

DEZENTRALISIERTE REGIONALPOLITIK IN TUNESIEN

EIN NEUANFANG NACH DEM „ARABISCHEN FRÜHLING“?

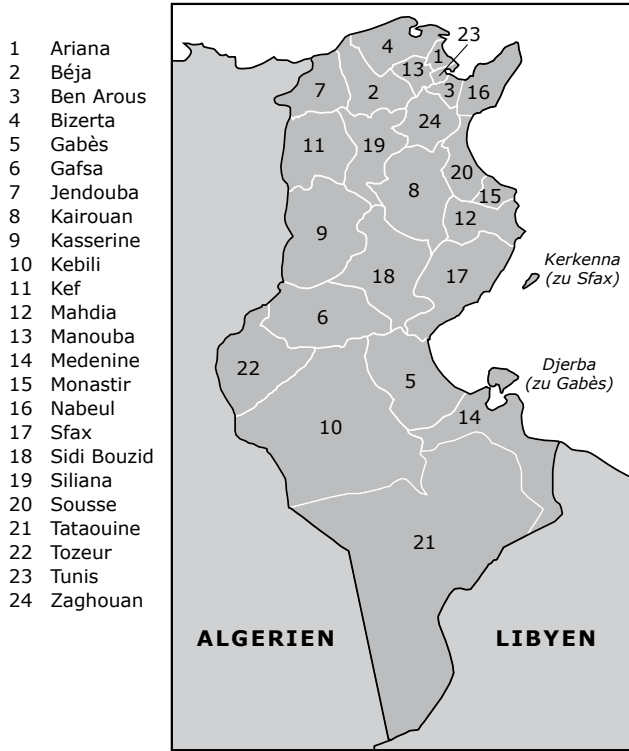
Maximilian Benner

Starke wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen sind in den nordafrikanischen Ländern eher die Regel als die Ausnahme und waren zum Teil ein Impuls für die Proteste, die zum „arabischen Frühling“ geführt haben. Es war wohl nicht allein die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, die zum Ausbruch der tunesischen Revolution in der strukturschwachen Stadt Sidi Bouzid führte, sondern auch die Ungleichheit von Chancen zwischen verschiedenen Landes-teilen. Eine Regionalpolitik, die dem Abbau solcher inter-regionaler Disparitäten dient, zählt damit zu den wesentlichen Aufgaben für aktuelle und zukünftige Regierungen in nordafrikanischen Ländern. Gleichzeitig besteht dort seit Längerem eine starke Tendenz, Wirtschafts- und auch Regionalpolitik *top-down*, also von der Zentralregierung von oben herab geplant und gesteuert, zu formulieren und umzusetzen. Eine Regionalpolitik, die – zumindest teilweise – von lokaler Eigeninitiative getragen und von unten durch lokale Akteure gestaltet wird (*bottom-up*), dürfte allerdings ein besserer Erfolgsfaktor sein. Das Beispiel Tunesien zeigt, welche Rolle Kommunen und andere Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene in der Gestaltung und Umsetzung von Regionalpolitik spielen können. Mit Blick auf die neue tunesische Verfassung interessiert zudem die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften und der Zentralregierung darstellt und welche politischen Gestaltungsmöglichkeiten für eine dezentralisierte Regionalpolitik die Kommunen haben.



Dr. Maximilian Benner ist Wirtschaftsgeograf und lehrt u.a. an der Universität Heidelberg. Er forscht zu Ansätzen der Wirtschaftsförderung im Nahen Osten und Nordafrika. Außerdem hat er als Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung das Netzwerk Nahost mit initiiert.

Abb. 1

Gouvernements der Tunesischen Republik

Die 24 tunesischen Gouvernements sind in 264 Delegationen und zahlreiche Gemeinden untergliedert. | Quelle: Überarbeitete Darstellung nach Wikimedia Commons ©@@.

INTERREGIONALE DISPARITÄTEN UND IHRE POLITISCHE BEDEUTUNG

Erhebliche wirtschaftliche Disparitäten zwischen strukturell starken und schwachen Regionen sind für die meisten Flächenstaaten eine Herausforderung, die eine politische Antwort verlangt. Das Thema ist auch in Deutschland relevant, wo das Grundgesetz in Artikel 72 dem Gesetzgeber „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ aufträgt. Zentral sind dahingehend zwei Ziele: Das Ausgleichsziel ist darauf gerichtet, den Abstand im Entwicklungsstand (z.B. gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt) zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen zu vermindern und dafür insbesondere strukturschwache Regionen prioritär zu fördern. Das

Wachstumsziel – das in den vergangenen Jahrzehnten in der Regionalpolitik sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungs- und Schwellenländern an Bedeutung gewonnen hat – stellt hingegen die wirtschaftlichen Wachstumspotenziale einer Region in den Vordergrund, selbst wenn dadurch interregionale Entwicklungsunterschiede bestehen bleiben oder sich sogar vergrößern.

In Entwicklungs- und Schwellenländern ist eine Politik, die weiten Teilen der Bevölkerung wirtschaftliche Perspektiven eröffnen soll, ohne eine Thematisierung wirtschaftlicher Unterschiede zwischen Regionen undenkbar.

Diese sind schließlich in solchen Ländern oft deutlich stärker ausgeprägt als in Industrieländern. Zudem verfügen strukturschwache Regionen dort nicht über die infrastrukturelle Mindestausstattung, die in Industrieländern

auch in strukturschwachen Regionen in der Regel staatlich gewährleistet wird. Damit beschränken Unterschiede im Entwicklungsstand von Regionen in Entwicklungs- und Schwellenländern die wirtschaftlichen und politischen Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung erheblich und gefährden die gesellschaftliche Stabilität.

