

Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris

(Institut historique allemand)

Band 27/3 (2000)

DOI: 10.11588/fr.2000.3.61876

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

CHRISTIAN WINDLER

»UNE RÉPUBLIQUE DES FIEFS«?
LOKALISMUS UND ZENTRALISMUS IN FRANKREICH

1992 hat Yves Mény eine Bilanz von zehn Jahren Dezentralisierung in Frankreich unter den Titel *La République des fiefs* gestellt. Aus der Sicht Ménys, der 1974 eine *thèse d'État* zum Thema *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français* veröffentlicht hat¹, prägen territorial ausdifferenzierte Interessenstrukturen die französische Politik in entscheidendem Maße. Für Mény besiegelte die Dezentralisierungspolitik der Regierung Mitterrand das Scheitern des Versuches de Gaulles, das französische politische System zu entterritorialisieren, das heißt, den Einfluß lokalistischer Interessenstrukturen in der nationalen Politik zu mindern. Die *loi Defferre* von 1982 habe zwar substantielle *rechtliche* Veränderungen gebracht, dabei allerdings bloß *de facto* bereits etablierte Strukturen des politisch-administrativen Systems legalisiert und legitimiert. Der bei der Reform von 1982 federführende Innenminister war seit der *Libération* praktisch ununterbrochen Bürgermeister von Marseille gewesen. Gaston Defferre ließ ein Gesetz ausarbeiten, das der Übertragung zusätzlicher Kompetenzen und Ressourcen an die lokalen Körperschaften keine Ausweitung demokratischer Partizipationsmöglichkeiten folgen ließ. Hauptgewinner der Reform von 1982 waren nach Mény die Bürgermeister, die als *députés-maires* oft eine lokale und nationale Doppelrolle ausüben, die für das französische politische System charakteristisch ist².

Im politischen Jargon bezeichnet der Begriff *fief* – Lehen – die lokalen Einflußbereiche national vernetzter Politiker jedwelcher politischer *Couleur*, denen ihr Beziehungskapital Ansehen als Notabeln vermittelt. Aufgrund seiner Assoziation mit dem Ancien Régime evoziert der Begriff grundlegende Gegensätze zu den Idealen der *République une et indivisible*. In der Praxis indessen ist, wie hier zu zeigen ist, Lokalismus strukturell eng mit dem Zentralismus der *einen und unteilbaren Republik* verknüpft.

Der Begriff »Lokalismus« verweist in einem *de iure* zentralistischen System auf die keineswegs bloß residuelle Bedeutung lokaler Handlungsräume als Bezugspunkte individuellen und kollektiven Handelns. Bezogen auf Italien unterstreicht etwa Ilvo Diamanti die autonome Gestaltungsfähigkeit lokal eingebetteter Akteure in Wirtschaft und Politik. Er nutzt den Begriff zur Analyse politischer Bewegungen, der *Lege*, die den italienischen Nationalstaat ablehnen³. In Frankreich sind es nicht so sehr regionalistische Bewegungen,

1 Yves MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945–1969)*, Paris 1974.

2 Yves MÉNY, *La République des fiefs*, in: *Pouvoirs* 60 (1992) S. 17–24. Vgl. Jacques RONDIN, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris 1985.

3 Ilvo DIAMANTI, *Localismo*, in: *Rassegna Italiana di Sociologia* 35 (1994) S. 403–424. Vgl. zu den *Lege* Ilvo DIAMANTI, *La Lega, imprenditore politico della crisi. Origini, crescita e successo delle lege autonomiste in Italia*, in: *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali* 16 (1993) S. 99–133; DERS., *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma 1993; DERS., *Il male del Nord. Lega, localismo e secessione*, Roma 1996.

die die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung lokal ausdifferenzierter Interessenstrukturen lenken. An den Wahlergebnissen gemessen, haben solche Bewegungen hier außer auf Korsika selten relevante oppositionelle Kräfte gebildet⁴, ein Umstand, der der Regionalismusforschung zuweilen zu entgehen scheint. Entgegen der zum Beispiel bei Hans-Jürgen Puhle anklingenden Auffassung⁵ ist es wenig sinnvoll, regionalistische Bestrebungen in Frankreich in eine Typologie von Entwicklungsstufen einzuordnen, wie sie Miroslav Hroch für die ost- und nordeuropäischen Nationalbewegungen entworfen hat⁶. Kann das Verhältnis Korsikas zur französischen Republik allenfalls unter den Titel *Aufstand der Provinz* gefaßt werden, wie dies Dirk Gerdes als Herausgeber eines 1980 veröffentlichten Sammelbandes getan hat⁷, so stellt sich bezogen auf das festländische Frankreich eher die Frage nach den Strukturen, die einer derartigen Polarisierung im Wege stehen. Die Bedeutung der Beziehungssysteme, die uns hier beschäftigen, liegt nicht zuletzt darin, daß sie zugleich lokal und *national* vernetzt sind und gerade aufgrund *dieser* Tatsache ein Strukturelement *nationaler* Politik darstellen.

Aus der Perspektive der Rechts- und Verwaltungsgeschichte ist man versucht, einem im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts zunehmend präzentieren Zentrum eine Peripherie gegenüberzustellen, die sich zwischen Widerstand und Anpassung an ihr aufgezwungene äußere Gegebenheiten bewegte. Dies ist auch die Sichtweise inzwischen klassischer Werke zur Modernisierung des ländlichen Frankreich, zum Beispiel Agulhons *La République au village*⁸, Suzanne Bergers *Peasants against Politics*⁹ oder Webers *Peasants into Frenchmen*¹⁰. Diese Studien folgen dem teleologischen Selbstverständnis lokaler Vertreter der staatlichen Exekutive – insbesondere der Präfekten –, die die Rückständigkeit des ländlichen Frankreichs als Hindernis auf dem Weg zur nationalen Integration beschrieben. Den Kolonialbe-

- 4 In der Nationalversammlung waren regionalistische Parteien in der IV. und V. Republik nie vertreten. Auch die *Union Démocratique Bretonne*, eine der am meisten beachteten regionalistischen Gruppierungen, erhielt in den sechziger und siebziger Jahren in der Bretagne nie mehr als 1% bis 3% der Wählerstimmen (Peter LYNCH, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff 1996, S. 96–105).
- 5 Hans-Jürgen PUHLE, Vorbemerkung, in: *Geschichte und Gesellschaft* 20 (1994) S. 321–323, hier S. 322; DERS., *Nation States, Nations and Nationalisms in Western and Southern Europe*, in: Justo G. BERAMENDI, Ramón MÁIZ, Xosé M. NUÑEZ (Hg.), *Nationalism in Europe. Past and Present. Actas do Congreso Internacional »Os Nacionalismos en Europa. Pasado e Presente«*, Santiago de Compostela, 27–29 de Setembro de 1993, Santiago de Compostela 1994, S. 13–38; DERS., *Staaten, Nationen und Regionen in Europa*, Wien 1995, S. 46–57.
- 6 Miroslav HROCH, *Social Preconditions of National Revival in Europe. A Comparative Analysis of the Social Composition of Patriotic Groups among the Smaller European Nations*, Cambridge (usw.) 1985, S. 22–24; DERS., *The social interpretation of linguistic demands in European national movements*, in: Heinz-Gerhard HAUPT, Michael G. MÜLLER, Stuart WOOLF (Hg.), *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries/Les identités régionales et nationales en Europe aux XIX^e et XX^e siècles*, The Hague (usw.) 1998, S. 67–96.
- 7 Dirk GERDES (Hg.), *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt, New York 1980. Vgl. DERS., *Regionalismus als soziale Bewegung. Westeuropa, Frankreich, Korsika: Vom Vergleich zur Kontextanalyse*, Frankfurt a. M., New York 1985, sowie DERS., *Regionalismus und Regionalisierung in Frankreich. Ansatzpunkte einer vergleichenden Regionalismus-/Nationalismusforschung*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 20 (1994) S. 385–401.
- 8 Maurice AGULHON, *La République au village. Les populations du Var de la Révolution à la IIe République*, Paris 1979 (1. Ausgabe: 1970), S. 259–284.
- 9 Suzanne BERGER, *Peasants against Politics. Rural Organization in Brittany, 1911–1967*, Cambridge (Mass.) 1972.
- 10 Eugen WEBER, *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870–1914*, Stanford (CA) 1976. Vgl. DERS., *Comment la politique vint aux paysans. A second look at peasant politization*, in: *AHR* 87 (1982) S. 357–389.

amten ähnlich wollten sie ihre Tätigkeit, wie James Lehnig in seiner Studie *Peasant and French* nachgewiesen hat, als »zivilisatorische Mission« verstanden wissen¹¹.

