

**Internationale Beziehungen der
Gebietskörperschaften
als Bestandteil französischer Außenpolitik**

Master-Studienarbeit
Bachelor-/Master-Studiengang
Europäische Studien
der Universität Osnabrück

Vorgelegt am 13. November 2009
von Reinhard Uhlig

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	4
2. Methodik und verwendete Quellen	10
3. Gebietskörperschaften als internationale Akteure	11
3.1. Die theoretische Erfassung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften.....	11
3.2. Gründe internationaler Aktivitäten der Gebietskörperschaften	14
3.2.1. Globalisierung und Glokalisierung	14
3.2.2. Dezentralisierungsprozesse	16
3.2.3. Europäisierung	17
3.2.4. Weitere Gründe der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften 19	
3.3. Inhalt und Ausmaß der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften 20	
3.4. Einbindung in staatliche Außenpolitik.....	22
3.5. Zwischenfazit	28
4. Internationale Beziehungen der französischen Gebietskörperschaften.....	29
4.1. Die Entwicklung des rechtlichen Rahmens.....	30
4.2. Der rechtliche Rahmen heute	35
4.3. Ausprägung der internationalen Aktivitäten	36
4.4. Geografische Schwerpunkte.....	37
4.5. Ziele und Instrumente	38
4.6. Themenbereiche	41
4.7. Interessenverbände und Professionalisierung	43
4.8. Zwischenfazit	44
5. Gebietskörperschaften als Element französischer Außenpolitik.....	46
5.1. Die französische Außenpolitik im Wandel	46
5.2. Die Monopolisierung der Außenpolitik	47
5.3. Inhalte und Leitlinien französischer Außenpolitik.....	48

5.4.	Der Einflussverlust der französischen Außenpolitik.....	52
5.5.	Reaktionen auf den Einflussverlust der französischen Außenpolitik	54
5.6.	Zwischenfazit	58
6.	Das Verhältnis der staatlichen Außenpolitik zu den Gebietskörperschaften.....	59
6.1.	Ziele und Orientierungen staatlicher Außenpolitik gegenüber den Gebietskörperschaften.....	60
6.2.	Institutionelle Einbettung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften.....	66
6.2.1.	Kontrolle der Kompatibilität mit Gesetz und Interessen der Außenpolitik	67
6.2.2.	Die Rolle des Außenministeriums: Tutor und Berater.....	69
6.2.2.1.	Der „Délégué pour l’action extérieure des collectivités locales“ und die „Direction générale de la coopération internationale et du développement“	69
6.2.2.2.	Die „Commission nationale de la coopération décentralisée“ und der „Haut Conseil à la coopération internationale“	74
6.2.2.3.	Die Zusammenarbeit mit den französischen Auslandsvertretungen	77
6.2.3.	Die Rolle weiterer staatlicher Institutionen.....	81
6.2.3.1.	Das Innenministerium	81
6.2.3.2.	Die Fachministerien und Koordinierungsstrukturen	83
6.2.4.	Die direkte Beteiligung an nationaler Außenpolitik	84
6.2.5.	Zwischenfazit	85
6.3.	Staatliche Finanzierung – ein Lenkmechanismus?	86
6.3.1.	Die Subventionen des Außenministeriums	87
6.3.2.	Die Reform der staatlichen Finanzierung	91
6.3.3.	Zwischenfazit	97
6.4.	Die Gebietskörperschaften zwischen Autonomie und Instrumentalisierung .	97
7.	Fazit.....	101
8.	Literaturverzeichnis.....	106
9.	Abkürzungsverzeichnis	115

1. Einleitung

Gebietskörperschaften entwickeln seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunehmend internationale Aktivitäten und Partnerschaften. Ursprünglich dem souveränen Nationalstaat und seiner Außenpolitik vorbehalten, hat sich eine Vielfalt von internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften entwickelt, die je nach Kontext des vorgegebenen Rahmens stark variieren.

Sie stellen mittlerweile einen wichtigen Teil diplomatischer Aktivitäten auf internationaler Ebene dar, mit der sich die Forschung zunehmend beschäftigt. Wenngleich Teilaspekte theoretisch erfasst sind, fehlt bislang ein umfassendes theoretisches Rahmenwerk, um die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu verstehen.

Dementsprechend vielfältig sind die Bezeichnungen dieser „Außenpolitiken“ der Gebietskörperschaften, hängen sie doch von der analytischen Perspektive und dem Standpunkt des Betrachters ab. Gemeinsam ist den Definitionen der Bezug zur staatlichen Außenpolitik, mit dem Bemühen, die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften in den institutionellen Rahmen einzuordnen. So ist beispielsweise die Rede von „Sub-State-Diplomacy“, „Para-Diplomacy“, „Multi-Level-Diplomacy“ oder „Decentralised Cooperation“.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Perspektive basiert auf der Annahme, dass wenngleich die diplomatischen Beziehungen der Nationalstaaten nach wie vor großes Gewicht besitzen, neue Akteure die diplomatische Bühne betreten haben. Diese nicht-staatlichen Akteure lassen sich unterteilen in territorial ungebundene Akteure, wie Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder multinationale Unternehmen und Akteure mit territorialem Charakter, wie Staaten in einem föderalen System, Regionen oder Städte (Manojlovic/Thorheim 2007:20).

Die Gründe für ihre neue internationale Rolle sind vielfältig. Globalisierungsbedingt haben die Staaten ihr Monopol über soziales, wirtschaftliches und politisches Handeln in ihren Territorien verloren. Sowohl transnationale und supranationale Regime, als auch die Interdependenz nationaler und internationaler Themen heben die klare Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen Sphären auf.

Diese Entwicklung hat die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften verändert. Während die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Dimensionen der Globalisierung die Rolle und Aufgabe des Staates reduzieren, gewinnen die Gebietskörperschaften neue Spielräume. Die Sphären und Themenbereiche internationalen Handelns der Staaten und der Gebietskörperschaften sind dabei nicht getrennt, sondern in einem Netz von Interaktionen wechselnder Akteurskonstellationen miteinander verwoben, das sich als „Multilayered diplomatic environment“ definieren lässt (Van der Pluijm 2007:9).

In diesem Kontext stellt sich die Frage nach der Beziehung zwischen der Außenpolitik des Staates und den internationalen Aktivitäten seiner Gebietskörperschaften. Handelt es sich um eine Konkurrenzsituation, in der sich die Gebietskörperschaften bis dahin dem Staat vorbehaltenen Kompetenzen aneignen und die Rolle seines diplomatischen Apparates schwächen? Werden die Gebietskörperschaften in internationalen Arenen aktiv, in denen der geschwächte Staat nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben ausreichend zu erfüllen? Oder lässt sich das Verhältnis als „Competitive cooperation“ bezeichnen, in der Staat und Gebietskörperschaften je nach Bereich gegensätzliche, gemeinsame oder komplementäre Ziele verfolgen (Van der Pluijm 2007:13)? Welche Koordinierungsmechanismen bestehen zwischen beiden Ebenen, um Kohärenz und Kontinuität der Außenpolitik des Staates zu gewährleisten? Versucht staatliche Außenpolitik gar, die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften, für eigene Zwecke zu nutzen?

Vor diesem Hintergrund bietet sich Frankreich aus zwei Gründen als interessantes Untersuchungsobjekt an:

a) Das starke internationale Engagement der französischen Gebietskörperschaften

Ausgehend von den Städtepartnerschaften der Nachkriegszeit, über humanitäre Hilfsprojekte in den 70er Jahren, bis hin zu strukturierten Partnerschaften und Kompetenzaustausch sind in Frankreich insbesondere Kommunen, Departements

und Regionen sowie deren Verbände progressiv zu internationalen Akteuren geworden, deren Handeln unter dem Oberbegriff „Coopération décentralisée“ (CD) oder „Action extérieure des collectivités territoriales“ zusammengefasst wird.

Die Zahl der französischen Gebietskörperschaften, die internationale Aktivitäten entwickeln, eigene Mittel dafür aufbringen, sich institutionell organisieren und für eine Fortentwicklung ihrer Kompetenzen einsetzen, nimmt beständig zu. 2003 zählte die „Commission nationale de la coopération décentralisée“ 3250 französische Gebietskörperschaften und kommunale Verbände mit über 6000 Partnerschaften in 115 Ländern.¹ Schätzungen zufolge stellt dies jährliche Ausgaben von 230 Mio. Euro dar, welche die Gebietskörperschaften für ihre internationalen Aktivitäten aufbringen (Tulard 2006:10).

Im Vergleich zählt Frankreich damit zu den Ländern mit der ausgeprägtesten Erfahrung im Bereich der CD.

Die Kompetenzen der französischen Gebietskörperschaften sind im Laufe der Zeit entsprechend erweitert worden. Bis zu den Dezentralisierungsgesetzen von 1982 diente das in der Verfassung verankerte Prinzip der freien Verwaltung als rechtliche Grundlage der internationalen Aktivitäten von Kommunen, Departements und Regionen.

Die Dezentralisierungsgesetze verliehen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Grundlage, blieben aber rechtlich unscharf, was sonstige internationale Projekte der Gebietskörperschaften betraf. Erst 1992 wurde ein kohärenter rechtlicher Rahmen für die CD geschaffen, der 2005 und 2008 weiter ausgedehnt worden ist. Damit steht den Gebietskörperschaften ein großer Spielraum offen, im Rahmen von vertragsähnlichen Konventionen mit einem ausländischen Partner international aktiv zu werden.

Die Bandbreite an Aktivitäten umfasst u.a. humanitäre Projekte, Entwicklungshilfe, Wissenstransfers, Austausch guter Praktiken und Jugendaustausch. Projekte in den Themenbereichen Verwaltungsorganisation, Stadtentwicklung, Bildung, Forschung, Kultur, Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft, Gesundheit und Soziales machen

¹ S.a. <http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd/>

deutlich, dass die Gebietskörperschaften diesen Spielraum je nach eigenen Interessen nutzen.

Sie befinden sich dabei nicht in einem direkten Konkurrenzverhältnis mit dem Staat, da sie in unterschiedlichen rechtlichen und inhaltlichen Sphären agieren. So ist es den Gebietskörperschaften untersagt, Abkommen mit ausländischen Staaten einzugehen. Nur im Rahmen der von der Europäischen Union (EU) vorgesehenen „Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)²“ wird dieses Prinzip aufgehoben.

Die Gebietskörperschaften müssen darüber hinaus darauf achten, dass ihr Handeln die internationalen Verpflichtungen des französischen Staates respektiert, und dieser behält sich die Kontrolle der Abkommen vor, welche die Gebietskörperschaften mit ihren ausländischen Partnern unterzeichnen.

b) Die Verbindungen zwischen der staatlichen Außenpolitik und den internationalen Beziehungen der französischen Gebietskörperschaften

Neben dem rechtlichen Rahmen und der Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der internationalen Beziehungen der französischen Gebietskörperschaften durch den Staat, besteht eine Reihe weiterer fakultativer Berührungspunkte zwischen beiden Ebenen.

Zunächst stellt der Staat den Gebietskörperschaften einen institutionellen Rahmen zur Verfügung, der unterschiedliche Formen annimmt. Zwei Einrichtungen bieten bzw. boten den Gebietskörperschaften Rat und Expertise an:

Der 1999 geschaffene und 2008 aufgelöste „Haut Conseil à la coopération internationale“ (HCCI) unterstand dem Premierminister und hatte zur Aufgabe, die internationalen Aktivitäten der öffentlichen und privaten Akteure abzustimmen und die öffentliche Meinung zu sensibilisieren.

Die „Commission nationale de la coopération décentralisée“ (CNCD) setzt sich unter dem Vorsitz des Premierministers aus Vertretern der Gebietskörperschaften und des Staates zusammen. Sie ist ein gesetzlich verankertes Konsultations- und Informationsgremium für Fragen der CD.

² Die französische Bezeichnung lautet „Groupement européen de coopération territoriale“ (GECT).

Der Staat hat mit dem „Délégué pour l’action extérieure des collectivités locales“ (DAECL) dem Außenministerium³ eine Tutorenrolle verliehen. Im Rahmen der „Direction générale de la coopération du développement (DGCID) koordiniert der Délégué die Arbeit insbesondere von Innen- und Außenministerium hinsichtlich der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften, berät diese in Zusammenarbeit mit den diplomatischen Vertretungen und verwaltet die Subventionen des Außenministerium für die CD. Dem DAECL untersteht zu diesem Zweck die „Délégation pour l’action extérieure des collectivités locales“.⁴

Das diplomatische Netzwerk von Botschaften und Konsulaten stellt den Gebietskörperschaften wichtige landesspezifische Informationen und Unterstützung vor Ort zur Verfügung. Die „Conseillers culturels, scientifiques et de coopération“ der Botschaften verfügen über eine Referenzperson zu Fragen der CD und um den regelmäßigen Kontakt zu den französischen Gebietskörperschaften zu gewährleisten.

Darüber hinaus hat der Staat verschiedene Finanzierungskanäle geschaffen, um die CD der Gebietskörperschaften zu unterstützen. Das Außenministerium vergibt in Zusammenarbeit mit den Präfekten⁵ und den Botschaften Subventionen an CD-Projekte, die bestimmten politischen Prioritäten entsprechen müssen. Außerdem besteht die Möglichkeit für Gebietskörperschaften, die Entwicklunghilfeprojekte durchführen, unter gewissen Umständen mit der „Agence française de développement“ (AFD) zu kooperieren.

Weitere Ministerien entwickeln eigene internationale Programme und können CD-Projekte fördern, beispielsweise in den Bereichen Jugend, Kultur und Tourismus.

³ Die offizielle Bezeichnung des französischen Außenministeriums ist „Ministère des Affaires étrangères et européennes“ (MAEE). Synonym wird es aufgrund seiner geografischen Lage auch als „Quai d’Orsay“ bezeichnet.

⁴ Im Rahmen der Einführung eines neuen Organigramms 2009 wurde die DGCID in „Direction générale de la mondialisation, du développement et du partenariat“ (DGM) und die DAECL in „Délégation pour l’action extérieure des collectivités territoriales“ (DAECT) umbenannt. Um die Kohärenz mit der verwendeten Literatur zu gewährleisten, wird diese noch sehr junge und inhaltlich irrelevante Namensänderung in dieser Arbeit nicht verwendet.

⁵ Die Präfekten repräsentieren die Regierung und den Zentralstaat auf der Ebene der Départements und Regionen. Sie sind für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständig, wachen über die Umsetzung und Koordinierung der Regierungspolitik in ihrem territorialen Zuständigkeitsbereich sowie über die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Gebietskörperschaften. Darüber hinaus verwalten die Präfekten die finanziellen Zuweisungen und Subventionen des Zentralstaats an die lokale Ebene.

Auf europäischer Ebene existiert eine Reihe weiterer Programme, um die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu finanzieren, doch da der Betrachtungsschwerpunkt dieser Arbeit auf der spezifisch französischen Situation liegt, werden diese Programme nicht weiter untersucht.

Vor diesem Hintergrund nimmt die Frage nach der Beziehung zwischen staatlicher Außenpolitik und dem internationalen Engagement der Gebietskörperschaften Form an.

Angesichts der progressiven Ausweitung der Kompetenzen der französischen Gebietskörperschaften und zugleich ihrer rechtlichen, institutionellen und finanziellen Einbettung durch den Staat ist zu vermuten, dass ihre internationalen Beziehungen an Gewicht gewonnen haben und von der nationalen Außenpolitik ernst genommen werden.

Formen staatlicher Einflussnahme und die Freiheit, mit der die Gebietskörperschaften ihre internationalen Aktivitäten ausüben, deuten darauf hin, dass der Staat diese nicht als Konkurrenten betrachtet, sondern als komplementäre Akteure. Er sucht nach Abstimmung, bietet Information und an eigene Prioritäten gekoppelte finanzielle Anreize, stellt sein diplomatisches Netzwerk zur Verfügung und kann seine Interessen gegen eventuelle Verstöße schützen. Diese Konfiguration legt nahe, dass der Staat erkannt hat, wie vorteilhaft es ist, seinen außenpolitischen Einfluss durch eine gezielte Instrumentalisierung der internationalen Beziehungen der Gebietskörperschaften zu vergrößern.

Diese These wird in den folgenden Kapiteln untersucht, um das komplexe Verhältnis zwischen Staat und Gebietskörperschaften im Rahmen der CD in Frankreich zu entschlüsseln und einen Beitrag zur theoretischen Debatte zur internationalen Rolle der Gebietskörperschaften zu leisten.

Das dritte⁶ Kapitel ist daher zunächst den Gründen für das Hervortreten der Gebietskörperschaften in den internationalen Beziehungen, der Entwicklung dieser Erscheinung und ihrer Wechselwirkung mit der staatlichen Außenpolitik gewidmet. Mit dem Ziel, dem Leser die Situation der französischen Gebietskörperschaften zu verdeutlichen, analysiert das vierte Kapitel die Entwicklung dieses Phänomens und insbesondere die kontinuierliche Anpassung des rechtlichen Rahmens.

⁶ Kapitel 1 enthält die Einleitung und Kapitel 2 ist der Methodik sowie den verwendeten Quellen gewidmet.

Das fünfte Kapitel widmet sich dem Wandel der französischen Außenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges und stellt die Reformtendenzen und –debatten in dieser Hinsicht dar.

Darauf aufbauend wird im sechsten Kapitel das Verhältnis der französischen Außenpolitik und ihrem diplomatischen Apparat zu den internationalen Beziehungen der Gebietskörperschaften untersucht, um die Natur dieses Verhältnisses näher zu bestimmen.

2. Methodik und verwendete Quellen

Ziel dieser Arbeit ist, dem Leser einen Überblick über die oben skizzierte Beziehung der französischen Außenpolitik zu den internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu vermitteln.

Die zu diesem Zweck in den verschiedenen Kapiteln beleuchteten Aspekte beruhen je nach dem Grad der wissenschaftlichen Debatte und der zur Verfügung stehenden Literatur auf der Auswertung dieser Quellen sowie auf der Analyse von juristischen und politischen Dokumenten und Beiträgen .

Der in Kapitel 3 dargestellte Stand der Forschung zur Rolle der Gebietskörperschaften in den internationalen Beziehungen gründet in erster Linie auf der Analyse von wissenschaftlichen Beiträgen zu diesem relativ jungen Phänomen.

Die Untersuchung der internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften im anschließenden Kapitel stützt sich auf die eher knappe wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema, juristische Beiträge zur Entwicklung des rechtlichen Rahmens sowie Berichte von Conseil d'Etat und Senat.

Die darauf folgende Analyse des Verhältnis der französischen Außenpolitik zu den Gebietskörperschaften benutzt zwar eine Reihe von Sekundärliteratur, besonders zur Erfassung der langfristigen Tendenzen. Die Entwicklung der letzten Jahre ist jedoch im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit in der Forschung nur wenig untersucht worden. Aus diesem Grund wird eine Reihe offizieller Dokumente, politischer Diskurse, Studien bzw. Weißbücher herangezogen, um die Tendenzen der politischen Debatte und Entscheidungen, ihre institutionelle Umsetzung sowie ihre tatsächliche Wirkung zu erfassen.

An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass tiefergehende empirische qualitative und quantitative Analysen notwendig sind, um präzise quantifizierbare Antworten zu erhalten. Die große Anzahl von international agierenden Gebietskörperschaften, die Vielfalt und Dynamik ihrer Aktivitäten und Partnerschaften sowie die komplexe Beziehung zwischen lokalen und staatlichen Institutionen stellen selbst für das französische Außenministerium eine Herausforderung dar, deren Schwierigkeit an den zahlreichen Initiativen deutlich wird, die das Ministerium ergreift, um einen Überblick zu behalten.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich daher darauf, entscheidende Elemente aus den zur Verfügung stehenden offiziellen Dokumenten und wissenschaftlichen Beiträgen herauszuarbeiten, die es erlauben, Tendenzen zu erfassen, um die aufgestellte These zu überprüfen.

Aus praktischen Gründen werden in dieser Arbeit die Begriffe „internationale Aktivitäten der Gebietskörperschaften“ und „Coopération décentralisée (CD)“ synonym benutzt, um eine Kohärenz mit der französischen Terminologie im Lesefluss herzustellen. Aus diesem Grund wird auch auf die Benutzung des sich in der wissenschaftlichen Debatte durchsetzenden Begriffes der „City diplomacy“ verzichtet, der in Frankreich bislang nur selten in seiner französischen Version „diplomatie des villes“ von Entscheidungsträgern und Forschern verwendet wird.

3. Gebietskörperschaften als internationale Akteure

3.1. Die theoretische Erfassung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften

Die theoretische Bearbeitung des Phänomens der Außenbeziehungen von Gebietskörperschaften ist bislang bruchstückhaft und nicht systematisch geführt worden.

Die Bezeichnungen für diese Erscheinungen variieren entsprechend der zersplitterten theoretischen Debatte, von „Para-diplomacy“, „Sub-state-diplomacy“, Multi-level-

diplomacy“ bis hin zu „transföderalen Beziehungen“ (Manojlovic/Thorheim 2007:25ff; Van der Plujim 2007:5; Thiele, 2006:20).

Der Begriff „Para-diplomacy“ stellt in diesem Sinne einen ersten Definitionsversuch dar. Er unterscheidet zwischen einer zentralen staatlichen Diplomatie und einer Art „Seitenstraßendiplomatie“ der Gebietskörperschaften, einer parallelen Diplomatie. Angesichts der Realität eines komplexen mehrschichtigen diplomatischen Netzwerks, in dem Staaten, Gebietskörperschaften und andere Akteure je nach Thema, Einfluss und Interesse interagieren, hat der Begriff „Para-diplomacy“ jedoch inzwischen seine globale Anwendbarkeit verloren (Van der Plujim 2007:9; Viltard 2008:516ff; Manojlovic/Thorheim 2007:20f).

Der Begriff „City-diplomacy“ setzt sich zunehmend auf wissenschaftlicher Ebene durch, wenngleich seine Definition im Laufe der letzten Jahre weiterentwickelt worden ist. Er geht aus einer Initiative der Vereinigung „Cités et gouvernements locaux unis“ (CGLU)⁷ hervor, die eine wissenschaftliche Anerkennung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften erreichen will und die Wissenschaftler Rogier Van der Plujim und Jan Melissen mit der Erarbeitung eines theoretischen Konzepts beauftragt hatte (Viltard 2008:512).

Die beiden Niederländer argumentieren, dass seit dem Ende des zweiten Weltkriegs neue nicht-staatliche Akteure die diplomatische Bühne betreten haben, wobei sie zwischen nicht-territorialen Akteuren, wie Nichtregierungsorganisationen (NRO) und multinationalen Unternehmen und territorialen Akteuren, den Gebietskörperschaften, unterscheiden. Bedingt durch Globalisierungsprozesse, supra- und transnationale Regime, insbesondere die EU, sowie grenzüberschreitende Probleme, haben die Staaten ihr Monopol über wirtschaftliche, soziale und politische Aktivitäten verloren. Dieser Kompetenzverlust führt zu einer neuen Arbeitsteilung zwischen dem Staat und seinen Gebietskörperschaften, die in diesen Bereichen ihrerseits neue Handlungschancen wahrnehmen können, um die Auswirkungen des staatlichen Rückzuges zu kompensieren. Aus dieser Perspektive schlagen Van der Plujim und Melissen den Begriff „City diplomacy“ vor, um dieses neue Handlungsfeld der Gebietskörperschaften zu erfassen, *„defined as the institutions and processes by which cities, or local governments in general, engage in relations*

⁷ Die 2004 gegründete Organisation bildet ein weltweites Netzwerk aus verschiedenen Gebietskörperschaften (www.cities-localgovernments.org).

with actors on an international stage with the aim of representing themselves and their interests to one another“ (Van der Plujim 2007:6).

In Frankreich bevorzugen Praxis und Wissenschaft die Bezeichnung „Action extérieure des collectivités territoriales“, um die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu definieren. Sie umfasst humanitäre Hilfe, Wirtschafts- und Kulturförderung und insbesondere die „Coopération décentralisée“ (CD), die auf einem Abkommen zwischen zwei Gebietskörperschaften basierende Zusammenarbeit. Das Konzept der CD dominiert unangefochten die Diskurse von staatlicher Verwaltung, Gebietskörperschaften und Wissenschaft und ignoriert bis auf wenige Ausnahmen⁸ den Begriff „City diplomacy“ (Viltard 2008:512ff).

Wenngleich beide Definitionen nicht deckungsgleich sind, da die „City-diplomacy“ neben der CD auch andere Bereiche wie die Wirtschafts- und Kulturförderung umfasst, so sind sie nicht widersprüchlich. Die Nord-Süd Entwicklungshilfe der CD, die den Gebietskörperschaften als Legitimation ihrer internationalen Aktivitäten vor sich selbst wie vor anderen internationalen Akteuren und den Staaten dient, findet in der „City-diplomacy“ ihren Platz. In diesem Sinne nähern sich beide Definitionen durch die Praxis einander an (Viltard 2008:515).

Die Begriffsdebatte soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Wenngleich die französische Bezeichnung CD in der theoretischen Diskussion Mängel aufweist, so wird sie aus praktischen Gründen in dieser Arbeit weiter benutzt werden, um eine Einheitlichkeit der Darstellung sicherzustellen.

Es herrscht in der Forschung weitgehend Einigkeit darüber, dass die theoretische Bearbeitung des Phänomens der Außenbeziehungen von Gebietskörperschaften bislang bruchstückhaft und nicht systematisch geführt worden ist. Zahlreiche Fragen zu Instrumenten, Auswirkungen und Bedeutung dieser Aktivitäten auf internationaler Ebene bleiben noch zu beantworten und ein theoretisches Rahmenwerk zu entwerfen (Manojlovic/Thorheim 2007:25ff; Van der Plujim 2007:5; Thiele, 2006:20).

⁸ Vereinzelt benutzen politische Verantwortliche den Begriff „diplomatie des villes“, wie beispielsweise der 2006 für die Gebietskörperschaften zuständige Minister Brice Hortefeux in seiner Rede vor der CNC. Dabei benutzt er den Begriff allerdings sehr vorsichtig und ausschließlich um die internationalen Aktivitäten der Städte zu bezeichnen und nicht im Sinne der wissenschaftlichen Debatte (MAEE 2006 (7):4).

3.2. Gründe internationaler Aktivitäten der Gebietskörperschaften

Zahlreiche Faktoren werden zur Erklärung der Aktivitäten der Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene angeführt, wenngleich es dem Forschungsstand an empirischen, systematisch überprüften Erkenntnissen in dieser Hinsicht mangelt (Thiele 2006:56f).

Über die folgenden Gründe und Tendenzen des internationalen Engagements herrscht weitgehend Einigkeit.

3.2.1. Globalisierung und Glokalisierung

Der Begriff der Globalisierung unterliegt keiner allgemein anerkannten Definition, doch kennzeichnet er eine Entwicklung zunehmender grenzüberschreitender Interdependenzen zwischen Gesellschaften und Problembereichen, deren Zuwachs von einer quantitativen und qualitativen Intensivierung sowie einer räumlichen Ausdehnung geprägt ist.

Diese Entwicklung gehört zu den entscheidenden Gründen des internationalen Engagements der Gebietskörperschaften.

„Der Begriff der Globalisierung steht für einen andauernden Prozess, der zu fundamentalen Veränderungen der derzeitigen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen führt. Auch das Phänomen der regionalen Außenbeziehungen lässt sich in den größeren Kontext der Globalisierung einordnen“ (Thiele 2006:27).

Als Hauptursache für diese Interdependenzen lassen sich die sinkenden Kosten für Transport und Information, die politische Bereitschaft zur Öffnung der Grenzen und zum Abbau von Beschränkungen für den Austausch von Waren, Dienstleistungen, Personen und Informationen werten (Thiele 2006:27).

Die globalisierungsbedingte Verstärkung von „internationalen Interdependenzen auf allen Gebieten der Staatlichkeit“ und die Zunahme von internationalen Einflüssen auf die lokale Ebene sowie die wachsenden Konsequenzen lokalen Handelns auf die

internationale Ebene führen zu einer Aufhebung der klaren Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik.

Dies bedingt ebenfalls das Ende der klaren Trennung zwischen internationalen, nationalen und substaatlichen Sphären. Die Gebietskörperschaften geraten zusehends unter Druck, auf die Globalisierung zu reagieren:

„Die Entgrenzung der Staatenwelt führt zu der Notwendigkeit der Verlagerung von Regierungsfunktionen auf mehrere Ebenen“ (Thiele 2006:21ff).

Dies wertet die substaatlichen und supranationalen Ebenen auf, die sich folglich zunehmend mit internationalen Themen befassen wollen.

Diese Stärkung der substaatlichen Ebenen geht einher mit der Schwächung des Nationalstaats, welcher grenzüberschreitenden Problemen, die ihren Ursprung außerhalb seiner Grenzen finden, nicht mehr gerecht werden kann. Dazu können beispielsweise Probleme im Zusammenhang mit Umweltverschmutzung, Kriminalität, Migration, Drogenhandel oder internationalen Finanzströmen gerechnet werden. Besonders schwerwiegend ist der Verlust an wirtschaftspolitischer Handlungsfähigkeit. Oftmals sind die Kompetenzen in diesen grenzüberschreitenden Themenbereichen bei den Gebietskörperschaften angesiedelt, die infolgedessen zunehmend internationale Aktivitäten und Positionen entwickeln, um zu vermeiden, von der eigenen Regierung in internationalen Verhandlungen übergangen zu werden oder um den Mangel staatlichen Handelns auszugleichen (Manojlovic/Thorheim 2007:22).

Somit fördert die Globalisierung durch den Einflussverlust des Nationalstaats die Stärkung der lokalen und regionalen Ebene. Dieser globale Relokalisierungsprozess von Kompetenzen findet im Begriff der „Glokalisierung“ seinen Ausdruck, der als Wiederherstellung von Lokalität als Reaktion auf Globalisierungsprozesse verstanden werden kann (Thiele 2006:28).

