
Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Postępowania Administracyjnego

Krzysztof CHORAŻY

Das Wesen der Regionalisierung in Frankreich

Istota regionalizacji we Francji

Сущность районирования во Франции

Die Anfänge der Erscheinung der Regionalisierung gehen in die Verwaltungsreformen zurück, die um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts durch Revolutionsregierung und von Napoleon I. durchgeführt wurden. Die damals stattgefundene „Verwaltungsrevolution“ richtete sich gegen die feudale Ordnung der territorialen Verwaltung, die einer besonderen Form des Föderalismus angenähert war. Die Revolutionswandlungen waren organisch mit dem in allen Verfassungen dieser Zeit und auch in späteren Verfassungen exponierten Prinzip des französischen Einheitsstaates und auch mit Anlehnung der Macht an zentralisiertes System verbunden. Die Ideen des französischen Regionalismus und dann die Regionalisierungsvoraussetzungen entwickelten sich aus der Kritik des Departements als Grundfaktors, auf dem sich neue territoriale Verwaltungsstruktur gründete. Die Departementskritik hatte verschiedene Grundlagen, aber am häufigsten umfaßte sie politische Bestimmungen und rief zur Wiedereinsetzung der Provinzgliederung auf. Besonders stark verkündeten die Ideen des Provinzionalismus politische Gegner Napoleon I. nach seinem Sturz. Damals entwickelte sich — wie es scheint — eine Anschauung, die vor der Regionalisierung warnte, die zur föderativen Staatsstruktur und zur Gliederung zwischen Anhänger und Gegner der Regionalisierung angeblich führt. Der Regionalismus der Zeit der III. Republik näherte sich in der klassischen Form dem Föderalismus, sein Programm basierte nämlich neben der Verwaltungsumgestaltungen auch auf Veränderungen in der Struktur der Kompetenzverteilung zwischen der Zentralebene und den Regionen. Der klassische Regionalismus

und seine Ideen folgten aus dem Widerspruch zwischen der Auffassung der unitären und der des föderativen Staates und aus den Tendenzen zur Identifizierung der Regionalisierung mit der föderativen Struktur. Zweifellos befand sich der französische Regionalismus im Anfangsstadium, obwohl nicht einheitlich in dem Sinne, daß er keine gemeinsame und abgeschlossene Ideologie ausarbeitete, unter dem Einfluß großer Denker — der Dezentralisierungsanhänger und auch der weitgehenden, manchmal utopischen Entwürfe des Staatsstrukturumbaus. Diese Tatsache hat in großem Ausmaß zum Mißerfolg der von den Regionalisten verlangten Reformen beigetragen. Von den Anfängen seiner Entwicklung war der französische Regionalismus ein Symptom des Pluralismus d.h. einer Richtung, die zur Einschränkung des Zentralismus führt, der auf den bestimmten Gebieten und in der gegebenen historischen Zeit nicht begründet ist und sich der Gleichförmigkeit, die der Zentralismus unbedingt verursacht, widersetzt.¹ Die Anschauungen von A. de Tocqueville, B. Constant, A. Comte, P. J. Proudhon, E. Durkheim oder L. Duguit gestalteten den Inhalt und die Form des klassischen und niemals realisierten französischen Regionalismus. Die Zentralisierungsidee — das Werk der absoluten Monarchie, das durch spätere politische Regime konsequent benutzt wurde — erhielt in der Praxis eine Kontinuität eines der wichtigsten Faktoren jedes Staates — der Verwaltung. Die traditionelle Zuneigung zur Zentralisierung als einem Prinzip, das die Verwaltungsstruktur und die Methoden ihres Funktionierens bestimmt, entschied über Stabilität solcher Institutionen wie z. B.: das Département, der Präfekt und machte keinen Platz mehr für Regionalisierung, also für praktische Verwirklichung der Idee, die die Zentralismuseinschränkung auf dem Gebiet der Verwaltungsstruktur des Staates fordert durch ihre Bestätigung und durch Rekonstruktion der Territorialeinheiten höchster Ebene. Der Zentralismus, in dem einzige wichtigere Lücke das mit der Realisierung der Idee *pouvoir municipal* in der Zeit der Revolution 1789 verbundene Ereignis bildete, wurde in einem Moment Synonym und Gegenstand eines Protestes — nicht nur der Denker, die dem Anarchismus und Syndikalismus zustimmten. Die Theorien hervorragender Vertreter des Pluralismus könnten selbstverständlich politisch nicht gleichgültig sein und in vielen von ihnen zog sich der Gedanke der Reorganisation des Apparates der Territorialverwaltung hindurch. Charakteristische zu diesem Problem Anschauungen verkündete der Verteidiger des amerikanischen Föderalismus — A. de Tocqueville, A. Comte und P. J. Proudhon stellten Forderungen einer Gliederung der bestehenden Staatsstrukturen und ihrer Verbindung auf Grund einer Föde-

