

David Eckel  
Giesebrechtstraße 14  
10629 Berlin  
Matrikel-Nr. 70 30 15

Telefon: 030/889 12 988

Telefax: 030/889 12 990

Mobil: 0172/32 00 485

[David@eckel.de](mailto:David@eckel.de)

# Die Regionen in Frankreich im Wandel

Universität Potsdam im Sommersemester 2004

Seminar: Regional Governance

Dozent: Dr. Franzke

Berlin/Potsdam 2004

<u>Gliederung</u>	Seite
1.1 Einleitung	03
2.1 Theoretische Erläuterung des Begriffs „Region“ und Festlegung einer für die Arbeit gültigen Definition	04
2.2 Die Regionen in der EU – eine theoretische Betrachtung	05
3.1 Regionen in Frankreich: Ein kurzer historischer Abriß	06
3.2 Der Staatsaufbau in Frankreich	08
4.1 Frankreich im Wandel	09
4.2 Sinnvolle Dezentralisierung als Zukunftsmodell? Ein Beispiel	11
4.3 Das Beispiel: CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux)	11
5.1 Bewertung und Zusammenfassung des Einflusses der EU auf die Regionalisierung	13
5.2 Fazit	16

## 1.1 Einleitung

„Regionen in Frankreich“ ist das Thema dieser Hausarbeit. Doch welche Rolle spielen Regionen in einer immer größer werdenden Europäischen Union noch? Globalisierung, Verlagerung der Kompetenzen nach Brüssel, World Wide Thinking – wie zeitgemäß ist der Begriff der Region noch? Wie reagiert Frankreich auf diese Entwicklung, welche Konzepte versucht man dort?

Dabei sind bei der Analyse des Themas einige Besonderheiten zu beachten: Die Regionen und ihre Gebietskörperschaften sind die kleinsten Einheiten, also die Stellen, an der der Bürger mit staatlichem Handeln am ehesten konfrontiert wird, und an die er die meisten Probleme heranträgt. Bei genauerem Hinsehen fällt auf, daß zum Beispiel die Communes in Frankreich für große Teile der staatlichen Leistungen wie ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr), Infrastruktur und Schulen zuständig sind, zum Teil auch für soziale Fragen. Diese „unteren“ Handlungseinheiten haben also den direkten Kontakt zum Volk und müssen auch unliebsame Gesetze und Vorschriften vollstrecken, die im fernen Paris beschlossen wurden.

Doch die Regionen und Gebietskörperschaften in Frankreich erfüllen mittlerweile mehr als nur den Dienst am Volk. Sie stiften Identität und fördern die regionalspezifischen Kulturen und Bräuche. Dies war bis vor zwei Jahrzehnten noch schwer vorstellbar. Der französische Einheitsstaat torpedierte jegliche Autonomie der Regionen und verbot sogar die Pflege der regionalen Sprachen und Bräuche. Ein Adlatus von Paris mußte jede Entscheidung bestätigen, die auf regionaler Ebene getroffen wurde, Handlungsspielraum gab es für die Gebietskörperschaften nicht. Zahlreiche Reformen des Staatssystems haben dafür gesorgt, daß heute deutlich mehr Verantwortung in der Hand der Regionen, Communes und Départements liegt, als dies früher der Fall gewesen ist.

Der Wandel in Frankreich war und ist relativ heftig und berührt fast alle Politikfelder grundlegend. Daher stellt sich die Frage, woher die Energie für diesen Umbruch kam. Wurde er durch die Europäische Union bedingt oder entwickelte sich Frust wegen der allgegenwärtigen Macht der Pariser Zentralregierung? Sind starke Nationalstaaten in Europa vielleicht sogar ein Anachronismus, muß die Macht näher beim Volk liegen? Und wie wird dann das Wohl des Landes koordiniert, wie werden die Reibungsverluste eingeschränkt?

In dieser Arbeit sollen einige Beispiele zeigen, welche Probleme bei der Regionalisierung auftreten und welche Vorteile sich aus ihr ergeben können.

## 2.1 Theoretische Erläuterung des Begriffs „Region“ und Festlegung einer für die Arbeit gültigen Definition

Die Geographie unterscheidet zwischen der „sektoralen Dimension<sup>1</sup>“ der Region und der „integrativen Dimension<sup>2</sup>“.

Die Theorie der sektoralen Dimension definiert die Region nach natürlichen Faktoren wie Flora und Fauna, nach anthropogenen Faktoren wie Sprache und Wissenschaftsstand und nach politisch-administrativen und historischen Gesichtspunkten. Der Ansatz der integrativen Dimension geht von Regionenbildung durch räumliche Einheiten, durch soziale und kulturelle Strukturen und durch die Kombination dieser Faktoren aus.

