

Weinstock, Ulrich

Article — Digitized Version

Die Erfolge der französischen Regionalplanung: Eine Betrachtung der "Reform in Permanenz"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Weinstock, Ulrich (1968) : Die Erfolge der französischen Regionalplanung: Eine Betrachtung der "Reform in Permanenz", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 5, pp. 281-284

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133844>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Erfolge der französischen Regionalplanung

Eine Betrachtung der „Reform in Permanenz“

Dr. Ulrich Weinstock, Tervuren/Brabant*

Strukturpolitische Fragen treten auch in Frankreich zunehmend in das Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit. Sind Sanierung der Bahn-Finzen, die zu geringen Unternehmensgrößen, die leidige Forschungspolitik oder die kränkelnden sektoralen Krisenherde wie Bergbau, Schiffbau und Textilindustrie u. ä. aber Probleme, die nur einen doch relativ begrenzten Kreis unmittelbar Betroffener angehen, so entfaltet sich die Regionalpolitik immer stärker zu einem Thema, das weit über die Wirtschafts- und Sozialpolitik hinaus Aufmerksamkeit erweckt. Denn eine erfolgreiche Regionalpolitik setzt voraus, und zwar nicht allein nach Auffassung der politischen „Linken“, daß zwischen Zentralstaat und den von ihm sehr stark abhängigen Gemeinden und Departements eine neue institutionelle Ebene etabliert wird. Diese müßte auch über eine regionale Volksvertretung verfügen.¹⁾ Die gaullistische Innen- und Wirtschaftspolitik ist hingegen bemüht, bei allen Reformbestrebungen den zentralstaatlichen Charakter nicht anzutasten.

„DIE FRANZOSISCHE WÜSTE“

Das Schlagwort „Paris et le désert français“, mit dem F. Gravier 1947 Frankreich wachzurütteln trachtete, trifft heute noch zu. Autonome regionale Entwicklungsvorgänge in der westlichen „Wüste“ sind Raritäten geblieben, und auch alle staatlichen Bemühungen haben an der Grundkonstellation nichts zu ändern vermocht: Frankreich hat zwei Gesichter. Der hochentwickelte Nordwesten mit der Metropole steht gegen weite Teile des Südwestens, in denen vor allem die Industrialisierung noch sporadisch ist. Die große Ballung im Pariser Becken, die in jedem Bereich von

Wirtschaft, Politik und Gesellschaft einseitig auf die Metropole zugeschnittenen Strukturen, die Weite des Raums sind strukturelle Faktoren, die eine wirksame Regionalpolitik erschweren oder sogar verhindern. Die Bemühungen um regionale Planung wecken oft optimistische Erwartungen. Die bisherigen Resultate erfüllten sie aber nicht. Die nur unzulänglichen Statistiken, die höchstens indirekte Schlüsse auf die regionale Entwicklung zulassen, verführen oft dazu, staatliche Ziele und Wunschvorstellungen als Realitäten zu betrachten. Besonders in Deutschland besteht die Neigung, die französischen rechtlichen Bestimmungen und die Erklärungen der Regierung zum Thema Regionalpolitik in jeder Hinsicht zum Nennwert zu nehmen.

So hat die seit 1958 für die Pariser Region bestehende Genehmigungspflicht für industrielle Neu- oder Erweiterungsbauten von mehr als 500 qm nicht zu einer durchgreifenden Begrenzung des Ballungsvorgangs geführt. Zwar entfielen 1964 und 1965 nur wenig mehr als 10% des gesamten industriellen Bauvolumens auf die Pariser Region gegenüber 20 bis 25% in den Jahren vor 1958, doch hat die Bevölkerung der Pariser Region allein in dem Zeitraum von 1959-1964 um 1 Million Einwohner auf insgesamt 9 Millionen zugenommen. Der Pariser Raum hat damit seinen Anteil an der Gesamtbevölkerung weiter erhöht.

