch die Metropole in Europa zu optimaler Geltung zu bringen. Die DATAR wagt sogar die Behauptung, der Kernraum des Pariser Beckens verfüge über „wesentliche Vorteile, um einen blühenden Pol und ein Element des Gleichgewichts im Herzen Europas zu bilden“ (DATAR 1993, S. 118).

Ausmaße und Wachstum der Hyperkonzentration wurden schon gebührend geschildert (vgl. u.a. BRÜCHER 1992; MADIOT 1996). Hier geht es um die *Intentionen*, die Ile-de-France und darüber hinaus auch ihr Umland zu stärken. Dabei müßte unterschieden werden zwischen der zwangsläufigen *Eigendynamik* des Ballungsprozesses und rein *voluntaristischen* Bemühungen um eine wirtschaftliche und politische Aufwertung von Paris. Im Grunde wären allein letztere hier relevant, es zeigt sich aber, daß beide nicht zu trennen sind.

Zweifellos muß der rund 10 Mio. Menschen zählende Pariser Ballungsraum auf enorme Dauerprobleme reagieren, wie z.B. eine Million Einpendler, den Verkehrsinfarkt, die akute Wohnungsnot oder die mit Abstand höchste Dichte an Vierteln mit sozialen Problemen. So entfielen 1991 auf ca. 19 % der Einwohner Frank-