¹ S. Ehrlich: *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, S. 13.

ration, was der Ablehnung — wie sie feststellten — der scheinbaren Einheit und der Anerkennung der Regionalisierung dienen sollte. In dem Vorschlag Proudhon's haben zwei höchste Ebenen des Staatsaufbaues den Charakter der Territorialverbände (Gebietskörperschaften) angenommen. Der Einfluß mancher radikaler Anschauungen und Ideen, die nicht selten an die Utopie streiften, hat über die Tatsache entschieden, daß der französische sog. klassische Regionalismus auch in dem Ideenbereich geblieben ist. Sein Ergebnis war trotzdem ein intellektueller Ursprung, der sich später in Form der Elemente vorgelegter Regionalisierungsentwürfe in Frankreich gestaltete. Manche Ideen wie z.B. die Auffassung von A. Comte über die Gebietsgliederung der Staaten und ihre Föderation zu einem Organismus rufen Assoziationen mit den vorgelegten Regionalisierungsentwürfen Westeuropas im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf.

Die Endjahren der III. Republik und die Zeit des sog. Staates des Französischen Regimes von Petain sind eine Zäsur, die den Neoregionalismus angefangen hat, der allmählich über Jahre realisiert wurde und der sich von dem Entwurf und der Ideologie des Regionalismus der früheren Zeit unterschied.

Die Regionalisierung ist heute eine allgemeine Erscheinung in den Staaten Westeuropas und was interessant ist — betrifft vor allem Länder, die nach dem Beispiel des revolutionären und napoleonischen Frankreichs auf die Provinzstruktur der Verwaltung verzichteten und Bemühungen unternommen haben, die in der Gestaltung der übergemeindlichen Einheiten — auf eine technokratische und Arbiträrweise — (Departementalisierung) bestanden. Als Beispiel sind im Vordergrund zwei romanische Staaten zu nennen: Italien und Spanien. Die Tendenzen auf die Regionalisierung erscheinen nicht in solchem Bereich in den föderativen Ländern, die auf historischer Territorialstruktur basieren, wie z.B. Bundesrepublik Deutschland.² Der Bereich und Ausmaß der in den Ländern Westeuropas im letzten Zeitraum von 20 Jahren durchgeführten Regionalisierung stellt von die Staatsrechtler, Politologen, Theoretiker des Völker- und Staatsrechts Aufgabe, die Frage gegenseitiger Beziehungen zwischen solchen Begriffen wie „Einheitsstaat“, „föderativer Staat“ und Regionalisierung zu klären.

Es entsteht die Frage nach dem Einfluß der Regionalisierung auf die Theorie des strukturell-territoriellen Aufbaues des Einheitsstaates.³

² F. Wagner: *Rozwój struktury administracji publicznej w RFN*, [in:] *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1983.

³ T. Skrzypczak: *Regiony jako elementy struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9.

Die Versuche einer Definition der territorialen Autonomie als einer Rechtskategorie stießen auf ähnliche Schwierigkeiten wie beim Definieren des Begriffs der Föderation oder des Einheitsstaates, und viele Autoren sehen in der Autonomisierung der Regionen — den Verfassungsgrundsätzen und auch der Gesetzgebung und Praxis zuwider — eine Änderung der strukturellen Form des Staates: von der einheitlichen zur föderativen; die anderen betrachten die territoriale Autonomie als territoriale Selbstverwaltung (lokal).⁴ Gegenwärtige Veränderungen der strukturell-territoriellen Form der Staaten von Westeuropa, deren Ausdruck u.a. die Einrichtung der Regionalautonomie ist, sind eine neue, selbständige verfassungsrechtliche Qualität, die Staat der industriellen Epoche unbekannt war.⁵ Nach dem II. Weltkrieg und besonders am Anfang der siebzigen Jahre unterscheidet sich entscheidend der Einheitsstaat Westeuropas — in seiner territorialen und ordnungspolitischen Struktur — vom „klassischen Modell“ des „Nationalstaates“, wodurch er Veränderungen theoretischer Auffassungen impliziert.⁶ Die Grundlage der angeführten Thesen bildet eine Beobachtung mit Beziehung auf das Zurücktreten des von den historischen Lösungen beeinflussten Modells des Einheitsstaates zu Gunsten des zentralisierten Modells, und als Beispiel dient eben Frankreich vom Jahre 1982 und früher Italien, Spanien, Portugalien, Belgien, England. Die Untersuchung der Lösungen im Bereich der Regionalisierung in Italien und Spanien führt den Autor zur Schlußfolgerung, daß neben der Einheitsform und der uneinheitlichen Form auch eine „Zwischenform“ des Staates besteht, und die Verfassung dieses Staates nimmt als Prinzip der Gesellschaftsordnung allgemeine territoriale Autonomie an, die mit dem Prinzip der Einheit und Unteilbarkeit des Staates begrenzt ist, was die Zweckmäßigkeit der in der westeuropäischen Wissenschaft durchgeführten Untersuchungen begründet, die die Auffassung des Staates, der weder einheitlich noch föderativ ist, betreffen. Die hier angegebenen Anschauungen deuten — sogar ohne sie zu beurteilen — auf eine unbestreitbare Tatsache hin, nämlich auf das Auftreten in meisten Ländern Westeuropas der Regionalisierungstendenzen, die ein Bild jenes zentralisierten Pluralismus sind und des damit verbundenen Bedürfnisses, manche, vielleicht unpassende Begriffe zu verifizieren. Die obengenannten Schlußfolgerungen können keine genaue Anwendung finden, direkt für den Zufall, der der Gegenstand unserer Interessen für die französische