Die Steigerungsraten des Sozialproduktes und der Investitionen liegen im Westen²⁾ über denjenigen des Ostens und sogar der Pariser Region. Da die Ausgangslagen aber so unterschiedlich sind, verbirgt sich realiter dahinter meist nur ein ganz bescheidenes Aufholen. Der absolute Abstand vergrößert sich in der Regel noch ständig. Die Unterteilung in Westen und Osten kann zudem nur eine erste Orien-

*) Mit den hier aufgeworfenen Fragen hat sich der Verfasser in seinem soeben im Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg, erschienenen Buch: Regionale Wirtschaftspolitik in Frankreich, eine Auseinandersetzung mit ihren Problemen und Methoden, ausführlich auseinandergesetzt.

1) Siehe vor allem M. Philipponneau, La gauche et les régions, Paris 1967.

2) Als Westen gelten die unterhalb der Scheidelinie Caen—Marseille gelegenen Regionen: Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Poitou-Charentes, Aquitaine, Limousin, Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc.

tierungshilfe geben. Gerade innerhalb der zehn Regionen des Westens gibt es gravierende Unterschiede. Als besonders kritisch gilt die Situation in der Bretagne und im Limousin. Die drei „Gleichgewichtsmetropolen“ im Westen — Nantes-St. Nazaire, Bordeaux und Toulouse — haben noch kein Eigen- gewicht gewonnen, das die Entwicklung ihres Ein- zugsgebietes, ihrer Region, bestimmt. Sie sind wen- iger dynamisch als die Metropolen im Osten, die vor- rangige Entwicklungspole sind: Roubaix — Tourcoing, Nancy — Metz, Strasbourg, Lyon — St. Etienne, Marseille — Aix.

REGIONALE UNTERENTWICKLUNG

Die These von der allgemeinen Unterentwicklung des Westens — bei aller Vergrößerung — findet in den Zahlen über die Verteilung der gesamten Er- werbsbevölkerung auf die drei großen Sektoren ihre Bestätigung. Im Jahre 1962, dem letzten Jahr, für das entsprechende Angaben vorliegen, betrug der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbs- personen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen in neun Regionen des Westens trotz eines beach- tlichen Rückgangs seit dem Kriegsende noch immer über 30%; lediglich das Paris-nahe Centre blieb knapp über diesem Satz. In der Bretagne, im Limousin und in der Basse-Normandie erreichte dieser Anteil sogar 40% und mehr. Hingegen wiesen nur drei der zehn östlichen Regionen Sätze über 20% auf. Nimmt man noch die Verteilung der Bevölkerung auf den Raum hinzu, so wird bereits die ganze Proble- matik französischer Regionalentwicklung deutlich. Denn nur in vier westlichen Regionen ist die Be- völkerungsdichte, bei einem Landesdurchschnitt von 85 Einwohnern je qkm, größer als 100. In den übrigen Regionen liegt sie sogar unter 50. Die Zahl der Großstädte ist relativ gering; die Zahl der Klein- städte, Gemeinden und Dörfer ist nirgends in West- europa größer.

Bezeichnend ist weiterhin, daß die Landwirtschaft des Westens, in der 66% der gesamten französischen Landwirte 61% der landwirtschaftlichen Nutzfläche bearbeiten, nur zu etwas mehr als der Hälfte der landwirtschaftlichen Endproduktion beiträgt. Also ist auch in der Landwirtschaft des Westens die Produk- tivität unterdurchschnittlich. Kaum jeder vierte Er- werbstätige ist dort in der Industrie beschäftigt. Be- sonders dynamische Industriezweige und Großfirmen fehlen weitgehend.