Ein Beispiel für Glokalisierungsprozesse ist die wirtschaftliche Aufwertung der Gebietskörperschaften. Globalisierungsbedingt, sowie durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelshindernissen sinkt die Bedeutung nationalen Handelns, nationaler Grenzen und nationaler Märkte. Im Gegenzug werden die lokalen und

regionalen Ebenen aufgewertet, die sich nun einer neuen Standortkonkurrenz ausgesetzt sehen. Sie stehen unter Druck, wettbewerbsfähig zu bleiben und verfügen in diesem Sinne mit der Fähigkeit zu schnellen Entscheidungen und Flexibilität über einen Vorteil gegenüber dem Staat, um optimale Standortbedingungen zu schaffen und so die mangelnde staatliche Handlungsfähigkeit zu kompensieren (Manojlovic/Thorheim 2007:21; Thiele 2006:36ff; Balme 1996:18f).

„(...) pour toutes les entités subétatiques dans le monde occidental (...) les enjeux internationaux se sont clairement déplacés au cours des dernières années de questions politiques vers les questions économiques et sociales. Le premier souci des élus locaux est partout de faire face aux conséquences de l'exacerbation de la concurrence sur les marchés internationaux des capitaux et du travail (...)“ (Viltard 2008:520).

Der verschärfte internationale Wettbewerb betrifft aufgrund der für wirtschaftliche Attraktivität erforderlichen Größenordnungen in erster Linie Regionen, die so eine Vermittlerrolle zwischen Staat und kommunaler Ebene einnehmen (Balme 1996:16f, 21).

3.2.2. Dezentralisierungsprozesse

Das verstärkte Aufkommen der regionalen Ebene durch Vorhaben zur Dezentralisierung und Regionalisierung ist ein wichtiger Trend in vielen Staaten der EU, der die Abgabe ehemals nationalstaatlicher Kompetenzen auf die subnationalen Ebenen beinhaltet (Thiele 2006:20).

Diese Dezentralisierungsprozesse, auch als „Lokalisierung“ oder „Regionalisierung“ bezeichnet, können auch als Reaktion auf die Globalisierung verstanden werden und lassen sich in die skizzierte Tendenz der „Glokalisierung“ einordnen (Thiele 2006:28).

Der im Rahmen von Dezentralisierungsschritten vollzogene Transfer staatlicher Kompetenzen und Ressourcen auf die Gebietskörperschaften stellt den entscheidenden Faktor für deren internationale Aktivitäten dar:

„Es sind weniger funktionale Erfordernisse oder kulturalistische Spezifika, sondern vielmehr die institutionelle Einbettung der Region und die zur Verfügung stehenden Ressourcen, durch die sich das Ausmaß regionaler Außenbeziehungen erklären lässt“ (Thiele 2006:245).

3.2.3. Europäisierung

Neben Dezentralisierungsprozessen hat auch die europäische Integration den Gebietskörperschaften, insbesondere den Regionen in zentralisierten Mitgliedstaaten, zu mehr Gewicht verholfen. Die Abschwächung der staatlichen Grenzen und der Wettbewerb auf europäischer Ebene haben die Gebietskörperschaften gezwungen, zu reagieren. Die EU ist ein besonderes Beispiel für die so entstandenen Interdependenzen zwischen subnationalen, transnationalen, nationalen, intergouvernementalen und supranationalen Akteuren und die Notwendigkeit ihrer Kooperation in Netzwerken und verschiedenen Kombinationen dieser Netzwerke (Viltard 2008:517, Hocking 1996:43f).

Seit Ende der 80er Jahre wurden im Rahmen der Schaffung des gemeinsamen Marktes und der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsionspolitik Partizipationsmechanismen für die Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene geschaffen, um dem Integrationsprozess eine stärkere demokratische Legitimität zu verleihen und Partizipations- und Konzertationsmechanismen für die regionale und lokale Ebene zu schaffen. Dazu zählen der 1994 geschaffene Ausschuss der Regionen (ADR), wengleich sich seine Kompetenzen auf Konsultationsrechte beschränken, die Regionalpolitik, die Definition des Subsidiaritätsprinzips und die Öffnung der meisten Gemeinschaftsinstrumente für die Gebietskörperschaften. Die Regionen können insbesondere im Bereich der Strukturpolitik den Nationalstaat umgehen und sich direkt an die EU wenden, was als „opportunity structure“ bezeichnet wird (Thiele 2006:41). Die Strukturfonds und insbesondere die Gemeinschaftsinitiative INTERREG bieten einen besonderen Anreiz zur Regionalisierung, die von der EU zur Verwaltung der damit verbundenen Gelder sogar gefordert wird.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten regionale Vertreter an den Treffen des Ministerrates teilnehmen lassen, wenn dessen Entscheidungen ihre Kompetenzen betreffen.⁹ Durch diese Mechanismen ist die Teilnahme der lokalen und regionalen Ebene¹⁰ an der Erarbeitung von Gemeinschaftspolitiken deutlich gesteigert worden. Dieser Prozess fällt mit einer Reihe von Dezentralisierungsbewegungen in verschiedenen europäischen Ländern zusammen und trägt somit dem Kompetenzzuwachs der regionalen und lokalen Akteure nicht nur Rechnung, sondern verstärkt die Tendenz zur Dezentralisierung innerhalb vieler Mitgliedstaaten. Zugleich haben die Gebietskörperschaften auf diesen neuen nationalen und europäischen Handlungsspielraum mit der Bildung einer Vielzahl von thematischen Plattformen zur Verteidigung ihrer Interessen im Rahmen der Gemeinschaftspolitik reagiert. Die Europäische Kommission nimmt diese Interessenverbände wahr und hat eine Reihe von formellen und informellen Informationskanälen geschaffen, um die Gebietskörperschaften zu konsultieren (Van der Plujim 2007:15; Fernandez de Losada 2006:267ff; Balme 1996:26ff).

Die Gebietskörperschaften haben somit eine wichtige Bedeutungssteigerung im europäischen Mehrebenensystem erfahren, in das sie fest eingebunden sind. Aufgrund ihrer Heterogenität hinsichtlich Kompetenzausstattung, wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, Ressourcen und Interessen scheint es aber unwahrscheinlich, dass sich ein „Europa der Regionen“ entwickelt, das langfristig die Nationalstaaten ablöst (Thiele 2006:42f; Balme 1996:22f).

Neben der EU hat der Europarat wesentlich zu einer politischen Anerkennung der internationalen Beziehungen der Gebietskörperschaften beigetragen. Wenngleich die Konvention von Madrid von 1981 ein „schüchterner“ Anreiz zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften blieb, so kündigte sie doch an, dass nationale Grenzen künftig die Gebietskörperschaften nicht mehr bei der Ausübung ihrer Kompetenzen einschränken sollten. Die Zusatzprotokolle von 1995 und 1998 erkennen das Recht der Gebietskörperschaften an, im Rahmen des jeweils nationalen gesetzlichen Rahmens Abkommen zur Zusammenarbeit abzuschließen.

⁹ Von diesem Mechanismus machen Deutschland, Belgien, Spanien und Österreich Gebrauch.

¹⁰ Die Einflussmöglichkeiten von Regionen sind dabei deutlich größer als die von Städten (Fernandez de Losada 2006:270).

Sie liefern den Mitgliedstaaten die notwendige internationale juristische Anerkennung der im Rahmen von Abkommen zwischen Gebietskörperschaften entwickelten Aktivitäten und erlauben die Schaffung von Einrichtungen öffentlichen oder privaten Rechts für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Luchaire 2007:37ff).

3.2.4. Weitere Gründe der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften

Parallel zur wirtschaftlichen Aufwertung von Regionen und zur Schwächung der Nationalstaaten lässt sich ein Erstarren von regionalen und lokalen Identitäten beobachten. Regionalsprachen wie Katalan, Baskisch oder auch Walisisch leben erneut auf. Sprachliche, ethnische und religiöse Unterschiede und die zunehmende Wahrnehmung dieser Unterschiede sind ein Zeichen für ein Bedürfnis nach alternativer, identitärer Verankerung, die sich auf kleinräumigere Einheiten bezieht (Viltard 2008:519; Thiele 2006:60f).

Bürgerschaftliches Engagement und internationale Solidarität gehören zu weiteren wichtigen Gründen für die Entwicklung internationaler Aktivitäten der Gebietskörperschaften (Van der Pluijm 2007:15)

Nicht zuletzt spielen praktische Gründe wie die Senkung der Kosten für internationale Kommunikation und Transport, die Entwicklung der neuen Technologien sowie strukturelle Chancen, die internationale Institutionen für lokale Politiker bieten, eine wichtige Rolle für die Entwicklung der internationalen Beziehungen der Gebietskörperschaften (Viltard 2008:520, Balme 1996:29).

3.3. Inhalt und Ausmaß der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften

Die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften sind extrem vielfältig und erstrecken sich auf Bereiche wie Bildung, Kultur, Verwaltungsaustausch, Wissenschaft und Wirtschaft.

Van der Plujim unterscheidet zwischen sechs maßgebenden Dimensionen: Sicherheit, Entwicklung, Wirtschaft, Kultur, Netzwerkbildung und Repräsentation. Gebietskörperschaften spielen mittlerweile eine wichtige Rolle bei der Lösung nationaler und internationaler Konflikte und besitzen eine Reihe von Eigenschaften, die in dieser Hinsicht von Vorteil sind. Ausgehend von den Städtepartnerschaften der Nachkriegszeit exportieren Gebietskörperschaften heute „good local governance“ und werden in Konfliktsituationen durch Präventionsmaßnahmen, als indirekte Sprachrohre ihrer Regierungen und Hilfs- und Wiederaufbauorganisationen tätig¹¹ (Van der Plujim 2007:22f).

Im Namen internationaler Solidarität engagieren sich Gebietskörperschaften in Entwicklungshilfeprojekten und bei humanitären Hilfsaktionen, wobei ihr Vorteil die Nähe zur lokalen Ebene ist. Ihr Engagement wird zunehmend auf nationaler und internationaler Ebene anerkannt.

Im kulturellen Bereich sind besonders Jugend-, Sport- und Kulturaustausch zu nennen (Van der Plujim 2007:23ff).

Die zunehmende internationale Vernetzung von Gebietskörperschaften, die ihren Ursprung in den Städtepartnerschaften findet, hat zur Entstehung von nationalen und internationalen Verbänden geführt¹². Ziele dieser Netzwerke sind Interessenvertretung, Wertevermittlung und der Austausch von Informationen und Technologien.

¹¹ Gebietskörperschaften verfügen über Expertise zur Lösung lokaler Konflikte, haben eine nicht-militärische Herangehensweise an Konflikte und werden neutraler als Staaten wahrgenommen (Van der Plujim 2007:20). Zur Rolle der italienischen Gebietskörperschaften im Balkan-Konflikt siehe Coletti, Raffaella; Cugusi, Battistina; Piccarozzi, Marta: From local to glocal networks: lessons from the Balkans; International conference “Globalisation, Conflict and the Experience of Localities”; Rom, 28.-29. Juni 2007.

¹² Beispiele von internationalen Netzwerken sind das „Mega-Cities Project“, das 18 der weltweit größten Metropolen umfasst, „Eurocities“, das mehr als 130 große europäische Städte zählt oder der Verband CGLU, der sich um eine einheitliche Stimme der Gebietskörperschaften auf globaler Ebene bemüht, um demokratische Selbstbestimmung auf lokaler Ebene zu fördern (Van der Plujim 2007:28f).

Die Kategorie „Repräsentation“ umfasst die Aktivitäten der Gebietskörperschaften, mit denen sie Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene zu beeinflussen suchen. Dabei lässt sich zwischen Repräsentation innerhalb und außerhalb politischer Strukturen unterscheiden. Im Rahmen des ADR oder des Europarates sind die Gebietskörperschaften am Entscheidungsprozess beteiligt, wohingegen sie sich beispielsweise auf Ebene der VN oder außerhalb der EU-Institutionen in Brüssel auf Lobbying beschränken müssen (Van der Plujim 2007:30). Die Departements und Kommunen sind in Brüssel meist über ihre Dachverbände vertreten, manchmal jedoch auch über eigene Vertreter.¹³ Die Regionen unterhalten eigene Vertretungen in Brüssel. Sie dienen der Information, dem Knüpfen von Kontakten und dem Lobbying bei Parlament und Kommission.

Darüber hinaus unterhalten Regionen häufig autonome Interessenvertretungen im Ausland zur Verfolgung wirtschaftlicher, kultureller und touristischer Interessen.

Der Bereich der Wirtschaftsförderung wird als ein Hauptgrund der Außenbeziehungen von Regionen betrachtet. Mit dem Ziel, ausländische Investitionen, Touristen und neue Technologien anzuziehen, neue Märkte zu erschließen und die Exportfähigkeit heimischer Unternehmen zu stärken, unterhalten viele Gebietskörperschaften Auslandsvertretungen, nehmen an internationalen Messen teil und entwickeln eine rege Reisediplomatie (Thiele 2006:59). Darüber hinaus schließen sie Partnerschaften zum Wissensaustausch und bilden Netzwerke zur Entwicklung neuer lokaler umweltschonender Wirtschaftspolitik (Van der Plujim 2007:27).

Ausschlaggebend für das Ausmaß der internationalen Aktivitäten einer Gebietskörperschaft sind neben der politischen Motivation insbesondere ihre finanziellen und administrativen Ressourcen sowie ihre gesetzlich verankerte Kompetenz, auf internationaler Ebene handeln zu dürfen. Darüber hinaus spielen weitere Faktoren wie das Ausmaß der Vertretung lokaler Interessen durch die nationale Außenpolitik, geographische Lage, Nachahmungseffekte und persönliche Ambitionen von regionalen und lokalen Entscheidungsträgern eine bestimmte Rolle (Van der Plujim 2007:16f; Thiele 2006:63ff).

¹³ Die Stadt Montreuil, wo der Autor beschäftigt ist, unterhält seit 2007 sogar ein eigenes Büro in Brüssel.

Viele Fragen zur Rolle der Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene bleiben bislang unbeantwortet. Obwohl sie zweifellos zunehmend internationale Aktivitäten entwickeln, ist unklar, welches Gewicht diese wirklich besitzen (Van der Pluijm 2007:34).

3.4. Einbindung in staatliche Außenpolitik

Die wissenschaftliche Debatte um das Gewicht der neuen Akteure in den internationalen Beziehungen oszilliert - vereinfacht ausgedrückt - zwischen zwei Polen. Auf der einen Seite wird die Infragestellung des internationalen Systems durch die Schwächung des Staates unterstrichen, der auf internationaler Ebene nicht mehr mit einer Stimme sprechen kann und dessen Außenpolitik durch die „Paradiplomacy“, insbesondere durch regionalistische Identitäten geprägte Gebietskörperschaften, wie beispielsweise Québec, Flandern oder das Baskenland, langfristig zer- und ersetzt wird (Viltard 2008:516).

Auf der anderen Seite kann man das Auftauchen der neuen Akteure als Fortentwicklung des internationalen Systems interpretieren, das komplexer wird, jedoch nicht mit einer Zersetzung der Staaten und ihrer Außenpolitik einhergeht. Im Gegenteil, die Staaten können sich auf die internationalen Aktivitäten der neuen Akteure stützen und neue Legitimität gewinnen. Das Mehrebenensystem der EU ist besonderer Ausdruck dieser Komplexität, die eine nationale Außenpolitik erfordert, welche die Interdependenzen zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen in Betracht zieht (Viltard 2008:516ff; Hocking 1996:41).

Zwar verlieren die Staaten im Zangengriff zwischen Globalisierung und Regionalisierung an Steuerungsfähigkeit, dennoch ist anzunehmen, dass sie entscheidende Akteure bleiben werden:

„Nicht zuletzt ist es immer noch der Nationalstaat, der für solche grundlegende Funktionen wie der Erhaltung des Rechtssystems, der Hütung des Gewaltmonopols, aber auch der Gewährleistung von Identität und Legitimität die entscheidende Rolle spielt. Zudem kommt den Nationalstaaten auch in

transnationalen Integrationsräumen eine zentrale Rolle bei der Entscheidung über europäische sowie internationale Regelungen zu.“ (Thiele 2006:44).

Die Trennlinie zwischen den Handlungsbereichen von staatlicher Außenpolitik und den internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften entspricht insofern einer Unterscheidung zwischen „low policy“ und „high policy“. Letztere entspricht den oben umrissenen sicherheitspolitischen Aspekten, die dem Staat reserviert bleiben und auf welche die Gebietskörperschaften auch keinerlei Anspruch erheben (Thiele 2006:53).

Die Tendenz deutet auf eine Transformation der politischen Steuerung hin, die nicht mehr allein durch den Staat vollzogen wird, sondern zunehmend durch eine Kooperation verschiedener Akteure, wie Gebietskörperschaften, Unternehmen und NRO in nicht-hierarchischen Beziehungen, in denen der Staat mit der Rolle der Koordination betraut wird. Dieser Vorgang lässt sich als Übergang von einer „Government- auf eine Governance-Perspektive“ bezeichnen. Für die internationalen Beziehungen bedeutet diese Entwicklung, dass Staaten zwar entscheidende Akteure bleiben, aber neue Akteure die Arena betreten (Thiele 2006:46ff; Balme 1996:19ff). Nach Hocking zu urteilen, nimmt der Staat in diesem Mehrebenensystem eine Koordinatoren- oder Katalysatorrolle ein:

„(...) it is clear that what confronts us here is one manifestation of a more general trend in which distinction between actors and modes of activity is being challenged by points of linkage between them, producing what might be termed ‘catalytic’ diplomacy. This usage is derived from Lind’s suggestion that the integral state, the product of an evolutionary period lasting several centuries, is being replaced by the ‘catalytic’ state which is better able to cope with new challenges by entering into coalitions comprising other states, private sector interests and transnational organisations” (Hocking, 1996:41).

Im Gegensatz zu den Staaten fehlt den Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene ein rechtlicher Rahmen, da sie durch das internationale Recht nicht als juristische Person betrachtet werden. Darüber hinaus hängt es von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung ab, ob und in welchem Ausmaß eine Gebietskörperschaft

international aktiv werden darf. Indem die Gebietskörperschaften in diesen zwei unterschiedlichen rechtlichen Sphären agieren, wird ihre rechtliche Stellung auf internationaler Ebene unklar. Die Weiterentwicklung nationaler und internationaler Normen tendiert dahin, den Gebietskörperschaften mehr internationale Kompetenzen zuzugestehen, was die präzise rechtliche Erfassung ihres Status erschwert (Van der Plujim 2007:14).

Anders ausgedrückt profitieren die Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene von einem zweiseitigen, hybriden Status, da sie einerseits „sovereignty bound“, also der nationalen staatlichen Souveränität unterworfen und andererseits „sovereignty free“ sind. Diese Freiheit erlaubt ihnen, auf eigene Initiative oder gemeinsam mit ihren staatlichen Autoritäten zu handeln und zugleich über eine höhere Legitimität zu verfügen als NRO (Viltard 2008:518f, Hocking 1996:40).

Damit kommt zum Ausdruck, dass die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften oft in enger, komplementärer Beziehung zu nationaler Außenpolitik stehen, „*irgendwo angesiedelt zwischen internationalen Beziehungen und Städtepartnerschaften*“ (Thiele 2006:244).

Ihr Erscheinen hat im Laufe der Zeit zu einer Netzwerk- und Normenbildung geführt. Staaten und internationale Organisationen passen sich zunehmend an die neue internationale Realität an und tragen ihr Rechnung, indem sie die Außenbeziehungen der Gebietskörperschaften in ihre Strategien und diplomatischen Mechanismen integrieren (Manojlovic/Thorheim 2007:23ff).

Die Beurteilung des Verhältnisses zwischen Gebietskörperschaften und den Akteuren staatlicher Außenpolitik ist allerdings aufgrund der Vielzahl an Abstimmungsprozessen und beteiligten Akteure sehr schwierig und bislang empirisch unzureichend erfasst. Verschiedene Klassifizierungen unterscheiden zwischen Beziehungen von Staaten und Gebietskörperschaften, die von Kooperation, Unabhängigkeit, Hierarchie, Konkurrenz oder Konflikt geprägt sind, doch diese Einteilungen wurden bislang empirisch nur auf die Europapolitik angewandt (Van der Plujim 2007:12; Thiele 2006:55ff; Manojlovic/Thorheim 2007:20). Van der Plujim bezeichnet die Beziehung zwischen Außenministerien und Gebietskörperschaften als „competitive cooperation“, die zwischen sich gegenseitig

ausschließenden und gemeinsamen Zielen wechseln kann, wobei die Aktivitäten der Gebietskörperschaften durchaus der staatlichen Außenpolitik entgegengesetzt sein können, was er „vertical desintegration of foreign policy“ nennt (Van der Pluijm 2007:13).

Die theoretische Einschätzung bleibt kontrovers, wenngleich die Meinung vorwiegt, dass die internationalen Beziehungen der Gebietskörperschaften die traditionelle Diplomatie der Staaten und internationalen Organisationen weder zer- noch ersetzen, sondern zu einer Ergänzung tendieren und dies auf einer anderen Ebene und mit anderen Zielen (Viltard 2008:516; Thiele 2006:241; Hocking 1996:46f).

Die Außenbeziehungen der Gebietskörperschaften können sogar fester Bestandteil der „Public diplomacy“ staatlicher Außenpolitik werden. Public diplomacy lässt sich als Kommunikationsinstrument zur Verbreitung von Ideen und Werten definieren und ist ein wichtiger Bestandteil von staatlicher „Soft-power“. Dieser von Joseph Nye geprägte Begriff beschreibt die Fähigkeit, andere Staaten von der eigenen Meinung oder Position zu überzeugen und zum Handeln zu bewegen, ohne Gewalt auszuüben oder anzudrohen. Für Nye handelt es sich um eine Form von Macht in den internationalen Beziehungen, die nicht auf Zwang beruht, sondern auf Kooptation. Die Soft-power bzw. Macht zur Kooptation beruht auf Faktoren wie einem guten Ruf, Prestige, Kommunikation, dem Offenheitsgrad einer Gesellschaft, ihrer Vorbildhaftigkeit, der Attraktivität ihrer Kultur, ihrer Ideen, ihrem wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt, aber auch ihrer Stellung in internationalen Institutionen¹⁴ (Manojlovic/Thorheim 2007:29).

In seiner Skizzierung der neuen Instrumente¹⁵ staatlicher Soft-power prophezeit Melissen:

„The new public diplomacy (...) is also about building networks with civil society actors in other countries and facilitating relations between non-governmental parties at home and abroad. Today’s diplomats will become increasingly familiar with this kind of work, and in order to do it much better they have learnt to

¹⁴ S. Nye 1990.

¹⁵ Die Notwendigkeit neuer Instrumente der Public diplomacy beruht auf einer besser informierten und schlechter durch staatliche Information lenkbaren Öffentlichkeit und dem Zuwachs nicht-staatlicher Akteure auf internationaler Ebene (Manojlovic/Thorheim 2007:29f).

piggyback on non-governmental initiatives, collaborate with non-official agents and benefit from the local expertise inside and outside the embassy.” (Melissen 2005:26).

Auch Manojlovic und Thorheim gehen davon aus, dass staatliche Außenpolitik zunehmend die nicht-staatlichen Akteure in die eigenen Strategien integrieren wird:

„(...) an MFA (ministry of foreign affairs) should not overlook its domestic citizens when formulating a strategy of two-way communication with foreign publics. (...) civil society has become less restricted by inter-state borders and has therefore formed extensive networks on the international arena. The MFA should therefore take advantage of these connections and base its approach on the work already done by its citizens – that is, by involving the domestic public in foreign policy-making” (Manojlovic/Thorheim 2007:32).

Somit kann nationalstaatliche Außenpolitik davon profitieren, dass

„regionale Partnerschaften teilweise ganz spezifische Funktionen als Ergänzung bzw. nicht-offizieller Bestandteil nationalstaatlicher Außenpolitik erfüllen. Insbesondere dann, wenn direkte außenpolitische Kontakte des Nationalstaates als kontraproduktiv angesehen werden, können regionale Partnerschaften von Vorteil sein“ (Thiele 2006:242ff).

Darüber hinaus ist die administrative Expertise in zunehmend auf internationaler Ebene behandelten Bereichen wie Bildungs-, Menschenrechts- und Umweltpolitik bei den Gebietskörperschaften angesiedelt (Hocking 1996:46ff).

Für diese Sichtweise spricht ebenfalls, dass sich nationalstaatliche Regierungen um Anerkennung der internationalen Aktivitäten ihrer Gebietskörperschaften bemühen:

„ Ce sont les gouvernements centraux qui se montrent en définitive les plus diserts sur les justifications à apporter à l'action internationale des collectivités territoriales liées à la décentralisation, confrontés à des initiatives qui au pire peuvent être présentées comme manquant de coordination avec les orientations

stratégiques de l'Etat, sans être pour autant jamais condamnées comme inacceptables.“ (Viltard 2008:521).

Die fehlende Koordinierung der Aktivitäten der Gebietskörperschaften durch den Staat beinhaltet die Gefahr der Fragmentierung nationaler Außenpolitik. Hocking bezeichnet dieses Problem als „vertical desintegration“. Diese zu vermeiden, liegt allerdings nicht nur im Interesse der staatlichen Ebene, sondern ist gleichwohl eine Aufgabe der Gebietskörperschaften (Hocking 1996:49).

Die Einrichtung von Abteilungen in Außenministerien zum Aufbau von Kontakten mit den Gebietskörperschaften, die Einführung von Konzertationsgremien und regelmäßigen Treffen zwischen Vertretern von Außenministerien und Gebietskörperschaften zu bestimmten Themen und Ländern zeigen, dass Regierungen und Gebietskörperschaften zunehmend bemüht sind, die Gefahr einer „vertical desintegration“ durch „linkage mechanisms“ zu vermeiden. Allerdings sind diese Anstrengungen bislang weder automatisch noch systematisch (Van der Pluijm 2007:13; Rana 2004:3; Hocking 1996:49f).

Die Europäische Kommission, die den außenpolitischen Mehrwert der Gebietskörperschaften erkannt hat und ihn insbesondere im Bereich der Entwicklungshilfe mit verschiedenen Programmen zu nutzen und zu unterstützen sucht, hat sich unlängst für eine genauere Untersuchung der Entwicklungshilfeprojekte der Gebietskörperschaften ausgesprochen, um eine größere Fragmentierung ihrer Politik in diesem Bereich zu vermeiden (Europäische Kommission 2008:5).

Auf der anderen Seite vermeiden die Gebietskörperschaften nicht nur den Konflikt mit dem Staat, sondern binden sich vielfach an dessen Kanäle, Ressourcen und Politikziele zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen (Thiele 2006:242ff; Hocking 1996:47f).

„L'affrontement avec l'Etat est, dans la grande majorité des cas, non seulement fuit, mais impensable pour les responsables politiques et administratifs locaux en charge des relations internationales.“ (Viltard 2008:520).

Auch Hocking beobachtet die Vorteilhaftigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Außenministerien:

„(...) the advantage that local bureaucracies can offer to central foreign policy managers is the formers' access to local interests. On the other hand, national governments offer NCG's (non-central governments; RU) access to the international system and its networks in pursuit of their regional interests” (Hocking 1996:47).

In diesem Sinne mobilisieren Außenministerien Ressourcen, ihre Botschaften und diplomatischen Netzwerke für die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften (Rana 2004:3).

Gebietskörperschaften und Außenministerien erkennen insbesondere im Bereich der Entwicklungshilfe den Mehrwert einer engen Zusammenarbeit:

„The increasing realization, however, among central governments that cities can play a vital role in successful development assistance, and the increasing willingness among city governments to realign their development policies with national foreign policies, point to greater future synergy in local and national development assistance“ (Van der Plujim 2007:24).

3.5. Zwischenfazit

Es lässt sich festhalten, dass wenngleich der Stand der Forschung hinsichtlich der theoretischen und empirischen Erfassung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften noch nicht besonders weit ist, Einigkeit darüber herrscht, dass diese Akteure auf internationaler Ebene zunehmend an Gewicht gewinnen.

Diese Erscheinung beruht in erster Linie auf Globalisierungs- und damit einhergehenden Dezentralisierungstendenzen, mit denen die Nationalstaaten und Gebietskörperschaften die Wirkungen ersterer durch die Ermächtigung der lokalen und regionalen Ebene abfangen wollen. Die europäische Integration hat ein Mehrebenensystem hervorgebracht, das die lokalen und regionalen Akteure durch direkte Partizipations-, Konsultations- und Finanzierungsmechanismen zu

internationalen Akteuren macht. Wichtige Beweggründe der Gebietskörperschaften, international aktiv zu werden, sind wirtschaftliche Interessen, regionale Identitäten, der Gedanke internationaler Solidarität, aber nicht zuletzt auch politische Ambitionen einzelner Verantwortlicher. Die Senkung von Kommunikations- und Reisekosten erleichtert und ermöglicht das internationale Engagement.

Die Gebietskörperschaften werden in einer Vielfalt von Themenbereichen tätig. Das Ausmaß dieser Aktivitäten ergibt sich hauptsächlich aus dem rechtlichen Kompetenzrahmen, der je nach Land sehr unterschiedlich sein kann, den administrativen und finanziellen Ressourcen, der geographischen Lage sowie der politischen Ambition der jeweiligen lokalen oder regionalen Verwaltung. Auf internationaler Ebene haben die Gebietskörperschaften einen unklaren rechtlichen Status, zwischen traditionellen Städtepartnerschaften und staatlicher Außenpolitik.

Das Verhältnis der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zur staatlichen Außenpolitik kann sowohl von Konkurrenz als auch von Kooperation geprägt sein. Letztere ist der häufiger anzutreffende Fall, da Staaten zunehmend den Mehrwert regionaler und lokaler Akteure auf internationaler Ebene erkennen. Dabei sind sie bemüht, eine vertikale Fragmentierung ihrer Außenpolitik zu verhindern und die Gebietskörperschaften in ihrer Koordinatorenrolle durch entsprechende Mechanismen zu lenken, wenn nicht sogar in ihre auswärtige Strategie fest einzubinden. Dies lässt sich als Versuch deuten, den globalisierungs- und dezentralisierungsbedingten Machtverlust auszubalancieren und zu kontrollieren. Andererseits vermeiden die Gebietskörperschaften überwiegend einen Konfrontationskurs mit staatlicher Außenpolitik und binden sich an deren institutionelle Hilfe und Kooperationsangebote.