Die politikwissenschaftliche Definition ist ebenfalls keineswegs eindeutig und klar. So definiert Roland Sturm die Region vor allem als identitätsstiftende Einheit: „Regionen in Europa definieren Grenzlinien, Grenzlinien, die auch Spuren in der kollektiven Psyche hinterlassen. Grenzen geben Anlaß zur Identitätssuche<sup>3</sup>.“ Diese Definition impliziert auch, daß Regionen über Staatsgrenzen überschritten werden können und sich anschließend „regionale Grenzen“ bilden<sup>4</sup>. Problematisch ist nach Sturm zudem die fehlende Kohärenz zwischen politischen, kulturellen, ethnischen, ökonomischen und historischen Regionen.

Die Europäische Union, die vor allem für die Einteilung der Fördermittel den Regionenbegriff in allen ihren Mitgliedsstaaten halbwegs einheitlich festlegen muß, hat sich auf folgende (politische) Definition geeinigt:

„1. Im Sinne dieser Charta versteht man unter Region ein Gebiet, das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber einen gleichartigen

---

<sup>1</sup> Vgl. Bätzing, Werner: Zum Begriff und zur Konzeption von „Region“ aus der Sicht der Geographie. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Geographie, Erlangen/Nürnberg 2004.

<sup>2</sup> Vgl. Bätzing, Werner: Zum Begriff und zur Konzeption von „Region“ aus der Sicht der Geographie. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Geographie, Erlangen/Nürnberg 2004.

<sup>3</sup> Sturm, Roland in: Sturm, Roland (Hrsg.): Grenzen und Grenzüberschreitungen – Brücken von Region zu Region. Zentralinstitut für Regionalforschung, Erlangen 2002.

<sup>4</sup> Vgl. Sturm, Roland in: Sturm, Roland (Hrsg.): Grenzen und Grenzüberschreitungen – Brücken von Region zu Region. Zentralinstitut für Regionalforschung, Erlangen 2002. „Staatsrechtliche Grenzen verlieren zudem dann an Bedeutung, wenn sie, wie das heute in zunehmendem Maße der Fall ist, konfrontiert werden mit den (in erster Linie ökonomischen) Funktionsanforderungen moderner Gesellschaften.“

Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Eigenheiten bewahren und weiterentwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben.

2. Unter ‚gemeinsamen Elementen‘ einer bestimmten Bevölkerung versteht man gemeinsame Merkmale hinsichtlich der Sprache, der Kultur, der geschichtlichen Tradition und der Interessen im Bereich der Wirtschaft und des Verkehrswesens. Es ist nicht unbedingt erforderlich, daß alle diese Elemente immer vereint sind<sup>5</sup>.“

Folgt man der Definition der Europäischen Union, so bleibt der Begriff der „Region“ ebenso schwammig wie bei Sturm. Offensichtlich lassen sich also Regionen nur sehr schwer definieren. Wahrscheinlich muß zur ökonomischen, sozialen und kulturellen Betrachtung die Region jeweils anders definiert werden.

Auch wenn in Frankreich zum Teil die kulturelle (wie z.B. in der Bretagne) oder die urbane und ökonomische (wie z.B. in Paris) Dimension eine Region ausmacht, so ist für diese Hausarbeit die politisch-administrative Ebene die entscheidende, die Frankreich in 26 Regionen, 100 Départemens und rund 36.000 Gemeinden unterteilt. Das selbe gilt für die Gebietskörperschaften Département und Commune, die allerdings nur eine räumliche und eine politisch-administrative Dimension haben. Das Département („Intermediate Level“) steht dabei von der Größenordnung her zwischen Commune und Région. Die Commune („Local Level“) beschreibt den direkten Ort, in dem die Menschen leben, während das Département die nächste größere Verwaltungseinheit ist, mit größerem Gebiet und mehr Einwohnern. Die Commune ist der deutschen kommunalen Ebene am nächsten, das Département dem Landkreis und die Region dem Bundesland.

## 2.2 Die Regionen in der EU – eine theoretische Betrachtung

Die Europäische Union mißt den Regionen große Bedeutung zu. So gehört es zu den vorrangigen Zielen der Union, den „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt<sup>6</sup>“ zu stärken. Dabei ist die Region für Europa die „mit umfassender Zuständigkeit und gewählter Vertretungskörperschaft ausgestattete körperschaftliche

---

<sup>5</sup> Europäische Gemeinschaft (Hrsg.): Europäischen Regionalisierungscharta, Kapitel I, Absatz I. Brüssel 1988. Zitiert nach: Hrbek, Rudolf; Weyand, Sabine: Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. C.H. Beck Verlag, München 1994. S. 177 f.

<sup>6</sup> Beine, Jürgen: Das Europa der Regionen, eine Metapher für Dezentralität, Subsidiarität und Bürgernähe, in: Interregiones – Die Zeitschrift des IFER, Institut für Europäische Regionalforschungen. Siegen 2004. Im Internet unter [http://www.fb1.uni-siegen.de/ifer/ir/di\\_text.htm](http://www.fb1.uni-siegen.de/ifer/ir/di_text.htm). Stand: 09. 07. 2004.