Würde man den Westen allein mit agrarpolitischen Mitteln entwickeln und nur das im Osten bereits verwirklichte Produktionsniveau anstreben, würden die nicht-absetzbaren Agrar-Uberschüsse rasch unge- ahnte Höhen erreichen.³⁾ Daher sieht man allgemein

³⁾ Die ständig wiederkehrenden Bauernunruhen in der Bretagne sind auch auf die relative Marktförne und ungenügende Ver- marktungseinrichtungen zurückzuführen, vor allem aber auf die mangelnden agrarstrukturellen Voraussetzungen, um heute eine rentable Landwirtschaft zu betreiben.

die Lösung in einer umfassenden Erschließungspolitik, in der Industrialisierung und infrastrukturelle Aus- rüstung die entscheidenden Instrumente sind. Die Bereitschaft der Unternehmer, dem strukturschwachen Westen Kapital zuzuführen, ist trotz staatlicher An- reizmittel und Propaganda gering geblieben.

Die auch in Frankreich akzeptierte Erkenntnis, daß „regionale Strukturpolitik und Förderung wirtschafts- schwacher Regionen kein Nachteil für die heutigen Wirtschaftsschwerpunkte und Ballungsgebiete sind“⁴⁾, steht dennoch in Konflikt mit der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft auch kurzfristig zu erhalten und bis zur Vollendung der Zollunion in der Europäischen Gemeinschaft Mitte 1968 sogar noch zu steigern. Dieser latente Ziel- konflikt wird — das zeigen alle bisherigen Erfahrun- gen — im Zweifel fast stets zu Lasten strukturpoliti- scher Ziele gelöst; auch die Regionalpolitik bleibt auf der Strecke.

REGIONALPOLITISCHE ZIELE

Die französische Regionalpolitik während der letzten zwanzig Jahre ist vor allem durch ein außerordent- lich pragmatisches Vorgehen gekennzeichnet. Behut- sam bereitete man das Terrain und bewegte sich Schritt für Schritt vorwärts, ohne daß diese Bewegung einer inneren Notwendigkeit folgte. Da nach der Verfassung der V. Republik alle regionalpolitisch relevanten Bestimmungen ohne die Nationalversamm- lung erlassen werden können, verfügt man zwar über ein relativ flexibles Verfahren, um Korrekturen an- zubringen oder Weiterentwicklungen vorzunehmen. Diese permanenten Reformen, die von der Regierung allein erlassen werden, scheinen andererseits aber dem Strukturproblem nicht angemessen zu sein.

Und gerade infolge der häufigen Änderungen sind die „Adressaten“ der Regionalpolitik, die Unterneh- mer, nur unzureichend über die aktuellen Vergünsti- gungen unterrichtet. Selbst die zuständigen Verwal- tungsstellen haben Schwierigkeiten, sich in der Flut der rechtlichen Bestimmungen auf dem laufenden zu halten.

Je mehr sich allgemeine und regionale Planung gegenseitig durchdringen, um so größer sind die Chancen, daß die regionalpolitischen Zielsetzungen berücksichtigt werden. Erklärtes Ziel ist es, die re- gionalen Disparitäten zu verringern, ohne daß heute präzisiert wird, wieweit man dabei gehen will. Zu- nächst wird versucht, die Anziehungskraft der Pariser Region einzudämmen.

Der jährliche globale Zuwachs an Industriebeschäf- tigten von durchschnittlich 1% bietet einen recht begrenzten Spielraum für eine regionale Dezentrali- sierungspolitik, zumal diese Marge infolge bestimm-

⁴⁾ H. Möller und H. Priebe, Regionale Wirtschaftspolitik als Voraussetzung einer erfolgreichen Agrarpolitik, Studien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Reihe Landwirtschaft, Nr. 4, Brüssel 1961, S. 20.

ter Vorgegebenheiten nicht einmal überwiegend zugunsten des industrieschwachen Westens genutzt werden kann. Denn obgleich man in Frankreich nicht von einem dualistischen System wie in Italien sprechen kann, ist die wirtschaftliche Scheidelinie Caen — Marseille doch als dauerhaft anzusehen, da bei allen Bemühungen ein einschneidender Wandel in der regionalen Wirtschaftsstruktur nicht so rasch zu erwarten ist. Regionale Wirtschaftspolitik ist und bleibt in Frankreich deshalb eine langfristige Aufgabe, die, auch wenn sie in Zukunft noch mehr an Bedeutung gewinnen sollte, säkularer Art ist.

