

gen her vorgegebenen Norm für christliches Verhalten im Unrechtsstaat und einer ungerechten oder gar verbrecherischen Obrigkeit gegenüber *Zeugnis gegeben* haben (durch Nicht-Mitmachen, geduldige Hinnahme von Nachteilen oder auch Ertragen von »Schmach um Christi Namen willen«, durch offenes Bekenntnis und, wenn nötig, auch durch ein freimütiges Wort). Sicher, der äußersten Konsequenz dieser Bereitschaft zum »Zeugnis«, die seine Besiegelung auch durch den Einsatz des eigenen Lebens gefordert hätte, konnten sich nur wenige fähig halten. Aber als »Nachfolge Christi in der Passion, welche die Hoffnung auf die Osterherrlichkeit in sich schließt«, hatte 1936 ein Ostergruß des Jugendhauses Düsseldorf die Aufgabe der katholischen Jugend interpretiert. Und Bischof von Galen, der noch in einer seiner heftigsten Anklagereden gegen die nationalsozialistische Herrschaft betont hatte: »Wir Christen machen keine Revolution«, hat die Kirche, gerade auch in jener Zeit, »Kirche der Märtyrer« genannt – was sicher nicht als Zustandsbeschreibung, sondern als Leitbild gemeint war.

Föderalismus und Dezentralisation

Bemerkungen aus Anlaß der französischen Wahlen

Von Hans Maier

I.

Die Wahlen vom 16. März in Frankreich haben zu dem erwarteten Sieg der Opposition geführt. Der sozialistische Staatspräsident – seine Amtszeit dauert noch zwei Jahre – und die bürgerliche Mehrheit unter Jacques Chirac sind inzwischen das neuartige, jedoch nach der Verfassung mögliche Experiment der »cohabitation« eingegangen. Ob dieses Experiment gelingt oder mißlingt, ob es neue Strukturen schafft oder nur die politischen Kräfte für den kommenden Präsidentschaftswahlkampf in Stellung bringt, ist noch nicht abzusehen. Langfristig bedeutungsvoll ist die Tatsache, daß die Mitte-Rechts-Parteien in 20 von 22 der gleichzeitig gewählten Regionalparlamente die Mehrheit haben – die politischen Veränderungen prägen sich also an der regionalen Basis weit stärker aus als in den Institutionen des Zentralstaates.

Die Märzwahlen waren für Frankreich eine Premiere. Erstmals verfügt die Französische Republik nun über ein System direkt gewählter Regionalräte; erstmals sind die Regionen aus »établissements publics« zu echten Gebietskörperschaften geworden. Man überlegte in Frankreich seit Jahren, wie die gewählten Körperschaften mehr Gewicht gewinnen können gegenüber den Exekutivgewalten des Zentralstaates; die wirtschaftlichen Zuständigkeiten von Gemeinden, Département und Region wurden im Zuge der jüngsten Gesetzgebung erweitert; der Präfekt als Statthalter der Pariser Zentrale wurde zum Kommissär der Republik und gab einen Großteil seiner Exekutiv-

befugnisse an den gewählten Präsidenten des Generalrats bzw. des Regionalrats ab und anderes mehr. Ein erstaunlicher Vorgang: Was vor drei Jahrzehnten noch utopisch schien, wurde mittlerweile Wirklichkeit. Frankreich hat sich regionalisiert, dezentralisiert, föderalisiert – so scheint es jedenfalls dem Betrachter von jenseits der Grenzen. Und dieser Prozeß hat das Stadium theoretischer Debatten hinter sich gelassen und vollzieht sich im vollen Licht der Öffentlichkeit, im Schoß der Regierung und des Parlaments: Der gegenwärtige Innenminister Charles Pasqua führt wie seine Vorgänger den Titel eines Ministers der Dezentralisierung, und die Nationalversammlung verabschiedete ein umfassendes Gesetzgebungswerk zur Dezentralisierung, das die Rechte und Freiheiten von Gemeinden, Départements und Regionen neu bestimmte.