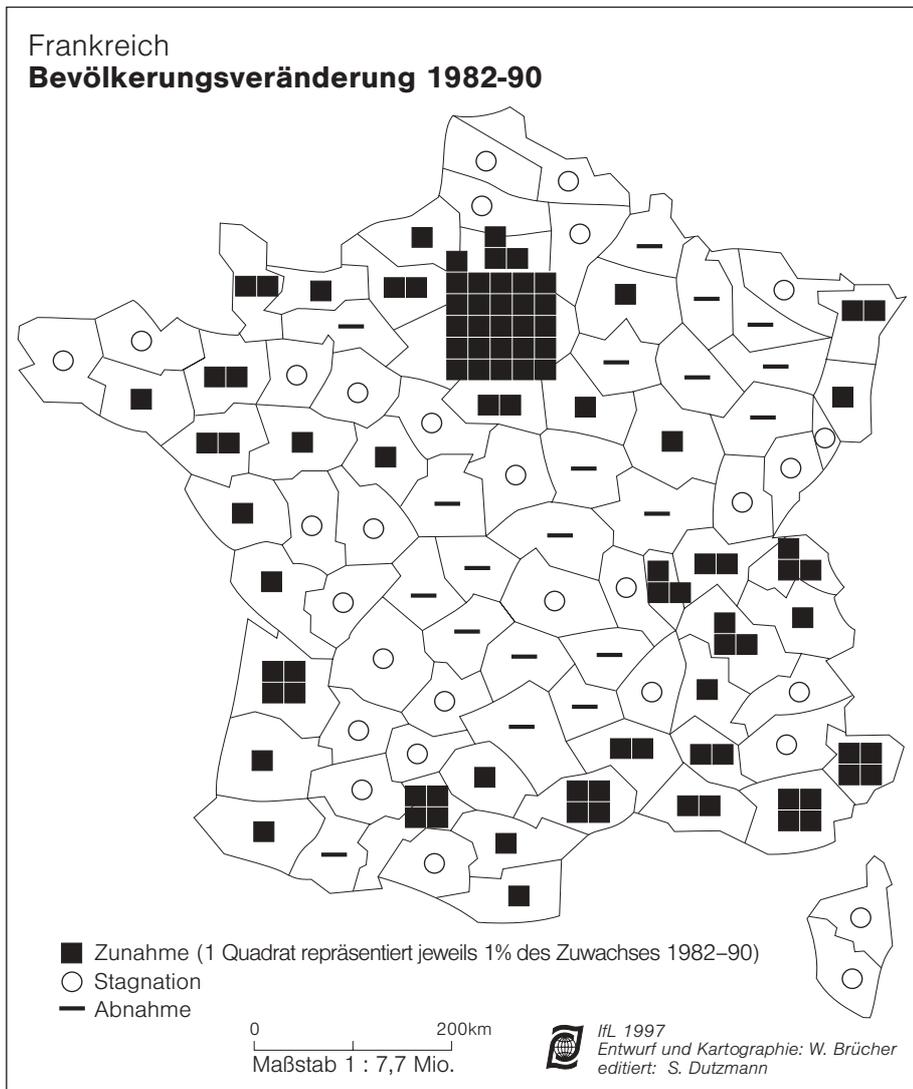


Abb. 4: Verteilung des Bevölkerungszuwachses 1982-1990

Quelle: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

reichs 31 % der Investitionen des Staates, ja sogar 90 % seiner Subventionen für den ÖPNV (INSEE 1995; DELFAU 1994, S. 10 f).

Solche notwendigen Hilfen und Verbesserungsmaßnahmen erhöhen unvermeidlich die Anziehungskraft des Raumes. So ha-



Abb. 5: Die Pyramide im Innenhof des Louvre (Foto: W. BRÜCHER)

ben z.B. im letzten Zensuszeitraum 1982-90 die Ile-de-France und die acht angrenzenden Departements zusammen 35 % des gesamten Einwohnerzuwachses in Frankreich vereinnahmt, bei einem Anteil von nur 25 % der Bevölkerung (Abb. 4). Von den zehn Ballungsräumen mit dem höchsten Zuwachs an Arbeitsplätzen gewann Paris mehr als die folgenden neun kumuliert.

Purer Voluntarismus scheint dagegen aus den Renommierbauten der Staatspräsidenten zu sprechen: Centre Pompidou, neue Oper, Grande Arche etc. In bester königlicher und napoleonischer Tradition setzen sie sich ihr Denkmal ins Zentrum der Macht, allen voran François Mitterrand. In raffinierter Symbolik plazierte der Sozialist seine Pyramide zwischen den Louvre der Könige und den Arc de Triomphe du Carrousel des Kaisers Napoleon (Abb. 5). Die Bibliothèque de France, mit Anspielung auf den „TGV“ auch „TGB“ genannt, *Très Grande Bibliothèque*, ist das letzte und wohl teuerste der, so Fredy GSTEIGER, „pharaonischen Projekte von Mitterrands I“; bei geschätzten 2,5 Mio. jährlichen Benutzern wird es zwischen 2,5 und 4 Mrd. DM Baukosten und 10 % des jährlichen nationalen (!) Kulturetats verschlingen (DIE ZEIT, 20.12.1996, S. 42). Solche Aktivitäten fügen sich exakt in die Rolle der französischen Kultur als der letzten Bastion gegen den Identitätsverlust (KUISEL 1996, S. 49). Und Paris war immer schon der Leuchtturm der französischen Kultur. Wer diese in Paris fördert, stützt zugleich die Position der Stadt im Lande und in Europa. Nicht zu unterschätzen ist auch der Selbstbehauptungswille der Kernstadt Paris, die in den letzten Jahrzehnten massive Verluste an Einwohnern verzeichnen mußte.

Vor dem Hintergrund gesehen, wäre es zu simpel, in den präsidentialen Monumentalbauten nur Voluntarismus zu sehen. Noch weniger eindeutig ist dies bei dem anhaltenden Ausbau der auf Paris ausgerichteten Verkehrsadern (Abb. 6): Der Pariser Stern hat immer erste Priorität, bei den Autobahnen wie bei den TGV-Strecken, die beide wie Neuauflagen der napoleonischen Heerstraßen anmuten. Mit der Deregulierung des Luftverkehrs wird ein noch höherer Anteil der Binnenflüge Paris zum Ziel haben. Aber selbst zwei internationale Großflughäfen scheinen dort nicht auszureichen. So wurde nicht nur beschlossen, Charles-de-Gaulle zum größten und modernsten Airport Europas auszubauen, sondern schon plant man einen dritten, in