Soll vor allem der Westen die regionalen Disparitäten aufholen, muß zunächst zwischen Stadt und Land ein neues Gleichgewicht hergestellt werden. Hier setzt die Raumordnung mit der Schaffung von Gleichgewichtsmetropolen als regionalen Entwicklungspolen an. Zwar soll sich die industrielle Entwicklung vorrangig im Westen vollziehen, aber die Ansiedlung neuer Industrien soll auch nicht verstreut im Raum erfolgen.

Obwohl das zunehmende Gewicht des tertiären Sektors allgemein zur Kenntnis genommen wird, bleiben regionalpolitisch motivierte Aktionen auf den primären Sektor als den passiven, Arbeitskräfte abgebenden Bereich und den industriellen als dynamischen Bereich beschränkt. Nun kann heute der tertiäre Sektor nicht in toto als durch die anderen beiden Bereiche bestimmt oder von ihnen abhängig angesehen werden. Zahlreiche Dienstleistungsbetriebe sind standortmäßig unabhängig von Landwirtschaft oder Industrie. Hier fehlt vorerst eine entsprechende regionalpolitische Berücksichtigung dieser neuen Möglichkeiten. Noch starren die regionalpolitischen Instanzen wie gebannt auf die Industrie als den „strategischen“ Sektor, ohne den mit dem tertiären Bereich neu gewonnenen Freiheitsgrad zu nutzen. Die Anziehungskraft, die beispielsweise moderne Forschungseinrichtungen auszuüben vermögen, hat man inzwischen zwar erkannt, aber gerade hier zeigt sich nur eine sehr zögernde Abkehr von der angestammten Pariser Metropole.

REGIONALE PLANUNG

Wirtschaftspolitik wird in Frankreich im Rahmen der Wirtschaftsplanung betrieben, um so Zielsetzungen und Instrumente in den einzelnen Bereichen aufeinander abzustimmen und zugleich mit einer breiteren Öffentlichkeit zu diskutieren. Seit 1962 wird die ursprünglich sektorale Planung nun von einer regionalen Planung überlagert. In dem bis 1970 gültigen V. Plan ist auch die Mitwirkung regionaler Instanzen vorgesehen. Die staatliche Wirtschaftspolitik erhält damit Aufschluß über wirtschaftliche Situation und Perspektive der Regionen.

Als Orientierungshilfe und Koordinierungsinstrument dient auch die Regionalisierung des jährlichen staat-

lichen Ausrüstungsbudgets. Damit werden die öffentlichen Investitionen in ihren regionalen Auswirkungen durchleuchtet. So ließ sich aufdecken, daß der Anteil der staatlichen Investitionen, der auf die entwickelten Regionen des Ostens und vor allem Paris entfällt, zum Teil erheblich über deren Bevölkerungsanteil lag. Auch wurde nachgewiesen, daß gerade die Abstimmung der verschiedenen Ressorts in regionaler Hinsicht sehr mangelhaft war.

Trotz aller Bemühungen um regionale Planung ist die praktische Bedeutung gering geblieben, denn es gelang nicht, den regionalen Zielsetzungen entscheidend zum Durchbruch zu verhelfen. Auch dient die Regionalplanung nicht als vollzugsverbindliche Planung für den staatlichen Sektor. Bisher wurde nur erreicht, daß regionale Probleme in der Planung berücksichtigt werden.

ORGANISATIONSFORMEN

Regionale Planung setzte entsprechende organisatorische Vorkehrungen voraus. Neben dem Plankommissariat mit allumfassender wirtschaftspolitischer Zuständigkeit hat die „Delegation für Raumordnung und Regionalpolitik“ in den wenigen Jahren seit ihrem Bestehen (1963) sich als entscheidender Impulsgeber auf dem gesamten Gebiet der Regionalpolitik etabliert. Sie ist in das traditionelle Geflecht der Ministerien eingefügt und gilt als regionalpolitische Koordinierungs- und Schaltstelle. Der Einfluß des Delegierten und seines kleinen Stabs qualifizierter Beamter hat sich bisher als groß erwiesen.