Das muß die Neugier des Nachbarn erregen – zumal dann, wenn dieser Nachbar, in der Sprache der Franzosen, »Allemagne Fédérale« heißt. In der Tat fordert die gegenwärtige Entwicklung Vergleiche geradezu heraus. Regionalisierung und Dezentralisierung sind ja europäische Vorgänge; sie reichen über Frankreich und Deutschland hinaus. Erwähnt seien beispielsweise Belgien, Italien und Spanien. Dennoch sind die Ausgangspunkte, die historischen Gegebenheiten für eine Politik der Dezentralisierung gerade in unseren beiden Ländern sehr verschieden. Und eben diese Differenz ist das Fesselnde an unserem Thema.

II.

Ich beginne mit einer einfachen Beobachtung: die Bausteine für ein dezentralisiertes politisches System in Deutschland und Frankreich – ob es nun schon länger besteht oder gerade erst geschaffen wurde – sind sehr verschieden. Das gilt nicht so sehr für den Grundbaustein der Gemeinden, bei denen ein hohes Maß von Ähnlichkeit, von Vergleichbarkeit besteht; das gilt schon eher für die Zentralgewalt, die in Frankreich sehr viel kräftiger ausgeprägt ist als in Deutschland; das gilt in stärkstem Maß bei den Mittelgewalten (Ländern, Regionen), die in Deutschland zur überlieferten politischen Substanz gehören, während sie in Frankreich künstliche Neuschöpfungen jungen Datums sind.

Am meisten ähneln sich die *Gemeinden*. In Deutschland wie in Frankreich sind sie Gebietskörperschaften und Selbstverwaltungskörperschaften; in beiden Ländern haben sie eigene wie auch übertragene Aufgaben; beiderseits gilt der Grundsatz der Allzuständigkeit in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft: Die Gemeinden sind zuständig, wenn das Gesetz nichts anderes sagt. Deutsche wie französische Gemeinden sind die ausschließlichen Träger der örtlichen öffentlichen Verwaltung; beide haben dieselben Organformen: gewählter Gemeinderat, gewählter Bürgermeister; beide können Satzungen erlassen, beide unterstehen der staatlichen Aufsicht. Gemeinsam sind ihnen auch die gleichen Nöte und Kummernisse: Beide leiden in wirtschaftlichen Krisen an Geldmangel, was die Selbstverwaltung vielfach aushöhlt, weil der Staat als häufiger Zuschußgeber mitredet.

Demgegenüber weist die Struktur der *Zentralgewalt* in Deutschland und Frankreich charakteristische Unterschiede auf. Deutschland war stets ein Reich, ein Bundesstaat oder Staatenbund, kurzum ein föderales Gebilde (zentralistische Perioden sind untypisch für unsere Geschichte). Frankreich dagegen war und ist ein Einheitsstaat mit

einer starken Zentralregierung. Die französische Nation erkennt und spiegelt sich sehr früh in der Hauptstadt Paris. In der deutschen Geschichte fehlt ein ähnliches, die politischen und kulturellen Kräfte sammelndes Zentrum, die Adressen unserer Hauptstädte wechseln durch die Geschichte hindurch, von Aachen, Goslar, Bamberg, Köln, Mainz, Rom, Prag, Wien bis Frankfurt, Berlin, Bonn. Dementsprechend ist die Zentralgewalt in Deutschland traditionellerweise schwach, zumindest schwächer als in Frankreich; neben der Hauptstadt stehen andere Zentren, keine Stadt repräsentiert auf längere Frist das ganze Deutschland, nicht politisch und schon gar nicht kulturell. Nirgendwo in Europa gibt es so viele kleine Residenzen, von denen jede ein eigenes Gesicht trägt. Der kulturelle Reichtum der Provinz in Deutschland zehrt bis heute vom landesherrlichen Mäzenatentum. In wenigen europäischen Ländern stößt man abseits der Weltstädte auf Kunstsammlungen höchsten Ranges, wie sie heute noch in kleinen Orten wie Wolfenbüttel, Hildburghausen, Meiningen zu sehen sind, nicht zu reden von der Kirchen- und Klosterbaukunst in den zahlreichen geistlichen Residenzen von Melk bis Ottobeuren, von Eichstätt bis Hildesheim. Zentrale ist in Deutschland nicht Kultur (zumindest nie allein). Region ist in Deutschland nicht Provinz. Und da sich eine einheitliche, stetig wirkende Zentralgewalt in Deutschland nicht entwickelt hat, fehlt auch das für Frankreich jedenfalls bisher so typische unmittelbare Gegenüber von Gemeinde und Hauptstadt: Für die deutsche Gemeinde ist noch heute das Land viel wichtiger, viel entscheidender als der Bund. Die tief einschneidenden Gemeindegebietsreformen der letzten beiden Jahrzehnte, die rund die Hälfte der alten Gemeinden beseitigt und durch neue, größere ersetzt haben, sind allesamt von den Ländern ausgegangen, während in Frankreich der Zentralstaat bis heute die Gemeinden kaum angetastet hat – Gemeinden, die viel zahlreicher und im Durchschnitt sehr viel kleiner sind als in Deutschland und die großenteils noch auf die Pfarreien des *ancien régime* zurückgehen.