Unterschiede im Entwicklungsstand von Regionen beschränken die wirtschaftlichen und politischen Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung und gefährden die gesellschaftliche Stabilität.

Dieses Phänomen lässt sich insbesondere in Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas (Middle East and North Africa, MENA) beobachten. Die politischen Umwälzungen in einigen dieser Staaten, die gemeinhin als „arabischer Frühling“ bezeichnet werden, haben zum Teil eine spezifisch räumliche Komponente als Ursache. Es ist vielleicht kein Zufall, dass die Revolution in Tunesien ihren Anfang in Sidi Bouzid nahm – einer Stadt in einer der strukturschwächsten Regionen im westlichen Landesinneren, wo die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den prosperierenden Küstenregionen deutlich höher ist.¹ Im Nahen Osten und in Nordafrika stellen junge Menschen die Bevölkerungsmehrheit. In der arabischen Welt sind fast zwei Drittel der

1 | In Sidi Bouzid hatte sich im Dezember 2010 der junge Straßenverkäufer Mohamed Bouazizi aus Protest gegen staatliche Repression selbst in Brand gesetzt und erlag seinen Verbrennungen. Dies löste eine Welle der Solidarität und Massendemonstrationen im ganzen Land aus, die am 14.01.2011 den Sturz des Präsidenten Ben Ali herbeiführten.

Bevölkerung unter 30 Jahre alt.² Diese Generation sieht sich mit einer immensen Jugendarbeitslosigkeit und damit einhergehenden fehlenden Perspektiven in ihrer Lebensgestaltung (z.B. die eigene Haushaltsgründung, Heirat oder Familienplanung) konfrontiert. Ihre prekäre Situation wird durch die Strukturschwächen der betroffenen Regionen verschärft.³

Es liegt auf der Hand, dass der Erfolg des politischen Transformationsprozesses in Richtung Demokratie, in dem sich Tunesien seit 2011 befindet und dessen Verlauf für Teile der MENA-Region lehrreich sein kann, auch davon abhängt, ob demokratisch legitimierte Regierungen und Parlamente eine effektive Regionalpolitik entwickeln. Die im Januar 2014 verabschiedete neue tunesische Verfassung und die anstehende Neuwahl des Parlaments bieten hierfür eine Gelegenheit. Gleichzeitig können künftige Regierungen an vorherige regionalpolitische Initiativen anknüpfen, die mit internationaler Unterstützung bereits seit längerem umgesetzt werden. Tunesien kann somit ein Labor für Regionalpolitik im Nahen Osten und in Nordafrika sein. Angesichts der ähnlichen entwicklungspolitischen Handlungsbedarfe in der MENA-Region ist es auch nötig, dass neue Wege in der Regionalpolitik konzipiert und umgesetzt werden. Erst der Praxistest erlaubt Lerneffekte, die für die Gestaltung vergleichbarer Politiken in anderen Ländern des arabischen Raums wichtig sind.

Angesichts der ähnlichen entwicklungspolitischen Handlungsbedarfe in der MENA-Region ist es nötig, dass neue Wege in der Regionalpolitik konzipiert und tatsächlich umgesetzt werden.

INTERREGIONALE DISPARITÄTEN IM NAHEN OSTEN UND NORDAFRIKA

Das Ausmaß und die politische Relevanz interregionaler Disparitäten in den MENA-Ländern zeichnet die Studie „Poor Places, Thriving People“ der Weltbank nach. Demnach

2 | Vgl. Magdi Amin et al., *After the Spring: Economic Transitions in the Arab World*, New York, Oxford University Press, 2012, 6.

3 | Zum Beispiel im Hinblick auf Tunesien: Weltbank, *MENA Quarterly Economic Brief: Growth slowdown heightens the need for reforms*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development, Nr. 2, 01/2014, 6, <http://worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/QEBissue2January2014FINAL.pdf> [20.05.2014].

ergeben sich für diesen Raum einige allgemeine Muster. Dazu zählen folgende Tendenzen:⁴

- Städtische Regionen und Gebiete in der Nähe städtischer Regionen sind prosperierender als ländliche.
- Auch innerhalb von Regionen bestehen Disparitäten zwischen Zentren wirtschaftlicher Aktivität und peripheren Gegenden.
- Räumliche Disparitäten zwischen starken und schwachen Regionen spiegeln sich nicht nur in ökonomischen Indikatoren (z.B. dem Pro-Kopf-Konsum oder der Armutsquote) wider, sondern auch in anderen Entwicklungsindikatoren (z.B. in Bildungsindikatoren oder der Kindersterblichkeitsrate).

Beispielsweise lag in Tunesien im Jahr 2000 die Armutsquote (nach nationaler Definition) in urbanen Regionen bei 1,6 Prozent, in ländlichen Regionen hingegen bei 8,3 Prozent. Der Pro-Kopf-Konsum ist in städtischen Regionen um 86 Prozent höher als in ländlichen. Ebenso drastisch fallen die Diskrepanzen mit Blick auf die Kindersterblichkeit aus, die Rate variiert zwischen beiden Regionstypen zwischen 16 bzw. 30 je 1.000 Lebendgeburten.⁵

Die Weltbankstudie definiert drei Politikpakete im Umgang mit strukturschwachen Regionen:⁶

- Erstens sollen die Rahmenbedingungen für Entwicklung gestärkt werden, z.B. durch eine Verbesserung des Geschäftsklimas, durch die Förderung von Wachstum in den Städten oder durch besseren Zugang der Menschen in strukturschwachen Regionen zu Bildung, Gesundheitsdienstleistungen und sozialen Sicherungsnetzen.
- Zweitens soll die Anbindung zwischen peripheren und dynamischen Regionen unterstützt werden, z.B. durch Transportinfrastruktur, Handelsförderung sowie Informations- und Kommunikationstechnologien.

