

Gesetzentwurf Dezentralisierung

Offene Fragen des Projektes Raffarin

ORTWIN ZIEMER*

Wie von Jacques Chirac im Wahlkampf angekündigt, ist die gezielte Fortschreibung der Dezentralisierung neben der inneren Sicherheit, der Rentenproblematik und dem Spagat zwischen versprochenen Steuersenkungen und dem Zwang zu Einsparungen wegen des europäischen Stabilitätspaktes eine der großen Aufgaben, die der wiedergewählte Präsident seinem Regierungschef ins Stammbuch geschrieben hat. Demzufolge räumte der neue Premier Jean-Pierre Raffarin dem Thema in seiner Regierungserklärung entsprechend breiten Raum ein.

Von Anfang an jedoch stellte sich heraus, dass der Weg zur Durchführung der Reform der Dezentralisierung recht dornenreich und keinesfalls von vornherein geebnet war, wie man bei der klaren Regierungsmehrheit in der Nationalversammlung, im Senat und im Verfassungsrat eigentlich hätte annehmen können. Das parlamentarische Verfahren war gerade eben angelaufen, als bereits eine erste handfeste Polemik die Atmosphäre zu vergiften drohte. Dass etwa der frühere Regierungschef und ehemalige Wirtschafts- und Finanzminister Lionel Jospins, Laurent Fabius, das Reformvorhaben als unausgegoren anprangerte und als Pseudo-Dezentralisierung hinstellte, mochte noch niemanden

verwundern und gehörte zum üblichen verbalen Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition.¹ Schon wesentlich schwerer zu verdauen war da für die Hausherren von Elysée und Matignon die Attacke des einstigen Innenministers Jean-Louis Debré, im vergangenen Juni von den UMP-Abgeordneten mit überwältigender Mehrheit zum Präsidenten der Nationalversammlung gekürt.

Es dürfte Chirac und auch seinem Vorkämpfer Raffarin sicherlich zunächst einmal die Sprache verschlagen haben, als Debré Anfang November den soeben von der Regierung eingebrachten Gesetzentwurf als „Ausverkauf“, ja gar als „staatspolitischen Fanatismus“ abqualifizierte, der die Republik in einen Flickenteppich zu verwandeln drohe. Bei einer anschließenden Pressekonferenz hatte der Regierungschef sichtlich Mühe, Haltung zu bewahren, als er versuchte, Debrés Rundumschlag als dessen Privatmeinung herunterzuspielen.

Relativ früh war klar, dass zwei Aspekte zu Kristallisationspunkten der Dezentralisierungspolitik der neuen Regierung werden sollten. Zum einen die korsische Frage: Die regionalen und lokalen Mandatsträger der Insel, allen voran der Präsident des Inselparlamentes José Rossi, obgleich demselben poli-

* Ortwin Ziemer lebt als Korrespondent auf La Réunion und unterrichtet dort in französischen Europaklassen Deutsch, Geschichte, Landes- und Sozialkunde.

tischen Lager angehörend wie die neue Pariser Regierungsmannschaft, erklärten zwar, die Reformabsichten seien grundsätzlich zu begrüßen, gaben jedoch gleichzeitig sinngemäß zu bedenken, Korsika dürfe keinesfalls in einem allgemeinen Dezentralisierungssog ertränkt werden.²

Zum anderen rückt seit dem Regierungsantritt Raffarins die Überseepolitik in einem neuen, ehrgeizig auf 15 Jahre angelegten Rahmengesetz erneut ins Blickfeld.

Wie sieht der Reformfahrplan aus?

Wie sehen nun aber der konkrete Fahrplan und das genaue Programm der Regierung in Sachen Dezentralisierung aus? Wie weit ist man wirklich bereit zu gehen? Die Region soll eindeutig zur Basis der Umgestaltung des politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozesses werden. Diese Ebene soll künftig in allererster Linie für die Verwirklichung des Gebots der Gleichheit der Lebensverhältnisse verantwortlich sein, das aus dem deutschen Grundgesetz bekannt ist und das realiter auch die französische Verfassung kennt. Wie dies allerdings konkret funktionieren soll, hat Jean-Pierre Raffarin zunächst noch offen gelassen.³ Es scheint ebenfalls festzustehen, dass auch die Departements, Städteverbände und Gemeinden neue, weitergehende Aufgaben erhalten werden, welche genau jedoch, bleibt abzuwarten. Die Kompetenzen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollen auf die Bereiche der Berufsaus- und -fortbildung, des Umweltschutzes, der Landwirtschaft, der Wirtschaftsentwicklung, der Kultur und des Tourismus erweitert werden. Dieser an sich recht eindrucksvolle Katalog entbehrt jedoch derzeit noch jeglicher Präzisierung bezüglich der konkreten Entscheidungsfindung und Durchführung der zu beschließenden Maßnahmen in diesen Politikbereichen. Raffarin ging für französische Verhältnisse in seiner Regierungserklärung sehr weit, als er

ankündigte, die unerträgliche „Bevormundung der Regionen“⁴ solle beseitigt werden. Doch gerade das seit ihren Anfängen notorische Problem der Dezentralisierung, die Frage der Finanzierung, befindet sich nach wie vor in der Schwebe. Weitere Punkte wurden bisher ebenfalls nur angedeutet, ohne näher ausgeführt zu werden, so eine Änderung des Modus der Regionalwahlen, deren nächste Ausgabe 2004, im selben Jahr wie die kommenden Europawahlen, ansteht.