⁴ *Ibid.*, S. 87—88.

⁵ *Ibid.*, S. 88.

⁶ T. Skrzypczak: *Zmiany ustroju terytorialnego w jednolitych państwach Europy Zachodniej i ich wpływ na teorie organizacyjno-terytorialnej formy państwa, Nowe propozycje teoretyczne*, [in:] *Materiały na konferencję naukową w ramach problemu badawczego R. III. 8* (Maschinenschrift), S. 1—2.

Regionalisierung ist. Sie sind nämlich anhand einer Untersuchung der Lösungen gezogen, die in Italien und Spanien durchgeführt wurden, wo die Regionalisierung — im Unterschied zur französischen Auffassung, die die „Italienisierung der Regionen“ ausschloß — den nicht nur verwaltungswirtschaftlichen sondern auch politischen Charakter hat, was sie manchen Voraussetzungen des klassischen französischen Regionalismus nähert. Wie wichtig und zweckmäßig scheint einige zehn Jahre vorher von M. Hauriou vorgenommene Unterscheidung zu sein, zwischen der Verwaltungsdezentralisierung, politischer Dezentralisierung und dem Föderalismus.⁷ Soviel im Fall Frankreichs die Regionalisierung mit der Verwaltungsdezentralisierung zu verbinden ist, insoweit der vorgeschlagene Begriff „Regionalstaat“ in Bereich der politischen Dezentralisierung kommt, was sie der Föderation nähert. Das Problem der Dezentralisierung ist im Rahmen der dichotomischen Einteilung in Einheitsstaaten und uneinheitliche Staaten nicht neu und wird besonders mit dem Begriff des Föderalismus verbunden.⁸ Ein Überblick über die Anschauungen, die das Wesen des Föderalismus betreffen, überzeugt uns vollauf davon.⁹ In der traditionellen Wissenschaft spielte eine überragende Rolle die Auffassung der Dezentralisierung als eines immanenten Merkmals des Föderalismus. Den Föderalismus bezeichnete man als höchste Stufe der Dezentralisierung oder als einzige Form der Dezentralisierung, derer feste Grundlagen in der Übertragung der Lokalverwaltung den politischen Versammlungen, die von der Zentralregierung unabhängig sind, stecken.

Die Stufe und Form der Dezentralisierung entscheidet über den Unterschied zwischen dem föderativen und dem unitären Staat und tritt im föderativen Staat in dreierlei Form auf: 1) in der Verwaltungsform (Gemeindeselbstverwaltung), 2) auf der Provinzebene und 3) in der föderalen Form (Mitgliedsstaaten), wobei das Kriterium der Unterscheidung der einzelnen Form der Dezentralisierung in den „Mengenunterschieden“ steckt, alle werden nämlich der Rechtsordnung des Staates unterstellt.

Heutige westeuropäische Einheitsstaaten haben, ebenso wie in dem dargestellten Modell des föderativen Staates, dreistufige Struktur, die das Schema: Gemeinde — Departement — Region bildet. Jedoch sind die Regionen keine Staaten und können nicht als Staaten betrachtet werden, obwohl der Regionenstatus sehr unterschiedlich sein kann und kann auch radikale Auffassungen — von den verwaltungswirtschaftlichen (Frank-

⁷ M. Hauriou: *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1933, S. 109—110.

⁸ L. Antonowicz: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Lublin 1984, S. 23.