Ebene unmittelbar unter dem Nationalstaat<sup>7</sup>.“ Das Europa der Regionen ist ein politischer Begriff. Er meint den Anspruch auf die Beteiligung subnationaler Ebenen am Aufbau der EU und an der Mitbestimmung der Union. Eine weitere wichtige Dimension ist auch die Anerkennung der Unterschiede, die durch die Stärkung der Regionen gewahrt werden sollen. Weiter entspricht das Europa der Regionen dem Subsidiaritätsprinzip, nach dem die Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden sollen. Bereits im Ausschuß der Regionen (AdR) wird deutlich, daß die politische Einflußnahme nicht nur von der ersten Ebene unterhalb des Nationalstaats, sondern auch von der kommunalen Ebene ausgehen soll: Der AdR besteht nämlich aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Diese Mitbestimmung ist auch notwendig, da fast alle Maßnahmen letztlich auf dieser untersten Ebene wirken.

In Frankreich ergab sich mit zunehmender Kompetenzverlagerung an die EU das Problem, daß der Austausch der Informationen über zwei Zentralstellen (eine der Exekutive, eine der Legislative) von Paris aus erfolgte. Daß damit die Vielfalt des Austausches begrenzt war, ist systemimmanent. Um wirklich maßgeschneiderte Antworten auf die Anfragen aus Brüssel zu erhalten, um die „richtigen“ Projekte zu fördern, mußte das System auf breitere Schultern gestützt werden<sup>8</sup>. Die Regionen können nun über den AdR ihre Meinung kundtun und sich so zumindest Gehör verschaffen. Allerdings erfolgt der größte Teil der Einflußnahme durch Regionen an der EU-Politik auf informellem Wege. So sitzen 16 der 22 Präsidenten der Regionen in Landes- oder Europaparlamenten. Zudem gibt es zahlreiche Kooperationen zwischen Gemeinden in allen Ländern der EU, durch die ebenfalls multilateral Einfluß ausgeübt werden kann.

### 3.1 Regionen in Frankreich – ein kurzer historischer Abriss

Die heutigen „Régions“ in Frankreich haben mit den historischen Regionen wenig zu tun. In ihrer heutigen Form als Gebietskörperschaft wurden sie erst 1982 etabliert<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Beine, Jürgen: Das Europa der Regionen, eine Metapher für Dezentralität, Subsidiarität und Bürgernähe, in: Interregiones – Die Zeitschrift des IFER, Institut für Europäische Regionalforschungen. Siegen 2004. Im Internet unter [http://www.fb1.uni-siegen.de/ifer/ir/di\\_text.htm](http://www.fb1.uni-siegen.de/ifer/ir/di_text.htm). Stand: 09. 07. 2004.

<sup>8</sup> Stöhr, Mechthild: EU – Reformen – Regionen. Was bringt der EU-Konvent den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften? Europäische Akademie Berlin. Berlin, 2002.

<sup>9</sup> Tschirwa, Alexander: About France Lexika, Volume Frankreich ABC, Lahr 2003. Zu finden unter <http://www.about-france.de/frankreich/index.php?module=Encyclopedia&func=displayterm&id=6685&vid=2>. Stand: 11. Juli 2004.



Abb. 1: Frankreich und seine Régions und Départements.

Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Bild%3AFrankreich\\_D%E9partements.png](http://de.wikipedia.org/wiki/Bild%3AFrankreich_D%E9partements.png), Stand: 11. Juli 2004.

Hinter der Bildung der Régions steht das Ziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzutreiben. Davor bestanden die Regionen 22 Jahre lang lediglich als administratives Gebilde. Seit 1982 verfügt jede Region über einen Regionalrat (conseil général), der 1986 erstmals gewählt wurde, und über ein Komitee für Ökonomie und Soziales (comité économique et social)<sup>10</sup>. Der Rat hat dabei exekutive Aufgaben, das Komitee berät ihn. Die Regionen sind vor allem zuständig für berufliche Bildung, Häfen, Fischerei, den öffentlichen Schuldienst, Raumordnung, Öffentlichkeitsarbeit und Kultur.

<sup>10</sup> Vgl. Wikimedia Foundation Inc. (Hrsg.), Enzyklopädie. Florida 2004. Zu finden unter [http://de.wikipedia.org/wiki/Region\\_\(Frankreich\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Region_(Frankreich)). Stand: 11. Juli 2004.

Viel älter als die Régions sind die Départements und Communes. Sie bestehen seit der Revolution 1789 in ihrer heutigen Form. Die Grenzen der Départements wurden um die jeweils größte Stadt eines Gebiets gezogen, und zwar in der Entfernung eines Tagesritts mit dem Pferd<sup>11</sup>. Nur im Bereich Paris sind sie kleiner, da dort aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte auch eine höhere administrative Dichte benötigt wird. In Frankreich gibt es 100 Départements und fast 37.000 Communes, wobei letztere zu 80 % weniger als 1000 Einwohner haben.

### 3.2 Der Staatsaufbau in Frankreich

Frankreich ist in Régions, Départements, Arrondissements und Communes gegliedert. Die Übersee-Gebiete Frankreichs sind in Territoires (TOM) und Départements (DOM) gegliedert. Sie unterliegen im Wesentlichen den selben Rechten und Pflichten wie die Gebiete im Mutterland. Auf ihre Sonderrolle soll hier aber nicht eingegangen werden, da sie aufgrund der geringen Bevölkerung und ihrer wirtschaftlichen Schwäche bei der Gesamtreform des Landes keine wichtige Rolle spielen.

