

Die Reform der französischen Regionalebene

von Andreas Schwab

Frankreich war schon lange vor der französischen Revolution ein Einheitsstaat. Das Land einer zentralen und straffen Führung zu unterwerfen, ist seit Jahrhunderten ein wichtiges politisches Element gewesen. Dies hat über die Jahrhunderte dazu geführt, dass Paris sich als einziges „Zentrum“ etablierte – bis in die heutige Zeit. Frankreich wurde daher lange Zeit als Beispiel für einen Zentralstaat schlechthin angesehen. Dieser „Zentralismus“ hat allerdings immer auch wieder Kritik erfahren, und wird seit den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts gerne mit dem gleichnamigen Buchtitel „Paris et le désert français“ (Paris und die französische Wüste) charakterisiert. Diese Charakterisierung ist insbesondere hilfreich, wenn man die staatlichen Strukturen des Frankreichs der 50-er Jahre mit denen der Bundesrepublik Deutschland vergleicht: Frankreich hatte ein unumstrittenes Zentrum, während Berlin nur theoretisch „Hauptstadt“ Deutschlands war. Gleichwohl war das übrige Frankreich weitaus ländlicher geprägt und deutlich weniger industrialisiert als das übrige Deutschland, wo verschiedene „Zentren“ (München, Frankfurt, Hamburg, Köln/Bonn) um die Vorherrschaft kämpften. Entsprechend war auch der wirtschaftliche Wohlstand in Deutschland „gleichmäßiger“ verteilt als in Frankreich ohne jedoch die Spitze zu erreichen, die Paris aufweisen konnte.

Von dieser Ausgangssituation hat sich inzwischen – auch im Kontext der europäischen Regionalpolitik und der deutschen Wiedervereinigung – eine Annäherung der so verschiedenen ausgestalteten Territorialstrukturen entwickelt. Diese Annäherung hat viele Elemente (Diskussion um die zunehmende Unflexibilität des bundesdeutschen Föderalismus, Situation der europäischen Regionalpolitik vor dem Hintergrund des Beitritts der MOE-Staaten, etc), jedoch soll im folgenden nur der regionalen Strukturentwicklung im Frankreich der V. Republik nachgegangen werden. Am Rande gestreift werden dabei auch die Departements und die Gemeinden. Eine besondere Würdigung soll dabei den Reformgesetzen der Regierung Raffarin vom März 2003 zuteil werden.

I. „une république indivisible“

Artikel 1 der Verfassung der V. französischen Republik von 1958 lautet: „Frankreich ist eine unteilbare Republik“. Diese Feststellung stellt ein wichtiges Element der französischen Verfassungstradition dar, und geht auf eine Erklärung des Konvents der Revolution von September 1792 zurück. Der hier zutage tretende Begriff des „Staates“ stand lange im Mittelpunkt der französischen Staatsrechtslehre. Keine andere Nation hat mehr Aufwand betrieben, den Sinngehalt dieses Begriffs zu definieren. Vor dem Hintergrund dieser Tradition wurden Forderungen nach regionaler Autonomie immer wieder wegen der Gefahr zentrifugaler Entwicklungen abgelehnt. In der Mitte des 20. Jahrhunderts wurden jedoch auch in Frankreich die konzentrischen Kräfte zunehmend als lähmend empfunden: Die Zuführung aller politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen zur Pariser Zentralinstanz führte zu einer gewissen Erstarrung: Verwaltungswege waren unübersichtlich und Entscheidungsstrukturen ineffizient geworden. In den Departements bestand kein politisches Leben, diese wurden verwaltungstechnisch vielmehr von den Präfekten (*préfets*), die als Statthalter der Regierung agierten, geleitet. Auch bestanden schon seit 1972 [22 Planungsregionen](#), die jedoch keinerlei konkrete Aufgaben wahrzunehmen hatten.

Es bedurfte in dieser Situation einer grundlegenden Reform der staatlichen Verwaltungsstrukturen, die von der 1981 ins Amt gewählten sozialistischen Regierung eingeleitet wurde. 1982 wurde vom zuständigen Minister *Gaston Deferre* eine *loi fondamentale* („Grundgesetz“) für Dezentralisierung ins Parlament eingebracht und beschlossen. Dieses Gesetz veränderte nicht nur den Status der Regionen, sondern die gesamte Territorialstruktur Frankreichs ganz erheblich.