⁹ W. Suchecki: *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, S. 122—141.

reich) bis zu den politische (Italien, Spanien) ausdrücken. In dem zweiten Fall, der die politische Dezentralisierung umfaßt, kann man die These über die sich unterscheidende Form des Einheitsstaates verteidigen. In der Situation Frankreichs wäre die Aufstellung solcher These unbegründet, in Anbetracht des erklärten Charakters der Verwaltungsreform vom Jahre 1982, die nur den Verwaltungsgesichtspunkt der Dezentralisierung umfaßte. Die These über die „Zwischenform des Regionalstaates“ kann jedoch praktische und theoretische Folgerungen nur im Bereich des Innenrechts erzeugen. Es scheint, daß im Fall der Regionalisierung vom italienisch-spanischen Typ — umsomehr angesichts der französischen Regionalisierung — kein Zweifel bestehen kann, wenn es um die Unmittelbarkeit der Regionen als Subjekte des Völkerrechts geht. Der Staat — in Regionen geteilt — als Völkerrechtssubjekt ist also ein Subjekt des Einheitsstaates. Die Tatsache, daß dieses Problem außer Frage steht, bestätigt das Faktum, daß es in der Völkerrechtstheorie keine Übereinstimmung der Meinungen, die den rechtlichen Charakter der Elemente des Föderativstaates betreffen, gibt und manche von ihnen haben sogar als Elemente des Föderativstaates keinen Subjektcharakter.¹⁰ Eine von den Methoden, die eine Bestimmung gegenseitiger Beziehung zwischen dem föderativen Staat und dem Staat mit der Regionalstruktur erlaubt, ist die Annahme einer komplexen Definition des Federalstaates und die Zusammensetzung ihrer einzelnen Elemente mit entsprechenden Merkmalen des Regionalstaates. Das Wesen des Föderativstaates kann man aufgrund drei Kriterien bestimmen: des genetischen, strukturellen und funktional-teleologischen.¹¹ Diese Zusammensetzung weist auf eine Eigenart beider Kategorien hin. Trotzdem sind auch ersichtliche Übereinstimmungen zu unterstreichen, die auf funktional-teleologischer Ebene erscheinen. Das Ziel der Föderativstaaten und der Staaten mit der Regionalstruktur ist — und im Fall mancher Regionalstaaten ist es möglich — die Versicherung der politischen Einheit, die dank der zu Gunsten der Autonomie einzelner Teile vorgenommenen Konzession erreicht wurde und auch das Streben nach dem Ausgleich der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Ungleichheiten im Rahmen des ganzen Staates. In der Definition bemerkt man, daß die Föderation auch eine Übergangsform zum Einheitsstaat sein kann. In der Folge hat die Regionalisierung zum Ziel — wie heutige Erfahrungen lehren — die Erhaltung der Einheit der Staaten, obwohl man annehmen muß, daß die den politischen Gesichtspunkt der Dezentralisierung umfassende Regio-

¹⁰ L. Antonowicz: *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, S. 44.

¹¹ Suchecki: *op. cit.*, S. 94—96.

nalisation — beim Vorkommen günstiger Bedingungen — Einheitsverletzung erleichtern kann, z.B. auf dem Wege der Sezession eines Gebietsteiles (des Regions). Die verwaltungswirtschaftliche Regionalisierung und in dem noch größeren Ausmaß — die politische Regionalisierung führt schließlich zur Ausgestaltung der wirtschaftlichen Infrastruktur, eigener politischer und Verwaltungseinrichtungen und zum Anstieg völliger Übereinstimmung der Regioneneinwohner, was eine günstige Basis für eventuelle Veränderungen der Einheit des Staates bildet.

Die Grundunterschiede zwischen dem föderativen und dem Regionalaufbau soll man mit Hilfe von Aufbaukriterium und vor allem von der Regelung der Verfassung des föderativen Staates, die die Kompetenzverteilung zwischen die Organe der Föderation und die Gliedstaaten feststellt, suchen und auch mit Hilfe von der Festsetzung, daß die Föderationsteile nicht als Gebietseinheiten betrachtet werden, sondern als Staaten, deren Verfassungen nicht von den föderativen Regierungen oktroyiert, sondern von den Parlamenten der einzelnen Staaten, die der Föderation gehören, beschlossen werden. Angeknüpft an dieses Kriterium rufen wir ins Gedächtnis zurück, daß die Verfassung der Französischen Republik von dem Jahre 1958 konsequent auf dem Standpunkt des Unitarismus steht und nur die Bildung der Gebietskörperschaften erlaubt, die der Aufsicht der souveränen Zentralregierung unterstellt werden. Infolge der Reform vom Jahre 1982 haben die Regionen den Status der territorialen Gemeinschaften bekommen und können höchstens als Einheiten der territorialen Grundeinteilung betrachtet werden, obwohl auch solche Schlußfolgerungen als zu weitgehend scheinen. Andere Situation gibt es in Italien und Spanien, wo die Verfassungen den Grundsatz allgemeiner territorialer Autonomie ausdrücken, und die Konkretisierung dieser Lage besteht in der Tatsache, daß im Bereich der Territorialordnung des Staates auch die Einheiten der Territorialeinteilung, die den ganzen Staat umfaßt, auftreten. Sie sind nicht nur Einheiten der Gebietesgliederung, sie haben auch keinen Status der Elemente einer Föderation. Ihre Funktionierungsgrundlage bestimmen verliehene oder durch das Parlament in Form normaler organischer oder verfassungsgebundener Gesetze bestätigte Satzungen (nach dem Beschließen von den Lokalvertretungen oder von den Volksabstimmungen angenommen).¹² Die Satzungen bestimmen die Kompetenz der Regionen, auch deren, die aus der Eigenschaft des Staates ausgeschlossen sind. Die obengenannten Bemerkungen führen uns zur Feststellung einer Koexistenz des Grundsatzes des Unitarismus der Französischen Republik mit der Regionalstruktur, die jetzt von den Gesetzen von den Jahren 1982/1983 gestaltet ist.