Demgegenüber liegt den folgenden Ausführungen die These zugrunde, daß die Integration in nationale Handlungsräume in entscheidendem Maße von lokal eingebetteten Akteuren mitgetragen wurde, denen die Mobilisierung staatlicher Ressourcen die Chance bot, ihre Stellung in den lokalen und schließlich nationalen Herrschaftsstrukturen zu verbessern. So verband die III. Republik seit dem republikanischen Wahlsieg von 1877 die Integration in nationale Bezüge mit dem Versprechen sozialer Emanzipation, das sich im ländlichen Frankreich gegen die Herrschaft grundbesitzender Honoratioren richtete. Mit diesem Versprechen fand sie in den meisten südfranzösischen Departements, die um 1900 noch weitherum Okzitanisch sprachen, breiten Rückhalt¹².

I.

Bereits in den sechziger Jahren haben Michel Crozier und Jean-Pierre Worms die gegenseitige Abhängigkeit von Präfekten und Notabeln als »*complicité*« charakterisiert¹³. Pierre Grémion hat sodann auf das Paradox einer de iure allmächtigen Verwaltung hingewiesen, die *de facto* auf die Zusammenarbeit mit den Notabeln angewiesen ist und allgemeine Normen der lokalen Situation anpassen muß¹⁴. Die heutigen legalen Ausformungen des Nebeneinanders gewählter und ernannter lokaler Amtsträger, zugleich Bedingung und Ergebnis ihrer »*complicité*«, haben sich in den 1870er Jahren herausgebildet. Die napoleonische Gesetzgebung von 1800 hatte die Departementalverwaltungen den neugeschaffenen Präfekten als mit Hoheitsfunktion ausgestatteten Statthaltern der Exekutive unterstellt und die Ernennung der Amtsträger in Departements und Gemeinden dem Ersten Konsul beziehungsweise den Präfekten vorbehalten. Gleichzeitig hatten die *conseils municipaux* einen Großteil ihrer Kompetenzen an die *maires* abtreten müssen, die nun als staatliche Beamte verstanden wurden. Gemeinden und Departements unterstanden fortan der *tutelle* der Präfekten, die nicht nur aus legalen, sondern auch aus politischen Erwägungen Entscheide aufheben konnten. Zwischen 1871 und 1884 wurde die Wahl der Bürgermeister schrittweise auf alle Gemeinden ausgedehnt, und die gewählten *conseils généraux* erhielten Kompetenzen, die ein Gegengewicht zum Präfekten schufen. Unberührt von den Reformen der III. Republik blieb die dominante Stellung der *maires* in den *conseils municipaux* und damit die Möglichkeit, auf der Grundlage der *mairie* Netze persönlichen Einflusses im lokalen und nationalen Rahmen zu knüpfen. Ebenso wenig tastete man das Prinzip der administrativen *tutelle* an, das erst 1982 durch gerichtliche Kontrollmechanismen ersetzt wurde. Gewählte Amtsträger und Präfekten sind aufgrund dieser Bestimmungen aufeinander angewiesen, müssen einen *modus vivendi* finden, sollten sie sich nicht gegenseitig im Wege stehen.

11 James R. LEHNING, *Peasant and French. Cultural Contact in Rural France during the Nineteenth Century*, Cambridge (etc.) 1995, v. a. S. 2–5.

12 Maurice AGULHON, *Conscience nationale et conscience régionale en France de 1815 à nos jours*, in: DERS., *Histoire vagabonde*, Bd. 2: *Idéologies et politique dans la France du XIX^e siècle*, Paris 1988, S. 144–174, hier S. 160–161; Christophe CHARLE, *Région et conscience régionale en France. Questions à propos d'un colloque*, in: *Actes de la recherche en sciences sociales* 35 (November 1980) S. 37–43, hier S. 38f.

13 Michel CROZIER, *La société bloquée*, Paris 1994 (1. Ausgabe: 1970), S. 102–103; Jean-Pierre WORMS, *Le préfet et ses notables*, in: *Sociologie du travail* 8 (1966) S. 249–275. Vgl. Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris 1963; DERS. (Hg.), *Où va l'administration française?*, Paris 1974.

14 Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris 1976.

II.

Etatistische Paradigmen haben den Blick darauf verstellt, daß *face-to-face*-Beziehungen in Prozessen, die an den weberianischen Idealtyp bürokratischer Herrschaft heranzuführen scheinen, eine funktionelle und nicht bloß residuelle Bedeutung besitzen. So konnte etwa vom Übergang von einer »Klientelgesellschaft« zu einer »Verwaltungsgesellschaft« gesprochen werden¹⁵, ungeachtet der Tatsache, daß klienteläre Bindungen auch im 19. und 20. Jahrhundert eine wichtige Rolle spielen. Die Persistenz klientelärer und familiärer Strukturen galt als charakteristisch für rückständige, zum Beispiel mediterrane Gesellschaften. Die kürzlich erschienene Studie von Stefan Brakensiek über die Amtsmänner in Hessen im 18. und 19. Jahrhundert mahnt zu mehr Vorsicht bei solchen Zuweisungen¹⁶. Ebenso wenig kennzeichnen *face-to-face*-Beziehungen ausschließlich lokale Herrschaftsbereiche, die der Staat nur teilweise zu durchdringen vermag. Pierre Bourdieus Untersuchungen haben gezeigt, wie eine Ideologie des öffentlichen Dienstes die Aneignung staatlicher Ressourcen durch Verwaltungscorps legitimiert, deren Reproduktion in wesentlichem Maße auf familiären und klientelären Verflechtungen beruht¹⁷. Solche Verflechtungen besitzen also auch im Hinblick auf zentralstaatliche Bürokratie eine konstitutive Rolle im Staatsbildungsprozeß.

Mit der Intensivierung von Kommunikation in nationalen Zusammenhängen hat sich Klientelismus ebenso gewandelt wie bürokratische Organisation. Daniel Halévy hat 1930 unter dem immer noch oft zitierten Titel *La fin des notables* untersucht, wie die grundbesitzenden ländlichen Honoratioren, die seit der Französischen Revolution die Lokalregierungen und eine Mehrheit der Parlamentsabgeordneten stellten, in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts durch neue Eliten verdrängt wurden – im Wirtschaftsleben als Folge der Industrialisierung und Verstädterung, in der Politik mit der Ausweitung des Wahlrechtes auf alle volljährigen Einwohner männlichen Geschlechts¹⁸.

Statt vom »Ende der Notabeln« – *La fin des notables* – ist eher, etwa im Sinne von Alain Garrigou¹⁹, von der Entstehung einer neuen *notabilité* zu sprechen: Sie hat sich auch im ländlichen Frankreich zunehmend vom Grundbesitz gelöst und beruht statt auf dem Einsatz ererbter, privater Ressourcen in erster Linie auf dem Ansehen, das durch Beziehungen in nationalen Zusammenhängen vermittelt wird. Die Praxis des allgemeinen Wahlrechtes hat die Fähigkeit, Wählerstimmen gegen staatliche Ressourcen zu vermitteln, zur Grundlage politischen Einflusses gemacht. Neben und mehr und mehr an die Stelle der Honoratioren, die dank ihres Besitzes abkömmlich waren, in der III. Republik jene traten, die dank ihrer beruflichen Tätigkeit über lokalen Einfluß verfügten: zu diesen zählten im ländlichen Frankreich insbesondere Advokaten und Ärzte, wie es Jack D. Ellis im Hinblick auf letztere eindrücklich geschildert hat²⁰.

15 Siehe etwa Albert CREMER, Der Strukturwandel des Hofes in der Frühen Neuzeit, in: Rudolf VIERHAUS (Hg.), Frühe Neuzeit – frühe Moderne? Forschungen zur Vielschichtigkeit von Übergangsprozessen, Göttingen 1992 (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 104), S. 75–89.

16 Stefan BRAKENSIEK, Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830), Göttingen 1999 (Bürgertum, 12).

17 Pierre BOURDIEU, La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps, Paris 1989.

18 Daniel HALÉVY, La fin des notables, Paris 1930; DERS., La République des ducs Paris 1937.

19 Alain GARRIGOU, Il voto in Francia durante la Terza Repubblica, in: Quaderni Storici 33, 1 (April 1998) S. 31–58.

20 Jack D. ELLIS, The Physician-Legislators of France. Medicine and Politics in the Early Third Republic, 1870–1914, Cambridge 1990.