4. Internationale Beziehungen der französischen Gebietskörperschaften

Die Verfassung der fünften Republik betont in Artikel 2 die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit Frankreichs, doch seit dem Beginn des Dezentralisierungsprozesses 1982 hat sich der Begriff des dezentralisierten Einheitsstaates durchgesetzt. In

Frankreich existieren neben dem Zentralstaat drei Typen von Gebietskörperschaften: Regionen, Departements und Gemeinden. Das Territorium ist unterteilt in 26 Regionen (davon 4 in Übersee), 100 Departements (davon 4 in Übersee) und etwas mehr als 36.000 Gemeinden, die sich zunehmend in Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit organisieren. Der Zentralstaat behält nach wie vor durch die Präfekten die Kontrolle über das Handeln der Gebietskörperschaften, auch wenn die Dezentralisierungswellen von 1982 und 2003 letzteren neue Kompetenzen und mehr Handlungsfreiheit gegenüber dem Zentralstaat verschafft haben.

4.1. Die Entwicklung des rechtlichen Rahmens

Die Betrachtung der rechtlichen Einbettung der internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften und deren Fortentwicklung erlaubt es, die Bedeutung dieser Erscheinung sowohl hinsichtlich des Kompetenzzuwachses der Gebietskörperschaften als Antwort auf Globalisierungs- und Europäisierungsprozesse als auch im Hinblick auf die Rolle und die Interessen des Zentralstaats in diesem Bereich genauer zu erfassen. Das folgende Kapitel ist daher dem rechtlichen Rahmen der französischen CD gewidmet, der im „Code général des collectivités territoriales“ (CGCT) unter dem Titel „La coopération décentralisée“ definiert ist (Tulard 2006:16)¹⁶.

Die Tradition der Unteilbarkeit der Souveränität des französischen Einheitsstaates hat lange Zeit die Autonomiebestrebungen der Gebietskörperschaften in vielen Bereichen verneint. Dies gilt auch für die internationale Ebene, die als „domaine réservé“ dem Präsidenten der Republik vorbehalten ist. Dieser Ansatz findet sich zwar in den Dezentralisierungsprozessen relativiert, doch behält sich der Staat weitgehende Kontrollmöglichkeiten vor.

Den Gebietskörperschaften ist es im Laufe der Zeit gelungen, eine Bresche in diese Umklammerung zu schlagen, und dies zunächst ohne rechtliche Grundlage und entgegen der Furcht der Zentralregierung, eine Paralleldiplomatie zu schaffen.

¹⁶ Kapitel I des Titels V des ersten Buchs des ersten Teils des CGCT.

Die Städtepartnerschaften der Nachkriegszeit stellen die ersten internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften dar, die erst per Dekret 1956 eine rechtliche Anerkennung gefunden haben. Die nachfolgende Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens zeigt, dass sich der Gesetzgeber immer begnügt hat, das Recht an die praktisch eigenständig von den Gebietskörperschaften entwickelten internationalen Aktivitäten rückwirkend anzupassen, um diesen Rechtssicherheit zu verschaffen.

Die im Laufe der 70er Jahre verstärkte europäische Regionalpolitik mit der Einrichtung von Kontakten zu den europäischen Institutionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regionen war Grundlage für die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens der CD, wenngleich dies zunächst nur langsam und in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen geschah¹⁷ (Barella 2008:1581).

Artikel 72 der französischen Verfassung besagt, dass die Gebietskörperschaften in dem vom Gesetz vorgesehenen Rahmen die Angelegenheiten von öffentlichem Interesse für die lokale Ebene, „les affaires d'intérêt local“, durch gewählte Räte frei regeln.

Obwohl das Prinzip der freien Verwaltung in Artikel 72 die internationalen Aktivitäten zu rechtfertigen schien, bestand mit den Beschränkungen durch die Begriffe „intérêt local“ und „compétences locales“ eine Unsicherheit für ihre territoriale und rechtliche Grundlage, da bis 1982 kein Gesetz diesen Bereich geregelt hatte (Tulard 2006:14).

Die 1982 erlassenen Dezentralisierungsgesetze beziehen sich nicht spezifisch auf die internationalen Kompetenzen der Gebietskörperschaften und regeln diese nur bruchstückhaft. Das Gesetz vom 2. März 1982 betrifft ausschließlich die Regionen und deren grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die einer vorhergehenden staatlichen Genehmigung bedarf. Das amtliche Rundschreiben vom 26. Mai 1983 dehnt diese Kompetenz auf sämtliche Gebietskörperschaften aus und erkennt deren Kompetenz an, unter Berücksichtigung der Orientierungen der staatlichen Außenpolitik Beziehungen mit dem Ausland zu knüpfen. Die rechtliche Bedeutung

¹⁷ Artikel 4 der Madrider Konvention schreibt den Parteien vor, die rechtlichen Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit abzubauen.

dieses Rundschreibens bleibt allerdings umstritten (Conseil d'Etat 2006:13ff; Barella 2008:1582).

Das Dekret vom 8. Juni 1983 ist insofern interessant, als dass es die Funktion des DAECCL schafft, der dem Außenminister untersteht. Dieser fordert durch einen Rundbrief den diplomatischen und konsularischen Dienst zur Zusammenarbeit mit dem DAECCL auf. Der Text erkennt die Rolle der Gebietskörperschaften an „à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde“ (Tulard 2006:15). Ein weiterer amtlicher Rundbrief weist 1985 auf die politische Anerkennung der CD hin, deren Name zum ersten Mal fällt und deren Beitrag zum internationalen Ansehen Frankreichs lobend erwähnt wird. Der Rundbrief spricht von einem gemeinsamen Interesse von Staat und Gebietskörperschaften und unterstreicht die Bedeutung der Konzertierung (Tulard 2006:15).

Das Gesetz vom 6. Februar 1992 bildet schließlich eine solide rechtliche Grundlage für die internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften. Diesen ist es künftig gestattet, Kooperationsabkommen mit ausländischen Gebietskörperschaften zu schließen, im Rahmen ihrer Kompetenzen¹⁸ und unter Berücksichtigung der internationalen Engagements der nationalen Außenpolitik. Diese Vereinbarungen sind keine internationalen Verträge im Sinne der Verfassung, sondern gehorchen den Regeln des gemeinen Verwaltungsrechts (Conseil d'Etat 2006:17ff).

Aus diesem Grund werden sie nach ihrer Unterzeichnung vom zuständigen Vertreter der Regierung, dem Präfekten, auf ihre Gesetzmäßigkeit hin geprüft. Neben der Untersuchung der Einhaltung der Regeln der Übermittlung und Veröffentlichung sowie der Zuständigkeit der Gebietskörperschaft kontrolliert der Präfekt u.a., ob die Abkommen die nationale Souveränität, die Interessen der nationalen Außenpolitik und das Gebot politischer Neutralität respektieren. Ist er der Meinung, dass dies nicht der Fall ist, kann der Präfekt das zuständige Verwaltungsgericht veranlassen, den

¹⁸ Der amtliche Rundbrief vom 20. April 2001 definiert diese Art von Abkommen folgendermaßen:
„(...) tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités“ (Tulard 2006:18).

Sachverhalt zu überprüfen und gegebenenfalls das Kooperationsabkommen der Gebietskörperschaft zu annullieren (Conseil d'Etat 2006:68f; Tulard 2006:24).

Die Abkommen müssen entweder mit einer gesetzlich zugeteilten Kompetenz der Gebietskörperschaften begründet werden oder mit dem Prinzip der freien Verwaltung. Letzteres erfordert allerdings das Bestehen eines lokalen öffentlichen Nutzens, des sogenannten „*intérêt public local*“, dessen rechtliche Definition unpräzise¹⁹ und somit der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte überlassen ist (Barella 2008:1582).

Der oberste Gerichtshof, der Conseil d'Etat, hat in dieser Hinsicht eine flexible Haltung eingenommen und beschränkt sich auf das Bestehen eines Abkommens zwischen den Gebietskörperschaften sowie das Verbot, an einem internationalen politischen Konflikt teilzunehmen. Die restriktive Auslegung durch manche Verwaltungsgerichte, die keinen lokalen öffentlichen Nutzen in der angefochtenen internationalen Aktivität der Gebietskörperschaft erkennen konnten und die dadurch geschaffene Rechtsunsicherheit haben allerdings verdeutlicht, dass eine Fortentwicklung des Gesetzes notwendig war²⁰ (Conseil d'Etat 2006: 51ff; Barella 2008:1583).

Zwei Gesetze haben diese Lücke inzwischen gefüllt. Zum einen ermöglicht das Gesetz vom 9. Februar 2005 (das Gesetz „Oudin“, benannt nach dem Senator Oudin) den Gebietskörperschaften künftig Entwicklungshilfeprojekte in den Bereichen Wasser-, Strom- und Gasversorgung sowie Abwasseraufbereitung zu tragen. Zum anderen hat das Gesetz vom 2. Februar 2007 (das Gesetz „Thiollière“, benannt nach dem Senator Thiollière) die CD und Entwicklungshilfe zu einer neuen Kompetenz der Gebietskörperschaften erklärt, was das Vorhandensein eines lokalen öffentlichen Nutzens als rechtliche Grundlage des internationalen Handelns überflüssig macht. Die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen den beteiligten Partnern bleibt eine Bedingung, die nur durch humanitäre Hilfsmaßnahmen kurzfristig außer Kraft gesetzt werden kann (Sénat 2005:24ff; Barella 2008:1583; ADF/F3E 2008:22).

¹⁹ Quinqueton unterstreicht in dieser Hinsicht die vielfältigen Motive und Gründe, aus denen heraus die Gebietskörperschaften internationale Aktivitäten initiieren, welche aber aus der rein juristischen Perspektive nicht ausreichend erfasst werden, z.B. die Entwicklung von grenzüberschreitenden Infrastrukturen, Partnerschaften mit Herkunftsgebieten von Einwanderern, internationale Öffnung, Erfahrungsaustausch, etc. (Quinqueton 2007:144ff).

²⁰ Für eine ausführliche Darstellung dieser Streitfälle hinsichtlich der Frage der Existenz eines lokalen öffentlichen Nutzens und der Position des Conseil d'Etat, siehe Conseil d'Etat 2006:51ff; Tulard 2006:19ff, sowie Quinqueton 2007:148ff.

Eine wichtige Frage bleibt bislang noch unbeantwortet: Sollten die Gebietskörperschaften über die Option verfügen, Abkommen mit Staaten zu unterzeichnen?

Die Schaffung von EVTZ²¹ durch die EU sieht eine solche Konstellation vor und wird durch das Gesetz vom 16. April 2008 ermöglicht. Abkommen französischer Gebietskörperschaften mit Staaten werden aber nur im Rahmen von EVTZ akzeptiert und bleiben außerhalb eines solchen Rahmens untersagt (Barella 2008:1584).

Die Verfechter dieses Verbots begründen ihre Position mit dem Prinzip der unteilbaren Souveränität des Zentralstaates und dessen exklusiver Kompetenz im Bereich der internationalen Beziehungen gemäß des internationalen öffentlichen Rechts, das substaatliche Akteure nicht als Rechtssubjekte anerkennt. Darüber hinaus argumentieren sie, die französische Verfassung behalte die internationalen Beziehungen einzig den staatlichen Institutionen vor (Barella 2008:1584).

Dagegen wenden die Befürworter der Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen einer französischen Gebietskörperschaft und einem Staat ein, dass solange die nationalen Interessen durch die Gebietskörperschaften nicht in Frage gestellt werden, eine solche Kooperation unbedenklich sei. Dies sei insofern gegeben, als dass das Gesetz den Gebietskörperschaften untersagt, den internationalen Engagements der staatlichen Außenpolitik zuwider zu handeln.

Das Verbot der Zusammenarbeit mit einem ausländischen Staat habe zur Folge, dass die Gebietskörperschaften keine Beziehungen mit Staaten ohne Gebietskörperschaften aufnehmen können.

Die Befürworter führen weiterhin an, dass die Bereiche, in denen die Gebietskörperschaften international aktiv werden können, nicht mit denen nationaler Außenpolitik konkurrieren und dass die Globalisierungs- und Europäisierungstendenzen zu einer Aufhebung einer scharfen Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik geführt haben, die ein internationales Engagement substaatlicher Akteure rechtfertigt.

Diesen Standpunkt vertreten auch die Verwaltungsgerichte, der Conseil d'Etat und der Conseil constitutionnel (Barella 2008:1585ff).

²¹ Europäische Verbände für Territoriale Zusammenarbeit.

Darüber hinaus verfügen die französischen Übersee-Gebietskörperschaften, die sogenannten „collectivités d’outre-mer“, aufgrund ihrer besonderen Situation bereits über weitgehendere Kompetenzen im Bereich der CD. Sie können von der Regierung ermächtigt werden, Verträge mit Nachbarstaaten, Territorien oder internationalen Organisationen zu verhandeln und zu unterzeichnen, deren Inhalt eigentlich in den Kompetenzbereich der Regierung fällt. Neu-Kaledonien und das französische Polynesien, deren besonderer Status ihnen eine generell größere Handlungsfreiheit ermöglicht als den französischen Übersee-Departements, verfügen auch auf internationaler Ebene über mehr Macht. Seit den 80er Jahren können sie an der Verhandlung von Verträgen mit Nachbarstaaten teilnehmen und seit 1999 selbst Verträge im Rahmen ihrer Kompetenzen, im Namen des Staates und unter seiner Kontrolle aushandeln, Kontakt zur EU aufnehmen und eigene Vertretungen bei Pazifikstaaten und internationalen Organisationen unterhalten. Einzige Auflage dabei ist es, die Zentralregierung zu informieren²².

Der Conseil d’Etat hat sich für die Ausdehnung dieser Kompetenzen auf die Gesamtheit der französischen Gebietskörperschaften ausgesprochen, um die existierenden Praktiken im Bereich der CD zu vereinheitlichen, gerade im Hinblick auf die notwendige Anpassung des Rechts im Rahmen der EVTZ (Conseil d’Etat 2006:50; Barella 2008:1585ff; Potteau 2007:20ff).

4.2. Der rechtliche Rahmen heute

Die CD betrifft sämtliche französischen Gebietskörperschaften – Kommunen, Departements und Regionen – sowie deren Zusammenschlüsse interkommunaler, interdepartementaler und interregionaler Zusammenarbeit²³.

Sie können mit ausländischen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten, die durch das innere Recht des Drittstaates als solche anerkannt sein müssen. Dabei ist es

²² Für eine ausführliche Darstellung der Kompetenzen der Übersee-Gebietskörperschaften im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, siehe Conseil d’Etat 2006:26ff und Goesel – Le Bihan 2007:95ff.

²³ Diese Zusammenschlüsse umfassen die „établissements publics de coopération intercommunales“, die « syndicats mixtes » und die « groupements et ententes interdépartementaux et interrégionaux » (Tulard, 2006:16).

gleichgültig, auf welcher administrativen Ebene die ausländische Gebietskörperschaft angesiedelt ist.

Der Inhalt des internationalen Engagements der französischen Gebietskörperschaften wird durch mehrere ministerielle Rundbriefe auf der Grundlage des Gesetzes vom 6. Februar 1992 definiert. Demnach dient die CD dem Knüpfen von freundschaftlichen Beziehungen oder Partnerschaften, der Wirtschafts- und Kulturförderung, der Verwaltung von Diensten von gemeinsamem Interesse, dem Erfahrungsaustausch im Bereich der Lokalverwaltung sowie humanitärer und technischer Hilfe.

Um die Gesetzmäßigkeit ihrer internationalen Aktivitäten zu gewährleisten, müssen die Gebietskörperschaften diese im Rahmen von mit Partnern vereinbarten Abkommen durchführen, welche die nationale Souveränität und die internationalen Engagements Frankreichs respektieren müssen. Der Präfekt kontrolliert die Abkommen und kann im Zweifelsfall das Verwaltungsgericht anrufen, das bei einer Verletzung des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens den Rechtsakt der Gebietskörperschaft aufheben kann (Tulard 2006:17).

Der rechtliche Rahmen – aufbauend auf dem Gesetz von 1992 – ist seither ständig weiterentwickelt worden, um die Rechtssicherheit zu erhöhen und die Kompetenzen der Gebietskörperschaften an die Entwicklung neuer Formen europäischer Zusammenarbeit und im Bereich der Entwicklungshilfe anzupassen.

4.3. Ausprägung der internationalen Aktivitäten

Die französischen Gebietskörperschaften haben inzwischen eine bedeutende Vielzahl von internationalen Aktivitäten entwickelt. Nach Angaben des Außenministeriums sind insgesamt fast 3800 Gebietskörperschaften oder ihre Zusammenschlüsse an fast 8000 internationalen Partnerschaften in 132 Ländern beteiligt. Diese Zahl nimmt jährlich zu. Die 26 Regionen, mehr als 75% der Departements, fast sämtliche Großstädte und ihre Agglomerationen, eine große Anzahl mittlerer oder kleiner Kommunen sowie ein wachsende Anzahl von Zusammenschlüssen interkommunaler Zusammenarbeit sind auf internationaler Ebene aktiv (MAEE 2009). In den letzten

Jahren haben die größeren Gebietskörperschaften (Großstädte, Departements und Regionen) durch ihre Finanzkraft zu einer verstärkten Technisierung der CD und einer Professionalisierung ihrer Akteure beigetragen (Pelbois 2007:51; Conseil d'Etat 2006:39).

Die französischen Gebietskörperschaften haben 2005 insgesamt 115 Millionen Euro für ihre internationalen Aktivitäten aufgebracht, bei denen sie vom Außenministerium mit 9,9 Millionen Euro unterstützt worden sind. Dies entspricht weniger als 1% ihres Betriebshaushaltes (Conseil d'Etat 2006:39f; Gazette des communes 2008:30).

Grob lässt sich die CD in drei Unterkategorien einteilen:

- der Beitrag der französischen Gebietskörperschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, die hauptsächlich die Partnerschaften mit Mittel- und Osteuropa, Afrika, Asien und Lateinamerika betrifft;
- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarländern Frankreichs;
- die Nord-Nord-Zusammenarbeit zwischen den europäischen Gebietskörperschaften (Conseil d'Etat 2006:36f).

4.4. Geografische Schwerpunkte

In Europa sind die französischen Gebietskörperschaften mit 4600 Partnerschaften am häufigsten vertreten, von denen allein 2200 Deutschland betreffen. Eine starke Präsenz findet sich in Osteuropa, besonders in Polen, Rumänien, Ungarn, Tschechien und Russland. Nur wenige Gebietskörperschaften sind in der Türkei engagiert.

Nach dem europäischen Raum strukturieren der frankophone Raum, bzw. die Frankophonie, weitgehend die Partnerschaften der französischen Gebietskörperschaften, wenngleich nicht systematisch. Dies lässt sich an den Partnerschaften mit Rumänien, den afrikanischen Ländern und Vietnam oder der Teilnahme von nicht französischsprachigen Ländern an Gipfelkonferenzen der Frankophonie feststellen (Vion / Négrier 2002: 23)²⁴.

²⁴ So z.B. Polen, die tschechische Republik, Moldavien und Litauen (Vion / Négrier 2002:23).

Außerhalb der EU zählt die französische CD 3400 Projekte, wobei das frankophone Afrika und insbesondere die Länder Mali, Burkina Faso, Senegal und Madagaskar an erster Stelle liegen (929 Gebietskörperschaften sind dort aktiv).

In den übrigen afrikanischen Ländern sind die französischen Gebietskörperschaften dagegen bis auf Ausnahmen kaum vertreten.

In Asien sind sie in erster Linie in Vietnam aktiv, an zweiter Stelle folgt China (273 Gebietskörperschaften sind dort tätig). Der indische Subkontinent scheint nur wenig attraktiv für die französischen Gebietskörperschaften (MAEE 2009; Gazette des communes 2008; Pelbois 2007:50).

Im Mittelmeerraum ist Marokko der bevorzugte Partner der französischen Gebietskörperschaften, gefolgt von Tunesien und dem Libanon, sowie einigen Projekten in Ägypten (Pelbois 2007:50).

Auf dem südamerikanischen Kontinent sind die französischen Gebietskörperschaften insbesondere in Brasilien, Chile und Haiti engagiert (74 Gebietskörperschaften sind dort aktiv), besonders wenig in Mexiko, Argentinien und Peru (MAEE 2009; Gazette des communes 2008; Pelbois 2007:50).

In Nordamerika unterhalten 354 französische Gebietskörperschaften Verbindungen zu Partnern in den Vereinigten Staaten und Kanada (Gazette des communes 2008).

4.5. Ziele und Instrumente

Die oben angeführten Formen der CD, die unterschiedlichen Logiken gehorchen, haben eine Reihe von gemeinsamen Zielen. Dazu zählen die lokale, ländliche und städtische Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftsförderung und Nachhaltigkeit. Weitere erklärte Ziele sind das natürliche, bauliche, städtische, kulturelle und sprachliche Erbe sowie humanitäre Hilfe. Letztere kann die Form von Soforthilfe nach Katastrophen annehmen oder auf die langfristige Bekämpfung von Armut zielen (Tulard 2006:97).

Die älteste und noch heute meist verbreitete Form der CD ist die Städtepartnerschaft. Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges haben diese Partnerschaften als Experimentierfeld der CD gedient und langjährige Verbindungen hervorgebracht. Die großen Städte verfügen oft über mehrere Partnerstädte, die sie mit vielen Ländern der Welt verbinden. Die Inhalte dieser Verbindungen umfassen häufig Jugendaustausch und kulturelle Aktivitäten und beziehen größere Teile der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft ein. In vielen Fällen erlauben diese langfristigen Partnerschaften auch die Zusammenarbeit in anderen Sektoren der lokalen Verwaltung (Tulard 2006:98). Auf den friedenspolitisch motivierten Städtepartnerschaften der Nachkriegszeit aufbauend, engagieren sich heute französische Gebietskörperschaften in Projekten in Israel und den Palästinensergebieten²⁵, Afghanistan und Haiti (Pelbois 2007:51).

Der Austausch von Wissen, Erfahrungen und guten Praktiken ist sehr verbreitet in den Partnerschaften der CD. Entsprechend der Konstellation der Partner, d.h. je nach ihrem Entwicklungsstandard, nimmt dieser Austausch unterschiedliche Formen an. Im Bereich der grenzüberschreitenden bzw. intra-europäischen Zusammenarbeit komplettiert der Austausch die gemeinsame Arbeit der Gebietskörperschaften, die viele Hauptsektoren der öffentlichen Daseinsvorsorge betrifft: Wasserversorgung und -aufbereitung, Abfallentsorgung, Verwaltung von sozialen, Gesundheits- und Sporteinrichtungen. Der Erfahrungs- und Wissensaustausch findet auch in Form von Seminaren, Studienreisen und gemeinsamen Arbeitsgruppen statt (Tulard 2006:99).

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellt den französischen Gebietskörperschaften eine Vielzahl nationaler und europäischer juristischer Instrumente zur Verfügung. Eine Reihe dieser Instrumente ist aufgrund ihrer administrativen Komplexität oder der Benachteiligung der ausländischen Partner wenig angewandt worden. Erfolgreicher ist das auf einer europäischen Verordnung beruhende „Groupement européen d'intérêt économique“ (GEIE), das eine privatrechtliche Struktur schafft, die ihren Mitgliedern in erster Linie erlaubt, gemeinsame wirtschaftliche Aktivitäten zu entfalten. Aufgrund seiner relativen administrativen Flexibilität und der Möglichkeit, Förderungen insbesondere durch europäische Strukturfonds zu erhalten, ist das GEIE zu einem bevorzugten

²⁵ Zu den Partnerschaften von Dünkirchen und Evry im Gazastreifen s. Le Monde 6. Juli 2005; für eine Übersicht der Partnerschaften der französischen Gebietskörperschaften mit palästinensischen Flüchtlingslagern und ihrer thematischen Vernetzung in Frankreich s. Territoires 2004:28.

Instrument der Gebietskörperschaften im Bereich der Wirtschaftskooperation geworden (Sénat 2005:19f).

Das 1993 von Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Belgien unterzeichnete Karlsruher Abkommen hat zur Schaffung des „Groupement local de coopération transfrontalière“ (GLCT) geführt. Diese Organisationsform unterliegt dem rechtlichen Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit des Staates, in dem sich ihr Sitz befindet. Die in Frankreich aufgrund ihrer flexiblen Handhabung am häufigsten vertretene Form ist das „Syndicat mixte ouvert“, das eine unkomplizierte Partnerschaft zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Niveaus erlaubt, sowie die Zusammenarbeit mit lokalen öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäusern, Fremdenverkehrsämtern, Handelskammern, etc. Der 2004 geschaffene „District européen“ dehnt die Möglichkeit, ein GLCT in Form eines „Syndicat mixte ouvert“ zu gründen, auf sämtliche Gebietskörperschaften an den nationalen Grenzen und auf das bereits erwähnte GECT aus, ermöglicht den Gebietskörperschaften künftig sogar, mit anderen europäischen Mitgliedsstaaten zu kooperieren (Sénat 2005:20ff; Barella 2008:1584)²⁶.

Im Rahmen der Kooperation mit Ländern, deren administrative Strukturen noch relativ jung sind, wie z.B. in Osteuropa, Asien, vor allem in China oder in Entwicklungsländern, werden die französischen Gebietskörperschaften häufig um Expertise und technische Hilfe im Bereich der Lokalverwaltung gebeten.

Die Fortbildung von Verwaltungsmitarbeitern und technischem Personal zählt daher zu einem wichtigen Bestandteil der CD, der die Form von kurz- oder langfristigen Praktika in Frankreich oder Expertenmissionen vor Ort annimmt. Fast sämtliche Bereiche lokaler Verwaltung werden davon erfasst und richten sich häufig an Multiplikatoren, die das neu erworbene Wissen im Heimatland weitergeben können. Im Fall von Technologietransfer stellen die Fortbildungen eine fachgerechte Nutzung dieser Technologien sicher.

Die Gebietskörperschaften liefern ihren Partnern nicht nur technisches Know-How, sondern ebenfalls das entsprechende Material, beispielsweise zur Feuerbekämpfung oder für den medizinischen und den landwirtschaftlichen Bereich.

²⁶ Für eine ausführliche Darstellung dieser Regime s. auch Tulard 2006:29ff und Kessler:1999:496ff).

Die Lieferung von Büchern ist verbreitet und findet im Rahmen der Frankophonie und von Alphabetisierungsmaßnahmen ihre Rechtfertigung (Tulard 2006:99; Pelbois 2007:50).

Des Weiteren können die Gebietskörperschaften ihre ausländischen Partner mit Subventionen unterstützen, um die im Rahmen des Abkommens vorgesehenen Aktionen durch NRO oder andere Akteure umzusetzen. Besonders im Bereich der humanitären oder Katastrophenhilfe subventionieren viele französische Gebietskörperschaften nach großen Katastrophen in verschiedenen Gebieten der Welt die nationalen karitativen NRO und humanitären Hilfsorganisationen. Erst das Gesetz „Thiollière“ hat in diesem Bereich die bestehende Rechtsunsicherheit beseitigt, da Verwaltungsgerichte wiederholt Subventionen der Gebietskörperschaften aufgehoben hatten, unter der Begründung, dass diese kein lokales Interesse aufwiesen (Tulard 2006:100f).

4.6. Themenbereiche

Die französischen Gebietskörperschaften werden aufgrund der „Klausel der Generalkompetenz“ in vielen Bereichen international tätig. Im Folgenden sollen daher nur die wichtigsten Sektoren erwähnt werden.

Die Unterstützung beim Aufbau lokaler und regionaler Institutionen ist eine besonders häufig anzutreffende Thematik der CD, an erster Stelle im Rahmen der Partnerschaften mit den ost- und mitteleuropäischen²⁷, den frankophonen afrikanischen und den südostasiatischen Ländern, die sich mit neuen lokalen und regionalen Verwaltungsstrukturen ausstatten wollen.

Die französischen Gebietskörperschaften verfügen in diesem Sektor über eine große Expertise, die der Dezentralisierungsprozess angereichert hat. Die Regeln²⁸ der französischen lokalen Selbstverwaltung haben sich daher als attraktives Modell erwiesen. Verschiedene Programme der Vereinten Nationen²⁹ und der EU sowie fast

²⁷ Ein Beispiel für die Zusammenarbeit im institutionellen Bereich, sind die Partnerschaften zwischen Pilsen und Limoges sowie Brno und Rennes (Le Monde 15. April 1999:14).

²⁸ Weiterführend s. Tulard 2006:102.

²⁹ Insbesondere das “United Nations Development Program”.

sämtliche bilateralen Konferenzen zur CD behandeln das Thema des Institutionenaufbaus (Pelbois 2007:50; Tulard 2006:102f).

Eine breit gefächerte Expertise und deren ausgefeilte Instrumente im Bereich der Stadtentwicklung werden im Rahmen ihrer Partnerschaften von den französischen Gebietskörperschaften weitergegeben: Straßenbau, Wasser- und Energieversorgung, städtischer Transport, Abfallentsorgung, bevölkerungsnahe öffentliche Dienstleistungen, Umweltschutz, Infrastruktur in den Bereichen Schule, Sport, Kultur und Soziales, Stadtplanung, Denkmalschutz, soziale Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung (Tulard 2006:104).

Die Zusammenarbeit im Bereich der ländlichen Entwicklung betrifft in erster Linie die afrikanischen Länder und umfasst eine breite Palette von Aktivitäten. Dazu zählen im Landwirtschaftssektor beispielsweise die Wasserversorgung und –verwendung sowie die Verbesserung von Anbautechnik. Umweltschutz und Maßnahmen für nachhaltige Entwicklungskonzepte³⁰ sind häufig anzutreffen. Viele französische Gebietskörperschaften unterstützen Mikroprojekte wie den Bau von Brunnen, Schulen und Gesundheitszentren und arbeiten mit NRO, Landwirtschaftskammern und anderen Akteuren zusammen³¹.

Der Gesundheits- und Sozialbereich gehört zu den traditionellen Aufgaben der französischen Gebietskörperschaften³². Im Rahmen ihrer internationalen Partnerschaften und ebenfalls oft in Zusammenarbeit mit NRO bauen sie Krankenhäuser und Gesundheitszentren, liefern medizinische Ausrüstung und bilden Pflegepersonal aus. Diese Aktivitäten betreffen in erster Linie die Länder des Südens mit einer besonders von Armut betroffenen Bevölkerung.

In nahezu sämtlichen Partnerschaften finden sich die Themenbereiche Kultur, Bildung und Wissenschaft wieder, und oft stellen sie deren ursprüngliche Aktivitäten dar. Der Austausch von Schülern und Studenten ist dabei meist mit den Schulen und

³⁰ Zum Engagement der Gebietskörperschaften im Bereich der nachhaltigen Entwicklung s. Le Monde 5. September 2002:13.