Die Communes sind die unterste Verwaltungseinheit und verfügen mit Ausnahme von Lyon, Paris und Marseille alle über die selbe Verfassung<sup>12</sup>. Einen Unterschied zwischen Land- und Stadtgemeinden (communautaires ruraux bzw. urbanes) gibt es nicht. Der Gemeinderat (conseil municipal) hat je nach Stadtgröße zwischen 9 und 69 Mitglieder (Ausnahmen Paris Lyon, Marseille) und ist die Legislative der Commune. Der Bürgermeister und seine Beigeordneten sind die Exekutive. Ihre wichtigsten Zuständigkeiten sind die Grundschulen, Gebäudeverwaltung und Straßen. Die Commune ist sowohl örtliche Gebietskörperschaft als auch staatlicher Verwaltungsbezirk. Der Bürgermeister hat demzufolge eine Doppelfunktion: Er nimmt die kommunale Vertretung wahr und ist Repräsentant der Republik Frankreich zugleich.

In Frankreich gibt es knapp 400 Arrondissements, die eine reine Verwaltungseinheit der Départements und keine eigene Rechtspersönlichkeit sind. Drei bis vier Arrondissements befinden sich durchschnittlich in einem Département. Das Département verfügt wie die Commune über eine Legislative, den Generalrat (conseil

---

<sup>11</sup> Vgl. Hinrichs, Ernst: Geschichte Frankreichs. Reclam, Ditzingen 2002.

<sup>12</sup> Vgl. Blania, Regina: Der Staatsaufbau Frankreichs. In: Die Hagerer Europaseite, Hagen 2004.  
[http://www.europa.wfg-hagen.de/auslandspraktikum/compass\\_intranet/VerwFrank.htm](http://www.europa.wfg-hagen.de/auslandspraktikum/compass_intranet/VerwFrank.htm) Stand: 11. Juli 2004.

général), seinen Präsidenten, der die Exekutive darstellt, und einem erst kürzlich entmachteten Unter-Präfekten (sous-préfet), der den Zentralstaat vertritt.

Die Politik der Région wird durch das Regionalparlament (conseil régional) bestimmt, welches das Legislativorgan ist. Vor allem Wirtschaft und Finanzen, Soziales und Kultur fallen in seinen Zuständigkeitsbereich. Der Präsident des Regionalrates (président de la région) ist das Exekutivorgan der Region<sup>13</sup>.

Der Präfekt (Commissaire de la République) ist der Gesandte von Paris auf der regionalen Ebene und hat erst 1982 seine allumfassende Macht verloren (mehr hierzu unter 4.1). Heute dient er zur Gewährleistung der Kommunikation zwischen Nationalstaat und Region.

Die 5. Republik Frankreich bleibt trotz aller Reformen ein Zentralstaat mit einem starken Präsidenten als Staatsoberhaupt. Der Verfassungsstaat ist unteilbar, weltlich, demokratisch und sozial. Legitimiert wird die Machtfülle des Präsidenten durch seine Direktwahl vom Volk. Er steht in einigen Punkten (Repräsentation des Staates, Notstand etc.) sogar über dem Nationalparlament (assemblée nationale) und kann dieses auflösen<sup>14</sup>. Zudem ernennt er mit dem Premierminister den Vorsitzenden der Regierung. Auf Vorschlag des Premiers werden die übrigen Minister ebenfalls vom Präsidenten ernannt. Das nationale Parlament (assemblée nationale) besteht aus einer ersten Kammer und einer zweiten Kammer (Senat). Während ersteres alle fünf Jahre neu gewählt wird, ist letzteres auf neun Jahre von der ersten Kammer gewählt und nicht auflösbar. Alle drei Jahre wird ein Drittel des Senats neu besetzt. Eine französische Besonderheit ist die Cohabitation, zu der es kommt, wenn Präsident und Ministerpräsident unterschiedlichen Parteien angehören. Beide müssen ihre Politik dann aufeinander abstimmen, der Präsident hat allerdings das letzte Wort<sup>15</sup>.

#### 4.1 Frankreich im Wandel

Die Dezentralisierung Frankreichs begann im Wesentlichen mit dem 1982 beschlossenen Gesetz über die „Rechte und Freiheiten der Gemeinden, der

---

<sup>13</sup> Vgl. Le Drian, Jean-Yves: Discours de Jean-Yves Le Drian Président de Région Bretagne. St. Briec 2004.

<sup>14</sup> Vgl. Kempf, Udo: Von de Gaulle bis Chirac: Das politische System Frankreichs. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1997 und Charlot, Jean: La Politique en France. Edition de Fallois, Paris 1994.

<sup>15</sup> Vgl. Harpprecht, Klaus: Mein Frankreich. Rowohlt Taschenbücher, La Croix Valmer 2000 und Kempf, Udo: Das politische System Frankreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1999. Seiten 289-330.