Aus privaten Briefwechseln, wie sie zum Beispiel Garrigou untersucht hat, geht hervor, daß die Tätigkeit von Abgeordneten der III. Republik zu einem wesentlichen Teil darin bestand, bei Behörden zu intervenieren, um für ihre Wähler kollektive oder individuelle Vorteile zu erhalten: Straßen oder Schulen für die Gemeinden ihres Wahlkreises, die Freistellung vom Militärdienst, Stipendien oder Anstellungen im Staatsdienst für einzelne Wähler²¹. Dank ihrer nationalen Vernetzung verfügten die Abgeordneten auch gegenüber den bürokratischen Agenten des Zentralstaates über beträchtliche Druckmittel. Die Personaldossiers von Richtern aus den 1920er und 1930er Jahren enthalten eine formalisierte Rubrik »recommandations«, die insbesondere durch die Abgeordneten gespiesen wurde. Selbst die Richter, die doch die Legitimität ihres Handelns an Ungebundenheit und Unparteilichkeit knüpften, waren im Hinblick auf ihre weitere Laufbahn darauf angewiesen, möglichst enge Beziehungen mit jenen zu unterhalten, die in ihrem Zuständigkeitsbereich politischen Einfluß ausübten.

III.

Die Bedeutung lokaler Subsysteme in der nationalen Politik, die etwa Douglas E. Ashford in einem Vergleich zwischen Frankreich und Großbritannien unterstrichen hat, gründet – in nur scheinbar paradoxer Weise – auf den eng begrenzten Eigenmitteln der lokalen Instanzen. Die Zentralisierung der Entscheidungsprozesse bedingt die enge Verflechtung lokaler und nationaler Beziehungsnetze. In Ländern wie Frankreich oder Italien verfügen die Lokalregierungen über einen geringen Anteil an den öffentlichen Finanzen. Ein Vergleich aus den 1980er Jahren zeigt, daß sich die Ausgaben der Lokalregierungen hier damals nur auf etwa 10% jener des Zentralstaates beliefen, gegenüber 25% in Grossbritannien und 33% bis 51% in Norwegen, Schweden und Dänemark²².

Die Ausweitung der Staatstätigkeit – etwa die Raumordnungspolitik (*aménagement du territoire*) der sechziger Jahre mit ihren massiven staatlichen Investitionen außerhalb der Ile-de-France – hat die staatlichen Ressourcen gemehrt, die zur Verteilung anstehen. Die Vermittlung dieser Ressourcen ist mehr und mehr zur Aufgabe professioneller Spezialisten geworden. Persönliche Bindungen haben sich dabei grundlegend verändert. Die Patronage der Notabeln des 19. Jahrhunderts folgte einer Moral der Gabe, die die Leistungen des Patron als Ausdruck persönlicher Großzügigkeit und Wohlwollens darstellte, die beim Klienten Gefühle persönlicher Dankbarkeit und Loyalität wecken sollten. Seit der III. Republik ist an ihre Stelle, wie Garrigou gezeigt hat, eine Ökonomie politischen Austausches zwischen Wählern und Amtsträgern getreten, die zur Sachrationalität einer Marktbeziehung neigt²³.

In den Beziehungen zwischen Präfekten und gewählten Amtsträgern in Kommunen und Departements steht der Anspruch, Staat und Allgemeininteresse zu vertreten, jenem gegenüber, ohne parteipolitische Rücksichten im Dienste der lokalen Wählerschaft zu stehen und ihre Interessen »Paris« gegenüber zu verteidigen. Präfekten werden durch die Exekutive eingesetzt und sollen von lokalen Interessengruppen unabhängig sein, so die Rechtstheorie und die Selbstlegitimation des *corps préfectoral*. In der Praxis gehört die Fähigkeit, mit lokalen Amtsträgern und Einflußgruppen informelle Beziehungen zu pflegen, zum Erfolgsausweis eines Präfekten. Solche Beziehungen sind nötig, um die Regierungspolitik umzuset-

21 GARRIGOU, *Il voto in Francia* (wie Anm. 19) S. 50–52.

22 Douglas E. ASHFORD, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policy Making in the Welfare State*, London, Boston, Sidney 1982; Edward C. PAGE, *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford (usw.) 1991, S. 14–20, 60–65.

23 GARRIGOU, *Il voto in Francia* (wie Anm. 19) S. 50–57.

zen. Die lokalen Amtsträger streichen ihrerseits zuhanden ihrer Wähler die Zugangsmöglichkeiten heraus, die sie bei »ihrem« Präfekten genießen. Französischer Zentralismus lebte und lebt nicht so sehr von der Effizienz einer hierarchisierten Befehlsordnung – dem Präfektursystem in seiner legalen Ausprägung –, sondern von der engen Verflechtung lokaler und nationaler Beziehungsnetze²⁴. *A contrario* kann die strukturelle Schwäche der beiden napoleonischen Empires angeführt werden, die sich als unfähig erwiesen, Zentrum und Peripherie über eine vorübergehende Konjunktur wirtschaftlicher Prosperität hinaus dauerhaft zu vernetzen²⁵. Angesichts der Schwäche der politischen Parteien ist diese Verflechtung bis in die Gegenwart personengebunden geblieben.

Sie steht zwar der Entfaltung einer lokalen politischen Öffentlichkeit im Wege²⁶, gibt aber den lokalen Amtsträgern, allen voran den Bürgermeistern, beträchtlichen Einfluß auf nationale Entscheide und schwächt die Wirksamkeit der administrativen Kontrollen. Die gewählten lokalen Amtsträger setzen nicht nur auf die Rivalität zwischen dem Präfekten und den Beamtenkorps, denen die Außenstellen der Ministerien übertragen sind. Sie wählen auch die Mitglieder des Senats, der zweiten Kammer des Parlaments, deren Stellung als *Grand Conseil des Communes* auf die III. Republik zurückgeht. Als Faktor nationaler Integration, zugleich aber der Determinierung nationaler Politik durch lokale Anliegen, ist die Praxis der Ämterkumulation von besonderer Bedeutung. Sie setzte sich in der III. Republik mehr und mehr durch, als die Beziehungen in nationalen Handlungsräumen intensiver wurde. Vor allem die *maires* größerer Städte und die Präsidenten der *conseils généraux* der Départements üben neben ihren lokalen Ämtern nationale Funktionen aus, als Abgeordnete oder Minister. Von den 31 Ministern der ersten Regierung Mitterrand – jener, die die Dezentralisierung konzipierte – waren 17 Bürgermeister einer Provinzstadt – Premierminister Mauroy in Lille, Innenminister Defferre in Marseille²⁷. 1990 waren mit einer einzigen Ausnahme alle *maires* der Städte mit mehr als 80 000 Einwohnern zugleich Abgeordnete der Nationalversammlung oder Mitglieder des Senats²⁸.

Ein *député-maire* oder ein *maire*, der gleichzeitig Minister ist, verfügt nicht nur als gewählter lokaler Amtsträger über eine selbständige Legitimationsgrundlage, sondern ist in nationalen Zusammenhängen dem Präfekten übergeordnet. An die Stelle vertikal strukturierter Patron-Klient-Verhältnisse zwischen Präfekten und ernannten lokalen Amtsträgern, die bis ins Second Empire überwogen, ist damit eine komplexe Verschränkung situations-

24 Vgl. François DUPUY, The politico-administrative system of the département in France, in: Yves MÉNY, Vincent WRIGHT (Hg.), Center-Periphery Relations in Western Europe, London, Boston, Sydney 1985, S. 79–103; GRÉMION, Le pouvoir périphérique (wie Anm. 14); Mark KESSELMAN, The Ambiguous Consensus, New York 1967; Howard MACHIN, The Prefect in French Public Administration, New York 1977; PAGE, Localism and Centralism (wie Anm. 22); Sidney TARROW, Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy and France, New Haven, London 1977; WORMS, Le préfet et ses notables (wie Anm. 13).

25 Christophe CHARLE, Légitimités en péril. Éléments pour une histoire comparée des élites et de l'Etat en France et en Europe occidentale (XIX^e–XX^e siècles), in: Actes de la recherche en sciences sociales 116/117 (März 1997) S. 39–52.

26 »Le pouvoir notabiliaire n'est pas un pouvoir communautaire. Reposant sur une mobilisation de ressources bureaucratiques, il est au contraire un frein à la prise en charge par les collectivités de leurs propres problèmes« (GRÉMION, Le pouvoir périphérique [wie Anm. 14] S. 266).

27 Michael KEATING, Paul HAINSWORTH, Decentralisation and Change in Contemporary France, Aldershot 1986, S. 9. Vgl. Jeanne BECQUART-LECLERCQ, Cumul des mandats et culture politique, in: Albert MABILEAU (Hg.), Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation, Paris 1983, S. 207–239; Maurice AGULHON, Louis GIRARD, Jean-Louis ROBERT, William SERMAN (Hg.), Les maires en France du Consulat à nos jours, Paris 1986, S. 149–154.

28 Yves MÉNY, Le système politique français, Paris 1993, S. 127.

abhängiger Über- beziehungsweise Unterordnung getreten, die Jean-Claude Thoenig kritisch mit einer Bienenwabe verglichen hat²⁹.