³¹ Für Beispiele des Engagements französischer Städte im Landwirtschaftsbereich in Afrika, s. Le Monde 6. Juli 2005.

³² Das Departement ist verantwortlich für Sozialhilfe, Gesundheit, Integration, behinderte Personen und Senioren. Die Kommune verwaltet lokale Krankenhäuser, und die Region ist mit der Abstimmung auf regionaler Ebene, sowie der Ausbildung des Pflegepersonals beauftragt (Tulard 2006:105).

Universitäten abgestimmt und kann andere Akteure wie Unternehmen mit einbeziehen (Tulard 2006:102ff).

4.7. Interessenverbände und Professionalisierung

Die Gebietskörperschaften haben erkannt, dass ihr internationales Engagement eine langfristige Perspektive und eine Professionalisierung ihrer Akteure erfordert. In den meisten Fällen führen sie daher selbst nach einem Wechsel der politischen Mehrheit die eingegangenen Partnerschaften fort (Tulard 2006:106; Conseil d'Etat 2006:39).

Die Notwendigkeit von langfristigen Zeiträumen und der Professionalisierung spiegelt sich in der Arbeit von zwei Organisationen auf nationaler Ebene wider, deren Aktivität in der Unterstützung, Lobbyarbeit und Koordinierung der CD besteht: die « Association française du Conseil des communes et régions d'Europe » (AFCCRE)³³ und « Cités Unies France » (CUF)³⁴. Des weiteren sind die nationalen Verbände der verschiedenen Gebietskörperschaften, die „Association des maires de France“ (AMF)³⁵, „Assemblée des départements de France“ (ADF)³⁶ und die „Association des régions de France“ (ARF)³⁷ in verschiedenen nationalen Konzertationsgremien vertreten, wie dem HCCI und der CNCD. Im Laufe der Zeit haben sie eigene Gremien gebildet, um der Entwicklung der CD zu folgen und die Interessen ihrer Mitglieder in diesem Bereich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu vertreten (Tulard 2006:76f).

Zwei Verbände haben sich zum Ziel gesetzt, die internationale Zusammenarbeit mit den französischsprachigen Ländern voranzutreiben, die „Association internationale

³³ Die AFCCRE ist die französische Sektion des „Rates der europäischen Gemeinden und Regionen“, der seit 1951 existiert und einen wichtigen Impuls für die Städtepartnerschaften der Nachkriegszeit gegeben hat. Die AFCCRE zählt heute 2000 Gebietskörperschaften, die sie in ihren europäischen Angelegenheiten und internationalen Engagements, insbesondere durch Expertise, unterstützt (www.afccre.org; Tulard 2006:74).

³⁴ Der 1957 gegründete Verein zählt heute ca. 500 Mitglieder, die er bei ihren Aktivitäten im Rahmen der CD unterstützt. CUF bietet den Gebietskörperschaften die Teilnahme an länderspezifischen Arbeits- und Informationsgruppen an, informiert über externe Fördermittel, organisiert Fortbildungen und übernimmt im Auftrag des Außenministeriums die Organisation großer Konferenzen im Bereich der CD (www.cites-unis-france.org; Tulard 2006:77).

³⁵ www.amf.asso.org

³⁶ www.departement.org

³⁷ www.arf.asso.org

des maires francophones“ (AIMF)³⁸ und die „Association internationale des régions francophones“ (AIRF)³⁹.

Eine Reihe öffentlicher und privater Akteure der CD hat sich institutionell oder in Form von Netzwerken auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene organisiert. Die „Association des responsables des relations internationales et de coopération décentralisée“ (ARRICOD)⁴⁰ bildet seit 1994 ein Forum für Verantwortliche der internationalen Beziehungen der Gebietskörperschaften (La Gazette des communes 2008:30ff). Regionale Netzwerke verbinden lokal und international aktive NRO, Gebietskörperschaften und Vertreter des Staates (Tulard 2006:79f).

Nicht zuletzt können die Gebietskörperschaften auf die Kompetenzen verschiedener Akteure zurückgreifen, wie die technische Expertise von Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern, Berufsverbänden, und des „Centre national de la fonction publique territoriale“ (CNFPT)⁴¹ sowie auf das Engagement von in Vereinen aktiven Langzeitfreiwilligen und die Mitarbeiter oder Ehrenamtliche der Partnerschaftskomitees der Städtepartnerschaften (Tulard 2006:81)⁴².

4.8. Zwischenfazit

Die internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften sind ein relativ junges Phänomen, das sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in mehreren Schüben entwickelt hat und dessen Dynamik seitdem laufend zunimmt.

³⁸ Die AIMF fördert die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch zwischen frankophonen Großstädten in verschiedensten Themenbereichen, organisiert internationale Konferenzen und führt selbst Kooperationsprojekte durch. Der Bürgermeister von Paris ist traditionell Präsident der AIMF (www.aimf.asso.org).

³⁹ Die AIRF fördert Partnerschaften zwischen den französischen Regionen und frankophonen Regionen weltweit (www.regions-francophones.com).

⁴⁰ www.arricod.com

⁴¹ Der CNFPT ist zuständig für die Fortbildung der von den Gebietskörperschaften beschäftigten Beamten und Angestellten sowie die Organisation der verschiedenen Concours der „Fonction publique territoriale“, die den Zugang zum Beamtenstatus im öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften regeln (www.cnfpt.fr).

⁴² Die Städtepartnerschaften können von städtischen Diensten direkt verwaltet werden oder mittels eines Vertrages an Partnerschaftskomitees delegiert werden. In diesem Fall verwaltet das Komitee das damit einhergehende Budget und Drittmittel, z. B. des Außenministeriums oder der EU (Tulard 2006:82).

Die Schaffung und Anpassung einer rechtlichen Grundlage hat der quantitativen und qualitativen Verbreitung des internationalen Engagements der Gebietskörperschaften stets Rechnung getragen, indem der Gesetzgeber die durch neuartige internationale Projekte der Gebietskörperschaften entstehende Rechtsunsicherheit beseitigt hat.

Durch diese Anerkennung durch den Gesetzgeber und den Dezentralisierungsprozess sind die Kompetenzen der Gebietskörperschaften kontinuierlich ausgedehnt worden, so dass sie heute über eine weitreichende Handlungsfreiheit verfügen. Diese findet ihre Grenzen in den jeweiligen Kompetenzen der Gebietskörperschaften, im Verbot, mit ausländischen Staaten Verträge zu schließen, der Verpflichtung zur Achtung der internationalen Engagements der nationalen Außenpolitik und zur Wahrung politischer Neutralität in internationalen Konflikten. Der Staat wacht insbesondere mittels der Kontrolle durch die Präfekten über die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Gebietskörperschaften und die Einhaltung der genannten Vorgaben.

Die französischen Gebietskörperschaften machen von dieser Handlungsfreiheit in wachsendem Maße Gebrauch, wovon die ständige Zunahme ihrer internationalen Aktivitäten und der dafür aufgebrauchten Mittel zeugt.

Sie entwickeln Projekte in nahezu sämtlichen Bereichen ihrer Kompetenzen in 132 Ländern, wobei sie bestimmte geographische Zonen bevorzugen, insbesondere in Europa und unter den französischsprachigen afrikanischen Ländern.

Je nach den Eigenschaften ihrer Partner lassen sich die Formen des internationalen Handelns der französischen Gebietskörperschaften und ihrer Zusammenschlüsse in die Kategorien der Entwicklungszusammenarbeit, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Nachbarländern und der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Gebietskörperschaften unterteilen.

Die Bedeutung des internationalen Engagements wird auch durch die Professionalisierung des Personals der Gebietskörperschaften und ihre Vernetzung in regionalen, nationalen und internationalen Interessenverbänden deutlich, sowie in der Kontinuität der eingegangenen Partnerschaften.

Aus dieser Perspektive lässt sich bestätigen, dass die Entwicklung in Frankreich der von der Wissenschaft skizzierten Tendenz eines zunehmenden Gewichts der Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene entspricht.

In einem nächsten Schritt wird untersucht, wie die französische Außenpolitik diese neue Erscheinung einschätzt und darauf reagiert.

5. Gebietskörperschaften als Element französischer Außenpolitik

Das folgende Kapitel verschafft dem Leser einen Überblick über die französische gegenwärtige Außenpolitik in Bezug auf die Probleme, mit der diese konfrontiert ist und die derzeit diskutierten Lösungsansätze.

Aus dieser Perspektive lassen sich das Verhältnis der Außenpolitik zu den internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften in seiner aktuellen Form begreifen und die Entwicklungstendenzen analysieren.

Untersuchungsgrundlage stellen dabei zum einen wissenschaftliche Beiträge und zum anderen politische Studien, Berichte sowie offizielle Quellen französischer Institutionen dar, durch deren Abgleichung ein ausgeglichenes, kritisches Ergebnis erzielt werden soll.

5.1. Die französische Außenpolitik im Wandel

Die französische Außenpolitik ist mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert, die zu einem Verlust von Einfluss in der internationalen Arena führen. Diese Beobachtung ist in den wissenschaftlichen Beiträgen zur Frage von Frankreichs Position in der Welt unstrittig (Kessler 1999: 490; Lasserre 2007:23ff; Baverez 2006:180f; Cohen 2002:19) und wird auch von der politischen Ebene zunehmend wahrgenommen (Juppé / Schweitzer 2008: 111; Védrine 2007:44ff).

Die Schwierigkeiten ergeben sich aus dem komplexen Wandel der internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges, dem institutionellen Gefüge der französischen Außenpolitik, geringer werdenden Mitteln, unangemessenen Strategien und politischen Orientierungen.

Im Folgenden werden diese Schwierigkeiten und die debattierten Lösungsansätze untersucht. Dabei wird zum einen auf die wissenschaftliche Diskussion

zurückgegriffen und zum anderen auf Beiträge aus der politischen Debatte, insbesondere den Bericht von Hubert Védrine⁴³ zur Globalisierung (Védrine 2007) und das Weißbuch von Alain Juppé⁴⁴ und Louis Schweitzer zur Außen- und Europapolitik (Juppé / Schweitzer 2008), die von Präsident Nicolas Sarkozy zu Beginn seines Mandates 2007 in Auftrag gegeben worden sind.

Aus dem sich ergebenden Bild lassen sich die staatliche Politik hinsichtlich der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften in dem Kontext ihrer Außenbeziehungen begreifen und ihre diesbezüglichen Ziele erfassen.

5.2. Die Monopolisierung der Außenpolitik

Wenngleich die Verfassung der V. Republik die Kompetenzen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Präsidenten, Regierung und Parlament aufteilt, so wird diese „Domaine réservé“ weitgehend vom Staatspräsidenten monopolisiert. Seit der Ära De Gaulle entscheiden Frankreichs Staatshäupter allein über die strategischen Orientierungen und Militäroperationen und überlassen den Außen-, Wirtschafts- und Finanzministern und deren Verwaltungen die Rolle des ausführenden Organs (Lasserre 2007:174ff, Cohen 2002:7, Kessler 1999:151f).

Der Premierminister, mit dem der Staatshäupter die außen- und sicherheitspolitische Kompetenz teilt, überlässt diesem die Führungsrolle im Bereich der internationalen Beziehungen.

Zu Zeiten der Kohabitation jedoch, in der die parlamentarische Mehrheit in Opposition zum Präsidenten steht und die Regierung bildet, wird der Premierminister zum tatsächlichen Regierungschef. In dieser Konstellation fällt ihm die außenpolitische Führungsrolle zu, da der Präsident zu einer besseren Abstimmung mit dem Premierminister gezwungen ist (Kessler 1999:483).

Das Parlament besitzt zwar die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge zu ratifizieren, den Haushalt zu beschließen und zur Kriegserklärung zu ermächtigen, doch ist es im politischen Alltag von außenpolitischen Debatten und Entscheidungen so gut wie ausgeschlossen (Lasserre 2007:174ff). Darüber hinaus verhindern die

⁴³ Französischer Außenminister von 1997 bis 2002.

⁴⁴ Französischer Außenminister von 1993 bis 1995, Premierminister von 1995 bis 1997.

unterschiedlichen Positionen der Parteien zu den Problemen der Außenpolitik, insbesondere der Europa- und der Afrikapolitik, ein größeres Gewicht des Parlaments im Institutionengefüge (Kessler 1999:484).

Zahlreiche Beobachter stellen eine Monopolisierung der Außenpolitik durch den Elysee fest. Ihrer Meinung nach führt diese zu einer „dictature de cabinets“, zu einer übertriebenen Rücksichtnahme auf innenpolitische Wahlthemen- und -fristen, zur mangelnden Einbeziehung von Expertise von Diplomaten und Wissenschaft, zum Ausschluss des Parlaments, zu einer problematischen Personifizierung und Kurzfristigkeit der politischen Orientierungen und Entscheidungen, die der komplexen globalisierten Welt nur unzureichend Rechnung tragen (Lasserre 2007:174ff; Cohen 2002:18ff).

Die sich daraus ergebenden Konsequenzen spiegeln sich in zahlreichen Widersprüchen, kurzfristigen politischen Zielen und letztendlich einem Einflussverlust französischer Außenpolitik wider.

5.3. Inhalte und Leitlinien französischer Außenpolitik

Die französischen auswärtigen Beziehungen sind seit der Ära De Gaulle von bestimmten Leitideen determiniert, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges einer Wandlung unterworfen haben. Das Ziel, den Rang Frankreichs als Weltmacht zu wahren, gehört jedoch nach wie vor zu dem Anspruch französischer Außenpolitik.

Stellten unter De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing und Mitterrand die nationale Unabhängigkeit, eine eigene Außenpolitik zwischen den Blockmächten, die Wahrung einer privilegierten Einflusszone in Afrika und eine langsame europäische Einigung zur Stärkung der französischen Position die politischen Leitlinien dar, so hat der Globalisierungsprozess ab 1989 zu einem Strategiewechsel geführt (Kessler 1999: 153ff):

- Multilaterales Handeln im Rahmen internationaler Organisation wie den Vereinten Nationen (VN) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird künftig als Legitimationsgrundlage

internationalen Handelns betrachtet (Kessler 1999: 155f; Charillon: 2005:453).

- Die Europäische Integration ist ein Grundpfeiler französischer Außenpolitik. Die Entwicklung einheitlicher europäischer Positionen wird als Multiplikator des französischen Einflusses wahrgenommen, wenngleich das Risiko besteht, einen Teil der eigenen Identität zu verlieren (Kessler 1999:155f; Charillon 2005:451f).
- Die Beziehung zu den Vereinigten Staaten, die durch die militärische und diplomatische Partnerschaft, starke soziale und wirtschaftliche Interdependenzen und gemeinsame Werte gekennzeichnet ist, stellt einen weiteren Grundpfeiler dar. Davon abgesehen können große Divergenzen auf internationaler Ebene existieren, die es zum Ausdruck zu bringen gilt (Charillon 2005:452).

Die französische Afrikapolitik, von zahlreichen militärischen und politischen Interventionen während der V. Republik geprägt, tendiert künftig zu einer engeren Definition der französischen Interessen und einem progressiven Rückzug aus der militärischen Zusammenarbeit (Kessler 1999:159).

Die französische Außenpolitik muss dabei stets versuchen, der Forderung zu entsprechen, politische und diplomatische Interessen mit moralischen Grundsätzen zu verbinden. In diesem Sinne ist die Verteidigung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu einem festen Bestandteil der französischen internationalen Philosophie geworden. Die Realität der Anwendung dieser Proklamationen stand allerdings häufig im Widerspruch zu ihrem Anspruch, besonders im Rahmen der Afrikapolitik (Kessler 1999:161f, 488).

Weitere Widersprüche und Mängel der Grundorientierungen der französischen Außenpolitik werden in der wissenschaftlichen Debatte beklagt.

Dazu gehört an erster Stelle das Fehlen von klaren Zielen und Aussagen seit dem Ende des Kalten Krieges. Die alten gaullistischen Prinzipien und Analysen, die schon zu ihrer Zeit Widersprüche aufwiesen, sind weitgehend unverändert geblieben, die

französische Außenpolitik bleibt in ihrer Pfadabhängigkeit gefangen (Lasserre 2007:171; Baverez 2006:181; Kessler 1999:487ff).

So tauchen neue Widersprüche auf zwischen

- Souveränität und Interdependenz (Kessler 1999:488; Charillon 2007:146),
- dem Rang als Atommacht und der Entwicklung nach dem Ende des Kalten Krieges (Kessler 1999:488),
- Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten und Anspruch der Multipolarität, beispielsweise im Umgang mit China, Russland, Tschad, Libyen etc. (Charillon 2008:102ff),
- Entwicklungshilfe und der Forderung nach guter Regierungsführung: Sollte Entwicklungshilfe an eine gute Regierungsführung gekoppelt sein oder sollte sie Verständnis für wirtschaftliche und politische Rückständigkeit aufbringen (Charillon 2007:146)?
- Anspruch an die Leistungsfähigkeit des diplomatischen und militärischen Apparates und zunehmender Reduzierung seiner Mittel (Lasserre 2007:171ff; Kessler 1999: 489).

Der Mangel an externer, wissenschaftlicher Expertise verstärkt die Problematik von widersprüchlichen, auf veralteten Analysen und Prinzipien sowie der Präsidentialisierung des Regierungssystems beruhenden Orientierungen der französischen Außenpolitik.

Zahlreiche Analysen weisen auf die schlechte finanzielle Situation der wenigen französischen „Think tanks“, der politischen Stiftungen und Forschungsinstitute hin sowie auf das Fehlen einer breiten wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Debatte zur Außenpolitik, die es erlaubt, anerkannte politische Konzepte zu entwickeln (Lasserre 2007:180f; Tenzer 2003:90ff; Heisbourg 2002:42).

Das Misstrauen des Außenministeriums gegenüber externen Experten, die strikte Trennung zwischen Administration und Wissenschaft, die zu wenig forschungsorientierte Ausbildung der französischen Beamten, die mangelnde Reflektion der politischen Parteien und die Tendenz der französischen Präsidenten, die Außenpolitik je nach eigener Intuition zu gestalten, verstärken dieses Problem.

Die Konsequenz daraus sind Improvisation, Ungenauigkeit, das Fehlen langfristiger Ziele und letztendlich der Verlust von politischem Einfluss auf internationaler Ebene (Lasserre 2007:104ff; Tenzer 2003:91ff; Cohen 2002:19).

Angesichts der skizzierten Schwierigkeiten, eine kohärente und langfristige Außenpolitik zu entwerfen und zu führen, werden verschiedene Reformschritte von Wissenschaft und Politik diskutiert.

Dazu gehört zunächst eine institutionelle Korrektur der übermächtigen Rolle des Präsidenten durch eine Aufwertung der parlamentarischen Kompetenzen (Charillon 2008:105). Das Weißbuch zur Außen- und Europapolitik nimmt diesen Vorschlag auf und begründet ihn mit dem demokratischen Gebot, die Legitimität der zunehmend wichtiger werdenden Europa- und Außenpolitik zu erhöhen sowie die Bürger besser über die internationalen Zusammenhänge zu informieren. Allerdings gehen die Vorschläge des Weißbuchs im wesentlichen nicht über eine bessere und schnellere Information und Konsultation des Parlamentes hinaus und empfehlen der Regierung lediglich, die Expertise der Parlamentarier verstärkt zu nutzen (Juppé / Schweitzer 2008:98).

Im Weißbuch findet sich auch die Empfehlung zur Miteinbeziehung externer Expertise von Think tanks, Universitätsforschung und nichtstaatlichen Akteuren wie NRO wieder (Juppé / Schweitzer 2008:57f). Dies soll erlauben, eine horizontale Debatte verschiedener Akteure und eine Kultur kollektiver Diskussion außenpolitischer Strategien zu entwickeln, die den politischen Verantwortlichen ermöglicht, bessere Entscheidungen zu treffen (Lasserre 2007:190; Tenzer 2003: 94ff; Heisbourg 2002:42).

Die Erweiterung des Kreises der an der Entwicklung der außenpolitischen Orientierung beteiligten Akteure erlaubt aus dieser Perspektive die Erarbeitung neuer kohärenter und langfristiger Leitlinien, die den komplexen Problemen der globalisierten Welt gerecht werden können.

5.4. Der Einflussverlust der französischen Außenpolitik

Die französische Außenpolitik ist neben dem Dilemma zwischen Realismus und Moral mit einem Mangel an Mitteln zur Umsetzung ihrer Ambitionen konfrontiert.

Trotz des erklärten Ziels, eine Rolle von internationalem Gewicht zu spielen, nimmt das den auswärtigen Beziehungen gewidmete Budget seit dem Ende der Regierungszeit De Gaulles durch das Ziel der Rationalisierung der Mittel beständig ab (Charillon 2005: 456; Kessler 1999:178ff; Rana 2004:2).

Zwischen 1997 und 2007 hat das Außenministerium sein Personal um 11% reduziert und sein Gesamtbudget zwischen 2000 und 2008 um 22% verringert (Juppé / Schweitzer 2008:7). Damit verfügt das Außenministerium über gerade einmal 1,3% des staatlichen Budgets und 1% der Staatsbeamten (Védrine 2007:59).

Diese Tendenz gilt auch für die Verteidigungspolitik, auf der hier jedoch nicht der Betrachtungsschwerpunkt liegt⁴⁵.

Die Sparmaßnahmen betreffen insbesondere den diplomatischen Apparat. Frankreich verfügt nach den Vereinigten Staaten über das dichteste diplomatische Netz, mit heute 158 bilateralen Botschaften und 21 multilateralen Vertretungen weltweit (Juppe / Schweitzer 2008:85). Dazu kommen 95 Konsulate und 144 Kulturinstitute (Lasserre 2007:169). Die Aufrechterhaltung dieses Netzes ist ein Konsens der französischen Regierungen und beruht auf dem Anspruch De Gaulles, mit einer Botschaft diplomatische Beziehungen zu jedem neuen Staat aufzunehmen (Kessler 1999:177). Die globalisierungsbedingte Vervielfältigung europäischer und internationaler Organisationen, Verhandlungen und Gipfeltreffen seit den 80er Jahren verlangt jedoch eine intensive zusätzliche diplomatische Aktivität. Die Vorzüge der französischen Diplomatie bestehen gerade in ihrer geographischen Präsenz, ihrer nachweislichen rhetorischen Wirksamkeit und ihrem Fachwissen zu zahlreichen internationalen Situationen (Charillon 2007:147).

Angesichts der Reduzierung des diplomatischen Personals und dem Ausbleiben einer klaren Perspektive für die Zukunft des diplomatischen Netzwerkes hat sich eine Debatte über dessen Sinn und Ausmaß entwickelt, die zwischen Rationalisierung und

⁴⁵ Zu einer Darstellung der Probleme hinsichtlich der Verteidigungspolitik, siehe Charillon 2008:106ff; Lasserre 2007:170f.

Aufrechthaltung, ja sogar Ausbau der französischen Auslandsvertretungen oszilliert (Juppé / Schweitzer 2008:85f; Cohen 2002:17).

Der Widerspruch zwischen dem Anspruch einer umfassenden, globalen Außenpolitik, die immer mehr Herausforderungen zu bewältigen hat, und der ständigen Mittelreduzierung wirft die Frage nach der Glaubwürdigkeit der außenpolitischen Position auf (Juppé / Schweitzer 2008:7; Charillon 2005:457; Lasserre 2007:189f).

Charillon weist auf die Risiken einer solchen Situation hin: Zum einen droht ein „Overstretching“ eines diplomatischen Apparates, der seiner Arbeitslast nicht mehr gewachsen ist:

„(...) une diplomatie qui embrasserait plus de grands dossiers que ses moyens ne lui permettent d'en traiter, et qui de fait s'adonnerait à la dispersion, avec des dispositions sur tout, mais souvent sans lendemain“.

Zum anderen läuft die überlastete Behörde Gefahr, einen Teil ihrer Aufgaben an private Akteure zu vergeben, deren Kontrolle sich als schwierig erweisen kann (Charillon 2005:457).

Alain Juppé und Louis Schweitzer unterstreichen in ihrem Weißbuch diese Gefahr ebenso:

„Avec la nécessité d'un réseau dense, la montée des contributions aux organisations internationales, qui sont deux conditions de la présence de la France dans le monde, ses moyens d'action et d'intervention reculent continûment. On ne peut réduire indéfiniment ces effectifs et ces moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure“ (Juppé / Schweitzer 2008:7).

Hinzu kommen interne Kommunikations- und Koordinationsprobleme des diplomatischen Apparates, zwischen dem Quai d'Orsay und seinen Vertretungen im Ausland (Tenzer 2003:92; Cohen 2002:16) sowie zwischen dem Quai d'Orsay und

den verschiedenen Fachministerien, die eigene internationale Beziehungen entwickeln und deren technische Expertise in vielen internationalen Angelegenheiten und Foren unabdingbar ist. Das Wirtschafts- und Finanzministerium verwaltet beispielsweise die internationale Wirtschaftsförderung. Dem Außenministerium und seinen Botschaftern fällt die Rolle der Koordinatoren zu, was aber in der Praxis von den Fachministerien nicht immer beachtet wird (Scheer 2002:26f).

Die zunehmende Präsenz der neuen Akteure wie den Gebietskörperschaften und NRO in den internationalen Beziehungen, in den Bereichen der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und technischen Zusammenarbeit sowie der humanitären Hilfe verkompliziert die Aufgabe des Außenministeriums und unterstreicht die Gefahr einer vertikalen Zerfaserung der internationalen Beziehungen. Der Staat muss die Herausforderung der Koordinierung dieser Akteure annehmen (Scheer 2002:28).

Das Weißbuch zur Europa- und Außenpolitik hebt dies hervor:

„Or, la mondialisation tend à affaiblir les Etats qui ne sont plus maîtres comme par le passé des choix politiques – en particulier de politique économique – qu’ils proposent à leurs citoyens. Ils doivent faire face à l’émergence d’acteurs qui – comme les entreprises multinationales – disposent d’une réelle autonomie vis-à-vis d’eux, quand bien même ils ont une affiliation nationale. Leur capacité financière (...), leur impact politique (...), leur capacité de violence (...) ou de déstabilisation (...) peuvent parfois se comparer à ceux des Etats. Certains interviennent en outre dans les domaines régaliens: aide au développement, sous-traitance confiée aux sociétés de sécurité privées, agences de renseignement“ (Juppé / Schweitzer 2008:22).

5.5. Reaktionen auf den Einflussverlust der französischen Außenpolitik

Ansichts dieser Probleme und des Rationalisierungsprozesses in der französischen Außenpolitik, ragen mehrere Reformansätze aus der wissenschaftlichen und politischen Debatte heraus. Eine Verbesserung des diplomatischen Apparates wird dabei als dringend notwendig erachtet.

Dazu zählen die Ausstattung mit dem nötigen Personal und ausreichenden finanziellen Ressourcen (Védrine 2007:59; Lasserre 2007:169ff; Charillon 2005:454; Cohen 2002:16), aber auch eine Veränderung der diplomatischen Arbeitsweise, um den Einflussverlust zu verhindern oder wettzumachen.

Die Koordination bzw. das „Management“ der Gesamtheit der außenpolitischen Aktivitäten stellt heute die größte Herausforderung dar. Technische Verhandlungen, Interaktion von politischen, ökonomischen und technischen Faktoren in unterschiedlichen Bereichen und die Aktivitäten von Fachministerien und nichtstaatlichen Akteuren erschweren es dem Außenministerium, eine globale Kohärenz seiner internationalen Strategie zu schaffen (Kessler 1999:482).

Die Koordinations- und Synthesekapazität des Staates wird zu einer Schlüsselkompetenz, von deren Beherrschung der internationale Einfluss abhängt.

Védrine, Juppé und Schweitzer unterstreichen dies deutlich:

„L’Etat moderne doit avoir une vue d’ensemble de ces phénomènes, et créer en chef d’orchestre une synergie de toutes nos actions et interventions conformes à ses idées à ses intérêts. Il doit animer, mais pas décider seul. Il n’y a pas à opposer politiques de puissances (...) et politiques d’influence qui la continuent avec d’autres moyens, sur d’autres terrains avec d’innombrables leviers“ (Védrine 2007:48).

„Le besoin de synthèse est évident dans le contexte rappelé plus haut d’une pluralité croissante d’intervenants publics dans le champ international; mais celle-ci ne peut être seulement passive et le MAEE doit aussi mener un rôle actif de mise en cohérence des actions des divers intervenants, entre eux et par rapport aux orientations de notre politique étrangère“ (Juppé / Schweitzer 2008:66).

Wenngleich die Vielzahl der auf internationaler Ebene in unterschiedlichsten Arenen handelnden Akteure und die daraus erwachsende Notwendigkeit der Koordination eine neue, komplizierte Aufgabe für die französische Außenpolitik darstellen, so liegt doch darin auch die Chance, durch Soft-power-Strategien, die auf der systematischen Suche von Synergien zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren beruhen, neuen internationalen Einfluss zu gewinnen (Heisbourg 2002: 36ff).

Die Verbreitung französischer Normen durch eine Kombination von Soft-power, Public diplomacy und den neuen nichtstaatlichen Akteuren wird von den ehemaligen

Außenministern Védrine und Juppé als Schlüsselement neuer französischer Außenpolitik bewertet.

In seinem Bericht zur Globalisierung umreißt Hubert Védrine seine Vorstellung von einer „*politique moderne d'influence*“, deren Charakter zahlreiche Elemente von Soft-power und Public diplomacy enthält:

„Une politique moderne d'influence est indispensable. Elle doit être très active mais d'abord elle doit être pensée. Elle doit être globale (mettre à profit tous les éléments d'influence de l'arme nucléaire aux parfums, des fusées à la gastronomie, du plus matériel au plus immatériel, de l'influence intellectuelle à l'influence économique). (...) Rassembler des majorités d'idées, valoriser notre image, conquérir les esprits: tout cela est absolument contradictoire avec le fait de décréter que nos idées ont par nature une portée universelle (...)“ (Védrine 2007:48).