II. Die Dezentralisierung im Jahr 1982

Die *loi Deferre* realisierte zunächst den in der französischen Verfassung (Art. 72, II) allgemein formulierten Anspruch, dass alle Gebietskörperschaften sich selbst und frei verwalten durch allgemein und direkt gewählte Räte. Durch dieses Gesetz erhielten die Regionen den Status von selbständigen Gebietskörperschaften, sog. *collectivités territoriales*, deren Existenz in Art. 72, I der französischen Verfassung geregelt ist. Ebenso wie die Gemeinde- und Departementsräte werden seit 1986 auch Regionalräte für die Dauer von sechs Jahren von den Einwohnern der Regionen gewählt. Aus ihrer Mitte wählen die Regionalräte anschließend für die gesamte Periode einen Regionalpräsidenten und seinen Vertreter. Der Regionalrat tritt ungefähr viermal pro Jahr zusammen, kann aber vom (Vize-) Präsidenten auch außer der Reihe einberufen werden. Der Regionalratspräsident kann während seiner Amtszeit nicht gestürzt werden und ist der Chef der Regionalverwaltung. Er bereitet die Beschlüsse des Regionalrats vor und führt sie aus.

Die Gesetzgebung des Jahres 1982 hat insbesondere dazu geführt, dass die Beschlüsse und Entscheidungen der Gebietskörperschaften keiner Vorabkontrolle, der sog. *tutelle*, durch den Präfekten mehr unterliegen. Der Präfekt hat seither nur noch die Kompetenz Beschlüsse, die er für rechts- oder unzweckmäßig erachtet, im Wege der Rechtsaufsicht, also vor den Verwaltungsgerichten in Frage zu stellen. Das Gesetz wollte auch in begrifflicher Hinsicht für Neues sorgen: Die zum Inbegriff des Zentralismus in Frankreich gewordenen Präfekten wurden umbenannt in „*commissaires de la république*“. Dieser Begriff hat sich allerdings nicht durchgesetzt.

Daneben wurde durch die *loi Deferre* aber auch der Bereich der „eigenen Angelegenheiten“, welche interne Bereiche der Regionen betreffen, erheblich erweitert. Nichts desto trotz hat sich der Zentralstaat damit einerseits nur aus wenigen Politikbereichen zurückgezogen. Die Gebietskörperschaften wurden im Gesetz auch verpflichtet, an der Ausführung von Aufgaben des Zentralstaats mitzuwirken. Des Weiteren bleibt der Zentralstaat in den Regionen durch einen „Regionalpräfekten“ vertreten, der in Personalunion auch Repräsentant des Staates in jenem Departement ist, in dem sich die „Hauptstadt“ der Region befindet. Auf Verlangen des Regionalratspräsidenten oder des Premierministers hat er vor der Regionalversammlung ein Rederecht.

Die Zuständigkeiten der Regionen konzentrieren sich vornehmlich auf den ökonomischen Bereich. Neben der regionalen Wirtschaftspolitik ist der Bau von Schulen der größte Ausgabeposten in den Regionalhaushalten. Aber auch Regionalplanung, kulturelle Angelegenheiten, der Unterhalt von Kanälen oder Infrastrukturmaßnahmen zählen zu ihren Aufgaben. Seit 1994 gehört auch der Bereich der beruflichen Bildung dazu.

III. Neue Herausforderungen für die Regionen

Eine Region sorgte jedoch schon bald für den Fortgang der Diskussion über die Frage, ob die Reichweite der Reformen ausreichend waren: Korsika. Auf der zu Frankreich gehörenden Mittelmeerinsel schwelt seit langem ein Konflikt zwischen (korsi-

schen) Nationalisten und jenem Teil der Bevölkerung, der sich voll der französischen Republik zugehörig fühlt. Verschiedene französische Regierungen haben mit ganz unterschiedlichen Maßnahmen versucht, diesem Problem zu begegnen. So wurde 1991 beispielsweise ein Gesetz über die innere Autonomie der seit 1786 zu Frankreich gehörenden Insel verabschiedet, in dem den Korsen eine Reihe von Sonderrechten zugestanden werden, wozu beispielsweise eine Regionalversammlung mit gewählten siebenköpfigen Exekutivausschuss gehört. Trotz dieser Maßnahmen kam es in den neunziger Jahren jedoch zu weiteren Terroranschlägen auf der Insel.