Frankreich  
**Historisches und heutiges Verkehrsnetz**

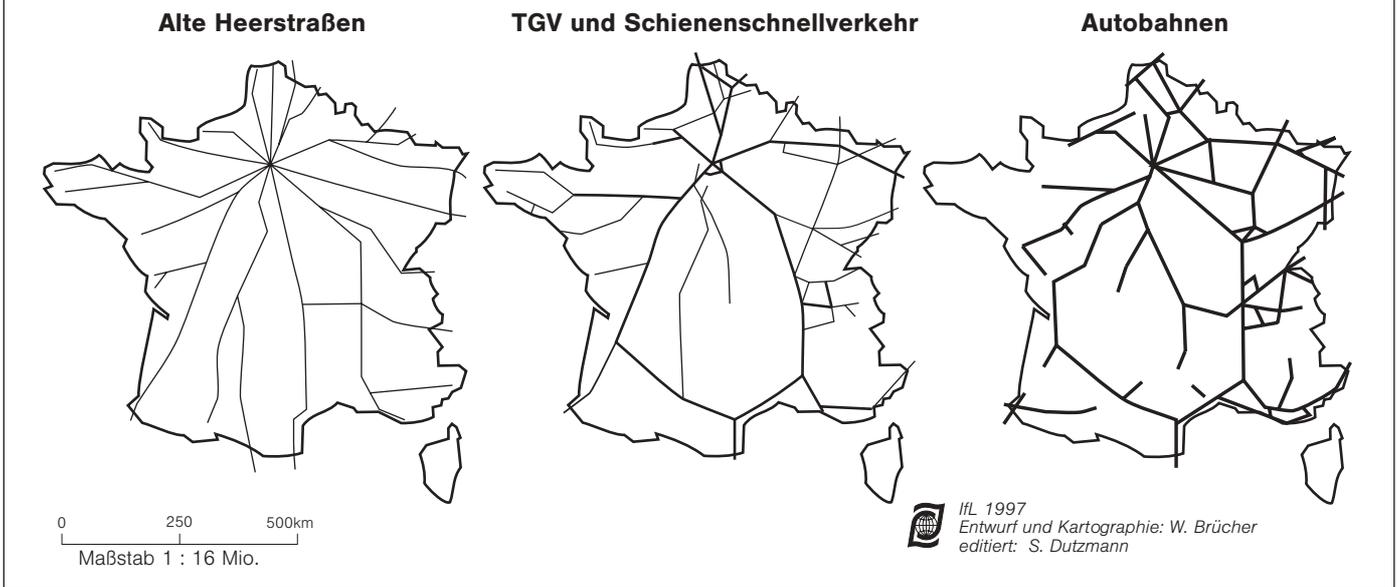


Abb. 6: Napoleonische Heerstraßen, Train à grande vitesse und Autobahnen

der Gemeinde Beauvilliers bei Chartres, nur 80 km bzw. 20 TGV-Minuten von Paris, was bei den betroffenen Anwohnern bereits massive Protestaktionen ausgelöst hat (Abb. 7). Da Frankreich über keinen weiteren Flughafen von internationalem Format verfügt, hätte sich in der Tat ein Standort fern vom Pariser Dunstkreis angeboten, etwa zwischen Toulouse und Bordeaux. Doch anstatt ein derartiges Projekt für sich selbst zu reklamieren, befürworteten sogar periphere Regionen wie Midi-Pyrénées den Standort Beauvilliers. Die Argumente: kein Provinzflughafen habe im Autobahn- oder TGV-Radialsystem auch nur annähernd vergleichbare Anschlußmöglichkeiten für das ganze Land, für 18 Mio. Einwohner werde Beauvilliers in nur einer Stunde erreichbar sein, ja, es würden sogar 50 Departements mit der Hälfte aller Franzosen von dem neuen Flughafen profitieren (HULBERT 1997, S. 3).