4 | Vgl. Weltbank, *Poor Places, Thriving People: How the Middle East and North Africa Can Rise Above Spatial Disparities*, Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development, 2011, 36, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2255/589970PUB01D181UBLIC109780821383216.pdf> [20.05.2014].

5 | Vgl. ebd., 37 und 327.

6 | Vgl. ebd., 11-28.

- Drittens soll der Privatsektor in benachteiligten Landes- teilen Unterstützung erhalten. Damit agiert der Staat weniger als Steuerer wirtschaftlicher Entwicklung denn vielmehr als Förderer, der dem Privatsektor unternehmerische Initiative und Dynamik ermöglicht und erleichtert.

Alle drei Empfehlungen der Weltbank laufen auf Dezentralisierung und Partizipation hinaus: „Wenn regionale Entwicklung auf lokalen Potenzialen gründen soll, bedarf es in der Politikgestaltung und -umsetzung dezentraler *bottom-up*-Ansätze“.⁷ Dadurch können Wissen und Fähigkeiten lokaler Akteure genutzt sowie ihre Identifikation mit regionalpolitischen Strategien gefördert werden.

Dennoch ist räumliche Polarisierung ein Prozess, der sich im Nahen Osten und Nordafrika seit Langem vollzieht und anhalten dürfte. Dort – wie auch in vielen anderen Entwicklungsländern – zeigt sich ein deutlicher Urbanisierungsprozess. Damit ergeben sich Chancen für die weitere Entwicklung der betreffenden Volkswirtschaften: „Ohne Urbanisierung hat kein Land je den Status eines Industrielandes erreicht.“⁸ Die Regionalökonomik thematisiert seit Langem die Vorteile konzentrierter wirtschaftlicher Aktivität, die beispielsweise von einer tieferen Arbeitsteilung und Spezialisierung mit entsprechenden Lerneffekten bis hin zur freien Zirkulation von Innovationen und zur Entfaltung von Kreativität reichen.

Exkurs 1: *hidden champions*

In Industrieländern gibt es (trotz aller bestehenden regionalpolitischen Herausforderungen) Beispiele für die Bedeutung und Nutzung endogener Wachstumspotenziale. So finden sich die viel gerühmten *hidden champions* des deutschen Mittelstandes, die nicht selten Weltmarktführer in ihrer jeweiligen Marktnische sind, eben nicht nur in den bekannten Industriezentren und Ballungsräumen, sondern auch in kleineren Städten im ländlichen Raum. Solche Unternehmen als Motoren wirtschaftlichen Wachstums sind häufig zufällig an einem bestimmten Ort entstanden, z.B. aufgrund familiärer Bindungen des Gründers oder – wie beispielsweise in den USA der Weltkonzern Hewlett-Packard – in einer Garage am Studienort der Gründer.

7 | Ebd., 28.

8 | Ebd., 39.

Die politische Herausforderung liegt darin zu verhindern, dass sich periphere Regionen vollständig von der wirtschaftlichen Dynamik der starken Regionen abkoppeln und damit ihren Bewohnern keine ausreichende wirtschaftliche Teilhabe mehr bieten können. Der Wohlstand, der in urbanen Regionen generiert wird, kann dazu genutzt werden, den Bevölkerungen ländlicher Regionen eine angemessene Grundausstattung an öffentlicher Infrastruktur zu garantieren.



Die Hauptstadt Tunis: Der Wohlstand, der in urbanen Regionen generiert wird, kann für den Ausbau von Infrastruktur in den ländlichen Regionen genutzt werden. | Quelle: © Maximilian Benner.

Doch eine umverteilende, ausgleichsorientierte Regionalpolitik kann das Problem starker räumlicher Disparitäten nur teilweise lösen. Gleichzeitig muss eine solche Politik die Wachstumspotenziale ländlicher Regionen aufgreifen. Somit ist es nicht nur unter dem Aspekt des sozialen Ausgleichs, sondern schon im Sinne der wirtschaftlichen Effizienz wichtig, Wachstumspotenziale überall dort zu fördern, wo sie sich ergeben. Dieser sowohl effizienz- als auch gerechtkeitsorientierte Gedanke beruht im Kern auf der Sozialen Marktwirtschaft. Er stellt eine Rechtfertigung für eine Regionalpolitik dar, die eine Abkopplung ländlicher Regionen von der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft verhindert.

REGIONALPOLITIK IN TUNESIEN: VORBILDER, ANSÄTZE, ERGEBNISSE

Tunesien verfügt seit 1985 über ein ausgefeiltes System der Raumplanung, das aus horizontalen bzw. regionalen Plänen und vertikalen bzw. sektoralen Plänen besteht.

Um Wachstumspotenziale einer Region zu nutzen, werden in den MENA-Ländern – international unterstützt und inspiriert von internationalen Vorbildern – regionalpolitische

Initiativen verfolgt. Tunesien verfügt seit 1985 über ein ausgefeiltes System der Raumplanung, das aus horizontalen bzw. regionalen Plänen und vertikalen bzw. sektoralen Plänen besteht. Die regionalen Pläne werden in einem komplexen interministeriellen Koordinationsverfahren auf nationaler Ebene anhand von Daten aus den Gouvernoraten aufgestellt. Die sektoralen Pläne stammen aus den Fachministerien. Die Regionalentwicklungsdirektorate als örtliche Dienststellen des Entwicklungsministeriums in den Gouvernoraten koordinieren die Zusammenführung von regionaler und sektoraler Planung auf Gouvernoratsebene.⁹ Darüber hinaus kommen in Tunesien gezielte Förderinstrumente zum Einsatz, um die wirtschaftliche Entwicklung in strukturschwachen Landesteilen zu unterstützen. So bietet der tunesische Staat Unternehmen in 140 Regionalentwicklungszonen (*zones de développement régional*) in westlichen Regionen und entlang einer Nord-Süd-Entwicklungssachse Steuervergünstigungen an.¹⁰