Juppé und Schweitzer betonen die Bedeutung der Public diplomacy⁴⁶ in den internationalen Beziehungen und leiten daraus die Forderung nach einer besseren „*politique de communication*“ ab, welche die Gebietskörperschaften als neue internationale Akteure stärker berücksichtigt:

„Le poids des opinions, chez nous comme chez nos partenaires, a crû. Nos principaux partenaires attachent beaucoup d'importance à cette dimension de leur action extérieure. Elle est devenue non seulement partie intégrante de la diplomatie, mais elle acquiert désormais une dimension globale: la communication porte sur tous les aspects de notre action extérieure, et doit être conçue à l'échelle mondiale. Cette fonction essentielle doit faire l'objet d'une véritable stratégie. (...) la direction de la Communication et de l'Information doit être davantage utilisée comme un outil d'analyse et d'influence. Elle doit en particulier mieux exploiter les études disponibles sur l'image de la France et l'état de l'opinion publique internationale (...)“

La communication sur notre politique étrangère et européenne doit enfin mettre davantage en valeur l'action à l'étranger des entreprises, des ONG, des associations, des collectivités territoriales“ (Juppé / Schweitzer 2008:99).

⁴⁶ Sie benutzen dabei nicht die englische Bezeichnung „Public diplomacy“, sondern verwenden den Begriff „*politique de communication*“ in einem weiten Sinne (Juppé / Schweitzer 2008:99).

Der Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Akteuren messen die beiden Autoren in diesem Kontext eine herausragende Bedeutung für den Einfluss der französischen Außenpolitik bei:

„Si l’Etat reste l’acteur prééminent du système international, il ne peut ignorer l’action des organisations non-étatiques, qu’il s’agisse des collectivités locales, des ONG, des fondations philanthropiques, des syndicats, des églises, des entreprises, des universités, des centres de recherche, des médias. Ces acteurs jouent un rôle de plus en plus important, en termes opérationnels, mais aussi de formation de l’opinion ou même d’élaboration des normes internationales. (...)

Les Etats doivent apprendre à mieux tenir compte de ce phénomène. Face à cette quasi-diplomatie non-gouvernementale, notre outil diplomatique doit faire évoluer ses méthodes de travail. Il ne s’agit pas d’entretenir la confusion entre les différents acteurs, ni à chercher à brider l’autonomie et le droit d’initiative des acteurs non-étatiques. Il s’agit au contraire de clarifier les relations, et de mettre ces acteurs en mesure de jouer pleinement leur rôle dans un registre complémentaire de celui de l’action des Etats. Il s’agit aussi de tirer les conséquences de ce que, mêmes autonomes, ces acteurs sont de formidables vecteurs d’influence au sein du système international“ (Juppé / Schweitzer 2008:100).

Damit zeichnet sich aus Sicht führender französischer Außenpolitiker ab, dass die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zwar eine Herausforderung an den Staat darstellen, der um eine Kohärenz seiner auswärtigen Beziehungen bemüht ist. Zugleich wird aber auch deutlich, dass der Staat diese Akteure im Rahmen seiner Soft-power-Strategien, beispielsweise zur Vermittlung eines positiven Images, zur Erarbeitung von Normen und zu ihrer Verbreitung, nutzen kann.

5.6. Zwischenfazit

Erklärtes Ziel der französischen Außenpolitik ist die Wahrung von Frankreichs Rang und Einfluss auf internationaler Ebene. Ihre Grundpfeiler basieren auf Multipolarität, europäischer Integration und dem Bündnis mit den Vereinigten Staaten. Weitere Charakteristika sind die Verteidigung der französischen Sprache und Kultur im Rahmen verschiedener internationaler Foren und geographischer Zonen sowie der Anspruch, ethische Kriterien mit der Realpolitik zu verbinden.

Es lässt sich festhalten, dass die französische Außenpolitik nach Meinung vieler Experten in verschiedenen Aspekten an die Gegebenheiten einer multipolaren, globalisierten Welt, in der neue, zivilgesellschaftliche Akteure an Einfluss gewinnen, angepasst werden sollte.

Herkömmliche Strukturen wie die Monopolisierung der internationalen Beziehungen durch den Präsidenten, der Ausschluss des Parlamentes und die geringe Berücksichtigung von wissenschaftlicher Expertise werden den Anforderungen an eine moderne Außenpolitik nicht mehr gerecht.

Das Fortbestehen überholter Paradigmen und der Mangel an langfristig geplanter Außenpolitik führt zu widersprüchlichen Orientierungen, zwischen Souveränität und Interdependenz, zwischen Verteidigung der Menschenrechte und dem Gebot der Multipolarität, in den Bereichen der nuklearen Abschreckungspolitik und der Entwicklungshilfe. Die drastische Reduzierung der Mittel des Quai d'Orsay kontrastiert mit dem gleichzeitigen Anspruch, eine wichtige internationale Rolle spielen zu wollen und der Tatsache, dass die Foren, Akteure und Aufgaben, mit denen sich die Diplomaten beschäftigen müssen, zugenommen haben.

Angesichts dieser Situation droht der französischen Außenpolitik ein Verlust an internationalem Einfluss, auf den viele Experten hinweisen.

Sie empfehlen, den Einfluss des Parlaments auf den Entscheidungsprozess zu erhöhen, wissenschaftliche Expertise in die Entwicklung langfristiger internationaler Strategien einzubeziehen und eine breitere Diskussionskultur in dieser Hinsicht zu schaffen.

Die Experten zeigen sich besorgt über die Reduzierung der Mittel des Außenministeriums, das angesichts steigender Anforderungen überfordert ist und sich oft auf eine unglaubwürdige Diplomatie des Wortes beschränkt.

Wenngleich die Diversifizierung der internationalen nichtstaatlichen Akteure den Quai d'Orsay vor die schwierige Aufgabe stellt, eine kohärente internationale Politik zu betreiben, die diese Akteure in Betracht zieht, so stellt sie gleichzeitig eine Chance dar.

Die Experten sind der Meinung, dass die Koordinierung der neuen Akteure von wachsender Bedeutung für den Einflussverlust Frankreichs auf internationaler Ebene ist. Normenvermittlung und die Beeinflussung der öffentlichen Meinungen, oder anders ausgedrückt Soft-power und Public diplomacy, sind zunehmend wichtigere Politikfelder, in denen die nichtstaatlichen Akteure eine Rolle spielen können.

Auch die beiden ehemaligen Außenminister Hubert Védrine und Alain Juppé betrachten die nichtstaatlichen Akteure und ihr internationales Engagement als ein zu nutzendes Werkzeug nationaler Außenpolitik und haben erst kürzlich (2007, bzw. 2008) ihre Empfehlungen an Staatspräsident Sarkozy übermittelt.

Es wird damit klar, dass die CD ein nicht zu vernachlässigendes Gewicht auf internationaler Ebene besitzt, dessen Nutzung bzw. Instrumentalisierung durch den Staat ein Mittel darstellt, Einfluss auszuüben.

Im folgenden Kapitel wird genauer untersucht, wie sich die Beziehung der französischen Außenpolitik zu den Gebietskörperschaften darstellt.

6. Das Verhältnis der staatlichen Außenpolitik zu den Gebietskörperschaften

„L'Etat en France a toujours tenté d'orienter et d'utiliser les actions internationales des différents groupes, institutions ou individus ayant des collaborations extérieures au territoire national. (...) Depuis quelques années, l'Etat s'est trouvé confronté à de nouvelles diplomaties parallèles engagées sans lui par les organisations non gouvernementales (ONG) et les collectivités territoriales. Ces initiatives spontanées ont été partiellement institutionnalisées soit par la création de

formes juridiques permettant de les intégrer ou de les légaliser, soit par la mise en place de formules de cogestion ou de financement“ (Kessler 1999:43f).

Nachdem die Entwicklung des rechtlichen Rahmens der CD bereits behandelt wurde, stellt sich die Frage nach den Zielvorstellungen sowie den institutionellen und finanziellen Formen, mit denen der französische Staat heute seine Beziehungen zu den Gebietskörperschaften strukturiert. Versucht die nationale Außenpolitik, deren internationalen Einfluss durch eine gezielte Lenkung zu instrumentalisieren?

Das folgende Kapitel widmet sich diesem Aspekt.

6.1. Ziele und Orientierungen staatlicher Außenpolitik gegenüber den Gebietskörperschaften

Die Einstellung gegenüber auf internationaler Ebene handelnden Gebietskörperschaften hat sich in Frankreich in den letzten zwanzig Jahren stark verändert. Noch 1987 zeigte sich der damalige Premierminister Jacques Chirac besorgt über die Schäden, die der Wahrnehmung der französischen Außenpolitik im Ausland durch unkontrollierte Paralleldiplomatie der Regionen zugefügt würden:

„La diplomatie est un métier. Il faut faire attention, ici ou là, qu’il n’y ait pas de bavure. Certaines régions multiplient, parce que c’est amusant, les contacts. (...) Je crie casse-cou. Cela donne à notre politique une image totalement brouillée et nous met dans une situation de faiblesse préjudiciable aux intérêts nationaux“ (Libération 23. Februar 1998).

Allein die Betrachtung der relativ jungen Amtszeit von Staatspräsident Nicolas Sarkozy reicht aus, um deutlich zu machen wie sehr sich diese Haltung der Regierenden inzwischen geändert hat und welche Aufmerksamkeit der französische Staat den internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften heute schenkt.

So wertet Charillon die Ernennung von Bernard Kouchner zum Außenminister als klares Bekenntnis zu einer Politik, die der Einbeziehung der nichtstaatlichen Akteure positiv gegenüber steht (Charillon 2008:96).

Bernard Kouchner stellt seit den 80er Jahren die Galeonsfigur der humanitären Hilfe der NRO in Frankreich dar und hat durch seine Aktivitäten maßgeblich den Begriff der humanitären Intervention⁴⁷ in der politischen Debatte geprägt. Allein seine Ernennung symbolisiert somit die Bedeutung und die Vorzüge der nichtstaatlichen Akteure in bestimmten internationalen Situationen. (Charillon 2008:96; Kessler 1999:440f).

Nicolas Sarkozy formuliert die Leitlinien der gewünschten Außenpolitik in seiner „Lettre de mission“ an Bernard Kouchner und fordert ihn unter anderem zu einer Öffnung der nationalen Außenpolitik für nichtstaatliche Akteure auf:

„Vous veillerez, plus généralement, à ouvrir notre action internationale et celle de votre département aux acteurs de l'économie et de la société civile française et vous nous ferez à cet égard, les propositions que vous jugerez utiles“ (Lettre de mission in: Juppé / Schweitzer 2008:112).

Alain Juppé und Louis Schweitzer, die von Bernard Kouchner mit dem Weißbuch zur Außen- und Europapolitik beauftragt worden sind, legen die Vorteile der Nutzung der CD in den internationalen Beziehungen als Soft-power-Instrument nationaler Außenpolitik deutlich dar (s.o.)

In einem vom Quai d'Orsay geförderten Handbuch für Gebietskörperschaften, die auf internationaler Ebene aktiv sind, definiert Bernard Kouchner seine Auffassung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Außenpolitik und CD folgendermaßen:

„A l'heure où la diplomatie est de plus en plus affaire d'individus, de réseaux, d'influence, d'actions décentralisées, comment une politique étrangère pourrait-elle faire l'impasse sur les collectivités territoriales ? Comment pourrions-nous nous passer de leur expérience, de leur proximité, de leur connaissance, de toutes celles et tous ceux qui agissent pour la France à l'étranger ? (...) Nous avons besoin de vous; nous devons vous aider, vous accompagner, vous encourager. Nos

⁴⁷ Der Begriff rechtfertigt die Intervention angesichts humanitärer Katastrophen, entgegen des völkerrechtlichen Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates (Kessler 1999:440f).

ambassades et la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales du Ministère sont à votre service pour cela. Elles ont des compétences et des moyens qui peuvent favoriser la réalisation de vos projets“ (Bernard Kouchner, in: ADF/F3E 2008:6).

Die Betonung der Partnerschaft zwischen Staat und Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene und die Komplementarität ihres Handelns finden sich aber auch in Reden und offiziellen Dokumenten von Kouchners Vorgängern wieder⁴⁸.

Die Ziele, die der Quai d'Orsay mit einer solchen Zusammenarbeit verfolgt, sind vielfältig.

Die Vergrößerung des französischen Einflusses auf internationaler Ebene in einer globalisierten Welt kann dabei als Metaziel betrachtet werden.

Der Beitrag der Gebietskörperschaften besteht in dieser Hinsicht in folgenden Unterzielen:

- Der Verbreitung eines positiven Bildes von Frankreich, bzw. „contribuer au rayonnement de la France“ (Viltard 2008:522; MAEE 2008 (4):11). Dies entspricht auch den Empfehlungen von Juppé und Schweitzer (s.o.)
- Dem verstärkten Ausbau von Kooperation in bestimmten geographischen Regionen von strategischer Bedeutung, in denen Präsenz und Einfluss Frankreichs vom Quai d'Orsay als unzureichend eingeschätzt werden. Dazu gehören besonders die im wirtschaftlichen und politischen Aufstieg begriffenen Länder Brasilien, China und Indien⁴⁹ sowie das übrige Lateinamerika und der Mittelmeerraum. 2006 beklagt der damalige für die Gebietskörperschaften zuständige Minister Brice Hortefeux eine zu starke Konzentration der internationalen Projekte der französischen Gebietskörperschaften im subsaharischen Afrika und im indischen Ozean und

⁴⁸ So unterstreicht die Ministerin für Zusammenarbeit, Entwicklung und Frankophonie, Brigitte Girardin, 2006: „Avant d'entamer nos travaux sur les différents point inscrits à l'ordre du jour, j'aimerais vous faire part de quelques brèves réflexions sur l'action extérieure des collectivités locales: En premier lieu, pour souligner combien l'action extérieure des collectivités locales est désormais pleinement reconnue par l'Etat, qui la considère d'ailleurs comme complémentaire à la sienne“ (MAEE 2006 (6):2).

⁴⁹ Zu den Orientierungen der französischen Außenpolitik in Bezug auf die „pays émergents“, Brasilien, Russland, Indien und China, siehe Védrine 2007:55f.

im Gegenzug eine zu geringe Präsenz in Ländern, die zunehmend auf der internationalen Bühne an Gewicht gewinnen:

„(...) la présence du monde local français est discrète, voire inexistante, dans les pays qui s'affirment progressivement sur la scène internationale. (...) L'Etat a décidé, dans ce contexte, d'affirmer sa propre vision de la coopération décentralisée, respectueuse bien sûr de la liberté des collectivités (...)“ (MAEE 2006 (7)).

Hortefeux schlägt daher eine Neuorientierung der CD vor, um die Gebietskörperschaften vor allem zu Partnerschaften in China, Indien und Brasilien zu bewegen (MAEE 2006 (7); Viltard 2008:522). Schwerpunkte dieser Neuorientierung sind:

- Die Unterstützung einer globalen Strategie zur Förderung des wirtschaftlichen Einflusses, besonders hinsichtlich der oben erwähnten Schwellenländer, Migrationsregulierung, Entwicklungshilfe und institutionelle Unterstützung (Viltard 2008:523; MAEE 2006:11)
- Die Schaffung von Kontakten zu wichtigen nichtstaatlichen Akteuren, zu denen der Quai d'Orsay keinen direkten Zugang besitzt, wie z.B. oppositionelle Gruppen in autoritär regierten Ländern (Kessler 1999:485f).

In seinem Jahresbericht 2007 fasst Antoine Joly, der derzeitige DAECL, d.h. der derzeitige Verantwortliche des MAEE für die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften, diese Ziele folgendermaßen zusammen:

„C'est aussi ce consensus (zwischen Staat und Gebietskörperschaften, R.U.) qui explique l'évolution des formes de notre diplomatie qui prend chaque jour plus conscience que l'influence d'un pays, son rayonnement sont tout aussi bien servis par la présence de l'Etat, par notre réseau diplomatique que par l'action de tous les autres acteurs: médias, entreprises, ONG, associations, milieux culturels et aussi, bien sûr, nos collectivités territoriales qui à leur échelle reproduisent d'ailleurs la mobilisation de tous ces acteurs à l'international.

Comment imaginer une année de la France au Brésil ou en Chine sans les collectivités locales ? Comment concevoir une stratégie de soutien à nos entreprises à l'international en faisant l'impasse sur les régions ? Comment pouvoir démultiplier la présence d'un pays s'il se prive de l'action de terrain que savent soutenir ces collectivités ?“ (MAEE 2008 (4):11).

Ein interministerielles Strategiepapier („note d'orientations stratégiques“) aus dem Jahr 2006, das die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften als „volet essentiel de l'action extérieure de la France“ wertet, legt die Orientierungen⁵⁰ fest, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen (MAEE 2006:1). Dazu zählen:

- die Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Staat und Gebietskörperschaften auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene,
- die bessere Nutzung der vielfältigen Kompetenzen der Gebietskörperschaften,
- die Schaffung von mehr Kohärenz durch offizielle Informationen hinsichtlich der CD und regionaler Koordination⁵¹,
- die Zusammenarbeit in vorrangigen Projekten der Regierung in den Bereichen Wissenschaft und Bildung, Kultur, Ernährung und Landwirtschaft,
- die Unterstützung der europäischen Aktivitäten der Gebietskörperschaften,
- die Unterstützung und Miteinbeziehung der Gebietskörperschaften im Bereich der Entwicklungs- und humanitären Hilfe sowie des zivilgesellschaftlichen Engagements,
- die Förderung der französischen Wirtschaft durch die Aktivitäten der Gebietskörperschaften. Da diese im Bereich der Wirtschaftsförderung auf lokaler und regionaler Ebene tätig sind, sind sie ein nicht zu vernachlässigender Vektor zur Mobilisierung von Unternehmen im Rahmen nationaler Initiativen zur Promotion der französischen Wirtschaft im Ausland.

⁵⁰ Diese Orientierungen übernimmt der derzeitige DAECL, Antoine Joly, in seinem Bericht 2007 (MAEE 2008 (4):11ff).

⁵¹ S.a. MAEE 2008 (4):11: „La nécessité d'une mise en cohérence. (...) Bien sûr, il est illusoire dans la société complexe dans laquelle nous vivons, d'imaginer un dispositif verrouillé ou tout passerait par le haut, il convient donc de mettre en place des structures d'information et de dialogue pour assurer une cohérence d'ensemble sans nuire à la dynamique née de la responsabilité partagée.“

Je nach der französischen Präsenz und der strategischen Bedeutung des entsprechenden Landes setzen die Minister verschiedene Schwerpunkte:

- In Ländern mit einer starken Präsenz französischer Gebietskörperschaften wie im subsaharischen Afrika gilt es, die Zusammenarbeit qualitativ und in ausgewählten Bereichen zu verbessern.
- In Schwellenländern, wo bereits französische Gebietskörperschaften agieren, ist es die Aufgabe, deren Aktivitäten zu koordinieren und Pilotprojekte zu identifizieren, deren Expertise anderen Gebietskörperschaften als Modell dienen kann.
- Für Schwellenländer ohne oder mit nur schwacher Aktivität französischer Gebietskörperschaften wird mithilfe der Verbände der Gebietskörperschaften ein technischer Partner vor Ort beauftragt, die Initiativen französischer Gebietskörperschaften, die sich für das entsprechende Land interessieren, zu bündeln und zu begleiten (MAEE 2006:11, MAEE 2006 (7):5).

Trotz der klaren strategischen Orientierungen des Papiers betont die damalige Ministerin für Zusammenarbeit, Entwicklung und Frankophonie, Brigitte Girardin, die Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften:

„ (...) C'est pour enrichir ce dialogue que l'Etat a élaboré une note d'orientation stratégique qu'il a soumise aux associations nationales d'élus il y plusieurs mois. Je voudrais vous rassurer sur cette démarche: il s'agit d'un simple outil pour la discussion entre l'Etat et les associations nationales d'élus; en aucune façon, cette note saurait avoir de valeur contraignante. Elle se borne à proposer des pistes de réflexion qui seront à approfondir en commun (...)“ (MAEE 2006 (6):2f).

Wenngleich auch Brice Hortefeux vor der CNCD die Autonomie der Gebietskörperschaften unterstreicht, so macht er jedoch klar, dass der Staat den strategischen Orientierungen durchaus Bedeutung beimisst und seine institutionelle Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften auch dementsprechend ausrichten wird:

„A cet égard, seront évoqués tout à l’heure les sujets susceptibles de faire l’objet de ‚chantiers‘, pour reprendre le vocabulaire de la CNCD. Pour ceux que l’Etat souhaite initier, ces chantiers doivent traduire les objectifs de la note d’orientation“ (MAEE 2006 (7): 5).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Nutzung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften inzwischen vom Staat als Mittel zur Einflusssteigerung seiner Außenpolitik betrachtet wird.

Die Weisungen des seit 2007 amtierendes Staatspräsidenten Sarkozy und seines Außenministers Kouchner und die von ihnen angeforderte Expertise zu künftigen Orientierungen Frankreichs auf internationaler Ebene weisen klar auf die Fortführung dieser Politik hin.

Die Entwicklung expliziter strategischer Ziele und einer Reihe präziser Instrumente zu deren Erreichung unterstreichen die Ernsthaftigkeit, mit der die Regierung versucht, die Gebietskörperschaften in ihre eigenen geografischen und thematischen außenpolitischen Prioritäten und Handlungsstrategien zu integrieren.

Dabei besteht die den Gebietskörperschaften zugeordnete Rolle in der Verbreitung französischen Einflusses und französischer Normen durch Präsenz und thematische Aktivitäten. Der Staat leistet ihnen dabei Hilfe durch die Schaffung von Synergien, durch Koordinierung, Expertise und die systematische Zusammenarbeit mit seinem diplomatischen Netzwerk.

Die nächsten beiden Kapitel untersuchen, wie der Staat dieses Konzept mithilfe einer institutionellen und einer finanziellen Strategie umzusetzen sucht.

6.2. Institutionelle Einbettung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften

Im Laufe der 80er Jahre hat der französische Staat einen Prozess der zunehmenden Institutionalisierung der CD begonnen, um diese zu begleiten und zu unterstützen, bzw. um eine Kontrolle dieses Phänomens zu erlangen und die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften den außenpolitischen Präferenzen entsprechend zu lenken.

Verschiedene Institutionen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle: die Präfekten, das Außenministerium und insbesondere der DAECL (Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales) sowie die DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement), die CNCD (Commission nationale de la coopération décentralisée) und der „Haut Conseil à la coopération internationale“, sowie das diplomatische Netzwerk.

6.2.1. Kontrolle der Kompatibilität mit Gesetz und Interessen der Außenpolitik

Artikel L.1115-1 des CGCT erklärt die Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens zwischen einer französischen und einer ausländischen Gebietskörperschaft als die Grundlage ihrer internationalen Zusammenarbeit und definiert die Regeln, an die sich die französische Gebietskörperschaft zu halten hat.

Die Entscheidung der Gebietskörperschaft, sich in einer solchen Partnerschaft zu engagieren, unterliegt dabei einer vorhergehenden Kontrolle deren Rechtmäßigkeit, dem „contrôle de légalité“. Dies bedeutet, dass Verwaltungsakte der Gebietskörperschaften mit rechtlich verbindlichem Vertragscharakter zur Kontrolle an den zuständigen Präfekten des Departements bzw. der Region geschickt werden müssen, der diese in seiner Rolle als Vertreter der Regierung auf ihre Rechtmäßigkeit hin prüft.

Der dem Innenministerium unterstellte Präfekt erhält durch diese gesetzliche Verpflichtung Kenntnis sämtlicher internationaler Aktivitäten der seiner Zuständigkeit unterliegenden Gebietskörperschaften. Er prüft neben der Einhaltung der Regeln hinsichtlich der Übermittlung, der Veröffentlichung und der Kompetenzen der Gebietskörperschaft, ob die von ihr unterzeichneten Abkommen

- die Prinzipien der Unteilbarkeit der Republik und der nationalen Souveränität beachten,
- ob sie nicht die internationalen Engagements und Interessen des Staates sowie die in der Verfassung verankerten Kompetenzen des Staatspräsidenten und der Regierung im Bereich der auswärtigen Beziehungen verletzen und

- ob sie die politische Neutralität in internationalen Konflikten wahren (Tulard 2006:23f).

Ist der Präfekt der Auffassung, ein Abkommen oder die ergriffenen Maßnahmen zu seiner Umsetzung verletze diese Regeln, kann er das zuständige Verwaltungsgericht veranlassen, diese Frage zu untersuchen und gegebenenfalls das Abkommen oder die ergriffenen Maßnahmen für rechtswidrig zu erklären. Dies kommt allerdings nur selten vor, da die Gebietskörperschaften es in der Regel scheuen, ein solches Risiko einzugehen (Conseil d'Etat 2006:68).

Der Conseil d'Etat hält eine Verschärfung der Kontrolle im besonderen Interesse der französischen Außenpolitik daher für nicht notwendig:

„Un préfet peut ainsi déférer avec de grandes chances de succès une délibération d'une collectivité française engageant des relations avec des entités locales d'un Etat qui ne serait pas reconnu par la France (comme Taiwan ou la Corée du Nord) ou prenant partie pour une autorité insurrectionnelle exerçant une autorité de fait sur une portion du territoire d'un Etat reconnu (la république turque de Chypre du nord, le Somaliland sécessionniste). La réserve de neutralité paraît, d'une manière générale suffisamment souple pour permettre de sanctionner toutes les initiatives intempestives des collectivités territoriales“ (Conseil d'Etat 2006:69).

Auch der DAECL unterstreicht die Seltenheit, mit der Konflikte zwischen Gebietskörperschaften und Staat in internationalen Fragen entstehen:

„Et d'emblée, je voudrais souligner qu'en France existe un fort consensus sur le fait que la politique étrangère de la France est fixée par le Gouvernement sous l'autorité du président et le contrôle du parlement. (...) C'est peut-être aussi ce consensus qui explique, somme toute, le statut très libéral de l'action des collectivités territoriales à l'international qui met que très rarement face à face l'échelon national et l'échelon local en position de conflit“ (MAEE 2008 (4):11).

Trotz der scheinbaren Konfliktlosigkeit verfügt die Regierung mit diesem rechtlichen Mechanismus über ein starkes Kontrollinstrument, mit dem sie verhindern kann, dass die Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene über ihre Kompetenzen hinaus

agieren und einen Konfrontationskurs gegenüber der nationalen Außenpolitik einschlagen.

6.2.2. Die Rolle des Außenministeriums: Tutor und Berater

Das Außenministerium ist nach der Kontrolle der Zusammenarbeitsabkommen durch den Präfekten die Zentralstelle für die institutionelle Einbettung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften und verfügt zu diesem Zweck über verschiedene Strukturen und Foren.

6.2.2.1. Der „Délégué pour l’action extérieure des collectivités locales“ und die „Direction générale de la coopération internationale et du développement“

Das Dekret vom 8. Juni 1983 hat die Funktion des DAECL geschaffen, der in die DGCID integriert ist. Seine Aufgaben haben sich im Lauf der Jahre geändert: Zunächst war der DAECL damit beauftragt, die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu beobachten und die Regierung bei eventuellen Problemen zu alarmieren, die Präfekten zu unterstützen und die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Staat zu fördern sowie zwischen den von dieser Thematik betroffenen Fachministerien. Der Wille, die Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu unterstützen, aber auch zu kontrollieren, um eine Kollision mit nationalen Interessen zu vermeiden, kommt in einem Rundschreiben des Premierministers von 1983 zur Rolle des DAECL zum Ausdruck:

„Il importe que le gouvernement soit informé de façon systématique et régulière de l’action extérieure des communes, des départements et des régions afin de les conseiller à ce sujet et d’être à même de veiller à ce que leurs initiatives en ce domaine respectent les règles fixées par la constitution et par la

loi et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France“ (in: Conseil d'Etat 2006:85f).⁵²

Das Gesetz von 1992 und eine Reihe neuer Aufgaben haben die Rolle des DAECL beträchtlich verstärkt und machen ihn zur zentralen Figur der CD auf nationaler Ebene:

- Der DAECL analysiert die internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften und verfasst einen Jahresbericht darüber. Er ist für das Generalsekretariat der CNCD verantwortlich, deren Aufgabe in einer permanenten Bestandsaufnahme dieser Aktivitäten besteht, die inzwischen die Form einer im Internet zugänglichen Datenbank angenommen hat⁵³.
- Der DAECL koordiniert die verschiedenen Fachministerien, die im Rahmen ihrer internationalen Angelegenheiten mit den Gebietskörperschaften zusammenarbeiten. Dazu gehören das Außenministerium selbst, das Innenministerium, das für die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit durch den Präfekten zuständig ist, und technische Ministerien⁵⁴.
- Der DAECL unterstützt mit seiner Expertise sowohl die Fachministerien, die Präfekturen und die Botschaften als auch die Gebietskörperschaften, mit denen er in einem permanenten Informationsaustausch steht.
- Der DAECL informiert die Regierung über Probleme, die durch die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften entstehen können. Diese Aufgabe entspricht dem Willen der Regierung, eine Kontrolle in diesem Bereich zu behalten⁵⁵, aber erlaubt auch den

⁵²In diesem Zusammenhang schreibt Hocking: *“Meny has noted the growing international interest of regions and local government which ‘contradicts the central and exclusive function of the Ministry of External Relations, already deeply affected by the intervention of specialized ministries in the international sphere.’ This concern led in 1983 to the appointment of a ‘delegate’, directly responsible to the secretary-general of the Ministry, charged with the task of ensuring that ‘the initiatives of the communes, departments and regions respect the rules of the constitution and the law and do not interfere unfavourably with the foreign policy of France’”* (Hocking 1996:50).

⁵³<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/index.asp>

⁵⁴So z.B. die Ministerien für Landwirtschaft, Bildung, Kultur, Tourismus, etc.

⁵⁵„(Cette mission) exprime la volonté du gouvernement de ne pas se laisser se déployer sans contrôle les interventions des collectivités locales dans la sphère internationale, qui relève en principe de sa compétence exclusive. La responsabilité confiée au délégué en ce domaine donne donc à l'Etat l'assurance que grâce à une connaissance exhaustive des actions de coopération initiées par les collectivités locales, aucun empiètement n'est susceptible d'échapper à sa vigilance“ (Tulard 2006:51).

Gebietskörperschaften, ihre Probleme der Regierung mitzuteilen, wie z.B. in der Frage der mangelnden Rechtssicherheit. Der DAECL nimmt an der Erarbeitung der Gesetzestexte teil und kann seine Kenntnisse der Schwierigkeiten der Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene dort einfließen lassen (Tulard 2006:48ff; Conseil d'Etat 2006:85f).