Demgegenüber wurde das Projekt des Rhein-Rhône-Kanals nach Antritt der neuen Regierung Jospin im Frühjahr 1997 definitiv ad acta gelegt – vielleicht (auch) wegen seiner Bindung an die gefürchtete „Blaue Banane“, wegen seines Verlaufs fern der Hauptstadt? (vgl. BRÜCHER 1992, S. 89). Das paßt zu der gängigen Ansicht, die Ile-de-France liege außerhalb dieses Nervenzentrums der EU (vgl. INSEE 1996) und zu Befürchtungen, selbst auf Regierungsebene, daß infolge der deutschen Einigung und der Öffnung Osteuropas Frankreich in eine periphere Lage zu Europa

abdrifte (vgl. DATAR 1990 f.). Man muß sich allerdings fragen, so andeutungsweise auch PITTE (1997, S. 95) und DAMETTE u. SCHEIBLING (1995, S. 158), ob ein solches Marginalisierungstrauma nicht bewußt, gar künstlich kultiviert wird, denn ob Paris außerhalb der „Blauen Banane“ liegt, ist durchaus diskutabel. So läßt sich jedoch ein zusätzliches Argument schaffen, die Hauptstadt massiv unterstützen zu müssen, um ihr den gebührenden Rang einer europäischen bzw. Weltmetropole zu schaffen.

Auch hier liegt eine Grauzone zwischen freier politischer Zielsetzung und Zwän-

gen. Als Konsequenz des zentralistischen Systems hat sich im Schatten von Paris keine ausbalancierte *armature urbaine* entwickeln können, etwa wie in Deutschland oder Italien, die sich gleichgewichtig in ein europäisches Städtenetz einbinden ließe (vgl. BRÜCHER 1992). In Ermangelung dessen muß Frankreich das Gewicht von Paris in die Waagschale werfen: „...den Bemühungen um ein neues Gleichgewicht zwischen den Städten war nur schwacher Erfolg beschieden, was dazu zwingt, sich zu sehr auf Paris zu stützen, um in Europa und in der Welt präsent zu sein.“



Abb. 7: Protest gegen den Bau des dritten französischen Großflughafens in Beauvilliers bei Chartres (Foto: F. HULBERT)

Wir stehen so vor einem wahren Teufelskreis“ (BALLIGAND u. MAQUART 1990). Erschwerend kommt hinzu, daß sich in Paris zwar die Masse der Hauptverwaltungen französischer und ausländischer Unternehmen im Lande konzentriert, die Standortqualität gegenüber mancher konkurrierenden europäischen Stadt jedoch zurückbleibt, besonders London und Brüssel. Man fühlt sich folglich unter Druck, die Hauptstadtregion fördern zu *müssen*, nicht zuletzt auch unter dem Einfluß der Globalisierung und des wachsenden Trends in die Weltstädte (DAMETTE u. SCHEIBLING 1995, S. 240).

Jeder Teilerfolg in der Bewältigung der vielschichtigen Probleme der Hauptstadtregion *muß* diese aufwerten und ihre Kapazität erweitern. Man male sich nur die Konsequenzen eines kostenlosen öffentlichen Personentransports in der gesamten Ile-de-France aus, wie er im Oktober 1997 von Umweltministerin Voynet gefordert wurde! (zit. in Le Monde 03.10.1997). Inzwischen profitiert von der überbordenden Attraktivität auch das die Ile-de-France umschließende Pariser Becken. Wie selbstverständlich spricht der Regionalpräsident der Ile-de-France von der *Notwendigkeit* eines solchen vergrößerten Pariser Raumes *europäischer* Dimension mit 20 Millionen Einwohnern (HULBERT 1997) – ein Raum höchster Dynamik, mit über einem Drittel der Bevölkerung Frankreichs! Wie selbstverständlich verbinden sich hier zwangsmäßige Investitionen in die Infrastruktur mit dem freien strategischen Willen zu einem Instrument der Politik für die Position Frankreichs in Europa. Letztlich wird die *Untere* Entwicklung der *armature urbaine* Frankreichs, eine Konsequenz der Zentralisierung, wiederum zum Stimulus für die Hauptstadtregion bzw. das Pariser Becken. Zugleich aber wird so zur Verfestigung einer Stadt- und Verkehrsstruktur beigetragen, die sich für die europäische Integration immer weniger eignet. Im Gegenzug eine Abkehr von diesem Ungleichgewicht, ein tatsächlich *dezentrales* Städtmuster fordern, hieße, die persistente Eigendynamik des Zentralismus verkennen.