Bemerkenswert ist, dass für den Zeitraum zwischen 1980 und 2000 ein Rückgang interregionaler wirtschaftlicher Disparitäten in Tunesien messbar ist. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass dieser Konvergenzprozess zwischen (einstmals) strukturschwachen Regionen untereinander unterschiedlich verlaufen ist. Dominierte bis 1980 die Hauptstadtregion, ist bis 2000 die Küstenregion Zentral-Ost mit den Gouvernoraten Mahdia und Monastir wirtschaftlich aufgestiegen. Die Region Nord-West konnte ebenfalls einen bemerkenswerten Aufholprozess verbuchen. Hingegen blieben in den übrigen peripheren Regionen vergleichbare Entwicklungen aus. Die schwächste Region, Zentral-West (mit dem Gouvernorat Sidi Bouzid), holte zwar bis 1990 wirtschaftlich auf, ist seitdem aber zurückgefallen.¹¹

9 | Vgl. ebd., 280 f.

10 | Vgl. ebd., 253 und 257 f.

11 | Vgl. ebd., 101 f.

Exkurs 2: Trends in der Regionalpolitik

In der Regionalpolitik lässt sich in vielen Ländern eine stärkere Betonung des Wachstumszieles feststellen. Dieses Ziel betont die Entfaltung wirtschaftlichen Wachstums und akzeptiert damit unter Umständen stärkere räumliche Disparitäten. Dieser Trend ist seit ca. drei Jahrzehnten in Industrieländern und ungefähr seit Mitte der 1990er Jahre auch in Entwicklungs- und Schwellenländern erkennbar. Zur etwa gleichen Zeit haben die Länder (zeitlich versetzt) den Ansatz der Clusterpolitik entdeckt: Cluster, also räumliche Ballungen von Unternehmen und unterstützenden Institutionen (z.B. Hochschulen, Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen) in bestimmten Branchen oder Technologien, werden gezielt gefördert und ausgebaut. Damit werden branchen- oder technologiespezifische Konzentrationen genutzt und Regionen in ihren jeweiligen Stärken unterstützt.

Vorbild für diesen Ansatz sind Erfolgsgeschichten wie die des kalifornischen Hochtechnologiestandorts Silicon Valley. Mit Blick auf die dortigen einzigartigen Rahmenbedingungen eignet sich dieses Beispiel zwar nur begrenzt als Orientierung für die Regionalpolitik an anderen Standorten. Dennoch sind Cluster ein Phänomen, das sich auch in technologisch weniger anspruchsvollen Wirtschaftszweigen beobachten lässt.¹² Deshalb bieten sie einen Ansatzpunkt für gezielte regionalpolitische Wachstumsförderung. Dennoch hat dieser Ansatz wirtschaftlich starke Regionen im Blick. Vielmehr können auch in strukturschwachen Regionen branchenspezifische Potenziale bestehen, die sich gezielt fördern lassen. Allerdings besteht die Gefahr, regionale Monostrukturen auf- oder auszubauen. Zudem ist die politische Gestaltbarkeit von Clustern ambivalent, sie sind kein regionalpolitisches Allheilmittel. Aber sie können zusammen mit anderen regionalpolitischen Ansätzen, die stärker auf interregionalen Ausgleich zielen, Ansatzpunkt für eine innovative Wirtschaftspolitik sein.¹³

Angesichts des relativen Aufstiegs der Küstenregionen liegt die Vermutung nahe, dass für deren Entwicklungsbilanz seit 1980 der Tourismus ein signifikanter Faktor gewesen ist. Darin zeigt sich sowohl die regionalpolitische Bedeutung dieses Sektors, als auch die Schwierigkeit, ihn in peripheren Regionen im Landesinneren in Wert zu setzen, obwohl dort mit dem Salzsee Chott el-Djerid und den Drehorten der *Star Wars*-Filme attraktive und touristisch

12 | So könnte man zum Beispiel auf lokaler Ebene die in Großstädten des Nahen Ostens und Nordafrikas (so auch in Tunis) häufig anzutreffenden Straßen, an denen sich eine Autowerkstatt an die nächste reiht, und die damit gewissermaßen die Struktur des Souk in den Altstädten imitieren, als kleinteilige Cluster betrachten. In diesem Sinne sind auch die Straßen und Viertel des Souk, die nach Branchen sortiert sind, Cluster.

13 | Vgl. Maximilian Benner, Clusterpolitik: Wege zur Verknüpfung von Theorie und politischer Umsetzung, Münster, LIT, 2012.

vermarktbar Destinationen liegen. Hinzu kommt, dass die bereits angesprochenen regionalpolitisch motivierten Investitionsförderungen in den *zones de développement régional* dazu beigetragen haben, Regionen an der Ostküste zu fördern. Dort haben sich Unternehmen bevorzugt niedergelassen.¹⁴

Insgesamt ist die Erfolgsbilanz der ausgleichsorientierten Regionalpolitik in Tunesien gemischt. Als Antwort darauf orientiert sich der tunesische Staat seit einigen Jahren an internationalen Initiativen, die endogene Wachstumspotenziale erschließen sollen. Ein Beispiel ist die tunesische Clusterpolitik. Sie betont die Branchen Mechatronik, Textil, Lederverarbeitung und Schuhe, Landwirtschaft sowie Informations- und Kommunikationstechnologie. Das Programm folgt in seiner Gestaltung tendenziell dem französischen Vorbild (*pôles de compétitivité*) und beinhaltet Partnerschaften mit den entsprechenden Clustern in Frankreich. Wie auch in Frankreich geht die Planung der Clusterpolitik in Tunesien von der nationalen Ebene aus.