Zur Ausübung seiner Aufgaben verfügt der DAECL über die „Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales“, die seit 2006 der DGCID angehört.

Neben der Wahrnehmung der Aufgaben des DAECL spielt die „Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales“ eine entscheidende Rolle bei der Vergabe der Subventionen des Außenministeriums für internationale Projekte der Gebietskörperschaften und vereint auf diese Weise unter ihrer Leitung die Gesamtheit der Informations- und Unterstützungsarbeit des Quai d'Orsay (Tulard 2006:15, 48ff; MAEE 2006 (8):52).

Der DAECL und seine „Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales“ können damit als zentraler Verbindungsmechanismus zwischen den Gebietskörperschaften und dem Zentralstaat betrachtet werden, der darauf zielt, die durch die Fragmentierung der internationalen Aktivitäten verursachten Probleme zu vermeiden⁵⁶.

Wie bereits erwähnt, sind der DAECL und die „Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales“ Bestandteil der wichtigen DGCID des Quai d'Orsay.

Die DGCID ist 1999 geschaffen worden, um die Sektoren „Entwicklungshilfe“ und „Zusammenarbeit“, in einer gemeinsamen Direktion des MAEE zusammenzufassen. Zu ihren Aufgaben zählen die technische Zusammenarbeit, die wirtschaftliche, soziale und institutionelle Entwicklungshilfe, die kulturelle Zusammenarbeit und die Förderung der französischen Sprache, der wissenschaftliche und universitäre Austausch sowie die Radio- und Fernsehkommunikation im Ausland⁵⁷ (Tulard 2006:53ff; MAEE 2006 (8):50f).

⁵⁶ Hocking unterstreicht, dass solche „Linkage mechanisms“ zunehmend von Regierungen eingerichtet werden: *„One form of response to the particular issue posed by growing international activity on the part of subnational authorities is to create units in key departments, such as the foreign ministry, specially charged with the task of developing linkages between the levels of political authority“* (Hocking 1996:50).

⁵⁷ Die DGCID verwaltet die beiden Programme „Solidarité à l'égard des pays en développement“ und „Rayonnement culturel et scientifique“, sowie Agenturen wie CulturesFrance, CampusFrance, Agence

Sie verfügt über das weltweite Netzwerk der französischen kulturellen Zusammenarbeit⁵⁸ und ein bedeutendes Budget, das in erster Linie der Entwicklungshilfe dient⁵⁹.

Neben der Arbeit des DAECL wird die DGCID in weiteren Bereichen aktiv, welche die internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften betreffen. So subventioniert sie die nationalen und regionalen Netzwerke der CD, wie beispielsweise CUF, und unterstützt die nationalen Verbände der gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften, die Interesse an der CD zeigen, sowie die Organisation von Konferenzen, insbesondere die bilateralen sogenannten „Assises de la coopération décentralisée“, bei denen sich die französischen Gebietskörperschaften mit ihren Partnern eines bestimmten Landes treffen (Tulard 2006:54f).

Die Konferenzen können sich aber auch ausschliesslich an die französischen Gebietskörperschaften wenden. Ein aktuelles Beispiel verdeutlicht, wie das MAEE versucht, mittels Konferenzen die Gebietskörperschaften in die staatliche Strategie der Exportförderung einzubinden, besonders in Richtung der erstarkenden Schwellenländer Brasilien, Indien und China, und Synergien herzustellen. So organisiert die DGCID in Kooperation mit dem Dachverband der Regionen ARF im September 2009 eine Konferenz mit dem Namen „*Etats et collectivités territoriales: quelles actions en faveur des entreprises innovantes vers les pays émergents?*“. In der an die Gebietskörperschaften gesendeten Informations-E-mail, die für die Konferenz wirbt, wird die Komplementarität von Staat und Gebietskörperschaften in diesem Bereich folgendermassen gepriesen:

„Les pays émergents (Brésil, Inde, Chine, mais aussi Mexique, Afrique du Sud, etc.) présentent un attrait extrêmement fort pour nos entreprises innovantes: vastes marchés en expansion, niveau technologique en progression rapide, forte demande de technologies, et peuvent assurer à nos entreprises innovantes un développement rapide.“

pour l'Enseignement Français à l'Étranger und Agence Française de Développement (MAEE 2008 (3)).

⁵⁸ 2004 umfasste dieses Netz 3848 Mitarbeiter, verteilt auf 154 Botschaften, in den sogenannten „Services de coopération et d'action culturelle“, 436 Kultur- und 27 Forschungsinstitute (Tulard 2006:54).

⁵⁹ 2005 verfügte die DGCID über ein Budget von 2,2 Mrd. Euros, von denen 80% der Entwicklungshilfe gewidmet waren (Tulard 2006:54).

Quels rôles peuvent jouer l'Etat et les collectivités territoriales pour accompagner nos entreprises innovantes dans leurs démarches vis-à-vis de ces pays? Quels sont les dispositifs existants mis en place par l'Etat et les collectivités territoriales? Sont-ils efficaces, quelles en sont les complémentarités? Quelles politiques mettre en œuvre en regard des performances de ces dispositifs?

Cet évènement aura pour objectif de répondre à ces questions, en examinant comment l'Etat et les collectivités territoriales accompagnent les entreprises innovantes pour la détection de partenaires technologiques potentiels, pour le montage de partenariats et pour le financement.“ (MAEE 2009 (4)).

Die DGCID definiert ihre Aufgabe in der Verteidigung des nationalen Einflusses auf internationaler Ebene, „Elle est chargée d'une mission de rayonnement international pour la France“, besonders durch die traditionelle kulturelle Zusammenarbeit, die sie als besonderen Vorteil einer „französischen Soft-power“ versteht:

„C'est le ‚soft power‘ à la française, une ‚diplomatie publique‘ (public diplomacy), c'est-à-dire une image basée, contrairement à d'autres pays qui la cherchent du côté des techniques publicitaires, sur la culture“ (MAEE 2008 (3)).

Die Gebietskörperschaften und ihre internationalen Aktivitäten sind erklärter Bestandteil der Strategie der DGCID, die sich als Katalysator begreift, der verschiedene zivilgesellschaftliche Partner an diese Strategie bindet:

„La DGCID assure un rôle d'intermédiaire et d'accompagnateur dans les relations entre les sociétés civiles françaises et étrangères. La stratégie de rayonnement menée par la DGCID passe par des partenariats capables de démultiplier son action. (...) Elle mène ses actions avec des institutions privées publiques (...). Trois ensembles de partenaires sont particulièrement importants:

- *Les ONG (...);*
- *Les collectivités territoriales, désormais mieux fédérées autour d'appels à contribution, dans des secteurs déterminés;*
- *Les grandes entreprises françaises (...)*“ (MAEE 2008 (3)).

Der DAECL, seine Delegation und die DGCID sind somit die zentralen Akteure zur Umsetzung der strategischen Orientierungen hinsichtlich der Beobachtung, Koordination und Unterstützung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften. Im März 2009 ist ein neues Organigramm in Kraft getreten, das eine Namensänderung beider Strukturen mit sich gebracht hat. Die DGCID nennt sich künftig „Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats“ (DGM), die „Délégation pour l’action extérieure des collectivités locales“ wird in „Délégation pour l’action extérieure des collectivités territoriales“ umbenannt (MAEE 2009 (2)). Im Interesse einer Kohärenz mit der in Betracht auf den Namen veralteten benutzten Literatur und aufgrund der geringfügigen inhaltlichen Konsequenzen verzichtet diese Arbeit auf eine durchgehende Verwendung der neuen Bezeichnungen.

6.2.2.2. Die „Commission nationale de la coopération décentralisée“ und der „Haut Conseil à la coopération internationale“

Die 1992 geschaffene CNCD kann in erster Linie als Forum des Dialoges und der Konzertierung von Staat und Gebietskörperschaften verstanden werden. Ihr Auftrag besteht in der Beobachtung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften und der Formulierung von Verbesserungsvorschlägen.

Der Premierminister, bzw. der Fachminister stehen der CNCD vor, ihre 36 Mitglieder bestehen aus Vertretern der Gebietskörperschaften, die von deren nationalen Spitzenverbänden (ARF, ADF, AMF) vorgeschlagen werden, Vertretern des Staates und der beiden auf die CD spezialisierten Verbände CUF und AFCCRE. Der DAECL leitet ihr Sekretariat und kümmert sich um eine frei zugängliche Datenbank, die versucht, sämtliche internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu erfassen sowie weitere neue Informations- und Kommunikationsinstrumente:

„(...) site Internet refondu, base de données améliorée, téléprocédures de mise à jour de données pour les collectivités territoriales et les ambassades, base de données spécifiques aux pays émergents, enquêtes en ligne, extranet avec accès

privilégié pour les collectivités territoriales, les ambassades, les préfetures, les ministères et les organismes publics (AFD, FCI...) qui travaillent à l'international avec les collectivités locales“ (MAEE 2008 (4):12).

Im Auftrag des Außenministeriums und anderer Fachministerien entwickelt die CNCD im Rahmen von „Chantiers“ (wortwörtlich „Baustellen“) Vorschläge zu bestimmten Themenbereichen oder Problemen, denen die Gebietskörperschaften begegnen⁶⁰ (MAEE 2006 (8):53f; Tulard 2006:46). Die Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge werden in Form eines Ratgebers, eines sogenannten „Vade-mecum“, veröffentlicht⁶¹.

Die CNCD tritt unregelmäßig und mit teilweise jahrelangen Abständen zusammen, während denen untergeordnete Arbeitsgruppen die „Chantiers“ fortsetzen.

Die CNCD zählt nicht nur 36 offizielle Mitglieder, sondern auch 36 Stellvertreter, die ebenfalls zu den Sitzungen eingeladen werden. Die schwerfällige Ernennung der Mitglieder und ihre Anzahl haben die CNCD zu einem kleinem Parlament gemacht, dessen Versammlung Schwierigkeiten bereitet. Der Conseil d'Etat hat daher Vorschläge erarbeitet, die CNCD zu reformieren und flexibler zu gestalten, woraufhin sie 2006 von der Regierung entsprechend verändert wurde (Conseil d'Etat 2006:35, 64f; MAEE 2006 (6):1).

Diese prompte Reaktion, die erneuten Einberufungen der CNCD Ende 2006 und im Juni 2008 und die Erklärungen der Minister Girardin und Hortefeux, der die strategischen Orientierungen der Regierung in den „Chantiers“ der CNCD behandelt sehen will (s.o.), unterstreichen den Bedeutungszuwachs dieser Institution und der CD:

„(Le) renforcement de la coopération décentralisée rend indispensable un dialogue régulier entre l'Etat et les collectivités territoriales, et telle est bien la raison d'être de notre CNCD“ (MAEE 2006 (6):2).

⁶⁰ So hat der Quai d'Orsay eine Strategie zur Konzertierung der Projekte von Gebietskörperschaften und dem MAEE im Bereich der institutionellen Hilfe angefordert. In Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium wurde die CNCD beauftragt, zur Konzertierung von Projekten der Wasserversorgung und -aufbereitung zu arbeiten (Cambrai 2007:169).

⁶¹ Beispielsweise wurden Ratgeber zur internationalen Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, in der Landwirtschaft, der Frankophonie und im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit sowie zu allgemeinen praktischen und rechtlichen Fragen der internationalen Arbeit der französischen Gebietskörperschaften von der CNCD veröffentlicht (Tulard 2006:47; www.cncd.diplomatie.gouv.fr).

Der 1999 gegründete und im März 2007 aufgelöste HCCI stellte ein weiteres Forum der Konzertierung zwischen Vertretern des Staates und der Gebietskörperschaften dar.

Er unterstand dem Premierminister und hatte zur Aufgabe, einen regelmäßigen Dialog zwischen privaten und öffentlichen Akteuren aus dem Bereich der Zusammenarbeit zu gewährleisten sowie die Öffentlichkeit für die internationale Zusammenarbeit und Solidarität zu sensibilisieren. Seine 45 Mitglieder bestanden zum einen aus Abgeordneten der Nationalversammlung, der Gebietskörperschaften und ihrer Verbände, verschiedener NRO, der Sozialpartner und der Forschung, zum anderen aus Vertretern des Finanzministeriums, des Ministeriums für Zusammenarbeit und dem Vorsitzenden der CNCD.

Zu seinen Aufgaben zählte in erster Linie die Erarbeitung von Vorschlägen in Ergänzung zur Arbeit der CNCD. Mehreren Themen schenkte der HCCI eine besondere Aufmerksamkeit, wie Zugang zu europäischen Subventionen für Gebietskörperschaften, Zugang zu Informationsquellen, Entwicklung des Bildungssystems, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und die Entwicklung regionaler Plattformen (MAEE 2006 (8):55ff).

Im Rahmen der von Nicolas Sarkozy begonnenen Verwaltungsreform „Révision générale des politiques publiques“ (RGPP) hat der Außenminister im März 2008 den HCCI mit der Begründung aufgelöst, seine Organisation und seine Funktionsweise seien zu schwerfällig. Der Premierminister hat angekündigt, die Aufgaben des HCCI einer neuen, flexibleren und weniger kostspieligen Institution anzuvertrauen⁶².

Juppé und Schweitzer werten diese Maßnahme als einen Rückschritt auf der Suche einer optimierten und dauerhaften Konzertierung, den die Gebietskörperschaften bedauerten (Juppé / Schweitzer 2008:100).

⁶² Auf der Internetseite des Premierministers ist folgende Erklärung zu finden: *„Le ministre des affaires étrangères et européennes a présenté un décret supprimant le Haut Conseil de la coopération internationale. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Décidée lors du conseil de modernisation du 12 décembre dernier, elle répond au souci d'alléger l'organisation et le fonctionnement des instances consultatives. Le Haut conseil sera remplacé par une structure plus souple et plus économe en moyens, qui aura pour objet de consulter la société civile dans toutes ses composantes sur les grands axes de la politique française de coopération au développement.“* (<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/suppression-du-haut-conseil-de-la-cooperation-internationale>).

Angesichts der Aktualität dieser Frage und der Ankündigung des Außenministers, eine neue Institution mit den Aufgaben des HCCI betrauen zu wollen, bleibt die Entwicklung in dieser Hinsicht abzuwarten. Es ist aber anzunehmen, dass die Auflösung des HCCI in der allgemeinen Rationalisierungstendenz der RGPP begründet ist und nicht in einer Geringschätzung der Bedeutung der Konzertierung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Gebietskörperschaften.

6.2.2.3. Die Zusammenarbeit mit den französischen Auslandsvertretungen

Neben den zentralisierten Strukturen des DAECL, der DGCID, der CNDC und bis vor kurzem des HCCI mobilisiert der französische Staat sein Netzwerk von Auslandsvertretungen in verschiedenen Bereichen, um die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zu unterstützen und auf bestimmte Ziele auszurichten (Viltard 2008:523).

Die Überzeugung, dass dieses diplomatische Instrument von großem Wert und weiter zu verfeinern ist, genießt einen breiten politischen Konsens. So wendet sich der derzeitige französische Außenminister Kouchner mit folgenden Worten an die Gebietskörperschaften, um ihnen die Dienste der diplomatischen Vertretungen anzubieten:

„Nous avons besoin de vous; nous devons vous aider, vous accompagner, vous encourager. Nos ambassades et la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales du Ministère sont a votre service pour cela. Elles ont des compétences et des moyens qui peuvent favoriser la réalisation de vos projets“
(Bernard Kouchner, in: ADF/F3E 2008:6).

Auch Alain Juppé und Louis Schweitzer teilen in ihrem Weißbuch diese Auffassung. Für sie stellen die diplomatischen Vertretungen Brückenköpfe der französischen Soft-power-, bzw. Public diplomacy-strategie dar, in welche die Aktivitäten der nichtstaatlichen Akteure zu integrieren sind:

„(La politique d’attractivité du territoire) consiste à valoriser l’acquis français, et à promouvoir une image positive de la France à l’étranger, afin de favoriser l’implantation d’activités économiques sur notre territoire. (...), nos postes diplomatiques et consulaires promeuvent l’image de la France et mènent la politique d’influence correspondante: le MAEE doit se mobiliser pleinement pour renforcer encore ce rôle dans les prochaines années“ (Juppé/Schweitzer 2008:35).

„Il va de soi que notre outil diplomatique doit apporter, le cas échéant, à ces acteurs ce soutien dont ils ont besoin, soit en termes opérationnels, soit dans leurs relations avec les acteurs locaux, par exemple les autorités nationales dans le cas des défenseurs des droits de l’homme“ (Juppé/Schweitzer 2008:100).

Die Botschaften sind für die Gebietskörperschaften ein unumgänglicher Ansprechpartner. Unter der Aufsicht des Quai d’Orsay sind die Botschafter verpflichtet, die französische Außenpolitik umzusetzen, und sie verfügen je nach Bedeutung des Gastlandes über Konsulate und Vertreter verschiedener Ministerien, wie z.B. „Conseiller culturel, scientifique et de coopération“ oder „Conseiller économique et commercial“. Häufig ist der „Service de coopération et d’action culturelle“ (SCAC) Ansprechpartner der Gebietskörperschaften in der Botschaft.

Im Hinblick auf die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften sind die Botschafter um Koordinierung bemüht:

„(...) la cohérence opérationnelle doit d’abord être assurée au plus près du terrain dans les pays concernés grâce à nos ambassades, qui sont au service de tous et bien sûr des collectivités et sont les garants, je crois bien acceptés, de la cohérence des actions très diverses menées par les uns et par les autres“ (MAEE 2008 (4):12).

Dazu zählt auch die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung, einer möglichen Verletzung der Interessen der staatlichen Außenpolitik durch die Gebietskörperschaften. Darüber hinaus informiert der Botschafter die Gebietskörperschaften über die offizielle Außenpolitik Frankreichs gegenüber dem entsprechenden Land, den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontext sowie

über die Zusammenarbeitsprojekte anderer französischer oder ausländischer Akteure vor Ort (Tulard 2006:57f, Conseil d'Etat 2006:65f).

Im Gegenzug stellen die Erfahrungen der Gebietskörperschaften für die Botschaften wichtige Informationen dar, weshalb beispielsweise der Conseil d'Etat in seiner Studie von 2006 vorschlägt, den Informationsaustausch zu intensivieren:

„D'une manière générale, il paraît indispensable que les ambassades soient systématiquement informées des projets de coopération des collectivités françaises“ (Conseil d'Etat 2006:32).

Der Botschafter, der sein Gastland und die Verhältnisse vor Ort gut kennt sowie eine Übersicht über die französische Präsenz hat, spielt eine wichtige Rolle bei der Bewertung von an das MAEE gerichteten Subventionsanträgen der Gebietskörperschaften, die ein Projekt in einem Land der „zone de solidarité prioritaire“⁶³ durchzuführen beabsichtigen. In sieben Ländern fällt dem Botschafter sogar die Aufgabe zu, über die Vergabe der staatlichen Gelder definitiv zu entscheiden (Tulard 2006:58; MAEE 2006:13).

Gleichwohl ist der Botschafter jedoch daran gehalten, die Freiheit der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen, ihre lokalen Partner und die lokalen Initiativen frei zu wählen. Dieses Gleichgewicht zwischen Lenkung und Freiheit zu halten ist Aufgabe der Botschafter (Tulard 2006:58, Conseil d'Etat 2006:66).

Der Conseil d'Etat formuliert in seiner 2006 veröffentlichten Studie Verbesserungsvorschläge, um die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und Auslandsvertretungen zu optimieren.

Dazu zählt, die aktivsten Gebietskörperschaften in die sogenannten „Commissions mixtes“⁶⁴, die zu einem bestimmten Land organisiert werden, einzubinden, sie zur

⁶³ Die „Zone de solidarité prioritaire“ umfasst Länder mit geringem Einkommen und ohne Zugang zu den Kapitalmärkten, mit denen Frankreich eine Partnerschaft unterhält im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Zu diesen Ländern gehören beispielsweise Libanon, Algerien, Marokko, die Elfenbeinküste und Äthiopien (Cambrai 2007:165).

⁶⁴ Die „Commissions mixtes“ sind bilaterale, regelmäßige, offizielle Treffen, bei denen sich französische und ausländische politische Entscheidungsträger und hohe Verwaltungsbeamte im Gastland treffen, um die Orientierungen ihrer Zusammenarbeit abzustimmen.

jährlich im August stattfindenden „Conférence des ambassadeurs“⁶⁵ einzuladen und die Begleitung ihrer Arbeit, besonders in den Bereichen der Wirtschaftsförderung und der humanitären Hilfe, zu einem systematischen Bestandteil der Aufgaben der Botschafter zu machen. Koordinierung und Bereitstellung von Informationen betrachtet der Conseil d’Etat als entscheidende Aufgaben der Botschafter gegenüber den Gebietskörperschaften (Conseil d’Etat 2006:66).

Das interministerielle Strategiepapier zur CD hat den Vorschlag bezüglich der „Conférence des ambassadeurs“ aufgenommen und präzisiert, wie die Botschafter auf die Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften künftig vorbereitet werden sollen:

„L’organisation systématique d’une réunion avec les collectivités territoriales lors du départ en poste de tout ambassadeur. Les chefs de poste seront invités, dans leurs instructions, à accorder une attention particulière à la coopération décentralisée. Les stages de formation organisés à leur adresse incluront un volet relatif à ce thème“ (MAEE 2006: 2).

In den letzten Jahren haben die beiden für die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zuständigen Staatssekretäre Alain Joyandet und Jean-Marie Bockel und die Ministerin für Zusammenarbeit, Brigitte Girardin, die Verankerung der CD im Zuständigkeitsbereich der Botschaften vorangetrieben. Sie fordern die Botschaften auf, einen Mitarbeiter als ständigen Ansprechpartner zu Fragen der CD zu bestimmen, einen Jahresbericht über die Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften in dem jeweiligen Land zu verfassen und mit ihnen einen Dialog im Hinblick auf die Erarbeitung der „Documents cadre de partenariat“ (DCP) zu führen (MAEE 2008 (5); MAEE 2007 (3); MAEE 2006 (6)).

Die DCP sind ein relativ neues Instrument der französischen Zusammenarbeit, die der zuständige Minister mit den Ländern der „zone de solidarité prioritaire“ unterzeichnet und die für fünf Jahre und unter Einbeziehung der Position der Gebietskörperschaften drei vorrangige Sektoren für die Zusammenarbeit definieren. Dadurch soll eine Zersplitterung der Hilfe vermieden und eine größere Kohärenz der

⁶⁵ Die „Conférence des ambassadeurs“ versammelt seit 1993 jedes Jahr die Gesamtheit der ca. 180 Botschafter, den Außenminister und seine Staatssekretäre sowie die hohen Verwaltungsbeamten des MAEE, um über aktuelle Themen der diplomatischen und internationalen Beziehungen zu diskutieren.

Zusammenarbeit erzielt werden. 80% der französischen Entwicklungshilfe werden durch die DCP konzentriert (MAEE 2006 (6)).

Es lässt sich also die Tendenz zur verstärkten Mobilisierung der diplomatischen Vertretungen feststellen, die unterschiedliche Funktionen wahrnehmen.

Dazu zählen die Kontrolle der Gebietskörperschaften, um zu verhindern, dass diese aus dem Rahmen der französischen nationalen Außenpolitik „ausbrechen“, das Bemühen, die Aktivitäten der Gebietskörperschaften im Gastland zu koordinieren und durch gegenseitigen Informationsaustausch Synergien zu schaffen. In Kombination mit der Vergabe von Subventionen bzw. der Teilnahme der Botschaften am Auswahlverfahren von Subventionsprogrammen des MAEE, entsprechen diese Aufgaben der Auslandsvertretungen einer sanften Lenkung der Gebietskörperschaften, die in erster Linie auf gegenseitiger Hilfe beruht, doch die im Falle der Verletzung der nationalen Interessen auch zwingendere Kontrollmechanismen auslösen kann.

6.2.3. Die Rolle weiterer staatlicher Institutionen

6.2.3.1. Das Innenministerium

Im allgemeinen steht das Innenministerium den internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften kritischer gegenüber als das Außenministerium und hat die letzten gesetzlichen Reformen, die eine Ausweitung der internationalen Kompetenzen der Gebietskörperschaften mit sich gebracht haben, gebremst (Tulard 2006:59).

Das Innenministerium ist auf zwei Ebenen mit den internationalen Engagements der Gebietskörperschaften konfrontiert. Auf der zentralen Ebene wacht es über die Gesamtheit der Aktivitäten der Gebietskörperschaften mittels der „Direction générale des collectivités locales“. Es räumt der CD keinen spezifischen Platz ein, sondern betrachtet sie als eine „action transversale“ der Gebietskörperschaften, wenngleich das Innenministerium über eine „Mission des relations internationales“ verfügt.

Die Präfekten der Regionen und Departements hängen vom Innenministerium ab. Sie haben zum einen die Aufgabe des oben bereits erwähnten „Contrôle de légalité“, d.h. der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte der Gebietskörperschaften. Zum anderen können sie deren gewählte Vertreter beraten, damit diese sich nicht den Sanktionen der „Chambres régionales des comptes“, der regionalen Rechnungshöfe, aussetzen, deren Kontrolle im Bereich der CD besonders streng ist (Tulard 2006:60; Conseil d’Etat 2006:67).

Die Präfekten der Region sind zuständig für die Konzertierung mit den international engagierten Gebietskörperschaften und können diese ggf. durch vom Außenministerium bereitgestellte Budgets subventionieren.

Dem „Secrétaire général pour les affaires régionales“ der Regionalpräfektur (SGAR) obliegt die Aufgabe der Konzertierung, d.h. der Erfassung der sich in der Entwicklung befindenden Projekte, der Entwicklung regionaler CD-Strategien und der Vermittlung der Ziele der staatlichen Außenpolitik. Seit 10 Jahren werden in diesem Sinne und auf Anregung der Regierung⁶⁶ zunehmend regionale Netzwerke durch die Präfekten geschaffen, die zum Teil auch von den Regionen unterstützt werden⁶⁷ (MAEE 2006:3;Tulard 2006:61,79f).

Darüber hinaus koordiniert der SGAR die europäischen Strukturfonds, und an ihn senden die Gebietskörperschaften die Subventionsanträge, mit denen sie um eine Kofinanzierung ihrer internationalen Projekte durch die entsprechenden nationalen Programme bitten (Cambrai / Detrez 2007:180).

⁶⁶ Das interministerielle Strategiepapier zur CD beruft sich auf ein Rundschreiben von 2003 und fordert die Präfekten explizit zur Ausarbeitung eines regionalen Programms und dessen Umsetzung mittels einer paritätischen Kommission auf: *„Au niveau de l’Etat, le Préfet de région est, dans le cadre des enveloppes budgétaires qui lui sont notifiées par le ministère des affaires étrangères, en charge de l’élaboration d’un programme régional concerté de la coopération décentralisée et de sa mise en œuvre, en particulier par la mise en place d’une commission paritaire de coopération décentralisée (...). Cette commission doit permettre la concertation régionale avec les élus pour relayer les orientations de l’Etat pour la coopération décentralisée, et rechercher avec les collectivités les modalités d’élaboration d’une stratégie régionale au profit d’une approche partenariale (...).“* (MAEE 2006:3).

⁶⁷ Beispielsweise leiten in der Region Poitou-Charente der Präfekt und der Präsident des Regionalrats gemeinsam die „Commission régionale de la coopération décentralisée“. Sie umfasst Vertreter des Staats, der Region, der Departements, der wichtigsten Städte und des „Conseil économique et social“. Die Kommission ist ein Forum für den Dialog über die CD der Region, sie studiert die aktuellen internationalen Projekte der Gebietskörperschaften und hat ein entsprechendes Fortbildungsprogramm für die gewählten Vertreter und Beamten der Gebietskörperschaften initiiert (Tulard 2006:61).

6.2.3.2. Die Fachministerien und Koordinierungsstrukturen

Neben den in erster Linie betroffenen Außen- und Innenministerien intervenieren weitere Ministerien im Bereich der CD, besonders das Finanzministerium. In Kooperation mit dem Außenministerium ist es für die AFD verantwortlich, die Entwicklungshilfeprojekte finanziell unterstützt und eigene CD-Programme betreibt (Tulard 2006:62).

Darüber hinaus verfügen die meisten anderen Ministerien über Abteilungen für internationale Beziehungen, die von der Bearbeitung verschiedener CD-Initiativen der Gebietskörperschaften betroffen sein können.

Der Staat bietet den Gebietskörperschaften mittels weiterer Akteure Hilfe an, um nationale und europäische Zusammenarbeitsmechanismen zu verstehen und anzuwenden.

Die Abteilung „Entreprises et coopération“ der ständigen Vertretung Frankreichs bei der EU wacht über die europäischen Programme und informiert die Gebietskörperschaften drei bis sechs Monate vor ihrer Veröffentlichung über Inhalte und Ablauf.

Die „Direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires“ (DIACT) setzt die nationale Infrastrukturpolitik um und bemüht sich um die Koordinierung nationaler und europäischer Politiken, darunter der CD.

Die DIACT hat 1997 die „Mission opérationnelle transfrontalière“ (MOT)⁶⁸ ins Leben gerufen, die von einem interministeriellen Gremium ihre Instruktionen erhält. Die MOT ist ein staatlich anerkannter Verein, dessen Vorstand neben Vertretern der Ministerien auch Vertreter der französischen Gebietskörperschaften und deren ausländischen Partner, großer Unternehmen, grenzüberschreitender Organisationen etc. angehören. Als Dialogforum zwischen den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und den verschiedenen Ministerien, besteht die Aufgabe der MOT in der Beseitigung von wirtschaftlichen, juristischen und administrativen

⁶⁸ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

Hindernissen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Sie unterstützt deren Akteure durch Expertise in technischen und finanziellen Fragen, Informationsaustausch und Vernetzung, sowie durch die Entwicklung von Strategien zur stärkeren Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Dimension in nationalen Programmen.

Die vom französischen Außenministerium gegründete Organisation „France Coopération Internationale“ (FCI)⁶⁹ hat den Auftrag, französische Expertise auf internationaler Ebene bekannt zu machen und zu fördern. FCI begleitet und beobachtet die Zusammenarbeit der Ministerien mit den Gebietskörperschaften, unterstützt die institutionellen europäischen Partnerschaften, wacht über die europäischen und internationalen Programme und bietet den Gebietskörperschaften, die daran teilzunehmen wünschen, technische Hilfe an. Zudem fördert FCI die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, um die Werkzeuge der internationalen Zusammenarbeit zu verbessern.