¹² Skrzypczak: *Regiony jako elementy...*, S. 89.

Zweite Schlußfolgerung, die kommt, erlaubt nicht, die Regionalisierung, die im Westeuropa eine Erscheinung von großem Ausmaß ist, auf eine uniformierte Weise zu betrachten. Die französische Regionalisierung bestimmen vor allem Voraussetzungen wirtschaftlicher Natur und teilweise auch vom Verwaltungscharakter, was gar nicht bedeutet, daß sie keine Erregungen und politische Auseinandersetzungen auslösen. Ordnungspolitische Form der Regionen in Spanien und Italien, die sich auf allgemeine territoriale Autonomie gründen, zeugt von den bedeutenden Unterschieden in der Zusammensetzung mit den französischen Regionen, was die Anwendung des Begriffes „Regionalstaaten“ als ergänzenden Ausdrucks „Einheitsstaaten“ — im Verhältnis zu diesen Ländern — begründet.

Die heutige Auffassung der Regionen in Frankreich ist Erfolg vieljähriger Untersuchungen und Umgestaltungen vom Entwicklungscharakter. Die ersten institutionalisierten Formen der Regionalisierung (die Regionen von Clementel und die Region des Vichyregimes) haben Anfang einer Entwicklung gegeben, infolge derer die französische Regionalisierung Form eines Mittels der Verwaltung angenommen hat, hauptsächlich im Wirtschaftsgebiet und im Gebiet der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Planung und auch der Raumordnungsplanung. Die Entwicklung der ordnungspolitischen Struktur der Regionen gibt — was man auf Grund der von uns im historischen Gesichtspunkt durchgeführten Untersuchung feststellen kann — Grundlage zum Ausdruck der Ansicht, daß die in die Wirklichkeit umgesetzte Auffassung der Regionen den Voraussetzungen des Grundsatzes des in der Zeit der Krise dreißiger Jahre entstandenen Neoregionalismus entspricht, des Grundsatzes, der die „klassische“ Gestalt der Regionalisierung, die als Form der inneren Strukturordnung des Staates dem Föderalismus angenähert ist, ablehnt. Konsequenz war und auch bleibt die französische Regionalisierung ein Prozeß, der im Rahmen der Verwaltungsreform enthalten ist, die die Veränderungen in der Verwaltungsordnung des Staates umfaßt und auch die Departements- und Gemeindeebene betrifft, wovon auch eine Komplexität der Leistungen im Dezentralisierungsbereich zeugt, die den ersten Anstoß zu den in den Jahren 1982—1983 verabschiedeten Gesetzbestimmungen gegeben haben. Die Annahme anderer Auffassung von Regionen als z.B. in Italien bedeutet nicht, daß die französische Regionalisierung eine die Rahmen reiner Technokratie überschreitende Frage ist, der Technokratie, die vom gesellschaftlich-politischen Grund abgegrenzt wird. Anderer Regionalisierungsbereich ändert im Vergleich mit den italienischen oder spanischen Lösungen nicht die Tatsache, daß die Regionalisierung auch mindestens in zweierlei Bedeutung politische Erscheinung ist. Erstens, die Entwürfe der Verwaltungsreformen sind

ein Teil der Programme politischer Gruppierungen. Mit großer Schärfe zeigt sich diese Tatsache in der V. Republik. Das Scheitern des Referendums vom Jahre 1969, dessen Thema auch die Regionalreform gewesen war, hat zum Verzicht auf die Präsidentschaft von Ch. de Gaulle geführt. Die Dezentralisierungsreform, in den Jahren 1982—1983 angefangen, die eine Reihe von wesentlichen Veränderungen in die Struktur der Territorialverwaltung eingeführt hat, war Folgerung der Verwirklichung des Wahlprogrammes von den Sozialisten. Zweitens, in den Bedingungen französischen Staates wird die Struktur der Territorialverwaltung von den Verfassungsregelungen näher bestimmt. Schließlich setzen die Verfassungsgesetze Rahmen für die Verwaltungsreformen fest, im Bereich der Änderungen, die die Subjekte von dem Attribut der öffentlichrechtlichen Personen betreffen, d.h. Lokalgemeinschaften (*collectivités locales*).