Das tunesische Cluster-Programm folgt in seiner Gestaltung dem französischen Vorbild *pôles de compétitivité* und beinhaltet Partnerschaften mit den entsprechenden Clustern in Frankreich.

Eine Initiative ist der *pôle de compétitivité* Monastir-El Fejja la Manouba. Dieser Cluster besteht aus einem Technologiepark für die Textilindustrie, zwei Industriegebieten sowie einem Netzwerk, das Unternehmen und Institutionen verbinden und den Wissensaustausch und die Kooperation zwischen ihnen verbessern soll. Die Initiative bietet Unternehmen Dienstleistungen der Gründungsförderung an (z.B. Unterstützung bei der Erarbeitung eines Businessplans). Der Technologiepark in Monastir stellt unter anderem Labors, Konferenz- und Ausstellungsräume zur Verfügung. Insgesamt fällt an der tunesischen Clusterpolitik auf, dass die beiden geförderten Standorte fast ausschließlich in Küstenregionen, speziell an der Ostküste befinden. Peripherie, strukturschwache Regionen profitieren jedoch bisher kaum.¹⁵

14 | Vgl. ebd., 251 und 257.

15 | Vgl. Maximilian Benner, „Cluster Policy as a Development Strategy: Case Studies from the Middle East and North Africa“, *University of Lüneburg Working Paper Series in Economics*, Nr. 255, Lüneburg, Leuphana Universität Lüneburg, 14 f., http://leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/ifvwl/WorkingPapers/wp_255_Upload.pdf ▶

Diese Beispiele aus der Praxis haben eine *top-down*-Planung gemeinsam. Die nationale Ebene nimmt eine dominante Stellung bei der Gestaltung der Regionalpolitik ein. Hingegen ist die kommunale und regionale Ebene deutlich untergeordnet und nimmt allenfalls eine ausführende Rolle ein. Damit sind Probleme verbunden, die näher beleuchtet werden sollen.

VORTEILE DEZENTRALISierter REGIONALPOLITIK

Um die Potenziale strukturschwacher Regionen zu nutzen, muss Regionalpolitik über lokales Engagement und lokales Wissen verfügen. Dafür muss sie lokale Akteure in die Planung und Umsetzung regionalpolitischer Projekte einbeziehen. Folglich werden die strukturellen Beziehungen zwischen nationaler Regierung und politischen Einheiten in den Regionen und Gemeinden zu einer wichtigen Rahmenbedingung für die wirkungsvolle Gestaltung und Umsetzung von Regionalpolitik.

Gerade bei der Clusterpolitik lässt sich die Tendenz beobachten, dass von unten angestoßene Vorhaben auf Dauer erfolgreicher sind als von oben initiierte oder gar politisch verordnete. Bei organisch gewachsenen, *bottom-up* gestalteten Initiativen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass die Förderstrategie auf die Stärken und das Wissen lokaler Akteure abgestimmt ist. Zudem ist davon auszugehen, dass die Identifikation lokaler Institutionen (wie Unternehmen, Verbände, Kammern, Hochschulen oder der kommunalen Wirtschaftsförderung) mit der Förderstrategie stärker ausgeprägt ist, als es von der nationalen Regierung gestaltete Programme erwarten lassen. Die Bereitschaft lokaler Akteure, eigene Beiträge zu leisten (durch die Beteiligung an der Finanzierung der Clusterinitiative oder ehrenamtliche Mitarbeit), ist gleichfalls oft höher. Dies ist gerade bei der Clusterförderung bedeutsam, die – so auch

[20.05.2014]; Mfcpole, *Pole de Compétitivité Monastir-El Fejja la Manouba*, http://www.mfcpole.com.tn/Fr/accueil_46_7 [20.05.2014]; Neila Gongi, *Territoires Métropolitains Innovants: Technopoles et Pôles de compétitivité*, http://www.euromedina.org/bibliotheque_fichiers/tunis_Atelier5Gongi.pdf [20.05.2014]; Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des PME, Agence de Promotion de l'Industrie, *Stratégie industrielle nationale à l'horizon 2016: Synthèse*, <http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/Synthese.pdf> [20.05.2014].

im tunesischen Kontext – netzwerkartig organisiert ist und eine Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erfordert.¹⁶



Eine „Tankstelle“ nahe Sousse: Insbesondere im Hinblick auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur wird die nationale Ebene gefragt sein. | Quelle: Rusty Clark, flickr ©.

Der Tourismussektor weist Besonderheiten gegenüber anderen Branchen auf, die eine stärkere und direktere Rolle öffentlicher Akteure erfordern. Denn das touristische Produkt – der Urlaubsort – ist ein öffentliches Gut, bei dessen Bereitstellung gerade die Kommunalpolitik und -verwaltung wichtige Aufgaben wahrnehmen kann und muss. Wenn ein Ausbau dieses Sektors aussichtsreich sein soll, ist die Einbeziehung subnationaler Gebietskörperschaften in die Planung und Umsetzung tourismuspolitischer Strategien zentral. Insbesondere im Hinblick auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur wird die nationale Ebene gefragt sein. Hingegen sind beim Ausbau touristischer Ziele die Kommunen die tragenden Akteure, die sie gemeinsam mit dem Privatsektor ausfüllen sollten, etwa bei der Ausrichtung von Festivals in peripheren Regionen.¹⁷

16 | Vgl. Benner, Fn. 13.