Die Delegation gab neben dem Ministerium für Verwaltungsreform den entscheidenden Anstoß, die regionale Ebene in die organisatorischen Reformbestrebungen einzubeziehen. Leitgedanke war, das bestehende institutionelle Gefüge in seiner Grundstruktur nicht anzutasten, es aber administrativ den neuen Aufgaben regionaler Wirtschaftspolitik anzupassen.

Diese Verwaltungsreform von 1964 brachte zunächst eine Verstärkung der Stellung des Präfekten des Departements als Treuhänder staatlicher Aktivität. Gleichzeitig wird für jeweils mehrere Departements ein Präfekt als princeps inter pares herausgehoben und zum Präfekten der Region ernannt. Er wirkt vor allem als „Relais“ für die Wirtschaftsplanung. So hat es die zentrale Ebene nicht mehr mit 90 Departements, sondern nur mit 21 Regionen zu tun. Diese formale Reduzierung ist verbunden mit einer stärkeren Beteiligung der regionalen Verwaltungsbehörden an der Ausarbeitung und Durchführung des Planes und der öffentlichen Ausrüstungsprogramme. Der Regionalpräfekt arbeitet die „regionalen Abschnitte“ des allgemeinen Plans aus, die neuerdings die Grundlage für eine jährliche Festlegung der staatlichen Budgetmittel bilden. Die Kommissionen für die regionale Wirtschaftsentwicklung sind als Re-

präsentanz der regionalen Interessen nur konsultativ in diesen Prozeß eingeschaltet.

Zwei spezifische Gesellschaftsformen sind für die Durchführung regionaler Wirtschaftspolitik von Bedeutung. Die 1955 geschaffenen privaten regionalen Entwicklungsgesellschaften dienen als regionale Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften. Sie bilden zwar ein dezentralisiertes Finanzierungsinstrument, betreiben aber ihre Tätigkeit nicht in strenger Übereinstimmung mit regionalpolitischen Zielen. Die gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften haben regionalpolitisch die Aufgabe, öffentlich-rechtliche Körperschaften und Private gemeinsam an der Anlage von Wohn- und Industriegebieten sowie an landeskulturellen Maßnahmen kapitalmäßig zu beteiligen. Die großen Erschließungsprogramme Languedoc und Roussillon werden z. B. in dieser Weise finanziert.

Neben diesen arteigenen Organisationsformen existiert ein dichtes und keineswegs organisch gewachsenes Geflecht von Institutionen, die in die Regionalpolitik eingeschaltet sind. Behutsam, aber ständig werden die organisatorischen Strukturen modifiziert. Der jetzige Status kann daher nicht als Endpunkt gelten. Man trachtet dabei in der V. Republik, den Charakter des französischen Einheitsstaates zu bewahren.

REGIONALPOLITISCHE MASSNAHMEN

In Frankreich wurden nahezu alle möglichen Maßnahmen regionaler Wirtschaftspolitik ergriffen. In permanenter Reform werden immer wieder Modifizierungen vorgenommen, neue Varianten erprobt, die regionalen Abgrenzungen geändert und das Schwergewicht der Maßnahmen variiert. In letzter Zeit läßt sich eine straffere Begrenzung der regionalpolitischen Maßnahmen vor allem auf den notleidenden Westen beobachten. Dabei ist offensichtlich, daß die regional differenzierte Investitionspolitik der öffentlichen Hand bei den Trägern der staatlichen Wirtschaftspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die Maßnahmen zur Standortbeeinflussung privater Investitionen treten dagegen etwas zurück. Man hat erkannt, daß die bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument nicht allzu positiv sind. Denn fehlen die „structures d'accueil“, können auch relativ hohe Prämien die Unternehmer nicht veranlassen, in Entwicklungsgebieten zu investieren. Eine echte Abstimmung beider Kategorien von Maßnahmen ist bisher noch nicht erfolgt.