Die Ämterkumulation bildet zwar wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Transparenz der Entscheidungsprozesse eine bevorzugte Zielscheibe von Kritik. Trotzdem geben die französischen Wähler jenen Kandidaten, die bereits andere Ämter ausüben, den Vorzug³⁰. Wegen der Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen wird Beziehungen zu übergeordneten Handlungsräumen, die es erlauben, Entscheide zu beeinflussen, und den Zugang zu bürokratischen Ressourcen erleichtern, ein umso größerer Stellenwert beigemessen. Andererseits stärkt die nationale und lokale Doppelrolle der Amtsträger die Integration in nationale Handlungszusammenhänge. Maßnahmen gegen die Ämterkumulation können deshalb aus lokaler und nationaler Sicht schwerlich über die Beschränkung der Anzahl kumulierbarer Ämter hinausgehen. Die Beschränkung auf zwei Mandate durch ein Gesetz von 1985 hat offensichtliche Mißbräuche beseitigt, die Verknüpfung nationaler und lokaler Politik indessen nicht in Frage gestellt³¹.

IV.

Von den französischen Präsidenten der Nachkriegszeit hat einzig General de Gaulle nicht ausgehend von einem lokalen *fief* Karriere gemacht, dies weil er sich auf das nationale Ansehen stützen konnte, das er als Symbolfigur französischen Widerstandswillens im Zweiten Weltkrieg erworben hatte. Sein Bestreben, das politische System zu entterritorialisieren, trug jedoch entscheidend dazu bei, die angebliche Unterdrückung durch »Paris« zu einem der Protestsymbole regionalistischer Widerstandsbewegungen zu machen. Während die übrigen Parteien auf den Einfluß lokaler Amtsträger setzten, appellierte de Gaulle im nationalen Raum an die Wähler. In den Gemeindewahlen von 1965 erlangte die *Union pour la Nouvelle République* bloß 9% der Gemeinderatssitze, während ihr zwei Jahre später 41% der Abgeordneten der *Assemblée Nationale* angehörten. De Gaulle trat 1969 nach der Ablehnung seines Vorschlages einer Senats- und Regionalreform in einem Referendum von seinem Amt zurück. Abgelehnt wurde damals eine Regionalpolitik, die keine Machtverlagerung zugunsten autonomer Regionen bezweckte, sondern vielmehr deren effizientere Unterordnung und Kontrolle durch Beamte des Staates – nicht Dezentralisierung also, sondern *déconcentration*³².

Die seit 1956 als Räume staatlicher Wirtschaftsplanung entstandenen Regionen (*régions de programme*) bildeten den wichtigsten territorialen Rahmen gaullistischer Raumord-

29 Jean-Claude THOENIG, Local government institutions and the contemporary evolution of French society, in: Jacques LAGROYE, Vincent WRIGHT (Hg.), *Local Government in Britain and France. Problems and Prospects*, London, Boston, Sydney 1979, S. 74–104, hier S. 91.

30 Jean-Claude THOENIG, La décentralisation, dix ans après, in: *Pouvoirs* 60 (1992) S. 5–16, hier S. 12.

31 Vivien A. SCHMIDT, *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge (usw.) 1990, S. 144–149, 279f., 284f., 302, 333.

32 Standardwerk zu Dezentralisierung und *déconcentration* zwischen 1945 und 1969 bleibt MÉNY, *Centralisation et décentralisation* (wie Anm. 1), zur gaullistischen Regionalpolitik v. a. S. 213–257. Vgl. Catherine GRÉMION, *Le général de Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire*, in: Institut Charles de Gaulle (Hg.), *De Gaulle et son siècle. Actes des Journées internationales tenues à l'UNESCO, Paris, 19–24 novembre 1990*, Bd. 3: *Moderniser la France*, Paris 1992, S. 483–502; GRÉMION, *Le pouvoir périphérique* (wie Anm. 14) v. a. S. 17–150; Jack HAYWARD, *Incorporer la périphérie: l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France*, in: *Pouvoirs* 19 (1981) S. 103–118; SCHMIDT, *Democratizing France* (wie Anm. 31) S. 77–91; Vincent WRIGHT, *Regionalization under the French Fifth Republic: the triumph of the functional approach*, in: Lawrence James SHARPE (Hg.), *Decentralist Trends in Western Democracies*, London 1979, S. 193–234.

nungspolitik (*aménagement du territoire*)³³. Die Grenzen der Regionen decken sich nur ausnahmsweise – im Elsaß und seit 1972 auf Korsika – mit den territorialen Horizonten regionalistischer Bewegungen. Das Roussillon, die baskischen Provinzen und Flandern sind in größere Regionen aufgegangen. Die Region Bretagne umfaßt nur einen Teil der historischen Bretagne; Nantes mit dem Département Loire-Atlantique wurde einer andern Region zugeschlagen.

Die Wirtschaftspolitik, die sich in den sechziger Jahren mit der Regionalpolitik verband, verfolgte folgende Ziele: die Verbesserung der Rahmenbedingungen ökonomischer Modernisierung mit dem Ziel, die Konkurrenzfähigkeit der nationalen Wirtschaft zu stärken, die Schaffung von Arbeitsplätzen für die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit sowie die Begrenzung der Zuwanderung in den Großraum Paris. Schließlich sollte die Raumordnungspolitik am Rande der lokalen Politiknetzwerke Unterstützung für die gaullistische Bewegung mobilisieren. Neben Subventionen und fiskalische Anreize für Privatunternehmen sowie Infrastrukturprojekte traten Investitionen nationalisierter Unternehmen in den alten Industriegebieten des Nordens und des Ostens und Industrialisierungsprojekte im agrarischen Westen und Süden. Die Planungsentscheide erfolgten aufgrund einer nationalen Funktionsteilung, die anfangs der sechziger Jahre weitgehend unabhängig von lokalen Vorstellungen festgelegt worden war³⁴.

Im Widerstand gegen die forcierte Modernisierungspolitik deuteten regionalistische Bewegungen in der Bretagne, im Baskenland, in Südfrankreich und auf Korsika auf der Grundlage des Kampfbegriffes des »internen Kolonialismus« das bisher überwiegend kulturell fundierte Selbstverständnis ökonomisch um und verglichen staatliche Raumordnungspolitik mit dem Neokolonialismus der früheren Kolonialmächte. Die als »Verrat der Notabeln« – »trahison des notables« – gebrandmarkte Hinwendung der regionalen Lobbygruppen zum Gaullismus förderte in der Bretagne und im Baskenland die Radikalisierung, damit aber auch Marginalisierung regionalistischen Protests. Marxistisch inspirierte Analysen sahen die Notabeln als dependente Eliten einer kolonialen Gesellschaft. Die Unabhängigkeit Algeriens, dessen Départements als Teile der französischen Republik galten, wurde als Vorbild erfolgreichen Befreiungskampfes gedeutet³⁵.

33 Vichy hatte erstmals Regionen als Verwaltungseinheiten geschaffen. Man übertrug den Präfekten in den wichtigsten Städten als Regionalpräfekten die Aufgabe, die Tätigkeit ihrer Kollegen zu koordinieren. Obwohl sich der traditionalistische Diskurs Pétains gerne auf die Provinzen des alten Frankreich bezog, war das Régime in der Praxis wie keines zuvor lokaler Selbstverwaltung abgeneigt; siehe Yves DURAND, *La politique régionale de Vichy dans la pratique: la préfecture régionale d'Orléans*, in: Christian GRAS, Georges LIVET (Hg.), *Région et régionalisme en France du 18^e siècle à nos jours*, Paris 1977, S. 507–527. Diskreditiert als Neuerung Vichys fanden die Regionen als Verwaltungseinheiten keinen Eingang in die Verfassung der IV. Republik. Die Einteilung in *régions de programme* entstand 1956 aus dem Bestreben, die Wirtschaftsplanung effizienter zu gestalten. Die peripheren Verwaltungsstellen der Ministerien, denen mehrere Départements unterstanden, folgten keiner einheitlichen geographischen Gliederung. Erst 1959 wurden sie in eine regionale Ordnung eingebunden. Ihre Arbeit sollte fortan durch eine *conférence interdépartementale* der Präfekten koordiniert werden; präsiert wurde diese durch einen der Präfekten. 1964 schuf man das Amt des Regionalpräfekten.

34 Nach GERDES, *Regionalismus als soziale Bewegung* (wie Anm. 7) S. 161–163, 165. Vgl. Christopher HULL, *Frankreich*, in: Douglas YUILL, Kevin ALLEN, Christopher HULL (Hg.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der EG: Anreize für die gewerbliche Wirtschaft*, Königstein/Taunus 1981, S. 99–140.