17 | Vgl. Sarah Mersch, „Tunesiens neuer Tourismus“, *Deutsche Welle*, 04.03.2014, <http://dw.de/p/1BIl3> [20.05.2014]; Maximilian Benner, *Towards a policy to promote tourism clusters*, München, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 21.01.2013, http://mpr.aub.uni-muenchen.de/43924/1/MPRA_paper_43924.pdf [20.05.2014].



Souvenirläden in der Hafenstadt Port el-Kantaoui: Eine dezentralisierte Regionalpolitik würde auch der weiteren Entwicklung des Tourismus dienen. | Quelle: Goran Necin, flickr ©①②.

In anderen für die Regionalentwicklung wichtigen Politikfeldern muss die nationale Ebene auch nach der Dezentralisierung Gebietskörperschaften beim Ausbau ihrer politischen und administrativen Fähigkeiten Hilfestellung leisten und ihnen bei der Planung und Umsetzung künftiger Initiativen zur Seite stehen. Letzteres ist auch deshalb notwendig, weil Regionalpolitik und sektorale Politiken, die maßgeblich oder teilweise national gestaltet und durchgeführt werden, ineinandergreifen. Berührungspunkte gibt es beispielsweise in der Export- und Investitionsförderung, im Standortmarketing, in der Wissenschaftspolitik (z.B. bei der Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen und Unternehmen), bei der Gestaltung des Finanzsystems (z.B. bei der Gründungs- und Unternehmensfinanzierung) oder in der Bildungspolitik.

Im Rahmen einer Kombination von *top-down*- und *bottom-up*-Verfahren kann die nationale Ebene die Gebietskörperschaften bei der Mobilisierung ihrer endogenen Potenziale und der *bottom-up*-Entwicklung regionaler Strategien unterstützen. Sie kann dies tun, indem sie Fördermittel im Wettbewerbsverfahren vergibt und dafür von den lokalen Antragstellern die Erarbeitung eigener, auf die regionale Wirtschaftsstruktur angepasster Strategien verlangt. Dieser Ansatz bedingt den Aufbau administrativer Kompetenzen auf lokaler und regionaler Ebene. Eine dezentralisierte Regionalpolitik wird nicht schon durch eine Übertragung

politischer Kompetenzen vollzogen, sondern schließt die aktive Unterstützung der Kommunalpolitik und -verwaltung bei der Nutzung ihrer neuen Spielräume ein.

In partizipativen Ansätzen wie Clusterpolitik, lokaler Tourismusförderung oder der Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte setzen wirtschaftsnahe Akteure wichtige Impulse.

Dabei sollte nicht nur an Akteure aus Politik und Verwaltung gedacht werden. Die Privatwirtschaft oder wirtschaftsnahe Institutionen wie Kammern, Unternehmerverbände und Gewerkschaften können regionalpolitisch be-

deutende Partner sein. Insbesondere in partizipativen Ansätzen wie Clusterpolitik, lokaler Tourismusförderung oder der Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte setzen solche Akteure Impulse, steuern Wissen bei und übernehmen Aufgaben bei der Umsetzung. Kammern, Verbände und Gewerkschaften sind etwa bei der Organisation der Ausbildung und Weiterqualifizierung von Arbeitnehmern oftmals geeignetere Ansprechpartner als kommunale Gebietskörperschaften. Vor allem in arbeitsintensiven Branchen wie dem Tourismus ist eine Einbindung jener Akteure unerlässlich. Dies gilt umso mehr, wenn Ausbildungsmodelle nach dem Vorbild des deutschen dualen Ausbildungssystems beabsichtigt sind, was angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Tunesien zweckmäßig sein kann und dort auch versucht wird.

Ebenso sind lokale und regionale Akteure bei der Förderung von Unternehmensgründungen relevant, denn diese vollziehen sich in einem lokalen sozialen Kontext. Existenzgründer verfügen über persönliche und geschäftliche Netzwerke, haben möglicherweise Bezug zu lokalen Ausbildungseinrichtungen und können das örtliche Geschäftsklima gut einschätzen. Kommunale Wirtschaftsförderung, Hochschulen und Ausbildungseinrichtungen, Kammern und lokale Banken können zusammen ein unterstützendes Netzwerk aufbauen, das von „weicher“ Infrastruktur wie Seminaren zur Entwicklung von Geschäftsplänen bis hin zu „harter“ Infrastruktur wie Gründerzentren reicht.

Die Aufgabe kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften besteht vor allem in der Koordination partizipativer Regionalentwicklungsprozesse. So wirbt die Weltbank für eine „coordination of multiple actors to facilitate private sector interest in an area's latent potential“.¹⁸ Kommunal-

18 | Fn. 4, 32.

politik (und nationale Politik) einerseits und private Akteure einschließlich Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft und Verbände andererseits müssen sich auf Augenhöhe begegnen und eine gemeinsame Vision der Regionalentwicklung verfolgen.

TUNESIENS TRANSFORMATIONSPROZESS ALS FENSTER FÜR DEZENTRALISIERUNG

Für Tunesien liegt die regionalpolitische Priorität klar auf einem Abbau interregionaler Entwicklungsunterschiede und der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Das Land hat das Potenzial für eine dezentralisierte Regionalpolitik, die lokale und regionale Akteure in Politik, Verwaltung und Privatsektor einbezieht, und es verfügt im Vergleich zu anderen Staaten im Nahen Osten und in Nordafrika über einen hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und eine relativ wettbewerbsfähige Wirtschaft. Deshalb ist zu erwarten, dass regionalpolitische Instrumente, die Energie, Wissen und Engagement auf lokaler Ebene nutzen und Regionen national fördern, der tunesischen Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt eine höhere Dynamik verleihen. Voraussetzung ist, dass *bottom-up*- und *top-down*-Ansätze sich sinnvoll ergänzen.