Départements und Régions“. Seitdem folgten weitere 30 Gesetze und Verordnungen, die weitere Kompetenzen des Nationalstaats an die Gebietskörperschaften verlagert haben. Gleichzeitig wurde die Staatsaufsicht zurückgefahren. Die wichtigste Änderung war die Entmachtung der Staatspräfekten (préfet, in der Region) bzw. Unterpräfekten (sous-préfet, im Département und im Arrondissement), die bis 1982 jedem Gesetz und jeder Verordnung auf kommunaler, départementaler und regionaler Ebene vor In-Kraft-Treten zustimmen mußten. Die Präfekten gibt es zwar noch, sie haben die Rolle der Exekutive aber an den jeweiligen Präsidenten des Parlaments der Gebietskörperschaft verloren. Die Rolle des Präfekten ist auf die ex-post Kontrolle der regionalen und départementalen Entscheidungen und die Kommunikation zwischen Paris und dem Rest Frankreichs reduziert worden. Mit der Entmachtung der Präfekten wurden weitere Rechte in die Kommunen, Départements und Regionen verlagert. So erhielten die Kommunen nun die Oberhand über den Bebauungsplan und die Rechnungsprüfung (gemeinsam mit den Regionen). Der Bürgermeister darf nach den Reformen über Baugenehmigungen entscheiden und das Département hat die Kompetenzen über Sozialhilfe, Schultransport, Collèges, Wirtschaftsförderung, Bibliotheken und départementale Museen erhalten. Zusammen mit der Region haben sie zudem die Zuständigkeit für den Umweltschutz. Weiterer Kompetenzgewinn für die Region: Seit 1993 die Organisation der Abfallentsorgung (mit den Départements), seit 1994 die Kontrolle der beruflichen Bildung sowie die Einrichtung eines Rechnungshofes zur Rechnungsprüfung (auch für die Départements und Kommunen), seit 2000 die Zuständigkeit für den Universitätsbau<sup>16</sup>.

Die Arrondissements als reine Verwaltungseinheiten sind von Kompetenzverlagerungen nicht betroffen, denn sie haben ohnehin nur administrative und keine exekutiven oder legislativen Aufgaben zu bewältigen.

Allerdings zeigt sich nach den Veränderungen auch die Grenze des Machbaren. So ist der Regional-Präfekt immer noch eine sehr einflußreiche Persönlichkeit in Frankreich, denn er kontrolliert die Umsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und wacht über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit. Zudem hat er Rederecht im Conseil Régional. Auch die Unterpräfekten besitzen durch ihre Beraterrolle in den Kommunen eine wichtige Position, sie sind stets bestens

---

<sup>16</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), Länder- und Reiseinformationen Frankreich, Berlin 2004. Zu finden unter [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender\\_ausgabe\\_html?type\\_id=10&land\\_id=46](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=10&land_id=46), Stand 15. Juli 2004.

informiert und vermitteln auch in interkommunalen Angelegenheiten. Entscheidend für die Machtposition ist zudem die Zuteilung der Fördermittel durch Paris. Da die Präfekten für die Kommunikation mit der Hauptstadt zuständig sind, hängt von ihnen oft die Finanzierung des Haushalts und etlicher Projekte ab. Immerhin 1/3 der kommunalen Gelder kommen vom Zentralstaat!

Am 17. März 2003 erreichte die Dezentralisation ihren vorerst letzten Höhepunkt: Artikel 1 der Verfassung Frankreichs wurde geändert. Die Organisation der Grande Nation ist nun dezentral. Außerdem wurde die Demokratie auf regionaler Ebene gestärkt, was Volksentscheide wie 2003 in Korsika ermöglicht.

Im Augenblick werden weitere Gesetze für 2005 vorbereitet, die die Rechte der Regionen und Départements weiter ausbauen sollen. Dabei sind zahlreiche wichtige Details wie die Finanzausstattung nach wie vor ungeklärt.

#### 4.2 Sinnvolle Dezentralisierung als Zukunftsmodell? Ein Beispiel

An einzelnen Beispielen kann man gut erkennen, wo die Dezentralisierung gescheitert ist, und wo sie gut umgesetzt werden konnte. Eine Gesamtbewertung soll es im letzten Kapitel geben. Ich möchte an dieser Stelle an einem ausführlichen Beispiel erläutern, wie sich die Verwaltungsstruktur durch die Regionalisierung verändern konnte.

#### 4.3 Das Beispiel: CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux)

Effizienz ist ein wichtiges Maß bei der Beurteilung lokaler Verwaltungs- und Demokratieebenen. Die Ressourcen müssen möglichst schonend eingesetzt werden, dem Bürger soll möglichst effektiv und reibungslos geholfen werden. Zudem hat sich in den letzten Jahren ein enormer Kostendruck in den kommunalen Betrieben entwickelt, der die Diskussion über kommunale Selbstbestimmung deutlich beeinflusst hat. In Frankreich wurde erst durch die Ausstattung der Gebietskörperschaften mit zusätzlichen Rechten die Möglichkeit geschaffen, Abläufe zu straffen und die Zusammenarbeit mit benachbarten Gemeinden und Départements zu prüfen und zu beschließen.