Damit berühren wir einen Hauptunterschied zwischen dem föderalen System in Deutschland und in Frankreich: den Unterschied zwischen Ländern und Regionen. Äußerlich betrachtet, sind deutsche Länder und französische Regionen durchaus vergleichbar: Sie haben ungefähr die gleiche Fläche, sie bilden die Mittelglieder in einem politischen System, das einerseits von der Gemeinde, andererseits von der Zentralgewalt begrenzt wird; sie sind, gemeinsam mit den Départements und Arrondissements (den Regierungsbezirken und Landkreisen in Deutschland) die eigentlichen territorialen *pouvoirs intermédiaires*. Doch damit endet schon die Analogie. Denn an politischem und historischem Gewicht sind Länder und Regionen sehr verschieden. Gewiß, auch die Bretagne, auch Burgund, das Elsaß oder die Franche-Comté haben eine große und reiche Vergangenheit. Doch sind die alten Provinzen in Frankreich mit wenigen Ausnahmen politisch tot. Seit der Revolution sind sie vom Departementssystem überlagert worden. Werden die Reformen der Jahre 1981-1986 sie wiederbeleben? Die 1972 neugeschaffenen Regionen, anfangs nicht mehr als lose Föderationen von Départements, stehen noch vor ihrer politischen Bewährungsprobe. Demgegenüber die deutschen Länder: sie haben, verglichen mit den Regionen, geradezu den Charakter von Staaten, mit eigenen Verfassungen und Verfassungsgerichtshöfen, eigenen Regierungen und Parlamenten, eigenen Beamten. Was das Grundgesetz nicht ausdrücklich dem Bund vorbehält, ist Ländersache (Hauptausnahmen: Außenpolitik und Verteidigung). Schulen, Hochschulen, Erwachsenenbildung,

Wissenschaft und Kultur stehen im wesentlichen in der Verwaltung der Länder. Die Kulturhoheit ist das Kernstück der Länderzuständigkeit. Hier wird eine Kontinuität der deutschen Geschichte sichtbar: Die Länder sind die Erben der alten Fürstentümer – auch dort, wo es sich um nach dem Krieg neugeschaffene Staaten wie Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz handelt. Sie haben daher ein sehr starkes Gewicht. Sie sind die stärksten Glieder im politischen System der Bundesrepublik. Die Bundesrepublik ist eine Schöpfung der Länder, nicht umgekehrt.

Das heißt: die föderale Trias Gemeinde – Land – Zentralstaat hat in Frankreich ein ganz anderes Gesicht als in Deutschland. In Frankreich sind Gemeinde und Département auf der einen Seite und Zentralstaat auf der anderen relativ stark, die Region ist vorerst noch schwach – in Deutschland ist es umgekehrt. Man könnte sagen, Frankreich tendiere selbst nach der Dezentralisierung zu einer zweipoligen, Deutschland zu einer dreipoligen Staatsstruktur. Jedenfalls, der harte Kern der Staatlichkeit liegt in Deutschland in den Ländern, während Gemeinden und Zentralstaat oft ihre Formen wechseln; in Frankreich dagegen hat die Region, zwischen Zentralstaat einerseits und Gemeinden und Départements andererseits liegend, bisher noch keine feste Form gewonnen. Anstöße zur Veränderung gehen in Frankreich immer noch »von oben«, von der Zentralregierung, dem Parlament aus – daher heißt »Föderalismus« in Frankreich: Dezentralisierung. In Deutschland hingegen hängt die spezifische Gestalt, die Stärke oder Schwäche sowohl der Gemeinden wie der Zentralgewalt aufs stärkste von den Ländern ab – daher heißt »Dezentralisierung« in Deutschland Föderalismus.