Eine beliebige Verwaltungsreform, die in ihrem Bereich die Kategorie der Lokalgemeinschaften also der dezentralisierten Territorialeinheiten mit den in ihnen funktionierenden Räten (*conseils*), die auf der Grundlage der allgemeinen und direkten Wahl gebildet werden, umfaßt, ist dieselbe Verfassungsfrage. Schon die ersten Verfassungen machten die Veränderungen in der Struktur der dezentralisierten Lokalverwaltung von der Novellierung der Verfassung abhängig. Die Tradition hat sich auch in den späteren Verfassungen erhalten, obwohl man verschiedene Methoden angewendet hat. So z.B. die Verfassung der IV. Republik von dem Jahre 1946 führte die Aufzählung einzelner Kategorien der Lokalgemeinschaften durch so, daß sie die Bildung anderer Territorialeinheiten z.B. der Regionen, die den Status der Lokalgemeinschaften hatten, von der Änderung der Verfassung abhängig machte. Die Verfassung von dem Jahre 1958 hat das Verfahren der Einsetzung anderer Lokalgemeinschaften als die im Moment ihrer Beschließung bestehende liberalisiert und hat die Bildung neuer Lokalgemeinschaften auf dem gesetzlichen Wege zugelassen. Infolgedessen wurde die Zubilligung den Regionen des Status Lokalgemeinschaften im Jahre 1982 mit dem Gesetz ohne Verfassungsnovellierung durchgeführt, obwohl gegenwärtige normative Lösungen, die die territoriale Selbstverwaltung (Lokalgemeinschaften) und auch die Auffassung von der Theorie des französischen Verwaltungsrechts betreffen, stark in der Tradition stecken. Jedoch weist die Entwicklung des Rechtsstatus der Regionen — integral mit der Struktur und den Erscheinungen, die im Bereich der ganzen Territorialverwaltung vorkommen, verbunden — auf die Umwertungen theoretisches Aufbaues territorialer Selbstverwaltung: es haben sich nämlich Bedingungen geändert, die seine Grundlagen bestimmten. Heutige hochentwickelte kapitalistische Staaten haben mit

dem Liberalismus gebrochen, der das Eingreifen des Staates in wirtschaftlichen Bereich begrenzte. Das Beispiel Frankreichs ist eine Bestätigung dieser Tendenz. Als Grundwerkzeug der Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft hat man den Volkswirtschaftsplan gemacht. Als eine von den Voraussetzungen seiner Wirkung hat man Dezentralisierung (Regionalisierung) der Wirtschaftsplanung mit den Veränderungen der Territorialverwaltung bezeichnet, und besonders auf der überdepartementalen Stufe zeugt das von gegenseitiger Einwirkung der Erscheinungen, die in beiden Strukturen: in der Verwaltungsstruktur und in der wirtschaftlichen Struktur vorkommt. Die Planungs- und Bewirtschaftungsfunktion des Staates umfaßt die wachsende Zahl der Bereiche des Soziallebens samt dieser, die ein traditionelles Gebiet der Selbstverwaltung bilden. Es kommt zu einer sonderbaren Etatisierung der Selbstverwaltung, umsomehr, als das steigende Bedürfnis der Komplexität in der Aufgabenlösung die Einsetzung einer tiefen Zäsur zwischen den Lokal- und den den ganzen Staat betreffenden Aufgaben und auch zwischen dem sog. „Lokalinteresse“ und dem „den ganzen Staat betreffenden Interesse“ in Zweifel zieht. Der Zivilisationsfortschritt mit wachsender Spezialisierung verursacht eine Lage, in der die Zentralorgane die Aufgaben von dem Lokalcharakter ausüben, und umgekehrt.

Das bleibt nicht ohne Einfluß auf rechtliche Selbständigkeit der Lokalselbstverwaltung, die unter staatlicher, manchmal sehr intensiver und effektiver Aufsicht steht.

Trotz wesentlicher Entwicklung, die sich in tatsächlicher Stellung der Lokalverwaltung vollzogen hat, knüpften sowohl der Grundsatz als auch die französische Gesetzgebung an die Auffassung der territorialen Selbstverwaltung an, so, daß sie juristische Personen als Territorialgemeinschaften bezeichneten, also als Einheiten, die in ihrer Struktur mit dem Staatsbegriff verbunden werden.

In den fünfzig Jahren unseres Jahrhunderts hat man samt steigender Planungsentwicklung über das Bedürfnis der Einsetzung überdepartementaler Einheiten entschieden, wodurch man territoriale Grundlagen künftiger Regionen bildete. Gleichzeitig tauchte die Frage auf, was sollen diese territorialen Einheiten sein, was für eine Stellung sie in der Verwaltungsstruktur des Staates einnehmen sollen. Insbesondere entstand das Problem der Bestimmung der Rechtssituation der Regionen — den Lokalgemeinschaften (Gemeinden und Departements) gegenüber.