Tunesien verfügt im Vergleich zu anderen Staaten im Nahen Osten und in Nordafrika über einen hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und eine relativ wettbewerbsfähige Wirtschaft.



Eine Teppichfabrik in der Nähe von Kairouan: Die Förderung der Mittelschicht wird eine der zentrale Aufgaben der Kommunen sein, um Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen auszugleichen. | Quelle: Dennis G. Jarvis, flickr ©📷

Die neue Verfassung schafft Raum für Dezentralisierung und für stärkere Mitwirkung und Verantwortung von Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene. Bisher ernannte das Innenministerium die Gouverneure der 24 tunesischen Gouvernorate, während die Kommunen über gewählte Räte verfügten, die ihrerseits die Bürgermeister wählten.¹⁹ Die neue Verfassung sieht eine dreigliedrige dezentrale Ordnung vor, die aus Kommunen, Regionen und *départements* bestehen soll und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Artikel 133 der Verfassung schreibt vor, dass die Regional- und Kommunalräte die Ratsmitglieder der *départements* wählen. Bemerkenswert ist, dass in den Räten der Gebietskörperschaften die Repräsentation der Jugend vorgesehen ist. Demnach dürfte das Problem der Jugendarbeitslosigkeit auf Gebietsebene Gehör finden. Schließlich ist das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 134 der Verfassung verankert.²⁰ Es wird interessant zu beobachten sein, welche Konsequenzen die neue Staatsstruktur für die künftige Regionalplanung hat.

Die Ausgestaltung des neu geschaffenen verfassungsrechtlichen Rahmens wird in den nächsten Jahren eine Aufgabe von Gesetzgeber und Regierung sein. Daher drängt sich die Frage auf, wie die politischen Parteien das Thema Regionalpolitik behandeln. Dass die neue Verfassung mit der Dezentralisierung in der Verfassungsgebenden Nationalversammlung mit einer überwältigenden Mehrheit mit 200 von 216 Stimmen angenommen wurde, zeugt von einem breiten Konsens, der auch die stärkste Partei, die islamistische Ennahda, einbezieht. Einen expliziten regionalpolitischen Diskurs führt beispielsweise die säkular ausgerichtete Partei Nidaa Tounes unter Führung des früheren Premierministers Béji Caïd Essebsi. Der Partei wird bei den anstehenden Neuwahlen eine mit Ennahda vergleichbare Stärke zugetraut.²¹ Nidaa Tounes betrachtet Regionalentwicklung als einen von vier Faktoren, die der Revolution von

19 | Vgl. ebd., 279.

20 | Vgl. „Constitution de La République Tunisienne“, http://marsad.tn/uploads/documents/Constitution_Tunisienne_en_date_du_26-01-2014_Version_Francaise_traduction_non_officielle_Al_Bawsala.pdf [20.05.2014].

21 | Vgl. Hardy Ostry, „Eine Verfassung für alle Tunesier: Neue Verfassung setzt Hoffnungsschimmer – Herausforderungen bleiben“, *KAS-Auslandsinformationen*, Nr. 5/2014, 50, <http://kas.de/wf/de/33.37762> [20.05.2014].

2011 zugrunde lagen (neben Beschäftigung, Jugend und sozialer Gerechtigkeit). Die Partei bekennt sich ausdrücklich zur Dezentralisierung, da sie in der politischen Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene ein Mittel für die lokale Bevölkerung sieht, ihre ökonomischen und politischen Perspektiven selbst zu gestalten. Einen weiteren Beitrag zur Entwicklung strukturschwacher Regionen leistet nach Ansicht der Partei der Infrastrukturausbau.²²

Nidaa Tounes bekennt sich zur Dezentralisierung, da sie in der politischen Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene ein Mittel für die lokale Bevölkerung sieht, ihre Perspektiven selbst zu gestalten.

AUF DEM WEG ZU EINER DEZENTRALISIERTEN REGIONALPOLITIK

Der neu geschaffene verfassungsrechtliche Rahmen – und die noch ausstehende gesetzliche Unterfütterung – erlaubt eine stärkere Mitsprache von Regionen und Kommunen in der Regionalpolitik. Dies ist unter den Gesichtspunkten von bürgernaher Demokratie und Subsidiarität nicht nur sinnvoll, sondern auch zweckmäßig, weil mit einer dezentralen Ordnung auch Effektivitätsaspekte angesprochen werden. So könnte beispielsweise angesichts der Gründe, die für eine stärkere *bottom-up*-Orientierung der Regionalpolitik sprechen, die Umsetzung der Clusterpolitik von einer stärkeren Einbindung regionaler und lokaler Akteure profitieren. Dadurch lässt sich die von oben gestaltete Politik mit Elementen einer *bottom-up*-Steuerung ergänzen. Falls die Dezentralisierung für subnationale Gebietskörperschaften erweiterte Handlungsmöglichkeiten in der Wirtschaftsförderung begünstigt, könnten sogar Clusterinitiativen in *bottom-up*-Richtung mit einer koordinierenden und impulsgebenden Rolle der kommunalen Wirtschaftsförderung entstehen. Dies ist für periphere, strukturschwache Regionen im Landesinneren eine Chance, in Nischen Fuß zu fassen, in denen ihre Wirtschaftsstruktur relative Stärken aufweist.

22 | Vgl. Hafawa Rebhi, „Programme socio-économique de Nidaa Tounes: ‚Pour que la Tunisie devienne un pays émergent... et démocratique‘“, *L'Économiste Maghrébin*, 17.11.2013, http://leconomistemaghrebin.com/2013/11/17/?page_id=47598 [20.05.2014].