III.

Nun gedeihen politische Systeme nicht im luftleeren Raum. Sowohl in Deutschland wie in Frankreich haben in jüngster Zeit verschiedene Kräfte auf die politischen Strukturen verändernd eingewirkt: Technik und Industrialisierung, Parteien und Verbände, Wissenschaft und Medien. Solche Kräfte wirken bald stabilisierend, bald destabilisierend auf das politische System. Sie sind nicht auf eine einfache Formel zu bringen.

In Deutschland hat das Parteiensystem die föderalistische Struktur des Staates stabilisiert. Dies nicht in dem Sinn, daß Regionalparteien entstanden wären (sie haben sich im Gegenteil aufgelöst), sondern in dem Sinn, daß Bund, Länder und Gemeinden zu gleichgewichtigen und sich ergänzenden Rekrutierungs- und Aktionsfeldern der Parteien geworden sind. Bundestagswahlen, Landtagswahlen, Kommunalwahlen lösen einander in regelmäßiger Folge ab, wobei die Tendenzen wechseln: in Zeiten starker politischer Polarisierung gleichen die Ergebnisse sich an, während sich unter Normalbedingungen eher eine Balance- und Kompensationswirkung geltend macht. Die drei Spielfelder der politischen Aktion haben sich im Lauf der Zeit stark angeglichen. Die kleineren lokalen Zusammenschlüsse, die Rathausparteien und Wählergemeinschaften – in Stadt- und Gemeindeparlamenten, Kreis- und Bezirkstagen noch immer wirksam – haben im ganzen an Bedeutung verloren. Es herrscht ein reger, im Lauf der Zeit immer intensiverer Austausch des politischen Personals hinüber und herüber: Ein Bundeskanzler (oder ein Kanzlerkandidat) kann ohne

weiteres aus der Landespolitik kommen, ein erfolgreicher Kommunalpolitiker in die Landes- oder Bundespolitik wechseln – und umgekehrt. Für die politische Gesamtlage sind die Wahlen auf den drei Gebietsebenen ein anstrengender, aber nützlicher Dauertest, der das politische System zwingt, sich dem Bürger gegenüber personell und programmatisch zu artikulieren. Für den Zusammenhalt von Bund, Ländern und Gemeinden ist die durch wenige, landesweit überschaubare Kräfte garantierte Homogenität ein zusätzlicher Faktor der Stabilität.

Demgegenüber wirken Technik, Industrialisierung, Medien und andere Einflüsse stärker verändernd auf die föderalistische Struktur ein. In Deutschland hat man seit den sechziger Jahren eine Zunahme unitarischer Tendenzen festgestellt, ausgelöst durch die wachsende Mobilität der Bevölkerung und das Verblassen alter sozialer und landschaftlicher Zugehörigkeiten.

Die Vereinheitlichung der Lebensformen, die Standardisierung von Produktion und Konsum, die Effizienz und Schnelligkeit moderner Kommunikationsmittel, die gleichmäßigen Ansprüche an Bildungsservice und sozialstaatliches »Netz«, kurz die Uniformität moderner Gesellschaften – dies alles ist dem Föderalismus, seinem Aufbau in Schichten und Gliederungen, seinem komplizierten Geäst und Geflecht in der Tat nicht günstig. So hat man denn auch in der Bundesrepublik den Föderalismus kooperativ »geöffnet«: eine Reihe von Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern wurde neu geschaffen, die Zuständigkeiten des Zentralstaates wurden verstärkt. Dies gilt selbst für den empfindlichen Bereich der Bildungspolitik: seit 1969 besitzt der Bund das Recht, Gesetze zur Hilfe für die wissenschaftliche Forschung und zur Regelung der finanziellen Unterstützung von Schülern und Studenten zu erlassen. Das bedeutet, daß auf diesen Gebieten die Länder zur Gesetzgebung nur in dem Maß berechtigt sind, wie der Bund von seinem Recht zur Gesetzgebung keinen Gebrauch macht. Der Bund kann Gesetze in dem Maß verkünden, wie eine bundesweite gesetzliche Regelung notwendig ist, zum Beispiel zur Erhaltung der Gleichartigkeit der Lebensbedingungen in ganz Deutschland. Man kann das Bundesgesetz zur finanziellen Unterstützung der Schüler und Studenten (Bundesausbildungsförderungsgesetz) als Beispiel anführen.