35 Siehe Robert LAFONT, *La révolution régionaliste*, Paris 1967. Dazu GERDES, *Regionalismus als soziale Bewegung* (wie Anm. 7) S. 119–130; Adelheid HENSE, *Der okzitanische Regionalismus – Reaktion auf »internen Kolonialismus?«*, und Petra BRÜNING-BUNTZEL, *Abhängige Entwicklung und soziale Konflikte in der Bretagne*, in: GERDES, *Aufstand der Provinz* (wie Anm. 7) S. 167–191, S. 192–213.

Im Gegensatz zu den korsischen Nationalisten, die auf die Kontrolle der landwirtschaftlichen Erschließungsprojekte und der Tourismusbranche durch *Pieds-Noirs* und Festlandfranzosen hinwiesen, gelang es den Okzitanisten bloß punktuell, soziale und politische Proteste – etwa den Kampf der Weinbauern des Languedoc gegen die Kürzung staatlicher Subsidien oder den Widerstand gegen staatliche Großprojekte (touristische Erschließung der Küste, Industriekomplexe im Rhônedelta, das Militärlager von Larzac, Atomkraftwerke, Stauseen) – als Symbole des Kampfes einer kolonisierten Region zu vereinnahmen. Mit den bretonischen und baskischen Bewegungen hatten die Okzitanisten die beschränkte Resonanz gemein, die sie außerhalb solcher Konfliktsituationen in einer Bevölkerung fanden, der der Kampfbegriff des »internen Kolonialismus« wenig einleuchtete. In der Tat hat die französische Raumordnungspolitik im Gegensatz zur italienischen Mezzogiorno-Förderung zu einer deutlichen Verlagerung der interregionalen ökonomischen Gleichgewichte beigetragen: Während staatlicher Interventionismus in den alten Industriegebieten des Nordens überholte Strukturen zu erhalten half, trug er im Süden und Südwesten zur Ansiedlung neuer Industrien und Dienstleistungsbetriebe mit einem besonders hohen Anteil qualifizierter Arbeitskräfte bei. Solche Aktivitäten waren in den achtziger Jahren einerseits wie bis anhin in der Ile-de-France, andererseits aber nicht mehr nördlich, sondern südlich der seit dem 19. Jahrhundert als Grenze zwischen einem entwickelten Norden und einem unterentwickelten Süden beschriebenen Linie St-Malo–Genf konzentriert³⁶.

Die Referendumsniederlage de Gaulles von 1969 war nicht in erster Linie der Mobilisierungskraft regionalistischer Bewegungen zuzuschreiben. Sie offenbarte vor allem das Beharrungsvermögen zugleich lokal und national vernetzter Beziehungsnetze. Den begrenzten Möglichkeiten einer Entterritorialisierung des politischen Systems entsprachen in den Jahren nach dem Rücktritt de Gaulles die Bemühungen der gaullistischen Bewegung, sich vermehrt im lokalen politischen Leben zu verankern: In den Gemeindewahlen von 1971 bewarben sich von 41 Ministern 36 um eine *mairie*³⁷.

V.

Über ihre begrenzte Anhängerschaft hinaus wirkten die bretonischen und okzitanischen Protestbewegungen dank der Kontakte, die sie mit dem *Parti Socialiste Unifié* um Michel Rocard und dem anstelle der SFIO neugegründeten *Parti Socialiste* Mitterrands knüpften, in dem schließlich auch der PSU Rocard aufging. In der Verbindung von Regionalismus und Selbstverwaltungssozialismus lag einer der Ursprünge der Dezentralisierung von 1982. Doch kann wirklich, wie es Dirk Gerdes formuliert hat, davon die Rede sein, daß in den Reformen von 1982 ein Umdenkprozess kulminierte, »in dem eine republikanische Tradition, die die Einheit und Unteilbarkeit der Republik nicht nur in Begriffen zivilisatorischer Einheitlichkeit, sondern auch kultureller Uniformität und politischen Zentralismus definierte, grundsätzlich in Frage gestellt wurde«³⁸? Auch nach den Reformen läßt sich die französische Region als dezentralisierte Verwaltungseinheit nicht mit den ebenfalls aus der Reform zentralistischer Systeme hervorgegangenen belgischen oder spanischen Regionen vergleichen. Letztere verfügen mit den *lois spéciales* beziehungsweise den *estatutos* über eine Art Verfassung; ihre parlamentarischen Versammlungen besitzen selbständige Legisla-

36 Marcel RONCAYOLO, L'aménagement du territoire (XVIII^e–XX^e siècle), in: André BURGUIÈRE, Jacques REVEL (Hg.), Histoire de la France, Bd. 1: L'espace français, Paris 1989, S. 509–643, hier S. 622, 628–629.

37 MACHIN, The Prefect (wie Anm. 24) S. 161.

38 GERDES, Regionalismus und Regionalisierung (wie Anm. 7) S. 398–399.

tivkompetenzen³⁹. Beides wurde selbst Korsika verweigert, obwohl dort der Versuch unternommen wurde, nationalistische Bestrebungen durch die Gewährung eines Sonderstatuts zu schwächen. Dezentralisierung und Regionalisierung bedeuten in Frankreich Kompetenzdelegation im Rahmen der *nationalen* Gesetzgebung. Als Verkörperung republikanischer Souveränität behält das nationale Parlament das Monopol der Gesetzgebung.

Die Auseinandersetzungen um das korsische *statut particulier* zeigen, wie eng die Grenzen dessen bleiben, was mit dem verfassungsmäßigen Prinzip der Einheit und Unteilbarkeit der Republik *de iure* vereinbar ist⁴⁰: Zwar anerkannte das Gesetz von 1982 die kulturellen Eigenheiten der Insel, doch wurde die in einem ersten Entwurf vorgesehene Erwähnung eines *peuple corse* in der definitiven Fassung aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken fallengelassen. Ergebnis war ein Statut, das korsische Institutionen begründete, die sich mehr durch ihre Bezeichnung als durch ihre Kompetenzen von jenen anderer Regionen unterschieden. Statt eines *conseil régional* wurde eine *Assemblée Corse* geschaffen, die aber wie die *conseils régionaux* keine legislativen Kompetenzen erhielt. Ein neues Gesetz schien 1991 das *statut particulier* der Insel jenem der *territoires d'Outre-Mer* anzunähern und ihm jenen transitorischen Charakter zu geben, den die Verfassung von 1958 für die Beziehungen der Republik mit den »peuples qui lui sont associés« vorsieht. Im ersten Artikel wurde das *peuple corse* als kulturelle und historische Gemeinschaft innerhalb des *peuple français* definiert. Diese Begründung erklärte das Verfassungsgericht (*Conseil Constitutionnel*) bezeichnenderweise für verfassungswidrig.

Folgt man dem eingangs zitierten Yves Mény, so besaß die Dezentralisierung von 1982 durchaus restaurative Zielsetzungen: Indem sie die Bedeutung lokal ausdifferenzierter Interessenstrukturen, die gleichzeitig in nationale Zusammenhänge eingebunden waren, anerkannte, entsprach sie weniger regionalistischen Forderungen oder dem basisdemokratischen Ruf nach *autogestion* als vielmehr der Rationalität eines politischen Systems, in dem nicht zuletzt die federführenden Politiker ausgehend von einem *fief* in der Provinz auf nationaler Ebene Karriere gemacht hatten.

Eines der erklärten Ziele der Dezentralisierung bestand darin, »klare Kompetenzblöcke« – »des blocs de compétence clairs« – abzugrenzen. Kritiker halten dieses Projekt für gescheitert und verweisen in diesem Zusammenhang auf die Kosten der Reform. Der Verknüpfung voneinander abhängiger und sich gegenseitig stärkender lokaler und nationaler Beziehungsnetze entspricht in der *loi Defferre* von 1982 die Verschränkung der Kompetenzbereiche von Kommunen, Departements und Regionen, die sich in ihren Beziehungen zueinander auf je eigene durch den Zentralstaat delegierte Zuständigkeiten berufen können. blieb etwa das Erziehungswesen grundsätzlich eine Angelegenheit der Zentralregierung, so wurden die Zuständigkeiten für den Bau und den Unterhalt der Schulen auf Gemeinden, Departements und Regionen verteilt. Erst seit 1992 verfügen die *préfets de région* in beschränktem Maße über das Recht, den Präfekten in den Departements Weisungen zu erteilen⁴¹.

39 Alain DELCAMP, La décentralisation française et l'Europe, in: *Pouvoirs* 60 (1992) S. 149–160, hier S. 154.

40 Über das *statut particulier* Korsikas, siehe KEATING, HAINSWORTH, Decentralisation and Change (wie Anm. 27) S. 92–108; Helen HINTJENS, John LOUGHLIN, Claude OLIVESI, The status of maritime and insular France: The DOM-TOM and Corsica, in: John LOUGHLIN, Sonia MAZEY (Hg.), *The End of the French Unitary State. Ten Years of Regionalization in France (1982–1992)*, London 1995, S. 110–131.