## Fazit

Der gegenwärtige Umbruch Frankreichs zwischen Zentralismus, Dezentralisierung und Europa konnte nur in einem begrenzten Ausschnitt dargestellt werden. Daß dem Land von seinem traditionellen Wesen her eine Integration in die EU schwerfällt, ist nichts Neues. Die Barriere *exi-*

*stiert* jedoch nicht allein in der Persistenz des staatsorganisatorischen Leitprinzips, mit seinem Drang nach zentral gesteuerter Gleichheit von Raum und Nation, mit der Furcht vor zentrifugalen Tendenzen und mit dem systemimmanenten Widerspruch der Hauptstadtregion. Auf der anderen Seite wird eine Barriere erst *errichtet*, und zwar durch die Europäische Union selbst. Deren betonte Politik der Regionalisierung, von den föderalistischen Mitgliedern wohlwollend unterstützt, stand und steht im Widerspruch zu den Idealen des unitarischen Staates Frankreich. Versucht dieser noch, wenn auch durch eine spezifische Regionalisierung *à la française*, im Konzert der Europäisierung mitzuspielen, so wird allein schon die Idee eines „Europas der Regionen“ als blanke Provokation, als Angriff auf die Identität empfunden! In einem derartigen Kontext gerät jeder Vorstoß der EU in Richtung Regionalisierung unter Verdacht, ruft Anpassungsstrategien hervor oder sogar Gegenreaktionen, wie z.B. durch die Raumordnungsgesetze von 1992 und 1995. Auch die widersprüchliche Förderung der Ile-de-France und die Ambitionen der Metropole in Europa müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden.

Da bekanntlich auch andere, akutere Probleme den Weg der Gemeinschaft erschweren, sollte mehr darüber nachgedacht werden, wie man ein noch sehr junges, noch *im Werden* begriffenes Europa an die schon *bestehenden* und deshalb schwerer zu verändernden Strukturen seiner Mitgliedsländer *flexibler* anpassen könnte.

## Literatur:

- ALBERTIN, L. (1988): Frankreichs Regionalisierung – Abschied vom Zentralismus? In: Frankreich-Jahrbuch, Opladen, S. 135-156.
- BALLIGAND, J.-P. u. D. MAQUART (1990): La fin du territoire jacobin. Paris.
- BALME, R. u. L. BONNET (1995): From regional to sectoral policies: The contractual relations between the State and the regions in France. In: LOUGHLIN u. MAZEY, S. 51-71.
- BALME, R. u. B. JOUVE (1995): L'Europe en région: les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine. In: Politiques et Management public 13, No. 2, Cah.1, Paris, S. 35-58.
- BERTHON, Ch. (1996): Les compétences de la région. In: Les collectivités locales en France, La Docum. Française, Paris, S. 33-38.
- BRAY, C. u. R. MORGAN (1985): The European Community and central-local government relations. Economic and Social Research Council, London, zit. in MAZEY 1994, S. 151.