Außerdem kann der Bund unter gewissen Bedingungen allgemeine Grundsätze für die Ausbildung an Hochschulen bestimmen – nicht jedoch für das Primar- und Sekundarschulwesen (Rahmengesetzgebung, Art. 75 GG). Diese Kompetenz hat der Bund z. B. im Hochschulrahmengesetz wahrgenommen, das soeben novelliert wurde.

Endlich gibt es sog. Gemeinschaftsaufgaben, die erst später im Grundgesetz verankert wurden. Ich nenne den Artikel 91a: beim Hochschulbau – einschließlich der Errichtung neuer Universitäten und des Baus von Universitätskliniken – wirkt der Bund mit bei der Erfüllung der Aufgaben der Länder und übernimmt die Hälfte der Ausgaben.

Auf dem Gebiet der Gesamtbildungsplanung und der Finanzierung von Forschungszentren und -projekten von überregionaler Bedeutung können der Bund und die Länder, ohne dazu verpflichtet zu sein, auf Grund von Vereinbarungen zusammenwirken (Art. 91 GG). Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.

Im Rahmen dieser Verteilung wirkt der Bund zum Beispiel mit bei der Finanzierung der Max-Planck-Institute (vergleichbar dem *réseau CNRS*, dem *Centre National de la Recherche Scientifique*, das allerdings stärker staatlich geprägt ist) und der Deutschen

Forschungsgemeinschaft sowie bei der Finanzierung von Versuchsprojekten im schulischen Bereich. Hierbei dient die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung als Werkzeug.

Man hat zu Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland geglaubt, daß mit diesen Maßnahmen ein Prozeß des langsamen Übergangs von Länderkompetenzen an den Bund eingeleitet sei. In der Tat haben sich die Gewichte in den Jahren der sozialliberalen Koalition verschoben: der Bund versuchte gelegentlich gegenüber den Ländern die Rolle des großen Bruders, des Vorreiters und Zuchtmeisters zu übernehmen. Doch hat er sich damit auch übernommen. Heute ist ein deutlicher Rückschlag zu verzeichnen. 1981 konnte die Regierung Schmidt wegen einer aktuellen Finanzkrise den Anteil des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben nicht mehr voll zur Verfügung stellen. Die Länder waren in zentralen gemeinsamen Fragen (Straßenbau, Landwirtschaftsförderung, Hochschulbau) wieder stärker auf sich selbst verwiesen. Auch wenn die Regierung Kohl die finanzielle Krise gemeistert hat und der Bund seit 1984 wieder zur normalen Mitfinanzierung übergegangen ist – von einem kooperativen oder gar unitarischen Föderalismus redet man seither nur mehr in sehr gedämpftem Ton. Die vor Jahren prophezeite Stärkung der Zentralgewalt – erhofft von den einen, gefürchtet von den anderen – dürfte vorläufig gegenstandslos sein.

Diese politische und staatsrechtliche Ernüchterung fällt zusammen mit einem Wandel der Mentalität. Nach Jahren einer fast rauschhaft erlebten Mobilität macht sich heute ein stärkeres Verlangen nach Befestigung, Überschaubarkeit, stabileren Zuordnungen bemerkbar. Das Pathos des Wiederaufbaus wird abgelöst von einem Pathos der Bewahrung. Denkmalpflege und Umweltschutz haben Konjunktur; Dorf- und Stadtvierteltraditionen werden wiederentdeckt. Die »kleine Schule« ist Trumpf. Ich will das alles nicht überschätzen; vieles daran ist sicher Nostalgie, Angst vor dem Tempo, mit dem die industrielle Gesellschaft ihre Ressourcen aufzehrt, Sehnsucht nach einer weniger beschleunigten, weniger lärmenden, weniger konkurrenz erfüllten Welt. Aber die Auswirkungen auf das politische System sind sichtbar: das Kleine, Überschaubare, Kontrollierbare, Nahe ist wieder gefragt. Man mißtraut den lauten Großsprechereien aus der Ferne. Dies alles verschafft der föderativen Ordnung neuen Auftrieb, ja eine neue Legitimation. Sie braucht sich nicht mehr, wie in den sechziger Jahren, mit rationalen Hilfsargumenten (der Gewaltenteilung, des Subsidiaritätsprinzips usw.) gegen ihre Widersacher zu verteidigen. Sie kann ihre Gegner an sich herankommen lassen. Nicht die Länder, die zentralen Einrichtungen stehen heute unter Rechtfertigungszwang.