41 Françoise D'ARCY, L'administration territoriale de la République ou le maintien de la spécificité française, in: Françoise D'ARCY, Luc ROUBAN (Hg.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris 1996, S. 203–225, hier S. 216–217; Richard BALME, French regionalization and European integration: territorial adaptation and change in a unitary state, in: Barry

Wie Richard Balme ausführt, ist in einem politischen System, das den lokalen Körperschaften zwar Legislativkompetenzen abspricht, den lokalen Eliten aber beträchtlichen Einfluß auf die nationale Politik einräumt, Lokal- und Regionalpolitik nicht so sehr die Sache isolierter institutioneller Akteure – peripherer Verwaltungen des Staates oder gewählter Lokalregierungen –, sondern ein Ergebnis von Verhandlungen in Beziehungsnetzen – der *concertation*. Die Aushandlung der regionalen Entwicklungspläne in den 80er und 90er Jahren bestätigt, daß französischer Zentralismus weniger auf einer hierarchischen Befehlsordnung als auf der Vermittlung lokaler und nationaler Interessen durch ernannte *Broker* beruht. Als Statthalter der Exekutive müssen sich die Präfekten mit gewählten Amtsträgern verständigen, die ihrerseits auf nationaler Ebene Ämter ausüben oder dort zumindest über enge Kontakte verfügen. Die Gestaltung der Entwicklungspläne geht von der nationalen Regierung aus: In einem ersten Schritt verhandeln auf nationaler Ebene die Sozialpartner und die betroffenen Ministerien. Die *préfets de région* werden dann beauftragt, ausgehend von den nationalen Planungsunterlagen in Absprache mit den Präsidenten der *conseils régionaux* die regionalen Pläne auszuarbeiten. Schließlich handeln sie im Namen der Regionen die *contrats de plan* mit dem Staat aus⁴². Im Gegensatz zur Raumordnungspolitik der sechziger Jahre, die die Einflußnahme lokaler Akteure zu begrenzen suchte, respektiert diese Regionalpolitik territorial ausdifferenzierte und gleichzeitig in nationale Zusammenhänge integrierte Interessenstrukturen.

VI.

Inwiefern hat die Tatsache, daß in der EU die Regionen als Rahmen betrachtet werden, in dem europäische und nationale Politik zusammenwirken, diese Interessenstrukturen verändert? Obwohl das Schlagwort vom »Europa der Regionen« bereits in den regionalistischen Protestbewegungen der sechziger und siebziger Jahre geprägt worden war⁴³, wurden in den französischen Reformdebatten der achtziger Jahre Dezentralisierung und europäische Integration nicht miteinander verknüpft. Die neue Gesetzgebung antwortete auf *nationale* Anliegen – auf den Ruf nach regionaler Autonomie und *autogestion*, auf die Notwendigkeit, technokratische Institutionen demokratisch zu legitimieren, vor allem aber auf das Gefühl, der Staat sei trotz seiner Allgegenwart ineffizient⁴⁴.

Begriffe wie »Politik der dritten Ebene«⁴⁵, »multilevel governance«⁴⁶ oder »perforated sovereignties«⁴⁷ suchen heute die Entstehung von Formen der Politik zu erfassen, die nicht

JONES, Michael KEATING (Hg.), *The European Union and the Regions*, Oxford 1995, S. 167–188, hier S. 177; DELCAMP, *La décentralisation française* (wie Anm. 39) S. 155f.; Catherine GRÉMION, *Région, département, commune: le faux débat*, in: *Pouvoirs* 60 (1992) S. 55–65, hier S. 56–58; KEATING, HAINSWORTH, *Decentralisation and Change* (wie Anm. 27) S. 79–83; THOENIG, *La décentralisation* (wie Anm. 30) S. 12f.

42 BALME, *French regionalization* (wie Anm. 41) S. 179–180, 187. Vgl. Richard BALME, Laurence BONNET, *From regional to sectoral policies: the contractual relations between the state and the regions in France*, in: LOUGHLIN, MAZEY (Hg.), *The End of the French Unitary State* (wie Anm. 40) S. 51–71.

43 GERDES, *Regionalismus als soziale Bewegung* (wie Anm. 7) S. 81–91. Vgl. Denis DE ROUGEMONT, *Lettre ouverte aux Européens* [1970], in: DERS., *Œuvres complètes, III: Ecrits sur l'Europe*, Bd. 2: 1962–1986, Edition Christophe CALAME, Paris 1994, S. 251–350.

44 Albert MABILEAU, *Les régions françaises saisies par l'intégration européenne*, in: ARCY, ROUBAN (Hg.), *De la V^e République à l'Europe* (wie Anm. 41) S. 227–242, hier S. 229.

45 Udo BULLMANN (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden 1994.

46 Fritz W. SCHARPF, *Community and autonomy: Multi-level policy-making in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy* 1 (1994) S. 219–242.

nur an den Nationalstaat, sondern auch an subnationale Handlungsräume und an die EU gebunden sind. Der »neue Regionalismus«, von dem in diesem Zusammenhang gesprochen wird⁴⁸, setzt jedoch nur zum Teil – etwa im spanischen Katalonien⁴⁹ – erfolgreiche regionalistische Protestbewegungen fort. In den Institutionen der Europäischen Union interessieren die Regionen als Wirtschaftsräume, die sich mit mehr oder weniger Erfolg dem Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt stellen. Regionalpolitik, wie sie seit den siebziger Jahren formuliert worden ist, beschäftigt sich mit den Gefahren für den Zusammenhalt der Gemeinschaft, die von den ökonomischen Gegensätzen ausgehen⁵⁰.

Die Auswirkungen der Integrationsprozesse auf die Stellung subnationaler Akteure sind widersprüchlich. Einerseits sind neue Handlungsräume für Regionalregierungen und Verbände entstanden, die direkt an europäische Institutionen gelangen können. Andererseits beschränkt das Primat des EU-Rechts nicht nur nationale, sondern auch subnationale Handlungsspielräume. Der Umstand, daß die nationalen Regierungen für die Umsetzung der EU-Normen verantwortlich zeichnen, bringt bisher dezentral gelöste Fragen in ihre Zuständigkeit. Ob sich der »Ausschuß der Regionen«, der ausschließlich konsultative Funktionen wahrnimmt und dessen Mitglieder durch die nationalen Regierungen ernannt werden, zu einer zweiten Kammer des europäischen Parlaments entwickeln wird, muß vorerst offen bleiben⁵¹.

Die Einflußmöglichkeiten der Regionen hängen vom Willen und der Fähigkeit der nationalen Exekutiven ab, ihre Beziehungen mit der Europäischen Kommission zu kontrollieren: Während die belgischen Regionen direkt mit der Kommission verhandeln, liegen die Verhandlungen im Fall Frankreichs in den Händen der nationalen Regierung. Was die EU-Förderungsprogramme betrifft, werden die Verhandlungen vor allem durch Mitarbeiter der staatlichen Raumordnungsbehörde DATAR geführt. Diese hat in der Regionalpolitik der Gemeinschaft ein Mittel gefunden, ihre Stellung gegenüber den lokalen Amtsträgern zu konsolidieren⁵².

Die Förderungsprogramme der Europäischen Union sollen zwar den Bedürfnissen einzelner Regionen entsprechen, ihre Mittel müssen aber durch die nationalen Regierungen

47 Ivo D. DUCHACEK, *Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations*, in: Hans J. MICHELMANN, Panayotis SOLDATOS (Hg.), *Federalism and International Relations. The Role of Sub-National Units*, Oxford 1990, S. 1–33.

48 Siehe z. B. Richard BALME (Hg.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris 1996; BULLMANN (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene* (wie Anm. 45); Michael KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham (UK)/Northampton (MA) 1998.

49 Zu Katalonien siehe Klaus-Jürgen NAGEL, *Das Beispiel Katalonien. Europäische Zusammenarbeit als Bestandteil spanischer Innenpolitik*, in: BULLMANN (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene* (wie Anm. 45) S. 214–221.

50 Siehe, z. B., Dieter EISSEL, *Disparität oder Konvergenz im »Europa der Regionen«*, in: BULLMANN, *Die Politik der dritten Ebene* (wie Anm. 45) S. 45–60; Michael NEWMAN, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996, S. 129–135; Egon SCHONEWEG, *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften*, in: Bullmann (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene* (wie Anm. 45) S. 61–78; Andy SMITH, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris 1996.

51 Ulla KALBFLEISCH-KOTTSIEPER, *Der Ausschuß der Regionen – ein neuer Akteur auf der Europäischen Bühne. Institutionalisierung und Arbeitsperspektiven*, in: BULLMANN (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene* (wie Anm. 45) S. 134–143.