Bisher war es durchaus üblich, daß die kommunale Selbstbestimmung mehr wog als die Effizienz der Prozesse. So fuhren Schulbusse manche Wege doppelt, da sie

keine Kinder aus anderen Kommunen abholen durften, die Abfallentsorgung wurde dezentral und teuer organisiert, und einige kommunale Betriebe arbeiteten oft unterhalb der Wirtschaftlichkeits-Grenze<sup>17</sup>.

Um diese Lähmung des Systems zu überwinden, startete der Ballungsraum Bordeaux das groß angelegte Projekt „CUB“ (Communauté Urbaine de Bordeaux)<sup>18</sup>. Dabei ist dieses Experiment besonders spannend, da die kommunalen Regierungen und Dienstleister in solchen Metropolenregionen nicht nur die wachsende, eng bevölkerte Stadt optimal versorgen müssen, sondern sich ebenso um die wenig besiedelte, sozioökonomisch anders strukturierte Region um die Stadt herum kümmern müssen.

Die CUB wurde 1968 ins Leben gerufen, natürlich von der Zentralregierung in Paris, und sollte anfangs die Polizei der 27 Gemeinden von Bordeaux koordinieren und aufeinander abstimmen. Seit Bestehen bemängeln Kritiker allerdings einen zu geringen Wirkungsgrad und ein Legitimationsproblem.

Das Hauptproblem von CUB liegt in der Vermeidung von jeglichem Dissens zwischen den Gemeinden, die gemeinsam Träger des Projekts sind. Nicht nur der politische, auch der territoriale Konsens (zwischen allen 27 beteiligten Gemeinden) ist oberstes Gebot der kommunalen Versorgung. Dies hat eine völlige Innovationsstarre ausgelöst. Zudem ist CUB mit 814 Mio. Euro in 2001 sehr teuer, da es nicht nur städtische Aufgaben, sondern auch infrastrukturelle Maßnahmen und Gebietsentwicklung betreibt. So gehören neben dem öffentlichen Personen-Nahverkehr auch die Bewirtschaftung der Straßen, die Wasserversorgung und die Müllentsorgung in den Aufgabenbereich des großstädtischen Dienstleisters. Interventionen zu Gunsten städtischer Projekte wie eines Hippodroms oder für Sporthallen sind zudem an der Tagesordnung. Dabei kommt es oft zur Vermischung öffentlicher und privater Interessen, die zu Nachteilen für die Bevölkerung führt. Weiter entsteht ein ruinöser Wettbewerb zwischen den einzelnen Gemeinden, die bis zum Letzten um die Zuwendungen und Finanzmittel der CUB kämpfen. Durch die starre Struktur dieses Projekts konnte es bisher nicht an die gewachsene Ausdehnung des Ballungsraumes Bordeaux angepaßt werden, so daß die neu

---

<sup>17</sup> Vgl. Hoffmann-Martinot, Vincent: The French Republic, one and divisible?. CERVL/IEP de Bordeaux, Pessac 2003.

<sup>18</sup> Hoffmann-Martinot, Vincent: The French Republic, one and divisible?. CERVL/IEP de Bordeaux, Pessac 2003.

hinzugekommenen Metropolen-Kommunen nun weiterhin autonom sind und keinerlei Verbindungen zu CUB aufweisen.

Das Beispiel CUB zeigt die Probleme beim Zusammenwachsen von Jahrzehnte alten Strukturen. Die Macht der einzelnen Akteure soll um jeden Preis erhalten bleiben, die territoriale und strukturelle Autonomie scheint oberstes Gebot. Erst seit neuerlichen Reformen<sup>19</sup> aus dem Juli 1999 können die Bürger in Frankreich auf Besserung hoffen. Das Gesetz sieht die Übertragung von Kompetenzen an interkommunale Einheiten vor (communautés des communes in ländlichen Gebieten, communautés d'agglomération in städtischen Gebieten), die keinen Konsens zwischen den Gemeinden suchen müssen und selbständig agieren können. Auch wenn die schiere Größe zu einer effektiveren Arbeit führen kann, ist das oft beklagte Demokratiedefizit hiermit allerdings nicht gelöst.

### 5.1 Bewertung und Zusammenfassung des Einflusses der EU auf die Regionalisierung

Die Dezentralisierung Frankreichs fällt in eine Zeit, in der immer mehr Aufgaben an die Brüsseler EU-Verwaltung abgegeben werden. Die Nationalstaaten büßen Kompetenzen ein. Nun stellt sich aufgrund der zeitlichen Korrelation die Frage, ob es auch kausale Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen gibt. Überspitzt formuliert geht es also darum, ob die Europäische Union die Regionalisierung im Endeffekt fördert.

Um der Beantwortung dieser Frage näher zu kommen, ist es wichtig, das Verständnis des Regionenbegriffs der Europäischen Union näher zu erläutern (siehe Kapitel 2.1 und 2.2 in dieser Arbeit). Die Region – verkürzt gesagt – ist die Ebene unterhalb des Nationalstaats.