IV.

Gilt dies auch für Frankreich? Hier muß man nochmals auf die unterschiedlichen Ausgangspunkte hinweisen. »Dezentralisierung« ist in Frankreich nicht ein Ausdruck der Selbstbehauptung mächtiger Mittelinstanzen gegen den Zentralstaat, ganz im Gegenteil: sie ist eine von der Zentrale selbst in Gang gebrachte Politik der Selbstbeschränkung staatlicher Gewalt. Die an der Spitze gesammelte Macht soll »verteilt«, pluralisiert werden. Dazu war aber zunächst einmal der Aufbau neuer politischer Gebilde (der Regionen) nötig. Das muß nicht, aber es kann sehr wohl die Eifersucht der »Basis« wecken – und in der Tat sind die Regionalreformen seit dem

berühmten Referendum de Gaulles von den Kommunen keineswegs mit einhelliger Zustimmung begleitet worden. Es scheint mir auch heute noch nicht ausgemacht, wem die Stimmung zum Kleineren, Überschaubaren, zur Aufteilung der Macht letztlich zugute kommen wird: den Regionen, den Départements – oder den Kommunen. Ist es nicht so, daß sich in Frankreich im Lauf einer langen Geschichte örtliche Kräfte und Zentralgewalt aufeinander eingespielt haben, daß hier privilegierte Verbindungen zwischen den Notabeln und der Pariser Zentrale entstanden sind (Michel Crozier)? Könnte nicht der Aufbau von »Zwischengewalten« gerade von den örtlichen Kräften als Hindernis auf dem Weg zu mehr Einfluß und Selbständigkeit empfunden werden?

Hier gibt es viele Unwägbarkeiten. Ich will nur auf einige offene Fragen in diesem Zusammenhang hinweisen. Die französische Dezentralisierungsgesetzgebung hat zwar in zahlreichen Fällen das Erfordernis vorheriger Zustimmung der übergeordneten Instanzen zu Beschlüssen der Gemeinden, Départements und Regionen beseitigt; hat insofern echte Verantwortlichkeiten geschaffen. Die Exekutivgewalt in Départements und Regionen wurde auf den gewählten Präsidenten des Generalrats bzw. des Regionalrats übertragen. Die Macht rückt also näher an die »Gewaltunterworfenen« heran; »Bürgernähe« ist auch in Frankreich die Parole: »L'administration sera rapprochée des administrés.« Es bleibt aber abzuwarten, ob die jüngst verfügte Neuaufteilung der Haushaltsmittel zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften auf örtlicher und regionaler Ebene ausreichen wird, um letztere instandzusetzen, ihre neuen Aufgaben zu erfüllen. Hier liegt wohl der entscheidende Punkt für das Gelingen des Gesetzgebungswerkes, denn eine Funktionalreform ohne ergänzende Finanzreform ist keine. Wird die vom Staat verliehene neue Freiheit in finanziellen Dingen reell sein?

Hier stellt sich eine weitere entscheidende Frage: Wird die französische Gemeinde unter dem neuen System der Dezentralisierung so bleiben können, wie sie ist? Wird sie nicht weiterhin auf Dauer große Staatszuwendungen brauchen oder starke Eigenmittel, wenn sie die gewachsenen Aufgaben im sozialen, schulischen, kulturellen Bereich erfüllen will? Was nützt die Freiheit, einen ausgeglichenen Haushalt verabschieden zu dürfen, wenn die kleine Gemeinde zu wenig Einnahmen hat? Wird von daher nicht eine Welle der Umbildungen und Neubildungen von Gemeinden in Gang kommen? Werden sich nicht die Generalräte und vor allem die neugeschaffenen Regionalräte der damit verbundenen Probleme annehmen?