- BRÜCHER, W. (1992): Zentralismus und Raum. Das Beispiel Frankreich. Stuttgart.
- BRÜCHER, W. (1995): Saar-Lor-Lux - région modèle pour une Europe des Régions? In: Bull. de l'Académie des Sciences, Agriculture, Arts et Belles-Lettres d'Aix, Aix-en-Prov., S. 85-95.
- DAMETTE, F. u. J. SCHEIBLING (1995): La France. Permanences et mutations. Paris
- DATAR (1990 f.): Prospectives et territoires. Paris [Loseblattsammlung]
- DATAR (1993): Débat national pour l'aménagement du territoire. La Documentation française, Paris.
- DELFAU, G. (1994): Le retour du citoyen. Démocratie et territoires. La Tour d'Aigues.
- DOUENCE, J.-C. (1995): The evolution of the 1982 regional reforms: an overview. In: LOUGHLIN u. MAZEY, S. 10-24.
- ELIAS, N. (201997): Über den Prozeß der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. 2 Bde., Frankfurt.
- FRISCH, A. (1994): Nationalstaat - Regionen - Europa. Das französische Dilemma. In: Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog 50, S. 192-197.
- FONTAINE, A. (1997): Etat, nation, peuple. In: Le Monde - Dossiers, documents, No.253, Avril 1997, S. 1
- GRAVIER, J.-F. (1947): Paris et le désert français. Paris.
- GSTEIGER, F.: Frankreich hat Gott zum Gründer. In: DIE ZEIT, 16.08.1996
- HALMES, G. (1996): Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozeß in Europa. Das neue „Karlsruher Übereinkommen“ und die Weiterentwicklung des Rechts der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. In: Öffentliche Verwaltung 49 (22), Stuttgart, S. 433-493.
- HERTZOG, R. (1993): Union européenne et institutions locales. In: PORTELLI, H., S. 154-175.
- HERTZOG, R. (1996): Finances et fiscalité locales. In: Les collectivités locales en France, La Docum. Française, Paris, S. 77-83.
- HULBERT, F. (1997): Troisième aéroport de Paris et aménagement du territoire. unveröff.
- INSEE (1995): Statistiques et indicateurs des régions françaises, Paris.
- INSEE (1996): L'Ile-de-France dans le concert des régions européennes. INSEE Première No. 435, März.
- KUISEL, R. (1996): Modernization and identity. In: French Politics and Society 14, No.1, S. 45-50.
- Loi d'orientation n°92-125 ... relative à l'administration territoriale de la République. In: Journal off. 08.02.1992, Paris, S. 2064-2083.
- Loi n°95-115 ... d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. In: Journal off., 05.02.1995, Paris, S. 1973-1991.
- LOUGHLIN, J. u. S. MAZEY (Hrsg.) (1995): The end of the French unitary state? Ten years of regionalization in France 1982-1992, London.

- MABILEAU, A. (1996): Les régions françaises saisies par l'intégration européenne. In: D'ARCY, F. u. ROUBAN, L., De la Ve République à l'Europe, Paris, S. 227-242.
- MADIOT, Y. (1996): L'aménagement du territoire, Paris.
- MAZEY, S. (1994): French regions and the European Union. In: Regional Politics and Policy, London 4, S. 132-157.
- MEISSEL, R. (1995): Décentralisation et aménagement du territoire. Paris.
- MÜLLER-BRANDECK-BOQUET, G. (1990): Dezentralisierung in Frankreich – ein innenpolitischer Neuanfang. In: Die Verwaltung 23, S. 49-82.
- PITTE, J.-R. (1997): La France. Paris.
- PORTELLI, H. (Hrsg.) (1993): La décentralisation française et l'Europe. Paris.
- SADRAN, P. (1996): La démocratie locale. In: Les collectivités locales en France, La Documentation Française, Paris, S. 115-118.
- SCHULZ, C. (1997): Interkommunale grenzüberschreitende Kooperation im Saar-Lor-Lux-Raum. Diss., Philosoph. Fak. der Univ. des Saarlandes, Saarbrücken, im Druck.
- SCHULZ, C. u. W. BRÜCHER (1997): Saar-Lor-Lux – Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß. In: Univ. des Saarlandes, Magazin Forschung, Saarbrücken, S. 46-53.
- THARUN, E. (1994): L'Aménagement du Territoire en France face à l'Europe. In: Revue Géographique de l'Est 36, S. 23-30.
- THOENIG, J.-C. (1992): La décentralisation: dix ans déjà et après? In: L'état de la décentralisation, Cahiers français No.256, Paris, S. 73-80.
- VAN GINDERACHTER, J. (1993): La stratégie régionale de la communauté européenne et la réaction des Etats: de l'Acte unique européen de 1986 au Traité de Maastricht de 1992. In: PORTELLI, S. 141-153.

**Autor:**

Prof. Dr. WOLFGANG BRÜCHER,  
Universität des Saarlandes,  
Fachrichtung Geographie,  
Postfach 151150,  
66041 Saarbrücken.

## Neuerscheinung aus dem IfL



**Atlas Bundesrepublik Deutschland  
PILOTBAND UND CD-  
DEMOVERSION**

Institut für Länderkunde Leipzig  
(Hrsg.)

**ISBN 3-86082-027-3**

Zu bestellen über Buchhandel oder bei: Institut für Länderkunde e.V., Schongauerstr. 9, D-04329 Leipzig  
Preis: 48.- DM plus Versandkosten;  
Preis für Klassensätze (ab 10 Exemplare) 30.- DM