Die Region hat bereits einigen Einfluß in die Europäische Union gefunden. So findet sich im Maastrichter Vertrag der Passus "einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden"<sup>20</sup>. Zudem erhält das Subsidiaritätsprinzip durch seine Verankerung als allgemeingültiges Prinzip<sup>21</sup> im EG-Vertrag einen hohen Rang. Gleichzeitig mit der Festschreibung der Subsidiarität wurde auch der Ausschuß der Regionen (AdR) gegründet, der

---

<sup>19</sup> Gesetz vom 12. Juli 1999 Nr. 99-586 zur Stärkung der intermunicipalen Kooperation.

<sup>20</sup> Der Vertrag von Maastricht, Titel I "Gemeinsame Bestimmungen", Art. A. Maastricht 1992.

<sup>21</sup> EG-Vertrag, in der Fassung von 1992, Art 3b. Maastricht 1992.

allerdings nur über Mitspracherechte verfügt und kein „Veto-Player“ ist. Dennoch bedeutete die Schaffung des AdR, daß den Regionen direktes Gehör am Ort des Verwaltungssitzes der EU eingeräumt wurde, ohne daß sie etwa über die Nationalstaaten kommunizieren müssen. Zudem ergab sich durch den Regionenausschuß auch verstärkt die Möglichkeit zum gemeinsamen Lobbying für die Regionen.

Das Subsidiaritätsprinzip stärkt jedoch keineswegs nur die Regionen, es stärkt auch die unterste administrative Ebene, also die Kommune. Dies erscheint deshalb besonders sinnvoll, da die meisten Handlungen der EU ja ihre Auswirkungen an dem Schnittpunkt zwischen Bürgern und Staat, also auf der untersten Verwaltungsebene, entfalten. Die Einbahnstraße EU-Gemeinde soll durch diese Reformen wenigstens partiell in beiden Richtungen befahrbar werden<sup>22</sup>. Wichtig ist vor diesem Hintergrund zudem, sich deutlich zu machen, daß der AdR nicht nur aus Vertretern der Regionen, sondern auch der Kommunen besteht. Dies ist sogar im EG-Vertrag eindeutig so geregelt<sup>23</sup>.

Durch die Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Union in Folge des Vertrags von Maastricht und weiterer Vereinbarungen fallen immer mehr Politikfelder in die Zuständigkeit der EU. So ist diese zuständig für allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz und Transeuropäische Netze. Der Eingriff in die Kommunen wird damit noch vergrößert, was natürlich auch den verstärkten Willen der Mitbestimmung provoziert<sup>24</sup>.

Der Ausschuß der Regionen forderte während der Verhandlungen zum EU-Konvent mehr Mitbestimmungsrechte, die Lockerung der engen Umsetzungsrichtlinien und die unbedingte Beachtung des Konnexitätsprinzips, welches die EU dazu verpflichtet, die Kosten zu tragen, die den Kommunen bei der Umsetzung von EU-Recht entstehen<sup>25</sup>. In wieweit diese Forderungen in der neuen EU-Verfassung berücksichtigt werden, läßt sich derzeit noch nicht abschätzen. Sicher ist aber, daß

---

<sup>22</sup> Vgl. Beine, Jürgen: Das Europa der Regionen, eine Metapher für Dezentralität, Subsidiarität und Bürgernähe, in: Interregiones – Die Zeitschrift des IFER, Institut für Europäische Regionalforschungen. Siegen 2004. Im Internet unter [http://www.fb1.uni-siegen.de/ifer/ir/di\\_text.htm](http://www.fb1.uni-siegen.de/ifer/ir/di_text.htm). Stand: 09. 07. 2004.

<sup>23</sup> EG-Vertrag, in der Fassung von 1992, Art 198a. Maastricht 1992.

<sup>24</sup> Vgl. Wiedemann, Thomas: Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuß der Regionen vor der Zerreißprobe. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden 2002. Seiten 541-551.

<sup>25</sup> Vgl. Stöhr, Mechthild: EU – Reformen – Regionen. Was bringt der EU-Konvent den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften? Europäische Akademie Berlin. Berlin 2002, und Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe V „Zuständigkeiten“. Brüssel 2002, und Europäischer Konvent: Schlussfolgerungen der Gruppe I „Subsidiarität“. Brüssel 2002.

es durch eine wie auch immer geartete Stärkung der Regionen und Kommunen auch Verlierer geben wird – und weitere Probleme.

Eindeutige Verlierer des Prozesses sind die Nationalstaaten, die Kompetenzen an die EU abgeben und gleichzeitig durch die Stärkung der Regionen an Mitbestimmung verlieren. Dies ist angesichts der Verteilung der Kompetenzen aber ganz logisch.

Klassische Politikfelder wie Verteidigung und Wirtschaft können nur zentral gesteuert werden. Durch die Europäische Union ist diese zentrale Steuerung nun eine Ebene höher angesiedelt und nicht mehr bei den Nationalstaaten. Vielmehr erscheint bei diesen Politikfeldern die Implementierung in eine möglichst breite Struktur auf hoher Ebene sinnvoll, wie sich am großen Einfluß von NATO und WTO zeigt.