Nicht zuletzt ermöglicht die Unterstützung der Vereine CUF und AFCCRE durch Außen- und Jugendministerium eine Begleitung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften durch Informationsarbeit, Expertise, Unterstützung und Fortbildungen (Cambrai 2007:180, Tulard 2006:63).

6.2.4. Die direkte Beteiligung an nationaler Außenpolitik

Neben Unterstützung, Koordinierung und Kontrolle der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften sieht das interministerielle Strategiepapier eine stärkere direkte Einbindung letzterer in offizielle Reisen, bilaterale Verträge und Austauschprogramme vor:

„L’association des élus territoriaux aux déplacements ministériels à l’étranger (...) sera favorisée.“

⁶⁹ <http://www.fci.gouv.fr/>

„L'inclusion, dans les accords de coopération bilatéraux signés entre la France et les Etats étrangers, d'un volet relatif à la coopération entre collectivités territoriales, sera systématiquement recherchée.“

„L'intégration dans les programmes d'invitations en France de personnalités étrangères, de représentants de collectivités territoriales étrangères en vue de contacts avec les collectivités françaises ou leurs associations sera encouragée“ (MAEE 2006:2).

Inwieweit diese Absicht bislang umgesetzt worden ist, lässt sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen bislang nur schwer beurteilen.

Es gibt jedoch Anzeichen, die dafür sprechen, dass die französischen Gebietskörperschaften künftig stärker in die bilateralen Beziehungen eingebunden werden. So haben die Präsidenten Frankreichs und Brasiliens im Februar 2008 ein Abkommen unterzeichnet, in dem sie sich verpflichten, die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften beider Länder zu unterstützen und zu verstärken:

„Pour développer de nouveaux outils de coopération, les deux Présidents sont convenus de renforcer la coopération décentralisée conformément aux principes fondamentaux de la coopération franco-brésilienne dans ce domaine, tels qu'ils ont été établis à Marseille en mai 2006 et à Belo Horizonte en novembre 2007. Ils se sont félicités de la signature, ce jour, d'un protocole sur la coopération décentralisée additionnel à l'Accord cadre de coopération de 1996.“⁷⁰

6.2.5. Zwischenfazit

Die internationalen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften sind trotz der prinzipiellen Autonomie des Handelns der lokalen Ebene in einen staatlichen Rahmen eingefasst.

Dieser beginnt mit der Kontrolle durch den Präfekten, der die Vereinbarkeit der Aktivitäten der Gebietskörperschaften mit den Zielen der Außenpolitik prüft und im Zweifelsfall das Verwaltungsgericht anrufen kann, welches die Gebietskörperschaften in die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen verweist.

⁷⁰ Aus der gemeinsamen Erklärung von Nicolas Sarkozy und Luiz Inacio Lula Da Silva vom 12. Februar 2008: <http://discours.vie-publique.fr/texte/082000514.html>

Doch neben der Kontrolle sind Außen- und Innenministerium vielmehr um Koordination, gegenseitige Information und Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften bemüht. Die vom Präfekten ins Leben gerufenen regionalen Netzwerke, die Rolle der DGCID, des DAECL und der CNCI sowie die den diplomatischen Vertretungen und weiteren vom MAEE abhängigen oder unterstützten Organisationen zugewiesenen Aufgaben hinsichtlich der CD unterstreichen die Entwicklung der französischen Außenpolitik hin zur von Hocking beschriebenen Katalysatorfunktion: Der Quai d'Orsay hat den Soft-power-Mehrwert der internationalen Engagements der Gebietskörperschaften erkannt und sucht durch Zusammenarbeit mit diesen neuen Akteuren der internationalen Beziehungen französischen Einfluss in der Welt zu verstärken.

Diese Entwicklung ist nicht abgeschlossen und wird laufend intensiviert und systematisiert. Die Absicht, die Gebietskörperschaften an bilateralen Staatstreffen zu beteiligen und ihre Aktivitäten in bilateralen Abkommen zu verankern und zu unterstützen, zeugen von der Dynamik und der zunehmenden Bedeutung dieser Partnerschaft zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften.

Neben Kontrolle, Koordination, Information und Zusammenarbeit hat die französische Regierung Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen, um die internationalen Projekte der Gebietskörperschaften zu unterstützen. Diese Programme werden im nächsten Kapitel daher im Hinblick auf die Frage untersucht, ob und wie der Staat versucht, die Gebietskörperschaften seinen eigenen Prioritäten entsprechend zu lenken.

6.3. Staatliche Finanzierung – ein Lenkmechanismus?

Zur Kofinanzierung ihrer internationalen Projekte stehen den französischen Gebietskörperschaften mehrere staatliche Programme zur Verfügung. Dazu zählen in erster Linie die Programme des Außenministeriums und die (ehemaligen) „Contrats Etat-Région“. Das folgende Kapitel stellt diese Programme vor und versucht die Frage zu beantworten, inwieweit sie die Absicht des Staates verkörpern, seine strategischen Orientierungen zur Nutzung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften durchzusetzen.

6.3.1. Die Subventionen des Außenministeriums

Das Außenministerium bringt beträchtliche Mittel zur Finanzierung der CD auf. Der Erhalt einer Finanzierung durch den Quai d'Orsay hängt von einer Reihe von Kriterien ab. Das zu fördernde Projekt muss von einer Gebietskörperschaft oder einer Vereinigung von Gebietskörperschaften präsentiert werden, der ausländische Partner muss klar identifiziert sein und beide müssen ein Partnerschaftsabkommen unterzeichnet haben. Die Subvention des Außenministeriums kann nicht höher als die von der oder den Gebietskörperschaften aufgebrauchten Finanzmittel sein und beschränkt sich daher auf ein Maximum von 50% der Gesamtkosten eines Projekts.

Bis 2006 verwaltete das MAEE drei Budgetlinien.

Die erste Budgetlinie wurde durch die Präfekten der Region verwaltet, und die Subventionen wurden im Rahmen der sogenannten „Contrats de plan Etat-Région“⁷¹ oder ohne einen solchen Vertrag vergeben. Das MAEE machte die Zuteilung solcher Gelder von bestimmten Themenbereichen abhängig, wie z.B. institutionelle Hilfe oder lokale Wirtschaftsentwicklung sowie von den Kofinanzierungsbedingungen. Diese Budgetlinie des MAEE ist zwischen 1998 und 2003 um 17,3% gewachsen und betrug 2005 ca. 5 Mio. € (Cambrai 2007:164).

Die zweite Budgetlinie wurde zentral verwaltet und unterstützte Projekte zur Sensibilisierung für Entwicklungshilfe, „Projekte im Interesse der Allgemeinheit“, gemeinsame Projekte zwischen mehreren Gebietskörperschaften verschiedener Regionen sowie Projekte zur Vernetzung und für technische Expertise, wie beispielsweise durch CUF. 2005 verfügt diese Linie über ca. 1,5 Mio. € (Cambrai 2007:165).

Die dritte Budgetlinie bezog sich auf mehrjährige Projekte der „Zone de solidarité prioritaire“ zu den Bereichen institutionelle, kulturelle und soziale und universitäre Zusammenarbeit und unterstützte die Vernetzung von in einer bestimmten Region oder zu einem bestimmten Themenbereich aktiven französischen

⁷¹ Die „Contrats de plan Etat-Région“ deckten zahlreiche Themenbereiche ab. Dazu zählten die ländliche, wirtschaftliche und städtische Entwicklung, der Bildungs-, Gesundheits- und Menschenrechtssektor, moderne Stadtverwaltung, etc. (Cambrai 2007:164).

Gebietskörperschaften. 2004 enthielt diese Budgetlinie ca. 3 Mio. € (Cambrai 2007:165).

Seit 2006 verfügt das MAEE über ein neues einheitliches Vergabesystem, das transparenter, flexibler und klarer gestaltet sein soll und drei Programme enthält.

Die Ausschreibung von dreijährigen Verträgen, dem sogenannten „Appel à contrat triennal“, zielt darauf, der Zusammenarbeit zwischen der französischen Gebietskörperschaft und ihrem ausländischen Partner eine längerfristige Perspektive zu geben. Beide müssen ein entsprechendes Abkommen vereinbaren, und im Fall einer Förderzusage unterzeichnet die französische Gebietskörperschaft einen Vertrag mit dem Staat, um die Subvention erhalten zu können. Diese Ausschreibung ersetzt künftig die Förderung durch die „Contrats de plan Etat-Région“ und die davon unabhängigen Förderungen durch die Präfekten der Regionen sowie die mehrjährigen Subventionen im Rahmen des „Fonds de solidarité prioritaire“ (Cambrai 2007: 166).

Die bewilligten Gelder werden an die Präfekten der Regionen delegiert. Im Rahmen des „Appel à contrat triennal 2007 – 2009“ vergab das MAEE 12,5 Mio. € (MAEE 2009 (2)).

Das Programm privilegiert die Konzertierung und Kooperation der Akteure in geographischer und thematischer Hinsicht und betrifft die Entwicklungsländer, die das Programm Nr. 209 „Solidarité à l'égard des pays en développement“ des „Loi organique relative aux lois de finances“ (LOLF) aufzählt, sowie die Schwellenländer. Die von diesem Programm unterstützten Themengebiete sind die Schaffung regionaler Netzwerke zur Konzertierung der im Bereich der CD und der internationalen Solidarität engagierten lokalen Akteure, Entwicklungshilfeprojekte (institutionelle Hilfe und nachhaltige Entwicklung), die universitäre Zusammenarbeit, Kulturprojekte, die Förderung der französischen Wirtschaft im Ausland und die Beteiligung von Jugendlichen an internationalen Projekten (MAEE 2006 (4); Cambrai 2007: 166).

Das MAEE vergibt darüber hinaus Subventionen im Rahmen von zwei einjährigen Programmen, deren Gelder von den regionalen Präfekturen verwaltet werden und die maximal 50% der Projektkosten abdecken.

Dazu zählt zum einen das Programm „Coopération européenne“, welches die europäischen Aktivitäten der französischen Gebietskörperschaften unterstützt und durch die Programme Nr. 185 „Rayonnement culturel et scientifique“ und Nr. 209 „Solidarité à l’égard des pays en développement“ des LOLF finanziert wird.

Das Programm „Coopération européenne“ betrifft die Projekte in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU und in den Beitrittskandidatenländern. Die geförderten Themenbereiche sind die lokale Verwaltung und der Institutionenaufbau, wobei Partnerschaften mit Gebietskörperschaften aus einem Drittland, neue Partnerschaften und besonders innovative Partnerschaften vorrangig berücksichtigt werden sollen (Gazeau-Secret 2008:86ff; Cambrai 2007:166f).

Zum anderen ist das Programm „Coopération au développement“ zu nennen, das sich auch aus dem Programm Nr. 209 „Solidarité à l’égard des pays en développement“ des LOLF speist. Seine Themenschwerpunkte sind institutionelle Hilfe (städtische und ländliche Entwicklung), Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen, Grundversorgung, Ausbildung von Verwaltungs- und politischem Personal und Hilfestellung für lokale Projektträgerschaft.

Das Programm betrachtet neue oder besonders innovative Partnerschaften, Projekte, die den Zugang zur Informationsgesellschaft fördern, Jugendliche beteiligen oder die Frankophonie unterstützen, als vorrangig ((MAEE 2006 (4); Cambrai 2007:167).

2008 betrug die Förderung im Rahmen der beiden einjährigen Programme durch das MAEE 4, 22 Mio. € (MAEE 2009 (2)).

Die Gebietskörperschaften in Übersee verfügen mit dem „Fonds de coopération regionale“ über ein spezielles Finanzierungsinstrument zur regionalen Integration, um Projekte aller diesem Ziel zuträglichen Inhalte mit Gebietskörperschaften und Staaten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu fördern. Dazu zählen die Themenbereiche Kultur, Bildung, Zivilschutz, Bekämpfung des Drogenhandels und illegaler Einwanderung. Der Fonds speist sich aus Mitteln des Überseeministeriums und ggf. der Gebietskörperschaften. Jede Übersee-Region und jedes Überseedepartement verfügt über einen aus Vertretern des Staates und der Region

bzw. des Departements zusammengesetzten Ausschuss zur Vergabe der Mittel des Fonds. Die Botschaften nehmen an der Arbeit des Ausschusses teil.

Neukaledonien, das französische Polynesien und die Inseln Wallis und Futuna verfügen über den „Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique“, der die regionale Integration dieser Gebietskörperschaften unterstützt und ein positives Bild Frankreichs in deren Umgebung vermitteln soll. Die Mittel des Fonds werden vom MAEE zur Verfügung gestellt und von einem Ausschuss vergeben, insbesondere für Projekte im Bereich der Forschung und des Umweltschutzes (Cambrai 2007:169).

Weitere Subventionen können gelegentlich von den Ministerien für Finanzen, Landwirtschaft, Jugend und Sport, Bildung, Tourismus, Kultur und Kommunikation, Infrastruktur und Umwelt in sektoriellen Programmen vergeben werden, die auch einen internationalen Bezug aufweisen (Cambrai 2008:170; Tulard 2006:89).

Die AFD vergibt unter der Aufsicht des MAEE Subventionen oder Kredite für öffentliche und private Projekte der Entwicklungshilfe, insbesondere in der ZSP, aber auch in Schwellenländern. Die französischen Gebietskörperschaften teilen viele Ziele der AFD (Entwicklungshilfe, Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, Förderung von Solidarität und gegenseitigem Austausch) und Arbeitsbereiche (Infrastruktur, ländliche und Stadtentwicklung, soziale Dienste, etc.). Die AFD finanziert nur ausländische Gebietskörperschaften, die jedoch auch französische Partner haben können, mit denen sie im Rahmen eines Partnerschaftsabkommens Entwicklungshilfeprojekte durchführen. Diese Projekte können, sofern sie von der ausländischen Gebietskörperschaft geleitet werden und den Prioritäten des DCP des jeweiligen Landes entsprechen, von der AFD unterstützt werden⁷². Dies zwingt die Gebietskörperschaften, ihre Projekte und Themenbereiche entsprechend den Vorgaben der AFD zu gestalten, um Unterstützung zu erlangen (Tulard 2006:87f).

⁷² Beispiele für Partnerschaften, die von der AFD unterstützt werden: Gaza und die Communauté urbaine de Dunkerque, Hanoi und die Region Ile de France oder Pnom Penh und Paris (Tulard 2006:88).

Die Gesamthöhe der für die internationalen Aktivitäten von den Gebietskörperschaften aufgebracht Mittel ist schwer zu ermitteln. Das MAEE weist auf die Schwierigkeiten der technischen Erfassung dieser Mittel hin und wagt eine vorsichtige Schätzung, nach der die Gebietskörperschaften 2007 230 Mio. € für ihr internationales Engagement aufgebracht hätten (MAEE 2009 (2)). Der DAECL, Antoine Joly, geht in seinem Bericht für das Jahr 2007 dahingegen von 300 Mio. € aus und stellt erfreut die Hebelwirkung der staatlichen Gelder fest:

„On constatera que le soutien financier de l’Etat constitue un formidable effet de levier: lorsque le ministère apporte 1 euro, ce sont 4 euros qui sont dépensés en faveur de l’aide publique au développement. La contribution de l’Etat à la coopération décentralisée reste encore relativement modeste (12 millions d’euros environ par an toutes dépenses confondues) si on la compare au soutien aux ONG“ (MAEE 2008 (4):7).

Daran wird deutlich, dass die Gebietskörperschaften den weitaus größeren Teil der Kosten für ihre internationalen Aktivitäten aufbringen. Die Verantwortliche der ARRICOD beziffert die Unterstützung durch den Quai d’Orsay auf nur 5% der insgesamt für die CD aufgebracht Mittel (La Gazette des communes 2008:30).

Die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften stellen somit in den Augen des Staates, sofern die richtige Koordination und Steuerung gelingen, ein kostengünstiges, dem Rationalisierungsgeist der RGPP entsprechendes Mittel der französischen Außenpolitik dar, um in Systemen von Multi-level-governance der globalisierten Welt Einfluss ausüben.

6.3.2. Die Reform der staatlichen Finanzierung

Seit der Einführung von staatlichen Subventionen für internationale Aktivitäten der Gebietskörperschaften im Jahr 1986 haben die verantwortlichen Ministerien zwar darin ein neues Mittel nationaler Außenpolitik gesehen, aber gleichzeitig eine chaotische Entwicklung dieser neuen Akteure gefürchtet und versucht, derartigen

Problemen durch Koordinierung und die Lenkungswirkung finanzieller Anreize entgegenzuwirken (Kessler 1999:470f).

Interessanterweise hat das Parlament in seiner Verantwortung für das Budget gegen Ende der 90er Jahre mehrfach unter Verweis auf die mangelnde Qualität der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften und der daraus resultierenden negativen Folgen für die nationale Außenpolitik die staatlichen Programme gestoppt oder ihre Mittel verringert (Kessler 1999:471f).

So argumentierte beispielsweise der für das Budget zuständige Berichterstatter 1997:

„On y trouve de tout, du partenariat industriel, du développement social, du jumelage. La cohérence des projets est variable et dépend du degré de professionnalisme des intervenants. Certains départements ou communes (...) ont engagé une action sur le long terme qui donne de remarquables résultats. On observe une tendance à rester coûte que coûte sur le terrain même quand les projets sont achevés, ainsi qu'à solliciter de façon systématique l'aide de l'Etat (...). Des collectivités locales ne résistent pas non plus à la tentation de la paradiplomatie, ce qui constitue un inconvénient majeur pour notre politique de coopération“ (zitiert nach Kessler 1999:471f).

Der Quai d'Orsay bemängelt vielmehr die unzulängliche Lenkwirkung der Subventionsmechanismen, was dazu geführt habe, dass sich die Gebietskörperschaften nicht auf die strategischen Prioritäten der Außenpolitik konzentrierten.

So stellte der Quai d'Orsay 2006 fest:

„Si cette politique d'accompagnement est globalement appréciée par les Conseils régionaux, les Conseils généraux et les municipalités qui sollicitent le soutien de l'Etat, il est aussi établi qu'elle ne permet pas d'éviter la dispersion des actions sur des thématiques ou des géographies non prioritaires. (...) Le dispositif actuel doit évaluer pour favoriser une meilleur adéquation entre l'engagement des collectivités territoriales et les priorités géographiques et thématiques fixées par l'Etat“ (MAEE 2006:13f).

2006 wurden daher die Subventionsmechanismen reformiert, um eine bessere Berücksichtigung der staatlichen Präferenzen durch die internationalen Projekte der Gebietskörperschaften zu gewährleisten.

Der daraufhin geschaffene aufwändige Auswahlmechanismus der drei Programme „Appel à contrat triennal“, „Coopération européenne“ und „Coopération au développement“ zeugt vom Willen, den strategischen Orientierungen zur CD nun Ausdruck zu verleihen: Gut vier Monate nach der Ausschreibung des Programms werden die Subventionsanträge der Gebietskörperschaften von den Präfekturen der Regionen an das MAEE gesendet.

Der Präfekt fügt den Anträgen seine Bewertung bei, bei der er die Komplementarität der Projekte mit den lokalen und regionalen Prioritäten und strategischen Orientierungen des MAEE berücksichtigt.

Anschließend werden die den thematischen Prioritäten entsprechenden Anträge den Botschaften weitergeleitet. Sie kontrollieren, ob die vorgeschlagenen Projekte zu den mit dem Partnerland vereinbarten Prioritäten der Zusammenarbeit passen, besonders wenn diese im Rahmen eines DCP festgelegt wurden.

Nicht zuletzt aus diesem Grund wird den Gebietskörperschaften daher geraten, so früh wie möglich Kontakt zu den Botschaften⁷³ aufzunehmen, um deren Einschätzung in ihre Projekte im Zielland mit einfließen zu lassen. Ein Ausschuss des MAEE entscheidet dann über die endgültige Annahme der Anträge. Die Verträge zwischen Staat und Gebietskörperschaften werden vom Präfekten der Region unterzeichnet, der auch die Auszahlung der Subvention anweist (Pelbois 2007:53f; Tulard 2006:84f).

Antoine Joly, der derzeitige DAECCL, räumt die Sorge der Gebietskörperschaften ein, durch die Reform der Subventionsprogramme 2006 künftig in ihrer Handlungsfreiheit durch den Staat eingeengt zu werden:

„Les collectivités étaient inquiètes: elles avaient peur que le ministère ne dicte sa loi sur le type de projets à mettre en œuvre.“

⁷³ Der SCAC ist der Ansprechpartner der Gebietskörperschaften in der Botschaft.

Im gleichen Atemzug erklärt Joly, trotz der Streichung von Mitteln für bestimmte, zuvor geförderte Projekte und der klaren Worte des Ministers Hortefeux, der sich für die Ausrichtung der CD auf wirtschaftlich interessante Schwellenländer ausgesprochen hatte, dass die Gebietskörperschaften keine Gängelung durch den Staat zu fürchten hätten:

„La réforme a finalement été bien reçue. Certaines collectivités ont perdu leur financement, mais je les ai reçues et je leur ai expliqué que l'appui institutionnel devrait désormais s'inscrire dans une logique de savoir-faire. (...) Non, nous n'avons pas défini de géographie prioritaire. Nous essayons de promouvoir la coopération dans des directions peu choisies par les collectivités, mais cela ne s'est pas traduit dans le financement des appels à projets. Nous menons des réflexions sur l'Inde et la Chine. Nous organisons des journées d'information, des bases de données pour montrer l'intérêt de ces régions, mais la subvention du ministère des Affaires étrangères ne suffira pas à faire levier“ (La Gazette des communes 2008:35).

Der Versuch, durch Subventionen die Gebietskörperschaften zu locken, bestimmte Projekte in ausgewählten Regionen durchzuführen, ohne dabei ihre Autonomie in Frage zu stellen, klingt sowohl in den Worten Jolys als auch in denen des Staatssekretärs für Zusammenarbeit und Frankophonie, Alain Joyandet, vor der CNCD durch:

„En ce qui concerne les appels à projets vers les collectivités locales, je suis attentif au respect de la liberté d'initiative des collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée. Mais, je souhaite également vous préciser que tous les projets permettant d'accentuer la relance de l'agriculture dans les pays en voie de développement seront regardés avec la plus grande attention“ (MAEE 2008 (6):4f).

Das „Projet de loi de finances 2008“ resümiert diese Haltung im Rahmen des Programms Nr. 185 folgendermaßen:

„Grâce aux crédits de ce programme, l'Etat accompagne, et parfois stimule, l'action internationale des collectivités territoriales“ (Gazeau-Secret 2008:125).

Aus dieser Perspektive ist es einerseits einleuchtend, dass Cambrai die Finanzierungsmechanismen der CD durch den Staat (und die EU) als weitere, indirekte, parallele Kontrolle der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften bewertet:

„Sous l’angle juridique, ce soutien comporte un aspect restrictif. En effet, il prouve certes que la coopération décentralisée est avant tout une affaire de collectivités territoriales mais limitée par la nécessité de recourir au cofinancement pour mener à bien les actions. Une conséquence découle de ce constat. Les mécanismes de cofinancement restent encadrés par l’étatique et le supraétatique et constituent à ce titre une méthode de contrôle parallèle et indirecte à celles déjà prévues sur la capacité des collectivités territoriales à agir dans le domaine international“ (Cambrai 2007:192).

Andererseits sprechen sowohl die im Vergleich zur Gesamtheit der von den Gebietskörperschaften für ihre internationalen Aktivitäten aufgebrauchten Mittel relativ gering ausfallenden Subventionen, als auch die prinzipielle Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften von staatlichen Subventionen und bei der Wahl ihrer Partner und Aktivitäten für eine relativ schwache Kontrolle dieser Mechanismen.

So konstatiert Viltard:

„Les responsables de l’action extérieure des collectivités territoriales ont peu réagi à ce qui peut passer pour une volonté de reprise en main de l’Etat, réorientant leur présence à l’étranger dans une direction plus économique et moins dans des actions relevant pour l’essentiel de l’aide au développement, à destination des pays de l’Afrique subsaharienne, qui donnent le sens généralement admis du concept de ‚coopération décentralisée‘, même si, en réalité, ce sens est effectivement plus large“ (Viltard 2008:523).

Ein praktisches Beispiel verdeutlicht die fehlende Lenkungswirkung, wenn Projekte der Gebietskörperschaften nicht den Förderprioritäten des MAEE für das entsprechende Zielland entsprechen oder nicht die von ihm erwartete Wirkung entfalten:

Der Autor dieser Arbeit hat im Rahmen seiner Tätigkeit in der Abteilung für internationalen Austausch der Stadt Montreuil 2007 einen Finanzierungsantrag für ein Projekt im Bereich der medizinischen Notfallhilfe mit der brasilianischen Partnerstadt Diadema an das MAEE vorbereitet. In diesem Rahmen wurde er Zeuge eines Gespräches mit dem für die Gebietskörperschaften zuständigen Mitarbeiter der französischen Botschaft in Brasilien, der an der Auswahl der Brasilien betreffenden Finanzierungsanträge der Gebietskörperschaften beteiligt ist.

Der Mitarbeiter erklärte, dass wenngleich das Finanzierungsprogramm des MAEE Projekte im Gesundheitsbereich nicht ausschliesse, habe das von der Stadt Montreuil vorgeschlagene Projekt wenig Chancen, akzeptiert zu werden. Sichtlich verärgert erklärte er anschließend, ein aufwendiges vom Außenministerium gefördertes Programm zur Einführung des französischen Modells der Not- und Unfallhilfe in Brasilien habe nicht die erwünschten Konsequenzen erzielt: Nach dem Ende des Programms hatten sich die Brasilianer anstelle von französischen Rettungswagen für deutsche Fahrzeuge entschieden, und damit war das offensichtliche Ziel des Außenministeriums verfehlt worden.

Der Mitarbeiter der Botschaft sah daraufhin nicht das geringste Interesse an der weiteren Förderung von Projekten im Bereich der Not- und Unfallhilfe.

Es kann folglich von dem Versuch einer Lenkung durch finanzielle Anreize ausgegangen werden, der allerdings auf Freiwilligkeit und der Voraussetzung gemeinsamer Interessen von Staat und Gebietskörperschaften beruht.

Die Klärung der Frage der Lenkwirkung der Förderprogramme erfordert allerdings eine umfassendere Analyse der vom MAEE geförderten und der abgelehnten Anträge der Gebietskörperschaften. In den vom MAEE veröffentlichten Dokumenten ist außer der quantitativen und geographischen Erfassung der unterstützten Projekte keine genaue Analyse der Effizienz der Lenkwirkung zu finden.

Die sich mit diesem Kontext beschäftigenden Beiträge aus Wissenschaft und Politik erlauben ebenfalls nur approximative Rückschlüsse auf die Wirkung der Zielvorgaben der staatlichen Förderprogramme auf die Entscheidungen der Gebietskörperschaften im Bereich der CD.

6.3.3. Zwischenfazit

Der französische Staat versucht seit 1986, durch finanzielle Anreize die internationalen Aktivitäten gemäss seiner eigenen strategischen Orientierungen zu lenken. Die beabsichtigte Lenkwirkung wurde aber lange Zeit vom Quai d'Orsay als nicht zufriedenstellend eingeschätzt. Daher sind die Förderprogramme und ihre Auswahlmechanismen 2006 reformiert worden, um eine höhere Konformität mit den Zielen der nationalen Außenpolitik zu gewährleisten.

Eine Reihe von zuvor geförderten Projekten, die diesem Ziel nicht entsprachen, haben durch die Reform die staatliche Finanzierung verloren.

Die Frage, inwieweit es dem MAEE gelingt, die Gebietskörperschaften nun in der Wahl ihrer internationalen Partner und in der Durchführung ihrer Aktivitäten zu lenken, wird unterschiedlich beurteilt und bedarf im Grunde einer genauen Analyse der Subventionsanträge der Gebietskörperschaften und der Vergabekriterien des MAEE.

Vorerst kann aber festgehalten werden, dass der politische Wille deutlich eine strategische Lenkung mittels der Förderprogramme wünscht, dass diese laufend an die Ziele und Prioritäten der nationalen Außenpolitik angepasst werden, dass ihre institutionelle Einbettung zwischen Auslandsvertretungen und Präfektur perfektioniert und dass die zu vergebenden Mittel im Laufe der Zeit aufgestockt worden sind.

Auf der anderen Seite wird die Lenkwirkung der Förderprogramme auf die Gebietskörperschaften als begrenzt eingestuft, da sie nur ca. 5% der von letzteren aufbrachten Mittel entsprechen und die Gebietskörperschaften in der Wahl ihrer Partner und Aktivitäten prinzipiell unabhängig sind, sofern sie nicht gegen wichtige Orientierungen der nationalen Außenpolitik verstoßen.

6.4. Die Gebietskörperschaften zwischen Autonomie und Instrumentalisierung

Angesichts des Ziels, die Untersuchung der institutionellen und finanziellen Einbettung der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften abzurunden, stellt sich die Frage, wie diese ihr Verhältnis zum Staat in dieser Frage einschätzen.

Die Beiträge aus der Wissenschaft und von Seiten des MAEE legen nahe, dass die Gebietskörperschaften in den überwiegendsten Fällen die ihnen auferlegte Verpflichtung zur Wahrung der Richtlinien der französischen Außenpolitik respektieren, unter Beachtung der Kriterien dieser Politik handeln und im Zweifelsfall Rücksprache mit dem MAEE nehmen, mit den Auslandsvertretungen zusammenarbeiten, sich mit Interesse in die ihnen geöffneten institutionellen Dialogforen einbringen und danach trachten, die ihnen angebotene finanzielle Unterstützung zu nutzen:

„Ces partenariats se sont révélés parfois difficiles mais ont été plus souvent recherchés que refusés par les ONG et les collectivités territoriales soucieuses de trouver une assise financière et symbolique dans une immixtion dans la diplomatie traditionnelle“ (Kessler 1999:440).