Die Gestaltung der Rechtssituation der Regionen hat den Charakter eines Experiments angenommen. Man hat die Methode gewählt, folgende vorsichtige Entscheidungen zu treffen, ohne radikalere Entscheidungen zuzulassen. Einer der Gründe des Scheiterns des Referendums von dem Jahre 1969 war — wie man vermutet — ein zu großer Radikalismus der

vorgeschlagenen Lösungen, die die Regionalisierungsreform betroffen haben. Erst die in dem Jahre 1972 durchgeführte Reform war eine ernste Bemühung, die darauf hingeht, die Regionen als „Subjekte“ des Völkerrechts zu machen, d.h. sie von den üblichen Verwaltungsbezirken in territoriale Staatsanstalten umzugestalten, also in Territorialeinheiten, denen Theorie und positives Recht den Status der Subjekte, die den Lokalgemeinschaften angenähert sind, zubilligen, aber nicht mit eigenen Gesetzen verabschiedenden Organen, die den allgemeinen und direkten Wahlen entstammen, vorsehen. Der letzte Faktor in der Entwicklung der rechtlichen Stellung der Regionen, der für sie heutige Stellung bestimmte, war die von den Sozialistenregierung in den Jahren 1982—1983 durchgeführte Reform. Das war eine spektakulöse Reform und hat dank ihrer Bedeutung die Grenzen Frankreichs überschritten.

Was bildet diesen gründlichen Charakter der Reform der Jahre 1982—1983? Es scheint, daß in erster Linie ihre Komplexität in zweierlei Ausmaß zu nennen ist. Die Dezentralisierungsreform hat mit ihrem Bereich die ganze Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften umfaßt, nämlich: Gemeinden, Departements und Regionen, die den Status erlangt haben. Die Veränderungen auf der überdepartementalen Stufe bilden also ein Integralteil der Verwaltungsreform. Zweitens, die Verwaltungsreform in der Territorialverwaltung hat man mit den Änderungen des Systems der sozialwirtschaftlichen Planung verbunden, von dem Grundsatz ausgehend, daß die Dezentralisierungsprozesse in dem Verwaltungssystem den Erfolg für Stärkung der Planung durch ihre Vergesellschaftung und Regionalisierung (Dezentralisierung) voraussetzen. Wir haben Versuch unternommen, Verbindungen zu zeigen, die zwischen dem System der sozialwirtschaftlichen Planung und der Raumplanung — und der Rechtslage der Regionen bestehen. Das beweisen die Genese und Entwicklung überdepartementaler Einheiten in Frankreich und ihr verwaltungswirtschaftlicher Charakter, der die französische Regionalisierung von solcher Reform in manchen westeuropäischen Ländern unterscheidet. Wir haben These über Kohärenz beider Reformen — Planungs- und Regionalreform aufgestellt, wodurch wir festgestellt haben, daß sie für sich gegenseitig eine notwendige Voraussetzung sind. Die Regionalreform dient der Realisierung des neuen Planungssystems und die Stärkung der Stellungen der Regionen, die in der Verleihung den Selbstverwaltungseinheiten der Bedeutung von Territorialgemeinden zum Ausdruck kommt, war das direkte Ergebnis der Dezentralisierungsuntersuchungen in beiden Systemen.

Nicht nur der Bereich der Reform, die am Anfang der achtzig Jahre begonnen wurde, unterscheidet sie von den gesamten Verwaltungsreformen westeuropäischer Staaten. Man muß auch aufmerksam darauf