Nicht nur durch Diskussion über den Umgang mit den korsischen Nationalisten wurde Ende des 20. Jahrhunderts über den Erfolg der Dezentralisierungspolitik aus dem Jahre 1982 diskutiert. Zweifellos waren durch diese Reform schon damals nur bestimmte Probleme gelöst worden, es kamen in der Zwischenzeit aber auch neue Probleme hinzu. Vor diesem Hintergrund vertrat der Kandidat des bürgerlichen Parteienbündnisses für das Amt des Premierministers im Jahr 2002, Jean-Pierre Raffarin, die Auffassung, dass die Dezentralisierungspolitik in Frankreich fortgesetzt und verbessert werden müsse. Nach dem Gewinn der Parlamentswahlen und der Ernennung zum Regierungschef wurde dieses Versprechen zügig angegangen.

So hat das französische Parlament im Oktober 2002 erstmals über ein verfassungsänderndes [Gesetz](#) in Bezug auf die dezentralisierte Organisation der Republik beraten, und beide Parlamentskammern, die zum *Congrès* in Versailles zusammenkamen, haben den Gesetzestext am 17. März 2003 mit den Stimmen der UMP und UDF (584 gegen 278 Gegenstimmen aus dem Lager der PS) gebilligt. Die damit verbundene Reform sieht umfangreiche Änderungen vor.

Zunächst wird **Artikel 1** der französischen Verfassung ergänzt. Er lautet nunmehr: „Frankreich ist eine unteilbare Republik. Ihre Organisation ist dezentralisiert.“ Sodann wird in **Artikel 37** eine Experimentierklausel aufgenommen, die es gestattet, zeitweise bestimmte Aufgaben auf die Regionen zu übertragen. **Artikel 39** überträgt dem Senat die Erstbefassung mit Gesetzen, die sich mit der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften beschäftigen. **Artikel 72** der Verfassung wird dergestalt geändert, dass weitere Gebietskörperschaften neben den Kommunen, Departements und Regionen geschaffen werden können. Daneben werden auch umfangreiche Änderungen des **Artikel 72, Abs. 1 und Abs. 2** sowie von **Artikel 73 und 74** vorgenommen.

Aus der Sicht des Premierministers, Jean-Pierre Raffarin, soll der Staat im Rahmen der Dezentralisation drei Aufgaben erfüllen: „*la législation, la péréquation et l'évaluation*“, also die Gesetzgebung, die Gleichheit und die Auswertung. Den Regionen fällt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, eine Politik der Orientierung der Menschen und des Landes zu betreiben. Die Departements sollen in Subsidiarität zu den Großstädten für eine Politik der Solidarität und der wohnortnahen Versorgung zuständig sein. Die Gemeinden bzw. die Gemeindeverbände haben schließlich die Aufgabe die Verbindung zum Bürger zu halten und Dienstleistungen anzubieten.

Ziel dieser Verfassungsänderungen ist es, den Regionen mittels eines Organgesetzes (*Loi organique*) weitere Kompetenzen zu übertragen. Dieses Gesetz soll im April 2003 in die Nationalversammlung eingebracht werden und folgende Bereiche betreffen: Tourismuspolitik, bestimmte Bereiche der Wirtschaftspolitik (Wirtschaftsförderung und Verwaltung europäischer Beihilfen durch die Regionen) und Verkehrsein-

richtungen wie Kanäle, Flughäfen und Seehäfen mit Ausnahme von solchen nationaler Bedeutung werden auf die Regionalebene übertragen.

Auch im Bereich der Gesundheitspolitik sollen die Regionen beteiligt sein: Programme zur Gesundheitspolitik und die Verwaltung des Krankenhauswesens sollen in ihren Kompetenzbereich fallen. Ebenfalls in regionale Ägide fallen werden Schule und Ausbildung. Neben den Regionen sollen aber auch die Departements und Kommunen gestärkt werden.

Noch lässt sich nicht absehen, wie weitreichend die Staatsorganisation in Frankreich durch diese neuerlichen Reformen verändert, bzw. dezentralisiert werden. Sicher ist jedoch, dass Frankreich sich – wie viele andere europäische Staaten dies bereits getan haben – vom Inbegriff des Zentralstaats verabschieden möchte.

24.03.2003