Letzten Endes ist die Unbekannte in dem jetzt in Gang gesetzten Spiel die Region. Ihre Zukunft, ihr Platz im politischen System, ihre politische Energie, ihr Durchsetzungsvermögen – dies alles läßt sich noch nicht abschließend beurteilen. Volksgewählte Parlamentarier auf regionaler Ebene seit März 1986 sind für Frankreich – sieht man von dem bescheidenen Vorspiel der Generalräte ab – etwas gänzlich Neues, Präzedenzloses; hier geht wirklich die Ära Colbert-Napoléon zu Ende. Aber ich wage nicht zu sagen, ob nun eine neue Ära schon begonnen hat und wie sie aussehen wird. Noch ist die Region in Frankreich ein technisches Produkt, mehr dem Rationalisierungskalkül des Zentralstaates entsprungen als eigener politischer Kraft. Doch das kann sich ändern; die Geschichte zeigt, daß oft die Inhalte nachkommen, wenn die Gehäuse vorhanden sind. Man wird den regionalen Parlamentarismus, der sich in Frankreich entwickelt, sorgsam beobachten müssen. Zweifellos braucht er Zeit, sich zu festigen, und zweifellos ist noch nicht entschieden, ob er mehr eine Abrundung,

einen Abschluß der lokalen und regionalen Pyramide bilden oder ob er sich zum selbständigen Gegenpol der in Paris konzentrierten politischen Spitze des Landes entwickeln wird.

Der Wanderer, der aus »Allemagne Fédérale« kommt, kann sich durchaus vorstellen, daß die normannische Flagge mit den Löwen auf dem Schloß in Caen eines Tages mehr ausdrücken könnte als nur eine melancholische Erinnerung an längstvergangene Zeiten – nämlich die Tatsache, daß hier die Region Basse-Normandie ihren Sitz und ihren Regionalrat hat. Er kann sich freilich kaum vorstellen, daß der Präsident des Regionalrats sich eines Tages als Nachfolger Wilhelms des Eroberers, des Herzogs der Normandie, fühlen könnte – so wie sich noch heute ein bayerischer Ministerpräsident in Deutschland ein wenig als Nachfolger des Herzogs Tassilo fühlen darf. Die Geschichte läßt sich nicht umkehren. Französische Regionen werden wohl nie das gleiche sein wie deutsche Länder. Aber es ist von Bedeutung, daß ein so lange und so intensiv zentral regierter Staat wie Frankreich heute seinen Gemeinden, Départements und Regionen volle Selbstverwaltung und parlamentarische Repräsentanz einräumt. Das zeigt, wie stark der Wunsch geworden ist, Konflikte und Probleme nicht ausschließlich auf der Ebene des Zentralstaats zu lösen (der damit überfordert wäre); es zeigt aber auch das gewachsene Selbstbewußtsein der Regionen, Départements und Gemeinden, die sich heute zutrauen, für eine Politik »vor Ort« die nötigen Energien mobilisieren zu können.

V.

Stellen wir zum Schluß die Frage: Wird die Bildung von Regionen mit eigenen Volksvertretungen in Frankreich auch auf den Zentralstaat zurückwirken? Und wenn ja, in welchen Formen?

Die Frage ist Deutschen ebenso geläufig wie Franzosen neu und vielleicht fremd. In Deutschland wirkt das föderative Prinzip nicht nur von oben nach unten, als eine Kraft der Dezentralisierung; es wirkt auch von unten nach oben. Die Länder sprechen bei der Willensbildung des Gesamtstaats mit. Die Ländervertretung, der Bundesrat, hat eine starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren. Viele Gesetze sind zustimmungspflichtig. Und der Bundesrat kann durchaus andere Mehrheiten haben als der Bundestag. So wird die territoriale Gliederung mit ihren zwei Entscheidungszentren (Bund und Länder) auch als Element der funktionellen Gewaltenteilung an der Staatsspitze wirksam. Manche meinen sogar, die Länder kompensieren durch ihre Mitsprache im Gesamtstaat just das, was ihnen an originärer Staatssubstanz verlorengegangen sei. Es gibt darüber hinaus eine breite Selbstkoordinierung der Länder durch ständige Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister – man hat von einem partiellen dritten Entscheidungszentrum, einem »Einschieben staatenbündischer Schichten« zwischen Gesamtstaat und Gliedstaat gesprochen (Peter Lerche).