Eine dezentralisierte Regionalpolitik würde auch der Entwicklung des Tourismus dienen – und dies sowohl in vergleichsweise prosperierenden Küstenregionen als auch in peripheren Regionen im Landesinneren.

Mit internationalen Gebern lassen sich dabei Synergien erzeugen. Schritte in diese Richtung sind bereits erkennbar. So stellte die Weltbank Tunesien jüngst eine Unterstützung im Umfang von 300 Millionen US-Dollar für den Aufbau lokaler Kapazitäten im Hinblick auf den Dezentralisierungsprozess in Aussicht.²³ Auch ein Erfahrungsaustausch in Sachen kommunale Wirtschaftsförderung – beispielsweise mit deutschen Gemeinden, die über Erfahrung bei der partizipativen Wirtschaftsförderung verfügen, – wäre hilfreich, um die Dezentralisierung für die tunesische Regionalpolitik nutzbar zu machen.²⁴ Weiterhin sollten partizipative Politikprozesse nichtstaatliche Akteure für regionalpolitische Initiativen gewinnen, zum Beispiel Organisationen wie den Unternehmensverband UTICA und den Gewerkschaftsbund UGTT und deren regionale oder lokale Gliederungen.

Angesichts des starken Entwicklungsgefälles zwischen den tunesischen Regionen bietet es sich an, eine Mischung an regionalpolitischen Instrumenten einzusetzen, die auf ein weites Spektrum von Branchen vom arbeitsintensiven Tourismus bis hin zu innovativen Technologiebranchen abzielt.

Vor allem der Förderung von Existenzgründungen kommt eine hohe Bedeutung zu. Die *pôles de compétitivité* erbringen bereits ein breites branchen- bzw. technologie-spezifisches Angebot an Dienstleistungen für Existenzgründer. Ein vergleichbares Angebot können lokale oder regionale Existenzgründungsnetzwerke branchen- oder technologieunspezifisch anbieten. In solchen Netzwerken sind wiederum die angesprochenen sowie weitere nichtstaatliche Akteure entscheidend. Dazu zählen nicht zuletzt Banken und Mikrofinanzorganisationen.

23 | Vgl. Weltbank, *World Bank Group Announces up to US\$1.2 Billion in Support for Tunisia in 2014*, Pressemitteilung, 28.02.2014, <http://worldbank.org/en/news/press-release/2014/02/28/world-bank-group-support-tunisia-2014> [20.05.2014].

24 | Vgl. Maximilian Benner, *Clusterwettbewerbe: Eine Option für Entwicklungsländer?*, München, MPRA, 19.08.2012, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/40743/1/MPRA_paper_40743.pdf [20.05.2014].

Exkurs 3: Unternehmensgründungen im Nahen Osten und Nordafrika

Die meisten Länder in der MENA-Region sehen sich mit der Herausforderung konfrontiert, jungen Hochschulabsolventen Einstiegschancen auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Dies ist deshalb schwierig, weil aus demografischen Gründen mehr Absolventen auf den Arbeitsmarkt strömen, als dieser mit dem bisherigen Niveau des Wirtschaftswachstums aufnehmen kann.²⁵ Interregionale Disparitäten verschärfen dieses Dilemma. Es liegt auf der Hand, dass eine Lösung dieses Problems neben einer makroökonomischen Politik, die Wachstum insgesamt fördert, auch eine gezielte Förderung von Unternehmensgründungen beinhalten muss. Es ist kaum vorstellbar, dass die Volkswirtschaften in der arabischen Welt ohne Existenzgründungen ausreichendes Wachstum und Beschäftigung schaffen können.

TUNESIENS REGIONALPOLITIK VOR WICHTIGEN WEICHENSTELLUNGEN

Um Wissen und Fähigkeiten lokaler Akteure aus Politik, Verwaltung und Privatsektor zu nutzen, ist eine Dezentralisierung regionalpolitischer Planungs- und Umsetzungskompetenzen gemeinsam mit der Unterstützung lokaler Akteure bei der Wahrnehmung dieser Kompetenzen ein wichtiger Baustein für eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Regionalpolitik. Auch wenn in der Politik ein Bewusstsein für das Problem interregionaler Disparitäten besteht, scheint die Bedeutung von Dezentralisierung noch nicht im Vordergrund des politischen Diskurses in Tunesien angekommen zu sein.

Dabei ist die Bereitschaft der Politik, Kompetenzen auf die regionale und lokale Ebene zu verlagern und die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der Regionalentwicklung anzuerkennen, ausschlaggebend für den Erfolg einer dezentralisierten Regionalpolitik. Es ist noch nicht absehbar, ob und wie stark die tunesische Politik die Möglichkeiten der neuen Verfassung dazu nutzen wird. Letztlich wird die Regionalpolitik in Tunesien daran gemessen, inwieweit sie die ökonomischen Perspektiven der Bevölkerung auch in

25 | So schätzt die Weltbank, dass Tunesien ein Wachstum seines Bruttoinlandsprodukts von mindestens 4,5 Prozent benötigt, um bis 2020 die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Gleichzeitig prognostiziert sie für 2014 eine Wachstumsrate von lediglich drei Prozent. Vgl. Fn. 3, 5 und 7.

peripheren, strukturschwachen Regionen verbessert und Teilhabemöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt schafft. Diese Erwartung der Revolution ist bislang unerfüllt geblieben und lässt sich nur langfristig und in kleinen Schritten erfüllen. Sich ihrer anzunehmen, zählt zu den vordringlichen Aufgaben der tunesischen Politik. Gelingt dies, wäre das ein hoffnungsvolles Zeichen für strukturschwache Regionen im gesamten Raum des Nahen Osten und Nordafrikas.