machen, daß die angenommene Dezentralisierungsmethode die in der unlängst zurückliegenden Vergangenheit verkündete These verifiziert und wenigstens in ihr so wichtige Lücke bildet, daß es zum Nachdenken herausfordert. Anfang sechziger Jahre brachte J. Starościak die Anschauung zum Ausdruck — in der westeuropäischen Wissenschaft allgemein angenommen — daß die in den kapitalistischen Ländern an Bedeutung verlierende territoriale Dezentralisierung und Dekonzentration durch die funktionale Dezentralisierung und Dekonzentration ersetzt werden.¹⁸ Die Ursachen so einer Sachlage suchte der Autor in zwei Erscheinungen: in der Spezialisierung und Fachkenntnis der Verwaltungsorgane und auch in dem Rückgang des Verwaltungsdemokratismus. Zugleich sah J. Starościak immer geringere Nützlichkeit der Regierungslösungen, die sich auf den im 19. Jahrhundert herausgearbeiteten Voraussetzungen gründeten, und auch Bedürfnis, in diesen Staaten mehr grundsätzliche Strukturösungen, die einer neuen Ordnung der Gesellschaftskräfte und der wirtschaftlichen Verhältnisse entsprechen, zu suchen. Die im Geist der Dezentralisierung durchgeführte Reform weist darauf hin, daß die territoriale Dezentralisierung keine ganz veraltete Form ist. Frankreich ist kein einziger westeuropäischer Staat, wo man die Dezentralisierungsform benutzte. Außer Frankreich sind auch weitere Staaten zu nennen, in denen man Regionalstruktur angenommen hat, jedoch Frankreichsfall unterscheidet sich dadurch, daß der Dezentralisierungsprozeß auch alle Einheiten der territorialen Selbstverwaltung umfaßt hat, und nicht nur die überdepartementale Stufe. Die französische Dezentralisierungsreform verbindet in sich zwei Tendenzen, die den Leitgedanken der Verwaltungsreform bilden. Die Stärkung der Regionen und Gleichstellung ihres Status mit den Departements und Gemeinden hat das Verwalten dank der Vereinigung mancher Funktionen — hauptsächlich der Planung — in den Territorialeinheiten, die für diese Funktionen dank der neuen Kompetenzverteilung zwischen Staat, Regionen, Departements und Gemeinden optimal sind, zu rationalisieren. Angeknüpft an die schon in der Arbeit zitierte Feststellung von J. Rivero kann man ohne größere Übertreibung sagen, daß die Reform von dem Jahre 1982 „die zweite Verwaltungsrevolution“ in Frankreich ist. Die erste Verwaltungsrevolution um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts hat Frankreich eine neue Verwaltungsstruktur gegeben, die ohne größere Änderungen fast zwei Jahrhunderte überstanden hat. Die Verwaltungsrevolution vom Jahre 1982 hat in bisheriger Verwaltungsstruktur Umwandlungen vollbracht, in Form: erstens — der Auflösung des Präfektamtes, das die Funktion des Vollzugsorgans und des Regierungsvertreters verbindet, und zwei-

¹⁸ J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, S. 111—113.

tens — der Bildung dritter Stufe der Territorialgemeinschaften — der Regionen, was ohne Einfluß auf die Lage anderer Gemeinschaften und besonders der Departements bleibt.

Die Zubilligung den Regionen den Status von Territorialgemeinschaften lehnt keinesweges ihre Eigentümlichkeit dieser Kategorie der Subjekte ab. Trotz der Uniformität der Verfassung der Lokalgemeinschaften haben die Regionen ihre Eigenart als Einheiten, die vor allem für Teilnahme an dem Planungsprozeß und an der Realisierung der Pläne gebildet wurden, behalten. Die angenommene Auffassung knüpft — wie wir festgestellt haben — an den Entwurf der Regionalreform vom Jahre 1969 an, der den Regionen den Status *collectivités territoriales spécialisées* zubilligt. Die Regionen als „Subjekte des Völkerrechts“, was die Folge der Dezentralisierungsprozesse in der Verwaltung und Planung ist, kann man auch als nächste Entwicklungsstufe des Rechtsstatus der Regionen in Richtung ihrer Umgestaltung in die Einheiten der grundsätzlichen Territorialeinteilung betrachten. Die heute geltenden Gesetze bilden einen Grund für solche Entwicklung und bleiben offen für eventuelle Änderungen.

STRESZCZENIE

Nakreślono genezę i istotę regionalizacji we Francji. Jest ona powszechnym zjawiskiem w państwach Europy Zachodniej, znane są jednakże różne jej postaci. W niektórych państwach (Hiszpania, Włochy) zakłada się autonomię regionów. We Francji natomiast odrzucono ich polityczną autonomię w trosce o zachowanie jednolitości państwa. Analiza genezy i ewolucji prawnego ukształtowania jednostek ponaddepartamentalnych we Francji wskazuje na ich administracyjno-gospodarczy charakter. Reforma regionów z r. 1982 służy realizacji nowego systemu planowania, a wzmocnienie ich pozycji, wyrażone w nadaniu im statusu jednostek samorządowych, jest bezpośrednio wynikiem decentralizacji w gospodarce i administracji.

РЕЗЮМЕ

В статье показаны генезис и сущность районирования во Франции. Районирование является повседневым явлением в государствах Западной Европы, однако оно выражается в разных формах. В некоторых государствах (Испания, Италия) районирование предусматривает автономию регионов. Во Франции региональная структура образовалась при помощи настойчивого отбрасывания политической автономии регионов в целях сохранения монолитности государства. Генезис и эволюция юридической формы сверхпарламентарных единиц во Франции свидетельствуют об административно-хозяйственном характере регионов. Региональная реформа 1982 г. служит регуляции новой системы планирования, а укрепление позиции регионов, выражающееся в предоставлении им статуса самоуправляющихся единиц, является непосредственным результатом децентрализационных реформ в хозяйстве и администрации.