In Frankreich werden sich die Konferenzen der Präsidenten der Regionen und Départements sicher nicht in gleichem Maße institutionalisieren. Dennoch mag die oben gestellte Frage erlaubt sein: Kann man sich wirklich denken, daß ein Umbau der Regionen zu Gebietskörperschaften samt zugehöriger Parlamentarisierung ohne Wirkungen für den Gesamtstaat bleibt? Zumindest Beziehungen der Regionen untereinander werden sich entwickeln – wie es sie ja, sogar länderübergreifend, da

und dort in Europa auf den Gebieten des Verkehrs, der Wirtschaft bereits gibt; man denke bei uns an die Arge Alp, die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer. Die »dritte Ebene« zwischen Kommunen und Zentrale wird erstarken. Sie wird aber wohl nicht so stark werden, daß sie in einer Weise in Paris Mitsprache verlangt, die der Mitwirkung der deutschen Länder an der Formung des Bundeswillens entspricht. Denn die Entstehungsgeschichte der Regionen – um es zu wiederholen – folgt ganz anderen Gesetzen als die Entstehungsgeschichte der Länder (und des Bundes!) in Deutschland.

Es ist ein großer Unterschied, ob ein Einheitsstaat sich dezentralisiert und damit den Versuch macht, eine vorgegebene Einheit besser zu organisieren und zu gliedern, oder ob ein Bundesstaat es unternimmt, aus einer komplexen Vielfalt unterschiedlicher Kräfte eine staatliche Einheit erst entstehen zu lassen. Im ersten Fall steht der Aspekt der Dezentralisierung im Vordergrund, im zweiten Fall kommt das föderalistische Prinzip unmittelbar zur Geltung. Ein föderaler Staat wie die Bundesrepublik Deutschland braucht sich nicht zu dezentralisieren – er *ist* dezentralisiert. Ein Zentralstaat wie Frankreich kann sich dezentralisieren, muß es aber nicht – schließlich ist die Französische Republik kein Bundesstaat. So hält sich denn auch die gegenwärtige Dezentralisierung in Frankreich behutsam im Bereich des Organisatorischen, Zweckhaften, Politischen, während ein Umbau der föderalen Ordnung in Deutschland (den gegenwärtig niemand anstrebt) ohne Zweifel die Staatssubstanz berühren würde. Deswegen kann man Dezentralisierung und Föderalismus nicht ohne weiteres gleichsetzen, deswegen bietet unser Thema sehr verschiedene Aspekte in Frankreich und Deutschland.

STELLUNGNAHMEN

Kardinal Ratzinger hat mit großer Souveränität und wohlthuender Klarheit die »Ekklesiologie des Zweiten Vatikanums« dargestellt.¹ Zu diesem Zweck hat er auch versucht, »wenigstens in großen Zügen die Linien und Ströme zu erkennen, die ins Konzil hineinführten« (S. 41). Er beschränkte sich dabei auf die Zeit zwischen 1920 und 1960. Die kurzen Hinweise auf J. A. Möhler und Kardinal Newman zeigen jedoch, daß sich manche Linien und Ströme bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen lassen. Daher möchte ich auf eine Quelle hinweisen, die mir durch meine Arbeit über »Franz von Baader und die Entwicklung seines Kirchenbegriffs« (Münchener Theologische Studien, Hist. Abt., 18. Band) näher bekannt ist: das organische Verständnis von

Gemeinschaft und Geschichte in der Zeit der Romantik. Baader war durchdrungen von der »großen, der Religion zugrunde liegenden Idee, daß die Menschenindividuen bleibende Gliedmaßen eines bleibenden Organismus, dessen Haupt Christus ist, werden sollen« (zit. S. 43). Auf diesem Hintergrund wird nicht nur die Vorstellung von der Kirche als dem mystischen Leib Christi verständlich, sondern auch der Zusammenhang zwischen Ekklesiologie und Eucharistie. Baader äußerte sich dazu in der Schrift »Sur l'Eucharistie« (Würzburg 1815): »Gleichwie die Speise die tätigen Beziehungen des einzelnen Geschöpfes mit seinem schöpferischen Prinzip unterhält, so vereinigen sich mehrere Geschöpfe durch Teilnahme an demselben Mahl unter sich selbst, um ein inniges Band zu knüpfen oder ein wahres organisches System zu bilden, dessen speisen-

¹ In dieser Zeitschrift 1/86, S. 41-52.