52 Pierre KUKAWKA, Andy SMITH, *Frankreich*, in: Hubert HEINELT (Hg.), *Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten*, Opladen 1996, S. 187–212, hier S. 189f., 193f., 200–202, 206f., 209; SMITH, *L'Europe politique* (wie Anm. 50) S. 147, 152, 170–177, 180–187.

angefordert werden. Wie bei der Vorbereitung der regionalen Entwicklungspläne wirken die gewählten *conseils régionaux* als bloße Konsultativorgane mit; die Präfekten zeichnen für die Einreichung der Gesuche und die Aufsicht über die Verwendung der Gelder verantwortlich⁵³. Um ihr Defizit an Beziehungen und Erfahrung abzubauen, haben die meisten französischen Regionen permanente Verbindungsbüros in Brüssel eröffnet. Diese Büros sollen Informationen beschaffen, die wirksames Lobbying in Frankreich und bei den französischen Vertretern in Brüssel gestatten⁵⁴.

Die französischen Regionen werden zwar durch die grenzüberschreitende Vernetzung mit deutschen Ländern oder spanischen Regionen politisch aufgewertet. Insgesamt handeln sie indessen nicht als autonome politische Akteure, sondern eingebunden in jene Netzwerke, die lokale und nationale Handlungsräume miteinander verschränken. Nach Richard Balme bilden die Regionen keinen wesentlichen Kanal zur Formulierung territorialer Interessen, die vor allem durch die Handelskammern oder Berufsorganisationen einerseits, die nationalen Ministerien andererseits vertreten werden⁵⁵. Das mit der Ämterkumulation vorgezeichnete Modell territorialer Integration wird auf die Beziehungen mit der EU ausgeweitet. Lokale Amtsträger kumulieren einen Sitz im europäischen Parlament und sorgen dafür, daß die Interessen ihres Wahlkreises ernst genommen werden⁵⁶.

Daraus ist nicht abzuleiten, die Integrationsprozesse seien in Frankreich ohne Einfluss auf die Handlungsspielräume subnationaler Akteure geblieben. So sehen die *grands corps d'ingénieurs* ihre bisher aufgrund exklusiver technischer Kompetenz im Dienste der Republik legitimierte Stellung in Frage gestellt. Die gemeinsame Landwirtschaftspolitik etwa hat dazu geführt, daß der *Corps du Génie rural et des Eaux et Forêts* überwiegend Maßnahmen umsetzt, die in Brüssel ausgehandelt werden, während er früher dank der Kontrolle aller wichtigen Beamtenstellen im Landwirtschaftsministerium dessen Politik mitformulierte. Hatte der *Corps* zuvor eine Schlüsselrolle im Verhältnis der Bauern zu den nationalen Netzen von Einfluß und Macht inne, so verfügen die Bauern nun seit bereits dreißig Jahren über ein eigenes Lobbying-Büro in Brüssel. Ihre Vertreter bringen dort, etwa im Rahmen der *comités techniques* der Europäischen Kommission, ihre Standpunkte ohne Vermittlung des *Corps du Génie rural* ein⁵⁷.

Als 1992 die Verträge von Maastricht mit einer knappen Mehrheit von 51,7% Ja-Stimmen gutgeheißen wurden, zeigte sich die territoriale Disparität der Haltungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft: Die reicheren Regionen stimmten zu; ländliche Regionen und jene, die durch den Niedergang ihrer Industrien und hohe Arbeitslosigkeit gezeichnet sind, lehnten mehrheitlich ab. Die Wahlergebnisse des *Front National* – etwa seine Erfolge in der

53 BALME, French regionalization (wie Anm. 41) S. 181; KUKAWKA, SMITH, Frankreich (wie Anm. 52) S. 188; MABILEAU, Les régions françaises (wie Anm. 44) S. 237; Sonia MAZEY, French regions and the European Union, in: LOUGHLIN, MAZEY (Hg.), The End of the French Unitary State (wie Anm. 40) S. 132–157, hier S. 133, 145, 152; SMITH, L'Europe politique (wie Anm. 50) S. 72, 146.

54 Christian ENGEL, Regionen im Netzwerk europäischer Politik, in: BULLMANN (Hg.), Die Politik der dritten Ebene (wie Anm. 45) S. 104f.; KEATING, The New Regionalism (wie Anm. 48) S. 169f.; MABILEAU, Les régions françaises (wie Anm. 44) S. 241; MAZEY, French regions and the European Union (wie Anm. 53) S. 147–151; M. P. C. M. VAN SCHENDELEN (Hg.), National Public and Private EC Lobbying, Aldershot (usw.) 1992, darin A. LEGENDRE über Frankreich (S. 49–64).

55 BALME, French regionalization (wie Anm. 41) S. 181, 183.

56 Michael KEATING, Europeanism and regionalism, in: JONES, KEATING (Hg.), The European Union and the Regions (wie Anm. 41) S. 1–22, hier S. 13f.; MAZEY, French regions and the European Union (wie Anm. 53) S. 145; Andy SMITH, The French case: The exception or the rule?, in: Regional and Federal Studies 6 (1996) S. 117–130, hier S. 123.

57 Nach Marie-Christine KESSLER, Les grands corps face à l'Europe, in: ARCY, ROUBAN (Hg.), De la Ve République à l'Europe (wie Anm. 41) S. 183–201.

Provence und im Elsaß – zeigen den Lokalismus dieser Protestbewegung in einem Kontext intensiverer supranationaler Verflechtung. Die Tatsache, daß territorial ausdifferenzierte Konflikte jedoch nicht mit Bezug auf Gemeinde, Departement oder Region, sondern mit Bezug auf die Nation ethnisiert werden, verweist auf die positive Wahrnehmung nationaler Integration, die regionalistischen Bewegungen entschieden im Wege steht. Angesichts eines als bedrohlich wahrgenommenen gesellschaftlichen Wandels werden nationale Handlungsräume von einer starken Opposition, die in die Wählerschaft der linken und rechten Regierungsparteien hineinreicht, umso entschiedener verteidigt, als mit ihnen die materiellen Vorteile einer wohlfahrtsstaatlich interpretierten republikanischen Gleichheit verbunden werden. Kein Gegensatz vermag am Rande der *alternance* der etablierten Parteien eine größere Zahl von Wählern zu mobilisieren als jener zwischen den sogenannten *Français de souche* und den *immigrés*, wie er durch den *Front National* thematisiert wird. Dieser vereinte bei den Urnengängen von 1984 bis 1997 10% bis 15,5% der Stimmen auf sich und konnte im gleichen Zeitraum ein Viertel der Franzosen mindestens einmal dazu bewegen, für ihn zu stimmen. In seinem »chauvinisme d'Etat-providence«, wie es Pascal Perrineau nennt, verbindet sich Fremdenfeindlichkeit mit dem Widerstand gegen die Reform des Wohlfahrtsstaates⁵⁸.

VII.

Die Intensivierung der Beziehungen im nationalen Raum drückte sich seit dem 19. Jahrhundert im veränderten Sinngehalt territorialer Bezüge aus. Begriffe wie »compatriote«, »patrie« und »pays«, die in Briefwechseln französischer Provinznotabeln zu Beginn des 19. Jahrhunderts vor allem lokale Inhalte besaßen⁵⁹, wurden im Laufe des Jahrhunderts in zunehmendem Masse auf die *Patrie-France* bezogen. Dabei standen sich jedoch nicht *pays*, Departement und Nationalstaat im Sinne des zum Beispiel von Ernest Gellner vorgetragenen Modernisierungsparadigmas gegenüber⁶⁰, sondern vielmehr die unterschiedlichen Sinngehalte, die territoriale Bezüge in den jeweiligen Interaktionszusammenhängen erlangten. Nationale Loyalitäten wurden im Geflecht lokaler Loyalitäten ausgedrückt, wie dies etwa Charlotte Tacke in einer Studie zum Denkmalbau in Frankreich und Deutschland aufgezeigt hat⁶¹. Andererseits wurden partikuläre Konzepte als »lokale Metaphern«⁶² für die nationale Integration funktionalisiert.

Im späten 19. Jahrhundert wurden die Regionen mit stereotypen Bildern der wirtschaftlichen Tätigkeiten, der Sprache und des Brauchtums verbunden. Diese folkloristische Inventarisierung regionaler Besonderheiten – etwa die von Catherine Bertho analysierte *inven-*

58 Pascal PERRINEAU, *Le symptôme Le Pen. Radiographie des électeurs du Front National*, Paris 1997, S. 102, 186, 249.

59 Christian WINDLER, *La diplomatie comme expérience de l'Autre. Consuls français au Maghreb (1700–1840)*, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Universität Basel, 1999.