„(Le consensus) se construit dans un dialogue permanent entre l'Etat et les associations nationales d'élus. (...) Lorsque l'autonomie d'Euskady se rapproche de la Région Aquitaine ou du Département des Pyrénées atlantiques, en vue de procéder à la constitution d'une conférence régionale ou d'un district européen, les collectivités françaises se tournent immédiatement vers l'Etat pour qu'il les accompagne dans leurs négociations (...). A la différence de pays voisins, il n'y a pas en France de rivalités sur les sujets de politique étrangère et, lorsqu'elles interviennent à l'international, les collectivités se tournent naturellement vers les structures étatiques, en particulier vers les ambassades situées dans les pays partenaires, qui sont de précieux auxiliaires“ (Pelbois 2007:48).

Der Quai d'Orsay beobachtet ebenfalls, dass seine Zusammenarbeit von denjenigen Gebietskörperschaften dankbar angenommen wird, die staatliche Unterstützung anfordern. Er bedauert allerdings, dass die von ihm beabsichtigten Lenkeffekte leider trotz dieses guten Verhältnisses ausbleiben und die Gebietskörperschaften sich nicht nach den in den Förderprogrammen propagierten vorrangigen Themengebieten und geographischen Zonen richten:

„Si cette politique d'accompagnement est globalement appréciée par les Conseils régionaux, les Conseils généraux et les municipalités qui sollicitent le

soutien de l'Etat, il est aussi établi qu'elle ne permet pas d'éviter la dispersion des actions sur des thématiques ou des géographies non prioritaires. (...) Le dispositif actuel doit évaluer pour favoriser une meilleur adéquation entre l'engagement des collectivités territoriales et les priorités géographiques et thématiques fixées par l'Etat“ (MAEE 2006:13f).

Wenngleich die Gebietskörperschaften nicht unbedingt die ihnen vom MAEE zugedachte Rolle spielen, so respektieren sie in der Regel jedoch seine allgemeinen außenpolitischen Richtlinien und nehmen sie in gewissen Situationen auch vorweg.

In einigen Fällen gibt es allerdings auch Initiativen der Gebietskörperschaften, bei denen sich das MAEE zu intervenieren veranlasst sieht, beispielsweise im Fall der Region Rhône-Alpes, die 1994 beabsichtigte, Delegationen in das vom Bürgerkrieg zerrissene Algerien zu schicken (Libération 23. Februar 1998).

Solche Fälle können trotz der Bemühungen um Abstimmung immer wieder auftreten. Die Initiative des Pariser Bürgermeisters Bertrand Delanoë, den Dalai Lama im April 2008 zum Ehrenbürger der Stadt Paris zu ernennen, hat im Kontext der Proteste im Vorfeld der Olympischen Spiele für diplomatische Verstimmungen zwischen den Regierungen Frankreichs und Chinas geführt und starke Kritik des ehemaligen Premierministers Jean-Pierre Raffarin an der Initiative Delanoës provoziert:

„L'action de Bertrand Delanoë est une erreur politique très sérieuse. En tant qu'officiel local responsable, il doit maintenir un consensus avec la stratégie diplomatique d'Etat lorsqu'il fait certains commentaires sur les problèmes internationaux. Je suis très confus que le conseil de la ville de Paris soit allé à l'encontre des efforts du président Sarkozy pour améliorer les liens sino-français“ (Jean-Pierre Raffarin, zitiert nach Viltard 2008:1).

Dermaßen brisante Fälle sind aber die Ausnahme, und der Kontext der politischen Lage vor den olympischen Spielen ist sicher von Bedeutung. Die wachsenden internationalen Proteste angesichts der Politik Pekings gegenüber Tibet während der EU-Ratspräsidentschaft von Nicolas Sarkozy, die Proteste der Exil-Tibetaner in Frankreich und der einem Spießrutenlauf gleichende olympische Fackellauf durch Paris, die Bedeutung als Hauptstadt und die politische Ambition des sozialistischen

Bürgermeisters Delanoë tragen zur Erklärung der Brisanz des Falles bei. Die wütenden Reaktion der chinesischen Regierung und die antifranzösischen Demonstrationen in China zeigen, dass eine symbolische Handlung einer Gebietskörperschaft im Ringen der staatlichen „Public diplomacies“ auf internationaler Ebene durchaus von Bedeutung sein kann und zu Spannungen zwischen Regierungen und zwischen Regierung und Gebietskörperschaft führen kann.

Die meisten Beobachter befinden jedoch, dass der Staat im Allgemeinen das Engagement der Gebietskörperschaften geschickt und wenn nötig auch auf sehr unbürokratische Weise nutzt, um indirekt aktiv zu werden, wo er nicht direkt aktiv werden kann oder will. Zwei Beispiele machen dies klar: Angesichts der hohen Spendenaufkommen, die die Gebietskörperschaften nach der Tsunami-Katastrophe gesammelt hatten, verzichtete die Regierung darauf, auf der Einhaltung der vorgeschriebenen Prozedur und dem damals noch notwendigen Vorhandensein eines Abkommens zwischen den Gebietskörperschaften zu bestehen, um eine flexible Hilfeleistung nicht zu verhindern. Im Nahost-Konflikt ist das Engagement französischer Gebietskörperschaften für die palästinensischen Flüchtlingscamps Bestandteil der Politik des Quai d'Orsay, der Vertreter der dort engagierten Gebietskörperschaften als Wahlbeobachter entsendet:

„ Dans certains cas, il ne faut pas cacher que l'Etat n'est pas mécontent de l'intervention des collectivités et l'utilise. Ce peut être sur un strict plan financier. (...) On a pu toutefois l'observer dans les suites du tsunami dans le sud-est asiatique: alors que l'exigence d'une convention figure dans la loi, on a pu voir qu'une simple circulaire de la direction du budget du ministère des finances, d'habitude plus tatillonne sur les procédures, a préconisé de ne pas opposer le moindre formalisme, du fait de la sensibilité du sujet dans la population française, au risque d'ailleurs d'une certaine déperdition de l'aide.

Mais l'instrumentalisation de l'action internationale des collectivités par la diplomatie peut aussi résulter d'une articulation fine. Les actions de coopération des collectivités françaises en direction des camps de réfugiés palestiniens sont manifestement prises en compte dans l'équilibre de la position française dans le conflit du Proche-Orient. Lorsque des élections ont lieu dans l'autorité palestinienne

et que la France envoie des observateurs, les élus qui participent à des coopérations anciennes y sont mobilisés“ (Quinqueton 2007:151).

Vor diesem Hintergrund lässt sich resümieren, dass die Gebietskörperschaften die Hilfe des Staates suchen, sie akzeptieren und im Allgemeinen auf Zusammenarbeit und Synergieeffekte setzen. Nichtsdestotrotz wählen sie ihre internationalen Aktivitäten und Partner nicht unbedingt gemäss den Wünschen des Quai d’Orsay aus.

Die Gebietskörperschaften vermeiden normalerweise den Konflikt mit dem Staat und achten darauf, die außenpolitischen Richtlinien der Regierung durch ihre internationalen Aktivitäten nicht zu verletzen.

In Ausnahmefällen, wie der Fall der Stadt Paris belegt, können Gebietskörperschaften durch der offiziellen Außenpolitik entgegenlaufenden Handlungen einen Konflikt mit der Regierung eingehen.

7. Fazit

Abschließend lassen sich folgende Aussagen treffen, um die zu Beginn aufgestellte Frage nach dem Verhältnis zwischen staatlicher Außenpolitik und dem internationalen Engagement der Gebietskörperschaften in Frankreich zu beantworten, und der Vermutung, dass der Staat versucht, seinen außenpolitischen Einfluss durch eine Instrumentalisierung der Gebietskörperschaften zu vergrößern, auf den Grund zu gehen:

Wenngleich der Staat dem internationalen Treiben seiner Gebietskörperschaften zunächst eher mit Misstrauen begegnet ist, hat er bis in die 80er Jahre hinein wenig unternommen, um diese Aktivitäten zu begleiten.

Die Dezentralisierungsgesetze haben den französischen Gebietskörperschaften eine Reihe neuer Kompetenzen und mehr Gewicht verliehen, das sie auch im internationalen Bereich zu nutzen suchten. 1992 trägt der Staat dieser Entwicklung Rechnung, indem er für die „Coopération décentralisée“ einen rechtlich soliden Rahmen schafft, der später weiter ausgebaut wird.

Die Grundzüge dieses Rahmens bestehen in der grundsätzlichen Freiheit der Gebietskörperschaften, Partner, Land und Inhalte ihrer internationalen Beziehungen

zu wählen sowie der staatlichen Kontrolle darüber, dass die Gebietskörperschaften die Grenzen dieser Freiheit nicht überschreiten. Letztere definieren sich durch das Verbot, nationale außenpolitische Interessen nicht zu verletzen und keine Abkommen mit ausländischen Staaten zu schliessen und das Gebot, politische Neutralität in Konfliktgebieten zu wahren.

Der Präfekt, die Auslandsvertretungen und der DAECCL wachen über die Einhaltung dieser Regeln und können gegebenenfalls die gerichtliche Notbremse ziehen.

Diese prinzipielle Kontrolle wird selten in ihrer harten Form angewendet. Eine andere Art der Kontrolle – die der Kooptation und der Lenkung durch Dialog und institutionelle und finanzielle Anreize – verhindert in den meisten Fällen die von Van der Plujim in diesem Zusammenhang erwähnte vertikale Disintegration nationaler Außenpolitik durch internationale Aktivitäten oppositioneller Gebietskörperschaften, die sich den offiziellen Richtlinien zu entziehen suchen.

Diese Haltung des Staates beruht auf zwei Entwicklungen, zum einen auf dem quantitativen und qualitativen Anstieg der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften und zum anderen auf dem Wandel der französischen Außenpolitik selbst.

Die französischen Gebietskörperschaften sind heute in 132 Ländern der Welt engagiert, in zunehmend komplexen Projekten und mit verstärkt professionellem Personal. Sie bringen jährlich mehr eigene Mittel für dieses relativ neue Politikfeld auf, exportieren französische Kompetenzen und Normen aus ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich und intervenieren an Seite des Staates in Katastrophenfällen.

Die Gebietskörperschaften professionalisieren ihre internationale Kompetenz und verschaffen ihr durch ihre nationalen Spitzenverbände und mittels eigens zu diesem Zweck gegründeter Vereine Gehör.

Sie gehören zu den neuen Akteuren der internationalen Beziehungen und sind entschlossen, eine zunehmend wichtigere Rolle zu spielen.

Die französische Außenpolitik selbst hingegen ist seit dem Ende des Kalten Krieges und unter den Bedingungen der Globalisierung darum bemüht, einen sich abzeichnenden Einflussverlust zu kompensieren.

Die zunehmende Mittelstreichung angesichts der Vervielfältigung von internationalen Foren und Aufgaben sowie der Aufrechterhaltung der diplomatischen Vertretungen reduzieren die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der französischen

Außenpolitik. Durch regierungsinterne Kommunikations- und Koordinationsprobleme und das Auftauchen neuer Akteure in den internationalen Beziehungen ist die französische Außenpolitik von einer vertikalen Zerfaserung bedroht.

Die Gebietskörperschaften als Teil dieser neuen Akteure werden aber vom Staat und führenden französischen Außenpolitikern nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Schlüssel zur Lösung gesehen.

Die „Low-politics“-Themenbereiche der internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften werden als kostengünstige Soft-power- und Public diplomacy-Instrumente betrachtet, mit der französische Normen und Sichtweisen exportiert werden können, ohne dass das Außenministerium selbst Initiative ergreifen muss.

Dabei gilt es, die Energie und Mittel der Gebietskörperschaften für eigene Ziele zu nutzen und zu lenken, ohne ihnen jedoch die notwendige Handlungsfreiheit zu nehmen.

Institutionelle und finanzielle Anreize sollen die Gebietskörperschaften locken:

Die Koordination des DAECL, die Information und Konzertation der CNCD und des ehemaligen HCCI, die Einbindung und Kooperation der diplomatischen Vertretungen, mit dem Ziel, die Gebietskörperschaften in ihrem Zielland zu unterstützen, Synergieeffekte zu schaffen und gleichzeitig einen Überblick zu behalten, bieten den Gebietskörperschaften einen bequemen institutionellen Rahmen, der das Engagement im Ausland erleichtert.

Aber die Regierung beginnt auch, die Gebietskörperschaften und ihre Aktivitäten an ihre eigenen bilateralen Beziehungen mit ausländischen Regierungen zu koppeln und ihren Interessen damit auf höchster Ebene Vorschub zu leisten.

Diese Miteinbeziehung muss allerdings genauer untersucht werden, um eine präzisere Einschätzung ihres Umfangs und ihrer Wirkung zu erhalten.

Die Finanzierungsprogramme des MAEE und der AFD ergänzen diesen Rahmen. Sie stellen zwar nur 5% der von den Gebietskörperschaften aufgebracht Mittel dar, doch die Hebelwirkung funktioniert. Die Programme geben geografische und thematische Förderkriterien vor, beispielsweise um die französische Präsenz in den als strategisch wichtig erachteten Schwellenländern Brasilien, China und Indien zu verstärken.

Eine präzise Aussage zum Wirkungsgrad der Steuerungsfähigkeit dieser Programme erfordert ebenfalls eine umfassendere Analyse der eingereichten und der vom MAEE akzeptierten Projektvorschläge.

Die Gebietskörperschaften akzeptieren im Allgemeinen die ihnen auferlegten Regeln und das Kooperationsangebot des Staates, das eher als Mittel zur Erhöhung der eigenen internationalen Handlungsfähigkeit denn als Kontrolle empfunden wird.

Der in dieser Hinsicht herrschende Konsens zwischen Gebietskörperschaften und Staat führt dazu, dass diese sich bemühen, nationale Interessen auf internationaler Ebene nicht zu verletzen und im Zweifelsfall den Quai d'Orsay konsultieren.

Diese Akzeptanz führt jedoch nicht dazu, dass die Gebietskörperschaften die staatlichen außenpolitischen Richtlinien systematisch abnicken und deren finanziellen Anreizen in Form von verschiedenen geografisch und thematisch ausgerichteten Förderprogrammen vorbehaltlos folgen.

Wie der Fall der Pariser Ehrenbürgerschaft des Dalai Lama zeigt, verfügen die französischen Gebietskörperschaften durch ihre internationalen Aktivitäten sogar über die Möglichkeit, der staatlichen Diplomatie Steine in den Weg zu legen und bilaterale Spannungen zu provozieren bzw. zu akzentuieren.

Allerdings muss dieser Fall im Zusammenhang mit der Bedeutung der Stadt Paris als Hauptstadt Frankreichs betrachtet werden und kann allein nicht eindeutiges Beispiel für das Potenzial der gut 37.000 französischen Gebietskörperschaften betrachtet werden, dem Staatspräsidenten und dem MAEE auf internationaler Ebene die Stirn zu bieten.

Abschliessend lässt sich daher die These bestätigen, dass die französische Außenpolitik die internationalen Aktivitäten der Gebietskörperschaften zunehmend ernster nimmt und versucht, den Interessen des Quai d'Orsay durch Kontrolle, Unterstützung, finanzielle Anreize und Konzertierung neue Vermittler zu verschaffen.

Inwieweit dabei von einer Instrumentalisierung der Gebietskörperschaften gesprochen werden kann, ist angesichts deren weitgehender Freiheit hinsichtlich der Wahl ihrer geografischen und politischen Partner sowie der Inhalte der Partnerschaft fragwürdig.

Die Partnerschaft mit den staatlichen Institutionen und dem diplomatischen Netzwerk kann von den Gebietskörperschaften auf die Kontrolle der Zusammenarbeitsabkommen durch den Präfekten und ggf. die Information der Botschaft beschränkt werden und erlaubt ihnen somit eine beträchtliche Autonomie.

Die Tatsache, dass die Gebietskörperschaften jedoch im Gegenteil eine starke Anbindung an diese Institutionen und die staatlichen Förderprogramme suchen, spricht für die vermutete Komplementarität beider Akteursebenen.

Um eine präzisere Aussage über die beiden Extreme der Skala zwischen Instrumentalisierung durch den Staat und vertikaler Desintegration durch den außenpolitischen Richtlinien zuwider handelnden Gebietskörperschaften treffen zu können, bzw. um die Lenkwirkung der Förderprogramme des MAEE, die Kontrolle der Präfekten und das Störpotential der Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene zu erfassen, sind weitere Untersuchungen der Vergabepaxis von Subventionen, der außenpolitischen Leitlinien der Präfekten und der wenigen, auf Konfrontation mit dem Zentralstaat ausgelegten internationalen Aktivitäten einzelner Gebietskörperschaften durchzuführen.

Angesichts der wachsenden Bedeutung der Gebietskörperschaften auf europäischer und internationaler Ebene, dem fortschreitenden Dezentralisierungsprozesses in Frankreich mit den entsprechenden Verlagerungen von Kompetenzen und Mitteln auf die verschiedenen subnationalen Ebenen und der derzeit diskutierten Reform der französischen Gebietskörperschaften, die auf die Auflösung der Departements zielt und deren Kompetenzen auf interkommunale Verbände, die Regionen und sogenannte Metropolen zu verteilen sucht⁷⁴, werden die Gebietskörperschaften sicher in Zukunft auch auf internationaler Ebene eine wichtigere Rolle spielen. Die Katalysatorfunktion der staatlichen Diplomatie wird somit ebenfalls an Bedeutung gewinnen.

Die Beobachtung des zwischen Instrumentalisierung und Autonomie oszillierenden Verhältnisses der staatlichen, an Einfluss verlierenden Außenpolitik zu den mächtiger werdenden französischen Gebietskörperschaften bleibt daher unerlässlich.

⁷⁴ Siehe hierzu den Bericht des „Comité pour la réforme des collectivités locales“ unter dem Vorsitz von Edouard Balladur, der dem Staatspräsidenten Sarkozy im März 2009 überreicht worden ist (<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/comite-balladur-vers-nouvelle-organisation-territoriale.html>).

8. Literaturverzeichnis

MONOGRAPHIEN

BALME, Richard: Les politiques du néo-régionalisme; Economica; Paris; 1996

BLATTER, Joachim: Entgrenzung der Staatenwelt?; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden; 2000

COHEN, Samy: Les diplomates – Négociateur dans un monde chaotique; Editions Autrement; Paris; 2002

KESSLER, Marie-Christine: La politique étrangère de la France – Acteurs et processus; Presses de Sciences Po; Paris; 1999

LASSERRE, Isabelle: L'impuissance française 1989 – 2007, une diplomatie qui a fait son temps; Flammarion; Paris; 2007

THIELE, Jan: Außenbeziehungen von Regionen – Europäische Regionen im Vergleich; Verlag Dr. Kovac; Hamburg; 2006

TULARD, Marie-José: La coopération décentralisée; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; Paris; 2006

BEITRÄGE AUS SAMMELBÄNDEN, ZEITSCHRIFTEN UND INTERNET

BARELLA, Xavier: La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée; in: L'Actualité juridique droit administratif; 8. September 2008; S. 1580-1587

BAVEREZ, Nicolas: La capacité d'influence de la France, miroir de son déclin et de sa future modernisation; in: La revue internationale et stratégique, n°63, S. 179-184; Herbst 2006

- CAMBRAI – DETREZ, Hélène: Le financement de la coopération décentralisée; in: MONDOU, Christophe und POTTEAU, Aymeric: L'action extérieure des collectivités territoriales – Bilan et perspectives; Actes du colloque de Lille IRDP-GERAP; L'Harmattan; 2007
- CHARILLON, Frédéric: La politique étrangère de la France; in: Etudes; S. 449-460; April 2005
- CHARILLON, Frédéric: Action extérieure: options et limites de l'aggiornamento; in: La France en 2007; La Documentation française; Paris; 2008
- CHARILLON, Frédéric: La politique étrangère de la France: l'heure des choix; in: Politique étrangère 2007/1; S. 139-150
- COLETTI, Raffaella, CUGUSI, Battistina, PICCAROZZI, Marta: From local to Glocal networks: lessons from the Balkans; International conference "Globalisation, Conflict and the Experience of Localities"; Rom, 28.-29. Juni 2007
- DAUM, Christophe: Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse; in: La revue internationale et stratégique, n°68; S.49-60; Winter 2007-2008
- FERNANDEZ DE LOSADA, Agusti: Regional Integration Processes – The participation of sub-state governments in the European integration process; <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-159.pdf>; 2006
- GOESEL – LE BIHAN, Valérie: Les compétences internationales des collectivités d'outre-mer; in: MONDOU, Christophe und POTTEAU, Aymeric: L'action extérieure des collectivités territoriales – Bilan et perspectives; Actes du colloque de Lille IRDP-GERAP; L'Harmattan; 2007
- HEISBOURG, François: La fin du modèle westphalien; in: COHEN, Samy: Les

diplomates – Négociier dans un monde chaotique; Editions Autrement; S. 34-43; Paris 2002

HOCKING, Brian: Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments; in WeltTrends Nr.11, S. 36-51: http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/pdf/11_sp_hocking.pdf; 1996

LA GAZETTE DES COMMUNES: Dossier coopération décentralisée; n°42/1956; 10. November 2008

LUCHAIRE, Yves: La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales; in: MONDOU, Christophe und POTTEAU, Aymeric: L'action extérieure des collectivités territoriales – Bilan et perspectives; Actes du colloque de Lille IRDP-GERAP; L'Harmattan; 2007

MELISSEN, Jan: Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy; Netherlands Institute of International Relations Clingendael; Mai 2005

MANOJLOVIC, Marija und THORHEIM, Celia Helen: Crossroads of diplomacy: New Challenges, New Solutions; Netherlands Institute of International Relations Clingendael; Oktober 2007

NYE, Joseph: Soft power; Foreign policy, no. 80, Herbst 1990

PELBOIS, Denis: La diplomatie des collectivités territoriales; in MONDOU, Christophe und POTTEAU, Aymeric: L'action extérieure des collectivités territoriales – Bilan et perspectives; Actes du colloque de Lille IRDP-GERAP; L'Harmattan; 2007

POTTEAU, Aymeric: Le développement d'une action extérieure protéiforme; in: MONDOU, Christophe und POTTEAU, Aymeric: L'action extérieure des collectivités territoriales – Bilan et perspectives; Actes du colloque de Lille IRDP-GERAP; L'Harmattan; 2007

- QUINQUETON, Patrick: Action internationale et intérêt local; in: Christophe und POTTEAU, Aymeric: L'action extérieure des collectivités territoriales – Bilan et perspectives; Actes du colloque de Lille IRDP-GERAP; L'Harmattan; 2007
- RANA, Kishan S: Foreign Ministries: Change and Reform; Working Paper; http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/2/2/4/pages72249/p72249-1.php; 2004
- SCHEER; François: Au temps du monde fini; in: COHEN, Samy: Les diplomates – Négociateur dans un monde chaotique; Editions Autrement; S. 22-33; Paris 2002
- TENZER, Nicolas: Organiser l'influence: une stratégie intellectuelle pour la France; in: La revue internationale et stratégique, n° 52, S. 89-96; Winter 2003-2004
- TERRITOIRES: Actions internationales des collectivités internationales – Décoloniser la coopération; 445; Februar 2004
- VALASKAKIS, Kimon: Westphalie II: Pour un nouvel ordre mondial; in: Futuribles, n° 265; S. 5-29; Juni 2001
- VAN DER PLUJIM, Rogier und MELISSEN, Jan: City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics; Netherlands Institute of International Relations Clingendael; April 2007
- VILTARD, Yves: Conceptualiser la « Diplomatie des villes »; in: Revue française de science politique, vol. 58, n°3, Juni 2008, Presse de Sciences Po; Paris; S.511-533
- VION, Antoine und NEGRIER, Emmanuel: La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique; Contribution à l'atelier: Les nouvelles formes de la diplomatie, Congrès AFSP, Lille, 21. September 2001

OFFIZIELLE DOKUMENTE DES AUSSENMINISTERIUMS U.A.

GAZEAU-SECRET, Anne: Présentation stratégique du projet annuel de performances; in: Projet de loi de finances pour 2008; Kapitel: Action extérieure de l'Etat; 28.9.2007

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (MAEE):

MAEE: Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités territoriales:

Etat des lieux;

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=166&lv=2&aid=235>; 2009

MAEE: Appel à projet de soutien à la coopération 2009: coopération au

développement, développement solidaire et migrations;

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=119&lv=2&aid=186>; 2009 (2)

MAEE: Appel à projet de soutien à la coopération décentralisée 2009: coopération européenne;

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=120&lv=2&aid=187>; 2009 (3)

MAEE: Journée innovation REIMS; Email der DAECL an international engagierte Gebietskörperschaften; 2009 (4)

MAEE: Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine – Manuel pratique;

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/668_Amerique_latine.pdf; 2008

MAEE: Coopération décentralisée: mutualisation, coordination et synergies;

rapport présenté à la CNCD;

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=370>; Dezember 2008

(2)

- MAEE: La direction générale de la Coopération internationale et du Développement;
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/publications_827/cooperation-internationale-developpement_3030/direction-generale-cooperation-internationale-du-developpement_19130/index.html; 2008 (3)
- MAEE: Rapport d'activité 2007 – Délégation pour l'action extérieure des Collectivités territoriales, Direction générale de la coopération internationale et du développement;
<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=219&lv=3&aid=292>; 2008 (4)
- MAEE: Compte rendu de la séance de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 30 juin 2008; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2008 (5)
- MAEE: Discours prononcé par Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie, séance de la Commission nationale de la coopération décentralisée du 30 juin 2008; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2008 (6)
- MAEE: Conseils sur les relations avec les postes diplomatiques;
www.diplomatie.gouv.fr; 2008 (7)
- MAEE: Pour une politique étrangère plus partenariale – agir dans le monde avec les acteurs français non étatiques, ONG, collectivités territoriales, syndicats, entreprises; <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=112>; Juli 2007
- MAEE: Communiqué de presse: Soutien du Ministère des Affaires étrangères à la Coopération décentralisée; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2007 (2)
- MAEE: Communiqué de presse: Séance de la Commission Nationale de la

Coopération Décentralisée – Les principaux enjeux d’une Coopération décentralisée de nouvelle génération; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2007 (3)

MAEE: Orientations pour la coopération décentralisée;
<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=35>; 2006

MAEE: Flash-Info – Action extérieure des collectivités locales et coopération décentralisée; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2006 (2)

MAEE: Rapport d’activité 2005 – Délégation pour l’action extérieure des collectivités territoriales, Direction générale de la coopération internationale et du développement;
<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=110>; 2006 (3)

MAEE: Communiqué de presse: Lancement du nouveau dispositif de financement en matière de coopération décentralisée – trois appels à candidature; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2006 (4)

MAEE: La CNCD devient l’instrument privilégié du dialogue entre l’Etat et les collectivités territoriales; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2006 (5)

MAEE: Discours de Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie; séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2006 (6)

MAEE: Discours de Brice Hortefeux, Ministre délégué aux Collectivités Territoriales; séance plénière de la Commission nationale de la coopération décentralisée; www.diplomatie.gouv.fr/cncd; 2006 (7)

MAEE: Guide de la coopération décentralisée – Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales; 2^e édition; La Documentation française; Paris; 2006 (8)

MAEE: Rapport d'activité 2004 – Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, Direction générale de la coopération internationale et du développement;

<http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=111>; 2005

SENAT: N° 29, session ordinaire de 2005-2006; Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Michel THIOLLIERE relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, par M. Charles GUENE, Sénateur; 2005

STUDIEN

ADF/F3E: Guide pratique et méthodologique: Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée; <http://f3e.asso.fr/spip.php?article654>; 2008

CONSEIL D'ETAT: Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales; Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 7 juillet 2005; La Documentation française; Paris; 2006

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Autoridades locales: Agentes del desarrollo; Comunicacion de la Comision al Consejo, al Parlamento, al Comité Economico y Social Europeo y al Comité de las Regiones; COM (2008)626 final; 2008

HCCI: Europe et Coopération décentralisée – Vademecum pour les collectivités territoriales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération internationale de l'Union européenne; http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-47_1.pdf; Juni 2005

JUPPE, Alain und SCHWEITZER, Louis: La France et l'Europe dans le monde,

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020;
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/livre-blanc-sur-politique-etrangere-europeenne-france_18407/index.html; 2008

VEDRINE, Hubert: Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation;
http://www.elysee.fr/elysee/root/bank_mm/pdf/20070904RFM-HV.pdf; 2007

TAGESZEITUNGEN

LE MONDE:

6. Juli 2005: Dunkerque et Evry coopèrent avec la bande de Gaza

5. September 2002: Les collectivités locales s'ouvrent au développement durable;
Les villes deviennent des acteurs dynamiques de l'aide au développement

15. April 1999: Les municipalités tchèques intéressées par le savoir-faire français

LIBERATION:

23. Februar 1998: Un engagement volontaire dans les régions étrangères

9. Abkürzungsverzeichnis

- ADF – Assemblée des départements de France
- ADR – Ausschuss der Regionen
- ARF – Association des régions de France
- AFCCRE – Association française du Conseil des communes et régions d'Europe
- AFD – Agence française de développement
- AIMF – Association internationale des maires francophones
- AIRF – Association internationale des régions francophones
- AMF – Association des maires de France
- ARRICOD – Association des responsables des relations internationales et de coopération décentralisée
- CD – Coopération décentralisée
- CGLU – Cités et gouvernements locaux unis
- CGCT – Code général des collectivités territoriales
- CNDC – Commission nationale de la coopération décentralisée
- CUF – Cités Unies France
- DAECL – Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales
- DCP – Documents cadre de partenariat
- DGM – Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
- DIACT – Direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
- EU – Europäische Union
- EVTZ – Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
- FCI – France Coopération Internationale
- GECT – Groupement européen de coopération territoriale
- GEIE – Groupement européen d'intérêt économique
- GLCT – Groupement local de coopération transfrontalière
- HCCI – Haut conseil de la coopération internationale
- LOLF – Loi organique relative aux lois de finances
- MAEE – Ministère des Affaires étrangères et européennes
- MOT – Mission opérationnelle transfrontalière
- NRO – Nichtregierungsorganisationen

OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

RGPP – Révision générale des politiques publiques

SCAC – Service de coopération et d'action culturelle

VN – Vereinte Nationen

**Erklärung nach § 30 Abs. 5 der Prüfungsordnung
für den Bachelor-/Masterstudiengang *Europäische Studien***

Hiermit versichere ich, dass ich die Master-Studienarbeit bzw. meinen entsprechend gekennzeichneten Anteil der Master-Studienarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Datum, Unterschrift