Weltorganisationen, die sich um Soziale Sicherheit, Umweltschutz oder Steuerrecht kümmern, haben bei weitem nicht die Macht wie die Organisationen NATO und WTO.

Jedenfalls sind fast alle Aufgaben, die bisher nationalstaatlich gelöst wurden, ohne große Probleme auf die europäische Ebene zu verlagern. Der Kontakt vor Ort in den Kommunen und Regionen hingegen, also konkrete Entscheidungen wie Baugenehmigungen, Wirtschaftsförderung, Soziale Hilfen, Bildung und Straßenverkehr, ist nicht durch eine größere Struktur ersetzbar. Zudem ist durch die in der Bevölkerung wahrgenommene geringe demokratische Legitimität der EU der Wunsch nach Mitbestimmung recht groß. Diesem Wunsch kann auf kommunaler und regionaler Ebene am besten entsprochen werden, da die Wege kurz und die Hürden (relativ) niedrig sind<sup>26</sup>.

Ungelöst scheint bei dem Ausbau der Rechte und Pflichten der Gebietskörperschaften allerdings das Problem der Politikverflechtung<sup>27</sup>. Je mehr Einfluß die Regionen und Kommunen erhalten, und je weniger Macht die Nationalstaaten abgeben wollen, desto größer wird die Schwierigkeit, Kompetenzen und Zuständigkeiten klar zu definieren. Je mehr Akteure in einem Politikfeld agieren, desto größer wird auch der Einigungsdruck. Nur auf Konsens ausgelegte Politiksysteme weisen aber eine erhebliche Trägheit auf, die nicht selten zur Lähmung des Ganzen führt. Durch die zunehmenden Kompetenzen der EU ergibt

---

<sup>26</sup> Vgl. Mill, John Stuart: Local democracy offers citizens the potential to exercise their freedom and to express their local identities in a manner that is different from a complementary to higher tiers of government. In: John, Peter: Local Governance in Western Europe. Sage, London 2001.

<sup>27</sup> Vgl. Clement, Wolfgang: Transparenter Föderalismus in Deutschland, handlungsfähige Regionen in Europa. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden 2002. S. 15-32.

sich z.B. in Frankreich eine Verflechtung zwischen Commune, Arrondissement, Département, Région, Nationalstaat, EU und zum Teil noch transnationalen Organisationen.

Eine Lösung dieses Problems ist in der Literatur nicht zu finden. Projekte wie CUB schaffen zwar eine weitere, interkommunale Verwaltungsebene, erscheinen aber langfristig nur dann sinnvoll zu sein, wenn sie in der angemessenen Größe errichtet werden, die für ihre jeweilige Aufgabe optimal ist.

## 5.2. Fazit

Neben administrativen Anforderungen, die zur Stärkung der Regionen führen (z.B. die Verteilung von EU-Fördermitteln oder die Umsetzung von neuen Gesetzen), spielt sicherlich auch die Identitätsstiftung der Region eine Rolle. In einem immer größer werdenden Europa, welches begleitet wird durch den zunehmenden Verlust der nationalstaatlichen Identität, ist die Sehnsucht nach einer identitätsstiftenden Einheit umso größer. Diese Aufgabe können neben allen administrativen und politischen Aufgaben ebenfalls die Regionen übernehmen.

Der Wandel in Frankreich wird weiterhin schmerzhaft sein. Dabei ist es besonders wichtig, daß die Aufteilung der Politikfelder eindeutig erfolgt, um Kompetenzwirrwarr zu verhindern. Da aber politische Akteure ungern Macht abgeben, ist zu befürchten, daß Mehrfachzuständigkeiten entstehen, z.B. zwischen EU und Region oder Nationalstaat und Region. Die bisherige Entwicklung der Europäischen Union legt allerdings den Schluß nah, daß auch in Zukunft vermehrt Kompetenzen auf die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf der einen und auf die EU auf der anderen Seite verlagert werden. Der Verlierer des Prozesses ist der Nationalstaat, der Macht abgibt, ohne neue hinzuzubekommen. Bis allerdings ein Zentralstaat wie Frankreich einen Diversifikationsgrad politischer Entscheidungen wie Deutschland erreicht, dürften trotz des Entwicklungsdrucks noch Jahrzehnte vergehen.

Abschließend läßt sich sagen, daß die Regionalisierung durch die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen an die EU beschleunigt wird. Dieser EU-Effekt scheint allerdings nicht der einzige Grund für die Verlagerung von Kompetenzen in die Ebene(n) unterhalb des Nationalstaats zu sein. Zunehmender Stolz auf regionale Bräuche und Kulturen, die in einer pluralistischen Gesellschaft ihren Platz haben, der

Wille zur direkten Mitbestimmung und der Verlust von nationalstaatlicher Autorität seien hier beispielsweise als weitere wichtige Gründe für die derzeit zu beobachtenden Regionalisierungstendenzen genannt.