Der zunächst von der Nationalversammlung gebilligte Gesetzentwurf⁵, der nach anfänglichem Widerstand einiger Senatoren – selbst aus dem Regierungslager – kurz vor Weihnachten auch vom parlamentarischen Oberhaus endgültig verabschiedet wurde, schreibt in der geplanten Neufassung des ersten Artikels der französischen Verfassung erstmals ausdrücklich die „dezentralisierte Organisation“ des Staates fest, betont aber nach wie vor in der bekannten klassischen Formel den „unteilbaren“ Charakter der Republik. Der neue § 72 Abs. 2 führt, in Anlehnung an das europäische Maastricht-Modell, das Subsidiaritätsprinzip ein. Die Regionen und Departements sollen diejenigen Kompetenzen ausüben, die auf ihrer Ebene am raschesten und effizientesten umgesetzt werden können. Um herauszufinden, welche dies sind, wird das neue Experimentierrecht der Regionen⁶ geschaffen. Sie handeln in den Planverträgen mit dem Staat aus, welche Kompetenz sie zunächst über einen begrenzten Zeitraum probeweise ausüben wollen, im Falle des Elsass beispielsweise die Verwaltung der EU-Strukturhilfen. In einem solchen Fall können die auf regionaler Ebene ergriffenen Maßnahmen von der nationalen Gesetzeslage abweichen.

Sollte die Experimentierphase erfolgreich sein, soll die Maßnahme anschließend auf alle Regionen erweitert werden. Dieses Vorgehen soll nach dem Willen von Premier Raffarin dazu beitragen, das in § 1 verankerte Verfassungsgebot der Gleichheit aller Bürger

vor dem Gesetz besser zu gewährleisten. Nähere Einzelheiten, welche Kompetenzen auf diese Weise eventuell regionalisiert werden können, sollen die demnächst zu verabschiedenden Durchführungsgesetze enthalten. Der Staat kann auch selbst die Initiative ergreifen, eine bestimmte Kompetenz zu regionalisieren.⁷ Der Verfassungsrat soll bei alledem die Oberaufsicht führen. Der Gesetzentwurf sieht des Weiteren auch die Möglichkeit der territorialen Neuordnung vor. So sollen Regionen oder Departements beispielsweise fusionieren können, wenn sie es selbst wünschen. Die letzte Entscheidung bleibt allerdings nach wie vor dem zentralen Gesetzgeber vorbehalten.

Viele offene Fragen

Insgesamt bleibt eine ganze Reihe wichtiger Fragen offen: Wie soll der neue und verstärkte Dialog zwischen Staat und Regionen aussehen, den der Regierungschef in seinem programmatischen Buch „Pour une nouvelle gouvernance“⁸ als die Voraussetzung dafür nennt, dass das abhanden gekommene Vertrauen der Bürger in die Politik wieder hergestellt werden könne? Welche Rolle ist hierbei den Gemeinde- und Städteverbänden zugeacht, deren Zahl in den letzten Jahren in Frankreich deutlich zugenommen hat, nicht zuletzt deshalb, weil diese Form der Raumplanung aus Brüssel gut bezuschusst wird? Mittels des angekündigten Verfassungsge-

setzes sollen „ihre Strukturen entrümpelt und ihre Arbeit vereinfacht“ werden.⁹

Die direkte Beteiligung der Bürger an der politischen Entscheidungsfindung auf regionaler und lokaler Ebene soll ausgebaut werden. Die Einzelheiten zur Erweiterung der Möglichkeiten der direkten Demokratie auf diesen unteren Ebenen werden wohl aber ebenfalls erst im Frühjahr dieses Jahres bekannt gegeben werden.

Es steht außer Zweifel, dass eine grundlegende Reform des gesamten Staatsapparates eine der großen Herausforderungen der neuen fünfjährigen Amtszeit des unter so ungewöhnlichen Umständen in seiner Funktion bestätigten Präsidenten sein wird. Noch vor der Einbringung des Gesetzentwurfes zum Kompetenztransfer im Oktober 2002, auf der Generalversammlung der französischen Departements Mitte September auf Réunion, wurden nochmals die hohen Erwartungen der regionalen und lokalen Mandatsträger an die Dezentralisierung deutlich. Doch erst im Frühjahr 2003, nach der im Februar geplanten Verabschiedung der nötigen Verfassungsänderung durch beide Kammern des Parlaments, dem Kongress in Versailles, sollen die Gesetze zur konkreten Umsetzung der Reform auf den parlamentarischen Weg gebracht werden. Das Thema der Dezentralisierung wird also noch eine gute Weile auf der politischen Tagesordnung in Frankreich verbleiben.

1 Vgl. z. B. „Ouest France“, 6.12.2002.

2 So *José Rossi* in einem France-Inter-Interview einen Tag nach dem Besuch von *Raffarin* und *Sarkozy* auf Korsika.

3 Vgl. das Interview des Regierungschefs in der Tageszeitung „L'Est Républicain“ vom 18.7.2002.

4 Wörtlich „la mise sous tutelle des régions“. Vgl. www.gouv.fr. „Le scrutin doit être plus enraciné dans le territoire.“ www.gouv.fr.

5 www.gouv.fr: Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la république, endgültig verabschiedet am 17.12.2002.

6 Vgl. den neuen § 72 Abs. 4 der Verfassung.

7 Neuer § 71 Abs. 1 der Verfassung.

8 Editions de l'Archipel, Januar 2002.

9 Vgl. nochmals www.gouv.fr.