Die unternehmensbezogenen Maßnahmen haben zahlreiche Metamorphosen durchgemacht. Hatten lange Zeit die stimulierenden Maßnahmen ein eindeutiges Übergewicht, so werden jetzt die restriktiven Maßnahmen stärker angespannt. Hier bietet sich die Möglichkeit, auf die Standortwahl wie mit einer Zangenbewegung einzuwirken. Im Vordergrund steht aber auch heute noch die Investitionsprämie, die in industrielle Ent-

wicklungs- und Anpassungsprämie aufgliedert worden ist.

Hat man die unternehmensbezogenen Lokalisierungsmaßnahmen in ihrer ganzen Vielfalt schon seit 1955 eingesetzt, datieren die Erfahrungen mit einer bewußt regional differenzierten Investitionspolitik des Staates erst aus allerjüngster Vergangenheit. Lange Zeit war gerade deswegen der Unternehmer von der Ernsthaftigkeit der erklärten regionalpolitischen Zielsetzungen des Staates nicht restlos überzeugt. Der Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur war ausschließlich an den vorhandenen Engpässen orientiert. Selbst bei der Dezentralisierung verstaatlichter Unternehmen sowie von Verwaltungsstellen und Forschungseinrichtungen ist man über programmatische Erklärungen kaum hinausgekommen. Die staatliche Investitionspolitik muß in Zukunft den regionalpolitischen Zielen stärker unterworfen werden. Damit steht und fällt die französische Regionalpolitik. Daneben gilt es, diese Maßnahmen mit der unternehmensbezogenen Hilfe besser abzustimmen.

ERFOLGLOSE REGIONALPOLITIK?

Trotz aller wenn auch nicht immer systematisch angesehter Anstrengungen während etwa einer Dekade, die regionalen Ungleichgewichte im riesigen und relativ menschenleeren französischen Raum etwas zu mildern, ist der französischen Regionalpolitik kaum Erfolg beschieden gewesen. Der Kompetenzwirrwarr hat nicht unwesentlich zu diesem Mißerfolg beigetragen. Erfolge sind mehr das Ergebnis gewisser günstiger personeller Konstellationen als einer systematischen Regionalpolitik. „Diese Umstrukturierung des Sechsecks, die in einem gewissen Maße die Kolonisierungspolitik ablösen konnte, ist von General de Gaulle weder versucht worden noch gewollt gewesen.“⁵⁾

Angesichts der großen Aufgabe, vor der die regionale Wirtschaftspolitik in Frankreich steht, bleibt es fraglich, ob die gaullistische Wirtschaftspolitik mit dem hier gewählten behutsamen Vorgehen in der Lage sein wird, die Strukturen für die regionalpolitischen Erfordernisse hinreichend zu reformieren. Der Rang einer „nationalen Aufgabe“ ist der Regionalpolitik bisher allerdings nur sehr bedingt zuteil geworden. Der Größe dieser Aufgabe sind regionalpolitische Konzeptionen und Planungsbestrebungen, Organisationsformen und Maßnahmen bisher nicht hinreichend angepaßt worden. Die Existenz eines Planungsinstruments allein scheint keine Garantie dafür zu bieten, daß die langfristigen regionalpolitischen Aufgaben mit der notwendigen Zielstrebigkeit verfolgt werden. Hinzu kommen muß ein durchsetzungsfähiger politischer Wille. Es bleibt abzuwarten, wie die Kräfte der zurückgebliebenen Regionen ihre Forderungen — heute und in der nachgaullistischen Ära — zur Geltung bringen.

⁵⁾ Pl. Bauchaard, L'économie au service du pouvoir, Paris 1967, S. 228.