60 Ernest GELLNER, *Nations and Nationalism*, Oxford 1983.

61 Vgl. Rüdiger GANS, Detlef BRIESEN, *Das Siegerland zwischen ländlicher Beschränkung und nationaler Entgrenzung: Enge und Weite als Elemente regionaler Identität*, in: Rolf LINDNER (Hg.), *Die Wiederkehr des Regionalen. Über neue Formen kultureller Identität*, Frankfurt, New York 1994, S. 64–90; Charlotte TACKE, *Denkmal im sozialen Raum. Nationale Symbole in Deutschland und Frankreich im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1995 (*Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft* 108). Weitere Hinweise bei Heinz-Gerhard HAUPT, *Der Nationalismus in der neueren deutschen und französischen Geschichtswissenschaft*, in: Etienne FRANÇOIS, Hannes SIEGRIST, Jakob VOGEL (Hg.), *Nation und Emotion. Deutschland und Frankreich im Vergleich, 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen 1995, S. 39–55, hier S. 46f., 50f.

62 Vgl. Alon CONFINO, *The Nation as a Local Metaphor: Heimat, National Memory and the German Empire, 1871–1918*, in: *History and Memory* Bd. 5, 1 (Frühjahr–Sommer 1993) S. 42–86.

*tion de la Bretagne*⁶³ – wurde nur zum Teil von antizentralistischer Opposition grundbesitzender ländlicher Notabeln getragen, die ihre Stellung als *Broker* bedroht sahen und, Christophe Charle zufolge, die Erinnerung an die historischen Sonderrechte der Provinzen des alten Frankreich und die Pflege ihrer Kultur in den *Sociétés savantes* und literarischen Bewegungen – etwa dem provenzalischen *Félibrige* – als symbolische Kompensation verlorener politischer Macht erfuhren⁶⁴.

Daß die Schule der III. Republik bei der Intensivierung nationaler Kommunikationszusammenhänge eine entscheidende Rolle spielte⁶⁵, gehört zu den Gemeinplätzen französischer Geschichte. »Nos ancêtres les Gaulois«: der Geschichts- und Geographieunterricht ließ den Schülern Frankreich als naturräumliche, bereits durch die keltischen Urahnen erlebte Gegebenheit faßbar werden⁶⁶. Umso aufschlußreicher ist die Tatsache, daß die Schule, wie Jean-François Chanet und Anne-Marie Thiesse kürzlich deutlich gemacht haben, die Bindung an die *petites patries* nicht zu zerstören suchte, sondern einen der Orte bildete, in denen nationale Loyalitäten lokal ausgedrückt wurden⁶⁷. 1906 forderte etwa der *inspecteur d'Académie* die Schülerinnen und Schüler der *Ecoles Normales* von Nancy auf: »Enseignez la Lorraine«, denn: »Il n'est pas une phase de notre histoire nationale qui ne puisse être expliquée par la phase correspondante de notre histoire locale«⁶⁸. Die Primarlehrer wurden in der Regel in den Departements rekrutiert und ausgebildet, in denen sie später unterrichten sollten. Bei der Aufgabe, den Schulkindern mit der Betrachtung ihrer *petite patrie* die große Heimat – Frankreich – näherzubringen, standen ihnen Lehrmittel zur Verfügung, die bezogen auf ihr Departement anhand von Naturschönheiten, Biographien von Lokalgrößen und Beschreibungen des Brauchtums das Gefühl der Zugehörigkeit zur Nation vermittelten. Die Lesefibel *Le tour de la France par deux enfants*, die zwischen 1877 und 1901 in sechs Millionen Exemplaren gedruckt wurde, führte den Schulkindern vor Augen, wie sich ihre »grande patrie« harmonisch aus sich ergänzenden »petites patries« zusammensetzte⁶⁹.

Bis in die Gegenwart beschwören französische Politiker trotz Urbanisierung ihre Verbundenheit mit dem ländlichen Frankreich als Metapher ihrer Beziehung zur Nation. Marc Abélès hat diese Funktionalisierung lokaler Bezüge am Beispiel François Mitterrands untersucht. Auf dem Plakat für die Wahlkampagne von 1981 posierte Mitterrand vor einem Bauerndorf des Departements Nièvre, dessen Abgeordneter er mehr als dreißig Jahre lang gewesen war. Unmittelbar nach seinem Amtsantritt als Präsident bekräftigte er seine Beziehungen mit dem früheren Wahlkreis, indem er seine Freunde und die Amtsträger von Gemeinden und Departement ins Elysée einlud⁷⁰. Als sich der Präsident in Château-Chi-

63 Catherine BERTHO, *L'invention de la Bretagne. Genèse sociale d'un stéréotype*, in: *Actes de la recherche en Sciences sociales* 35 (1980) S. 45–62.

64 Vgl. AGULHON, *Conscience nationale et conscience régionale* (wie Anm. 12) S. 167f.; CHARLE, *Région et conscience régionale* (wie Anm. 12) S. 39f.

65 Dazu etwa Antoine PROST, *La contribution de l'école primaire républicaine à l'identité française*, in: HAUPT, MÜLLER, WOOLF (Hg.), *Regional and National Identities* (wie Anm. 6) S. 255–274.

66 Christian AMALVI, *De l'art et la manière d'accomoder les héros de l'histoire de France. Essai de mythologie nationale*, Paris 1988, v. a. S. 51–87; Suzanne CITRON, *Le mythe national. L'histoire de France en question*, Paris 1987, v. a. S. 30f., 44f., 140–149.

67 Jean-François CHANET, *L'école républicaine et les petites patries*, Paris 1996; Anne-Marie THIESSE, *Ils apprenaient la France. L'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris 1997.

68 Zitiert in: CHANET, *L'école républicaine* (wie Anm. 67) S. 150.

69 Etienne FRANÇOIS, *Frankreich als Nation in der Neuzeit*, in: Almut BUES, Rex REXHEUSER (Hg.), *Mittelalterliche nationes – neuzeitliche Nationen. Probleme der Nationenbildung in Europa*, Wiesbaden 1995 (Deutsches Historisches Institut Warschau. Quellen und Studien 2), S. 61–71, hier S. 65.

70 Marc ABÉLÈS, *Die Inszenierung der republikanischen Nation durch François Mitterrand*, in: FRANÇOIS, SIEGRIST, VOGEL (Hg.), *Nation und Emotion* (wie Anm. 61) S. 274–288, hier S. 277.

non ein *Musée du Septennat* errichten liess, in dem er die Geschenke versammelte, die er in seinem Amt erhalten hatte, dokumentierte er noch einmal die enge Beziehung, die er als höchster nationaler Amtsträger zu seinem *fief* pflegte.

VIII.

Das Beispiel führt uns zurück zu unserem Ausgangspunkt: Territorial ausdifferenzierte Interessenstrukturen sind gerade als Folge legalen Zentralismus wichtige Strukturelemente nationaler Politik. »Lokalismus« meint in Frankreich, daß *nationale* Handlungsräume oft lokal verfaßt sind. In einer »république des fiefs« stehen *face-to-face*-Beziehungen nur idealtypisch im Gegensatz zur Rationalität des Staates. *De iure* zentralistische Strukturen sind vielmehr geradezu eine Bedingung politischen Klientelismus, der wegen der Notwendigkeit, Wählerstimmen zu gewinnen, überwiegend lokal ausgerichtet ist.

Ausdrücke wie »politization of traditional societies«⁷¹, »moments fondateurs de la politique au village« und »petite politique«⁷² oder die Rede Agulhons von der »descente de la politique vers les masses« entsprechen einem normativen Politikbegriff, der »staatlich« und »politisch« gleichsetzt. Eine solche Begrifflichkeit wird nicht nur in Frankreich den Vorgängen nicht gerecht, in denen der Raum des Politischen konstituiert wird. Menschen verständigen sich auch am Ende des 20. Jahrhunderts nicht nur in der sachrationalen Sprache des Staates über ihre kollektiven Angelegenheiten. Der Begriff »Klientelismus« war aufgrund seiner Entstehung und seiner Konnotationen zunächst an die Vorstellung gebunden, die damit bezeichneten Strukturen würden im Zuge der Autonomisierung des politischen Feldes allmählich eliminiert. Die soziale Praxis gehorcht nicht einer solchen Teleologie, die Klientelismus mit Unterentwicklung assoziiert. Lokalismus und Klientelismus sind ihrerseits dem tiefen Wandel der französischen Gesellschaft gefolgt. Es wäre abwegig, Mitterrands Beziehung zu seinem *fief* mit jener eines Notabeln des 19. Jahrhundert zu vergleichen, und doch besaß sie offensichtlich klientelären Charakter.

71 Peter M. JONES, *Politics and Rural Society. The Southern Massif Central c. 1750–1880*, Cambridge (usw.) 1985.

72 Christine GUIONNET, *La politique au village: une révolution silencieuse*, in: *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* 45 (1998) S. 775–788.